

**Geschäftsstelle**

Kommission  
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe  
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

---

**Beratungsunterlage zu TOP 3  
der 5. Sitzung**  
Zusammenfassung des Kurzvortrags  
von Prof. Dr. Christoph Moench

---

<p><b>Kommission</b> <b>Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe</b> <b>K-Drs. 43</b></p>
--

Prof. Dr. Christoph Moench

Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
Honorarprofessor an der Goethe-Universität Frankfurt/M

## **Stellungnahme / Problemskizze zur Anhörung**

**am 3. November 2014**

**"Evaluierung des Standortauswahlgesetzes" –**

**Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe**

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>2</b>
<b>Vorbemerkung</b> .....	<b>3</b>
<b>A. Sorgepflicht für die Zwischenlagerung von Abfällen aus der Wiederaufarbeitung im Ausland</b> .....	<b>3</b>
<b>I. Hintergrund</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Die Historie der Entsorgungskonzepte</b> .....	<b>3</b>
<b>2. Die Zwischenlagerung der Abfälle aus der Wiederaufarbeitung</b> .....	<b>4</b>
<b>II. Auswirkungen der Sorgepflicht nach § 9a Abs. 2a Atomgesetz</b> .....	<b>5</b>
<b>III. Verfassungsrechtliche Bewertung der Sorgepflicht aus § 9a Abs. 2a Atomgesetz</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Beeinträchtigung verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen</b> .....	<b>6</b>
1.1 Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung .....	6
1.2 Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie.....	6
1.3 Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes.....	7
<b>2. Keine hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Systemgerechtigkeit und der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung</b> .....	<b>8</b>
<b>B. Kostentragung nach dem Standortauswahlgesetz</b> .....	<b>9</b>
<b>I. Historische Entwicklung der Kostentragungspflicht</b> .....	<b>9</b>
<b>1. Beitragsregime gemäß § 21b Atomgesetz</b> .....	<b>9</b>
<b>2. Alternative Standortsuche und Verabschiedung des Standortauswahlgesetzes</b> .....	<b>10</b>
<b>3. Umlage-Finanzierung</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Abgabenrechtliche Einordnung der Umlage</b> .....	<b>11</b>
<b>5. Umlage als Beitrag?</b> .....	<b>11</b>
5.1 Individueller Vorteil erforderlich.....	11
5.2 Kein Vorteil infolge politisch bedingten Schwenks .....	11
5.3 Mutmaßliche Eignungshöflichkeit von Gorleben.....	12
5.4 Vorfinanzierung von Gorleben .....	12
5.5 Alternative Standortsuche.....	12
<b>6. Umlage als Sonderabgabe?</b> .....	<b>13</b>
<b>7. Grenzen der Zulässigkeit der Vorfinanzierung</b> .....	<b>13</b>
<b>C. Verzögerung der Errichtung des Endlagers durch das Standortauswahlgesetz</b> .....	<b>14</b>
<b>D. Gemengelage zwischen Gesetzgebung, Bundestagsbeschlüssen und Verwaltung</b> .....	<b>14</b>
<b>I. Hyperkomplexe Gemengelage</b> .....	<b>14</b>
<b>II. Zulässigkeit der Übertragung von Aufgaben auf das Parlament und den Gesetzgeber?</b> ...	<b>15</b>
<b>III. Minderung des effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz</b> .....	<b>15</b>

## **Vorbemerkung**

Die vorliegende Stellungnahme ist kein Rechtsgutachten und enthält auch keine abschließende verfassungsrechtliche Beurteilung der aufgeworfenen Rechtsfragen. Es handelt sich viel mehr um eine – unterschiedlich dichte – Problemskizze zu ausgewählten Themen, die sich bei einer näheren Befassung mit dem Standortauswahlgesetz ergeben. Deshalb wurde auch weitgehend auf Nachweise aus Literatur und Rechtsprechung verzichtet. Die Problemstudie enthält ein vorläufiges Meinungsbild und zum Teil auch nur weiterführende Fragen.

## **A. SORGEPFLICHT FÜR DIE ZWISCHENLAGERUNG VON ABFÄLLEN AUS DER WIEDERAUFARBEITUNG IM AUSLAND**

### **I. Hintergrund**

#### **1. Die Historie der Entsorgungskonzepte**

In der Vergangenheit waren die abgebrannten Brennelemente, die beim Betrieb eines Kernkraftwerks anfallen, regelmäßig zur Wiederaufarbeitung in die Wiederaufarbeitungsanlagen nach La Hague (Frankreich) und Sellafield (Großbritannien) verbracht worden. Bis 1994 sah das Atomgesetz die Wiederaufarbeitung als den einzigen zulässigen Entsorgungsweg vor. Die Betreiber der Kernkraftwerke hatten daher seit Mitte der 1970-er Jahre langfristige Verträge mit den Betreiberunternehmen der Wiederaufarbeitungsanlagen in Sellafield und La Hague abgeschlossen. Da bei der Wiederaufarbeitung neben dem wiederverwertbaren Kernbrennstoff auch radioaktiver Abfall anfällt, regeln diese noch immer wirksamen Verträge die Verpflichtungen der Kernkraftwerksbetreiber, diese Abfälle nach Deutschland zurückzunehmen. Diese vertraglichen Verpflichtungen wurden durch die jeweiligen Staatsregierungen mit diplomatischen Notenwechseln flankiert. Dadurch wurde auch völkerrechtlich eine verbindliche Vereinbarung über die Rückführungspflichten der radioaktiven Abfälle begründet, die bis heute gilt. Zugleich verpflichteten sich die Staaten, keine Maßnahmen zu ergreifen, die die Rückführung behindern oder gar unterbinden.

