

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Beratungsunterlage zu TOP 3
der 5. Sitzung**
Zusammenfassung des Kurzvortrags
von Prof. Dr. Hans-Wolfgang Arndt

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 35</p>
--

Zusammenfassung Kurzvortrag vom 3. 11. 2014:

Der Themenkreis der heutigen Anhörung ist weit gefasst. Aus der Fülle möglicher Aspekte einer „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“ greife ich nur einen heraus. Allein für diesen habe ich eine gewisse Kompetenz. Es handelt sich dabei um die Finanzierungsregelung der §§ 21 und 22 Standortauswahlgesetz (StandAG) i.V. m. den §§ 1 und 19 StandAG.

Ich bin mir bewusst, dass es sich dabei im Rahmen dieser Anhörung wohl nicht um den vorrangigen Gesichtspunkt handelt. Denn die Arbeit dieser Kommission wird glücklicherweise nicht dadurch aufgehalten werden, dass die Finanzierungsregelung des Standortauswahlgesetzes gelinde gesagt höchst problematisch ist. Sollte diese deshalb einer späteren gerichtlichen Prüfung nicht standhalten, hätte dies auf die inhaltliche Arbeit der Kommission keinen Einfluss.

Die spätere Zahllast würde sich allerdings von den derzeit in die Pflicht genommenen KKW-Betreibern auf den Fiskus verschieben.

Ich bin davon überzeugt, dass die derzeitige Finanzierungsregelung einer gerichtlichen und in letzter Instanz einer bundesverfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht standhalten wird. Die Gründe dafür sind:

1. Der Streit über die Finanzierungsverantwortung einer alternativen Standorterkundung, die auch die Offenhaltung von Gorleben umfasst, bestand bereits vor Inkrafttreten des Standortauswahlgesetzes. Nicht nur die überwiegende, sondern die absolut herrschende Meinung vertrat die Ansicht, es sei unzulässig, die KKW-Betreiber eine alternative Standorterkundung finanzieren zu lassen, bevor feststehe, ob der Standort Gorleben den Sicherheitsanforderungen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG genüge. Das oftmals beschworene Verursacherprinzip sei keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für eine Abgabenerhebung zur Finanzierung einer alternativen Standortsuche. Als Ermächtigungsgrundlage komme allein die Beitragsregelung im Atomgesetz in Betracht. „Notwendiger Aufwand“ i. S. der Beitragsverpflichtung des § 21 b Abs. 1 S. 1 AtG sei vorerst allein der Aufwand, der benötigt werde um abschließend entscheiden zu können, ob Gorleben den Sicherheitsanforderungen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG genügt. Die Kosten der bestmöglichen politischen Durchsetzbarkeit der Endlagerung durch gleichzeitige alternative Standorterkundungen seien deshalb nicht von den KKW-Betreibern sondern von der Allgemeinheit zu tragen.
2. Diese Ansicht erschien dem Gesetzgeber des Standortauswahlgesetzes so zwingend, dass er die Beitragsnorm des AtG in § 21 Abs. 1 S. 2 StandAG für unanwendbar erklärt hat und eben dort eine eigene schuf, die er nicht als Beitrag, sondern als Umlage etikettiert hat. Mit diesem Kunstgriff hat er den Versuch unternommen, der Beitragsregelung des Atomgesetzes auszuweichen. Denn diese

lässt es eben nach nahezu allgemeiner Ansicht nicht zu, die Kosten einer alternativen Standortsuche vor einer abschließenden Entscheidung über Gorleben von den KKW-Betreibern finanzieren zu lassen. Diesen Versuch des Gesetzgebers halte ich aus formalen und inhaltlichen Gründen für gescheitert.

3. Formal ist es unstrittig, dass eine Umlage kein finanzverfassungsrechtlicher Abgabentypus ist. Der Sache nach handelt es sich auch bei dieser Umlage um einen Beitrag. Dieser muss den einfachgesetzlichen und verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen, die an eine Beitragsverpflichtung zu stellen sind.

Einfachgesetzlich ist dem Beitragsbegriff immanent, dass dem Beitragsverpflichteten ein von ihm zu finanzierender Vorteil geboten werden muss. Eine alternative Standortsuche vor einer abschließenden Entscheidung über Gorleben bietet den KKW-Betreibern keinen Vorteil, sondern nur massive finanzielle Nachteile von ca. 2 Mrd. Euro ausweislich der Gesetzesmaterialien des StandAG.

