

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Beratungsunterlage zu TOP 3
der 5. Sitzung**
Zusammenfassung des Kurzvortrags
von Dirk Teßmer

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 52</p>
--

**Vorlage für die Sitzung der
Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
am 3. November 2014
(Anhörung zur Evaluierung des StandAG)**

Evaluierung des StandAG

hier: zu den Regelungen betreffend die Beteiligung der Öffentlichkeit und gerichtliche Kontrolle

Nach § 1 gehört es zu den Zielen des Gesetzes, im Ergebnis eines wissenschaftsbasierenden und transparenten Verfahrens eine Auswahl für den Standort zur Endlagerung von (insbesondere hoch) radioaktiven Abfällen i.S.v. § 9a Abs. 3 S. 1 AtG zu finden. Als maßgebliches Kriterium für die Standortauswahl wird die Vorgabe der Gewährleistung der bestmöglichen Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren definiert.

Im Rahmen der Anhörung wird diesseits auf die Regelungen betreffend die Behördenstruktur, das Verfahren und die Einbeziehung der Öffentlichkeit sowie die Möglichkeit zur Anrufung der Gerichte eingegangen.

Im Einzelnen:

I. Beteiligung von Wissenschaft und Öffentlichkeit

Grundsätzlich gehen die Verfahrenskonzepte und die Regelungen betreffend die Beteiligung von Wissenschaft und Öffentlichkeit in die – nach diesseitiger Auffassung richtige – Richtung, diese auf mehreren Ebenen und fortlaufend vorzunehmen.

Damit die wissenschaftliche und öffentliche Begleitung des Verfahrens effektiv verläuft und von dortiger Seite kommende Eingaben auch Eingang finden, bedarf es allerdings einer Verbesserung der gesetzlichen Vorgaben:

1. Vorbereitung der Standortauswahl durch die Kommission [§§ 3 - 5].

Über die Einsetzung der Kommission und deren Besetzung wird bereits auf der Ebene der Vorbereitung der Standortauswahl in gewissem Umfang der gesellschaftliche Diskurs über die Problematik aufgenommen. Dies ist zu begrüßen und aufrecht zu erhalten, da hiermit die angestrebte Transparenz bei der Entwicklung der Kriterien und des Standortauswahlvorschlages wesentlich befördert wird.

Allerdings darf nicht verkannt werden, dass hierüber noch nicht die Beteiligung von Wissenschaft und Öffentlichkeit am Verfahren sichergestellt wird. Hiervon geht auch das Gesetz nicht aus, sondern begreift die Kommission Institution zur Erarbeitung von Handlungsempfehlungen.

Gleichwohl sollte auch die Arbeit der Kommission unter Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden.

In § 5 Abs. 1 ist insofern zwar die Öffentlichkeit der Sitzungen (inkl. der Beratungen) und die Möglichkeit deren Übertragung im Internet geregelt, indessen ist letzteres nur als „Kann-Bestimmung“ formuliert. Letzteres sollte zumindest als Regelfall vorgegeben werden.

Hinsichtlich der eigentlichen Beteiligung der Öffentlichkeit – im Sinne der Bereitstellung von Informationen und Unterlagen sowie die Eröffnung der Eingaben von Stellungnahmen – erfolgt in § 5 Abs. 3 eine Verweisung auf die Regelungen der §§ 9 und 10, die indessen so auf das anders gelagerte Verfahrensstadium der Kommissionsarbeit nicht recht passt.

Es ist daher zu empfehlen, die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission entweder in § 5 gesondert zu regeln oder aber diese durch eine Änderung der §§ 9, 10 besser zu erfassen.

Mindestens sollte – für jedes Verfahrensstadium gültig – eine Regelung zur kontinuierlichen Bereitstellung von Informationen und Unterlagen, welche die Kommission bzw. die jeweilige Behörde im Verlauf ihrer Arbeit erhält oder erarbeitet, aufgenommen werden. Zudem sollte wiederkehrend eine Einladung zur Einreichung von Stellungnahmen ausgesprochen und Hilfestellung für deren Eingabe angeboten werden.

