

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Gutachten „Atomrechtliche Fragestellungen – im Spannungsfeld zwischen neuen Ansätzen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und bestmöglicher Entsorgung radioaktiver Abfälle“

des UfU (Unabhängiges Institut für Umweltfragen)

| |
|---|
| <p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-MAT 66</p> |
|---|

GUTACHTEN

„Atomrechtliche Fragestellungen – im Spannungsfeld zwischen neuen Ansätzen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und bestmöglicher Entsorgung radioaktiver Abfälle“

für den Deutschen Bundestag,
Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“,
Arbeitsgruppe „Evaluierung“

Autorinnen und Autoren

Dr. Silke Domasch, Franziska Sperfeld, Karl Stracke und
Dr. Michael Zschiesche – unter Mitarbeit von Julian Zwicker

Berlin, 20. Juni 2016

Kontakt Dr. Silke Domasch

E-Mail silke.domasch@ufu.de **Tel** (030) 4284 993-36

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

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----------|
| I | Dokumentation zentraler Themenstränge..... | 5 |
| 1 | Behördenstruktur..... | 7 |
| 1.1 | Einleitung | 7 |
| 1.2 | Gesetzliche Grundlagen zur Behördenstruktur für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland..... | 7 |
| 1.3 | Wesentliche Kritikpunkte an den bestehenden gesetzlichen Regelungen im StandAG | 11 |
| 1.4 | Umgang mit der in der Expertenanhörung geäußerten Kritik zum Thema Behördenstruktur in der AG 2..... | 13 |
| 1.5 | Erarbeitung eines Eckpunktepapiers und seine Verabschiedung durch die Endlager-Kommission im März 2015 | 14 |
| 1.6 | Weiterer Umgang mit dem Eckpunktepapier seit März 2015..... | 18 |
| 2 | Rechtsschutz..... | 21 |
| 2.1 | Gesetzliche Grundlagen zum Rechtsschutz für die Endlagerung atomarer Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland in StandAG und AtG | 21 |
| 2.1.1 | Der Rechtsschutz in Standortauswahlgesetz und Atomgesetz..... | 21 |
| 2.1.2 | Der Rechtsschutz gegen Bundesgesetze | 22 |
| 2.1.3 | Weitere Rechtsschutzmöglichkeiten im Kurzüberblick | 22 |
| 2.2 | Wesentliche Themen der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ vom 3. November 2014..... | 23 |
| 2.3 | Umgang mit den Erkenntnissen aus der Expertenanhörung zum Thema Rechtsschutz | 24 |
| 2.4 | Die Gutachten zu den europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben an das StandAG..... | 25 |
| 2.5 | Die rechtlichen Konsequenzen der Gutachten zu den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben an das StandAG..... | 28 |
| 2.6 | Vorschläge für europarechtskonforme Regelungsmöglichkeiten | 33 |
| 3 | Veränderungssperre Gorleben..... | 34 |
| 3.1 | Arbeiten der AG 2 | 35 |
| 3.2 | Gesetzliche Grundlagen der Veränderungssperre Gorleben..... | 37 |
| 3.3 | Zentrale Diskussionspunkte zur Veränderungssperre Gorleben..... | 37 |
| 3.3.1 | den (möglichen) Standort Gorleben betreffend..... | 38 |
| 3.3.2 | andere mögliche Standorte betreffend..... | 42 |
| 3.4 | Meinungsbild in AG 2 und Kommission..... | 43 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4 | Exportverbot für hoch radioaktive Abfälle | 45 |
| 4.1 | Gesetzliche Grundlagen..... | 45 |
| 4.2 | Befassung mit dem Thema Exportverbot bis Mai 2015..... | 46 |
| 4.3 | Weitere Befassung mit dem Thema in der AG 2 bis zur Sommer- pause 2015..... | 47 |
| 4.4 | Vorlage eines umfassenden Berichts des BMUB zu Forschungs- reaktoren in Deutschland und weiterer Umgang mit Exportverbot in AG 2..... | 48 |
| 4.5 | Entscheidung der Endlager-Kommission zu einem generellen Exportverbot | 49 |
| | | |
| II | Rechtliche Fragestellungen bei der Evaluierung des StandAG | 50 |
| | | |
| 1 | Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG..... | 53 |
| 1.1 | Bereiche der Öffentlichkeitsbeteiligung, die bislang noch nicht thematisiert wurden..... | 54 |
| 1.1.1 | Berücksichtigung der Dimensionen Dauer, Länge und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung..... | 54 |
| 1.1.2 | Fragen zur Berücksichtigung der institutionellen Dimension..... | 55 |
| 1.1.3 | Aspekte des Qualitätsmanagement..... | 55 |
| 1.1.4 | Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung | 56 |
| 1.2 | Bemerkungen und Hinweise zu Punkten, die ggf. noch nicht hinreichend thematisiert wurden | 56 |
| 1.2.1 | Formate, Instrumente und Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren nach dem geltenden StandAG..... | 56 |
| 1.2.2 | Formate, Instrumente und Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren, die sich aus anderen (Fach-)Gesetzen ergeben | 58 |
| 1.3 | Aspekte, die der Gesetzgeber im Vorfeld einer erweiterten gesetzlichen Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung im neuen Standortauswahlverfahren vertieft betrachten müsste | 60 |
| 1.4 | Aspekte, die im StandAG unmittelbar geregelt werden sollten | 61 |
| 1.5 | Entscheidungen, die der Gesetzgeber ggf. offen lassen oder delegieren kann..... | 62 |
| | | |
| 2 | Rechtliche Einschätzung und Anmerkungen zu § 10e aus K.-Drs./AG1-69 | 63 |
| 2.1 | Rechtlicher Rahmen des Standortauswahlgesetzes..... | 63 |
| 2.2 | Vorgeschlagene Regelung des § 10e | 63 |
| 2.3 | Verständnis der Norm..... | 63 |
| 2.4 | Rechtliche Vorgaben aus Grundgesetz und Völker- bzw. Europarecht | 66 |
| 2.5 | Rechtliche Einschätzung und Bewertung | 70 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 3 | Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren | 72 |
| 3.1 | UVP/Europarecht | 74 |
| 3.2 | Weitere Rechtsschutzoptionen..... | 80 |
| 4 | Behördenstruktur für den Endlager-Suchprozess | 84 |
| 5 | Veränderungssperren | 88 |
| 6 | Exportverbot für radioaktive Abfälle..... | 92 |
| 7 | Atomausstieg ins Grundgesetz | 95 |
| 8 | StandAG im Verhältnis zum Raumordnungsrecht..... | 98 |
| 9 | StandAG im Verhältnis zu SUP/UVP..... | 100 |
| 10 | Recht zukünftiger Generationen auf Langzeitsicherheit..... | 102 |
| 11 | Radioaktive Abfälle und Freihandelsabkommen..... | 104 |
| 12 | Informationszugang im Standortauswahlverfahren | 106 |
| 13 | Verankerung von Sicherheitsanforderungen im StandAG..... | 108 |

I Dokumentation zentraler Themenstränge

Einführung und methodisches Vorgehen

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 Standortauswahlgesetz (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.¹ Auf Grundlage einer systematischen Zusammenstellung der Aussagen der Sachverständigen und der vorgebrachten Kritikpunkte² beschäftigte sich die AG 2 in mehreren Sitzungen mit der inhaltlichen Auswertung und Nachbereitung. Im Zuge dieser Beratungen entschied sie, 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; die BRAVO-Themen waren folglich für die Sitzungen der AG 2 prioritär und prägten die Beratungen für das erste Halbjahr 2015.³

¹ Vgl. 5. Sitzung der Endlager-Kommission am 3. November 2014, Wortprotokoll, S. 16-99.

² Vgl. Endlager-Kommission. Auswertung der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ / Zusammenstellung von Auffassungen und Ergebnissen. K-Drs./AG2-4a.

³ Vgl. Arbeitsgruppe „Evaluierung“. Zur Arbeit der AG 2: Diskussionsverlauf und bisherige Ergebnisse. K-Drs./AG2-10Neu vom 23. Februar 2015.

Für die Aufbereitung der Beratungen und Diskussionsergebnisse ging es zunächst darum, die wesentlichen Meinungsbildungsprozesse, Argumentationen und Ergebnisse zu den BRVO-Themen auf Grundlage der veröffentlichten Unterlagen systematisch zu erschließen, aufzubereiten und darzustellen. Hierfür wurden folgende Dokumente der Kommission systematisch berücksichtigt, die online verfügbar waren:⁴

- 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 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 Analysekatégorien, 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.

⁴ Vgl. die Unterlagen der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“. Abrufbar unter <http://www.bundestag.de/endlager/> [Stand 06.06.2016].

1 Behördenstruktur

1.1 Einleitung

Das Thema Behördenstruktur für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland beschäftigte die Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (im Folgenden AG 2) der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (im Folgenden Endlager-Kommission) besonders stark im Zeitraum von November 2014 bis Februar 2015. Im März wurde ein in der AG 2 im Konsens entwickeltes Eckpunktepapier zur Änderung der Behördenstruktur im Standortauswahlgesetz (StandAG) in der Endlager-Kommission beschlossen und der Bundesregierung zugeleitet. Danach konzentrierte sich die Aufmerksamkeit der AG 2 auf die Umsetzung der im Eckpunktepapier vorgelegten Vorschläge. Wesentlicher Grund für die Beschäftigung der AG 2 mit Fragen zur Behördenstruktur waren die Ergebnisse der Anhörung der Endlager-Kommission vom 3. November 2014 und den dort aufgeworfenen Fragen und Kritikpunkten.

1.2 Gesetzliche Grundlagen zur Behördenstruktur für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland

Der übergeordnete Rechtsrahmen für die deutschen Regelungen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle wird durch die EU-Richtlinie 2011/70/Euratom vom 19. Juli 2011⁵ festgelegt. Danach ist gemäß Art. 4 der Richtlinie jeder Mitgliedsstaat selbst verantwortlich für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, die in seinem Hoheitsgebiet entstanden sind.

Für die friedliche Nutzung der Kernenergie, wozu auch die Endlagerung radioaktiver Abfälle zu zählen ist, liegt die alleinige Gesetzgebungskompetenz laut Grundgesetz (GG) der Bundesrepublik Deutschland beim Bund. Zuständiges Bundesministerium ist das Bundesministerium für Umwelt, Bau, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMUB). Die weiteren Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind im Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtG)⁶ geregelt.

Gemäß § 9a Abs. 3 S. 1 des Atomgesetzes hat der Bund Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten. Der Bund kann

⁵ Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, Abl. L 199 vom 2.8.2011, S. 48.

⁶ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985, BGBl. I S. 1565.

sich gemäß § 9a Abs. 3 S. 2 AtG zur Erfüllung der ihm gemäß § 9a Abs. 3 S. 1 AtG obliegenden Pflicht zur Einrichtung von Endlagern für radioaktive Abfälle Dritter bedienen. Er kann hierfür die erforderlichen hoheitlichen Befugnisse ganz oder teilweise auf Dritte übertragen, wenn sie Gewähr für die ordnungsgemäße Erfüllung der übertragenen Aufgaben bieten, bleibt aber Aufsichtsbehörde. Bis zur Einlagerung in ein Endlager im Sinne des § 9a Abs. 3 S. 1 AtG sind die radioaktiven Abfälle in Zwischenlagern aufzubewahren, deren Beaufsichtigung gemäß Art. 87c GG i.V.m. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG durch die Länder im Auftrag des Bundes ausgeführt wird.

Das StandAG aus dem Jahr 2013⁷ hat die Behördenstruktur zur Endlagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland im Detail geregelt. Danach ist für das Standortauswahlverfahren zur Endlagerung radioaktiver Abfälle gemäß § 6 StandAG das Bundesamt für Strahlenschutz in Salzgitter zuständig (Vorhabenträger). Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist als Vorhabenträger insbesondere für die Ermittlung der Standortregionen und der zu erkundenden Standorte, den Vorschlag standortbezogener Erkundungsprogramme, die Erstellung standortbezogener Prüfkriterien, die Durchführung der übertägigen und untertägigen Erkundung der festgelegten Standorte sowie die Erstellung der jeweiligen repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen zuständig und berichtet dem neu zu schaffenden Bundesamt für kerntechnische Entsorgung über die Bewertung der Erkenntnisse, die in die Entscheidung über den Standortvorschlag durch das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung nach § 18 Abs. 4 des StandAG einfließen. Das StandAG sieht weiterhin vor, dass eine Beleihung Dritter mit den Aufgaben des Vorhabenträgers im Standortauswahlverfahren nicht zulässig ist.

Neben dem BfS sieht das StandAG die Schaffung eines Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung (BfE) vor (§ 7 StandAG). Das BfE reguliert das Standortauswahlverfahren. Dieses Bundesamt für kerntechnische Entsorgung mit vorläufigem Sitz in Berlin hat gemäß Organisationserlass des BMUB⁸ am 1. September 2014 seine Tätigkeit aufgenommen. Es soll die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren und die anschließende atomrechtliche Genehmigung des Endlagers übernehmen.⁹ Das BfE soll gemäß Begründung des StandAG die zentrale Institution für das Standortauswahlverfahren sein.¹⁰ Dies umfasst neben der Verfahrensbegleitung aus wissenschaftlicher Sicht die Festlegung standortbezogener Erkundungsprogramme und Prüfkriterien sowie Vorschläge für die Standortentscheidungen. Darüber hinaus

⁷ 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.

⁸ 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 06.06.2016].

⁹ 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.

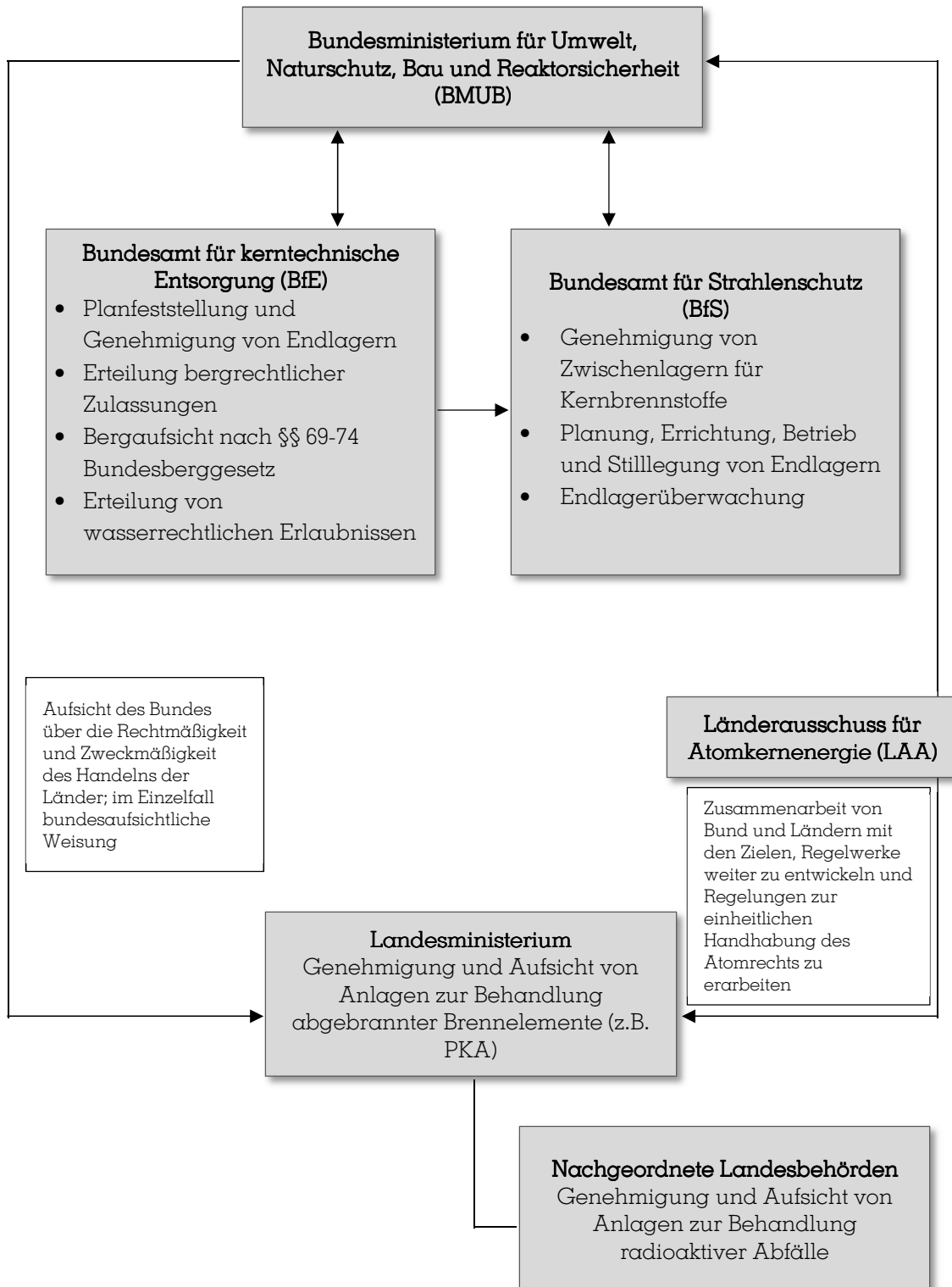
¹⁰ Vgl. ebenda S. 22.

soll das BfE für das Standortauswahlverfahren auch die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung und im Rahmen der Aufgabenzuweisung die Öffentlichkeitsarbeit verantworten.¹¹

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 (siehe nächste Seite):

¹¹ Ebenda.

Abbildung 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.

1.3 Wesentliche Kritikpunkte an den bestehenden gesetzlichen Regelungen im StandAG¹²

Die Anhörung „Evaluierung des StandAG“ wurde am 3. November 2014 in der Kommission „Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“ durchgeführt. Daran waren 17 Expertinnen und Experten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen beteiligt. Sechs Sachverständige äußerten sich zum Bereich Behördenstruktur. Thematisiert wurde u.a. die Vereinbarkeit des Standortauswahlgesetzes (StandAG) mit europäischen Regelungen, die von keinem der Experten als problematisch gesehen wurde. Hauptkritikpunkte betrafen das Aufgaben- und Kompetenzverhältnis zwischen dem Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) und dem neuen Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE), die Weisungsbefugnis des BMUB, die Einbeziehung Dritter wie der Deutschen Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE) in die Aufgabenerfüllung sowie die personelle Ausstattung der Bundesoberbehörden.

