

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Beratungsunterlage zu TOP 3
der 5. Sitzung**
Zusammenfassung des Kurzvortrags
von Dr. Olaf Däuper

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 44</p>
--

Aktenvermerk

Evaluierung des Standortauswahlgesetzes (StandAG)

Schriftliche Zusammenfassung des Vortrags bei der Anhörung
der Kommission „Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“
am 3. November 2014 in Berlin

A. Umfang des Evaluierungsauftrags

Der Umfang des Evaluierungsauftrags der Kommission „Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“ (im Folgenden: Kommission) ist umstritten. Teilweise wird angenommen, die Kommission habe lediglich den Auftrag, das StandAG anhand technisch-wissenschaftlicher Kriterien zu überprüfen und entsprechend Vorschläge für die Kriterien der Standortauswahl zu machen. Andererseits soll die Kommission nach dem Wortlaut des § 4 Abs. 1 Satz 3 StandAG das Gesetz (insgesamt) einer Prüfung unterziehen. Auch nach § 3 Abs. 3 StandAG gibt es keine Begrenzung der Regelungen, für die die Kommission Alternativvorschläge unterbreiten kann. Insofern ist nach meiner Auffassung mit dem Wortlaut von einem umfassenden weiten Evaluierungsauftrag auszugehen, der sowohl technisch-wissenschaftliche Kriterien als auch Gesetzesmodifikationen einschließt. Umgekehrt bedeutet dies nicht, dass die Kommission sich nicht aber auch auf einige Schwerpunkte in ihrer Arbeit beschränken dürfte.

B. Themenbereiche der Stellungnahme

Im Folgenden beschränke ich mich auf Ausführungen zu drei aus juristischer Sicht interessanten Themenbereichen:

I. Behördenstruktur

Das StandAG machte die Errichtung des neuen Bundesamts für kerntechnische Entsorgung (BfE) erforderlich, welches - wie das bereits bestehende Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) - unter der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) steht. Dabei soll das BfE als Regulierungsbehörde über die Entsorgung hoch radioaktiver Abfälle wachen, während das BfS die Aufgaben des Vorhabenträgers übernimmt. Die Aufgabenverteilung lässt Schwierigkeiten bei der Kompetenzabgrenzung zwischen den Behörden erwarten. Darüber hinaus ist fraglich, ob angesichts der Aufsicht des BMUB über beide Behörden die von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-RL (2011/70/Euratom) geforderte Trennung von Aufsichtsbehörde und Vorhabenträ-

ger ausreichend gesichert ist. Selbst wenn man letzterem Einwand – wie ich meine zu Recht – nicht folgt, bleiben dennoch folgende Kritikpunkte:

Das BfS ist personell nicht ausreichend ausgestattet, um die Aufgaben als Vorhabenträger vollständig selbst zu übernehmen. Es ist zu erwarten, dass es sich teilweise privater Gesellschaften wie der Deutschen Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE), welche sich (mittelbar) überwiegend in Hand der juristischen Personen, die wiederum die Kernkraftwerke betreiben, befindet, bedienen wird. Die dadurch entstehende Verflechtung privater und öffentlicher Interessen und bereits entstandene Intransparenz erscheint zumindest fragwürdig.

Die Behördenstruktur sollte daher von der Kommission nochmal komplett überdacht werden. Ein Ansatz für eine Neuorganisation könnte die Übertragung aller Aufsichts- und Überwachungsaufgaben auf eine einzige Bundesoberbehörde (BfS, BfE oder eine gemeinsames – neues – Bundesamt, zumindest aber eine sehr enge Kooperation von BfS und BfE) sein. Für die Vorhabenträgerschaft böte sich die Gründung einer bundeseigenen Gesellschaft an, welche personell und fachlich ausreichend ausgestattet wird und als Gesellschaft in öffentlicher Hand unter umfassender staatlicher Kontrolle steht. Auch eine Rücküberführung der bestehenden DBE in Eigentum des Bundes könnte erwogen werden.

