

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Beratungsunterlage zu TOP 3

der 5. Sitzung

Zusammenfassung des Kurzvortrags
von Dipl. –Ing. Wolfram König (Präs. BfS)

| |
|--|
| <p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 53</p> |
|--|

Anhörung durch die Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ am 3. November 2014 zur Evaluierung des Standortauswahlgesetzes (StandAG)

Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist seit seiner Gründung im Jahr 1989 für die Errichtung und den Betrieb von Endlagern für radioaktive Abfälle zuständig. Im Jahre 2009 wurde dem BfS von der Bundesregierung zusätzlich die Verantwortung für die sichere Schließung der Schachanlage Asse II übertragen. Es liegen somit umfangreiche Erfahrungen über die fachlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Bearbeitung der Endlagerfrage vor.

Eine Reihe von Regelungen im StandAG sollte überprüft werden, wie u.a. die Frage der Zeitbedarfe, die Gewährleistung des Standes von Wissenschaft und Technik über ein jahrzehntelang dauerndes Verfahren und die Auswirkung auf die Genehmigungssituation der Zwischenlager. Hierzu verweise ich auf meine schriftliche Stellungnahme im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zum Gesetzgebungsverfahren am 10. Juni 2013 (Anlage).

Ich möchte mich an dieser Stelle auf die im StandAG festgelegte Behördenstruktur fokussieren, denn die Organisation der verschiedenen Akteure, ihre Rolle und ihre Glaubwürdigkeit werden von entscheidender Bedeutung für den Erfolg der Standortsuche sein.

Die sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle und somit auch die Standortsuche für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle werden nur mit einer leistungsfähigen Organisation zu bewältigen sein, in der die Akteure klar abgrenzbare Aufgaben und die notwendigen Mittel und Handlungsbefugnisse zugewiesen bekommen und sie diese unabhängig von wirtschaftlichen Interessen wahrnehmen können.

Die Herausforderung ist immens, deswegen müssen alle Kenntnisse, alles Wissen und alle Erfahrungen auf dem Gebiet der Endlagerung zusammengeführt werden. Es darf dabei keine Beschränkung auf die neuen Aufgaben des StandAG für die Errichtung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle geben, sondern alle Aufgaben – also auch die der laufenden Projekte – müssen einbezogen werden. Hierdurch stehen die Erfahrungen aus den laufenden Projekten den einzelnen Organisationen unmittelbar für die neue Aufgabe der Standortsuche zur Verfügung und bilden nach außen eine nachvollziehbare einheitliche Verantwortungsstruktur in der gesamten Endlageraufgabe ab.

I. Die gegenwärtige Kompetenzverteilung

1. Die Aufgabe der Suche und Auswahl eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle ist seit 2013 im StandAG geregelt. Dem BfS obliegt danach die „Vorhabenträgerschaft“ und dem neuen Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) die „Regulierungs“-Zuständigkeit (§§ 6, 7 StandAG).

2. Die Aufgaben für die laufenden Projekte (Errichtung des Endlagers Schacht Konrad für schwach- und mittelradioaktive Abfälle, Stilllegung des Endlagers Morsleben und der Schachanlage Asse II, Offenhaltung des Bergwerks Gorleben) verteilen sich wie folgt:

a) Planung, Errichtung und Betrieb der Anlagen durch das BfS als „Betreiber“, das sich dabei privater Unternehmen als „beauftragte Dritte“ (Generalübernehmer) bedient. Mit Ausnahme der Schachanlage Asse II ist der Bund durch einen vor über 30 Jahren geschlossenen Kooperationsvertrag für einen erheblichen Teil der entsprechenden technischen Leistungen bislang dauerhaft und eng an die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE) gebunden. Die DBE befindet sich heute mehrheitlich im Besitz der Kernkraftwerksbetreiber.

b) Aufsicht über die laufenden Projekte:

- Die vertraglich festgelegten Steuerungsmöglichkeiten des BfS über den Auftragnehmer DBE sind unzureichend ausgestaltet. Sie sind auf ein damaliges Vertragsverhältnis abgestellt, in dem beide Vertragsparteien mittelbar bzw. unmittelbar dem Zugriff des Bundes unterlagen.
- Die bergrechtliche Genehmigung und Aufsicht liegt bei den Landesbehörden. Sie soll die Sicherheit der Bergwerke gewährleisten und muss sich daher teilweise mit denselben Fragen befassen wie die für die Suche nach einem Endlagerstandort künftig zuständigen Stellen des Bundes. Auch für die wasserrechtlichen Belange sind Landesbehörden zuständig.
- Die atomrechtliche Genehmigung/Planfeststellung obliegt den zuständigen Landesministerien in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt im Auftrag des Bundes. Sie sind auch zuständig für die eventuelle Änderung oder Aufhebung von Plangenehmigungen.
- Der Endlagerüberwachung im BfS obliegt die interne Kontrolle, ob die rechtlichen und technischen Genehmigungsvoraussetzungen sowie die Genehmigungsaufgaben eingehalten werden.

c) Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) obliegt die umfassende Dienst-, Fach- und Rechtsaufsicht über das BfS und über das BfE, die teilweise mit Hilfe Dritter, insbesondere der privatrechtlichen Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH (GRS), ausgeübt wird.

II. Die Problemfelder

1. Nach dem bisherigen Konzept des StandAG sind zwischen den beteiligten Behörden – und hier insbesondere zwischen BfS und BfE – wegen der vielfältigen Aufgabenverschränkungen und der auslegungsbedürftigen Aufgabenbeschreibung Abstimmungs- und Koordinierungsprobleme und ein Wettbewerb um qualifiziertes Personal zu erwarten.

2. Probleme und Reibungsverluste wird es weiterhin auch im Verhältnis zwischen den beteiligten Genehmigungs- und Aufsichtsbehörden einerseits und den Unternehmen andererseits geben, die mit der unmittelbaren Ausführung der Bauarbeiten betraut sind, insbesondere mit der DBE. Diese Gesellschaft wird überwiegend von den Kernenergieunternehmen getragen und kann nach der gegenwärtigen Rechtslage eigene unternehmerische Interessen gegen den staatlichen Betreiber durchsetzen. Diese Schnittstellenprobleme löst das Stand AG nicht, sondern es schafft noch zusätzliche Schnittstellen durch die Errichtung eines neuen Bundesamtes. Schon die Verfahren der Auftragsvergabe an die DBE sind nicht so zügig und effizient angelegt, wie es wünschenswert wäre. Der 1984 geschlossene und seither geltende Kooperationsvertrag mit der DBE enthält keine ausreichenden Steuerungsinstrumente und keine Anreize für eine zügige und wirtschaftliche Leistungserbringung. Sowohl wettbewerbs- wie haushaltsrechtlich bedenklich ist die Monopolstellung der DBE für die laufenden Projekte (mit Ausnahme der Schachanlage Asse II).

3. Die Nachvollziehbarkeit von außen, die die Grundlage für einen vertrauensbildenden Standortauswahlprozess ist, wird durch die Vielzahl der Akteure erschwert.

4. Zur Erfüllung der staatlichen Aufgabe der Endlagerung radioaktiver Abfälle ist die öffentliche Hand in einem immer größeren Umfang auf externen Sachverstand angewiesen. Dieses betrifft neben dem operativen Geschäft des Bergwerksbetriebs inzwischen zunehmend auch den wissenschaftlichen Bereich.