Das Verhältnis zwischen dem BfS als Betreiber und dem BfE als Aufsichtsbehörde wurde von den Sachverständigen unterschiedlich gesehen: Ein Experte, Hennenhöfer, sah das Verhältnis zwischen den beiden Bundesoberbehörden gemäß StandAG als klar geregelt an. Allerdings kritisierte er, dass das BfE noch nicht voll ausgebildet sei. Vier Experten kritisierten die bestehenden Regelungen und Kompetenzverteilungen im StandAG: Für Kuhbier war die Errichtung einer zweiten Bundesoberbehörde (BfE) neben dem BfS nicht von vornherein plausibel. Wirtschaftlichkeit und Transparenz von Verwaltungsabläufen sprächen dagegen. Auch sei die Rolle des BfE in den nächsten Jahren auf die Erstellung von Kostenbescheiden beschränkt. Insofern sei zu erwägen, seine Errichtung zurückzustellen. Ähnlich äußerte sich Däuper, indem er sagte, dass die Arbeitsteilung zwischen BfE als Regulierungsbehörde und BfS als Vorhabenträger Schwierigkeiten in der Kompetenzabgrenzung erwarten lasse. König stellte fest, dass durch das StandAG mit dem BfE ein zusätzlicher Akteur auf staatlicher Seite eingeführt worden sei. Daraus könnten Schnittstellenprobleme, System- und Informationsbrüche resultieren. Bull, ein weiterer Experte, meinte, dass die Duplizität der beiden Bundesämter ein großes Problem sei und unnötige Komplikationen verursachen könne. Das Spiel mit verteilten Rollen sei der Sache nicht angemessen und habe schädliche Folgen, wie etwa die Abwerbung von Expertinnen und Experten und den Verzicht auf die Nutzung vorhandenen Sachverständigen. Eine geordnete Zusammenarbeit der beteiligten Stellen sei aber dringend nötig.

Die grundsätzliche Kritik zum Verhältnis zwischen BfS und BfE wurde von einigen Sachverständigen in weiteren Punkten noch untersetzt. Däuper meinte, das BfS sei für die Aufgabe als Vorhabenträger personell nicht ausreichend

¹² Vgl. auch Endlager-Kommission. Auswertung der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ / Zusammenstellung von Auffassungen und Ergebnissen. K-Drs./AG2-4a sowie 5. Sitzung der Endlager-Kommission am 3. November 2014, Wortprotokoll.

ausgestattet. Die Folge sei, dass man sich weiter privater Dritter (wie der DBE) bedienen müsse, was den Anschein von Interessenverflechtung erwecke. Er wies weiterhin darauf hin, dass die Verteilung von Aufgaben und Einfluss zwischen Staat und Privaten im Bereich der Endlagerung ganz grundsätzlich überdacht werden müsse. Ähnlich äußerte sich Kuhbier, der aber in seiner Kritik noch weiter ging, indem er ganz allgemein auf die unzureichenden Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten des BfS über die DBE hinwies. Weiterhin meinte Kuhbier, dass die mangelnden Steuerungs- und Aufsichtsmöglichkeiten auch im Kooperationsvertrag von 1984, den er als privatrechtlichen Dienstleistungsvertrag qualifizierte, angelegt seien. Danach habe die DBE eine monopolartige Stellung. Die DBE sei aber gemäß den Verträgen nur „technische Erfüllungsgehilfin“; hoheitliche Befugnisse seien ihr nicht übertragen worden, sondern diese seien beim BfS verblieben. Die Verträge zwischen BfS und DBE böten außerdem keine Anreize zu wirtschaftlichem Handeln, sondern schrieben fixe Gewinnanteile der DBE fest. Das BfS bezahlt(e) im Rahmen der Verträge jährlich ca. 100 Mio. (Stand 2006) bzw. 230 Mio. Euro (Stand 2014) an die DBE. Weiterhin seien beide Verträge nur unter sehr eingeschränkten Voraussetzungen kündbar.

König wies in seinen Ausführungen darauf hin, dass schon die Namensgebung der beiden Bundesbehörden nachzujustieren sei, denn sie trügen gegenwärtig nicht zur Transparenz bei: So sei das BfE gerade nicht für die kerntechnische Entsorgung zuständig. Beim BfS als Betreiber/Vorhabenträger werde diese Aufgabe ebenfalls nicht im Namen abgebildet. Die DBE sei ebenfalls nicht generell für den „Bau und Betrieb von Endlagern“ zuständig, sondern nur für die ihr im Einzelfall übertragenen Aufgaben. Die Experten machten neben Kritikpunkten auch Lösungsvorschläge zum Verhältnis BfS und BfE: Däuper schlug vor, die Überwachungs- und Aufsichtsaufgaben in einer einzigen Bundesoberbehörde zu konzentrieren und die Vorhabenträgerschaft einer neuen bundeseigenen Gesellschaft zu übertragen. Alternativ könnte die DBE wieder ins Eigentum des Bundes überführt werden. Hennenhöfer führte zur Funktion des Betreibers bzw. Vorhabenträgers des BfS aus, das BMUB habe vorgeschlagen, diese auf eine neue halbstaatliche Gesellschaft zu übertragen. Der Vorschlag sei als vermeintliche Privatisierung der Endlagerung diskreditiert worden. Das BfS habe sich dann dafür entschieden, die Betreiberfunktion weiter selbst auszufüllen, auch wegen seiner Erfahrungen und seiner Verantwortung bei der Asse.

Dementsprechend müsse die Aufsichtsfunktion nun auf das neue BfE übertragen werden. Diese Auffassung Hennenhöfers stellte in der Expertenanhörung eine Mindermeinung dar. Ähnlich wie Däuper argumentierte König. Um Klarheit herzustellen, sei die neu gegründete vierte staatliche Ebene abzuschaffen und die Genehmigungs- und Regulierungsfunktion in einem einzigen Bundesamt zusammenzuführen. Dieses müsse sowohl über einen wissenschaftlichen Beirat als auch über ein gesellschaftliches Begleitgremium verfügen, die

die Schnittstellen zur öffentlichen Diskussion bilden. Errichtung, Betrieb und Stilllegung der Endlager seien in die Hand einer neu zu gründenden Bundesgesellschaft für kerntechnische Entsorgung zu legen. Diese solle unternehmerische Handlungsfreiheiten haben und nicht direkt an den Bundeshaushalt gebunden sein. Kuhbier plädierte für die Überführung der DBE in ein bundeseigenes Unternehmen, dass alle gegenwärtig vom BfS wahrgenommenen Betreiberaufgaben übernehme. Soweit dennoch an der Existenz zweier Behörden festgehalten werde, solle eine Kooperationsvereinbarung zwischen beiden Einrichtungen geschlossen werden, um einen regelmäßigen Wissens- und Erfahrungsaustausch sowie eine abgestimmte Zusammenarbeit in Bezug auf Wissenschaftskontakte, Gutachtenvergaben, Berichtswesen, Öffentlichkeitsarbeit, Kostenbescheide u.a. zu regeln. So könne auch die Möglichkeit einer späteren Fusion offen gehalten werden.

Einen weiteren Aspekt thematisierte der Experte Smeddinck: Er schlug vor, den Einfluss des BMUB auf die Bundesoberbehörden (BfS und BfE) solle auf allgemeine Weisungen beschränkt werden, nach dem Vorbild der Bundesnetzagentur. Nur durch eine solche Unabhängigkeit könne Vertrauen der Betroffenen in die Entscheidungen dieser Behörden herbeigeführt werden. Kuhbier plädierte dafür, die atomrechtliche Aufsicht direkt im BMUB anzusiedeln, statt die Aufsicht einer neuen Bundesoberbehörde zu übertragen, die ihrerseits vom BMUB überwacht werde.

1.4 Umgang mit der in der Expertenanhörung geäußerten Kritik zum Thema Behördenstruktur in der AG 2

Auf der 2. Sitzung der AG 2 am 24. November 2014 wurde unter anderem zum Umgang mit der Expertenkritik an den im StandAG normierten Passagen zur Behördenstruktur diskutiert. Man kam zu dem Schluss, dass das Thema Behördenstruktur umgehenden Handlungsbedarf bedinge und die weiteren Sitzungen im Frühjahr darauf verwendet werden sollten.¹³ Auf der nächstfolgenden AG-Sitzung am 12. Januar 2015 wurde als Tagesordnungspunkt 4 das Schwerpunktthema Behördenstruktur diskutiert. Eingeladen war Staatssekretär Flasbarth aus dem BMUB, der den Stand der Überlegungen seitens des BMUB darlegte. Er eröffnete seine Ausführungen mit der Einschätzung, dass die Behördenstruktur gemäß StandAG im Augenblick noch nicht optimal aufgestellt sei, um die vielfältigen Aufgaben im Endlagerbereich zukünftig gut, sachgerecht, so zügig und mit so wenig Sand im Getriebe wie möglich voranzubringen.¹⁴ Er übergab den AG-Mitgliedern ein Diskussionspapier.¹⁵ Als entscheidende Frage sah Staatssekretär Flasbarth seitens des BMUB, „wie wir

¹³ Vgl. 2. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 24. November 2014, Wortprotokoll Anhang, Zusammenfassung wesentliche Ergebnisse, S. 2.

¹⁴ Vgl. 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 15.

¹⁵ Vgl. BMUB. Überlegungen des BMUB für eine Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung. K-Drs./AG2-2 vom 9. Januar 2015.

zukünftig Betreiber und Betriebsführungsgesellschaft aufstellen.“¹⁶ Hierzu führte er aus, dass das BMUB plane, die Betreiberfunktion aus dem BfS herauszulösen und zusammen mit den Betriebsführungs-gesellschaften DBE und Asse GmbH in ein Unternehmen zu überführen. Das setze eine Verständigung mit den Gesellschaftern der DBE voraus. Gespräche hierzu seien im Gange. Es benötige außerdem entsprechende Ressortabstimmungen innerhalb der Bundesregierung.

Ein weiterer Punkt der Überlegungen zu Veränderungen des StandAG betreffe die Zuständigkeiten für Genehmigungen und Regulierung, die in dem Papier aber nur kurz ausgeführt worden seien. Das StandAG habe die Zuständigkeit für Genehmigungen des Standortauswahlverfahrens beim BfE angesiedelt; dies könnte theoretisch auch alles beim BfS gebündelt werden. Man verfolge im BMUB derzeit den Ansatz, den das StandAG vorgebe; andere Varianten seien denkbar, aber noch nicht zu Ende diskutiert. Auf Nachfrage führte er aus, wenn man zu dem Ergebnis käme, eine Organisation, ein Unternehmen zu gründen, das die Betreiberfunktion des BfS und die Verwaltungshelferfunktion übernehme, würden nach dem Trennungsgrundsatz keine zwei Bundesoberbehörden benötigt werden.¹⁷ Ebenfalls auf Nachfrage bekräftigte Staatssekretär Flasbarth, dass das BMUB grundsätzlich offen sei in der Frage, ob und wie das BfS und das BfE zusammengeführt werden könnten.¹⁸ Als Ergebnis der Diskussion der Mitglieder der AG 2 mit Staatssekretär Flasbarth wurde die Erarbeitung eines Eckpunktepapiers zur Modifizierung der Behördenstruktur des StandAG bis zur nächsten AG-Sitzung einvernehmlich beschlossen.¹⁹

1.5 Erarbeitung eines Eckpunktepapiers und seine Verabschiedung durch die Endlager-Kommission im März 2015

Aus den Überlegungen des BMUB, den Ergebnissen der Expertenanhörung vom 3. November 2014 sowie den Diskussionen auf den AG Sitzungen 2 und 3 am 24. November 2014 bzw. am 12. Januar 2015 wurde durch die Vorsitzenden der AG 2 Brunsmeier und Steinkemper mit Unterstützung der Geschäftsstelle der Endlager-Kommission der Entwurf eines Eckpunktepapiers zur Modifizierung der Regelungen zur Behördenstruktur im StandAG den Mitgliedern der AG 2 rechtzeitig vor der 4. Sitzung am 11. Februar 2015 vorgelegt.²⁰ Das dreiseitige Eckpunktepapier ist in vier Abschnitte gegliedert: I. Rahmenbedingungen, II. Gegenwärtige Regelungen zur Behördenstruktur, III. Kritik am Status Quo sowie IV. Lösungsvorschlag der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver

¹⁶ Ebenda, S. 16.

¹⁷ Ebenda, S. 26.

¹⁸ Ebenda, S. 26f.

¹⁹ Vgl. 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 15.

²⁰ Vgl. Arbeitsgruppe „Evaluierung“. Eckpunktepapier zum Thema „Behördenstruktur“. Entwurf. K-Drs./AG2-5 vom 5. Februar 2015.

Abfallstoffe". Die Lösungsvorschläge sind im ersten Entwurf des Eckpunktepapiers wie folgt formuliert worden:²¹

- „Die Betriebsführungsaufgaben des BfS, der DBE mbH und der Asse-GmbH (sowie evtl. Teile der Energiewerke Nord GmbH (EWN)) 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 möglichst im Einvernehmen, insbesondere mit den aktuellen Eigentümern der DBE, etabliert. Sollte dies nicht möglich sein, wird das neue Unternehmen (zunächst) ohne die DBE gegründet und die Verträge mit der DBE werden in geeigneter Weise beendet.
- Sämtliche Aufgaben der bisher vom BfS als Betreiber, der DBE und der Asse GmbH als Verwaltungshelfer wahrgenommenen Aufgaben bei Planung, Errichtung und Betrieb von Endlagern sowie des BfS als Vorhabenträger nach dem StandAG werden auf die neue Gesellschaft übertragen.
- Die BGE wird in privater Rechtsform geführt. Ihre einzige Aufgabe ist der Bau und der Betrieb von Atommüll-Lagern. Sie ist nicht direkt an die öffentliche Haushaltswirtschaft gebunden. Die Finanzierung ist im Einzelnen zu klären.
- Die staatlichen Regulierungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben im Bereich Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle werden in einem Bundesamt konzentriert. Eine angemessene Personal- und Finanzausstattung ist sicherzustellen.
- Die Sicherung der Unabhängigkeit entsprechend den Anforderungen der Richtlinie 2011/70/Euratom ist zu gewährleisten.“

In der Diskussion der 4. AG-Sitzung am 11. Februar 2015 wurde kein grundsätzlicher Dissens mit dem Entwurf des vorgelegten Eckpunktepapiers seitens der AG-Mitglieder deutlich. Die Anwesenden einigten sich darauf, neben den genannten weitere Änderungsvorschläge der Geschäftsstelle im Vorfeld der nächsten AG-Sitzung mitzuteilen, um am 23. Februar 2015 das Eckpunktepapier seitens der AG 2 beschließen zu können und es der Endlager-Kommission als Beschlussvorlage zuzuleiten.

Für die 5. AG-Sitzung am 23. Februar 2015 wurde aus den weiteren zum Teil umfangreichen Änderungsvorschlägen durch die Geschäftsstelle eine Synopse erarbeitet, die den AG-Mitgliedern als Diskussionsgrundlage diente.²²

²¹ Arbeitsgruppe „Evaluierung“. Eckpunktepapier zum Thema „Behördenstruktur“. Entwurf. K-Drs./AG2-5 vom 5. Februar 2015, S. 2ff.

²² Vgl. 5. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 23. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 6.

Korrekturbedarf wurde nicht nur für Punkt IV des Eckpunktepapiers (Lösungsvorschlag) angemeldet, sondern auch für II (Gegenwärtige Regelungen zur Behördenstruktur) und III (Kritik am Status Quo). Die lebhafteste und intensive Diskussion zum abschließenden Entwurf des Eckpunktepapiers nahm daher breiten Raum in der 5. AG-Sitzung ein.²³ Als Hauptpunkte der Diskussion kristallisierten sich folgende Bereiche heraus:

- Gründung einer bundeseigenen Gesellschaft und gesellschaftsrechtliche Ausgestaltung (100% öffentlich versus privatrechtliche Ausgestaltung)
- Ausgestaltung der bundeseigenen Gesellschaft als Beliehene und Konsequenzen
- Trennungsgrundsatz und Konsequenzen einer unterschiedlichen Ausgestaltung und ressortlichen Zuordnung
- Regulierung durch eine oder mehrere Behörden (BfS/BfE) sowie Bezeichnung der Behörde(n)
- Beteiligungsverwaltung in BMUB oder anderem Ministerium
- Schaffung eines Beirates bzw. einer Clearingstelle für die bundeseigene Gesellschaft
- Zukünftige Rolle der DBE
- Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern
- Transparenz, insbesondere Kostentransparenz
- Transfer von Beschäftigten und Überführung des vorhandenen Know-Hows in neue Strukturen

Während der 5. AG-Sitzung wurden aktuelle Überlegungen des BMUB zur Behördenstruktur durch den zuständigen Unterabteilungsleiter Nukleare Ver- und Entsorgung Herrn Hart mitgeteilt. Herr Hart machte zunächst deutlich, dass die Bundesregierung bei all den Überlegungen zur Behördenstruktur noch am Anfang stünde und daher die Ergebnisse der Kommission in Form des Eckpunktepapiers erwartet würden.²⁴

Im weiteren Verlauf der AG-Sitzung wurde um einzelne Formulierungen zu den Lösungsvorschlägen gerungen. Am Ende gab es einen durch alle AG-Mitglieder abgestimmten Vorschlag, der der Kommission für die nächstfolgende Sitzung am 2. März 2015 als Beschlussentwurf zugeleitet wurde. Auf dieser lag dann neben dem Vorschlag der AG 2 ein nicht veröffentlichter Änderungsvorschlag des Landes Niedersachsen, eingebracht durch Minister Wenzel, vor. Dieser begründete seine kurzfristigen Änderungsvorschläge zum bereits abgestimmten Papier im Wesentlichen mit einer Klarstellungsfunktion.²⁵ Nach kontroverser und leidenschaftlicher Diskussion insbesondere um die Spiegel-

²³ Vgl. 5. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 23. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 10-45.

²⁴ Vgl. 5. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 23. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 26.

²⁵ Vgl. 10. Sitzung der Endlager-Kommission am 2. März 2015, Wortprotokoll, S. 23.

striche 2, 3 und 5 wurden diese im Rahmen der Sitzung neu gefasst²⁶ und anschließend einstimmig in der geänderten Fassung von der Kommission verabschiedet.

Der Lösungsvorschlag der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ zur Weiterentwicklung des StandAG hinsichtlich der Behördenstruktur lautet:²⁷

- „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 Haushaltswirtschaft gebunden.
- 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.“

²⁶ Vgl. 10. Sitzung der Endlager-Kommission am 2. März 2015, Wortprotokoll, S. 39.

²⁷ Endlager-Kommission. Eckpunktepapier zum Thema „Behördenstruktur“. Beschluss der Kommission. K-Drs.91Neu; K-Drs./AG2-9Neu vom 2. März 2015.

