

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Beratungsunterlage zu TOP 3

der 5. Sitzung

Zusammenfassung des Kurzvortrags
von Prof. Dr. Johannes Hellermann

Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 47
--

Universität Bielefeld | Postfach 10 01 31 | 33501 Bielefeld

Prof. Dr. Johannes Hellermann
Raum: H 1 - 129
Tel.: 0521.106-4422
Fax: 0521.106-6048
johannes.hellermann@uni-bielefeld.deSekretariat : H. Lehmann
Raum : H 1 - 130
Tel.: 0521.106-6957

Bielefeld, 29. Oktober 2014

**Stellungnahme im Rahmen der Anhörung
der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe
zum Thema „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“
am 3. November 2014**

Wie dem Einladungsschreiben zu entnehmen ist, soll die heutige Anhörung zu dem Thema „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“ insbesondere dem Einstieg und der Strukturierung des Themas dienen. Hierzu kann meine Stellungnahme von vornherein nur einen Teilbeitrag aus spezifisch rechtswissenschaftlicher Perspektive leisten. Auch insofern geht es im Folgenden zunächst nur darum, den Zugang zu den rechtswissenschaftlich besonders relevanten Fragestellungen im Hinblick auf das Standortauswahlgesetz (StandAG) zu suchen und diese systematisch zu erfassen, ohne bereits Detailfragen aufzuwerfen oder gar zu beantworten.

I. Materiellrechtliche Basis der Standortauswahl

Wenn man das Gesetz in dieser Absicht betrachtet, besteht aus rechtlicher Sicht zunächst Anlass, sich hinsichtlich der materiellrechtlichen Grundlage der Standortsuche, namentlich der an die Wahrnehmung dieser Aufgabe anzulegenden grundsätzlichen Standards zu vergewissern. Anlass dazu gibt die bisherige Rechtslage auf der Grundlage des Atomgesetzes und deren Beurteilung insbesondere in der Rechtsprechung bis hin zu der des Bundesverfassungsgerichts. Dieses hat zwar ausdrücklich bestätigt, dass der von ihm mit Blick auf Atomkraftwerke entfaltete, grundrechtlich begründete Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge auch für Errichtung und Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle Gültigkeit besitzt.

BVerfG, NVwZ 2010, 114 (115, Tz. 21).

Allerdings war nach früherer Rechtslage die Standortvorauswahl Angelegenheit des Betreibers und Antragstellers. Als Voraussetzung für die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfälle schrieb dann § 9b AtG a.F. ein Planfeststellungsverfahren vor, das – höchststrichterlich

bestätigt – der Planfeststellungsbehörde keine planerische Gestaltungsfreiheit eröffnen, sondern eine gebundene Entscheidung mit einem strikt einzuhaltenden Prüfprogramm vorsehen sollte; in diesem Prüfprogramm sollte für Erwägungen zu Standortalternativen kein Raum sein.

BVerwG, NVwZ 2007, 837 (838, Tz. 13 f.); im Hinblick auf die Verfassungskonformität bestätigt durch BVerfG (3. Kammer des Ersten Senats), NVwZ 2010, 114 (119, Tz. 60).

Es wäre jedoch unzutreffend, hieraus ableiten zu wollen, dass allein in diesem Planfeststellungsverfahren der Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge Beachtung verlangte. Auch der Planfeststellung nach § 9b AtG a.F. ging eine – wenn auch gesetzlich hinsichtlich des Umfangs und der Tiefe der Untersuchung möglicher Standorte und deren Auswahl nicht näher geregelte – Standortvorauswahl des Antragstellers und Betreibers voraus, und der insoweit verpflichtete Betreiber und Antragsteller ist nicht zufällig, sondern gerade mit Rücksicht auf das zu gewährleistende Gemeinwohl der Bund. Schon weil in tatsächlicher Hinsicht der Standort von wesentlicher Bedeutung für die Erfüllung der grundrechtlich begründeten Verpflichtung zur bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge ist, steht auch die Auswahl unter dieser grundrechtlichen Verpflichtung. es ist gerade das Kernanliegen des Standortauswahlgesetzes, um dieses Anliegens willen die Standortauswahl gesetzlich detailliert zu regeln.

Vgl. BT-Drs. 17/13741, S. 14: „Im Hinblick auf die Einrichtung eines Endlagers für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Schadensvorsorge soll ein ergebnisoffenes Standortauswahlverfahren mit umfassender Erkundung und Untersuchung kodifiziert und die Standortentscheidung durch den Gesetzgeber zur Voraussetzung für die Durchführung des anschließenden Zulassungsverfahrens nach dem Atomgesetz gemacht werden.“

Diese grundrechtliche Verpflichtung muss in der gesetzlichen Zielvorgabe (vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 StandAG) und vor allem in der Ausgestaltung des Verfahrens durch das Standortauswahlgesetz eingelöst werden.

