UfU Unabhängiges Institut für Umweltfragen

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. /AG2-24

Dokumentation

Thema Veränderungssperre

im Rahmen des Gutachtens: „Atomrechtliche Fragestellungen im Spannungsfeld zwischen neuen Ansätzen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und bestmöglicher Entsorgung radioaktiver Abfälle“

Dr. Silke Domasch
unter Mitarbeit von Franziska Sperfeld

2. Dezember 2015

Kontakt Dr. Michael Zschiesche
E-Mail recht@ufu.de Tel (030) 428 49 93-32
Büro Greifswalder Str. 4 10405 Berlin
Tel (030) 428 49 93-0 Fax (030) 428 00 485
E-Mail mail@ufu.de Web www.ufu.de

Inhalt

	Abkürzungsverzeichnis……	3
	Zur Einführung……	4
	Zum methodischen Vorgehen……	5
1	Veränderungssperre Gorleben……	16
1.1	Arbeiten der AG 2……..	17
1.2	Gesetzliche Grundlagen der Veränderungssperre Gorleben……	18
1.3	Zentrale Diskussionspunkte zur Veränderungssperre Gorleben…….	19
1.3.1	den (möglichen) Standort Gorleben betreffend...……	19
1.3.2	andere mögliche Standorte betreffend…….……	22
1.4	Meinungsbild in AG 2 und Kommission…….	23

Abkürzungsverzeichnis

Abl.	Amtsblatt, hier: Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
AG	Arbeitsgruppe
AtG	Atomgesetz, Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren
BBergG	Bundesberggesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
bzw.	beziehungsweise
CCS	Carbon (Dioxide) Capture and Storage, Abscheidung von CO_2 in einem Kraftwerksprozess und anschließende Speicherung in geologischen Strukturen
Drs.	Drucksache
EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
K-Drs.	Kommissionsdrucksache, hier: Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe" des Deutsches Bundestages
S.	Seite
StandAG	Standortauswahlgesetz, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle
u.a.	unter anderem
Vgl.	vergleiche
VSpV	Veränderungssperrenverordnung, eigentlich: Gorleben-VSpV, Verordnung zur Festlegung einer Veränderungssperre zur Sicherung der Standorterkundung für eine Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle im Bereich des Salzstockes Gorleben

Zur Einführung[1]

Entsprechend dem Namen der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (AG 2) der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (im Folgenden auch Endlager-Kommission) lag der Arbeitsauftrag und -schwerpunkt in der kritischen Überprüfung des Standortauswahlgesetzes (StandAG) in seiner im Sommer 2013 beschlossenen Fassung. Damit sollte die AG 2 die Kommission bei der Erfüllung ihres Prüfauftrages gemäß § 4 Abs. 1 StandAG unterstützen.

Die Vielzahl von Themen, die das Spektrum der von verschiedener Seite geäußerten Kritik an der geltenden Fassung des StandAG breit aufspannten, wurde auf der Anhörung „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“ vor der Kommission am 3. November 2014 deutlich.[2] Auf Grundlage einer systematischen Zusammenstellung der Aussagen der Sachverständigen und der vorgetragenen Kritikpunkte[3] beschäftigte sich die Arbeitsgruppe 2 in mehreren Sitzungen mit der inhaltlichen Auswertung und Nachbereitung. Im Zuge dieser Beratungen entschied die AG 2, die zu diskutierenden Themen in zwei Kategorien zu teilen: Die besonders dringlich zu regelnden Fragen einerseits, die eventuell einer zeitnahen Entscheidung durch den Gesetzgeber noch während der Kommissionsarbeit zuzuführen wären, und die längerfristig zu bearbeitenden Problemstellungen andererseits, deren mögliche Lösung auch noch im Abschlussbericht der Kommission formuliert werden könnten.

Vor dem Hintergrund dieser Aufteilung wurden auf den AG 2-Sitzungen am 24. November 2014 und 12. Januar 2015 folgende fünf Themen als besonders dringlich eingestuft:

- Behördenstruktur
- Rechtsschutz
- Arbeitszeit(-verlängerung) der Kommission
- Veränderungssperre Gorleben
- Ohne Export

Die Anfangsbuchstaben dieser Themen ließen sich zu dem Akronym BRAVO zusammenfassen; der Begriff der BRAVO-Themen war folglich für die folgenden Sitzungen der AG 2 prioritär und prägte die Beratungen für das erste Halbjahr 2015 maßgeblich.[4] Die Themen (außer Arbeitszeit) finden sich auch zentral in der „atmenden Gliederung“ für den abschließenden Bericht der Kommission wieder (Teil B, Kapitel 7);[5] dort werden als weitere Themen unter anderem Umweltverträglichkeitsprüfung/Europarecht, Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung, Atomausstieg ins Grundgesetz und Recht künftiger Generationen auf Langzeitsicherheit gelistet.[6] Allerdings ist die Themenzusammenstellung noch nicht abschließend durch die AG 2 festgelegt. So wird z.B. die Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz von einigen Kommissionsmitgliedern kritisch gesehen.[7]