2. Umsetzung des Standortauswahlverfahrens durch den Vorhabensträger (Bundesamt für Strahlenschutz) / Regulierung des Standortauswahlverfahrens durch das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung [§§ 6, 7, 9, 10]

2.1 Zweifelhafte Abgrenzung der Tätigkeitsbereiche des BfS und des BfE

In der gegenwärtigen Fassung des Gesetzes ist die Abgrenzung der Aufgaben des BfS als Vorhabensträger i.S.v. § 6 und des BfE als Kontrollbehörde nicht zweifel- und widerspruchsfrei geregelt. So werden jeweils beiden Behörden die Aufgaben

- der Festlegung von Erkundungsprogrammen und standortbezogenen Prüfkriterien (§ 6 S. 1 Nr. 2 / § 7 Nr. 1)

und

- der Erarbeitung von Vorschlägen für die Standortentscheidungen (§ 6 S. 1 Nr. 1 / § 7 Nr. 2)

aufgelegt.

Die Abgrenzung der Aufgaben wird auch im Kontext mit §§ 15, 18 nicht ausreichend klar. Zwar ergibt sich aus der Abfolge in § 15 Abs. 1 und 2 bzw. § 18 Abs. 1 und 2, dass das BfS Vorschläge zu erarbeiten und das BfE die Festlegungen zu treffen hat. Gleichwohl irritiert der nahezu identische Wortlaut in den Aufgabendefinitionen der Behörden in §§ 6, 7, nach welchen beide Behörden die „Vorschläge zu erarbeiten“ und „Erkundungsprogramme und Prüfkriterien zu erstellen“ bzw. „festzulegen“ haben.

Für Verwirrung sorgt auch, dass es in § 6 S. 1 Nr. 2 heißt „*standortbezogene Erkundungsprogramme* und Prüfkriterien“ und in § 7 Nr. 2 „Erkundungsprogrammen und *standortbezogenen Prüfkriterien*“; dies wirft die Frage auf, welche Bedeutung dem Adjektiv „standortbezogen“ jeweils zukommt und ob im Falle des § 6 anderes gilt als im Falle des § 7.

2.2 Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in §§ 9, 10

Was sodann die Beteiligung der Öffentlichkeit an den Prozessen der Standortauswahl anbetrifft, ist zunächst zu begrüßen, dass diese während des gesamten Verfahrens und sowohl im Rahmen der Arbeit des BfS als auch der des BfE stattfinden soll. Hieran ist unbedingt festzuhalten. Da die Verfahren sich über viele Jahre hinziehen werden und es im Zuge dessen eine kontinuierliche Fortentwicklung des Erkenntnisstandes geben wird, kann und darf die Beteiligungsmöglichkeit nicht auf bestimmte Zeitfenster begrenzt werden.

Richtig ist auch, die Beteiligung frühzeitig zu beginnen und auf verschiedenen Wegen zu betreiben (Einholung von Stellungnahmen, Durchführung von Bürgerversammlungen und Bürgerdialogen sowie Nutzung internetbasierender Medien).

Die Regelungen der §§ 9, 10 sind allerdings in Bezug auf das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung und die zu regelnden Details betreffend den Informationszugang und die Einholung der Stellungnahmen zu wenig konkret.

Im Zuge der Fortentwicklung des Gesetzes sollte klargestellt werden, dass sämtliche Dokumente, welche den Behörden im Rahmen der Standortsuche vorliegen, für die gesamte Dauer des Verfahrens und darüber hinaus frei zugänglich im Internet einsehbar bzw. abrufbar sind und auch lokal eingesehen werden können. Die gegenwärtige Beschränkung auf Unterlagen, die in § 9 Abs. 2 aufgeführt sind bzw. welche von den Behörden als für die Öffentlichkeitsbeteiligung wesentlich anerkannt werden, wird dem Anspruch des § 1 und den Erfordernissen an eine effektive und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gerecht.

Ferner ist zu regeln, dass Stellungnahmen während der gesamten Dauer des Verfahrens eingereicht werden können. Die bislang vorgesehene Veröffentlichungsdauer von mindestens einem Monat ist absolut unzureichend und die zeitliche Begrenzung nicht zu rechtfertigen.

Den Behörden sollte aufgegeben werden, die Öffentlichkeit hierzu wiederkehrend einzuladen und diese Einladung auch auf Wegen jenseits schlichter öffentlicher Bekanntmachungen – etwa durch Schaltung von wiederholten Ansagen und Hinweisen im Radio und Fernsehen – auszusprechen.