II. Rechtsschutz

Die wesentlichen Entscheidungen im Rahmen der Endlagersuche werden durch Parlamentsgesetze erlassen. Anders als bei Entscheidungen der Exekutive führt die Legalplanung zu einem teilweise verkürzten Rechtsschutz. So sind insbesondere wesentliche Punkte, die die abschließende Standortentscheidung tragen, nur noch durch die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde angreifbar. Dies führt zum einen zu einem beschränkten Kreis von beschwerdeberechtigten Personen, da die Beschwerdebefugnis für eine Verfassungsbeschwerde auf die vom jeweiligen Gesetz konkret betroffenen Personen begrenzt ist. Staatlich anerkannten Umweltverbänden bliebe der Rechtsweg in diesem Fall verwehrt. Zum anderen ist der gerichtliche Überprüfungsmaßstab bei Verfassungsbeschwerden beschränkt auf die Verfassung, während Verwaltungsentscheidungen auch anhand einfacher Gesetze gemessen würden.

Insgesamt sollte die Erweiterung des Rechtsschutzes durch Regelung zusätzlicher Klagemöglichkeiten untersucht werden. Dies würde aus meiner Sicht der Akzeptanz des Gesetzes in der teilweise ohnehin misstrauischen Öffentlichkeit deutlich erhöhen, wohingegen der zu befürchtende zusätzliche Zeitverzug - von im schlech-

testen Fall mehreren Jahren - vor dem Hintergrund der Größe der Aufgabe nur eine untergeordnete Rolle spielen sollte.

III. Finanzierung

Das Umlageverfahren nach den §§ 21 ff. StandAG sieht vor, dass die Standortsuche von den Kernkraftwerksbetreibern durch Beiträge finanziert wird. Angesichts der bereits erfolgten Leistungen in Höhe von ca. 1,6 Milliarden Euro für die Erkundung des Standorts Gorleben stellt sich die Frage, ob durch die alternative Standortsuche eine unzulässige „Beitragsdoppelung“ erfolgt. Abstrakt kann diese Rechtsfrage nicht entschieden werden.

Allerdings entspricht die Durchführung einer alternative Standortsuche heutigen (internationalen) Standards zur Gewährleistung der „für die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG). Die seit dem Kalkar-Urteil (BVerfGE 49, 89) des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1978 entwickelte Rechtsfigur des *dynamischen Grundrechtsschutzes* erfordert zudem die bestmögliche Risikovorsorge. In diesem Rahmen erscheint auch eine nicht unerhebliche Steigerung der Kosten für die Standortsuche gerechtfertigt und von den Kraftwerksbetreibern hinzunehmen, soweit sich damit ein Risiko manifestiert, das einer Hochrisikotechnologie immanent ist. Zumal es von Beginn an nicht auszuschließen war, dass es im Laufe der Suche und Erkundung eines Endlagers neue oder zusätzliche wissenschaftliche Erkenntnisse gibt, die eine Ausweitung oder Neuorientierung des Such- und Erkundungsprozesses erfordern. Eine abschließende Entscheidung im Streit um die Kostentragung im Hinblick auf die bisher erfolgte Erkundung von Gorleben als Endlager, aber auch der Finanzierung standortnaher Zwischenlager wird wohl nur gerichtlich und nicht einvernehmlich erfolgen können.

Für die langfristige Planung und Sicherung der Finanzierung für den Atomausstieg wäre die Entwicklung eines umfassenden Konzepts zur Sicherstellung der Finanzierung von Stilllegungs- und Entsorgungsverpflichtungen wünschenswert.