---

[1] Im Folgenden werden im Sinne der üblichen Zitierweise in juristischen Gutachten sämtliche Zitate aus Gesetzestexten ohne Anführungszeichen *kursiv* gesetzt.
[2] Vgl. 5. Sitzung der Endlager-Kommission am 3. November 2014, Wortprotokoll, S. 16 bis 99.
[3] Vgl. Endlager-Kommission. Auswertung der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ / Zusammenstellung von Auffassungen und Ergebnissen. K-Drs./AG2-4a.
[4] Vgl. Arbeitsgruppe „Evaluierung“. Zur Arbeit der AG 2: Diskussionsverlauf und bisherige Ergebnisse. K-Drs./AG2-10Neu vom 23. Februar 2015.
[5] Vgl. Endlager-Kommission. Entwurf „Atmende Gliederung“. Bericht der Kommission „Sichere Verwahrung insbesondere hoch radioaktiver Abfälle“. K-Drs. 116 vom 2. Juli 2015.
[6] Ebenda.
[7] Vgl. Beratungsunterlage MdB Kanitz, K-Drs./AG 2-22 vom 30.10.2015

Die hier vorliegende Dokumentation widmet sich dem Thema „Veränderungssperre Gorleben“. Sie basiert auf der Zusammenfassung bzw. ersten Aufbereitung der Beratungsergebnisse durch die Geschäftsstelle vom August 2015, die ihrerseits auf der Zusammenstellung des „Diskussionsverlaufs und bisherige Ergebnisse“ der AG 2 vom 2. März 2015 fußen.[8]

Zum methodischen Vorgehen

Ausgehend von der oben genannten Aufbereitung bisheriger Beratungen und Diskussionsergebnisse ging es darum, die wesentlichen Meinungsbildungsprozesse, Argumentationen und Ergebnisse zum Thema „Veränderungssperren“ auf Grundlage der veröffentlichten Unterlagen systematisch zu erschließen, aufzubereiten und darzustellen. Hierfür wurden folgende Dokumente der Kommission systematisch berücksichtigt, die online verfügbar waren:[9]

- Beschlüsse der Kommission
- Wortprotokolle der AG 2-Sitzungen
- Wortprotokolle der gemeinsamen Sitzungen von AG 2 und AG 1
- Drucksachen der AG 2
- Wortprotokolle der Kommissionssitzungen

Darüber hinaus wurden für die Themen relevante Drucksachen und Materialien der Kommission berücksichtigt, die ebenfalls über eine systematische Recherche erhoben worden waren. All diese Dokumente wurden zunächst gesichtet und anhand einer Schlagwortsuche grob ausgewertet. Die Erschließung über relevante Stichworte – hier „Veränderungssperre“ – liefert einen vollständigen Überblick über wesentliche Argumentationslinien und Diskussionspfade. Die Berücksichtigung dieser zahl- und umfangreichen Dokumente gewährleistet außerdem, dass sämtliche Dokumente, Wortäußerungen und Beiträge in ihrem zeitlichen Verlauf erfasst und analysiert werden können.

Für die sich anschließende Textanalyse wurde eine Art Codebuch entwickelt, mit dem Analysekategorien, respektive Themenstränge so definiert wurden, dass eine präzise und vollständige Erfassung aller relevanten Aspekte gegeben ist. Anhand dieses Codebuches konnten anschließend die wesentlichen Diskussionsstränge und Argumente herausgearbeitet werden. Schließlich galt es, diese in eine dem Thema und dem Diskussionsverlauf adäquate textliche Form beziehungsweise Reihenfolge zu bringen.

[8] Vgl. Arbeitsgruppe „Evaluierung“. K-Drs./AG2-10Neu vom 23. Februar 2015.
[9] Vgl. die Unterlagen der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“. Abrufbar unter http://www.bundestag.de/endlager/ [Stand 22.10.2015].

1 Veränderungssperre Gorleben

Das Standortauswahlgesetz (StandAG)[10] formuliert in § 1 Abs.1 das Ziel des Gesetzes bzw. des Standortauswahlverfahrens: Danach ist *in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren […] de[r] Standort für eine Anlage zur Endlagerung […] zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet.* Vor diesem Hintergrund ist es Aufgabe und Interesse der Kommission, dass neben Gorleben alle anderen, potenziellen Standortregionen frühestmöglich geschützt werden, „um die Realisierung des Endlagers am bestmöglichen Standort zu ermöglichen“[11] und dadurch zu vermeiden, dass es durch Veränderungen in anderen Regionen dazu kommt, dass das Auswahlverfahren faktisch auf Gorleben hinaus läuft.[12] Eine solche Gefahr geht beispielsweise durch eine mögliche Überplanung und/oder Unbrauchbarmachung potenziell in Frage kommender Flächen durch Fracking, Gas- oder Rohstoffförderung, CCS oder Weiteres aus.

Der Umgang mit der Situation in Gorleben sei vor allem mit Blick auf die Glaubwürdigkeit und den Neuanfang der Atommülllagersuche in Deutschland eine besondere Herausforderung;er sei ein Maßstab für Vertrauen und für neue Vertrauensbildung.[13] Insofern ist die Frage der Gleichbehandlung aller möglichen Standorte eine der zentralen vertrauensbildenden Fragestellungen.[14] Dass Gorleben grundsätzlich weiterhin im Verfahren bleibt, ist Teil des politischen Kompromisses, alle potenziell möglichen Standorte gleichberechtigt nach § 13 Abs.1 StandAG zu ermitteln, zu prüfen und danach gegebenenfalls wieder auszuschließen.[15]

Die zentrale Frage war (und ist) hierbei, wie mit dem Standort Gorleben im Sinne eines bundesweiten ergebnisoffenen Auswahlverfahrens nach dem StandAG umgegangen werden kann. Entscheidend und leitend für die Diskussion dieser Frage war (und ist), wie die möglichst frühzeitige Gleichbehandlung möglicher Standorte und die daran geknüpfte Glaubwürdigkeit des Verfahrens und der Arbeit der Kommission respektive der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (AG 2) verbunden werden kann und dies im Spannungsfeld zwischen unbedingter Rechtssicherheit auf der einen und dem Gleichbehandlungsgrundsatz, respektive der Prämisse der „weißen Landkarte“ bei der Standortwahl auf der anderen Seite zu gewährleisten: „Wenn Gorleben […] im Verfahren bleibt, dann darf es keinerlei Vorfestlegungen, Sonderrolle oder Ungleichbehandlung im Vergleich zu anderen Standorten geben“[16].