II. Das Verfahren der Standortauswahl und seine Finanzierung

Hinsichtlich der im Standortauswahlgesetz getroffenen Regelungen dürfte es sich dann anbieten, zwei Ebenen zu unterscheiden: zum einen die Ebene der Vorgaben des Standortwahlgesetzes für die Durchführung des Verfahrens zur Suche und Auswahl eines Endlagerstandorts und zum anderen die Ebene der Regelungen zur (Re-)Finanzierung dieses Verfahrens.

1. Durchführung des Verfahrens zur Suche und Auswahl eines Endlagerstandorts

Die Vorgaben des Standortauswahlgesetzes für die Durchführung des Verfahrens zur Suche und Auswahl eines Endlagerstandorts weisen wohl vor allem zwei Besonderheiten auf, die aus rechtswissenschaftlicher Perspektive von besonderem Interesse sind: zum einen die spezifische Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Gesetzgeber und zum anderen die intensive Beteiligung insbesondere der Öffentlichkeit.

a. Aufgabenteilung zwischen Verwaltung und Gesetzgeber

Die wohl zentrale verfassungsrechtliche Frage wirft die Übertragung wesentlicher Teilaufgaben der Standortauswahl, insbesondere auch der abschließenden Standortauswahlentscheidung,

§ 20 Abs. 2 S. 1 StandAG: „Über den Standortvorschlag wird unter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange durch ein Bundesgesetz entschieden.“

auf den Gesetzgeber auf. Damit wird dem Gesetzgeber eine Aufgabe zugewiesen, die vermeintlich eine originäre Verwaltungsaufgabe darstellt. Diese Aufgabenübertragung kann unter verschiedenen Aspekten, namentlich mit Blick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz, den Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG (wegen enteignungsrechtlicher Vorwirkungen) und das Verbot des Einzelfallgesetzes (Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG) sowie die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG, verfassungsrechtlich problematisiert werden. Die Gesetzentwurfsbegründung nimmt jedoch unter Berufung auf die sog. Stendal-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts überzeugend an, dass diese Verfassungsbestimmungen grundsätzlich nicht entgegenstehen.

BT-Drs. 17/13741, S. 29: „Nach der Stendal-Entscheidung des BVerfG vom 17. Juli 1996 (2 BvF 2/93 – BVerfGE 95, 1 ff.) darf der Gesetzgeber auf Initiative und Vorbereitung durch Regierung und Verwaltung durch Gesetz einen Plan beschließen, sofern die Materie ihrer Natur nach geeignet ist, gesetzlich geregelt zu werden und verfassungsrechtliche Gründe nicht entgegenstehen. Eine fachplanerische Entscheidung darf der Gesetzgeber an sich ziehen, wenn dafür gute Gründe bestehen.“

Für eine Beteiligung des Gesetzgebers, wie sie im Übrigen in unterschiedlicher Erscheinungsform bei komplexen, mehrstufigen Planungsprozessen bei genauerer Betrachtung nicht so ungewöhnlich ist, sprechen in vorliegendem Zusammenhang grundsätzlich hinreichend gute Gründe. Mit Blick auf die Evaluierung des Gesetzes dürfte es deshalb weniger um die grundsätzliche Überprüfung dieser Aufgabenübertragung auf den Gesetzgeber als vielmehr eher darum gehen zu überprüfen, ob es gelungen ist, einen „Entscheidungsverbund, in dem Verwaltungsarbeit und gesetzgeberische Entscheidung funktional adäquat eingesetzt werden“,

So etwa die Zielformulierung bei Wißmann, Die Anforderungen an ein zukunftsfähiges Infrastrukturrecht, VVDStRL 73 (2014), S. 369 (415).

zu etablieren. Auch insoweit sind allerdings Zweifel auf Anhieb nicht zu erkennen.

b. Beteiligung insbesondere der Öffentlichkeit

Der andere bedeutsame Aspekt betrifft die ausgesprochen intensive Einbeziehung der Betroffenen und darüber hinaus der Öffentlichkeit, wie das Standortauswahlgesetz sie in verschiedenen Stufen und Formen vorsieht. Das Gesetz folgt hier einem auch sonst im allgemeinen Verwaltungsverfahren (vgl. § 25 Abs. 3 VwVfG) und im speziellen Planungsrecht, etwa im neuen Planungsrecht für Stromnetze, beobachtbaren Trend in besonders ausgeprägter Weise. Angestrebt wird eine stärkere Partizipation der Betroffenen und darüber hinaus der Öffentlichkeit und darüber eine bessere Legitimation und Akzeptanz der Planungsentscheidung.