Berlin, 3. November 2014

Dr. Olaf Däuper
Rechtsanwalt

Evaluierung des Standortauswahlgesetzes (StandAG)

3. November 2014: Anhörung
bei der Kommission „Lagerung
hochradioaktiver Abfallstoffe“

Agenda

- I. Evaluierungsauftrag der Kommission
- II. Übersicht StandAG
- III. Kritische Würdigung
 1. Behördenstruktur
 2. Rechtsschutz
 3. Finanzierung
- IV. Fazit

Evaluierungsauftrag der Kommission

- ▶ Prüfungsauftrag an die Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe („Kommission“) laut StandAG:
 - § 4 Abs. 1 Satz 3: [Die Kommission] unterzieht dieses Gesetz einer Prüfung und unterbreitet Bundestag und Bundesrat entsprechende Handlungsempfehlungen.
 - § 3 Abs. 3: Hält die Kommission Regelungen dieses Gesetzes für nicht angemessen, so legt sie dies in ihrem Bericht dar und unterbreitet einen Alternativvorschlag.
- ▶ Wortlaut StandAG: umfassender Prüfungsauftrag des StandAG bzgl. aller Regelungsinhalte
 - enge Auffassung: Prüfung nur der techn.-wissenschaftl. Kriterien und Öffentlichkeitsbeteiligung (gem. Aufzählung in § 4 Abs. 2 Nr. 1-5)

Übersicht StandAG

Das StandAG ist unterteilt in 6 Kapitel

- ▶ 1. Kapitel: Allgemeines, insb. Vorschriften zu den beteiligten Akteuren, der Kommission, dem **Bundesamt für Strahlenschutz (BfS)** und dem **Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE)**
- ▶ 2. Kapitel: Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung
- ▶ 3. Kapitel: Verfahren zur Standorterkundung & -auswahl, insb. **Entscheidung über Erkundungen** und **Standortentscheidung**
- ▶ 4. Kapitel: **Kosten**
- ▶ 5. & 6. Kapitel: Umgang mit Gorleben & Übergangsregelung

Behördenstruktur - Übersicht

- ▶ **Bundesamt für Strahlenschutz (BfS)** als Vorhabenträger
- ▶ StandAG: Neueinrichtung des **Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung (BfE)**
- ▶ BfS und BfE beide unter Aufsicht des **BMUB**
- ▶ weiterer wichtiger Akteur (nicht im StandAG erwähnt):
Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE)
 - wird vermutlich von BfS mit Erkundungsmaßnahmen beauftragt

Behördenstruktur

Bundesamt für Strahlenschutz (BfS)

- ▶ **Vorhabenträger** für das Standortauswahlverfahren, § 6 StandAG, danach insb. zuständig für:
 - Vorschläge für Auswahl der Standortregionen und zu erkundende Standorte
 - Erstellung der standortbezogenen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien (§ 15 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 StandAG)
 - Durchführung der übertägigen und untertägigen Erkundung (§ 16 Abs. 1 StandAG)

- ▶ Außerdem nach § 23 Abs. 1 Nr. 2 AtG zuständig für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle
 - **Überwachung der Endlager** Schacht Konrad, Morsleben und von Asse II
 - Übertragung von Planung und operativen Betrieb auf Dritte, z.B. **DBE**

Behördenstruktur

Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE)

- ▶ Errichtet seit dem 01.09.2014
- ▶ **Regulierungsbehörde** für das Standortauswahlverfahren, § 7 StandAG, soll grds. zuständig sein für:
 - Prüfung der Vorschläge des Vorhabenträgers (BfS) zur übertägigen und untertägigen Erkundung (§ 14 und § 17 Abs. 1 StandAG)
 - Festlegung von Erkundungsprogrammen und standortbezogenen Prüfkriterien (§ 15 und § 18 StandAG)
 - Feststellung der Einhaltung der Kriterien des StandAG im Standortauswahlverfahren (§ 17 Abs. 4 StandAG)
 - abschließender Vorschlag für einen Standort (§ 19 StandAG)
- ▶ **Aktuell einzige Aufgabe:** Erlass Kostenbescheide zur Finanzierung Standortauswahlverfahren (vgl. §§ 25 f. StandAG)

Behördenstruktur - Zusammenfassung

Probleme der vorgesehenen Behördenstruktur:

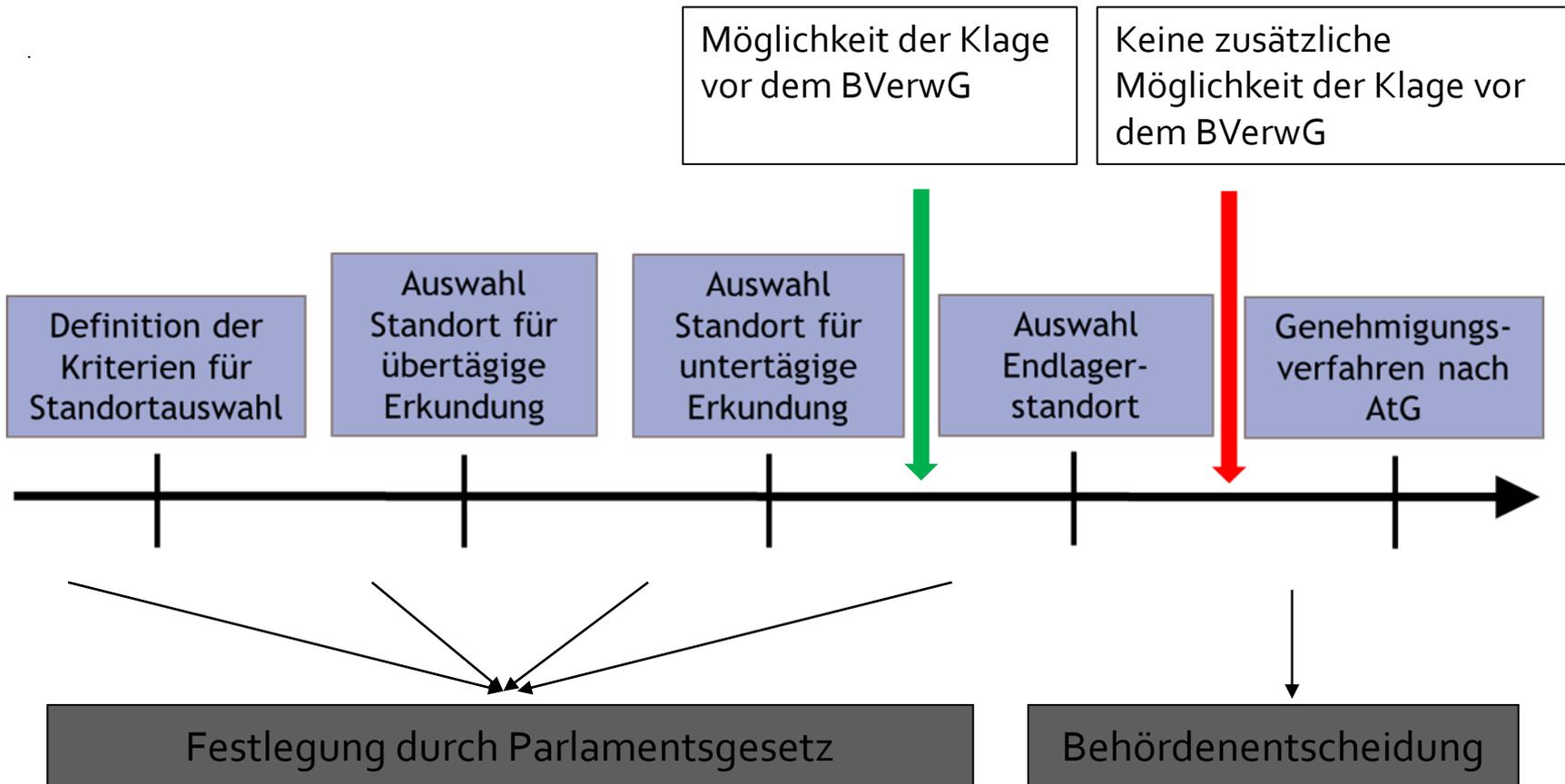
- ▶ Kompetenzabgrenzungsschwierigkeiten BfE-BfS
- ▶ Übertragung der Atomaufsicht auf übergeordnete Regulierungsbehörde gem. Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-RL (2011/70/Euratom) rechtlich ausreichend und institutionell sinnvoll?
- ▶ Rolle der DBE historisch „kontaminiert“ – Evaluierung sollte auch institutionelle Fragen stellen und faktische Verflechtungen aufklären und transparent machen