Andere Mitglieder der Kommission sahen diese Gefahr der Vorfestlegung nicht. So wurde zum Beispiel ausgeführt, dass verabredet war, die Standorte gleich zu behandeln. Die konkrete Suche nach konkreten Standorten beginne aber frühestens mit dem Zeitpunkt, zu dem Kriterien vorliegen. Vorher bestünde keine wie auch immer geartete Möglichkeit, dass es eine

[10] Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz - StandAG) vom 23. Juli 2013 BGBl. I S. 2553.
[11] BMUB. Handlungsoptionen zur Sicherung potenzieller Endlagerstandorte. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 1.
[12] So zum Beispiel Hart, Peter. 4. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 4.
[13] Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 7.
[14] Ebenda, S. 24.
[15] Die Ausschluss- und Abwägungskriterien, Mindestanforderungen und weitere Entscheidungsgrundlagen für eine solche Standortsuche zu erarbeiten, ist nach § 4 Abs. 5 StandAG Aufgabe der Kommission.
[16] BUND. Gemeinsame Stellungnahme von BUND Bundesverband und Landesverband Niedersachsen zum Verordnungsentwurf der Bundesregierung: „Erste Verordnung zur Änderung der Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung“. K-Drs./AG2-7 vom 20. Februar 2015, S. 1; vgl. unter anderem 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 20f.

Vorfestlegung auf einen Standort gibt, weil die konkrete Standortsuche noch gar nicht begonnen habe.[17]

Das für die Verlängerung der Veränderungssperre zuständige BMUB führte hierzu aus: „Deswegen sind wir der Auffassung, dass wir eine nahtlose Verlängerung der Veränderungssperre als rechtssicheres Instrument brauchen. Wir sehen auch die politischen Besorgnisse, die Wahrnehmung, dass damit Vertrauensbildung zerstört würde oder Vertrauensbildung nicht ermöglicht würde, und nehmen dies sehr ernst. Wir haben hier ja schon mehrfach diskutiert, und ich habe für die Bundesregierung vorgetragen, dass wir derzeit kein anderes Rechtsinstrument sehen, das potenzielle andere Standorte, die ja noch identifiziert werden müssen, schon schützen kann. Derzeit kann es also nur eine Sonderregelung für Gorleben geben. Auch nur das wird hier diskutiert, entweder die Verlängerung der Veränderungssperre oder eine Interpretation des Bundesberggesetzes mit der Option, eine Veränderungssperre nachzuschieben, die derzeit letztlich auch nur den Standort Gorleben betrifft. Insofern habe ich, ehrlich gesagt, auch Zweifel, dass ein Verzicht auf die Veränderungssperre wirklich zu Vertrauen führt, wenn man gleichzeitig fairerweise erklärt: Die Rechtslage soll sich aber nicht ändern; das machen wir jetzt über das Bundesberggesetz.“[18]

1.1 Arbeiten der AG 2

In die Arbeit und Beratungen der Kommission bzw. der AG 2 fiel das Ende der bis dahin geltenden Verordnung zur Festlegung einer Veränderungssperre zur Sicherung der Standorterkundung für eine Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle im Bereich des Salzstockes Gorleben (Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung – VSpV). Diese war am 25. Juli 2005 beschlossen worden und formulierte in § 5 VSpV das Außerkrafttreten für den 16. August 2015. Gemäß der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage in § 9g Atomgesetz (AtG) kann die Sperre zweimal um jeweils höchstens zehn Jahre verlängert werden, falls die gesetzlichen Voraussetzungen fortbestehen (*Sicherung von Planungen für ein Vorhaben* bzw. *Fortsetzung einer Standorterkundung*).

Vor diesem Hintergrund war das Thema „Veränderungssperre“ ein Schwerpunkt der ersten sieben Sitzungen der AG 2 im Zeitraum von Oktober 2014 bis Juni 2015. Vor allem die 6. und 7. Sitzung der AG 2 am 13. April 2015 sowie am 11. Mai 2015 wurden hauptsächlich für die Diskussion dieses Punktes genutzt: Hierzu wurden zahlreiche Gutachten und Stellungnahmen eingeholt; zwecks vertiefender Diskussion möglicher bergrechtlicher Alternativen zur Veränderungssperre fand eine Anhörung zum Thema „Bergrecht“ statt, bei dem neben Vertretern des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) und des Landes Niedersachsen zwei externe Sachverständige des Bergrechts zu Wort kamen.[19] Die intensiven Beratungen zum Thema Veränderungssperre Gorleben mündeten in zwei Beschlüsse der Kommission zu diesem Thema:

Beschluss der Kommission vom 20. April 2015: Hierin bittet die Kommission die Bundesregierung, „unverzüglich eine gesetzliche Regelung unter Beteiligung der Kommission zu erarbeiten, die eine frühzeitige Sicherung von Standortregionen oder Planungsgebieten für poten-