Das durch die Kommission ausgearbeitete Eckpunktepapier wurde am 2. März 2015 außerdem mit folgenden Maßgaben beschlossen: „Die Kommission unterstützt die Vorschläge der AG 2 zur Behördenstruktur. Sie übermittelt die Vorschläge als Handlungsempfehlung an das BMUB mit der Bitte, die Kommission an deren Umsetzung zu beteiligen. Die Kommission wird ihrerseits die Öffentlichkeit in Sachen Behördenstruktur beteiligen.“

1.6 Weiterer Umgang mit dem Eckpunktepapier seit März 2015

Auf der 6. Sitzung der AG 2 am 13. April 2015 wurde die Umsetzung der Einbeziehung der Öffentlichkeit in das Eckpunktepapier zur Behördenstruktur diskutiert.²⁸ Die tatsächliche Einbeziehung der Öffentlichkeit sollte über die Aktivitäten der AG 1 koordiniert werden (z.B. Internetforum). Um dies sicherzustellen, leitete der Vorsitzende der AG 2 Brunsmeier das Eckpunktepapier zur Behördenstruktur der AG 1 noch einmal zu. Das BMUB gab auf der 7. Sitzung der AG 2 am 11. Mai 2015 eine Zwischenauskunft zum Stand der Beachtung des Eckpunktepapiers. Herr Hart vom BMUB führte aus, dass das BMUB im Moment noch dabei sei, sich konzeptionell zu sortieren und eine Abstimmung in der Bundesregierung zu suchen. Es würde relativ schnell ein Gesetzgebungsverfahren zur Umsetzung dieses Punktes angestrebt. Einen konkreten Terminplan konnte er nicht nennen.²⁹ Durch den Vorsitzenden der AG 2 Herrn Brunsmeier wurde nach den Ausführungen von Herrn Hart die dringende Bitte an das BMUB herangetragen, für die nächste Sitzung einen Zeitplan sowie die inhaltlichen Punkte, die in einer Novelle des StandAG untergerbacht werden können, vorzulegen, um das Eckpunktepapier der Endlager-Kommission umzusetzen.³⁰ Des Weiteren wurde auf der 7. AG Sitzung die geeignete Einbeziehung des Themas Behördenstruktur in die Veranstaltung „Bürger-Dialog“ am 20. Juni 2015 in der Berliner Jerusalem-Kirche diskutiert.³¹ Rückmeldungen zu den Ergebnissen des Bürgerdialogs in Sachen Behördenstruktur waren dann Gegenstand der 8. Sitzung der AG 2 am 22. Juni 2015.³² Darüber hinaus konnte Herr Hart in seinen Ausführungen auf der 8. AG 2-Sitzung wiederum keinen Zeitplan und auch keine Eckpunkte für die Novellierung des StandAG in Sachen Behördenstruktur vorlegen.

Auf der 9. AG-Sitzung am 7. September 2015 wurde Herr Hart dann konkreter.³³ Er führte aus, dass eine neue bundeseigene Gesellschaft zeitnah gegründet würde, die als Vorhabenträger für die Endlagerprojekte und im Standortauswahlverfahren zur Verfügung stünde. Es werde eine zügige Integration von DBE und Asse GmbH in das neu zu gründende Bundesunterneh-

²⁸ Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 43f.

²⁹ Vgl. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 52f.

³⁰ Vgl. ebenda, S. 54.

³¹ Vgl. ebenda, S. 61ff.

³² Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 48f.

³³ Vgl. 9. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 7. September 2015, Wortprotokoll, S. 26ff.

men angestrebt, deren organisatorische Umsetzung aber einer gewissen Übergangszeit bedürfe. Für diese Übergangszeit sollten die DBE und die Asse GmbH, so das BMUB, nicht weiter als Verwaltungshelfer tätig sein, sondern zunächst über konzernrechtliche Beherrschungsverträge an diesen neuen Betreiber angeschlossen werden. Darüber hinaus soll es zur Gewährleistung der Steuerungsfähigkeit in der Übergangszeit eine Personenidentität bei den Geschäftsführungen geben, zwischen der Asse GmbH, der DBE und dem neuen Betreiber. Dies solle, so Herr Hart, eine wesentlich intensivere Steuerung und ein Vorgehen aus einem Guss gewährleisten. Für das geschilderte Modell seien verschiedene Voraussetzungen nötig. So unter anderem der Erwerb der Anteile an der DBE.

Hinsichtlich der Verschmelzung der Regulierungs-, Aufsichts-, und Genehmigungsbehörde in einem Bundesamt, wie im Eckpunktepapier vorgeschlagen, entgegnete Herr Hart, dass die Überlegungen hierzu weder im BMUB noch in der Bundesregierung bereits festgelegt seien. Er konkretisierte dann, indem er ausführte, dass sämtliche Aufgaben der Regulierung im Entsorgungsbereich, das hieße, die Zuständigkeit für die Zulassung von Endlagern, die Regulierungsaufgaben im Standortauswahlgesetz und die Entscheidungen in Bezug auf Beförderungsgenehmigungen und Zwischenlagergenehmigungen nicht bei einer neuen, sondern bei einer bestimmten, schon existierenden Bundesoberbehörde konzentriert werden sollten. Dies sei das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE). Das Bundesamt für Strahlenschutz wäre nach dieser Auffassung eine wissenschaftliche Bundesoberbehörde für Aspekte des Strahlenschutzes. In der weiteren Diskussion wurde die dringende Bitte an das BMUB herangetragen, die AG 2 intensiver in die Umsetzung des Eckpunktepapiers einzubinden und zu beteiligen. Darüber hinaus wurde die Erwartung geäußert, einen schriftlichen Bericht zur Umsetzung der Vorschläge des Eckpunktepapiers vom März 2015 – am besten durch die Ministerin Hendricks – zu erhalten.

Auf den Kommissionssitzungen im April und Mai 2015 berichteten die Vorsitzenden der AG 2 Brunsmeier und Steinkemper jeweils über Diskussionsstände zum Umgang mit dem Eckpunktepapier seitens des BMUB bzw. der Bundesregierung: So erwähnte Brunsmeier auf der 11. Kommissionssitzung am 20. April 2015 eine Rückmeldung des BMUB auf das Eckpunktepapier.³⁴ Steinkemper schlug der Kommission auf der 12. Sitzung der Kommission vor, das Eckpunktepapier neben dem BMUB auch an den Bundestag sowie an den Bundesrat zuzuleiten, ergänzt durch Aktualisierungen.³⁵ Auf der 13. Sitzung der Kommission am 3. Juli 2015 wurde über die Einbeziehung der Kommission zu dem noch 2015 zu erarbeitenden Gesetzentwurf zur Änderung des StandAG hinsichtlich der Behördenstruktur debattiert.³⁶ Mehrere Kommissionsmitglieder

³⁴ Vgl. 11. Sitzung der Endlager-Kommission am 20. April 2015, Wortprotokoll, S. 26.

³⁵ Vgl. 12. Sitzung der Endlager-Kommission am 18. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 11.

³⁶ Vgl. 13. Sitzung der Endlager-Kommission am 3. Juli 2015, Wortprotokoll, S. 59ff.

sprachen sich für eine aktivere Einbeziehung der Kommission bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs aus.³⁷ Das BMUB sagte eine solche Einbeziehung im Vorfeld der Bekanntmachung eines Gesetzentwurfs zu³⁸, wollte sich aber nicht auf ein genaues Datum festlegen. Auf der 15. Kommissionssitzung am 14. September 2015 berichtete Staatssekretär Flasbarth in Vertretung für Frau Hendricks über aktuelle Fragen im Zusammenhang mit dem nationalen Entsorgungsprogramm für radioaktive Abfälle, ohne im Detail den Fortgang der Entwicklung eines novellierten StandAG hinsichtlich Behördenstruktur auf der Grundlage des Eckpunkteapiers vom 2. März 2015 zu erwähnen.³⁹

³⁷ Ebenda, S. 60ff.

³⁸ Ebenda, S. 61.

³⁹ Vgl. 15. Sitzung der Endlager-Kommission am 14. September 2015, Wortprotokoll, S. 15ff.

2 Rechtsschutz

Unter Rechtsschutz wird hier die gerichtliche Überprüfbarkeit von Entscheidungen in Standortauswahlgesetz⁴⁰ (StandAG) und Atomgesetz⁴¹ (AtG) verstanden, die mit der Standortauswahl und der Errichtung, dem Betrieb und der Stilllegung einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einhergehen.⁴²

Die Dokumentation beschränkt sich dabei auf die Darstellung dieser Thematik und erschließt damit sich teilweise überschneidende Themenbereiche, wie etwa die der Öffentlichkeitsbeteiligung oder den weiteren europarechtlichen und internationalen Vorgaben an das StandAG nur soweit, wie es für das Verständnis zum Thema Rechtsschutz notwendig ist.

2.1 Gesetzliche Grundlagen zum Rechtsschutz für die Endlagerung atomarer Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland in StandAG und AtG

Das StandAG regelt die Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde hoch radioaktive Abfälle. Die Errichtung und der Betrieb einer Anlage zur Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle sind im Atomgesetz geregelt.

2.1.1 Der Rechtsschutz in Standortauswahlgesetz und Atomgesetz

Das Standortauswahlgesetz sieht nach § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG Rechtsbehelfe gegen einen Bescheid des Bundesamts für kerntechnische Entsorgung (BfE) vor. In diesem Bescheid stellt das BfE vor der Entscheidung über den Ausschluss der ungünstigen Gebiete und über die untertägig zu erkundenden Gebiete durch Bundesgesetz fest, ob das bisherige Standortauswahlverfahren (bis zum Auswahlvorschlag des BfE für die untertägig zu erkundenden Standorte) nach den Anforderungen und Kriterien des Standortauswahlgesetzes durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen Anforderungen entspricht (vgl. § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG). Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) findet dafür mit der Maßgabe entsprechend Anwendung, dass Gemeinden, in deren Gemeindegebiet ein zur untertägigen Erkundung vorgeschlagener Standort liegt, und deren Einwohnerinnen und Einwohner den nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden gleichstehen. Über Klagen entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht (vgl. § 17 Abs. 4 S. 5 StandAG).

⁴⁰ 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.

⁴¹ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - AtG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985, BGBl. I S. 1565.

⁴² Dieses Kapitel fasst den Diskussionsstand der AG 2 bis Oktober 2015 zusammen.

Nach der Standortauswahl gemäß § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG schließt sich das atomrechtliche Genehmigungsverfahren an. Die Standortentscheidung nach § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG ist dabei gemäß § 20 Abs. 3 StandAG im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren für die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers verbindlich. Gemäß § 9b Abs. 1a AtG bedarf die Errichtung und der Betrieb einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle (§ 9a Abs. 3 AtG), wenn der Standort durch Bundesgesetz festgelegt wurde, einer Genehmigung durch Bescheid. Gegen diesen Genehmigungsbescheid besteht gemäß §§ 40 Abs.1, 48 Abs. 1 Nr. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) Rechtsschutz auf dem Verwaltungsrechtsweg.

2.1.2 Der Rechtsschutz gegen Bundesgesetze

Das StandAG ist auf den Gesetzgeber als Entscheidungsinstanz zugeschnitten und sieht viermal eine Entscheidung durch Gesetzesbeschluss vor: Zunächst werden gemäß § 4 Abs. 5 StandAG im Rahmen der Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens die von der Endlager-Kommission als Empfehlungen entwickelten Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und die weiteren Entscheidungsgrundlagen für das Standortauswahlverfahren vom Deutschen Bundestag als Gesetz beschlossen. Im Rahmen des Standortauswahlverfahrens sind drei Gesetzgebungsakte durch Bundesgesetz vorgesehen:

- Gemäß § 14 Abs. 2 S. 4 StandAG erfolgt die Entscheidung über den Ausschluss der ungünstigen Gebiete und über die übertägig zu erkundenden Gebiete durch Bundesgesetz.
- Nach § 17 Abs. 2 S. 4 StandAG wird mit einem weiteren Bundesgesetz beschlossen, welche Standorte für die untertägige Erkundung ausgewählt und ausgewiesen werden.
- Schließlich erfolgt die Standortentscheidung gemäß § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG ebenfalls durch ein Bundesgesetz.

Gegen Bundesgesetze besteht nach Maßgabe der Art. 93 Grundgesetz (GG) und Art. 100 GG Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG).

2.1.3 Weitere Rechtsschutzmöglichkeiten im Kurzüberblick

Im Rahmen der Suche und Auswahl des Standorts besteht Rechtsschutz gegen verschiedene Verwaltungstätigkeiten zur konkreten Durchführung des Standortauswahlverfahrens, die aufgrund eines Verwaltungsaktes erfolgen: Beispielsweise gegen die Duldungsverfügungen wegen Vorarbeiten zur über-/untertägigen Erkundung, gegen etwaige Enteignungsbeschlüsse im Rahmen der über-/untertägigen Erkundungen oder bei der verwaltungsrechtlichen Zulassung der über-/untertägigen Standortsuche.

2.2 Wesentliche Themen der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ vom 3. November 2014

Die Anhörung „Evaluierung des StandAG“ wurde am 3. November 2014 in der Kommission durchgeführt. Daran waren 17 Experten und Expertinnen aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen beteiligt. Zehn Sachverständige äußerten sich zum Bereich Rechtsschutz. Die getätigten Äußerungen betrafen dabei insbesondere die folgenden Themen:

- den Zuschnitt des StandAG auf den Gesetzgeber als Entscheidungsinstanz („Legalentscheidung“) und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für den Rechtsschutz
- die Vereinbarkeit des StandAG mit den Vorgaben aus dem europäischen und internationalen Recht
- die Bedeutung des Rechtsschutzes für das Standortauswahlverfahren

Die „Legalentscheidung“ wurde dabei überwiegend begrüßt und als im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG angesehen.⁴³ Es wurde allerdings auch die Ansicht vertreten, dass die Verfassungskonformität dieser „Legalentscheidung“ fraglich sei und teilweise eine direkte Übertragung der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG auf die Regelungen im StandAG verneint. Auch die Auswirkungen der „Legalentscheidung“ auf die Ausgestaltung des Rechtsschutzes wurden unterschiedlich bewertet: Zum einen wurde vertreten, dass sie den Rechtsschutz verkürze, da gegen Bundesgesetze nur die Verfassungsbeschwerde möglich sei, die wiederum nur einem eingeschränkten Personenkreis offen stünde und als Prüfungsmaßstab auf das Grundgesetz beschränkt sei. In Konsequenz wurde daher etwa für eine stärkere verwaltungsgerichtliche Ausgestaltung des Verfahrens mit nur einer abschließenden Parlamentsentscheidung plädiert.⁴⁴ Andererseits wurde auch vorgebracht, dass die Klagemöglichkeit vor dem Bundesverfassungsgericht ausreichend Rechtsschutz biete, da das StandAG bereits mehr Klagemöglichkeiten vorsehe als andere Verfahren der „Legalplanung“ für Infrastrukturvorhaben. Außerdem sei die intensive Prüfung durch das BVerfG nicht nur auf die Verletzung subjektiver Rechte beschränkt.⁴⁵

Ein weiteres Themenfeld waren die Vorgaben aus europäischem und internationalem Recht: Hierzu wurde vorgetragen, dass die Rechtsschutzvorgaben des StandAG nicht im Einklang mit den Vorgaben aus der UVP-Richtlinie und den Art. 6 und 9 der Aarhus-Konvention stünden.⁴⁶ Die Bedeutung des Rechtsschutzes für das Standortauswahlverfahren wurde unterschied-

⁴³ Vgl. Endlager-Kommission. Auswertung der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ / Zusammenstellung von Auffassungen und Ergebnissen. K-Drs./AG2-4a vom 29. Januar 2015, S. 24ff.

⁴⁴ Vgl. Endlager-Kommission. Auswertung der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ / Zusammenstellung von Auffassungen und Ergebnissen. K-Drs./AG2-4a vom 29. Januar 2015, S. 6f.

⁴⁵ Vgl. Ebenda, S. 15f.

⁴⁶ Vgl. Ebenda, S. 10 und 16.

lich bewertet: Während anstelle von weiteren Rechtsschutzmöglichkeiten eher auf Vermittlung, Mediation und Konsens gesetzt wurde,⁴⁷ wurden erweiterte Klagemöglichkeiten und verstärkte Rechtsschutzregeln vor dem Hintergrund einer echten Bürgerbeteiligung als notwendig erachtet, da diese der Akzeptanzerhöhung dienten und der damit einhergehende Zeitverzug aufgrund der Dimension der Aufgabe untergeordnete Bedeutung habe.⁴⁸

2.3 Umgang mit den Erkenntnissen aus der Expertenanhörung zum Thema Rechtsschutz

Die Arbeitsgruppe „Evaluierung“ hat sich insbesondere in ihrer 2., 3., 4., 7., 8., 9. und 10. Sitzung sowie in der zweiten gemeinsamen Sitzung mit der Arbeitsgruppe „Gesellschaftlicher Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz“ (AG 1) mit dem Thema Rechtsschutz intensiv auseinandergesetzt.

Die Thematik wurde dabei bereits auf der 2. Sitzung der AG 2 als eine der Großbaustellen der Arbeitsgruppenarbeit identifiziert, die einer umfangreichen Bearbeitung bedürfe.⁴⁹ Frühzeitig trat dabei zu Tage, dass die Thematik Rechtsschutz ein weites Feld umfasst, welches etwa auch die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren betrifft und sorgfältig bearbeitet werden muss.⁵⁰ Um eine strukturierte Bearbeitung zu ermöglichen, wurde daher eine Eingrenzung der zu behandelnden Fragestellungen durch die Aufteilung in kurzfristig und langfristig zu behandelnde Fragen vorgenommen.⁵¹

Aus der Expertenanhörung wurde dabei insbesondere das Thema der durch europäisches und internationales Recht vorgegebenen Rechtsschutzvorgaben als kurzfristig zu behandelndes Thema identifiziert, welches eine besondere Würdigung durch die Expertinnen und Experten erfahren hatte.⁵² Besondere Bedeutung wurde dabei dem Umstand beigemessen, dass europarechtlich durch den Erlass der Änderungsrichtlinie 2014/52/EU⁵³ zur UVP-Richtlinie⁵⁴ eine andere Rechtslage als bei Verabschiedung des Standortauswahlgesetzes bestand, welche wahrscheinlich einen Gerichtszugang nach Maßstäben der Aarhus-Konvention und der UVP-Richtlinie nunmehr auch für den Fall einer Projektzulassung durch ein Gesetz erforderlich macht. Denn eine vorher bestehende Ausnahme von Anwendungen der UVP-Bestimmungen und der Gerichtszugangsbestimmungen auf Projektzulassungen durch Gesetz wurde im Zuge dieser Änderung gestrichen.⁵⁵

⁴⁷ Vgl. Ebenda, S. 15.

⁴⁸ Vgl. Ebenda, S. 5 und 7.

⁴⁹ Vgl. 2. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 24. November 2014, Wortprotokoll, S. 7 und 11.

⁵⁰ Vgl. Ebenda, S. 14.

⁵¹ Vgl. Ebenda, S. 14 und 37.

⁵² Vgl. Ebenda.

⁵³ Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

⁵⁴ Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

⁵⁵ Vgl. 2. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 24. November 2014, Wortprotokoll, S. 17.

