

**Geschäftsstelle**

Kommission  
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe  
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

---

**Beratungsunterlage zu TOP 3  
der 5. Sitzung**

Zusammenfassung des Kurzvortrags  
von Prof. Dr. Hans Peter Bull

---

<p><b>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 38</b></p>
--

## Zur Kritik am Standortauswahlgesetz

Thesen zur Anhörung der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“

am 3. November 2014

### I. Allgemeine Bewertung

1. Das *Ziel* des Standortauswahlgesetzes (StandAG), wie es in dessen § 1 Abs. 1 formuliert ist, verdient Zustimmung: Es ist notwendig, einen Entscheidungsprozess zu organisieren, der zur Entscheidung über einen Standort für ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle führt. Dieses Verfahren muss in der Tat „wissenschaftsbasiert“ und „transparent“ sein, damit die Bevölkerung die Entscheidung akzeptiert oder zumindest – aus Einsicht in die Notwendigkeit – hinnimmt.

2. Äußerst fragwürdig ist aber die Vorstellung, auf diese Weise könne Sicherheit „für einen Zeitraum von einer Million Jahren“ gewährleistet werden. Verständlich ist zwar das Bemühen um ein so hohes Maß an Sicherheit, dass weder menschliches Eingreifen noch irgendwelche erwartbaren Naturereignisse diese beeinträchtigen können. Aber wenn der Gesetzgeber die Latte so hoch legt, wird ihm niemand glauben. Kein Gesetzgeber auf der Welt kann für einen so langen Zeitraum vorsorgen.

3. Unerfüllbar sind letztlich auch die *Erwartungen an die Wissenschaft*, die in dem Gesetz zum Ausdruck kommen. Es ist zwar richtig, dass Äußerungen aus der Wissenschaft unter den heutigen Bedingungen politisch-medialen Handelns in der Öffentlichkeit eher Zustimmung finden als Entscheidungen von Regierungen und Parlamenten. „Die Wissenschaft“ äußert sich jedoch nicht einheitlich, sondern in der Regel mit unterschiedlichen Stimmen und kontroversen Ergebnissen; das gilt sowohl für die Natur- wie die Sozialwissenschaften. Naturwissenschaftler sind überdies für die Entscheidung über soziale, wirtschaftliche und politische Fragen nicht gerüstet, und auch in den Sozialwissenschaften ist es lebhaft umstritten, inwieweit politisches Handeln wissenschaftlich („wertfrei“, also „politikfrei“) begründet werden kann. Schon aus diesem Grunde können Wissenschaftler nicht die Entscheidung über einen Endlagerstandort treffen.

4. Auch die *Beteiligung der Öffentlichkeit* an dem Suchprozess kann einen Beitrag zur Akzeptanz der abschließenden Entscheidung leisten. Aber Wissenschaftsbasierung und Transparenz des Entscheidungsprozesses können zueinander in Widerspruch geraten. Denn es ist auch bei sorgfältigster wissenschaftlicher Beratung nicht zu erwarten, dass die von der Standortentscheidung betroffenen Eigentümer und Grundstücksbesitzer wissenschaftlichen Begründungen einhellig zustimmen werden, und auch über den engeren Kreis der Betroffenen hinaus ist weiter mit Widerstand in der Bevölkerung zu rechnen.

5. All dies bedeutet, dass die Politik durch die Beteiligung von Wissenschaft und Öffentlichkeit nicht von ihrer Verantwortung befreit wird. Die gewählten Volksvertreter in Parlament und Regierung müssen ihre Entscheidungskompetenz nutzen. Sie müssen um die notwendige Akzeptanz werben,

indem sie die Wissenschaft in die Pflicht nehmen und sich mit ihren Erkenntnissen auseinandersetzen, letztlich aber müssen sie eigenständig entscheiden. Insofern sollten keine falschen Erwartungen begründet werden. Es ist nicht einmal auszuschließen, dass Politiker gegen den Rat der Wissenschaft auf Proteste Rücksicht nehmen.

## II. Einzelfragen der gesetzlichen Regelung

6. Aus den allgemeinen Überlegungen folgt, dass das StandAG unter der Fragestellung überprüft werden sollte, ob die Verantwortung für die Standortentscheidung hinreichend klar wird: Es ist die Volksvertretung des Bundes, die diese höchst bedeutsame Entscheidung zu treffen hat. Im geltenden Gesetzestext ist das nicht durchweg deutlich genug ausgedrückt. Verschiedene Vorschriften können den Eindruck erwecken, als bestehe ein Automatismus der Art, dass die jeweils von den zuständigen Stellen erarbeiteten Vorschläge nach der Überprüfung durch eine oder mehrere weitere zuständige Stellen fast zwingend zu einem bestimmten, eindeutigen Ergebnis führen werde.