[17] Vgl. 12. Sitzung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfälle vom 18. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 75.
[18] Hart, Peter. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 21.
[19] Diese waren Prof. em. Gunther Kühne, TU Clausthal (K-Drs./AG2-12 vom 14. April 2015) sowie Rechtsanwältin Dr. Bettina Keienburg, Essen (K-Drs./AG2-13 vom 14. April 2015).

zielle Endlagerstandorte ermöglicht“[20]. In einem zweiten Punkt wird um die Verschiebung für die im Mai vorgesehene Abstimmung im Bundesrat über die Verlängerung der Gorleben-Veränderungssperre auf die darauf folgende Sitzung des Bundesrates im Juni 2015 gebeten.[21]

Beschluss der Kommission vom 18. Mai 2015: „Die Kommission bittet die Bundesregierung und den Bundesrat zu prüfen, ob […] auf eine Verlängerung der Veränderungssperre verzichtet werden kann, wenn das Land Niedersachsen eine Anwendung des § 48 Abs. 2 Bundesberggesetz (BbergG)[22] zum Schutz des Standortes Gorleben vor Veränderungen zusagt“ [23].

In der Abstimmung über die – von der AG 2 eingebrachte, zweite – Beschlussvorlage[24] zeigte sich in der Kommission kein klares Bild. Gleichwohl wurde der Beschluss zusammen mit Begleiterläuterungen sowohl an die Bundesregierung als auch an den Bundesrat übermittelt.[25]

1.2 Gesetzliche Grundlagen der Veränderungssperre Gorleben

Mit der *Ersten Verordnung zur Änderung des Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung*, die der Bundesrat am 12. Juni 2015 beschlossen hat, wurde die bis dahin bis zum 15. August 2015 bestehende Veränderungssperre neu bis zum 31. März 2017 verlängert.

Die Bundesregierung hatte am 25. März 2015 die Verlängerung der bestehenden Gorleben-Veränderungssperre gemäß § 9g AtG um weitere zehn Jahre ab August 2015 beschlossen[26]. Für diese Verordnung ist nach § 54 Abs. 2 AtG die Zustimmung des Bundesrates notwendig; dort stand der Entwurf zunächst für die Sitzung am 8. Mai 2015 auf der Tagesordnung. Auf Bitten der Kommission[27] wurde die Beratung im Bundesrat auf die Juni-Sitzung verschoben.

Der Bundesrat beriet in seiner 934. Sitzung am 12. Juni 2015 über den Verordnungsentwurf der Bundesregierung, der eine Verlängerung um weitere zehn Jahre vorsah. Die Länder stimmten der Verlängerung der Veränderungssperre dabei nur mit der Maßgabe zu, dass deren Laufzeit von zehn auf zwei Jahre reduziert wird bzw. die Veränderungssperre am 31. März 2017 ausläuft. Gleichzeitig forderte der Bundesrat die Bundesregierung auf, bis zum selben Datum eine neue gesetzliche Regelung zu erarbeiten, die eine frühzeitige Sicherung von (allen) Standortregionen oder Planungsgebieten für potenzielle Endlagerstandorte ermöglicht[28].

Die Verlängerung der Veränderungssperre (nur) bis Ende März 2017 durch den Bundesrat greift das Anliegen bzw. den Beschluss der Kommission vom 20. April 2015 in seiner Entschließung (wortgleich) auf. Damit unterstreicht der Bundesrat die Notwendigkeit, eine (neue) gesetzliche Regelungen zu erarbeiten; die Befristung bis März 2017 trägt somit auch der Tatsache Rechnung, dass die Verlängerung der Veränderungssperre Gorleben politisch umstritten ist und gegebenenfalls einer Neuregelung bedarf.

[20] Endlager-Kommission. K-Drs. 102Neu vom 20. April 2015, S. 1.
[21] Ebenda.
[22] Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310).
[23] Endlager-Kommission. K-Drs. 106Neu vom 18. Mai 2015, S. 1.
[24] Ebenda.
[25] Vgl. 12. Sitzung der Kommission am 18. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 76-81.
[26] BR-Drs. 136/15 (Verordnungsentwurf) vom 27. März 2015.
[27] Endlager-Kommission. K-Drs. 102Neu vom 20. April 2015.
[28] BR-Drs. 136/15 (Beschluss) vom 27. März 2015.

1.3 Zentrale Diskussionspunkte zur Veränderungssperre Gorleben

Für die Diskussion der Veränderungssperre Gorleben bzw. deren Verlängerung sind zwei Fragen von zentraler Bedeutung: Wie kann man Gorleben (weiterhin) sichern? Und: Wie kann man andere potenzielle Standorte frühzeitig sichern? Vor allem die zweite Frage stellt sich vor dem Hintergrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes, denn es wäre eine fatale Ungleichzeitigkeit, wenn man jetzt die Veränderungssperre für Gorleben verlängerte und die möglichst frühzeitige Sicherung bzw. Sperre aller (anderen) potenziellen Standorte unterließe.[29]

Ein Schreiben der Bundesumweltministern Dr. Barbara Hendricks an die Kommission vom 3. Februar 2015 formuliert auch die Überzeugung, „dass für ein ergebnisoffenes Auswahlverfahren für einen Endlagerstandort, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Millionen Jahren gewährleisten soll, die frühzeitige Sicherung sämtlicher potenzieller Endlagerregionen oder -standorte ermöglicht werden muss“[30]. Insofern begrüßt auch die Ministerin „die Entwicklung belastbarer alternativer Instrumente, sofern diese den Salzstock Gorleben mit gleicher Wirkung und in gleichem Umfang wie die Veränderungssperre effektiv gegen Veränderungen schützen können“[31].