Alternativen/Weiterentwicklung Behördenstruktur

Denkbare Alternative:

- ▶ Bündelung der Aufgaben von Vorhabenträger/Betreiber der Endlager in bundeseigener Gesellschaft
 - Betrieb aller bestehenden und zukünftigen Endlager
 - Durchführung von Erkundungen im Endlagersuchprozess
- ▶ Sämtliche Aufsichts-/Überwachungsaufgaben bei nur einer Bundesbehörde (Verschmelzung BfE und BfS, ggf. enge Kooperation)
 - Regulierungsbehörde
 - Aufsicht über Endlagersuchprozess, Aufsicht und Überwachung bestehender und zukünftiger Zwischen- und Endlager

Rechtsschutz in der Übersicht



Rechtsschutz - Denkanstöße

- ▶ Umfassender Rechtsschutz nicht gewährleistet
 - Klagemöglichkeit vor dem BVerwG nur gegen Auswahlentscheidung für Standort zur untertägigen Erkundung
 - UVP erst im Rahmen der untertägigen Erkundungen: Grundlage für Standortentscheidung
 - Rechtsschutz gegen abschließende Standortentscheidung nur noch durch Verfassungsbeschwerde gegen das Gesetz
- ▶ Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht?
 - Art. 11 Abs. 3 UVP-RL (RL 2011/92/EU): NGO's müssen gegen Entscheidungen klagen können, die UVP erfordern → keine Beschwerdebefugnis für Verfassungsbeschwerde
- ▶ Ermöglichung eines Zugangs zu verwaltungsgerichtlicher Überprüfbarkeit für abschließende Standortentscheidung?

Finanzierung - Beitragserhebung (1)

- ▶ Umlageverfahren in StandAG neu eingeführt, §§ 21 ff
- ▶ Kosten als Beiträge für den notwendigen Aufwand der Endlagererrichtung umlagefähig
 - Beitrag = nicht-steuerliche Abgabe
 - zulässig als Gegenleistung für ein bevorzugtes Angebot des Staats an beitragspflichtige Gruppe = hier: Bereitstellung eines Endlagers
- ▶ Str.: Was ist mit Kosten für Standortauswahlverfahren vor Inkrafttreten des StandAG?
 - Presseberichte: Widersprüche zu Beitragsbescheiden (Gorleben und Schacht Konrad) bereits eingelegt

Finanzierung - Beitragserhebung (2)

- ▶ Vorwurf: „Beitragsdoppelung“ durch Umlage der Kosten für die (gestoppte) Erkundung von Gorleben und Standortsuche nach dem StandAG
- ▶ Zusätzliche Beitragserhebung für alternative Standortsuche im Grundsatz zulässig
 - Entspricht heutigen (internationalen) Standards zur Gewährleistung der „für die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden“ (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG)
 - KKW-Betreiber durften nicht auf Beschränkung der Standorterkundung in Gorleben vertrauen
 - Grund. dynamischer Grundrechtsschutz verlangt bestmögliche Risikovorsorge

Fazit

- ▶ Evaluationsauftrag weit zu verstehen
 - Steigert die Glaubwürdigkeit der Kommission und ermöglicht erst eine ergebnisoffene Suche
- ▶ Behördenstruktur effizienter gestaltbar;
Grundsatzentscheidung zur Rolle von Privaten zu treffen
- ▶ Ausweitung Rechtsschutzmöglichkeiten erhöhen
Glaubwürdigkeit des Verfahrens
- ▶ Finanzierung
 - Streit um Kostenerhebung für Gorleben-Erkundung (wie auch für standortnahe Zwischenlagerung) muss (wahrscheinlich) gerichtlich ausgefochten werden
 - Sicherstellung Verursacherprinzip auch bei Endlagerung Teil eines umfassenden Ausstiegskonzeptes

Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit.

Dr. Olaf Däuper, BBH Berlin
Tel +49 (0)30 611 28 40-15
olaf.daeuper@bbh-online.de
www.bbh-online.de