So ist der Standortvorschlag, den das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung nach § 19 erarbeiten soll, einem Planfeststellungsbeschluss nachgebildet, wie er sonst in einem Verfahren vor einem Verwaltungsgericht überprüft werden kann. Für die Überprüfung soll nach § 20 das Umweltministerium zuständig sein, aber es soll – wenn man § 20 Abs. 1 ernst nimmt – nur noch eine eingeschränkte Prüfung vornehmen, nämlich ob die „Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes“ eingehalten wurden. Diese Umschreibung wird der notwendigen Funktion der Bundesregierung als ein Organ der Gesetzgebung nicht gerecht.

7. Dass verschiedene Schritte der wissenschaftlich-technischen Beurteilung im StandAG auf zwei verschiedene Fachbehörden verteilt sind, bringt keinen „Mehrwert“ an wissenschaftlicher Fundierung, sondern bedeutet nur eine Institutionalisierung und Formalisierung von Bewertungsschritten und damit eine Komplizierung des Verfahrens. Es besteht kein sachlicher Grund dafür, die Arbeitsergebnisse der einen Behörde, des BfS, unter den Vorbehalt der Prüfung und verbindlichen Feststellung durch eine andere Behörde, das BfE, zu stellen. Die Errichtung einer neuen Bundesoberbehörde ist unter diesem Aspekt nicht erforderlich.

8. Die Aufgabenbeschreibung des BfE in § 7 ist überdies missverständlich und sollte geändert werden: Das BfE soll, richtig verstanden, nicht das Auswahlverfahren „regulieren“ – einer „Regulierung“ im Sinne einer irgendwie verstandenen Aufsicht bedarf es angesichts der insofern klaren Bestimmungen des StandAG gar nicht –, sondern es soll mit bestimmten Festlegungen an diesem Verfahren teilnehmen.

Der Gesetzgeber wollte mit dem Begriff „regulieren“ offenbar auf Art. 6 der Richtlinie 2011/70/Euratom vom 19. Juli 2011 eingehen, der mit „Zuständige Regulierungsbehörde“ überschrieben ist. Gemeint ist damit aber nicht „Regulierung“ (d.h. die staatliche Sorge für einen funktionsfähigen Markt [!] wie im Telekommunikationsrecht), sondern „*Regelung*“ der sicheren Entsorgung radioaktiver Abfälle, verbunden mit der *Mitwirkung* im Genehmigungs-, Kontroll- und Durchsetzungssystem, das als Teil des „nationalen Rahmens“ nach Art. 5 Abs. 1 Buchstaben b, c, d und e der Richtlinie geschaffen werden soll. Welche konkreten „Pflichten“ die „Regulierungsbehörde“ in diesem Rahmen haben soll (vgl. Art. 6 Abs. 3), ist aber in der Richtlinie nicht im Einzelnen bestimmt.

Geht man von der Zuständigkeitsaufteilung des StandAG aus, so wird es im Grunde *zwei* „Regulierungs“behörden geben, das BfS und das BfE (und „über“ beiden das BMUB als die Behörde, die für den gesamten „Bereich der Sicherheit der Entsorgung radioaktiver Abfälle“ zuständig ist, also

am ehesten dem Muster des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie entspricht). Diese Aufteilung dürfte nicht dem Sinn der Richtlinie entsprechen; nach ihr soll es nur eine derartige Behörde geben.

Klarer als die gegenwärtige Formulierung wäre es, wenn in § 7 die Worte „reguliert das Standortauswahlverfahren, insbesondere“ gestrichen und stattdessen nur der Inhalt der drei beispielhaft angeführten Aufgaben genannt würde, also etwa: „Das BfE legt Erkundungsprogramme etc. fest, erarbeitet Vorschläge für die Standortentscheidungen und ist für den Vollzug ... zuständig“. Will man aber das BfE als „Regulierungsbehörde“ im Sinne der Richtlinie bestimmen, so empfiehlt es sich, dies ausdrücklich zu sagen. Allerdings wäre es ganz unzweckmäßig, eine erst aufzubauende Behörde für zentral zuständig zu erklären.