Demzufolge bilden diese zwei Diskussionsstränge auch die zentralen inhaltlichen Schwerpunkte ab, anhand derer sich die Beratungen bzw. mögliche alternative rechtliche Regelungen gruppieren: den (möglichen) Standort Gorleben betreffend sowie weitere, mögliche Standorte betreffend.

1.3.1 den (möglichen) Standort Gorleben betreffend

Für den Standort Gorleben galt es vor dem aktuellen gesetzlichen Hintergrund vor allem grundsätzlich zu überlegen und zu entscheiden, ob die bestehende Veränderungssperre zu verlängern sei und wenn nicht, wie eine Sicherung des Standortes alternativ rechtssicher gewährleistet werden kann. Die (zunächst bis Ende März 2017) aktuell umgesetzte Option ist die Verlängerung der Veränderungssperre für Gorleben; diese Lösung ist aus verschiedenen Gründen nicht unstrittig. Das entscheidende Argument für die Verlängerung liegt in der eindeutigen Rechtssicherheit für die Sicherung des (möglichen) Standortes Gorleben. Der Vertreter des BMUB[32] sowie die gehörten Sachverständigen Keienburg und Kühne[33] waren sich in ihren Stellungnahmen und Wortmeldungen einig, dass eine Verlängerung der Gorleben-VSpV das bessere Mittel darstelle, weil konkurrierende Nutzungen des Salzstocks, die den potenziellen Endlagerstandort Gorleben gefährden könnten, mit größerer Rechtssicherheit ausgeschlossen werden könnten als durch alternative, bergrechtliche Instrumente.

Die Gegenposition, die vor allem durch das Land Niedersachsen vertreten wurde, ging davon aus, dass § 48 Abs. 2 BBergG ein adäquates Mittel darstelle, das in Verbindung mit § 29 Abs.

[29] Vgl. 4. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 15.
[30] Hendricks, Barbara. Schreiben von Bundesministerin Dr. Barbara Hendricks, BMUB zu K-Drs./AG2-3. K-Drs. 86 vom 5. Februar 2015, S. 2.
[31] Ebenda.
[32] Vgl. hier unter anderem BMUB. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015 und Hart, Peter. 4. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 4.
[33] Vgl. hier vor allem die eingereichten Stellungnahmen K-Drs./AG2-13 und K-Drs./AG2-12 (jeweils vom 14. April 2015) sowie die Ausführungen in: 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 8-12 bzw. S. 12-15.

2 StandAG ausreichende Möglichkeiten biete, um konkurrierende Nutzungen des Salzstocks Gorleben zu verhindern, gleichzeitig aber den Vorteil biete, dass es in gleicher Weise auf jeden anderen potenziellen Standort anwendbar sei. Sollte dies dem Bund nicht genügen, stehe es ihm im Übrigen frei, durch eine Änderung des BBergG (etwa in dessen § 11 oder § 55) noch mehr Rechtssicherheit herbeizuführen, ohne das Prinzip der „weißen Landkarte“ zu verletzen.

Das Für und Wider dieser Argumentation ist unmittelbar mit der Frage verknüpft, inwieweit nach StandAG die bundesweite Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle ein nach § 48 Abs. 2 BBergG „überwiegend öffentliches Interesse“ darstelle, denn nur das rechtfertige die Beschränkung oder Untersagung einer Zulassung von Betriebsplänen zu einer anderweitigen Nutzung. Von Niedersächsischer Seite wurde argumentiert, dass Rechtssicherheit für eine gleichberechtigte Standortsicherung mit StandAG in Verbindung mit § 48 Abs. 2 Bundesberggesetz zu gewährleisten sei, denn die Sicherung eines bundesweiten tatsächlich ergebnisoffenen Auswahlverfahrens nach dem StandAG stelle ein solches überwiegend öffentliches Interesse dar.[34]

Dieser Auffassung widersprachen verschiedene Stellungnahmen und Äußerungen von Sachverständigen insofern, als bezweifelt wird, ob es sich bei dem bundesweiten ergebnisoffenen Verfahren auch im rechtlichen Sinne um ein öffentliches Interesse i.S.d. § 48 Abs.2 BBergG handele.[35] Eine höchstrichterliche Entscheidung gibt es bisher hierzu nicht.[36] Außerdem seien Szenarien für eine Nutzung möglicher Standorte denkbar, die keiner Zulassung nach BBergG bedürfen und folglich auch nicht damit verhindert werden können.[37] Aus diesen Gründen stelle das StandAG in Verbindung mit dem BBergG keine zweifelsfrei ausreichende Rechtsgrundlage dar; und sei daher keine Alternative zur Verlängerung der Veränderungssperren-Verordnung für die Sicherung des Standortes Gorleben.