5. Das BfE wird erst nach mehreren Jahren ein ausgereiftes Aufgabenprofil erreicht haben. Entgegen einer teilweise vertretenen Auffassung ist das BfE durch die Aufgabenzuweisung, „das Standortauswahlverfahren“ zu „regulieren“ (§ 7 StandAG), nicht zur Aufsichtsbehörde über das BfS bestimmt worden. Das BfE soll in Zukunft, nach dem Gesetzesbeschluss über einen Endlagerstandort, für die Planfeststellung und Genehmigung nach § 9b AtG und deren Aufhebung sowie für berg- und wasserrechtliche Aufsichtsmaßnahmen (Zulassungen, Erlaubnisse, Genehmigungen etc.) zuständig sein. Das gilt aber nicht für die laufenden Verfahren zu den Anlagen Asse, Konrad und Morsleben (§§ 23d, 57b, 58 AtG i.d.F. von Art. 2 Nr. 8, 10 und 11 StandAG).

Innerhalb des neuen Standortauswahlverfahrens hat das BfE nur ganz bestimmte Zwischenentscheidungen zu treffen, wobei es auf Vorschläge des BfS reagieren soll. Das BfS soll regelmäßig an das BfE berichten (§ 12 Abs. 1 Satz 2 StandAG). Dies stellt ein gestuftes Verfahren lediglich zur Vorbereitung einer Entscheidung dar, die schließlich vom Deutschen Bundestag zu treffen ist (§ 20 StandAG).

III. Reformvorschlag

1. Für die operativen Aufgaben der Standortsuche, der Errichtung und des Betriebs der Endlager sowie der Schachanlage Asse II wird eine bundeseigene Gesellschaft (Bundesgesellschaft für kerntechnische Entsorgung) gegründet. Diese übernimmt die Aufgaben der Asse GmbH, der DBE sowie die Betreiberaufgaben des BfS und wird somit Betreiber der Endlagerprojekte und Vorhabenträger bei der Standortsuche. Voraussetzung ist, dass der neue Betreiber umfassend und dauerhaft der Steuerung und Aufsicht des Bundes unterliegt.
2. Die durch das StandAG und AtG auf zwei Bundesämter verteilten übrigen staatlichen Aufgaben des Strahlenschutzes und der Sicherheit kerntechnischer Entsorgung werden in einem Bundesamt zusammengefasst.

Die Neuverteilung der Aufgaben würde einen Beitrag leisten zum Bürokratieabbau, zur Effizienz, zur Kostenersparnis und zur Transparenz der Zuständigkeiten. Gleichzeitig würden bestehende und künftige Probleme im Verhältnis der staatlichen Seite zu den privatwirtschaftlichen Verwaltungshelfern ausgeräumt sowie das Fachwissen und die Erfahrung mit der Errichtung bzw. Stilllegung von Endlagern konzentriert. Die nach EU- und Bundesrecht verantwortliche Stelle („Regulierungsbehörde“) könnte auf diese Weise ohne eine langwierige Aufbauphase handlungsfähig werden und ihre Aufsichtsfunktion leichter und schneller erfüllen. Die Gesamtorganisation wäre damit EU-rechtskonform.

Bei allen weiteren Überlegungen zur Organisation bitte ich zu berücksichtigen, dass die verantwortungsvolle Aufgabenwahrnehmung des BfS als gesetzlich zuständiger Betreiber der Projekte Asse, Gorleben, Konrad und Morsleben nunmehr seit drei Jahren durch Diskussionen über mögliche Veränderungen bzw. einen möglichen Wegfall seiner

Zuständigkeiten begleitet wird. Das hat zu einer erheblichen Verunsicherung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des BfS geführt. Ich würde es daher sehr begrüßen, wenn die neuerliche Diskussion um eine Veränderung der Aufgabenverteilung zeitnah zu einem Ergebnis gebracht und Planungssicherheit für alle Beteiligte hergestellt werden könnte.