Erst nach 1994 wurde als zweiter Entsorgungsweg die Endlagerung der abgebrannten Brennelemente in einem staatlich zu errichtenden und zu betreibenden Endlager gesetzlich zugelassen. Mit der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000 / 11. Juni 2001 und deren Umsetzung durch die 10. Atomgesetznovelle vom 22. April 2002 (BGBl. I S. 1351) wurde mit Wirkung ab 1. Juli 2005 die Wiederaufarbeitung abgebrannter Brennelemente aus der kommerziellen Stromerzeugung durch § 9a Abs. 1 Satz 2 Atomgesetz untersagt. Für die zurückzuführenden Abfälle aus den Wiederaufarbeitungsanlagen in Sellafield und La Hague verpflichtete die 10. Atomgesetznovelle in § 9a Abs. 1b Satz 4-8 Atomgesetz die Betreiber der Kernkraftwerke, die Schaffung ausreichender Zwischenlagerkapazitäten nachzuweisen, ohne eine bestimmte Art der Zwischenlager (standortnah oder zentral) vorzugeben. Erst durch die Neuregelung des § 9a Abs. 2a Atomgesetz (i. d. F. von Art. 2 Stan-

dAG vom 23.07.2013, BGBl. I, S. 2553) wurde demgegenüber explizit eine Festlegung auf standortnahe Zwischenlager normiert. Die Rückführung ist noch auf Jahre hinaus nicht abgeschlossen.

## 2. Die Zwischenlagerung der Abfälle aus der Wiederaufarbeitung

Die Zwischenlagerung der verglasten, hoch radioaktiven Abfälle aus der Wiederaufarbeitung (HAW-Glaskokillen) erfolgte bislang im Transportbehälterlager Gorleben (TBL-Gorleben). Das TBL-Gorleben hat eine Nutzfläche von ca. 5.000 m<sup>2</sup> mit über 420 Stellplätzen für Transport- und Lagerbehälter mit einer genehmigten Gesamtkapazität von 3.800 Mg Schwermetall. Von 1996 bis 2011 wurden dort insgesamt 108 Castor-HAW28M-Behälter mit 3.024 Kokillen solcher Abfälle aus der Wiederaufarbeitungsanlage La Hague zwischengelagert. In Deutschland ist das TBL-Gorleben das einzige Zwischenlager mit einer Genehmigung zur Aufbewahrung von HAW-Glaskokillen. Die Aufbewahrungsgenehmigung stammt vom 2. Juni 1995.

Ein frühzeitig gestellter Antrag auf Genehmigung der Aufbewahrung weiterer HAW-Glaskokillen aus der Wiederaufbereitungsanlage La Hague, die bis zum Jahr 2015 zurückzuführen sind, wurde durch das BfS als der zuständigen Genehmigungsbehörde im Jahr 2013 nicht mehr beschieden. Hintergrund war das zu diesem Zeitpunkt bereits absehbare Inkrafttreten des Standortauswahlgesetzes sowie des neuen § 9a Abs. 2a Atomgesetz. Die mit dem oben zitierten Artikelgesetz verabschiedete Neuregelung in § 9a Abs. 2a Atomgesetz lautet:

*„Der Betreiber von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität hat auch dafür zu sorgen, dass die aus der Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe im Ausland stammenden verfestigten Spaltproduktlösungen zurückgenommen und in standortnahen Zwischenlagern nach Absatz 2 Satz 3 bis zu deren Ablieferung in eine Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle aufbewahrt werden.“*

Die amtliche Gesetzesbegründung führt hierzu aus:

*„Durch die neue Regelung in § 9 Absatz 2a wird sichergestellt, dass die noch aus der Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe aus dem Ausland zurückzunehmenden verfestigten Spaltproduktlösungen nicht, wie bisher geplant, im Transportbehälterlager Gorleben, sondern in standortnahen Zwischenlagern untergebracht werden. Die Betreiber von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität haben hierfür Sorge zu tragen. [...] Die Regelung trägt weiterhin dem Umstand Rechnung, dass der Standort Gorleben im Rahmen des Standortauswahlverfahrens wie alle anderen möglichen Standorte für ein Endlager für insbesondere hochradioaktive Abfälle behandelt werden soll.“*  
(BT-Drs. 17/1418, S. 30 f.)

Politisch stand dahinter die Forderung des Landes Niedersachsen, dass keine weiteren Abfälle aus der Wiederaufarbeitung in das TBL-Gorleben eingelagert werden. Das Land Niedersachsen machte dies zur Bedingung für die Zustimmung zum Standortauswahlgesetz. In einer Beschluss-

sempfehlung des Ausschusses für Umwelt, Energie und Klimaschutz des Niedersächsischen Landtags vom 10. Juni 2013 heißt es demgemäß:

*„Niedersachsen wird weitere Transporte nach Gorleben nicht akzeptieren [...].“*  
(LT-Drs. 17/258)

## II. Auswirkungen der Sorgspflicht nach § 9a Abs. 2a Atomgesetz

Die Auswirkungen dieser Neuregelung für die Betreiber der deutschen Kernkraftwerke sind erheblich. Demgegenüber stehen keine sicherheitstechnischen, gefahrgutrechtlichen oder sonstigen verfassungsrechtlich validen Erwägungen, die diese gesetzgeberische Maßnahme rechtfertigten. Das Land Niedersachsen hat sie alleine mit politischen Erwägungen begründet.

1. Die Betreiber der deutschen Kernkraftwerke waren nach den atomrechtlichen Vorgaben dazu verpflichtet, ein entsprechendes Kontingent der Stellplatzkapazitäten des TBL-Gorleben verbindlich für die jeweiligen zurückzuführenden HAW-Glaskokillen aus der Wiederaufarbeitung in La Hague und Sellafield vorzuhalten. Die Kosten für die entsprechenden Kapazitäten des TBL-Gorleben müssen gegenüber dessen Betreiber (Brennelementelager Gorleben GmbH) aufgrund der vertraglichen Vereinbarungen auch dann getragen werden, wenn diese nicht mehr für die weitere Zwischenlagerung der restlichen HAW-Glaskokillen aus der Wiederaufarbeitung genutzt werden dürfen. Die Investitionskosten für das TBL-Gorleben wurden von den Nutzern (vor-)finanziert.
2. Zusätzlich zu dem Aufwand für die grundsätzlich hinreichenden, aber nicht mehr nutzbaren Kontingente im TBL-Gorleben begründet die neue Sorgpflicht des § 9a Abs. 2a Atomgesetz die Notwendigkeit, neue zusätzliche Kapazitäten in den Standortzwischenlagern zu schaffen. Hierzu müssten die bisherigen Genehmigungen für die Aufbewahrung von Kernbrennstoffen wesentlich geändert und ergänzt werden, da bislang allein im TBL-Gorleben die Aufbewahrung von HAW-Glaskokillen behördlich zugelassen ist, ggf. sind auch neue standortnahe Zwischenlager zu errichten. Die erforderlichen Maßnahmen verursachen für das jeweilige Standortzwischenlager einen hohen zweistelligen Millionenbetrag an zusätzlichen Kosten.