9. Angemessener als das kontrovers angelegte „Spiel mit verteilten Rollen“, wie es das StandAG vorsieht, wäre es, die verschiedenen Schritte der Endlagersuche, also den jeweiligen Vorschlag und die Festsetzung, in einer Behörde zu bündeln. Ob diese den Namen „Bundesamt für kerntechnische Entsorgung“ oder „Bundesamt für Strahlenschutz und kerntechnische Entsorgung“ trüge, wäre nebensächlich.

10. Nicht nebensächlich wäre freilich die Entscheidung, Teile des jetzigen BfS aus diesem auszugliedern und z.B. als (neues) Bundesamt für Strahlenschutz zu verselbständigen. Gerade der hausinterne wissenschaftliche Austausch zwischen den verschiedenen Fachbereichen des Strahlenschutzes im weiteren Sinne ist wichtig und erhaltenswert.

11. Die neue bzw. neu organisierte Behörde sollte nicht (bzw. nicht mehr) „Vorhabenträger“ sein, also das angestrebte Endlager für hoch radioaktive Abfälle (und die weiteren vorhandenen oder geplanten Endlager für schwach und mittelradioaktive Abfälle) selbst errichten und betreiben, sondern außer der Standortsuche nur Planungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsfunktionen gegenüber der unmittelbar mit den Anlagen befassten Stelle (sei es eine Behörde oder öffentlich-rechtliche Anstalt, sei es eine vom Bund getragene privatrechtliche Gesellschaft) wahrnehmen.

12. Eine wichtige Organisationsfrage, nämlich die Zuständigkeit für die bereits bestehenden oder im Aufbau befindlichen Endlager für schwach und mittelradioaktive Abfallstoffe, ist im StandAG für die Übergangszeit pragmatisch so geregelt, dass das BfS diese Aufgabe fortführt. Die Entflechtung von Vorhabenträger und Aufsichtsbehörde ist für die Zeit nach der Bestimmung eines künftigen Endlagerstandortes geboten, braucht aber jetzt noch nicht vollzogen zu werden. Die atomrechtliche Aufsicht nach der bezeichneten Euratom-Richtlinie könnte bis dahin ausdrücklich dem BMUB zugewiesen werden, das ohnehin die umfassende Aufsicht über das BfS ausübt.

13. Für den Fall, dass es bei der Doppelstruktur BfS/BfE nach dem geltenden Gesetzestext bleiben soll, müsste jedenfalls das Verhältnis von BfS und BfE so geregelt werden, dass nicht zusätzliche Konflikte provoziert werden, sondern von Anfang an eine geordnete Zusammenarbeit stattfindet und die beiderseitigen Beiträge zumindest wirkungsvoll koordiniert werden. Es ist nicht ersichtlich, dass die Qualität der zu treffenden Entscheidungen sich verbessert, wenn die beiden wissenschaftlichen Behörden eventuelle Meinungsverschiedenheiten im Rahmen eines förmlichen Verwaltungsverfahrens austragen (so aber § 14 Abs. 1 Satz 2 und § 17 Abs. 1 Satz 2: „Gelegenheit zur Stellungnahme“!). Zweifel an der wissenschaftlichen Begründung der Vorschläge können sachgerechter im Rahmen eines wissenschaftlichen Disputs innerhalb und zwischen den Behörden ausgeräumt werden.

14. Rechtsschutz gegen die abschließende Entscheidung über den Endlagerstandort ist mittels der Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht gewährleistet. Entscheidungsvorschläge sind

üblicherweise nicht anfechtbar (vgl. den Rechtsgedanken des § 44a VwGO); soweit die Zwischenentscheidungen bereits einzelne Betroffene beschwerten, ist jedoch nach Art. 19 Abs. 4 GG der Rechtsweg eröffnet (und darüber hinaus ebenfalls Verfassungsbeschwerde zulässig). Das StandAG hat immerhin das Verfahren der Fertigstellung des Auswahlvorschlags für die untertägige Erkundung justitiabel gestaltet (§ 17 Abs. 4: Klage vor dem Bundesverwaltungsgericht). Diese Rechtsschutzmöglichkeit entlastet die weiteren Verfahrensschritte und kann zur Befriedung beitragen. Der individuelle Rechtsschutz ersetzt aber nicht die umfassende Prüfung aller Gründe pro und contra durch den Gesetzgeber.

*Ergänzend verweise ich auf meinen Aufsatz „Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer“ in DÖV 2014, Heft 21 v. 31.10.*