Einen anderen Vorschlag – der aber grundsätzlich in dieselbe Richtung geht, nämlich die bestehende VSpV nicht zu verlängern – machte AG 2- und Kommissionsmitglied Hartmut Gaßner. Er warf die Frage auf, ob ein nahtloses Anknüpfen der Verlängerung an die bestehende Veränderungssperre notwendig sei.[38] Es stehe völlig außer Frage, dass die Verlängerung der VSpV rechtssicher sei; die Anwendung von § 48 Abs. 2 BBergG könne aber durchaus auch rechtssicher sein:[39] Denn es stehe zu erwarten, dass Überwiegendes für ein öffentliches Interesse spräche, allerdings besteht in Ermangelung einschlägiger Rechtsprechung keine

[34] Min. Wenzel. Handlungsoptionen zur Erreichung einer Gleichbehandlung des Standortes Gorleben mit anderen möglichen Standorten. K-Drs./AG2-3 vom 12. Januar 2015, S. 1.
[35] Siehe unter anderem BMUB. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 1; zur Begründung ebenda, S. 1ff. Zur selben Einschätzung kommen auch Keienburg (vgl. ihre Stellungnahme Keienburg, Bettina. K-Drs./AG2-13 vom 14. April 2015, S. 1) sowie Kühne (vgl. seine Stellungnahme Kühne, Gunther. K-Drs./AG2-12 vom 14. April 2015, S. 2); siehe auch Keienburg, Bettina. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 33 und Kühne, Gunther. ebenda, S. 13. Ähnlich führt auch Kanitz für den Wissenschaftlichen Dienst aus; vgl. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 8f.
[36] Siehe unter anderem Keienburg, Bettina. K-Drs./AG2-13 vom 14. April 2015, S. 1.
[37] Welche Szenarien das sein können, skizziert z.B. Keienburg in ihrer Stellungnahme Keienburg, Bettina. K-Drs./AG2-13 vom 14. April 2015, S. 2f.
[38] Siehe vor allem Min. Wenzel. K-Drs./AG2-3 vom 12. Januar 2015. Diese Frage wirft er wiederholt auf den Sitzungen der AG 2 (vgl. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 22ff.) sowie der Kommission (siehe z.B. 12. Sitzung der Endlager-Kommission am 18. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 58f.) auf; beantwortet wurde diese Frage nicht abschließend.
[39] Siehe hier wie auch für die folgenden Ausführungen vor allem Gaßner, Groth, Siederer & Coll. K-Drs./AG2-16 vom 4. Mai 2015.

absolute Rechtssicherheit (siehe oben).[40] Sollte diese Einschätzung nicht geteilt werden, bliebe der Weg durch die Instanzen und wenn sich dann herausstellen sollte, dass die hier wiedergegebene Einschätzung höchstrichterlich nicht geteilt werde, dann sei es das normale Vorgehen, dass dann der untersagte Antrag auf konkurrierendes Vorhaben zwar nicht zurückgestellt wäre, dass er aber dann durch eine Veränderungssperre zurückgewiesen würde.[41]

Ein solches Vorgehen nach § 48 Abs. 2 BBergG sei kein Ersatz für die Veränderungssperre in Gorleben; es könne an jedem potenziellen Standort Anwendung finden und sei daher gerade das Instrument, das diskriminierungsfrei ist. Es käme so auch dem Gebot der Gleichbehandlung nach, dem die Kommission hohe Bedeutung beimisst. Zur „Sicherung durch Veränderungssperren [sollte] erst wieder gegriffen werden, wenn mehrere vergleichbare potenzielle Standorte zur übertägigen Erkundung identifiziert sind“[42]

Eine weitere Option, die sich in den Diskussionen zur Veränderungssperre auftat, war die Gorleben-VSpV nicht zu verlängern, sondern alternativ und für alle möglichen Standorte gleichermaßen neu zu regeln. Hierfür wurden vor allem zwei Vorschläge zur Schließung bestehender Regelungslücken bzw. einer Neuregelung in StandAG und/oder BBergG gemacht:

Laut dem Niedersächsischen Umweltminister Stefan Wenzel brauchte es keine Verlängerung der bestehenden Veränderungssperre, da § 29 Abs. 2 StandAG die Offenhaltung für Gorleben prinzipiell sicherstellt. In Verbindung mit § 48 Abs. 2 BBerG können Anträge auf Zulassung von Betriebsplänen dann abgelehnt werden, wenn das überwiegende öffentliche Interesse dem entgegensteht. Diese formulierte Kann- und damit Auslegungsoption des Bundesberggesetzes könne in einem Beschluss durch den Bundestag als Bundesgesetzgeber in dem Sinne originär festgestellt und veranlasst werden, dass vor dem Hintergrund des StandAG solche Entscheidungen einheitlich ausgelegt werden.[43] Ein solcher Bundestagsbeschluss mit einem feststellenden Inhalt, wie eine Norm zu interpretieren sei, erscheint jedoch aus rechtssystematischen und juristischen Aspekten problematisch[44] bzw. ist im Grundgesetz nicht vorgesehen.[45] Freilich ist an dieser Stelle eine diesbezügliche Klarstellung im Sinne einer Gesetzesänderung des BBergG denkbar;[46] dies könne beispielsweise in § 11 (Versagen der Erlaubnis) oder § 55 (Zulassung des Betriebsplanes) erfolgen.[47]

Bisher kann das Versagen konkurrierender Nutzungen über § 48 Abs. 2 BBergG erfolgen, wenn dem ein öffentliches Interesse entgegensteht. Um dieser Kann- bzw. Auslegungsoption