Als weiterer Themenkomplex rückte die ebenfalls auf der Expertenanhörung behandelte Frage der „Legalentscheidung“ in den Fokus. In der ersten gemeinsamen Sitzung der AG 1 und AG 2 wurde deutlich, dass die Legalplanung und die dagegen vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten für die Ausgestaltung der Bürgerbeteiligungsformate, mit Blick auf die Frage, welche Mitwirkungsmöglichkeiten bestehen⁵⁶, von hoher Bedeutung sind. Es bestand aber schließlich Konsens, dass die Behandlung dieser Thematik zunächst zurückgestellt werden und die Klärung der europarechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben prioritär erfolgen sollte.⁵⁷ Es wurde daher bei der Endlager-Kommission die Beauftragung eines wissenschaftlichen Gutachtens angeregt, um zu klären, ob die Regelungen des StandAG den europarechtlichen Anforderungen genügen. Insbesondere sollte untersucht werden, ob der Standortentscheidung eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorausgehen müsse und, ob gegen das Ergebnis Klagemöglichkeiten eröffnet beziehungsweise ein ordentlicher Rechtsschutz eingeräumt werden müssten.⁵⁸ Zudem sollten mögliche Lösungsmöglichkeiten für den Fall einer Europarechtswidrigkeit aufgezeigt werden.⁵⁹ Auf der 6. Sitzung der AG 2 erfolgte die Vergabe von zwei Gutachten an die Kanzleien „Becker, Büttner, Held“ (BBH-Gutachten) und „Kümmerlein Rechtsanwälte & Notare“ (Kümmerlein-Gutachten) zur Klärung der sich aus europarechtlichen Regelungen und dem Völkerrecht ergebenden Anforderungen an das im Standortauswahlgesetz geregelte Suchverfahren, insbesondere an die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz.⁶⁰ Die Gutachten sollten dazu dienen, in Sachen Europarecht vor der Sommerpause zu einem Zwischenabschluss zu kommen.⁶¹

2.4 Die Gutachten zu den europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben an das StandAG

Die Gutachten wurden zum 17. Juni 2015 der Kommission übermittelt und kamen hinsichtlich der Rechtsschutzthematik übereinstimmend zu der Einschätzung, dass die gesetzliche Standortentscheidung mit Bindungswirkung für das anschließende atomrechtliche Genehmigungsverfahren zu einem Europa- und Völkerrecht widersprechenden Rechtsschutzdefizit führt.⁶² Denn der Rechtsschutz gegen diese Standortentscheidung, der nur im Rahmen der Verfassungsbeschwerde gegeben ist, ermöglicht keine Überprüfung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit der Standortentschei-

⁵⁶ Vgl. 1. Gemeinsame Sitzung AG 1 und AG 2 am 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 5.

⁵⁷ Vgl. 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 46/47; vgl. 1. Gemeinsame Sitzung AG 1 und AG 2 am 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 7.

⁵⁸ Vgl. 2. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 24. November 2014, Wortprotokoll, S. 15 und 17; vgl. Zur Arbeit der AG 2: Diskussionsverlauf und bisherige Ergebnisse. Schriftlicher Kurzbericht an die Kommission zur Sitzung am 2. März 2015. K-Drs./AG2-10Neu vom 23. Februar 2015, S. 3.

⁵⁹ Vgl. 4. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 24 und 25; vgl. Zur Arbeit der AG 2: Arbeitsgruppe „Evaluierung“. Diskussionsverlauf und bisherige Ergebnisse. Schriftlicher Kurzbericht an die Kommission zur Sitzung am 2. März 2015. K-Drs./AG2-10Neu vom 23. Februar 2015, S. 3.

⁶⁰ Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 3.

⁶¹ Vgl. 10. Sitzung der Endlager-Kommission am 2. März 2015, Wortprotokoll, S. 15.

⁶² Vgl. KÜMMERLEIN Rechtsanwälte & Notare. Gutachten. K-MAT 37b, S. 49; vgl. BBH Rechtsanwälte. Gutachten. K-MAT 37a vom 18. Juni 2015, S. 48.

dung nach Maßgabe der Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie und Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention. Eine solche vollumfängliche gerichtliche Überprüfung der Entscheidungen im Zusammenhang mit der UVP wird europarechtlich allerdings nur für anerkannte Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gefordert.⁶³

Die Einschätzungen der Gutachten fußen dabei auf den folgenden Erwägungen: Nach dem StandAG ist eine UVP gemäß §§ 18 Abs. 3 und 4, 19 Abs. 1 StandAG im Vorfeld der gesetzlichen Standortentscheidung vorgesehen. Im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren wird gemäß § 9b Abs. 2 S. 3 AtG erneut eine UVP durchgeführt. Gemäß § 20 Abs. 3 StandAG ist die gesetzliche Standortentscheidung für das spätere atomrechtliche Verfahren verbindlich. Damit ist die im Rahmen der Standortauswahl durchgeführte UVP als Teil der Standortentscheidung selbst dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz im Rahmen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens entzogen. Dies stellt nach Auffassung der Gutachten einen Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie dar, die einen weiten Zugang zu Gericht fordert. Jedenfalls nach der Änderungsrichtlinie 2014/52/EU sei keine Ausnahme von den Gerichtszugangserfordernissen bei durch besonderen staatlichen Einzelakt zugelassenen Projekten mehr möglich. Auch an der Vereinbarkeit mit der noch gültigen Ausnahmeregelung in Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie wurden Zweifel geäußert, da das Standortauswahlgesetz wohl nicht als genehmigungsersetzendes Gesetz nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof (EuGH) zu werten sei.⁶⁴

Zur Behebung dieses Rechtsschutzdefizits wurden von den Gutachtern die folgenden zwei unterschiedlichen Lösungswege vorgeschlagen: Zum einen wurden Vorschläge bei Beibehaltung des Bundesgesetzes zur Standortauswahl und zum anderen Vorschläge unter Abkehr von diesem Konzept und der Entscheidung über den Standort im Wege einer behördlichen Entscheidung vorgestellt. Bei Erhalt der gesetzlichen Standortentscheidung werden die folgenden Varianten vorgeschlagen.⁶⁵

- Die gesetzgeberische Entscheidung über den Standort könne nur vorläufige Wirkung im Sinne eines Vorrangstandorts haben, indem eine Abschwächung der Bindungswirkung der gesetzlichen Standortentscheidung erfolge und die abschließende Standortentscheidung inklusive der UVP in das atomrechtliche Genehmigungsverfahren verlagert werde.
- Die abschließende Standortentscheidung durch Gesetz könne beibehalten werden und es könne ausdrücklich gesetzlich bestimmt werden, dass Rechtsschutz gegen die vorgelagerte Entscheidung nur im Zusammenhang mit einer späteren behördlichen Genehmigungsentscheidung gewährt wird

⁶³ Vgl. K-MAT 37a vom 18. Juni 2015, S. 17 ff., 48.

⁶⁴ Vgl. K-MAT 37b vom 16. Juni 2015, S. 2, 3 und 49.

⁶⁵ Vgl. K-MAT 37b vom 16. Juni 2015, S. 51ff.; vgl. K-MAT 37a vom 18. Juni 2015, S. 57ff.

(vergleichbar mit der Regelung in §§ 15 Abs. 5, 16 Abs. 3 UVPG sowie § 15 Abs. 3 S. 2 NABEG), also eine Inzidentprüfung im Zusammenhang mit der abschließenden behördlichen Entscheidung ermöglicht werde.

- Es bestünde die Möglichkeit der Erweiterung der Beschwerdebefugnis im Rahmen der Verfassungsbeschwerde auch für Nichtregierungsorganisationen. Allerdings könne im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde eine Überprüfung der UVP wegen des Prüfungsrahmens auf die Vereinbarkeit des Standortentscheidungsgesetzes mit den Grundrechten und den grundrechtsgleichen Rechten kaum erfolgen, sodass diese Lösung fragwürdig sei.
- Eine zusätzliche verwaltungsgerichtliche Klagemöglichkeit könne auf drei verschiedenen Wegen eingeführt werden:
 - Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz könne ausschließlich hinsichtlich der gemäß §§ 18 Abs. 3 und 4, 19 Abs. 1 StandAG durchzuführenden UVP eingeführt werden, wenn am Ende des Standortauswahlverfahrens selbst eine Entscheidung des BfE durch Verwaltungsakt alleine über die UVP und daran anschließend eine Entscheidung des Gesetzgebers über den Standort träte.
 - Im Rahmen des § 19 StandAG könne ein neuer Abs. 3 eingefügt werden, der vergleichbar mit der in § 17 Abs. 4 StandAG geregelten Situation Rechtsschutz gegen einen Bescheid ermöglicht, um zu klären, ob die vertiefte geologische Erkundung und der abschließende Standortvergleich nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes erfolgt sind und der Standortvorschlag diesen Anforderungen und Kriterien entspricht.
 - Im Rahmen des § 20 Abs. 1 StandAG könne ein Absatz eingefügt werden, der einen Bescheid des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vorsieht, in dem überprüft wird, dass das Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien des StandAG durchgeführt wurde und zudem eine Anfechtungsmöglichkeit dieses Bescheides vor dem BVerwG eröffnet.

Bei Abkehr vom Konzept der gesetzlichen Standortentscheidung besteht nach Auffassung des Kümmerlein-Gutachtens die Möglichkeit der abschließenden Standortentscheidung durch einen behördlichen, rechtsbehelfsfähigen Verwaltungsakt im Rahmen eines atomrechtlichen Planfeststellungsverfahrens.

Bei dieser Lösung würde das Standortauswahlverfahren mit einer konkreten, standortbezogenen Antragsstellung des BfS enden und direkt in das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren übergehen, in dem entweder durch einen Teilplanfeststellungsbeschluss oder eine abschnittsweise Planfeststellung eine Entscheidung über den Standort ergehen könnte.⁶⁶

2.5 Die rechtlichen Konsequenzen der Gutachten zu den europa- und völkerrechtlichen Vorgaben an das StandAG

Die Auswertung der sich aus den Gutachten ergebenden Konsequenzen begann auf der 8. Sitzung der AG 2 und wurde anschließend auf der 9. und 10. Sitzung sowie der zweiten gemeinsamen Sitzung der AG 1 und AG 2 fortgesetzt. Nach den Ergebnissen der Gutachten bestand in der AG 2 grundsätzlich Konsens darüber, dass das StandAG nicht den Anforderungen der UVP-Richtlinie an den Rechtsschutz genüge und insofern europarechtswidrig sei.⁶⁷ Dies wurde anschließend auch von der Kommission in ihrem 3. Beschluss vom 3. Juli 2015 entsprechend festgestellt.⁶⁸

Die Arbeit der AG 2 beschäftigte sich daher in ihrer 8. Sitzung am 22. Juni 2015 mit der ersten Auswertung der Gutachten. Behandelt wurden dabei vertieft die Frage der Beibehaltung des Konzeptes der Bundestagsentscheidung über die Standortauswahl, die Frage des Verhältnisses zwischen dem nach europäischen Vorgaben vorgeschriebenen Rechtsschutz und dem bereits in § 17 Abs. 4 StandAG implementierten Rechtsschutz, also der Frage, ob mehrfach und in unterschiedlichen Verfahrensabschnitten Rechtsschutz gewährt werden soll, sowie die Frage der Überschneidung des Rechtsschutzes mit der Debatte über die Öffentlichkeitsbeteiligung und die weitere Gliederung des Standortauswahlverfahrens.

Hinsichtlich der Legalentscheidung über die Standortentscheidung zeigte sich dabei, dass die Bundestagsentscheidung über die Standortauswahl soweit wie möglich beibehalten werden sollte und eine Abkehr von dem Konzept der gesetzlichen Entscheidung in der AG 2 nicht gewünscht war.⁶⁹ Die Genese des Gesetzes und die hohe demokratische Legitimation einer solchen Entscheidung sowie die Notwendigkeit einer fortdauernden öffentlichen Debatte wurden unter anderem als Argumente genannt. Auch die fortdauernde Verpflichtung der Fraktionen im Bundestag sowie der Parteien, sich auf dem neuesten Stand zu der Thematik zu halten und die damit einhergehende Einbeziehung der größtmöglichen Mehrheit in den Prozess der Entscheidung wurden für die Beibehaltung der Bundestagsentscheidung aufgeführt.⁷⁰

⁶⁶ Vgl. K-MAT 37b vom 16. Juni 2015, S. 51 und 52.

⁶⁷ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 10 und 16.

⁶⁸ Vgl. 3. Beschluss der Endlager-Kommission. K-Drs. 114 vom 3. Juli 2015, S. 2.

⁶⁹ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 26.

⁷⁰ Vgl. Ebenda, S. 12, 13, 20.

Konsens bestand ebenfalls darüber, dass die Einzelheiten von möglichen Lösungsvorschlägen zur Behebung der Europarechtswidrigkeit vor dem Hintergrund und der Debatte über die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen und in Abhängigkeit der weiteren Gliederung des Standortauswahlverfahrens und den Vorstellungen von Öffentlichkeitsbeteiligung gesehen werden müssten.⁷¹ Daher wurde ein enger Austausch mit der AG 1 als notwendig erachtet, um diese Themen zusammenzuführen. Auf der 9. Sitzung der AG 2 wurde dieser Punkt unter Tagesordnungspunkt 7 aufgegriffen⁷² und schließlich in der gemeinsamen Sitzung der AG 1 und AG 2 am 21. September 2015 näher umgesetzt.

Unterschiedliche Ansichten bestanden hinsichtlich der Frage, ob zum bestehenden Rechtsschutz gemäß § 17 Abs. 4 StandAG zusätzlich eine oder mehrere europarechtskonforme Regelungen eingeführt werden sollten oder § 17 Abs. 4 StandAG für den Fall der Implementierung von Rechtsschutz während eines anderen Verfahrensabschnittes entfallen solle. Ein mehrfacher Rechtsschutz wurde etwa damit bejaht, dass die verwaltungsgerichtlichen Verfahren durch Rechtsschutz „besser“⁷³ würden und vor dem Hintergrund, einen möglichst breiten Teil der Bevölkerung überzeugen zu wollen,⁷⁴ politisch geboten seien. Verneint wurde ein „Mehr“ an Rechtsschutz mit der sich aus einem Gerichtsverfahren ergebenden Zeitverzögerung, dem Spannungsverhältnis zwischen umfassender und intensiver Öffentlichkeitsbeteiligung und mehrfacher Unterbrechung dieses Prozesses durch gerichtliche Überprüfungen⁷⁵ sowie der Tatsache, dass in einem normalen Zulassungsverfahren überhaupt keine Überprüfungen der einzelnen Verfahrensschritte möglich seien. Der Charakter der Öffentlichkeitsbeteiligung als Prozess werde am besten erhalten, wenn der Rechtsschutz einmalig an das Ende des Verfahrens gestellt würde.⁷⁶ Schließlich wurde die Frage, diskutiert, ob nur, wie von der UVP-Richtlinie gefordert, NGOs zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeiten eingeräumt bekommen sollten oder ob dies auch für Bürgerinnen und Bürger oder Kommunen gelten solle.⁷⁷ Die AG 2 setzte sich als Ziel, im folgenden Arbeitsprogramm einen konkreten Lösungsvorschlag zu erarbeiten, der den Anforderungen des Rechtsschutzes, der Öffentlichkeitsbeteiligung und den wissenschaftlichen Anforderungen an das Auswahlverfahren gerecht wird.⁷⁸

Auf der 9. Sitzung am 7. September 2015 beschäftigte sich die AG 2 erneut mit den sich aus der Auswertung der Gutachten ergebenden Konsequenzen mit dem Ziel, mögliche Lösungsvorschläge zu identifizieren und möglichst bald in konkrete Regelungsvorschläge umzumünzen. Dabei wurden die beiden in den Gutachten genannten Lösungsstränge – Rechtsschutz im Vorfeld des Bun-

⁷¹ Vgl. Ebenda, S. 13, 24, 26.

⁷² Vgl. 9. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 7. September 2015, Wortprotokoll, S. 48ff.

⁷³ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 17.

⁷⁴ Vgl. Ebenda, S. 13.

⁷⁵ Vgl. Ebenda, S. 15.

⁷⁶ Vgl. Ebenda, S. 19.

⁷⁷ Vgl. Ebenda, S. 13.

⁷⁸ Vgl. 3. Beschluss der Endlager-Kommission. K-Drs.114Neu vom 3. Juli 2015, S. 1.

destagsgesetzes bei Beibehaltung der Legalplanung und gerichtliche Überprüfung im Nachgang des Bundestagsgesetzes – als Konsequenz aus der europarechtlichen Notwendigkeit, bei Entscheidungen, in deren Zusammenhang eine UVP durchgeführt wird, Rechtsschutz im Sinne einer gerichtlichen Überprüfung zu gewähren, noch einmal vorgestellt und anschließend diskutiert.⁷⁹ Für die Beibehaltung der Legalplanung und eine Überprüfung im Vorfeld des Gesetzes wurden die Vorschläge aus dem BBH-Gutachten, der Implementierung von Rechtsschutz in § 19 StandAG oder § 20 StandAG vorgestellt. Dabei ergab sich, dass bei der Möglichkeit der Rechtsschutzimplementierung in § 19 StandAG das Verhältnis zwischen der Entscheidung des Bundestages und der notwendig anfechtbaren behördlichen Entscheidung in Bezug auf die UVP im Vorfeld und das Verhältnis von beiden untereinander noch nicht abschließend geklärt ist.⁸⁰ Unklar war, ob europarechtlich gefordert ist, dass die tatsächlich „letzte Entscheidung“ anfechtbar ist, also die Entscheidung des Bundestages; oder, ob es ausreichend ist, wenn die „wesentliche Entscheidung“, also die verwaltungsbehördliche Auswahl des Standortvorschlages durch das BfE, gerichtlich überprüfbar ist. Von Seiten des BMUB wurde in dieser Sache darauf hingewiesen, dass gemäß der Formulierung des Gesetzes in § 20 Abs. 2 StandAG der Bundestag eine eigene Entscheidung trifft und es daher europarechtlich riskant sei, diese Entscheidung, die ein Teil der Sachentscheidung in dem UVP-pflichtigen Verfahren ist, nicht nachträglich überprüfbar zu machen.⁸¹

Für den Fall der Rechtsschutzmöglichkeit nach der Legalentscheidung wurde die Möglichkeit der Einschränkung der Verbindlichkeit der Legalentscheidung aufgeführt, wobei dabei auch die Gefahr der „Entwertung“ der Entscheidung des Bundestages als Gefahr gesehen wurde.⁸² Für den Fall der „geringeren Bindung“ der Legalentscheidung zur Auswahl des Standortes wurde dann über die Möglichkeit der Einführung einer speziellen Klagemöglichkeit analog zu § 47 VwGO berichtet, mit der eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung der gesetzlichen Entscheidung des Bundestages ermöglicht werden könnte.⁸³ Auch das Verhältnis von nach europäischem Recht zu gewährendem Rechtsschutz und der bestehenden Regelung in § 17 Abs. 4 StandAG wurde behandelt und dafür plädiert, durch vermehrte Klagemöglichkeiten die Akzeptanz des Verfahrens zu stärken.⁸⁴ Insbesondere sollte grundsätzlich dann, wenn eine Beteiligung vorgesehen sei, diese auch gerichtlich überprüfbar sein – was jedoch auch kontrovers diskutiert wurde.⁸⁵ Schließlich wurde angeregt, die Gutachten mit den Diskussionen aus der AG 1 zusammenzubringen und dafür für die nächste gemeinsame Sitzung der AG 1 und AG 2

⁷⁹ Vgl. 9. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 7. September 2015, Wortprotokoll, S. 34.