Ein besonders wesentliches Defizit der gegenwärtigen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist sodann darin zu sehen, dass es bislang nicht vorgesehen ist, der Öffentlichkeit ein Recht auf Beanspruchung der Einholung von Expertisen und Gutachten zu bestimmten Fragestellungen zu gewähren. Auch fehlt es an einem ausdrücklichen Mitspracherecht in Bezug auf von BfS oder BfE vorgesehenen Auftragsvergaben. Zudem setzt eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung in einem Verfahren wie dem Vorliegenden voraus, dass organisierten Teilen der Öffentlichkeit, die sich in besonderer Weise in das Verfahren einbringen wollen, ein Budget zur Finanzierung eigenständiger Beauftragung von Sachverständigen zur Verfügung gestellt wird. Ferner sollten bis zu einem gewissen Grade auch Kosten für die Schaffung der organisatorischen Voraussetzungen einer effektiven und umfassenden Beteiligung solcher Gruppen übernommen bzw. erstattet werden können.

Es sollten Obleute installiert werden, welche in der Schnittstelle zwischen Öffentlichkeit und Behörden Beratungs- und Kommunikationsdienste anbieten und über die Verwendung der Mittel aus den zu den o.g. Zwecken bereitgestellten Budgets entscheiden.

Des Weiteren fehlt es an konkreten Vorgaben dazu, dass die Standortauswahlentscheidung unter eingehender Auseinandersetzung mit dem Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung zu treffen ist und in der Begründung der Entscheidung darzulegen ist, aus welchen Gründen den jeweiligen Argumenten gefolgt bzw. nicht gefolgt wurde.

In seiner gegenwärtigen, diesseits nicht für zielführend erachteten Konzeption, sieht das Gesetz vor, dass im Ergebnis des behördlichen Verfahrens noch keine Standortentscheidung resultiert, sondern nur ein „abschließender Standortvergleich und Standortvorschlag“. Die eigentliche Standortentscheidung soll hingegen dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben. Abgesehen von den nachfolgend noch zu thematisierenden sonstigen Nachteilen und Schwierigkeiten, die sich aus der Verlagerung eines grundsätzlich der Exekutive obliegenden Entscheidung auf die Legislative ergeben, führt diese Vorgehensweise auch dazu, dass auf der entscheidenden Stufe des Entscheidungsfindungsprozesses keine Öffentlichkeitsbeteiligung mehr stattfindet bzw. diese nur noch äußert eingeschränkt über passive Informationsmöglichkeiten und indirekte Ansprache des Gesetzgebers über die Medien und ggf. Versuchen einer Ansprache der Fraktionen erfolgen könnte.

Das gesamte Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung in den seitens BfS und BfE geführten Verfahren wird so – ohne entsprechende äquivalente erneute Beteiligungsmöglichkeit – in Frage gestellt und dessen Bewertung dem „Gutdünken“ des Gesetzgebers überlassen. Dies bedeutet, dass letztlich jeder einzelne Abgeordnete das gesamte über einen Zeitraum von vielen Jahren verlaufene vorherige Verfahren und den absehbar immensen Umfang an Unterlagen, welche zu der Standortauswahl geführt haben, durcharbeiten müsste, um sodann seine Entscheidung über die

Standortauswahl zu treffen. Da dies für die Abgeordneten schlechterdings unmöglich ist, führt dies unweigerlich entweder dazu, dass der Gesetzgeber lediglich den behördlichen Standortvorschlag bestätigen und die Standortentscheidung in ein Gesetz „gießen“ kann oder aber das Standortauswahlverfahren und den Standortvorschlag in Frage stellt und ggf. anderweitig entscheidet, ohne sich hierfür im Rahmen seiner Abgeordnetentätigkeit hinreichend befähigen zu können.

3. Gesellschaftliches Begleitgremium beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit [§ 8]

Die vorgesehene Einrichtung eines solchen Gremiums ist zu begrüßen. Ein solches Gremium kann beratende Funktionen wahrnehmen sowie Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben.

4. Beteiligung der Landesbehörden, der betroffenen Gebietskörperschaften sowie der Träger öffentlicher Belange [§ 11]

Es ist richtig, die Beteiligung der Landesbehörden, der Gebietskörperschaften sowie der Träger öffentlicher Belange im Gesetz besonders anzusprechen. Deren Beteiligung sollte aber in das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung integriert werden und nicht gesondert behandelt werden.

