
Entwurf des Berichtteils zu Teil B – Kapitel 7.2 (Behördenstruktur)

Entwurf der AG 2 für die 20./21. Sitzung der Kommission am 21./22. Januar 2016

BEARBEITUNGSSTAND: 14.01.2016

7. EVALUIERUNG DES STANDORTAUSWAHLGESETZES

7.1 Analyse und Bewertung StandAG

7.2 Behördenstruktur

7.3 Rechtschutz

7.3.1 UVP/Europarecht

7.3.2 Weitere Rechtsschutzoptionen

7.4 Veränderungssperren

7.5 Exportverbot

7.6 Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung

7.7 Ausstieg aus der Kernenergie unumkehrbar machen

7.8 Recht künftiger Generationen auf Langzeitsicherheit

7.9 Weitere Punkte

7.9.1 Atommüll und Freihandelsabkommen

7.10 Vorschläge der Kommission an den Gesetzgeber

*Änderungen im Vergleich zu K-Drs. 154 sind im nachstehenden
Text durch Kursivdruck und Unterstreichung kenntlich gemacht.*

Strittige Punkte sind zusätzlich durch [Eckige Klammern] gekennzeichnet.

1 Ausgangssituation

2 Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist als Betreiber derzeit zuständig für die Errichtung, den
3 Betrieb und die Stilllegung von Endlagern sowie für die Schachanlage Asse II und bedient sich
4 hierbei der *bislang mehrheitlich in privatem Eigentum befindlichen* DBE mbH und der *in öffentli-*
5 *chem Eigentum befindlichen* Asse GmbH als sog. Verwaltungshelfer. Das BfS ist gemäß Standort-
6 auswahlgesetz (StandAG) darüber hinaus auch Vorhabenträger im Rahmen des Standortauswahl-
7 verfahrens.

8 In dieser Funktion ist es insbesondere für die Ermittlung der Standortregionen und der zu erkunden-
9 den Standorte, die übertägige und untertägige Erkundung der potentiellen Standorte sowie die je-
10 weiligen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen zuständig; es berichtet dem gemäß StandAG neu
11 geschaffenen Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) über die Ergebnisse des von ihm
12 durchgeführten vertieften geologischen Erkundungsprogramms sowie weitere Erkenntnisse und Be-
13 wertungen, die dann in die Entscheidung des BfE über den Standortvorschlag einfließen. Zugleich
14 ist das BfS Genehmigungsbehörde für Zwischenlager und die Beförderung von Kernbrennstoffen.

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

18 *In den Fällen, in denen der Standort nach dem Standortauswahlgesetz durch Bundesgesetz festge-*
19 *legt wird, gelten die Zuständigkeitsregelungen des § 23d Satz 1 AtG erst nach dieser abschließenden*
20 *Entscheidung über den Standort.*

21 Das BfE hat am 1. September 2014 seine Tätigkeit aufgenommen¹ und soll die neuen Aufgaben im
22 Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren und die anschließende atomrechtliche Geneh-
23 migung des Endlagers übernehmen.²

24 Das BfE soll gemäß Begründung zum StandAG die zentrale Institution für das Standortauswahlver-
25 fahren sein.³ Dies umfasst neben der Verfahrensbegleitung aus wissenschaftlicher Sicht auch die
26 Festlegung standortbezogener Erkundungsprogramme und Prüfkriterien sowie Vorschläge für die
27 Standortentscheidungen. Darüber hinaus soll das BfE auch die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung
28 im Standortauswahlverfahren sowie im Rahmen seiner Aufgabenzuweisung die Öffentlichkeitsar-
29 beit verantworten.⁴

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].