⁸⁰ Vgl. Ebenda, S. 38.

⁸¹ Vgl. Ebenda, S. 46.

⁸² Vgl. Ebenda, S. 44.

⁸³ Vgl. Ebenda, S. 36.

⁸⁴ Vgl. Ebenda, S. 40.

⁸⁵ Vgl. Ebenda, S. 41.

eine Übersicht mit den Mindestanforderungen nach europäischem Recht und den weiteren Dispositionsmöglichkeiten, also darüberhinausgehenden zusätzlichen Verbesserungsmöglichkeiten, aufzustellen.

Die zweite gemeinsame Sitzung der AG 1 und AG 2 vom 21. September 2015 widmete sich unter nur einem Tagesordnungspunkt vollständig den Themen Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren und diente insbesondere zur Diskussion, wie das europarechtlich bestehende Rechtsschutzdefizit behoben werden kann.⁸⁶ Dazu wurden von der Geschäftsstelle zwei Tischvorlagen vorbereitet, in denen die Phasen des StandAG mit den vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten dargelegt wurden und ein Überblick darüber erfolgte, welche Probleme sich aus den Gutachten dafür ergeben.⁸⁷

In der Sitzung wurden fünf verschiedene Regelungsmöglichkeiten dargestellt und diskutiert.⁸⁸ Erstens könne überlegt werden, ob die Möglichkeit, wie im BBH-Gutachten dargestellt, einen Rechtsschutz analog zu der Regelung in § 17 Abs. 4 StandAG in § 20 zu etablieren, ausreichend sei. Dagegen wurden seitens des BMUB in der 8. Sitzung der AG 2 Bedenken vorgebracht, die noch einmal erläuternd dargelegt wurden:⁸⁹ Problematisch an der vorgeschlagenen Lösung sei, dass nach der UVP-Richtlinie die materiell-rechtliche Rechtmäßigkeit der Zulassungsentscheidung für das konkrete Endlager überprüfbar sein müsse. Die Zulassungsentscheidung wird nach StandAG und AtG teilweise durch das StandAG und teilweise im anschließenden Genehmigungsverfahren nach dem AtG getroffen. Gemäß § 20 Abs. 3 StandAG besteht eine Bindungswirkung für das Gesetz zur Standortauswahl, das bindend für alle, über sämtliche standortbezogenen Fragen der Genehmigung entscheidet, also auch über Aspekte wie Wechselwirkungen oder Sicherheitsfragen. Damit könnte einem Kläger bei der Anfechtung der Genehmigungsentscheidung vorgehalten werden, dass schon über bestimmte Fragen im Rahmen der bindenden gesetzlichen Standortauswahl entschieden wurde, was einer europarechtlich geforderten vollen Überprüfbarkeit der Genehmigungsentscheidung zuwiderliefe. Daher müsste aus dem Gesetz ersichtlich werden, dass das Gesetz zur Standortauswahl auf einer Prognose aufbaue, das etwa alle öffentlich-rechtlichen Vorschriften eingehalten werden, dass aber die endgültige Prüfung noch vollständig im Genehmigungsverfahren von der Genehmigungsbehörde durchgesetzt werden müsse.

Als zweiter Lösungsvorschlag wurde die Einführung einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle für das Bundestagsgesetz zur Standortauswahl wieder ins Auge gefasst. Dabei sei jedoch zu bedenken, dass dies ein völliges

⁸⁶ Vgl. 2. Gemeinsame Sitzung AG 1 und AG 2 am 21. September 2015, Wortprotokoll, S. 4.

⁸⁷ Vgl. Ebenda, S. 7.

⁸⁸ Vgl. Ebenda, S. 8-14.

⁸⁹ Vgl. Ebenda, S. 14.

rechtliches Novum darstellen würde und viele offene Rechtsfragen aufwerfe. Die Idee wurde daher als illusorisch und nicht zielführend angesehen.

Als dritter Vorschlag wird die Erweiterung der Überprüfung im Rahmen des Rechtsschutzes im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren vorgestellt, die ermöglichen würde, dass die der Genehmigung zu Grunde liegende UVP vollständig überprüft werden könnte. Problematisch daran sei aber, dass eine gerichtliche Entscheidung erst ganz am Ende des Verfahrens erginge.

Als vierter Lösungsvorschlag wird die Infragestellung der Legalentscheidung des Bundestages am Ende des Standortauswahlverfahrens angesehen. Diesem Weg steht jedoch der Wunsch der Kommission, die Legalplanung soweit wie möglich zu erhalten, entgegen.

Schließlich wurde noch, fünftens, die im Kümmerlein-Gutachten angesprochene Möglichkeit vorgebracht, die abschließende Standortentscheidung durch eine Reduzierung der Bindungswirkung nicht aus der Überprüfbarkeit im Rahmen der Anfechtung der atomrechtlichen Genehmigungsentscheidung herauszunehmen. Dagegen wurde wiederum der ausdrückliche Wille der Kommission vorgetragen, an der Legalentscheidung festhalten zu wollen.

Abschließend wurde daher ein vermittelnder Vorschlag diskutiert, der verschiedene Elemente der genannten Regelungsvorschläge miteinander kombiniert: Demnach solle das Ziel sein, die Standortentscheidung des Gesetzgebers durch eine vollständige Überprüfung des bis dahin erfolgten Verfahrens, inklusive der UVP soweit wie möglich von den europarechtlichen Vorgaben zu entlasten – also eine, wie im ersten Lösungsvorschlag genannte § 17 Abs. 4 StandAG nachgebildete Rechtsschutzmöglichkeit in § 20 StandAG vor der Entscheidung des Bundestages zu implementieren. Gleichzeitig sollte die Bindungswirkung der gesetzlichen Standortentscheidung, wie im fünften Lösungsvorschlag genannt, auf den Vorhabensträger und das BfE im Genehmigungsverfahren reduziert werden. Damit bliebe eine vollständige gerichtliche Überprüfung der Standortentscheidung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren möglich.⁹⁰

Neben der europarechtskonformen Ausgestaltung des Rechtsschutzverfahrens wurde ebenfalls diskutiert, inwieweit zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeiten, etwa bereits auf Ebene der Standortregionen geschaffen werden sollten: Zur Unterstützung dieser Möglichkeit wurde auf die mit der Ermittlung der Standortregionen einhergehende Zäsur im Verfahren verwiesen und darüber hinaus auf die Schaffung von verbindlichen Schritten auch für das Beteiligungsverfahren hingewiesen: Die Rechtsschutzfragen müssten so ausgestaltet werden, dass sie einem so funktionierenden Beteiligungsverfahren ent-

⁹⁰ Vgl. Ebenda, S. 12 und 20, 21.

sprächen.⁹¹ Dagegen wurde insbesondere der mit zusätzlichem Rechtsschutz einhergehende Zeitverlust vorgebracht, der sich auf die Zwischenlagerung der Castoren auswirke.

2.6 Vorschläge für europarechtskonforme Regelungsmöglichkeiten

In einem Bericht der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2⁹² vom 29. September 2015 für die 16. Sitzung der Kommission am 2. Oktober 2015 wurden die folgenden Möglichkeiten vorgestellt, um dem europarechtlich bestehenden Rechtsschutzdefizit zu begegnen:

- Zum einen sollte in § 20 StandAG eine dem § 17 Abs. 4 StandAG nachgebildete Rechtsschutzmöglichkeit eingefügt werden, um eine umfassende Überprüfung des Standortauswahlverfahrens im Vorfeld der Standortentscheidung des Deutschen Bundestages zu ermöglichen.
- Zum anderen sollte § 20 Abs. 3 StandAG geändert und so gefasst werden, dass sich die Verbindlichkeit der gesetzlichen Standortentscheidung nur auf die im sich anschließenden Planfeststellungsverfahren nach § 9b AtG eingebundenen Behörden und den Vorhabenträger beschränkt.

Keine Entscheidung wurde hinsichtlich der Frage des Verhältnisses von aufgrund von europarechtlichen Vorgaben eingeführten Rechtsschutz zu dem bereits bestehenden Rechtsschutz in § 17 Abs. 4 StandAG getroffen. Dieser wäre aus europarechtlicher Sicht mit der Einführung der genannten Regelungsmöglichkeiten grundsätzlich entbehrlich. Die Beibehaltung der Regelung könnte jedoch mit dem Argument, eine zeitliche Straffung des Verfahrens voran zu treiben sowohl abgelehnt, als auch unter Verweis auf die Abschichtung von Risiken des Auswahlverfahrens durch eine Überprüfungsmöglichkeit zu einem früheren Verfahrensstadium befürwortet werden.

⁹¹ Vgl. Ebenda, S. 5 und 19.

⁹² Vgl. Endlager-Kommission. Bericht der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2: Rechtsschutz im Standortauswahl- und Genehmigungsverfahren. K-Drs. 133/AG2-20 vom 29. September 2015, S. 1 und 2.

3 Veränderungssperre Gorleben

Das Standortauswahlgesetz (StandAG)⁹³ 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“⁹⁴ und dadurch zu vermeiden, dass es durch Veränderungen in anderen Regionen dazu kommt, dass das Auswahlverfahren faktisch auf Gorleben hinaus läuft.⁹⁵ 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 ist vor allem „mit Blick auf die Glaubwürdigkeit und den Neuanfang der Atommülllagersuche in Deutschland [...] eine besondere Herausforderung“⁹⁶. Er ist ein Maßstab für Vertrauen und für neue Vertrauensbildung⁹⁷; insofern ist die Frage der Gleichbehandlung aller möglichen Standorte eine der zentralen vertrauensbildenden Fragestellungen.⁹⁸ 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.⁹⁹

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

⁹³ 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.

⁹⁴ BMUB. Handlungsoptionen zur Sicherung potenzieller Endlagerstandorte. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 1.

⁹⁵ Vgl. u.a. 4. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 4.

⁹⁶ Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 7.

⁹⁷ Ebenda.

⁹⁸ So auch nochmal Miersch, Matthias. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 24.

⁹⁹ Die Ausschluss- und Abwägungskriterien, Mindestanforderungen und weitere Entscheidungsgrundlagen für eine solche Standortsuche zu erarbeiten, ist nach § 4 Abs. 5 StandAG Aufgabe der Kommission.

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“¹⁰⁰.

Andere Mitglieder der Kommission sahen diese Gefahr der Vorfestlegung nicht. So führte zum Beispiel Jung aus: „Ich will aber dafür plädieren, weil in der Diskussion deutlich geworden ist, dass eigentlich etwas anderes dahintersteht, nämlich die Sorge, dass ein Standort – Gorleben – anders behandelt wird als die anderen Standorte. Es war jedoch die Verabredung, die Standorte sollen gleichbehandelt werden. Die konkrete Suche nach konkreten Standorten beginnt aber frühestens mit dem Zeitpunkt, zu dem wir unsere Kriterien vorlegen. Vorher besteht keine wie auch immer geartete Möglichkeit, dass es eine Vorfestlegung auf einen Standort gibt, weil die konkrete Standortsuche noch gar nicht begonnen hat.“¹⁰¹

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.“¹⁰²

3.1 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.

¹⁰⁰ 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; so unter anderem auch Kotting-Uhl, Sylvia. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 20f.

¹⁰¹ Vgl. 12. Sitzung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfälle vom 18. Mai 2015, Wortprotokoll S. 75

¹⁰² Vgl. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 21

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.¹⁰³ 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 potenzielle Endlagerstandorte ermöglicht“¹⁰⁴. 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.¹⁰⁵

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)¹⁰⁶ zum Schutz des Standortes Gorleben vor Veränderungen zusagt.“¹⁰⁷

In der Abstimmung über die – von der AG 2 eingebrachten, zweite – Beschlussvorlage¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹

¹⁰³ 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).

¹⁰⁴ Endlager-Kommission. K-Drs. 102neu vom 20. April 2015, S. 1.

¹⁰⁵ Vgl. Ebenda.

¹⁰⁶ Bundesberggesetz vom 13. August 1980 (BGBl. I S. 1310).

¹⁰⁷ Endlager-Kommission. K-Drs. 106neu vom 18. Mai 2015, S. 1.

¹⁰⁸ Vgl. ebenda.

¹⁰⁹ Vgl. 12. Sitzung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfälle am 18. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 76-81.

3.2 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.¹¹⁰ 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 Kommission¹¹¹ 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.¹¹²

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 (als auch zum Teil rechtlich) umstritten ist und gegebenenfalls einer Neuregelung bedarf.

3.3 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 das eine jetzt tätete [Verlängerung der Veränderungssperre Gorleben] und

¹¹⁰ BR-Drs. 136/15 (Verordnungsentwurf) vom 27. März 2015.

¹¹¹ Endlager-Kommission. K-Drs. 102neu vom 20. April 2015.

¹¹² BR-Drs. 136/15 (Beschluss) vom 27. März 2015.

das andere ließe [möglichst frühzeitige Sicherung bzw. Sperre aller (anderen) potenziellen Standorte]"¹¹³.

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“¹¹⁴. 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“¹¹⁵.

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.

3.3.1 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 BMUB¹¹⁶ sowie die gehörten Sachverständigen Keienburg und Kühne¹¹⁷ 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. 2 StandAG ausreichende Möglichkeiten biete,

¹¹³ Vgl. 4. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. Februar 2015, Wortprotokoll, S. 15.

¹¹⁴ Hendricks, Barbara. Schreiben von Bundesministerin Dr. Barbara Hendricks, BMUB zu K-Drs./AG2-3. K-Drs. 86 vom 5. Februar 2015, S. 2.

¹¹⁵ Ebenda, S. 2.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ 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.

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.¹¹⁸

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.¹¹⁹ Eine höchstgerichtliche Entscheidung gibt es bisher hierzu nicht.¹²⁰ Außerdem seien Szenarien für eine Nutzung möglicher Standorte denkbar, die keiner Zulassung nach BBergG bedürfen und folglich auch nicht damit verhindert werden können.¹²¹ 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 wirft die Frage auf, ob ein nahtloses Anknüpfen der Verlängerung an die bestehende Veränderungssperre notwendig sei.¹²² Es stehe völlig außer Frage, dass die Verlängerung der VSpV

¹¹⁸ Min. Wenzel. Handlungsoptionen zur Erreichung einer Gleichbehandlung des Standortes Gorleben mit anderen möglichen Standorten. K-Drs. AG2-3 vom 12. Januar 2015, S. 1.

¹¹⁹ Siehe u.a. 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. Kanitz, Steffen. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 8f.

¹²⁰ Vgl. u.a. Keienburg, Bettina. K-Drs./AG2-13 vom 14. April 2015, S. 1.

¹²¹ Welche Szenarien das sein können, skizziert z.B. Keienburg in ihrer Stellungnahme. K-Drs./AG2-13 vom 14. April 2015, S. 2f.

¹²² 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.

rechtssicher sei; die Anwendung von § 48 Abs. 2 BBergG könne aber durchaus auch rechtssicher sein:¹²³ Denn es stehe zu erwarten, dass Überwiegendes für ein öffentliches Interesse spräche, allerdings besteht in Ermangelung einschlägiger Rechtsprechung keine absolute Rechtssicherheit (siehe oben).¹²⁴ 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 wird, dann ist 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“¹²⁵.

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“¹²⁶.

Eine weitere Option, die sich in den Diskussionen zur Veränderungssperre auftut, 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 BBergG 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.¹²⁷ Ein solcher Bundestagsbeschluss mit einem feststellenden Inhalt, wie eine Norm zu interpretieren sei, erscheint jedoch aus rechtssystematischen und juristischen Aspekten problematisch¹²⁸ bzw. ist im Grundgesetz nicht

¹²³ Siehe hier wie auch für die folgenden Ausführungen vor allem Gaßner, Groth, Siederer & Coll. K-Drs./AG2-16 vom 4. Mai 2015.

¹²⁴ Gaßner argumentiert hier, dass es eine solche höchstrichterliche Rechtsprechung für Gorleben deshalb nicht gibt „weil wir dort seit zehn Jahren eine Veränderungssperre haben und weil es deshalb gar nicht dazu kommen konnte“ (Gaßner, Hartmut. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 14).

¹²⁵ Ebenda, S. 23.

¹²⁶ Vgl. K-Drs./AG2-16 vom 4. Mai 2015, S. 4.

¹²⁷ Vgl. 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 33.

¹²⁸ So Cloosters, Wolfgang. 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.

vorgesehen.¹²⁹ Freilich ist an dieser Stelle eine diesbezügliche Klarstellung im Sinne einer Gesetzesänderung des BBergG denkbar;¹³⁰ dies könne beispielsweise in § 11 (Versagen der Erlaubnis) oder § 55 (Zulassung des Betriebsplanes) erfolgen.¹³¹

Bisher kann das Versagen konkurrierender Nutzungen über § 48 Abs. 2 BBergG erfolgen, wenn dem ein öffentliches Interesse entgegensteht. Um dieser Kann- bzw. Auslegungsoption zu entgehen, könnte ein konkretes, zeitweiliges Verbot oder eine Beschränkung der beabsichtigten bergbaulichen Tätigkeit bzw. Nutzung gesetzlich formuliert und festgelegt ist.¹³²

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.¹³³ 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“.¹³⁴

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“¹³⁵. 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“¹³⁶. Diese müsse so schnell wie möglich wirken, denn es bestünde real die Gefahr, dass andere Regionen potenziell geeignete Orte überplanten oder unbrauchbar machten.¹³⁷

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

¹²⁹ BMUB. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 3.

¹³⁰ So zum Beispiel Miersch, Matthias bzw. Min. Wenzel (beide). 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 34 bzw. 37.

¹³¹ 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. 102 neu vom 20. April 2015); im Einzelnen siehe 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 18.

¹³² Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 17.

¹³³ Ebenda, S. 30.

¹³⁴ Min. Wenzel. K-Drs./AG2-3 vom 12. Januar 2015, S. 2.

¹³⁵ BUND. K-Drs./AG2-7 vom 20. Februar 2015, S. 2.

¹³⁶ Ebenda, S. 2.

¹³⁷ Ebenda, S. 2.

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.“¹³⁸

3.3.2 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.

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:¹³⁹ 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“¹⁴⁰. Von dann an könnte folglich durch mehrere Veränderungssperren eine Gleichbehandlung möglicher anderer Standorte und Gorleben erreicht werden.¹⁴¹

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“.¹⁴² Möglicherweise „könnte zum Beispiel über eine ausdrückliche

¹³⁸ Cloosters, Wolfgang, 12. Sitzung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfälle, Wortprotokoll, S. 55.

¹³⁹ 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.

¹⁴⁰ Ebenda, S. 2.