Anlage

Stellungnahme des Präsidenten des Bundesamtes für Strahlenschutz im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 10.06.2013 in Berlin zum Entwurf des Standortauswahlgesetzes

Präsident des Bundesamtes für Strahlenschutz
Dipl.-Ing. Wolfram König

| |
|---|
| <p>Deutscher Bundestag Ausschuss f. Umwelt, Naturschutz u. Reaktorsicherheit</p> <p>Ausschussdrucksache 17(16)763-D</p> <p>Öffentliche Anhörung - 10.06.2013</p> <p>10.06.2013</p> |
|---|

**Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines
Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und
zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG)
Bundestagsdrucksache 17/13471**

**Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
des Deutschen Bundestages am 10.06.2013 in Berlin**

Der Entwurf des Standortauswahlgesetzes zur Endlagerung Wärme entwickelnder radioaktiver Abfälle stellt eine Zäsur in der Auseinandersetzung um eine sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland dar. Er eröffnet die Chance, die Endlagerfrage in einem transparenten und offenen Verfahren zu lösen. Die vergleichende Standortermittlung entspricht den Anforderungen des Standes von Wissenschaft und Technik. Als zuständige Bundesbehörde für die Endlagerung radioaktiver Abfälle tritt das Bundesamt für Strahlenschutz seit mehr als zehn Jahren für ein derartiges Verfahren mit breiter Öffentlichkeitsbeteiligung ein, um eine sicheren, gerichtsfesten und möglichst von vielen gesellschaftlichen Gruppen getragenen Standort für die Endlagerung Wärme entwickelnder radioaktiver Abfälle in Deutschland zu realisieren.

Wesentliche Voraussetzung für den angestrebten Endlagerkonsens bildet der vom Deutschen Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossene Ausstieg aus der Kernenergie. Durch diesen Beschluss ist die Menge der zu entsorgenden radioaktiven Abfälle begrenzt, so dass in etwa zehn Jahren keine weiteren Wärme entwickelnden radioaktiven Abfälle mehr in Deutschland produziert werden. Die

Akzeptanz für ein Endlager in Deutschland kann in der Folge dieses Beschlusses steigen.

Der Gesetzentwurf sieht die Übertragung der Aufgaben des Vorhabenträgers für die Standortauswahlaufgaben auf das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) vor. Aus den Erfahrungen als Betreiber der laufenden Endlagerprojekte empfehle ich:

1. Bilanzierung

Mit dem Standortauswahlgesetz beginnt die Suche nach einem Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle neu. Die Suche beginnt aber nicht – wie häufig der Eindruck erweckt wird - bei null. In den letzten Jahrzehnten wurde eine Vielzahl von Erkenntnissen und Erfahrungen national wie international gewonnen. Ein langfristig tragfähiges Konzept zur sicheren Endlagerung radioaktiver Abfälle kann an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn die gesamte Herausforderung, vor der die Gesellschaft bei der sicheren Entsorgung der radioaktiven Abfälle insgesamt steht, betrachtet wird.

Die Wärme entwickelnden radioaktiven Abfälle, auf die sich der vorliegende Gesetzentwurf für ein Standortauswahlverfahren bezieht, sind dabei von zentraler Bedeutung. Sie erfassen aber nur einen Teil der Gesamtaufgabe. Der aktuelle Umgang mit schwach- und mittelradioaktiven Abfällen, die 90 Prozent des Abfallvolumens ausmachen, wird zu fachlichen wie auch gesellschaftlichen Wechselwirkungen auf das Suchverfahren führen. Die in der Vergangenheit gewählten Verfahren und Strukturen im Umgang mit allen radioaktiven Abfällen sollten vor einer abschließenden Verfahrensfestschreibung evaluiert werden.

Insbesondere stellen sich folgende Fragen:

- Welche Mengen von welcher Qualität an radioaktiven Abfällen sind in Deutschland zu entsorgen?
- Woran sind bisher Versuche auf langfristige Antworten auf die Endlagerfrage gescheitert? Welche Verfahren haben sich dabei in der Vergangenheit bewährt und welche nicht?

- Wie soll weiter mit den bestehenden schwach- und mittelradioaktiven Abfällen umgegangen werden, die nicht in das im Bau befindliche Endlager Konrad eingelagert werden können?
- Wie soll mit den zurückgeholten Abfällen aus der Schachanlage Asse II verfahren werden?
- Wie lange ist eine sichere Lagerung in den bestehenden Zwischenlagern möglich und wann müssen neue Lösungen bereitstehen?

