
Evaluierung StandAG: Behördenstruktur

Beitrag zum Berichtsentwurf der Kommission

Hier: Entwurf der Vorsitzenden der AG 2

Stand: 17. November 2015

7. EVALUIERUNG DES STANDORTAUSWAHLGESETZES

7.1 Analyse StandAG

7.1.2 Behördenstruktur

(Umfang: 7.838 Zeichen + 2 Graphiken = ca. 3 Druckseiten im Endbericht)

Ausgangssituation

Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist als Betreiber derzeit zuständig für die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung von Endlagern sowie für die Schachanlage Asse II und bedient sich hierbei der DBE mbH und der Asse GmbH als sog. Verwaltungshelfer. Das BfS ist gemäß Standortauswahlgesetz (StandAG) darüber hinaus auch Vorhabenträger im Rahmen des Standortauswahlverfahrens.

In dieser Funktion ist es insbesondere für die Ermittlung der Standortregionen und der zu erkundenden Standorte, die übertägige und untertägige Erkundung der potentiellen Standorte sowie die jeweiligen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen zuständig; es berichtet dem gemäß StandAG neu zu schaffenden Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) über die Ergebnisse des von ihm durchgeführten vertieften geologischen Erkundungsprogramms sowie weitere Erkenntnisse und Bewertungen, die dann in die Entscheidung des BfE über den Standortvorschlag einfließen. Zugleich ist das BfS Genehmigungsbehörde für Zwischenlager und die Beförderung von Kernbrennstoffen.

Zuständig für die Planfeststellung von Endlagern und die Genehmigung eines Endlagers für Wärme entwickelnde, hoch radioaktive Abfälle basierend auf dem Auswahlverfahren nach dem StandAG ist das BfE mit vorläufigem Sitz in Berlin.

Das BfE hat am 1. September 2014 seine Tätigkeit aufgenommen¹ und soll die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren und die anschließende atomrechtliche Genehmigung des Endlagers übernehmen.²

¹ vgl. BMUB. Organisationserlass zur Errichtung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung vom 5. August 2014. Abrufbar unter http://www.bfe.bund.de/fileadmin/user_upload/PDF/organisationserlass_bf.pdf [Stand 6.10.2015].

² vgl. CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG). BT-Drs. 17/13471 vom 14. Mai 2013, S. 2.

Das BfE soll gemäß Begründung zum StandAG die zentrale Institution für das Standortauswahlverfahren sein.³ Dies umfasst neben der Verfahrensbegleitung aus wissenschaftlicher Sicht auch die Festlegung standortbezogener Erkundungsprogramme und Prüfkriterien sowie Vorschläge für die Standortentscheidungen. Darüber hinaus soll das BfE auch die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren sowie im Rahmen seiner Aufgabenzuweisung die Öffentlichkeitsarbeit verantworten.⁴