Die **finanzverfassungsrechtlichen** Grenzen einer jeden Beitragsregelung deklariert § 21 b Abs. 3 AtG. Sie können vom einfachen Gesetzgeber nicht für unanwendbar erklärt werden, sondern binden ihn nach wie vor. Entsprechend dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit müssen die Beiträge in einem angemessenen Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die der Beitragspflichtige erlangt. Wie bereits ausgeführt erhalten die KKW-Betreiber vor einer abschließenden Entscheidung über Gorleben keinen Vorteil von einer alternativen Standortsuche. Deshalb könnte die Finanzierungsregelung des Standortauswahlgesetzes bereits aus formalen Gründen zum Scheitern verurteilt sein.

Diese formale Problematik hat der Gesetzgeber des Standortauswahlgesetzes ebenfalls gesehen. Deshalb hat er versucht, ihr mit inhaltlichen Anforderungen zu begegnen, um auf diese Weise einen beitragsrechtlichen Vorteil zu konstruieren. Laut Gesetzesbegründung ist bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Untersuchung alternativer Standorte eine notwendige – und damit beitragsfähige - Aufwand, weil die von § 1 StandAG geforderte bestmögliche Sicherheit einen Vergleich verschiedener Standorte fordere.

4. Dieses inhaltliche Argument – bestmögliche Sicherheit erfordere immer einen Vergleich – steht zum einen in krassem Widerspruch zu der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Begriff der bestmöglichen atomrechtlichen Sicherheit, die solch einen Vergleich gerade ablehnt – dazu unter 5. Zum anderen würde die Forderung nach einem Vergleich in eine atomrechtliche Endlosschleife münden, die auf unabsehbare Zeit jede Endlagerung ausschliesse – dazu unter 6. Selbst wenn man sich aber mit dem Gesetzgeber des Standortauswahlgesetzes über diese Einwände hinwegsetzen wollte, gibt eben dieses Gesetz selbst deutlich zu erkennen, dass es ihm nicht um

einen Zugewinn an – beitragsfähiger – atomrechtlicher Sicherheit, sondern um andere – nicht beitragsfähige – Aspekte geht – dazu unter 7.

5. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts fordern die Sicherheitsanforderungen des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG „bestmögliche Gefahrenabwehr und Risikovorsorge“. Beide Gerichte sehen diese Maßstäbe als erfüllt an, wenn eine Anlage dem Anforderungsprofil dieser Norm entspricht. Einen Vergleich mit anderen „noch bestmöglicheren“ Anlagen gibt es nach der von der Rechtsprechung in vierzig Jahren entwickelten atomrechtlichen Sicherheitsdogmatik zu § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG nicht. Allein diese Norm und ihre Auslegung des Begriffs „bestmöglich“ prägen Inhalt und Ausmaß atomrechtlicher Sicherheit. Das aber bedeutet: Ein Endlager, das dem Anforderungsprofil des § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG genügt, ist unter Sicherheitsaspekten das „bestmögliche“. Eine weitere komparative Auswahl unter Sicherheitsaspekten steht in Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dieser zentralen atomrechtlichen Sicherheitsnorm. Andere komparative Aspekte wie Akzeptanz und Durchsetzbarkeit dürfen nach allgemeiner Meinung nicht über Beiträge finanziert werden.
6. Dass allein diese vom Bundesverfassungsgericht entwickelte atomrechtliche Dogmatik zu praktisch handhabbaren Ergebnissen führt, zeigt auch folgende Überlegung: In Anbetracht dessen, dass es nahezu niemals sicher wäre, ob sich nicht irgendwo in Deutschland ein noch besserer Endlagerstandort finden lässt, werden die Behörden durch ein Gebot komparativer „Bestmöglichkeit“ in eine Endlosschleife gezwungen. Es ist wohl keineswegs auszuschließen, dass in naher Zukunft andere als Endlager in Deutschland in Aussicht genommene Standorte durch den komparativen Hinweis auf noch „bestmöglichere“ Standorte eine Art komparativer Ablehnungskettenreaktion auslösen werden. Wollte man im Sinne eines komparativen Sicherheitsdenkens immer neue Erkenntnisse hinsichtlich anderer Standorte in die Planungsphase einfließen lassen, bliebe die gesetzliche Verpflichtung zur Endlagerung eine kontinuierlich in Arbeit befindliche, letztlich unlösbare Aufgabe. Schon jetzt kann man die Illustration dieser Endlosschleife erahnen, wenn man sich vor Augen führt, dass bereits heute Teile derer, die maßgeblich den Inhalt des Standortauswahlgesetzes geprägt haben, eine Verschiebung des Zeitpunktes zur Standortbenennung im Jahre 2031 auf 2050 bzw. 2060 fordern.
7. Schließlich enthält das Standortauswahlgesetz selbst den entscheidenden Hinweis darauf, dass es ihm letztlich nicht um komparative Sicherheitsaspekte, sondern um andere – keinesfalls beitragsfähige - Aspekte geht. Letztere lassen sich mit Begriffen wie politische und gesellschaftliche Befriedung, Durchsetzbarkeit und Akzeptanz skizzieren. Die Kernaussage des Standortauswahlgesetzes lautet: Wenn und soweit die atomrechtliche Sicherheit gewährleistet ist, dürfen auch andere Belange die Standortentscheidung beeinflussen. § 19 Abs. 1 S. 1 StandAG