2. Bund-Länder-Kommission

Die Einrichtung einer Bund-Länder-Kommission zur Erarbeitung von Empfehlungen zu wesentlichen Grundsatzfragen ist zu begrüßen. Da sie für das ganze Verfahren zentrale Empfehlungen für die politischen Entscheidungsträger geben wird, empfehle ich bei der Besetzung auf eine stärkere Gewichtung der Wissenschaft und der Vertretung gesellschaftlicher Gruppen zu achten. Dieses kann zu einer erheblichen Akzeptanzsteigerung der Entscheidungen im Rahmen der Standortfindung beitragen.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung

Das im Gesetz angelegte Verfahren der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung soll dazu beitragen, dass durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit die zeitnahen Entscheidungen bis zum Ende der Standortfindung von möglichst vielen Menschen akzeptiert werden. Eine besondere Herausforderung besteht darin, dass zu Beginn des Verfahrens eine große Einflussmöglichkeit auf die Ausgestaltung z.B. der Auswahlkriterien existiert, jedoch diese Diskussion nur eine geringen Betroffenheit und damit Beteiligungsbereitschaft auslöst. Dieses kehrt sich in dem Moment um, wo potentielle Standorte für eine Untersuchung genannt werden – große Betroffenheit und nur noch deutlich geringerer Gestaltungsspielraum. Die Akzeptanz wird in dieser Phase maßgeblich davon abhängen, ob möglichst viele gesellschaftlichen Gruppen die Ergebnisse aus der ersten Phase mittragen.

4. Zeitbedarf

Gemäß StandAG-E soll das Standortauswahlverfahren bis zum Jahr 2031 abgeschlossen sein. Das vorgegebene Ziel ist vor dem Hintergrund der

Erfahrungen aus den Endlagerprojekten in Deutschland nicht erreichbar. Dies bezieht sich insbesondere auch auf die Aufgaben, die dem Vorhabenträger nach der für das Jahr 2023 angestrebten Festlegung der Standorte für eine untertägige Erkundung zugedacht sind. Vor dem Hintergrund der laufenden Projekte Gorleben und Asse II ist ein Zeitbedarf von acht Jahren für eine systematische untertägige Standorterkundung mindestens zweier Standorte unrealistisch.

In diesem Zeitraum sollen zudem eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden und wesentliche Entscheidungen durch Beschlüsse des Deutschen Bundestages erfolgen.

Vorliegende Zeitermittlungen für die untertägige Erkundung gehen von mindestens einem doppelten Zeitbedarf aus. Ein realitätsnaher Zeitplan ist ein wesentlicher Baustein für die Glaubwürdigkeit des gewählten Verfahrens.

5. Zwischenlagerung von hochradioaktiven Abfällen

Der bis zur Einlagerung in ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle erforderliche Zeitraum reicht selbst bei den im Gesetz angesetzten (unrealistischen) Zeitabläufe über die bislang genehmigten Zwischenlagerzeiten für bestrahlte Brennelemente und HAW-Kokillen von 40 Jahren (endend 2034 bis 2047) hinaus. Neben den technischen Fragestellungen, die sich bei einer Verlängerung der Zwischenlagergenehmigungen ergeben, wird die Bereitschaft der Standortgemeinden eine zentrale Rolle spielen. Im Zuge der Erteilung der Genehmigungen hatte die Bundesregierung versichert, dass die Zwischenlagerung nur für einen Zeitraum von max. 40 Jahren erfolgen werde, da danach ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle zur Verfügung stünde. Die Beantwortung der Frage des Umgangs mit den Zwischenlagern gehört somit unmittelbar zu den Regelungsaufgaben des Standortauswahlgesetzes. Eine Verlängerung der atomrechtlichen Genehmigungen durch alleinige Behördenentscheidung sollte ausgeschlossen werden.