Wie viele Standortzwischenlager für die Aufnahme von HAW-Glaskokillen aus der Wiederaufarbeitung künftig vorzuhalten sind, ist politisch noch nicht abschließend entschieden. Es ist ferner nicht festgelegt, ob die Betreiber der betroffenen Standortzwischenlager lediglich die selbst verursachten Abfälle aus der Wiederaufarbeitung oder auch Abfälle Dritter aufnehmen sollen. Auch die Zeitachse ist unklar.

Diese Auswirkungen ließen sich nur durch die politische Entscheidung vermeiden, sämtliche Abfälle aus der Wiederaufarbeitung ausschließlich in das Standortzwischenlager Nord am ehemaligen Kernkraftwerk Lubmin zu verbringen, das über die Energiewerke Nord GmbH Teil des Bundesvermögens ist.

### **III. Verfassungsrechtliche Bewertung der Sorgspflicht aus § 9a Abs. 2a Atomgesetz**

Die Sorgpflicht in der Ausgestaltung des § 9a Abs. 2a Atomgesetz genügt nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben für Schutz der Grundrechtspositionen Privater. Die Regelung verletzt in verfassungswidriger Weise die Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 Grundgesetz) sowie die Eigentumsgarantie (Art. 14 Grundgesetz) und widerspricht dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes, da keine hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung besteht.

#### **1. Beeinträchtigung verfassungsrechtlich geschützter Rechtspositionen**

##### **1.1 Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung**

§ 9 Abs. 2a Atomgesetz begründet einen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Freiheit der Berufsausübung der Betreiber von Kernkraftwerken i. S. v. Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz, indem die Verpflichtung auferlegt wird, die Abfälle aus der Wiederaufarbeitung künftig nach der Rückführung in standortnahen Zwischenlagern unterzubringen – anstatt die bislang vorgesehene, bereits entsprechend genehmigten und aufgrund vertraglicher Vereinbarungen vorgehaltenen Kapazitäten des TBL-Gorleben zu nutzen. Es ist auch zu erwarten, dass die entsprechenden Zwischenlagerkapazitäten nicht nur für die von dem jeweiligen Betreiber selbst verursachten Abfälle aus der Wiederaufarbeitung genutzt werden, sondern auch den anderen Betreibern von Kernkraftwerken zur Verfügung gestellt werden müssen. Hintergrund ist, dass nach dem derzeitigen politischen Bekunden nur eine begrenzte Anzahl von ca. drei Zwischenlagerstandorten die Abfälle aus der Wiederaufarbeitung aufnehmen sollen. Auch in dieser Indienstnahme liegt ein Eingriff in die Berufsfreiheit.

##### **1.2 Beeinträchtigung der Eigentumsgarantie**

Ferner werden durch die Neuregelung der Sorgpflicht in § 9 Abs. 2a Atomgesetz wesentliche Eigentumspositionen i. S. v. Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz der Betreiber der deutschen Kernkraftwerke nachhaltig beeinträchtigt.

Die Betreiber der Kernkraftwerke unterlagen und unterliegen noch immer den Verpflichtungen aus § 9a Abs. 1b Satz 4 bis 8 Atomgesetz. Hieraus ergibt sich eine Nachweispflicht über die Bereitstellung hinreichender Zwischenlagerkapazitäten für die rückzuführenden Abfälle aus der Wiederaufarbeitung in La Hague und Sellafield. Alleine aufgrund dieser atomgesetzlichen Vorgaben wurden die entsprechenden tatsächlichen Kapazitäten im TBL-Gorleben geschaffen und die entsprechende Aufbewahrungsgenehmigung ausdrücklich auf die Zwischenlagerung von HAW-Glaskokillen aus der Wiederaufarbeitung erstreckt. In Umsetzung und im Vertrauen auf diese gesetzlichen Vorgaben wurden die erforderlichen Stellplatzkapazitäten durch die Betreiber der Kernkraftwerke bei dem Betreiber des TBL-Gorleben vertraglich gesichert und damit korrespondierende Zahlungsverpflichtungen begründet, mit denen im Ergebnis die Kosten des Zwischenlagers auf die voraussichtlichen Nutzer umgelegt wurden. Diese Rechtspositionen unter-

liegen dem grundrechtlichen Schutz des Eigentums. Die verbleibenden Zwischenlagerkapazitäten im TBL-Gorleben werden nunmehr nutzlos und entwertet.

Ferner ergibt sich aus der neuen Sorgspflicht des § 9a Abs. 2a Atomgesetz für die Betreiber der Kernkraftwerke die Verpflichtung, zumindest an einzelnen Zwischenlagerstandorten zusätzliche bauliche Maßnahmen zu treffen und eine Änderung der jeweiligen atomrechtlichen Aufbewahrungsgenehmigung zu beantragen, um überhaupt die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für die Zwischenlagerung von HAW-Glaskokillen aus der Wiederaufarbeitung sicherzustellen. Der dadurch veranlasste Aufwand beläuft sich voraussichtlich für jeden betroffenen Standort auf einen deutlich zweistelligen Millionenbetrag, obwohl bereits die erforderlichen Zwischenlagerkapazitäten im TBL-Gorleben finanziert wurden und in hinreichendem Umfang bestehen.