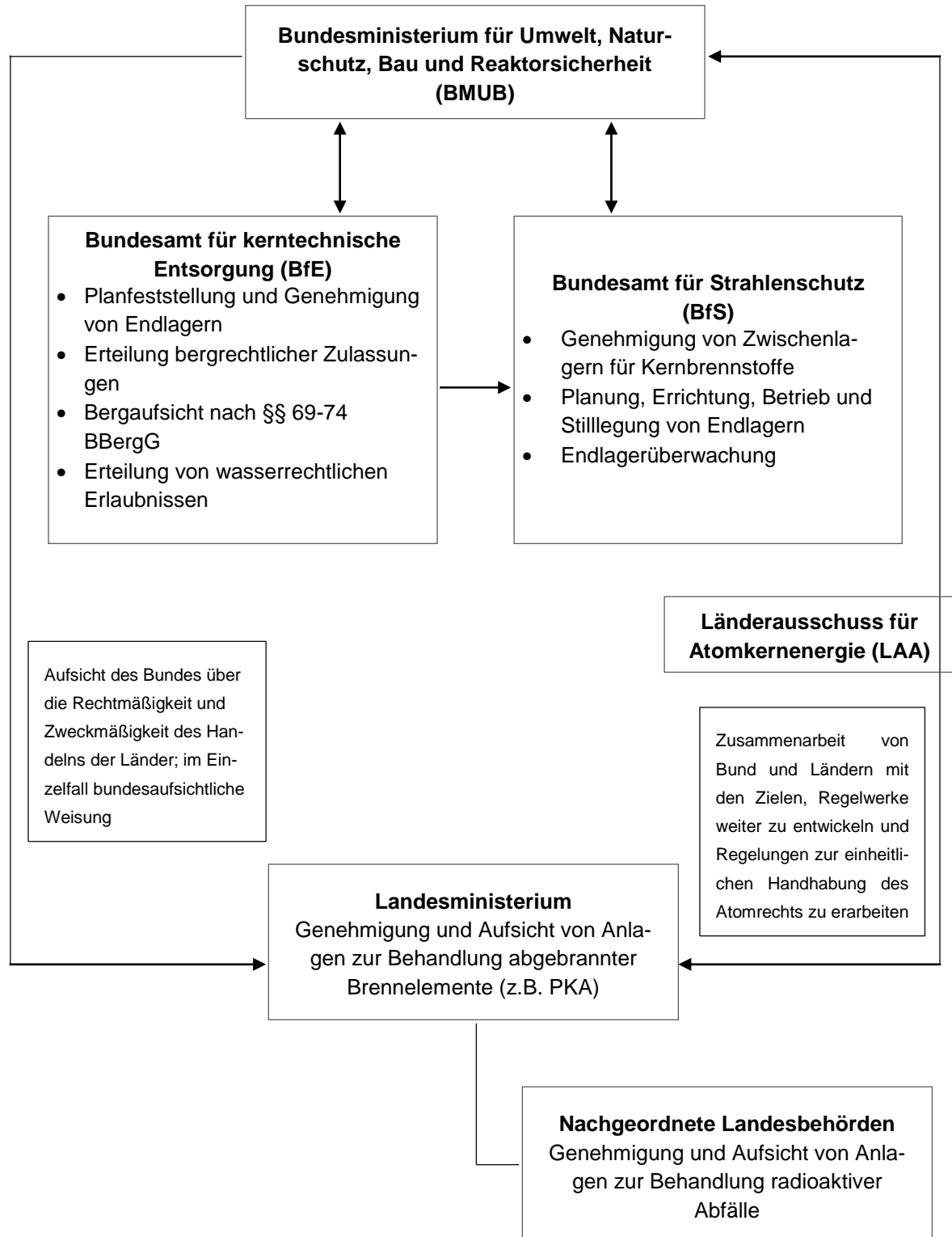
Das BfE wird zudem zuständige Planfeststellungsbehörde für das Endlager Konrad nach dessen Inbetriebnahme und für das Endlager Morsleben nach dem Stilllegungsplanfeststellungsbeschluss; diese Zuständigkeiten liegen derzeit für das Endlager Konrad noch beim Land Niedersachsen (NI) bzw. für das Endlager Morsleben beim Land Sachsen-Anhalt (ST). Bei der Schachtanlage Asse II ist und bleibt die oberste Landesbehörde des Landes NI als Genehmigungsbehörde zuständig.

Die Rechts- und Fachaufsicht über das BfS und das BfE übt das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) aus, in dessen Geschäftsbereich diese Behörden angesiedelt sind. Für Anlagen des Bundes zur Endlagerung nach § 9a Abs. 3 S. 1 AtG sowie für die Schachtanlage Asse II ist eine atomrechtliche Aufsicht nach § 19 AtG nicht vorgesehen.

Im nachfolgenden Schaubild, das vom BMUB im August 2015 veröffentlicht wurde, sind die Kompetenzen und die Beziehungen der beiden Behörden sowie weiterer verantwortlicher Stellen dargestellt:

³ vgl. CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG). BT-Drs. 17/13471 vom 14. Mai 2013, S. 22.

⁴ vgl. CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG). BT-Drs. 17/13471 vom 14. Mai 2013, S. 22.



„Organisationsrahmen der Regulierungsbehörde in der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle nach Inkrafttreten der Regelungen des Standortauswahlgesetzes“
Quelle: BMUB, Erster Bericht zur Durchführung der Richtlinie 2011/70/Euratom, August 2015, S. 7.

Empfehlungen der Kommission

Die Kommission spricht einstimmig folgende Handlungsempfehlungen⁵ aus:

- Die Betreiberaufgaben des BfS, die DBE mbH und die Asse-GmbH werden in einer Bundes-Gesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE) zusammengeführt. Dieses neue Unternehmen ist zu 100 Prozent in öffentlicher Hand.
- Dieses neue staatliche Unternehmen wird etabliert, möglichst im Einvernehmen insbesondere mit den aktuellen Eigentümern der DBE. Eine zukünftige Privatisierung ist ausgeschlossen.
- Mit dem Ziel der Transparenz sollten die Abfallverursacher und ggf. andere Institutionen vor Entscheidungen der bundeseigenen Gesellschaft mit eingebunden werden. Dies könnte in geeigneter Weise z.B. durch eine Clearingstelle ermöglicht werden.
- Sämtliche Aufgaben und Ressourcen des BfS als Betreiber, der DBE und der Asse GmbH als Verwaltungshelfer bei Planung, Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Endlagern sowie des BfS als Vorhabenträger nach dem StandAG werden unverzüglich auf die neue Gesellschaft übertragen.
- Die BGE wird in privater Rechtsform geführt. Ihre wesentliche Aufgabe ist der Bau, der Betrieb und die Stilllegung von Endlagern für radioaktive Abfallstoffe. Sie ist nicht direkt an die öffentliche Hauswirtschaft gebunden.
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend dem StandAG ist sicherzustellen.
- Die staatlichen Regulierungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben im Bereich Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle werden – soweit sie nicht von den Ländern wahrgenommen werden – in einem Bundesamt konzentriert. Das BMUB wird gebeten, einen Vorschlag zu machen, wie diese Regulierungsbehörde nach Umfang, Aufbau und Struktur unter Einbeziehung eines Zeitplans ausgestaltet werden soll; eine angemessene Personal- und Finanzausstattung ist sicherzustellen. Dies bedeutet nicht, dass damit die im StandAG geregelten Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern geändert werden müssten.
- Die Sicherung der Unabhängigkeit entsprechend den Anforderungen der Richtlinie 2011/70/Euratom ist zu gewährleisten.

Das BMUB wurde aufgefordert, die Kommission an der Umsetzung der vorstehenden Handlungsempfehlungen zu beteiligen und kurzfristig einen Zeitplan sowie inhaltliche Vorschläge für eine die vorstehenden Punkte aufgreifende Novelle des StandAG vorzulegen.

Im nachfolgenden Schaubild ist die Organisationsstruktur dargestellt, wie sie sich aus der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission ergeben würde:

⁵ vgl. K-Drs. 91 NEU mit Beschluss vom 2. März 2015

[Schaubild einfügen]

Erwägungsgründe

Die Kommission hat am 3. November 2014 auf Grundlage eines umfangreichen Fragenkatalogs eine Anhörung einschlägiger Experten durchgeführt.

Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Anhörung⁶ sowie unter Berücksichtigung eines vom BMUB vorgelegten Diskussionspapiers⁷ kommt die Kommission zu der Einschätzung, dass die derzeit im Gesetz angelegte Organisationsstruktur änderungsbedürftig ist; insbesondere die vorgesehene Behördenstruktur ist nicht geeignet, die vielfältigen Aufgaben im Endlagerbereich sachgerecht und zügig zu lösen⁸.

Das BfS ist nach Auffassung der Kommission für die Aufgabe als Vorhabenträger derzeit weder fachlich noch personell ausreichend ausgestattet und müsste sich bei unveränderter Rechtslage mithin auch zukünftig der Dienste privater Dritter bedienen, was aber den Anschein von Interessenverflechtungen erwecken könnte.

Auch die im StandAG vorgesehene Ausgestaltung des BfE als Regulierungsbehörde und des BfS als Vorhabenträger und Betreiber für Endlagerprojekte waren aus Sicht der Kommission zu hinterfragen. Kritisch sieht die Kommission insbesondere die große Anzahl von Schnittstellen und die daraus resultierenden Problemstellungen, System- und Informationsbrüche. Wirtschaftlichkeit und Transparenz von Verwaltungsabläufen sprechen mithin gegen eine solche Lösung, die auch Schwierigkeiten in der Kompetenzabgrenzung erwarten lässt. Die Kommission schlägt daher vor, alle Genehmigungs-, Überwachungs- und Aufsichtsaufgaben in einer einzigen Bundesoberbehörde zu konzentrieren.

Die Kommission setzt sich daher dafür ein, insbesondere die Betreiberfunktion aus dem BfS herauszulösen und zusammen mit den Betriebsführungsgesellschaften DBE mbH und Asse GmbH in ein neues, bundeseigenes Unternehmen zu überführen. Errichtung, Betrieb und Stilllegung der Endlager sind in der Hand dieser neu zu gründenden Gesellschaft zu konzentrieren. Diese Gesellschaft soll nach Auffassung der Kommission unternehmerische Handlungsfreiheit haben und nicht direkt an den Bundeshaushalt angebunden sein.

Insbesondere bei Gründung eines neuen Unternehmens, welches vom BfS die Betreiberfunktion sowie von der DBE mbH und Asse GmbH die Verwaltungshelferfunktion übernimmt, werden nach Auffassung der Kommission auch unter Beachtung des Trennungsgrundsatzes keine zwei Bundesoberbehörden im Entsorgungsbereich benötigt.

⁶ vgl. K-Drs. /AG2-4a vom 30. Januar 2015

⁷ vgl. BMUB. Überlegungen des BMUB für eine Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung. K-Drs./AG2-2 vom 9. Januar 2015.

⁸ vgl. Arbeitsgruppe „Evaluierung“. Eckpunktepapier zum Thema „Behördenstruktur“. K-Drs./AG2-9 vom 23. Februar 2015.