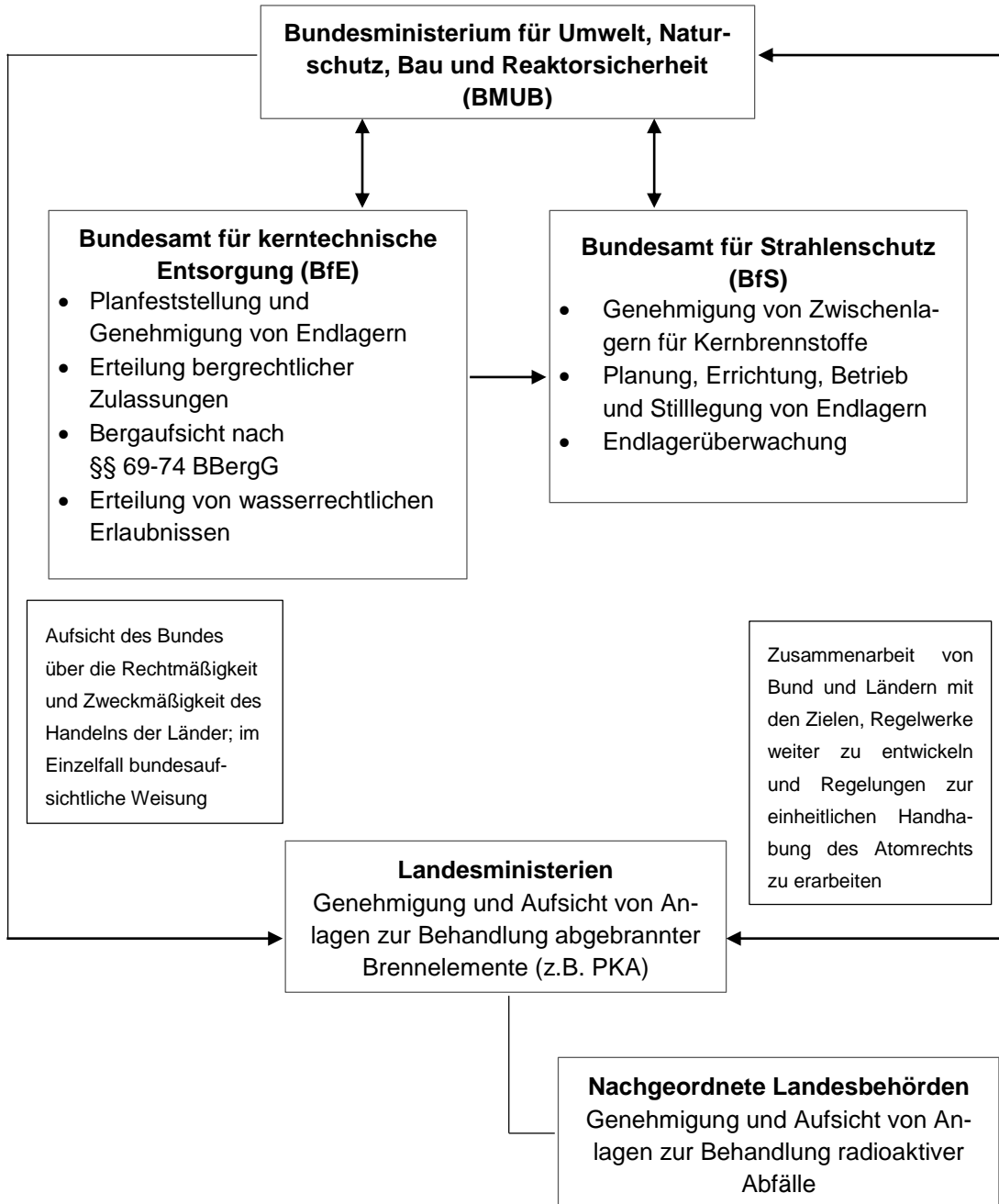
² vgl. CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG). BT-Drs. 17/13471 vom 14. Mai 2013, S. 2.

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.

-
- 1 Das BfE wird zudem zuständige Planfeststellungsbehörde für das Endlager Konrad nach dessen
2 Inbetriebnahme und für das Endlager Morsleben nach einem vollziehbaren Stilllegungsplanfest-
3 stellungsbeschluss; diese Zuständigkeiten liegen derzeit für das Endlager Konrad noch beim Land
4 Niedersachsen (NI) bzw. für das Endlager Morsleben beim Land Sachsen-Anhalt (ST). Bei der
5 Schachanlage Asse II ist und bleibt die oberste Landesbehörde des Landes NI als Genehmigungs-
6 behörde zuständig.
- 7 Die Rechts- und Fachaufsicht über das BfS und das BfE übt das Bundesministerium für Umwelt,
8 Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) aus, in dessen Geschäftsbereich diese Behörden
9 angesiedelt sind. Für Anlagen des Bundes zur Endlagerung nach § 9a Abs. 3 S. 1 AtG sowie für
10 die Schachanlage Asse II ist eine atomrechtliche Aufsicht nach § 19 AtG nicht vorgesehen.
- 11 Für berg- und wasserrechtliche Zulassungen bei der über- und untertägigen Erkundung von HAW-
12 Endlagern liegt die Zuständigkeit bei den Ländern.
- 13 Im nachfolgenden Schaubild, das vom BMUB im August 2015 veröffentlicht wurde, sind die
14 Kompetenzen und die Beziehungen der beiden Behörden sowie weiterer verantwortlicher Stellen
15 dargestellt:

1



„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

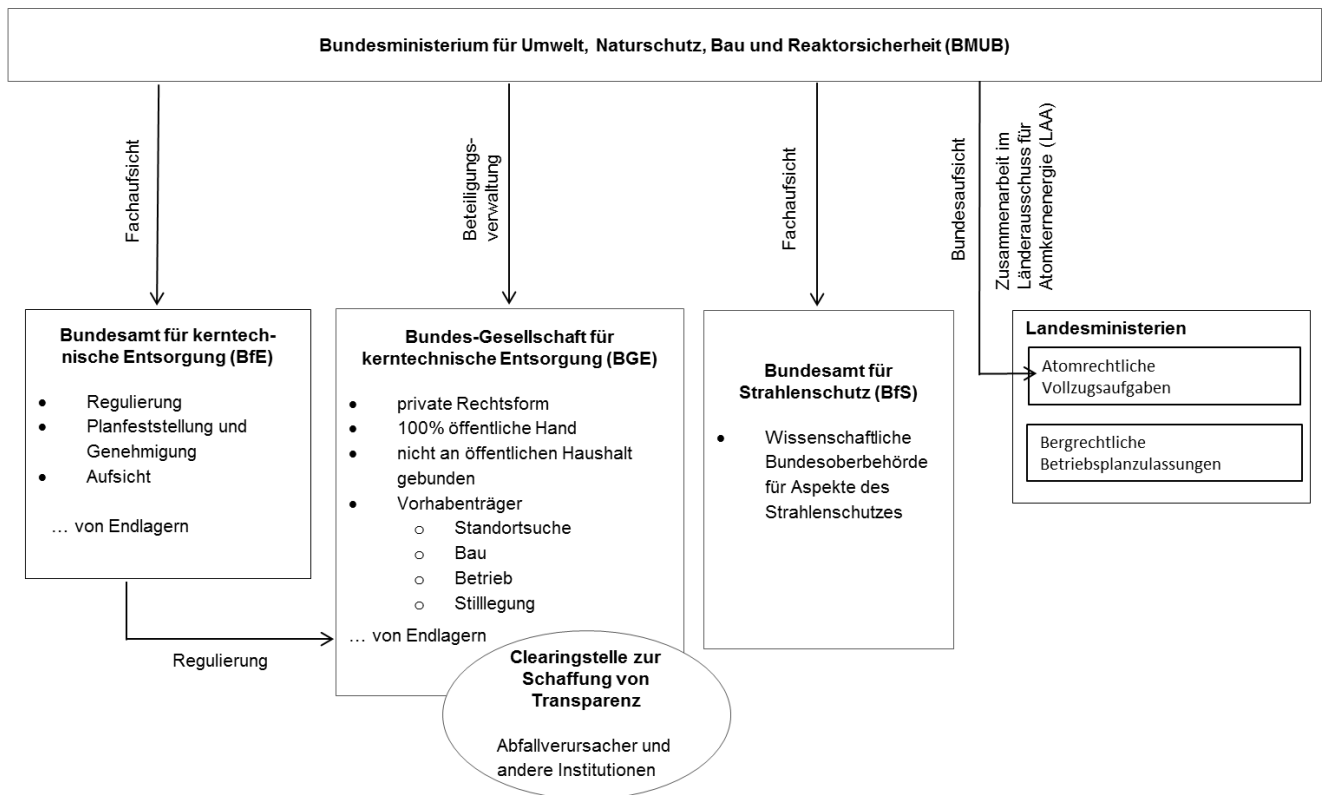
Die Kommission spricht einstimmig folgende Handlungsempfehlungen⁵ aus:

- 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 die Standortsuche sowie der Bau, der Betrieb und die Stilllegung von Endlagern für radioaktive Abfallstoffe. Sie ist nicht direkt an die öffentliche Haushaltswirtschaft 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. [Ergänzend empfiehlt die Kommission, dass die Beteiligungsverwaltung für die BGE durch das BMUB wahrgenommen wird.]