### **1.3 Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes**

Die Entsorgung steht zudem im Widerspruch zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen des Vertrauensschutzes. § 9a Abs. 2a Atomgesetz greift rückwirkend in schutzwürdig begründete Vertrauenspositionen ein. Wie bereits erwähnt, wurden umfangreiche Investitionen in das TBL-Gorleben getroffen. Die Betreiber der Kernkraftwerke haben sich über entsprechende vertragliche Vereinbarung die erforderlichen Zwischenlagerkapazitäten gesichert und die korrespondierenden Finanzierungsverpflichtungen übernommen. Damit sind sie den gesetzlichen Vorgaben aus § 9a Abs. 1b Satz 4 Atomgesetz nachgekommen, die eine Nachweisführung für die geordnete Beseitigung der Fälle aus der Wiederaufarbeitung erfordert. Diese Investitionen waren gesetzlich veranlasst und durch die jährliche aufsichtsbehördliche Bestätigung der Entsorgungsnachweisführung noch weitergehend fundiert. Diese schutzwürdige Vertrauensinvestition wird durch die neue Regelung rückwirkend entwertet und die vorgesehene Nutzungsmöglichkeit aufgehoben. Zudem wird eine neue rechtliche Verpflichtung begründet, weitere Kapazitäten in den Standortzwischenlager für die Abfälle aus der Wiederaufarbeitung zu schaffen.

## **2. Keine hinreichende verfassungsrechtliche Rechtfertigung**

Aus verfassungsrechtlicher Perspektive bedürfen Maßnahmen, die in grundrechtlich geschützte Rechtspositionen eingreifen, einer hinreichenden verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dies gilt für die Beschränkung der Berufsausübung (Art. 12 Grundgesetz), den Eingriff in grundrechtlich geschützte Eigentumspositionen (Art. 14 Grundgesetz) und für die rückwirkende Enttäuschung verfassungsrechtlich schutzwürdigen Vertrauens dem Grunde nach in vergleichbarer Weise. Voraussetzung dafür ist ein verfassungsrechtlich legitimer Eingriffszweck – ein Gemeinwohlbelang von erheblichem Gewicht –, der im Rahmen der Gesamtabwägung mit der Schwere des Eingriffs in die grundrechtlich geschützten Rechtspositionen die Grenze der Zumutbarkeit nicht überschreiten darf. Insbesondere bei einer Enttäuschung des verfassungsrechtlich schutzwürdigen Vertrauens bedarf es besonderer öffentlicher Interessen, die gerade die rückwirkende Entwertung unter Wahrung der Verhältnismäßigkeit rechtfertigen können. Diesen Anforderungen genügt § 9a Abs. 2a Atomgesetz nicht.

Es fehlt bereits an einem verfassungsrechtlich legitimen Zweck von erheblichem Gewicht, auf das sich die Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Rechtspositionen zur Rechtfertigung stützen ließe. Die Neuregelung der Sorgspflicht in § 9a Abs. 2a Atomgesetz ist durch keinen übergeordneten Gemeinwohlbelang zu gerechtfertigt, der nach dem Grundgesetz eine besondere Anerkennung oder ein spezifisches verfassungsrechtliches Gewicht erfahren hätte. Rein politisch motivierte Interessenlagen sind verfassungsrechtlich unerheblich – politische Gemengelage sind gerade die Stunde der Grundrechte.

- Die amtliche Gesetzesbegründung verweist auf die gesetzgeberische Intention, die Abfälle aus der Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe aus dem Ausland entgegen der bisher geplanten und seit dem Jahr 1996 umgesetzten Vorgehensweise nicht im TBL-Gorleben zwischenzulagern, sondern in Standortzwischenlagern unterzubringen. Dieses Anliegen ist jedoch kein eigenständiger legitimer Sachgrund. Das TBL-Gorleben erfüllt unstreitig die tatsächlichen Voraussetzungen und die genehmigungsrechtlichen Anforderungen für die zuverlässige Zwischenlagerung. Der Ausschluss der zukünftigen Nutzung der noch vorhandenen Zwischenlagerkapazitäten im TBL-Gorleben beruht auf rein politisch motivierten Erwägungen.
- Dies gilt auch für das zweite gesetzgeberische Motiv der amtlichen Gesetzesbegründung, wonach der Standort Gorleben im Rahmen des Standortauswahlverfahrens wie alle anderen möglichen Standorte für ein Endlager für insbesondere hochradioaktive Abfälle behandelt werden soll. Diese Grundsätze sind ausdrücklich in § 29 Standortauswahlgesetz geregelt, der für den Salzstock Gorleben vorschreibt, dass dieser nach den allgemeinen Kriterien und Anforderungen in das Standortauswahlverfahren einbezogen wird. Es besteht ausdrücklich keine Sonderstellung. Nichts anderes gilt aufgrund des bisherigen Zwischenlagers – dem TBL-Gorleben –, das als solches nichts mit der Standortauswahl für ein Endlager zu tun hat. Dieser Umstand hat damit ohnehin für die Standortauswahl keine Relevanz, wie sich eindeutig aus dem Standortauswahlgesetz ergibt.
- Erst recht ergibt sich kein verfassungsrechtlicher Rechtfertigungsgrund aus der politischen Opportunitätsabwägung, dass die Landesregierung Niedersachsen ihre Zustimmung zum Standortauswahlgesetz von einem gesetzgeberischen Ausschluss künftiger Transporte von radioaktiven Abfällen nach Gorleben abhängig machte. Die allgemeine Motivationslage, durch Zugeständnisse die politischen Mehrheitsverhältnisse sicherzustellen, ist kein Sachgrund von verfassungsrechtlicher Erheblichkeit.

### **3. Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Systemgerechtigkeit und der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung**

Die Neuregelung der Sorgpflicht in § 9a Abs. 2a Atomgesetz ist schließlich auch mit den verfassungsrechtlichen Geboten der Systemgerechtigkeit und der Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung unvereinbar.