normiert deshalb, neben der erforderlichen atomrechtlichen Sicherheit müssten in den Standortvorschlag sämtliche sonstigen privaten und öffentlichen Belange einfließen. Unter dem Deckmantel der „bestmöglichen Sicherheit“ werden auf diese Weise ganz andere, nicht beitragsfähige Interessen wie Akzeptanz und gesellschaftliche Befriedung ins Spiel gebracht. Diese Interessen sind deshalb nicht beitragsfähig, weil § 1 und § 19 Abs. 1 StandAG den konkret zu erfüllenden - beitragsfähigen - Sicherheitsanspruch benennen: Jeder Endlagerstandort, der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik Sicherheit für eine Million Jahre gewährleistet, ist der „bestmögliche“ im Sinne dieser Norm. Jeder darüber hinausreichende angebliche Sicherheitsaspekt, der bei komparativer Betrachtungsweise möglicherweise zu Tage tritt, wird von der abschließenden Standortentscheidung normativ gar nicht eingefordert, da er im Abwägungsprozess von anderen Belangen verdrängt werden kann.

Sollte sich herausstellen, dass der Standort Gorleben die normativ geforderte atomrechtliche Sicherheit gewährleistet, bringt eine vorherige alternative Standortsuche den Beitragsverpflichteten keinen Vorteil. Eine solche Suche mag der Akzeptanz und dem gesellschaftlichen Frieden dienen. Der Preis dafür aber ist über Steuergelder und nicht über Beiträge zu entrichten. Er gehört zu den Folgekosten der politischen Entscheidung über die Abkehr von der in den fünfziger Jahren im Grundgesetz getroffenen Entscheidung zur friedlichen Nutzung der Kernkraft.

8. Zum gleichen Ergebnis führt eine weitere verfassungsrechtliche Erwägung: Die von den KKW-Betreibern finanzierte Erkundung von Gorleben wurde 1979 begonnen und ist noch nicht abgeschlossen. Die neue Umlage des Standortauswahlgesetz wirkt damit „auf gegenwärtige, noch nicht abgeschlossene Sachverhalte und Rechtsbeziehungen für die Zukunft ein und entwertet damit zugleich die betroffene Rechtsposition im Ganzen“. Eine solche Konstellation bezeichnet das Bundesverfassungsgericht als „unechte“ Rückwirkung. Sie ist dann verfassungswidrig, „wenn die vom Gesetzgeber angeordnete unechte Rückwirkung zur Erreichung des Gesetzeszwecks nicht geeignet oder erforderlich ist oder wenn die Bestandsinteressen der Betroffenen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers überwiegen (BVerfGE NJW 2010, 3629).

Der Gesetzeszweck besteht in der Gewährleistung der erforderlichen atomrechtlichen Sicherheit. Ob Gorleben diese Voraussetzungen erfüllen kann ist noch nicht entschieden. Vor einer solchen Entscheidung ist jegliche Beitragsfinanzierung der Suche nach Alternativstandorten jedenfalls unter Sicherheitsaspekten nicht erforderlich.

Die Bestandsinteressen der finanziell verpflichteten KKW Betreiber sind erkennbar: Es geht für sie nach 35jähriger Erkundung von Gorleben um eine zeitnahe abschließende Entscheidung und damit um Rechtsklarheit.

Die Veränderungsgründe des Gesetzgebers sind ebenso klar erkennbar: Angesichts der Brisanz der Thematik geht es ihm um Zeitverzögerung und Offenhaltung der Rechtslage. Diese Einstellung des Gesetzgebers im Standortauswahlgesetz mag politisch verständlich sein. Das Verständnis endet

jedoch, wenn der Preis für diese Haltung von denjenigen gezahlt werden soll, die genau die entgegengesetzten Interessen verfolgen.

Ich bin davon überzeugt, dass das Bundesverfassungsgericht auch aus diesen Gründen die vom Gesetzgeber getroffene Finanzierungsentscheidung im Standortauswahlgesetz nicht akzeptieren wird.