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



1 Organisationsrahmen Behörden der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle nach Umsetzung der Empfehlungen der Endlager-Kommission vom 2. März 2015, eigene Darstellung

2 Erwägungsgründe

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

6 Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Anhörung⁶ sowie unter Berücksichtigung eines vom BMUB
7 vorgelegten Diskussionspapiers⁷ kommt die Kommission zu der Einschätzung, dass die derzeit im
8 Gesetz angelegte Organisationsstruktur änderungsbedürftig ist; insbesondere die vorgesehene Be-
9 hördenstruktur ist nicht geeignet, die vielfältigen Aufgaben im Endlagerbereich einschließlich der
10 im Lichte dieses Kommissionsberichts neu zu strukturierenden Öffentlichkeitsbeteiligung sachge-
11 recht und zügig zu lösen⁸.

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.

1 Das BfS müsste für die Aufgabe als Vorhabenträger umfangreich personell aufgestockt werden
2 und sich bei unveränderter Rechtslage mithin auch zukünftig umfassend der Dienste privater Drit-
3 ter bedienen, was aber den Anschein von Interessenverflechtungen erwecken könnte. Die entschei-
4 dende Schnittstellenproblematik zwischen Betreiber (BfS) und den Betriebsführern (Asse GmbH,
5 DBE) würde nicht gelöst.

6 Auch die im StandAG vorgesehene Ausgestaltung des BfE als Regulierungsbehörde und des BfS
7 als Vorhabenträger und Betreiber für Endlagerprojekte waren aus Sicht der Kommission zu hin-
8 terfragen. Kritisch sieht die Kommission insbesondere die große Anzahl von Schnittstellen und
9 die daraus resultierenden Problemstellungen, System- und Informationsbrüche.

10 Wirtschaftlichkeit und Transparenz von Verwaltungsabläufen sprechen mithin gegen eine solche
11 Lösung, die auch Schwierigkeiten in der Kompetenzabgrenzung erwarten lassen würde. Die Kom-
12 mission schlägt daher vor, alle Genehmigungs-, Überwachungs- und Aufsichtsaufgaben – soweit
13 sie nicht von den Ländern wahrgenommen werden – in einer einzigen Bundesoberbehörde zu kon-
14 zentrieren.

15 Die Kommission setzt sich daher dafür ein, insbesondere die Betreiberverantwortung des BfS her-
16 auszulösen und zusammen mit den Aufgaben der Betriebsführungsgesellschaften DBE mbH und
17 Asse GmbH in einem neuen, bundeseigenen Unternehmen zu bündeln; dabei sind einheitliche Ar-
18 beitsbedingungen für alle Beschäftigten herzustellen, ohne bestehende Rechte oder die Mitbestim-
19 mung zu beeinträchtigen. Standortsuche, Errichtung, Betrieb und Stilllegung der Endlager sind in
20 der Hand dieser neu zu gründenden Gesellschaft als künftigen Vorhabenträger zu konzentrieren.
21 Diese Gesellschaft soll nach Auffassung der Kommission zu 100 Prozent der öffentlichen Hand
22 gehören, unternehmerische Handlungsfreiheit haben und nicht direkt an den Bundeshaushalt an-
23 gebunden sein.

24 Insbesondere bei Gründung eines neuen Unternehmens, welches vom BfS die Betreiberfunktion
25 sowie von der DBE mbH und Asse GmbH die Verwaltungshelferfunktion übernimmt, werden
26 nach Auffassung der Kommission auch unter Beachtung des Trennungsgrundsatzes keine zwei
27 Bundesoberbehörden im Entsorgungsbereich benötigt. Bei Aufrechterhaltung der beiden Bundes-
28 oberbehörden BfS und BfE empfiehlt die Kommission die funktionale Trennung der Aufgabenfel-
29 der des BfS und des BfE, um dem Aufgabenschwerpunkt des Strahlenschutzes gerecht zu werden
30 und gleichzeitig den im Standortauswahlverfahren vorgesehenen umfangreichen Aufgaben der
31 Genehmigungsbehörde nachkommen zu können. Das BfS kann vom BfE bei strahlenschutz-
32 relevanten Fragestellungen zugezogen werden.