Die Neuregelung widerspricht dem übergeordneten, gesetzlich festgelegten Ziel der Transportminimierung. Aufgrund dieser Erwägung wurden mit der 10. Atomgesetznovelle aus dem Jahr 2002 die Regelungen über den Ausschluss der Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen in § 9a Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 Satz 3 Atomgesetz eingefügt und die Verpflichtung zu Errichtung und Betrieb von standortnahen Zwischenlagern begründet. Die amtliche Gesetzesbegründung verweist in diesem Zusammenhang ausdrücklich auf das gesetzgeberische Anliegen der "Gewährleistung des übergeordneten Ziels der Transportminimierung" (BT-Drs. 14/6890, S. 24). Demgemäß sollen möglichst wenige Transporte von Kernbrennstoffen durchgeführt werden. Aus dem nun neu eingeführten Erfordernis des § 9a Abs. 2a Atomgesetz ergibt sich jedoch die gegenteilige Folge – die Erhöhung der Anzahl der erforderlichen Transporte. Dies beruht auf dem Umstand, dass die Abfälle aus der Wiederaufarbeitung in La Hague und Sellafield nicht mehr in der bisherigen Weise in zusammengefassten Transportvorgängen in das zentrale Zwischenlager (TBL-Gorleben) überführt werden können. Stattdessen müssen künftig die zurückzuführenden Abfälle aus der Wiederaufarbeitung auf mehrere Standortzwischenlager aufgeteilt werden, so dass zwangsläufig eine größere Anzahl von Transporten notwendig wird.

## B. KOSTENTRAGUNG NACH DEM STANDORTAUSWAHLGESETZ

### I. Historische Entwicklung der Kostentragungspflicht

#### 1. Beitragsregime gemäß § 21b Atomgesetz

Die rechtlichen Voraussetzungen zur Refinanzierung der Untersuchungsmaßnahmen einschließlich der Kosten der Errichtung eines Endlagers wurden im Jahr 1980 mit der Einführung des § 21b Abs. 1 Atomgesetz geschaffen. Danach werden "von demjenigen, dem sich ein Vorteil durch die Möglichkeit der Inanspruchnahme" von Anlagen nach § 9a Abs. 3 Atomgesetz bietet, **Beiträge** erhoben, auch in Form von Vorausleistungen (§ 21b Abs. 2 Atomgesetz). Der neu geschaffene § 21b Atomgesetz sah demnach ein **Beitragsregime** zur Finanzierung des Endlagers vor. Die Höhe der jeweiligen Beiträge und der Verteilungsschlüssel ergeben sich aus der hierzu ergangenen Durchführungsverordnung, der sogenannten Endlagervorausleistungsverordnung. Danach haben die Betreiber der Kernkraftwerke 96,5 % des Finanzierungsaufwandes eines Endlagers für hoch radioaktive Abfälle zu tragen, den Rest die anderen Nutzer. Auf der Grundlage dieser Regelungen haben die Vorausleistungspflichtigen **vollständig** die Kosten für die bisherige Standortsuche und Erkundung von Gorleben getragen (ca. 1,8 Mrd. EUR).

Diese Form der Vorfinanzierung war aus grundsätzlichen, auch finanzverfassungsrechtlichen Erwägungen nicht unumstritten, das Verwaltungsgericht Braunschweig gab einer Klage gegen Vorausleistungsbescheide statt (Urteil vom 18. August 1994). Das Berufungsverfahren vor dem OVG Lüneburg wurde nach der mündlichen Verhandlung zum Ruhen gebracht, um eine konsensuale Lösung zu ermöglichen.

## 2. Alternative Standortsuche und Verabschiedung des Standortauswahlgesetzes

Die im Herbst 1998 gebildete rot-grüne Regierung hatte eine Neuausrichtung der Kernenergiepolitik zum Ziel. Das umfasste auch die Hinterfragung des Standortes Gorleben. Im Februar 1999 richtete der damalige Bundesumweltminister Trittin einen Arbeitskreis 'Auswahlverfahren für Endlagerstandorte' (AkEnd) ein. Zur Finanzierung der vorgeschlagenen alternativen Standortsuche entwickelte der Bund ein neues Verbandslasten-Modell, das auf eine Anregung von Prof. F. Kirchhof zurückging. Das Verbandslasten-Modell wurde nach der Beendigung des sogenannten Moratoriums der Erkundung von Gorleben im Oktober 2010 nicht weiter verfolgt. Zwar hielt Minister Röttgen zunächst am Standort Gorleben fest. Noch im Frühjahr 2010 beauftragte er die GRS mit einer **umfassenden Sicherheitsanalyse** (auf das Ergebnis gehe ich später noch kurz ein). Entgegen der Ankündigung von Minister Röttgen und dem sich abzeichnenden positiven Ergebnis der Syntheseberichte und der Sicherheitsanalyse schwenkte der BMU, auch nach dem Wechsel zu Minister Altmaier, zur Erreichung eines **politischen Konsenses** auf das Konzept der alternativen Standortsuche um. Der vorgelegte Gesetzentwurf griff als Finanzierungsinstrument zunächst noch auf das Beitragsregime zurück. Durch eine Änderung des § 21b Atomgesetz sollten die Kosten für die neue Standortsuche als **notwendiger Aufwand** für die Errichtung eines Endlagers ausgewiesen werden, wodurch die beitragspflichtigen künftigen Nutzer des Endlagers diese Kosten als (Vorausleistungs-)Beitrag neben den Kosten für Gorleben ebenfalls zu tragen gehabt hätten. Die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Beitragsfinanzierung der alternativen Standortsuche wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens jedoch bezweifelt, auch im Rahmen einer öffentlichen Anhörung vor dem zuständigen BT-Ausschuss. Nach der Anhörung im Ausschuss wurde der im Gesetzentwurf geregelte Finanzierungsmechanismus maßgeblich geändert. Die vorgesehene Beitragsfinanzierung wurde im Standortauswahlgesetz durch das System einer Umlage **ersetzt** (BT-Drs. 17/14181, S.25 ff.).