¹⁴¹ 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 geringeren Rechtsschutz einher, als ihn eine Veränderungssperre gewährleiste (ebenda., S. 12).

¹⁴² BMUB. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 3.

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"¹⁴³.

Fraglich ist, auf welcher Grundlage potenzielle anderen 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 S. 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.¹⁴⁴

3.4 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 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 darin, dass die Thematik von hoher politischer Bedeutung ist, insbesondere unter dem Gesichtspunkt des Vertrauens mit Blick auf die Bürgerinnen und Bürger. Im Bewusstsein der schwierigen Fragestellung hat die AG 2 diese Beratungen mit großer Intensität geführt; die Ergebnisse der Erörterungen können wie folgt zusammengefasst werden:¹⁴⁵ 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.

¹⁴³ Ebenda, S. 4.

¹⁴⁴ Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 30.

¹⁴⁵ Endlager-Kommission. K-Drs. 106Neu vom 18. Mai 2015, S. 1f.

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.

4 Exportverbot für hoch radioaktive Abfälle

Das Thema Exportverbot für radioaktive Abfälle spielte bereits sehr frühzeitig in der Kommission eine wichtige Rolle. Umweltministerin Hendricks informierte auf der 3. Sitzung der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (im Folgenden Endlager-Kommission) über die Problematik der Entsorgung von Brennelementkugeln aus dem Reaktor der Arbeitsgruppe Versuchsreaktor (AVR) in Jülich, der sich nicht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) befindet.¹⁴⁶ Daran anknüpfend befasste sich die Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (AG 2) wiederholt mit diesem Thema.¹⁴⁷

4.1 Gesetzliche Grundlagen

In § 1 S.2 Standortauswahlgesetz (StandAG) ist normiert, dass zur Erreichung der Endlagerung insbesondere von hochradioaktiven Abfällen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten keine Abkommen geschlossen werden, mit denen nach den Bestimmungen der Richtlinie 2011/70/EURATOM des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (ABl. L 199 vom 2.8.2011, S. 48) eine Verbringung radioaktiver Abfälle einschließlich abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Endlagerung außerhalb Deutschlands ermöglicht würde. Damit ist eine gesetzliche Verpflichtung normiert, insbesondere hochradioaktive Abfälle aus kerntechnischen Anlagen, die als Leistungsreaktoren betrieben werden, ausschließlich in Deutschland zu entsorgen. Die EU-Richtlinie erstreckt den Grundsatz der Endlagerung im Inland sowie den Abschluss von Verbringungsabkommen zwischen den jeweiligen Staaten nicht auf die Verbringung radioaktiver Brennelemente aus Forschungsreaktoren.

Im Atomgesetz (AtG) ist gemäß § 9a Abs. 1 S.1 AtG normiert, dass anfallende radioaktive Reststoffe sowie ausgebaute oder abgebaute radioaktive Anlagenteile [...] schadlos verwertet werden oder als radioaktive Abfälle geordnet beseitigt werden (direkte Endlagerung). Seit 1. Juni 2015 ist zudem gemäß § 9a Abs. 1 S.2 AtG die Abgabe von aus dem Betrieb von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität (Leistungsreaktoren) stammenden, bestrahlten Kernbrennstoffen zur schadlosen Verwertung an eine Anlage zur Aufarbeitung bestrahlter Kernbrennstoffe untersagt. Ausgenommen von dem Aufarbeitungsverbot sind radioaktive

¹⁴⁶ Vgl. 3. Sitzung der Endlager-Kommission am 8. September 2014, Verlaufsprotokoll, S. 12.

¹⁴⁷ Vgl. 2. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 24. November 2014, Wortprotokoll, S. 17ff. bzw. 3. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 12. Januar 2015, Wortprotokoll, S. 48ff.

Reststoffe aus Forschungsreaktoren, da sie nicht der gewerblichen Erzeugung von Energie dienen.¹⁴⁸

4.2 Befassung mit dem Thema Exportverbot bis Mai 2015

Die Frage eines Exportverbots wurde bis Mai 2015 ausschließlich aufgrund eines erwägten Exports aus dem AVR in Jülich debattiert. Nach Auffassung mehrerer Mitglieder verstieße ein Export zwar nicht gegen bestehendes Recht, entspräche jedoch nicht der Zielsetzung des § 1 StandAG, radioaktive Abfälle nur in Deutschland zu entsorgen (Grundsatz der Entsorgung auf nationalem Territorium).¹⁴⁹ Wie der nordrhein-westfälische Wirtschaftsminister Duin auf der 7. Kommissionssitzung am 6. Dezember 2014 ausführte, war ein Export dort deshalb in Erwägung gezogen worden, weil dringender Handlungsbedarf zur Räumung des Zwischenlagers in Jülich bestand. Nach Auslaufen der Aufbewahrungsgenehmigung im Juni 2013 wurden mehrfach Anordnungen zum Verbleib der Brennelemente ausgesprochen, um aufwendigen Transport zu vermeiden. Als absehbar war, dass Gutachten z.B. zur Erdbebensicherheit des bisherigen Zwischenlagers nicht beigebracht werden könnten, wurde eine Anordnung zur unverzüglichen Räumung des Zwischenlagers erlassen. Das Forschungszentrum Jülich habe auf Verlangen des Ministeriums ein Konzept zur Beräumung vorgelegt, in der die drei Optionen Neubau eines Zwischenlagers am Standort Jülich, Verbringung nach Ahaus und Verbringung in die USA benannt sind. Die Option der Verbringung in die USA wurde vor dem Hintergrund untersucht, dass die Brennelemente von dort stammen.¹⁵⁰

In der Kommission wurde das Thema anknüpfend an den Bericht der Bundesministerin Hendricks auf der 4. Sitzung wieder aufgerufen. Einige Mitglieder waren der Auffassung, dass der AVR als Leistungsreaktor einzuordnen sei und deswegen dem Exportverbot unterliege.¹⁵¹

In den nachfolgenden AG 2-Sitzungen stellten Mitglieder infrage, ob sich die AG mit diesem Thema befassen sollte, weil dies eine Angelegenheit des Landes Nordrhein-Westfalen wäre. Andere Mitglieder sahen raschen Handlungsbedarf auch wegen anstehender Novellierungen des Atomgesetzes. Zur weiteren Befassung mit dem Thema innerhalb der AG sollten zunächst die Ergebnisse eines Gutachtens des Landes Nordrhein-Westfalen zum AVR-Reaktor in Jülich abgewartet werden, das Minister Duin für das Frühjahr 2015 ankündigte.¹⁵²

¹⁴⁸ So auch Beschlussvorschlag der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2: Generelles Exportverbot für hoch radioaktive Abfälle. K-Drs. 131 vom 2. Oktober 2015, S. 1.

¹⁴⁹ Vgl. 3. Sitzung der Endlager Kommission am 22. September 2014, Wortprotokoll, S. 13.

¹⁵⁰ Vgl. 6. Sitzung der Endlager-Kommission am 5. Dezember 2014, Wortprotokoll, S. 90.

¹⁵¹ Vgl. 4. Sitzung der Endlager-Kommission am 22. September 2014, Wortprotokoll, S. 85ff.

¹⁵² Vgl. 6. Sitzung der Endlager-Kommission am 5. Dezember 2014, Wortprotokoll, S. 91.

4.3 Weitere Befassung mit dem Thema in der AG 2 bis zur Sommerpause 2015

Nachdem sich eine Lösung für die konkrete Aufgabe zum Umgang mit den Brennelementen aus dem AVR in Jülich im Mai 2015 abzeichnete, stand ein generelles Exportverbot auf der 7. AG-Sitzung auf der Tagesordnung. Grundlage dafür bildete ein Diskussionspapier, das der BUND eingebracht hatte.¹⁵³ In der Diskussion wurde insbesondere die Unschärfe des Abfallbegriffs für schwach- und mittelradioaktiven Abfall als praktisches Problem eines Exportverbotes diskutiert.¹⁵⁴ Ganz generell bestand keine Einigkeit darin, ob schwach- und mittelradioaktiver Abfall von einem möglichen Vorschlag zum Exportverbot umfasst sein sollte, weil Konditionierungsanlagen im Ausland für diese Abfälle genutzt werden. Als weiterer offener Punkt entpuppte sich die Frage, wie man bei einem Exportverbot mit den bestehenden Abkommen und Verträgen umgehen sollte. Nicht zuletzt sollten die Expertisen der AG 3 zu dieser Frage einbezogen werden. Als mögliche Konsenslinie kristallisierte sich in der 7. AG-Sitzung heraus, der Bundesregierung vorzuschlagen, das Exportverbot für hochradioaktive Abfälle aus Forschungsreaktoren durch geeignete gesetzliche Normierungen künftig zu erweitern.¹⁵⁵ Die Erweiterung sollte jedoch so ausgestaltet werden, dass hierdurch Wissenschaft und Forschung in diesem Bereich in Deutschland nicht eingeschränkt werden. Durch einen Vertreter des BMUB wurde Bereitschaft signalisiert, ein solcherart formuliertes Exportverbot für hochradioaktive Abfälle aus Forschungsreaktoren ernsthaft zu prüfen. Die in der Diskussion aufgeworfenen Fragen vor allem zu den Auswirkungen eines Exportverbotes für schwach- und mittelradioaktive Abfälle sollten bis zur nächsten Sitzung fachlich weiter konkretisiert werden. Die Anfrage an das BMUB, ob und inwieweit ein solches Exportverbot in der 14. Novelle zum AtG bereits berücksichtigt werden könne, musste das BMUB verneinen, da die 14. AtG-Novelle der Anpassung an EU-Recht diene, bei der wegen eines anhängigen Vertragsverletzungsverfahrens Eile geboten sei.¹⁵⁶

Auf der 8. AG-Sitzung am 22. Juni 2015 stand wiederum ein generelles Exportverbot auf der Tagesordnung.¹⁵⁷ Gegenstand war ein Formulierungsvorschlag für die Änderung des § 9 a Abs. 1 AtG. Darüber hinaus wurde die Begründung zur Statuierung eines neuen Paragraphen im AtG zum Exportverbot samt Regelungsgegenstand vorgeschlagen.^{158 159}

¹⁵³ BUND. Vorschlag für ein umfassendes Exportverbot für hochradioaktiven Atommüll. K-Drs./AG 2-17 vom 14. April 2015.

¹⁵⁴ Vgl. 7. Sitzung der AG „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 49.

¹⁵⁵ Ebenda, S. 51.

¹⁵⁶ Vgl. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 46.

¹⁵⁷ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 2-3.

¹⁵⁸ BUND-Vorschlag für ein umfassendes Exportverbot für hochradioaktiven Atommüll Ergänzung/Konkretisierung der K-Drs./AG2-17 (dort Fußnote 17) zur Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015. K-Drs./AG2-17Neu vom 22. Juni 2015.

¹⁵⁹ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 28ff.

Die Diskussion wurde kontrovers geführt. Aspekte von Proliferation bzw. Non-Proliferation waren eine neue Diskussionslinie auf dieser Sitzung. Es wurde weiterhin die Frage aufgeworfen, ob die Konsequenzen eines umfassenden Exportverbotes für alle Forschungsreaktoren durchgeprüft seien, beispielsweise beim Forschungsreaktor FRM II in München Garching, wo medizinische Forschung durchgeführt wird. Ebenfalls diskutiert wurde die Notwendigkeit des Exportverbots aufgrund der großen Bedeutung zur Erfüllung des Leitbildes der Kommission und als symbolisches Zeichen der Kommission in die deutsche Öffentlichkeit hinein. An das BMUB erging die Bitte, vor einer abschließenden Beratung in der AG zu diesem Thema, bis September 2015 weitere Informationen zu den Konsequenzen eines Exportverbotes für alle deutschen Forschungsreaktoren zusammenzustellen, um einen Entscheidungsvorschlag zum Thema an die Kommission vorbereiten zu können.¹⁶⁰

4.4 Vorlage eines umfassenden Berichts des BMUB zu Forschungsreaktoren in Deutschland und weiterer Umgang mit Exportverbot in AG 2

Auf der 9. AG-Sitzung am 7. September 2015 wurde den AG-Mitgliedern ein umfassender Bericht des BMUB zur Entsorgung bestrahlter Brennelemente aus Forschungs-, Versuchs- und Demonstrationsreaktoren zur Verfügung gestellt.¹⁶¹ Das BMUB hielt es auf dieser Sitzung für erwägenswert, künftig die abgebrannten Forschungsreaktorbrennelemente den abgebrannten Brennelementen aus Leistungsreaktoren rechtlich gleichzustellen.¹⁶² Weiterhin wurde seitens des BMUB-Vertreters die spezielle Situation hinsichtlich des anfallenden Abfalls der Forschungsreaktoren Rossendorf in Sachsen, Triga in Mainz, BER II in Berlin, des Forschungsreaktors München II sowie der AVR-Anlage in Jülich erläutert.¹⁶³ Für Triga und München II würde ein Exportverbot keine Schwierigkeiten mit sich bringen. Bei Rossendorf behielt sich die Landesregierung in Sachsen eine Lieferung nach Russland vor, die aber derzeit aufgrund fehlender Genehmigung nicht möglich sei. Für den BER II in Berlin bestünden für abgebrannte Brennelemente noch Lieferverträge bis zum Jahr 2017. Unklar sei die Situation für die AVR-Anlage in Jülich. Hier würde ggf. ein Exportverbot in anstehende Entscheidungen der Landesregierung und des Betreibers zum Umgang mit dem anfallenden Abfall eingreifen. Ein Vertreter des BMWi machte auf der Sitzung Bedenken für ein generelles Exportverbot der Bundesregierung geltend, da es der bisherigen Linie der Bundesregierung widerspreche.¹⁶⁴

¹⁶⁰ Ebenda, S. 36.

¹⁶¹ BMUB: Bericht des BMUB zur Entsorgung bestrahlter Brennelemente aus Forschungs-, Versuchs- und Demonstrationsreaktoren. K-Drs./AG2-19 vom 7. September 2015.

¹⁶² Vgl. 9. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 7. September 2015, S. 9.

¹⁶³ Ebenda, S. 8ff.

¹⁶⁴ Ebenda, S. 11.

In der Diskussion zu den von den Ministerien vorgetragenen Informationen wurde vor allem als noch offener Problempunkt eine mögliche Einschränkung des Betriebs von München II durch das Exportverbot intensiv thematisiert. Hier wurde u.a. die Sorge geäußert, dass der Betrieb des Forschungsreaktors München II in Garching noch andauern könne, wenn das zu bauende Endlager bereits geschlossen sei. Als wichtige, noch zu klärende Frage kristallisierte sich jedoch in Bezug auf München II das Verhältnis von Exportverbot und bestehenden Proliferationsverpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland heraus. Diese zu klärende Frage wurde in die Verantwortung der Vorsitzenden der AG gelegt, um der Kommission für die nächste Kommissionssitzung am 14. September 2015 einen Formulierungsvorschlag als Beschlussvorlage unterbreiten zu können. Das Thema Exportverbot wurde zuletzt in der AG 2 am 21. September 2015 noch einmal aufgerufen, um zu einer gemeinsamen Linie für die erneute Befassung der Kommission am 2. Oktober 2015 zu finden. Diskutiert wurden hier die vor allem die Frage, wie konkret die Ausnahmen eines generellen Exportverbots benannt werden können.¹⁶⁵

4.5 Entscheidung der Endlager-Kommission zu einem generellen Exportverbot

Auf der 15. Kommissionssitzung am 14. September 2015 wurde das Thema Exportverbot nur kurz behandelt.¹⁶⁶ Wesentlicher Streitpunkt der Kommissionsmitglieder war die Frage, ob ein grundsätzliches oder ein generelles Exportverbot beschlossen werden solle. Es wurde eingeschätzt, dass ein generelles Exportverbot weitergehend wäre, wengleich auch dieses Ausnahmen zuließe. Die weitere Diskussion der noch offenen Fragen sowie eine Abstimmung zur Frage des Exportverbotes wurden für die nächste Kommissionssitzung terminiert.

Auf der 16. Sitzung der Endlager-Kommission am 2. Oktober 2015 lag den Kommissionsmitgliedern der nochmals überarbeitete Entscheidungsvorschlag der Vorsitzenden der AG 2 vor, sich für die gesetzliche Verankerung eines generellen Exportverbots für hochradioaktive Abfälle auszusprechen, sowie die Bundesregierung aufzufordern, eine Neuregelung zu einem Exportverbot auch für bestrahlte Brennelemente aus Forschungsreaktoren zu erarbeiten, die zwingenden Gesichtspunkten der Non-Proliferation und der Ermöglichung von Spitzenforschung (insbesondere FRM II) Rechnung trage.¹⁶⁷ Unter Tagesordnungspunkt 9 wurde die Beschlussvorlage intensiv beraten und letztlich mehrheitlich gebilligt.^{168 169}

¹⁶⁵ Vgl. 10. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 21. September 2015, Wortprotokoll, S. 29ff.

¹⁶⁶ Vgl. 15. Sitzung der Endlager-Kommission am 14. September 2015, Wortprotokoll, S. 95ff.

¹⁶⁷ Vgl. Beschlussvorschlag der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2: Generelles Exportverbot für hoch radioaktive Abfälle. K-Drs. 131 vom 2. Oktober 2015.

¹⁶⁸ Beschluss der Endlager-Kommission. K-Drs. 131Neu vom 2. Oktober 2015.

¹⁶⁹ Vgl. 16. Sitzung der Endlager-Kommission am 2. Oktober 2015, S. 73-79.

II Rechtliche Fragestellungen bei der Evaluierung des StandAG

Einleitende Bemerkungen

Das Standortauswahlgesetz (StandAG) formuliert in § 4 Abs. 1 die Aufgabe der Kommission, einen Bericht zu erarbeiten und darin „umfassend auf sämtliche entscheidungserheblichen Fragestellungen [einzugehen]. Die Kommission] unterzieht dieses Gesetz einer Prüfung und unterbreitet Bundestag und Bundesrat entsprechende Handlungsempfehlungen“. Das heißt, eine Hauptaufgabe der Kommission war es, über ihre Empfehlungen die Regeln und Vorschriften für ein Standortauswahlverfahren zu bestätigen, zu verändern oder neu zu entwickeln. Ziel dieser kritischen Prüfung sollen Empfehlungen für ein Auswahlverfahren sein, das breite öffentliche Zustimmung findet, damit das Ergebnis der Suche nach einem Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle am Ende akzeptiert wird oder zumindest auf Akzeptanz hoffen kann.