BT-Drs. 17/13741, S. 15: „Um zu einer befriedenden Lösung der Endlagerfrage zu kommen, muss die Auswahl und Festlegung eines Endlagerstandortes in einem nachvollziehbaren, transparenten und fairen Verfahren, an dem die betroffenen Gebietskörperschaften und die Öffentlichkeit von Anfang an beteiligt sind, erfolgen. Auf diese Weise kann auch der Planungsprozess zur Reduzierung von möglicherweise auftretenden Konflikten zwischen den Realisierungsinteressen für ein Endlager und den Interessen und Bedürfnissen der betroffenen Regionen optimiert werden. Die Realisierung von Großprojekten erfordert eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit zu dem frühestmöglichen Zeitpunkt.“

Diese Intensivierungen der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung insbesondere bei öffentlichen Großvorhaben sind zuletzt viel diskutiert. Sie werden grundsätzlich mit Recht ganz überwiegend begrüßt, doch wird teils auch vor möglichen delegitimierenden Wirkungen mit Blick auf die abschließende förmliche Planungsentscheidung gewarnt. Es erscheint richtig, insofern auf die konkrete Ausgestaltung der verschiedenen Regelungen von Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlgesetz besonderes Augenmerk zu richten.

2. Finanzierung

Auf der (Re-)Finanzierungsebene stellt sich die rechtlich und tatsächlich bedeutsame Frage, ob und inwieweit eine Refinanzierung der Kosten des Standortauswahlverfahrens durch Erhebung von Abgaben von den Abfallverursachern, wie §§ 21 ff. StandAG sie vorsieht, zulässig ist,

a. Grundsätzliche Zulässigkeit einer Abgabenerhebung zur (Re-)Finanzierung

Von der grundsätzlichen Zulässigkeit einer solchen Abgabenfinanzierung des Standortauswahlverfahrens ist auszugehen. M.E. wäre sie auch in der Form der Erhebung einer Vorzugslast, wie § 21b AtG sie in Gestalt eines Beitrags vorsieht, zulässig gewesen, wenn diese Rechtsgrundlage mit Blick auf das Standortauswahlverfahren ergänzt und konkretisiert worden wäre. Der Gesetzgeber hat sich stattdessen für eine eigenständige Regelung einer Umlagenerhebung in §§ 21 ff. StandAG entschieden. Da der Zuordnung einer nichtsteuerlichen Abgabe zu bestimmten Abgabentypen durch den Gesetzgeber vom Bundesverfassungsgericht keine besondere Bedeutung beigegeben wird,

Vgl. BVerfGE 93, 319 (345): „Diese Rechtsprechung zeigt, daß es für die kompetenzrechtliche Zulässigkeit einer nicht-steuerlichen Abgabe nicht auf deren begriffliche Zuordnung, sondern allein darauf ankommt, ob sie den Anforderungen standhält, die sich aus der bundesstaatlichen Finanzverfassung ergeben.“

darf die Frage, ob die Abgabe zur Finanzierung der Standortauswahl dogmatisch treffender als Beitrag oder als Sonderabgabe zu qualifizieren ist, als weniger bedeutsam angesehen werden.

b. Abgrenzung der durch Abgaben refinanzierbaren Kosten

Hinsichtlich der Abgabenregelung sehe ich die rechtlich interessante Frage in der Abgrenzung der umlagefähigen, also durch Abgaben der Abfallverursacher refinanzierbaren Kosten. Die Frage stellt sich m.E. wegen der Besonderheit der Regelung des Standortauswahlverfahrens, das z.B. vorsieht, dass überhaupt erst Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen erarbeitet werden, hier in einer spezifischen Weise. Etwas unscharf und vorläufig gesagt wird die Trennlinie zwischen den im Allgemeininteresse wahrgenommenen und den Aufgaben nach dem Standortauswahlgesetz zu ziehen sein, für die eine spezifische Sachnähe (und darauf gegründete Verantwortlichkeit) der in Anspruch genommenen Gruppe von Abfallverursachern bejaht werden kann. § 21 Abs. 2 und 3 StandAG nimmt insofern eine Abgrenzung vor, die – knapp zusammengefasst – die Kosten des Gesetzgebungsverfahrens sowie der Tätigkeit der Kommission von der Umlage ausnimmt. Das erscheint auf Anhieb plausibel, verdient jedoch aus rechtlicher Perspektive bei einer Evaluierung der Regelungen Aufmerksamkeit.

gez.: Prof. Dr. Joh. Hellermann