## 3. Umlage-Finanzierung

Die im Rahmen des Standortauswahlverfahrens entstehenden Kosten werden von den künftigen Nutzern des Endlagers gemäß den §§ 21 ff. Standortauswahlgesetz **als Umlage** erhoben. Der Begriff 'Beitrag' wurde gesetzgebungstechnisch durch den Begriff 'Umlage' ersetzt, konsequent als Substantiv wie adjektivisch ("umlagefähig"). Es hat sich zwar das Wording geändert. Die Gesetzessystematik und das Gesetzesziel – die Vollfinanzierung der Suche und Errichtung des Endlagers durch die Umlagepflichtigen – sind gegenüber dem Gesetzentwurf identisch geblieben. Weder das Gesetz noch die Gesetzesbegründung erläutern den finanzverfassungsrechtlichen Charakter der Umlage. Der Begriff der Umlage ist bisher nur bekannt als Instrument eines Finanzausgleiches zwischen öffentlichen Körperschaften oder auch Privaten ("EEG-Umlage"), sowie im Bereich der Bankenaufsicht. Nicht aber enthält der Begriff eine verfassungsrechtliche Legitimation zur Erhebung von Kosten oder zur Refinanzierung einer öffentlichen Einrichtung.

## 4. Abgabenrechtliche Einordnung der Umlage

Welche Bezeichnung der Gesetzgeber für eine Abgabe wählt, ist für die rechtliche Qualifizierung unerheblich. Die Verfassungsmäßigkeit der Umlage-Finanzierung nach dem Standortauswahlgesetz hängt maßgeblich davon ab, welcher verfassungsrechtlich anerkannten **Abgabenart** sich die Umlage zuordnen lässt und ob die **Voraussetzungen** für diesen Abgabentypus vorliegen. Ist das nicht der Fall, sind die geplanten Einrichtungen / Maßnahmen über **Steuern** zu finanzieren. Die Finanzverfassung des Grundgesetzes baut auf der Steuerfinanzierung des Staates auf und trifft ausführliche Regelungen bezüglich der Gesetzgebungskompetenz, dem Haushaltsrecht, der Ertragshoheit und der Verwaltungskompetenz. Dem finanzverfassungsrechtlichen System des Grundgesetzes kann sich der Gesetzgeber nicht einfach dadurch entziehen, dass er hoheitliche Aufgaben durch nichtsteuerliche Abgaben finanziert. Nichtsteuerliche Abgaben bedürfen einer **besonderen verfassungsrechtlichen** Rechtfertigung. Die verfassungsrechtlich anerkannten parafiskalischen Abgabentypen lassen sich in **drei Gruppen** einordnen und systematisieren:

- (1) Die sogenannten **Vorzugslasten** (Beiträge und Gebühren),
- (2) Die **Sonderabgaben**,
- (3) Die sogenannten **sonstigen Abgaben** (unter anderem die Verbandslast und Abgaben mit Abschöpfungs- und / oder Lenkungsfunktion (diese Gruppe liegt hier erkennbar nicht vor, sodass darauf nicht weiter eingegangen wird)).

## 5. Umlage als Beitrag?

Die Umlage erfüllt nicht die finanzverfassungsrechtlichen Voraussetzungen eines Beitrages.

### 5.1 Individueller Vorteil erforderlich

Eine Beitragserhebung ist nur zulässig, wenn durch die hoheitliche Maßnahme – hier: die alternative Standortsuche – ein **individueller Vorteil** durch eine öffentliche Leistung geboten wird und somit ein konkretes Gegenleistungsverhältnis besteht (daher der Begriff 'Vorzugslast'). Ein solcher Vorteil wird den zur Kostentragung herangezogenen Umlagepflichtigen (im Wesentlichen den Betreibern der Kernkraftwerke) durch das Gesetz **nicht** vermittelt. Der individuelle Vorteil, d. h. die staatliche Gegenleistung, kann im vorliegenden Fall nur die **Nutzung** des Endlagers sein, das künftig den Abfallverursachern zur Verfügung stehen wird.

### 5.2 Kein Vorteil infolge politisch bedingten Schwenks

Durch die **politisch bedingte** alternative Standortsuche wird den Abfallverursachern kein Vorteil geboten. Die Unterbrechung der Standorterkundung von Gorleben und die Einschaltung einer deutschlandweiten alternativen Suche ist allein dem politischen Streben nach Konsens,

Transparenz und Partizipation geschuldet, nicht aber sachlich bedingt. Deshalb sind diese Kosten von der Allgemeinheit zu tragen und nicht von den sogenannten Umlagepflichtigen.

## 5.3 Mutmaßliche Eignungshöflichkeit von Gorleben

Gorleben wurde seit Ende der 70-er Jahre intensiv obertätig und dann untertätig untersucht. Das Ergebnis unzähliger Forschungsberichte, Screenings, Peer-Review-Verfahren und Bewertungen durch renommierte Körperschaften / Anstalten (des Bundes wie der Länder), Institute, Wissenschaftlern und Organisationen, im In- und Ausland, wurde gewissermaßen auf Hold gestellt. Die von der GRS ab Herbst 2010 durchgeführte vorläufige **Sicherheitsanalyse** (mit einer Vielzahl von Anlagebänden) einschließlich des zuvor erstellten **Syntheseberichtes** bestätigen die (**mutmaßliche**) **Eignungshöflichkeit** von Gorleben. Dies ist gewissermaßen eine Meta-Analyse der vorhandenen Untersuchungsergebnisse. Wenn und solange Gorleben als mutmaßlich geeigneter Endlagerstandort angesehen werden kann, muss dieser Standort **zu Ende untersucht** werden; und *diese* Untersuchung ist von den vorausleistungspflichtigen künftigen Nutzern des Endlagers zu tragen (wie schon bisher seit Anfang der 80-er Jahre). Für einen sachlich nicht zwingenden Schwenk zur alternativen Standorterkundung sind die Kosten von der Allgemeinheit (über den Haushalt des Bundes) zu tragen. Es ist gewiss **politisch legitim**, die Standorterkundung von Gorleben trotz der konstatierten vorläufigen Eignungshöflichkeit zu unterbrechen und aus politischen Gründen eine alternative Standortsuche vorzuschalten (eine andere Frage ist, ob die damit verbundenen Verzögerung der Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle um ca. zwei Generationen verfassungskonform ist). Von dieser Frage ist jedoch zu trennen, ob die **Kosten** der alternativen Standortsuche auf die künftigen Nutzer des Endlagers umgewälzt werden können. Mangels individuellen Vorteiles ist das gerade nicht möglich.