5. Prüfung der Umweltverträglichkeit

In der gesetzgeberischen Konzeption führt das Standortauswahlverfahren zwar noch nicht zur abschließenden Genehmigung des Endlagers, indessen wird über dessen Standort verbindlich entschieden; so ist es jedenfalls in § 20 Abs. 3 geregelt. Damit wird ein – bzw. das – wesentliche Element der Vorhabensgenehmigung aus dem eigentlichen Genehmigungsverfahren ausgelagert. Dies dürfte vor dem Hintergrund der Vorgaben der UVP-Richtlinie und der Aarhus-Konvention nur dann zulässig sein, wenn bereits die Standortauswahlentscheidung in einem den Vorgaben der

UVP-Richtlinie entsprechenden Verfahren erfolgt. Dies setzt eine Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich sämtlicher standortrelevanter Entscheidungsgrundlagen voraus, die im StandAG ggw. nicht vorgeschrieben ist.

Der Europäische Gerichtshof und das Aarhus-Compliance-Committee – und auch das Bundesverfassungsgericht – haben in der Vergangenheit aufgezeigt, dass die Übernahme von eigentlich der Exekutive zugewiesenen Aufgaben der Vorhabensgenehmigungsentscheidung seitens des Gesetzgebers problematisch ist und keinesfalls dazu führen darf, dass dadurch Vorgaben, die für die Entscheidung über Vorhabensplanungen gelten, unterlaufen werden.

Dies wäre in der gegenwärtigen Gesetzeskonzeption u.a. in Bezug auf die Prüfung der Umweltverträglichkeit gerade nicht gewährleistet bzw. der entsprechende Mangel offenkundig.

II. Eröffnung gerichtlicher Kontrolle

Die vorgesehene Letztentscheidung über den Standort seitens des Gesetzgebers führt zu einem nicht hinnehmbaren und in der vorliegenden Konstellation wohl auch verfassungswidrigen Defizit bzgl. des Zugangs zu einer gerichtlichen Kontrolle der Standortauswahl. Die Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes ist in Art. 19 Abs. 4 GG verfassungsrechtlich garantiert. Da gegen ein Gesetz aber kein Rechtsbehelf statthaft ist und nur die – außerhalb des eigentlichen Rechtsschutzverfahrens stehende – Verfassungsbeschwerde zur Verfügung steht, kann auch unter dem Aspekt der Gewährleistung gerichtlicher Kontrolle von Entscheidungen über Vorhabensgenehmigung und -standort die Standortentscheidung nicht seitens des Gesetzgebers wahrgenommen werden. Der Gesetzgeber hat vielmehr die Aufgabe – und die Kompetenz – die Kriterien zu bestimmen, nach welchen die Exekutive einen Sachverhalt zu überprüfen und eine Entscheidung zu treffen hat.

Die Regelungen der §§ 17 – 20 sind daher komplett zu überarbeiten und an die Stelle der vorgesehenen gesetzgeberischen Entscheidung ist ein Abschluss des Standortauswahlverfahrens seitens einer Behörde zu setzen.

Gegenüber dieser Entscheidung ist sodann eine vollumfängliche und effektive gerichtliche Kontrolle zu eröffnen. Diese sollte erstinstanzlich den Oberverwaltungsgerichten / Verwaltungsgerichtshöfen zugewiesen und die Möglichkeit eines Revisionsverfahrens zum Bundesverwaltungsgericht in diesem Falle einschränkungslos eröffnet werden.

Aufgrund der bundesweiten Tragweite und Bedeutung der Entscheidung ist im StandAG eine Vorschrift zu etablieren, die gewährleistet, dass „Jedermann“ berechtigt ist, die gerichtliche Überprüfung der Standortauswahlentscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen. Die entsprechende Regelung ist als „gesetzlich andere Bestimmung“ i.S.v. § 42 Abs. 2 S. 1 VwGO zu etablieren.

Hinsichtlich der gerichtlichen Überprüfung ist durch entsprechende Regelungen sicherzustellen, dass die richterliche Kontrolle der Standortauswahlentscheidung in keiner Hinsicht eingeschränkt ist.

Frankfurt am Main, 30.10.2014

RA Dirk Teßmer