[40] Eine solche höchstrichterliche Rechtsprechung für Gorleben gäbe es deshalb nicht, weil dort seit zehn Jahren eine Veränderungssperre besteht und es deshalb gar nicht dazu kommen konnte; vgl. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 14.
[41] Ebenda, S. 23.
[42] Gaßner, Groth, Siederer & Coll. K-Drs./AG2-16 vom 4. Mai 2015, S. 4.
[43] Vgl. 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 33.
[44] Vgl. 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 37. Ähnlich argumentiert auch Kühne, Gunther. K-Drs./AG2-12 vom 14. April 2015, S. 3.
[45] BMUB. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 3.
[46] Vgl. zum Beispiel 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 34 bzw. 37.
[47] Der Vorschlag, § 11 und § 55 BBergG entsprechend zu ergänzen wird unter anderem im Beschluss der Kommission vom 20. April 2015 prominent gemacht (Endlager-Kommission. K-Drs. 102Neu vom 20. April 2015); im Einzelnen siehe unter anderem 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 18.

zu entgehen, könnte ein konkretes, zeitweiliges Verbot oder eine Beschränkung der beabsichtigten bergbaulichen Tätigkeit bzw. Nutzung gesetzlich formuliert und festgelegt werden.[48]

Mit einer solchen rechtlichen Präzisierung bedürfe es dann keiner (Verlängerung der) Veränderungssperre mehr: Mit Erlass des § 29 StandAG habe § 48 Abs. 2 BBergG eine neue Bedeutung, die es zu berücksichtigen gelte.[49] Die Intention der ursprünglichen Verordnung vom Juli 2005, nämlich die „Sicherung der Standorterkundung" sei ohnehin nach jetzigem Recht nicht mehr zulässig; zulässig sei nach § 29 Abs. 2 Stand AG lediglich eine Offenhaltung. Eine „Veränderungssperren-Verordnung, die die Sicherung einer Erkundung zum Ziel hat, ist mit § 29 StandAG nicht vereinbar"[50].

Unterstützung dieses Vorschlages kam von Seiten des BUND, der eine Verlängerung der Veränderungssperre ebenfalls für rechtlich unzulässig erachtet: „Nach § 29 StandAG ist die Erkundung in Gorleben beendet. Das Bergwerk soll lediglich offen gehalten werden"[51]. Da andere potenzielle Standorte (bisher) keiner vergleichbaren Regelung unterliegen, führe eine Verlängerung der Veränderungssperre zu einer Ungleichbehandlung von Gorleben gegenüber allen anderen möglichen Standorten. Statt einer einseitigen Regelung in Bezug auf Gorleben, brauche es daher „im StandAG eine grundsätzliche Regelung für die Sicherung aller potenzieller Standorte"[52]. Diese müsse so schnell wie möglich wirken, denn es bestünde real die Gefahr, dass andere Regionen potenziell geeignete Orte überplanten oder unbrauchbar machten.[53]

Dem widersprach der Vertreter des BMUB: „Das Thema der Verlängerung der Veränderungssperren-Verordnung ist Teil des Atomkonsenses zum Neustart der Endlagersuche gewesen. Bundestag und Bundesrat haben in seltener Einmütigkeit eine Regelung beschlossen, dass die Offenhaltung zu gewährleisten ist, die Regelung des § 29 Abs. 2 des Standortauswahlgesetzes. […] Nach Einschätzung aller – und das ist hier gerade bei den verschiedenen Beiträgen auch sehr deutlich geworden –, ist die Verlängerung der Veränderungssperren-Verordnung der rechtssichere Weg, das einvernehmlich und gemeinsam Festgelegte und Gewollte zu erreichen. Wir sind der Meinung, dass dieser Weg gegangen werden muss"[54].

1.3.2 andere mögliche Standorte betreffend

Bei aller Meinungsverschiedenheit in Bezug auf die Verlängerung der Veränderungssperre Gorleben, waren sich alle Beteiligten darin einig, dass schnellstmöglich rechtliche Alternativen zur einseitigen Veränderungssperre für Gorleben erarbeitet und in Kraft gesetzt werden, um auch andere, mögliche Standorte frühzeitig zu sichern. Potenziell kommt das gesamte Bundesgebiet als Standort für ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle in Frage; das gilt, solange nicht in dem Verfahren nach § 13ff StandAG für eine Erkundung ungünstige Gebiete ausgeschlossen werden.

[48] Vgl. u.a. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung" am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 17.
[49] Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung" am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 30.
[50] Min. Wenzel. K-Drs./AG2-3 vom 12. Januar 2015, S. 2.
[51] BUND. K-Drs./AG2-7 vom 20. Februar 2015, S. 2.
[52] Ebenda.
[53] Ebenda.
[54] Vgl. 12. Sitzung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfälle vom 18. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 55.

Für die Gleichbehandlung aller möglichen Standorte ist entscheidend, möglichst frühzeitig andere in Betracht kommende Standorte rechtlich zu sichern. Hierfür werden grundsätzlich zwei Optionen gesehen, die an verschiedenen Zeitpunkten ansetzen:[55] Zum einen ist eine Sicherung ab dem Zeitpunkt eines Gesetzes zu den Entscheidungsgrundlagen § 4 Abs. 5 StandAG möglich; eine denkbare Option ist dabei eine neue gesetzliche Regelung zu einer zeitweisen Zurückstellung von Anträgen auf bergbauliche Vorhaben mit Einwirkungen auf in Betracht kommende Standortregionen. Zum anderen könnte eine Sicherung ab dem Zeitpunkt erfolgen, an dem der Vorhabenträger erstmals Vorschläge für Standortregionen und eine Auswahl von Standorten übermittelt; hierfür käme eine „Ergänzung der Ermächtigungsgrundlage in § 12 Abs. 2 StandAG in Betracht, die den Erlass von Veränderungssperren für die identifizierten potenziellen Endlagerstandorte vorsieht“[56]. Von dann an könnte folglich durch mehrere Veränderungssperren eine Gleichbehandlung möglicher anderer Standorte und Gorleben erreicht werden.[57]