## 5.4 Vorfinanzierung von Gorleben

Die künftigen Nutzer des Endlagers haben die Kosten von Gorleben im vollen Umfange über Vorausleistungen gemäß § 21b Abs. 3 Atomgesetz in Verbindung mit der Endlagervorausleistungsverordnung **bezahlt**. Die Kosten wurden jährlich über Beitragsbescheide erhoben. Die Vorausleistungspflichtigen haben die Beiträge im Vertrauen darauf bezahlt (und das ursprünglich eingeleitete Gerichtsverfahren nicht weiter verfolgt), weil sie davon ausgehen durften, dass Gorleben solange untersucht wird, bis entweder die Eignung feststeht oder es Erkenntnisse über die Nicht-Eignung gibt. Jedenfalls konnten sie davon ausgehen, dass eine aus **politischen Gründen** (sie können ja durchaus legitim sein) erfolgende alternative Standortsuche die bisherigen Zahlungen nicht praktisch gegenstandslos macht und sie darüber hinaus mit den Kosten für die alternative Standortsuche belastet werden.

## 5.5 Alternative Standortsuche

Unabhängig davon, dass die politisch bedingte Untersuchung von deutschlandweit fünf alternativen Standorten von vornherein nicht beitragsfähig und damit auch insoweit nicht umlagefähig ist, wird ganz grundsätzlich die Auffassung vertreten, dass "ein Verfahren, das erst aus mehre-

ren Standorten einen auswählt, [ist] nicht durch Beiträge zu finanzieren" ist (F. Kirchhof, Finanzmodelle zur Refinanzierung der Standortsuche der atomaren Endlagerung, Tagungsband des 12. deutschen Atomrechtssymposiums, 2004, S. 311, 317). Nur der funktional **notwendige** Aufwand ist beitragsfähig. Davon geht auch § 21b Atomgesetz aus. Zudem müssen die Beiträge in einem **angemessenen Verhältnis** zu den Vorteilen stehen, die der Beitragspflichtige durch die Anlage erlangt. Auch auf diesen allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen (beitragsrechtlichen) Grundsatz rekurriert § 21b Abs. 3 Atomgesetz zu Recht. Das gilt in gleicher Weise für einen Beitrag im Gewande einer Umlage.

## 6. Umlage als Sonderabgabe?

Die Umlage erfüllt auch nicht die materiellen Voraussetzungen einer Sonderabgabe. Unabhängig von den sonstigen Kriterien einer finanzverfassungsrechtlich zulässigen Sonderabgabe scheiterte die Qualifizierung der Umlage als Sonderabgabe an der **fehlenden spezifischen Sachnähe** der Abgabepflichtigen zu der zu finanzierenden Aufgabe. Die Gruppe der Umlagepflichtigen (Sonderabgabepflichtigen) hat keine materiellen oder immateriellen Vorteile durch die Erfüllung der finanzierungsbedürftigen Aufgabe (der alternativen Endlagersuche). Es handelt sich um einen **politisch** bedingten Suchlauf. Für die kumulative Untersuchung von fünf potentiellen Endlagerstandorten haben die Umlagepflichtigen deshalb auch **keine Finanzierungsverantwortung**. Die Gründe für das Standortauswahlgesetz bestehen darin, einen "Konsens zwischen Bund und Ländern, Staat und Gesellschaft, Bürgerinnen und Bürgern" herbeizuführen (BT-Drs. 17/13471, S. 1). Ob der erwünschte Konsens erreicht wird, wird sich zeigen. Jedenfalls liegt die Herbeiführung eines politischen Konsenses (ebenso von Akzeptanz, partizipatorischen Überlegungen etc.) nicht in der Verantwortung der Abfallproduzenten, sondern in der Verantwortung der Politik. Die nach dem Gesetz umlagepflichtigen Kostenträger haben das Interesse an der **raschen Errichtung** eines geeigneten Endlagers. Und gegenwärtig sprechen die vorhandenen Erkenntnisse dafür, dass Gorleben diese Voraussetzungen erfüllt.

## 7. Grenzen der Zulässigkeit der Vorfinanzierung

Es spricht vieles dafür, dass hoheitlichen Maßnahmen / Anlagen parafiskalisch nur dann durch Beiträge / Sonderabgaben / Umlagen etc. **vorzufinanzieren** sind, wenn die beitragspflichtige Anlage in einem **überschaubaren Zeitraum** den künftigen Nutzern auch tatsächlich zur Verfügung gestellt wird. Das ergibt sich jedenfalls aus der bisherigen Rechtsprechung zu beitragspflichtigen Anlagen. Wann dieser überschaubare Zeitraum (der auch mit dem verfassungsrechtlichen Gesichtspunkt der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes verknüpft ist) endet, bedürfte vertiefter Überlegungen. Wenn die Anlage jedenfalls **erst Generationen später** (50, 60 oder 70 Jahre) *möglicherweise* zur Verfügung steht, dürfte der zulässige Zeitraum überschritten sein. Auch das könnte dafür sprechen, die Verfahren über staatliche Mittel (Haushaltsmittel) vorzufinanzieren und dann zu einem späteren Zeitraum (wenn sich die Anlage konkretisiert) die Kosten über Vorausleistungsbeiträge, Beiträge oder Gebühren zu refinanzieren.