Innerhalb der Kommission wurde eine Arbeitsgruppe einzig mit der Aufgabe „Evaluierung“ beauftragt (AG 2): Am 6. Oktober 2014 trat die AG 2 zu ihrer ersten Sitzung zusammen und nahm die inhaltliche Arbeit auf.¹⁷⁰ Bereits am 3. November 2014 wurde eine öffentliche Anhörung unter dem Titel „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“ durchgeführt; hier kamen 16 externe Sachverständige zu Wort.¹⁷¹ Aufgrund der bewusst breiten Zusammensetzung dieses Podiums wurde eine Vielzahl von Themen angesprochen:¹⁷²

- Verfahrensfragen im Zuge des Standortauswahlprozesses: Hier thematisierte ein Großteil der gehörten Sachverständigen vor allem die vorgesehene Legalplanung bzw. Umweltverträglichkeitsprüfungen. Die Ausgestaltung ist nach einhelliger Ansicht zentral für das Verfahren des Standortauswahlverfahrens.
- Rechtsschutz und Klagemöglichkeiten von Betroffenen gegen Entscheidungen im Auswahlverfahren: Die Frage, ob durch das StandAG insgesamt ein ausreichender Rechtsschutz gewährleistet werde, wurde von den gehörten Sachverständigen unterschiedlich beurteilt.
- Finanzierungsfragen und das gesetzliche Umlageverfahren für die

¹⁷⁰ Vgl. 1. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 6. Oktober 2014, Wortprotokoll.

¹⁷¹ Vgl. Teilnehmende der Anhörung „Evaluierung“ am 3. November 2014, K-Drs. 46; dort ist auch die „Absage unserer Teilnahme an der geplanten Anhörung der Atommüllkommission am 3. November 2014“ in einem gemeinsamen Brief von „Greenpeace e.V.“, „ausgestrahlt. gemeinsam gegen atomenergie e.V.“ und der „Bürgerinitiative Umweltschutz Lütchow-Dannenberg e.V.“ in seiner Begründung einsehbar.

¹⁷² Vgl. im Einzelnen die jeweils eingereichten Kurzfassungen K-Drs. 35 bis K-Drs. 44, K-Drs. 47, K-Drs. 52 bis K-Drs. 57; K-Drs. 42 ist die Stellungnahme von Prof. Dr. Martin Burgi (LMU München, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Wirtschaftsverwaltungsrecht, Umwelt- und Sozialrecht), die nur schriftlich vorgelegt wurde. Ein Überblick bzw. eine Zusammenfassung der gehörten Sachverständigen findet sich in der Auswertung der Anhörung „Evaluierung des StandAG. Zusammenstellung von Auffassungen und Ergebnissen“, K-Drs./AG2-4a; eine Kurzfassung dazu ist mit K-Drs./AG2-4b veröffentlicht.

Kosten des Auswahlprozesses: Über die Frage, in welchem Umfang die Kosten für die Standortsuche von den Energieversorgungsunternehmen übernommen werden sollen und können, bestand Uneinigkeit.

- Struktur und Organisation der mit dem Auswahlverfahren befassten Behörden: Das Thema Behördenstruktur wurde von einem Großteil der gehörten Sachverständigen aufgegriffen: Dabei wurde vor allem die Überschneidung bzw. Dopplung zwischen dem neu eingerichteten Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) und dem bestehenden Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) kontrovers gesehen.
- Aspekte der im Gesetz vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung: Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist im StandAG als Mindeststandard formuliert; dies schaffe zwar Flexibilität, sei aber gegebenenfalls durch ein Konzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu konkretisieren.
- weiterer Umgang mit Gorleben: Hier wurde auf die bestehende Ungleichbehandlung mit anderen möglichen Standorten hingewiesen, da einzig Gorleben mit einer Veränderungssperre belegt sei; andere potenzielle Standorte unterlägen derzeit nicht eines solchen Schutzes, was es entsprechend zu regeln gelte.
- weitere Einzelthemen: Hier wurde eine weitergehende Regelung möglicher Enteignungen im Zuge des Standortauswahlverfahrens, eine Festschreibung des Atomausstiegs im Grundgesetz, ein eindeutiges gesetzliches Exportverbot für radioaktive Abfälle und ein Überdenken des gesetzlich vorgesehenen Zeitraums von 1 Mio. Jahren angesprochen.

Auf Basis dieser kritischen Bestandsaufnahme des StandAG nahm die AG 2 bzw. die Kommission ihre Beratungen auf; im Zuge der weiteren Befassung wurden diese und weitere Problemfelder – teilweise gemeinsam mit den anderen Arbeitsgruppen – ausführlich analysiert und bewertet.¹⁷³ Vor diesem Hintergrund galt es im Einzelnen, folgende Fragestellungen rechtlich zu betrachten:

- Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Rechtsschutz im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren
- Behördenstruktur für den Endlager-Suchprozess
- Veränderungssperren
- Exportverbot für radioaktive Abfälle
- Atomausstieg ins Grundgesetz
- StandAG im Verhältnis zum Raumordnungsrecht

¹⁷³ Zu einzelnen Themen bzw. Fragestellungen wurden im Laufe der Beratungen der AG 2 beständig Gutachten und Stellungnahmen eingeholt; siehe im Einzelnen die AG 2-Drucksachen.

- StandAG im Verhältnis SUP/UVP
- Recht zukünftiger Generationen auf Langzeitsicherung
- Radioaktive Abfälle und Freihandelsabkommen
- Informationszugang im Standortauswahlverfahren
- Verankerung von Sicherheitsanforderungen im StandAG

Die nachfolgenden Ausführungen bzw. Kapitel gliedern sich nach den o.g. Aspekten und betrachten – in unterschiedlicher Intensität und Umfang – relevante Fragestellungen.

1 Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG

Die AG 2 sollte sich gemäß eigenem Auftrag (Evaluation) auf die Bereiche der Öffentlichkeitsbeteiligung konzentrieren, die in der Arbeitsgruppe „Gesellschaftlicher Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz“ (AG 1) nicht thematisiert wurden bzw. die einer Evaluation entsprechen. Die erste Frage, die sich stellte, lautete daher: Gibt es noch relevante Aspekte, die durch die umfassende Beschäftigung der AG 1, wie sie zum Beispiel im Papier K.Drs. 180 zum Ausdruck gebracht werden, noch nicht (hinreichend) thematisiert wurden?

Die in der AG 1 entwickelten Vorschläge zur Öffentlichkeitsbeteiligung (zuletzt berücksichtigtes, umfassendes Papier K-Drs. 180c) behandeln bisher die folgenden Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung:

- Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung, einschließlich Mitwirkungstiefe und Beteiligungsprinzipien (S. 2-7)
- Struktur der Öffentlichkeitsbeteiligung und Handlungsfelder, einschließlich Aufgaben und Rolle eines nationalen gesellschaftliches Begleitgremiums (S. 8-16)
- Akteure und regionale Gremien, einschließlich Ressourcen und Finanzierungsfragen (S. 17-30)
- Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung und Einteilung in Phasen (S. 31-40)
- Abfallkapazitäten, Umgang mit sich ändernden Abfallmengen und Abfallqualitäten (S. 40-42)
- Beteiligung an der Kommissionsarbeit (S. 42)
- Empfehlungen zur Änderung des Standortauswahlgesetzes (S. 43)

Aus dem Selbstverständnis der AG 2 sowie der Analyse des AG 1-Papiers ergeben sind damit folgende Bereiche und Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung, die ggf. noch weiterer Überlegungen bedürfen:

- Dimension der Öffentlichkeitsbeteiligung, insbesondere vor dem Hintergrund der einmaligen Dauer und Länge und den daraus resultierenden Anforderungen für Ausgestaltung und deren Ressourcen
- Sicherung der Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung (Qualitätsmanagement)
- Evaluation und Monitoring

Die folgenden Ausführungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind daher im Folgenden in zwei Schwerpunkte strukturiert:

- Bereiche der Öffentlichkeitsbeteiligung, die bislang noch nicht thematisiert wurden
- Bemerkungen und Hinweise zu Punkten, die ggf. noch nicht hinreichend thematisiert wurden

1.1 Bereiche der Öffentlichkeitsbeteiligung, die bislang noch nicht thematisiert wurden

Die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG sowie den Vorschlägen der Endlager-Kommission (AG 1) entspricht einer Öffentlichkeitsbeteiligung neuen Typs für Zulassungsentscheidungen in der Bundesrepublik. Bisherige Öffentlichkeitsbeteiligungen in Zulassungsentscheidungen (Planfeststellungsverfahren, Genehmigungsentscheidungen nach dem BImSchG) sind als Informationsbeteiligungen mit ggf. konsultativen Elementen (inzwischen fakultativer Erörterungstermin) zu klassifizieren. Die Konzepte des StandAG und noch stärker das Konzept der Endlager-Kommission (AG 1) laufen auf ein konsultatives Verfahren mit weitreichenden kooperativen Elementen hinaus.

1.1.1 Berücksichtigung der Dimensionen Dauer, Länge und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Verfahren erstreckt sich über einen Zeitraum von mehreren Jahrzehnten und umfasst verschiedene Verfahrensschritte. Das ist eine in der Bundesrepublik bislang nicht gekannte und somit einmalige Dauer für ein Zulassungsverfahren und stellt bereits deshalb besondere Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung, zumal wenn sie so ambitioniert durchgeführt werden soll. Hinsichtlich der behördlichen Anforderungen trägt der Gesetzgeber der einmaligen Dimension und Aufgabe mit der Gründung eines eigenen Amtes (BfE) bereits Rechnung. Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung sind bislang die Einrichtung regionaler Informationsbüros sowie eine unabhängige Internetplattform geplant. Das gesellschaftliche Begleitgremium soll ebenfalls als „Partizipationsgarant“, „Appellationsinstanz“, „Konfliktmanagementinstanz“ fungieren und damit bestimmte Funktionsbereiche der Öffentlichkeitsbeteiligung übernehmen.

Fraglich ist, ob angesichts der Vorgeschichte und der Dimensionen Dauer und Länge des Verfahrens der beabsichtigte Neustart und die Bürgerbeteiligung von neuer Qualität¹⁷⁴ institutionell bereits hinreichend gewährleistet werden, um größtmögliche Transparenz beim Entscheidungsprozess durchzusetzen.¹⁷⁵ Man sollte sich nur vor Augen halten, welches Konfliktpäckchen die jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um die Endlagerung radioaktiver

¹⁷⁴ Vgl. K-Drs. 180 α, S. 2 Abs. 1.

¹⁷⁵ Siehe auch offene Fragen, Frage 1: „Woher soll das glaubwürdige Signal „Neustart“ kommen, wenn nur das „Alte“ fortgeführt wird lediglich mit dem Anspruch, die Behörden sollten jetzt „transparent“ und „partizipativ“ arbeiten?“ K-Drs. 180 α, S. 15.

Abfallstoffe in der Bundesrepublik bereits mit sich gebracht haben. Darüber hinaus gibt die Analyse unter K-Drs. 180a, Kapitel 7.1 Aufschluss, welche Notwendigkeiten aufgrund der Vorgeschichte entstanden sind.

Das BMUB hat in anderen Sachbereichen in den letzten Jahren mehrere unabhängige Stellen eingerichtet, um zielgerichtet Aufklärungsarbeit zu betreiben und Konflikte und Problemsituationen sachgerecht zu lösen (u.a. die Clearingstelle EE sowie zuletzt das Kompetenzzentrum Naturschutz und Erneuerbare Energien).

1.1.2 Fragen zur Berücksichtigung der institutionellen Dimension

- Ist der Dimension des Standortauswahlverfahrens, der Zielstellung und des neuen Typs der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die regionalen Bürgerbüros sowie die unabhängige Internetplattform institutionell bereits hinreichend Rechnung getragen?
- Kann mit den regionalen Bürgerbüros sowie über eine Internetplattform bereits gewährleistet werden, dass auch institutionell ein neues Herangehen an die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren sichtbar wird?
- Ist es ausreichend, das BfE mit der alleinigen Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung zu betrauen? Ist hierdurch sichergestellt, dass der gesellschaftliche Vertrauensverlust institutionell mit einem Neuanfang einhergeht? Wie kann das BfE glaubhaft über die Dauer von 30 Jahren als Erfahrungs- und Vertrauensträger bei wechselnden Bundesregierungen fungieren?
- Wer sichert über die Dauer von 30 Jahren das Informationsmanagement, die Dokumentation gemachter Erfahrungen und das Lebendighalten dieser Erfahrungen und erreichter Diskussionsstände bezüglich Öffentlichkeitsbeteiligung ohne sich dem Vorwurf von Interessengeleitetheit auszusetzen?

1.1.3 Aspekte des Qualitätsmanagement

Neben der einmaligen zeitlichen Dimension des Standortauswahlverfahrens ergeben sich auch vielfältige Anforderungen an das Qualitätsmanagement der Öffentlichkeitsbeteiligung besonders in der Erwartung eines hohen Beteiligungsumfangs. Es kann generell davon ausgegangen werden, dass die Beteiligung durch die Öffentlichkeit an den einzelnen Verfahrensschritten sehr hoch sein wird. Im Verfahren Großflughafen Berlin Schönefeld gab es bei den ca. 135.000 Einwendungen etwa 4000 Argumente. Eine ähnliche oder gar größere Zahl von Einwendungen sowie eine hohe Beteiligung auch in den informellen Verfahren ist zu erwarten (Umfang der Beteiligung). Die Bewältigung der Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert daher u.a. technische Vorkehrungen an die Abarbeitung vorgeschlagener Abläufe. Folgende Fragen sind im Zusammenhang Qualitätsmanagement hierzu zu stellen:

- Wodurch wird die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung während des gesamten Zeitraums sichergestellt?
- Wie stellt sich das BfE technisch auf die Größenordnung (Umfang) der Beteiligung ein, um auch bei tausenden Argumenten und Anregungen sicherzustellen, dass alles sichtbar und transparent berücksichtigt (abgewogen) und in den jeweiligen Entscheidungsprozess integriert wurde?
- Wie werden die kooperativen Beteiligungsformate im Standortauswahlverfahren ausgewählt? Wird dabei die Öffentlichkeit beteiligt?

1.1.4 Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei einem solch komplexen Verfahren stellt sich die Frage, wie und durch wen eine Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet und durchgeführt wird. Sinnvoll sind Evaluationen deshalb, um durch unabhängige wissenschaftliche Einrichtungen die Beteiligungsprozesse an geeigneten Standards zu überprüfen und somit die Einhaltung der Ziele im Auge zu behalten. Da die Ziele allgemein formuliert wurden, müssen diese für einen Evaluationsprozess operationalisiert werden. Folgende Fragen stellen sich:

- Soll eine flankierende Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung –für einzelne Teilschritte/Elemente und /oder das gesamte Verfahren – durchgeführt werden?
- Wie und durch wen wird sichergestellt, dass die Ergebnisse der einzelnen Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung dokumentiert, kommuniziert und weitergegeben werden?
- Wie soll überprüft werden, ob und wie die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Standortsuche Endlager bzw. für einzelne Teilschritte erreicht wurden?

1.2 Bemerkungen und Hinweise zu Punkten, die ggf. noch nicht hinreichend thematisiert wurden

1.2.1 Formate, Instrumente und Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren nach dem geltenden StandAG

Das StandAG regelt die Errichtung eines Gesellschaftlichen Begleitgremiums in § 8 StandAG: Es wird nach Abschluss der Kommissionsarbeit und der Evaluierung mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat vom BMUB eingerichtet und dient als pluralistisch zusammengesetztes Gremium der gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses der Standortauswahl. Mitglieder erhalten Einsicht in alle Akten und Unterlagen des BfE und des Vorhabenträgers. Bei der Zusammensetzung des Begleitgremiums ist bislang

nur an ständige und feste Mitglieder gedacht. Gegebenfalls könnten auch nichtständige Mitglieder in bestimmten Phasen das Gremium erweitern (z.B. zeitweise sechs regionale Vertreter der Standortregionen).

Das StandAG formuliert Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung in § 9 StandAG: Die Öffentlichkeit soll frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet werden. Das StandAG sieht dafür Bürgerversammlungen und Bürgerdialoge vor, außerdem das Internet und andere geeignete Medien.

Das StandAG verknüpft die Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung (Frühzeitigkeit, umfassende und systematische Unterrichtung) mit konkreten Beteiligungsformaten (Bürgerversammlungen und Bürgerdialogen). Fraglich ist, ob diese Formate die Verwirklichung der o.g. Grundsätze sicherstellen. Hier könnte eine offenere gesetzliche Formulierung gewählt werden, um mehr Spielraum für die Umsetzung der ambitionierten Grundsätze zu schaffen.

Die Bürgerdialoge werden vom BfE veranlasst. Hierfür sind geeignete Methoden vor Ort und im Internet bereit zu stellen, die von einer regionalen Begleitgruppe unter Beteiligung von regionalen Bürgerinitiativen begleitet werden. Das BfE richtet außerdem an in Betracht kommenden Standorten / Standortregionen Bürgerbüros ein, in denen die Öffentlichkeit Gelegenheit zur eigenständigen fachlichen Beratung erhält.¹⁷⁶ Auf die Notwendigkeit der übergeordneten und wenn möglich unabhängigen Koordination der Regionalbüros sei verwiesen.

Die Öffentlichkeit erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Die Auswertung der Stellungnahmen erfolgt durch BfE und Vorhabenträger, die ihrerseits dialogorientiert Stellung nehmen. Die Auswertungsergebnisse werden bei den weiteren Verfahrensschritten berücksichtigt. Die Art der Berücksichtigung von Stellungnahmen ist ein entscheidender Hebel für die Öffentlichkeit, ob die Beteiligung ernstgemeint ist oder nicht. Daher scheinen genauerer Ausführungen, wie „Berücksichtigung“ angesichts des Umfangs der zu erwartenden Beteiligung sichergestellt und umgesetzt wird, sinnvoll.

Das StandAG formuliert einen Mindestkatalog an bereitzustellenden Informationen zu denen die Öffentlichkeit Stellung nehmen kann, § 9 Abs. 2 StandAG. Hier könnte im Sinne von Transparenz mehr Informationsfreundlichkeit gewährleistet werden. Ein Wort wie „Mindestkatalog“ unterstellt keine umfassende und systematische Transparenz.

¹⁷⁶ Hierzu enthält Drs. 180a S. 17ff. weitergehende konzeptionelle Vorschläge.

Das StandAG regelt weiter die Durchführung der Bürgerversammlungen in § 10 StandAG: Diese werden vom BfE in den im StandAG bestimmten Fällen durchgeführt, mit dem Ziel, die jeweiligen Verfahrensschritte im Zusammenwirken mit der Öffentlichkeit vorzubereiten. Dazu werden, neben der Öffentlichkeit, der Vorhabenträger und die zu beteiligenden Behörden eingeladen.

Die Bürgerversammlungen sind im räumlichen Bereich des Vorhabens durchzuführen, die Bekanntmachung erfolgt spätestens zwei Monate vor der Durchführung. Relevante Unterlagen sind im Internet zu veröffentlichen und auszulegen. Die Ergebnisse der Bürgerversammlungen sind in einer Niederschrift festzuhalten und das Vorhaben wird auf deren Grundlage vom BfE überprüft.