Für eine solche Sicherung aller potenziellen Standorte besteht nach Meinung aller Beteiligten baldiger Handlungsbedarf; hierfür „sollten weitere gesetzliche Handlungsoptionen zur Erreichung geprüft und entwickelt werden“[58]. Möglicherweise „könnte zum Beispiel über eine ausdrückliche gesetzliche Regelung im StandAG nachgedacht werden, nach der der Gesetzgeber bei den gesetzlichen Standortentscheidungen nicht an entgegenstehende Planungen der Landes- und Bauleitplanung gebunden ist und entsprechende Planungen im Rahmen einer Abwägung der widerstreitenden Interessen überwunden werden können“[59].

Fraglich ist, auf welcher Grundlage potenzielle, andere Standorte konkretisiert werden können und ab welchem Zeitpunkt Veränderungssperren für weitere, potenzielle Standorte erlassen werden können: Nach § 4 Abs. 5 StandAG sind mögliche Ausschluss- und Abwägungskriterien, Mindestanforderungen und weitere Entscheidungsgrundlagen für eine solche Standortsuche von der Kommission zu erarbeiten. Darauf aufbauend hat der Vorhabenträger nach § 13, Abs. 1 Satz 2 StandAG zunächst ungünstige Gebiete zu ermitteln (Variante 1 = Negativauswahl) und anschließend einen Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen für die übertägige Erkundung vorzulegen (Variante 2 = Positivauswahl). Demzufolge sind diese beiden Zeitpunkte theoretisch für den Erlass von Veränderungssperren möglich.[60]

1.4 Meinungsbild in AG 2 und Kommission

Insgesamt hat die Arbeitsgruppe 2 die Sach- und Rechtslage einschließlich der politischen Aspekte umfassend erörtert. Die Frage, ob sich eine Verlängerung der Veränderungssperre oder – unter Hinweis auf die Anwendung von § 48 Abs.2 BBergG – ein Verzicht auf die Verlängerung empfiehlt, wurde differenziert diskutiert. Dabei wurde weniger in Frage gestellt, dass eine verlängerte Gorleben-VSpV die höhere Rechtssicherheit biete, als vielmehr, ob ein

[55] Siehe im Einzelnen BMUB, BMWi. Gemeinsame Stellungnahme von BMUB und BMWi zur Anhörung „Bergrecht“ der Arbeitsgruppe 2 am 13. April 2015. K-Drs./AG2-11 vom 14. April 2015, S. 1ff.; dort erfolgt auch die Diskussion diesbezüglicher Einschränkungen bzw. möglicher Vorbehalte.
[56] Ebenda, S. 2.
[57] Ähnlich argumentiert auch Keienburg, Bettina; vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 11. Alternativ schlägt sie vor, dem Bund die Befugnis einzuräumen, untertägige Raumordnungspläne zu erlassen; diese Option ginge allerdings mit einem deutlich geringerem Rechtsschutz einher, als ihn eine Veränderungssperre gewährleiste (ebenda., S. 12).
[58] BMUB. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 3.
[59] Ebenda, S. 4.
[60] Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 30.

solch hohes Maß an Rechtssicherheit überhaupt erforderlich und erstrebenswert sei, bzw. ob nicht die „sanfteren“, bergrechtlichen Instrumente ebenfalls ein ausreichendes Maß an Rechtssicherheit böten und gleichzeitig eher geeignet seien, politisch friedensstiftend zu wirken.

Es bestand Einigkeit darüber, dass unter rechtlichen Gesichtspunkten eine Verlängerung der Veränderungssperre eine rechtssichere Lösung bietet. Einigkeit bestand auch darüber, dass die Thematik von hoher politischer Bedeutung ist, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Vertrauens mit Blick auf die Bürgerinnen und Bürger bzw. die weitere Öffentlichkeit. Im Bewusstsein der schwierigen Fragestellung hat die AG 2 diese Beratungen mit großer Intensität geführt; die Ergebnisse der Erörterungen können wie folgt zusammengefasst werden:[61]

Die AG 2 bekräftigt die Bitte an die Bundesregierung, unverzüglich eine gesetzliche Regelung unter Beteiligung der Kommission zu erarbeiten, die eine frühzeitige Sicherung von Standortregionen oder Planungsgebieten für potenzielle Planungsstandorte ermöglicht.

Ein Teil der Mitglieder der AG 2 befürwortete, die Veränderungssperre zu verlängern. Dabei wurde auf die gesetzliche Verpflichtung zur Standortsicherung hingewiesen, die einer Inkaufnahme verbleibender tatsächlicher oder rechtlicher Unsicherheiten entgegenstehe. Ein Teil der Mitglieder der AG 2 befürwortete dagegen, auf eine Verlängerung der Veränderungssperre zu verzichten und zunächst auf § 48 Abs. 2 BBergG zu setzen. Falls sich später herausstellen sollte, dass das entgegenstehende „öffentliche Interesse“ im Sinne des § 48 Abs. 2 BBergG kein wirksames Instrument zur Standortsicherung sei, solle dann eine neue Veränderungssperre erlassen werden.

[61] Endlager-Kommission. K-Drs. 106Neu vom 18. Mai 2015, S. 1f.