## C. VERZÖGERUNG DER ERRICHTUNG DES ENDLAGERS DURCH DAS STANDORTAUSWAHLGESETZ

Das Standortauswahlgesetz geht davon aus, dass das **Standortauswahlverfahren** – d. h. alleine die Auswahl eines möglicherweise geeigneten Standortes – bis zum Jahr 2031 abgeschlossen sein soll (§ 1 Abs. 3). Das ist nach allen mir bekannten Fachleuten unrealistisch. Auch der zuständige niedersächsische Umweltminister Stefan Wenzel geht von einer Verlängerung dieses Zeitraumes um zwei bis drei Dekaden aus (so in der FAZ vom 4. September 2014, S. 7. Dazu zuletzt G. Kühne, Nuclear Law In Progress, Tagungsband zum INLA-Kongress 20.-23. Oktober 2014 in Buenos Aires, S. 337 ff., 385). Geht man nur von einer Verschiebung von 20 Jahren aus, ist man im Jahre 2051. Und dann erst beginnt das **Planfeststellungsverfahren** mit allen Unwägbarkeiten. An dieser Stelle sei nur daraufhin gewiesen, dass der Zeitraum von Beginn des Planfeststellungsverfahrens für den Endlagerstandort **Konrad** (einem Endlager für schwach- und mittel radioaktiver Abfälle) 1982 erfolgte und die mutmaßliche Inbetriebnahme dieses Endlagers soll 2022 erfolgen, mithin 40 Jahre später. Das bedeutet, dass das künftige Endlager für **hoch radioaktive Abfälle** (das ist um einiges komplexer als ein Endlager für schwach- und mittel radioaktiver Abfälle) irgendwann in **ferner Zukunft** betriebsbereit sein wird. Unabhängig davon wie man zu dieser oder anderen möglichen Zeitachsen steht: Das Standortauswahlgesetz führt zu einer Verlagerung des Problems in künftige Generationen, und zwar nicht in die nächste, sondern wahrscheinlich in die über-übernächste. Ich halte es für zweifelhaft, ob dies verfassungsrechtlich zulässig ist.

## D. GEMENDELAGE ZWISCHEN GESETZGEBUNG, BUNDESTAGSBESCHLÜSSEN UND VERWALTUNG

### I. Hyperkomplexe Gemengelage

Das Parlament ist als **Gesetzgebungsorgan** (viermal) zum Erlass von Gesetzen gefordert. Der Bundestag ist daneben in einer Vielzahl von Fallkonstellationen als **beschließendes Organ** (ohne dass es sich um Gesetzgebung handelt) eingebunden, daneben gibt es die 'Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe', und schließlich ist die Exekutive mit den Verfahren durch eine Vielzahl von Ämtern und Behörden auf Bundes- und Länderseite eingebunden. Ich lasse dahin gestellt, ob dies **verfassungsrechtlich zulässig** und verfassungspolitisch klug und bürger-nah ist und der Transparenz und auch Partizipation dient. Jedenfalls ist dieses Gesetz **einzigartig** und in der Gesetzgebung ohne Vorbild. Es ist **hyperkomplex**, und ich möchte an dieser Stelle nur darauf hinweisen, dass hyperkomplexe Verfahren und verschachtelte Systeme (auch im Sinne der Systemtheorie Luhmanns) implodieren können. Das Gesetz führt nicht zu einer Reduktion von Komplexität sondern zu einer Summierung (Aggregation). Ist das eine kluge und bürgernahe Gesetzgebung? Wer versteht dies? Wem ist damit gedient? Diesen Fragen müsste man auch vor dem Hintergrund der durch die Verfassung gezogenen Grenzen näher nachgehen.

## II. Zulässigkeit der Übertragung von Aufgaben auf das Parlament und den Gesetzgeber?

Unbeschadet der vorstehenden Hinweise auf die Hyperkomplexität und ihrer Bedeutung stellt sich die Frage, ob es nach den Grundsätzen der Rechtsprechung zulässig ist, das Parlament in dieser vielfältigen Form als Gesetzgeber einzubinden. Auch nach der sogenannten Stendal-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes könnten sich insoweit Zweifel ergeben. Der **Rechtsschutz** des Bürgers wird verkürzt. Die Kompetenzabgrenzung zwischen Verwaltung und Gesetzgebung und die Bindungswirkung gesetzgeberischer Entscheidung sind nicht klar. Und ob schließlich die Einbindung des Gesetzgebers zu einer Erhöhung der demokratischen Legitimation führt und wie sich dies zu der ebenfalls demokratisch legitimierten Entscheidung der fachlich und personell ausgewiesenen Verwaltung verhält, wäre zu hinterfragen, auch wenn es sich in diesem Zusammenhang möglicherweise um eher verfassungspolitische und demokratietheoretische Probleme handelt. Hinzu kommt, dass der Grundsatz der Diskontinuität gilt und im übrigen **kein Gesetzgeber** den nächsten bindet. Die sich daraus ergebenden Unwägbarkeiten sind groß. Wie sie sich zu den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der **Rechtssicherheit** und des **Vertrauensschutzes** verhalten, bedürfte näherer Untersuchung. Auch aus dieser Unwägbarkeit folgt meines Erachtens, dass die Refinanzierung dieser Maßnahmen nur über öffentliche Haushalte erfolgen kann (und nicht über eine Umlage, Beitrag etc.).

## III. Minderung des effektiven Rechtsschutzes, Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz

Die verfassungspolitische Seite ist das eine, der **verfassungsrechtlich gebotene** Rechtsschutz das andere. Die vielfache Einbindung des Gesetzgebers und die hyperkomplexe Gemengelage könnte im Hinblick auf die verfassungsrechtlich gewährleistete **Garantie des effektiven Rechtsschutzes** ein Problem sein. Gegen Parlamentsgesetze kann der Bürger nur im Wege der Verfassungsbeschwerde vorgehen. Er hat nicht den normalen Instanzenzug zu den Fachgerichten. Die Verfassungsbeschwerde ist ein verfassungsrechtlicher Rechtsbehelf eigener Art und kein 'normales' Rechtsmittel. Im Übrigen könnte durch die vielfältige Ingerenz des Gesetzgebers auf die Verwaltungsverfahren (mit Bindungswirkung?) eine weitere Verkürzung des Rechtsschutzes eintreten. Was der Gesetzgeber entschieden hat, kann die Verwaltung nicht in Frage stellen. Am Ende des Tages kann auch hier wiederum nur das Bundesverfassungsgericht im Wege einer (Urteils-)Verfassungsbeschwerde helfen. Das entspricht nicht dem herkömmlichen Verständnis eines effektiven Rechtsschutzes. Ich kann an dieser Stelle nur darauf hinweisen, das Thema bedürfe einer vertieften Untersuchung (wie alles andere auch).

Berlin, den 29. Oktober 2014

Prof. Dr. Christoph Moench