6. Wissenstransfer zwischen Endlagerprojekten und Standortauswahlverfahren

Die Sicherstellung des Transfers von Wissen und Erfahrung ist insbesondere vor dem Hintergrund einer dynamischen Weiterentwicklung des Standes von

Wissenschaft und Technik notwendig. Das Gesetz sollte im Sinne eines möglichst guten Wissenstransfers die sinnvolle Verknüpfung der bestehenden Endlagerprojekte mit dem neuen Standortauswahlverfahren sicherstellen.

Entgegen den ursprünglichen Forderungen aus der gemeinsamen Initiative des Landes Baden-Württemberg und des Bundesumweltministeriums erfolgt keine umfassende Bündelung der Zuständigkeiten für alle Aufgabenbereiche der Endlagerung auf Bundesebene. Zumindest für einen längeren Übergangszeitraum werden die Projekte Asse II, Konrad und Morsleben in wesentlichen Genehmigungs- und Aufsichtstätigkeiten weiterhin auf Länderebene bearbeitet. Dieses führt zumindest in Teilen zu einer institutionellen Entkoppelung der Endlagerprojekte mit dem Suchverfahren. Die somit partiell aufzubauende Doppelstruktur auf Bundes- und Landesebene wird das Problem der Fachkräftegewinnung zuspitzen.

7. Ausstattung des Vorhabenträgers

Die in der Begründung des Gesetzesentwurfs dargelegten Angaben zur personellen Ausstattung und Organisation des Vorhabenträgers sind nicht abdeckend. Für die Erfüllung der genannten Aufgaben muss eine eigene Forschungskompetenz zur Verfügung stehen, da diese Aufgaben in starkem Maße von Forschungs- und Entwicklungsarbeiten geprägt sind. In der Ressourcenplanung ist dieses nicht berücksichtigt. Zusätzlich ist der Stellenbedarf für die Aufgaben des Vorhabenträgers im Rahmen von untertägigen Erkundungen in dem Gesetzesentwurf nicht realistisch abgebildet.

Unabhängig von dem Personalbedarf stellt sich schon heute das Problem bei den laufenden Projekten, wie freie Stellen der öffentlichen Hand mit qualifiziertem Personal besetzt werden können. Mit dem Aufbau einer großen neuen Bundesbehörde wird sich das Problem, auf nur ein sehr begrenztes Angebots an Fachkräften zurückgreifen zu können, weiter verschärfen und ggf. zu Verzögerungen in den Projektabläufen führen.

8. Eindeutige Zuständigkeiten schaffen Vertrauen

Die Zuständigkeiten und damit die Verantwortung sollten für alle Endlageraufgaben klar und nachvollziehbar und unter Beachtung verfassungsrechtlicher Grundsätze zugeordnet werden. Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf ist vorgesehen, dass das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) die Vorhabenträgerschaft übernimmt und das Standortauswahlverfahren von dem neu zu errichtenden Bundesamt für kerntechnische Entsorgung beaufsichtigt wird. Für die praktische Ausführung der über- und untertägigen Erkundung wird sich das BfS – wie bei den laufenden Endlagerprojekten üblich – privater Dritter bedienen müssen. Die Fach- und Rechtsaufsicht liegt übergreifend bei dem Bundesumweltministerium. Es handelt sich folglich effektiv nun um vier Hierarchie-, bzw. Steuerungs- oder Aufsichtsebenen. Zusätzlich sind weitere staatliche Landesbehörden mit Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben beteiligt.

Die Erfahrungen aus der Praxis der Endlagerprojekte zeigen, dass die geteilte Verantwortungsstruktur zwischen den staatlichen Institutionen und einem privaten Dritten zusätzliche Schnittstellen schafft, die nicht zu einem optimalen Projektmanagement beitragen.

Die Grundlage für Vertrauen in staatliches Handeln wird dort gelegt, wo auch von Außen Zuständigkeiten eindeutig erkannt und von diesen Verantwortung getragen wird.