Bürgerversammlungen können nur ein erster Informationsbaustein sein; sie sind aber nicht hinreichend. Bürgerversammlungen sind im Sinne einer konsultativen oder kooperativen Beteiligung als Prozess in Ausprägung zu entwickelnder Beteiligungsformate durchzuführen, ansonsten ermöglichen sie keine Arbeit mit den Bürgerinnen und Bürgern.

Das StandAG normiert außerdem die Beteiligung der Landesbehörden, der betroffenen Gebietskörperschaften und Träger öffentlicher Belange in § 11 StandAG: Es sieht zu verschiedenen Zeitpunkten eine Beteiligung der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümer vor, so vor der Übermittlung des Vorschlags zur übertägigen Erkundung, § 14 Abs. 3 StandAG, zur untertägigen Erkundung, § 17 Abs. 3 StandAG und vor Übermittlung des Standortvorschlags, § 19 Abs. 2 StandAG. Hier fehlen zurzeit noch die Art der Durchführung und Relevanz der Beteiligung und die Verzahnung mit der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Nach § 20 Abs. 2 StandAG fließen in die Abwägung über den Standortvorschlag auch die Beratungsergebnisse des gesellschaftlichen Begleitgremiums und die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Für die Ambitioniertheit des Beteiligungsprozesses und des Verfahrens insgesamt ist eine solche gesetzliche Formulierung in dieser Form zu unspezifisch.

1.2.2 Formate, Instrumente und Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren, die sich aus anderen (Fach-)Gesetzen ergeben

Nach dem UVPG hat die Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens zu beteiligen. Das Beteiligungsverfahren bei der UVP erfolgt entsprechend den Anforderungen des Anhörungsverfahrens in § 73 VwVfG. Hier könnte dem Begriff der Frühzeitigkeit durch flankierende Maßnahmen (u.a. Informationsveranstaltungen) zusätzlich Rechnung getragen werden.

Relevante Aspekte sind die Unterrichtung der Öffentlichkeit und das Auslegen der Unterlagen zur Einsicht für die Öffentlichkeit durch die zuständige Behörde, § 9 UVPG. Es findet außerdem ein Erörterungstermin zur Erörterung der erhobenen Einwendungen und Stellungnahmen statt. Bekanntmachung und Veröffentlichung von Unterlagen haben nach der geänderten UVP-Richtlinie zukünftig auch im Internet zu erfolgen.¹⁷⁷ Auch hier könnte ein Verweis dahingehend erfolgen, dass dem neuen Herangehen an die Öffentlichkeitsbeteiligung auch im formellen Teil der Beteiligung Rechnung getragen werden soll, indem sich bei der Ausgestaltung und Durchführung der formellen Beteiligung die Öffentlichkeit angesprochen und eingeladen fühlt. Entsprechende Maßnahmen an Ausgestaltung der Räumlichkeiten, gute Erreichbarkeit der Orte, Sicherstellung, dass die Auslegung der Unterlagen mit großzügigen Öffnungszeiten der Verwaltung neben der Veröffentlichung im Internet erfolgen usw.

Die Behördenbeteiligung erfolgt nach § 7 UVPG und bezieht künftig auch betroffene Gebietskörperschaften (insbesondere Gemeinden oder Landkreise) ein.¹⁷⁸

Bei der SUP sind betroffene Behörden und die Öffentlichkeit gemäß §§ 14h f. UVPG zu beteiligen. Für die SUP gilt das gleiche wie für die UVP. Insgesamt ist bei diesem Verfahrensschritt je nach Standortauswahl auch die Einbeziehung ausländischer Öffentlichkeiten zu beachten (Espoo-Konvention, Aarhus-Konvention). Nach Unterrichtung über die Umweltauswirkungen und Auslegung der relevanten Unterlagen ist ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Es gilt § 9 Abs. 1 bis 1b UVPG entsprechend, § 14i UVPG.

Nach Abschluss des Verfahrens muss die zuständige Behörde nach § 14l UVPG in einer zusammenfassenden Erklärung erläutern, in welcher Weise der Umweltbericht sowie die Stellungnahmen und Äußerungen berücksichtigt worden sind.

Für die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung gelten die § 8 und § 9a UVPG bzw. bei der SUP nach § 14j UVPG entsprechend. Hierbei sind Behörden und Öffentlichkeit insbesondere anhand geeigneter Unterlagen zu unterrichten und ihnen ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

¹⁷⁷ Vgl. BMUB. Rechtliche Stellungnahme zur europarechtlich zwingend gebotenen Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren vom 27. Januar 2016. S. 3.

¹⁷⁸ Vgl. BMUB. Rechtliche Stellungnahme zur europarechtlich zwingend gebotenen Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren vom 27. Januar 2016. S. 3.

1.3 Aspekte, die der Gesetzgeber im Vorfeld einer erweiterten gesetzlichen Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung im neuen Standortauswahlverfahren vertieft betrachten müsste¹⁷⁹

Bei neu zu schaffenden Gremien (insbesondere Regionalkonferenzen und Rat der Regionen) stellt sich die Frage, wie der Rat der Regionen institutionell flankiert und organisiert werden soll. Darüber hinaus werden nachfolgende Aspekte wichtig, die jeweils bedacht werden sollten:

Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung

- Zu welchem Zeitpunkt wird welches Gremium errichtet und übernimmt welche Aufgaben?
- Sollte das nationale gesellschaftliche Begleitgremium oder ein Vorläufer anders als derzeit im StandAG vorgesehen schon vor Abschluss der Evaluierung des StandAG eingesetzt werden, um eine Öffentlichkeitsbeteiligung in der „Vorphase“ zu begleiten?
- Festlegung der Beendigung der Arbeit der Gremien?

Verantwortlichkeit für die Errichtung und Finanzierung der Gremien

- Welcher Akteur ist verantwortlich für die Errichtung der einzelnen Gremien?
- Wie wird bei der Errichtung der Gremien Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit sichergestellt?

Ein Beispiel: Das BMUB richtet nach § 8 StandAG das nationale gesellschaftliche Begleitgremium ein. Das BfE dagegen lädt zur Gründung der Regionalkonferenzen u.a. ein. Die Finanzierung der Gremien soll durch das BfE als Träger der Öffentlichkeitsarbeit erfolgen (Ausnahme: Nationales gesellschaftliches Begleitgremium); hierfür müssen Eckpunkte der Finanzierung formuliert werden.

Aufgaben der Gremien

- Wie wird sichergestellt, dass die einzelnen Gremien eine klare Aufgabenbeschreibung erhalten?
- Wie wird die Abgrenzung der Aufgaben der einzelnen Gremien sichergestellt wird (keine Doppelarbeit)?

Legitimation und Zusammensetzung der Gremien

- Wie entstehen die Gremien und wie setzen sie sich zusammen? Wie werden bei der Entstehung der Gremien Transparenz und der glaubhafte Neuanfang beachtet?

¹⁷⁹ Grundlage: K-Drs. 180 (ohne Teilgebietskonferenz).

- Wie wird die ausreichende Legitimation gewährleistet und sichergestellt?
- Wie erfolgt die Auswahl der Gremienmitglieder und ggf. deren Nachbesetzung?
- Wie wird die Gewähr dafür, dass alle Betroffenen angemessen vertreten sind, gewahrt?

Leitung der Gremien sowie Geschäftsordnungen

- Welchen Prinzipien und Grundsätzen sind die Gremien verpflichtet? Wer stellt diese auf?
- Wie wird sichergestellt, dass Verfahrensfragen nicht monatelang inhaltliches Arbeiten verhindern?
- Wie wird effektives und zielgerichtetes Arbeiten in den Gremien ermöglicht?

Informationsrechte und Befugnisse der Gremien

- Welche Rechte haben die Gremien (insbesondere Nachprüfauftrag¹⁸⁰)?
- Haben die Gremien weitergehende Rechte und Befugnisse als die Öffentlichkeit (Akteneinsicht und Auskunftsrechte)?

Ablauf der Beratungen und Arbeit in den Gremien

- Soll die Arbeit der Gremien grundsätzlich öffentlich sein?
- Was hieße das für die Durchführung der Gremienarbeit?
- Werden die Gremiensitzungen aufgezeichnet und veröffentlicht (z.B. via Internet)?

1.4 Aspekte, die im StandAG unmittelbar geregelt werden sollten¹⁸¹

- die Gremien selbst,
- der Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Zeitpunkt der Einsetzung und Errichtung der einzelnen Gremien (auch: Ende der Arbeit der einzelnen Gremien),
- Verantwortlichkeit für die Errichtung und Finanzierung der Gremien,
- Hauptaufgaben der Gremien,
- Legitimation und Zusammensetzung der Gremien,
- Rechte und Befugnisse sowie Pflichten der Gremien,
- Recht zur Selbstorganisation (Geschäftsordnung)
- Konkretisierung der „Überprüfungsklausel“ des § 9 Abs. 4 StandAG, um im Sinne eines lernenden Verfahrens kontinuierlich die Öffentlichkeitsbeteiligung weiterzuentwickeln

¹⁸⁰ Vgl. dazu K-Drs. 180, S. 22.

¹⁸¹ Zu diesen Punkten tagt die AG 1 und wird Vorschläge veröffentlichen.

1.5 Entscheidungen, die der Gesetzgeber ggf. offen lassen oder delegieren kann

- Berufung/Bestellung der Gremienmitglieder; Nachbesetzung
- Detailfragen der Arbeit der Gremien (Geschäftsordnungen oder detaillierte Ausgestaltung spezieller Arbeitsmodelle der regionalen Gremien¹⁸², konkrete Beratungsabläufe, genaue Anzahl der Sitzungen u.a.)
- Delegation von Entscheidungen an das BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Zusammenspiel mit ggf. weiteren zu schaffenden Einrichtungen zur Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Delegation von Entscheidungen an die Gremien selbst

¹⁸² Vgl. dazu K-Drs. 180a, S. 17 f.

2 Rechtliche Einschätzung und Anmerkungen zu § 10e aus K.-Drs./AG1-69

2.1 Rechtlicher Rahmen des Standortauswahlgesetzes

Das Standortauswahlgesetz (StandAG) sieht in seiner derzeitigen Fassung Rechtsschutz in § 17 Abs. 4 StandAG vor. Nach den Beratungsergebnissen in der Kommission soll diese Rechtsschutzmöglichkeit entweder durch eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit im Rahmen des § 19 StandAG ergänzt oder aber durch eine dort eingefügte Rechtsschutzmöglichkeit ersetzt werden. Der dort vorgesehene Rechtsschutz umfasst grundsätzlich „eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung der verfahrensrechtlichen als auch materiell-rechtlichen Rechtmäßigkeit“ des „gesamten bisherigen Standortauswahlverfahrens“.¹⁸³ Davon unabhängig bestehen im Rahmen des Standortauswahlverfahrens noch weitere Rechtsschutzmöglichkeiten gegen verschiedene Verwaltungstätigkeiten, die zur Durchführung des Standortauswahlverfahrens erforderlich sind.¹⁸⁴

2.2 Vorgeschlagene Regelung des § 10e¹⁸⁵

In der K.-Drs./AG1-69 wird gemäß § 10e folgende Regelung vorgeschlagen: Gegen behördliche Verfahrenshandlungen oder Handlungen der Beteiligungsgremien nach §§ 10a bis 10d sind Rechtsbehelfe nicht gegeben. Davon ausgenommen ist die gerichtliche Überprüfung der Einrichtung der in § 9 Abs. 5 Nr. 1 bis Nr. 3 genannten Institutionen und die Gewährleistung des Nachprüfungsrechts nach § 10b Abs. 7 und 10c Abs. 4 S. 1 möglich

2.3 Verständnis der Norm

α) § 10e S. 1

Die Formulierung des § 10e S. 1 lässt aus Sicht der Verfasser verschiedene Interpretationen zu: Fraglich ist, ob intendiert ist, eine gerichtliche bzw. behördliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der behördlichen Verfahrenshandlungen oder Handlungen der Beteiligungsgremien grundsätzlich auszuschließen. Oder ob nur im Rahmen des Beteiligungsverfahrens i.S.d. §§ 10a bis 10d gegen behördliche Verfahrenshandlungen oder Handlungen der Beteiligungsgremien selbstständige Rechtsbehelfe nicht gegeben sein sollen, die Handlungen also erst zu einem späteren Zeitpunkt oder im Rahmen eines anderen Rechtsbehelfs inzident überprüft werden können sollen.

¹⁸³ Vgl. Stellungnahme des BMUB vom 8. April 2016: Gegenstand und Reichweite eines gegebenenfalls neuen Rechtsschutzes in § 19 StandAG, S. 1.

¹⁸⁴ Vgl. Endlager-Kommission. Übersicht zu Rechtsmitteln im Rahmen des Standortauswahl- und Genehmigungsverfahrens, K-Drs./AG2-27.

¹⁸⁵ Nicht näher benannte § sind solche der K-Drs./AG1-69.

b) § 10e S. 2

Gemäß §10e S. 2 sollen von diesem Grundsatz zum einen die gerichtliche Überprüfung der Einrichtung des überregionalen Begleitgremiums, der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen (§ 9 Abs. 5 Nr. 1 bis Nr. 3) sowie, zum anderen die Gewährleistung des Nachprüfungsrechts nach § 10b Abs. 7 und 10c Abs. 4 S. 1 ausgenommen sein.

Unklar bleibt hier die Formulierung „Davon ausgenommen *ist ... möglich*“: Hier liegt mutmaßlich ein redaktioneller Fehler vor. Es wird unterstellt, dass damit „Davon ausgenommen *sind (...)*“ gemeint ist. Die Bedeutung des „*möglich*“ am Ende des Satzes bleibt offen.

c) Zusammenschau von §10e S. 1 und S. 2

αα) Als behördliche Verfahrenshandlungen werden in §§ 10α bis 10d die folgenden Handlungen genannt:

- 10α Abs. 1 S. 1: Organisation einer frühzeitigen Begleitung des Standortauswahlverfahrens
- 10α Abs. 2 S. 1 und 3: Einrichtung eines (oder zwei, vgl. S. 3) überregionalen Begleitgremiums
- 10α Abs. 3 S. 4: Berufung der Mitglieder des überregionalen Begleitgremiums auf Grundlage einer Anhörung von Institutionen und Personengruppen
- 10α Abs. 4 S. 2: Verlängerung der Frist des Berichts über Beratungsergebnisse
- 10α Abs. 4 S. 3: Auswertung des Berichts des/der überregionalen Begleitgremiums/en und Berücksichtigung im weiteren Verfahrensablauf
- 10α Abs. 5 S. 2: Einrichtung einer Geschäftsstelle mit angemessener Ausstattung an Personal-, Finanz- und Sachmitteln

- 10b Abs. 1 S. 1: Einrichtung einer Regionalkonferenz in jeder als übertägig zu erkundenden Standortregion
- 10b Abs. 2 S. 2: Einberufung der Vollversammlung und Leitung der Regionalkonferenz bis zur Verabschiedung einer Geschäftsordnung
- 10b Abs. 3 S. 1: Vorschlag der Mitglieder des Vertretungsorgans der Regionalkonferenz
- 10b Abs. 8 S. 2: Bericht der Regionalkonferenz muss vom BfE berücksichtigt werden und eine Vereinbarung der Frist des Berichts erfolgen
- 10b Abs. 9 S. 1: Einrichtung einer Geschäftsstelle mit angemessener Ausstattung an Personal-, Finanz- und Sachmitteln

- 10c Abs. 4 S. 1: Entsprechend des Verweises auf § 10 Abs. 6-8 muss der Bericht des Rates der Regionen vom BfE berücksichtigt werden und eine Vereinbarung der Frist des Berichts erfolgen
- 10d Abs. 1: Einrichtung einer Informationsplattform

In Zusammenschau mit § 10e S. 2 lässt sich damit festhalten, dass die überwiegenden Verfahrenshandlungen der „Einrichtung“ des überregionalen Begleitgremiums, der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen (§ 9 Abs. 5 Nr. 1 bis Nr. 3) unterfallen und daher gemäß § 10e S. 2 gerichtlich überprüfbar sein sollen.

§ 10e S. 1 schließt daher „Rechtbehelfe“ gegen folgende behördliche Verfahrenshandlungen aus:

- 10α Abs. 4 S. 2: Verlängerung der Frist des Berichts über Beratungsergebnisse
- 10α Abs. 4 S. 3: Auswertung des Berichts des/der überregionalen Begleitgremiums/en und Berücksichtigung im weiteren Verfahrensablauf
- 10b Abs. 3 S. 1: Vorschlag der Mitglieder des Vertretungsorgans der Regionalkonferenz
- 10b Abs. 8 S. 2: Berücksichtigung des Berichts der Regionalkonferenz durch das BfE und die Vereinbarung der Frist des Berichts
- 10c Abs. 4 S. 1: Entsprechend des Verweises auf § 10 Abs. 6-8 muss der Bericht des Rates der Regionen vom BfE berücksichtigt werden und eine Vereinbarung der Frist des Berichts erfolgen
- 10d Abs. 1: Einrichtung einer Informationsplattform

bb) Als Handlungen der Beteiligungsgremien werden bspw. für das überregionale Begleitgremium die folgenden Tätigkeiten aufgeführt:¹⁸⁶

- 10α Abs. 2 S. 5: Das überregionale Begleitgremium gibt sich eine Geschäftsordnung, die auch die Wahl eines Vertretungsorgans vorsehen kann.
- 10α Abs. 3 S. 1: Das überregionale Begleitgremium hat die Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit der Anwendung der Ausschlusskriterien, der Mindestanforderungen sowie der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien nach § 4 Abs. 5, die zur Identifizierung von Teilgebieten durch den Vorhabenträger nach § 13 Abs. 3 geführt haben, zu überprüfen
- 10α Abs. 4 S. 1: Das überregionale Begleitgremium hat dem BfE einen Bericht über die Beratungsergebnisse vorzulegen

¹⁸⁶ Vgl. für die Regionalkonferenz und den Rat der Regionen die §§ 10c und 10d.

Da gemäß § 10e S. 2 hinsichtlich der Begleitgremien nur die Gewährleistung des Nachprüfungsrechtes nach § 10b Abs. 7 und 10c Abs. 4 S. 1 vom Grundsatz des § 10e S. 1 ausgenommen ist, sind, bis auf die Gewährung des Nachprüfungsrechtes, gegen sämtliche weiteren Verfahrenshandlungen der Begleitgremien Rechtsbehelfe nicht gegeben.

2.4 Rechtliche Vorgaben aus Grundgesetz und Völker- bzw. Europarecht

Grundsätzlich ist ein Ausschluss von Rechtsschutz für das Handeln der öffentlichen Gewalt nach dem Grundgesetz (GG) nur möglich, wenn die Möglichkeit der Beeinträchtigung von subjektiven Rechten von Einzelnen dadurch nicht möglich erscheint. Besteht dagegen die Möglichkeit der Beeinträchtigung der Rechte Einzelner, ist verfassungsrechtlich vorgegeben, dass eine rechtliche Überprüfung möglich sein muss. Ausgestaltungsspielraum für den einfachen Gesetzgeber besteht dann nicht hinsichtlich des „Ob“ sondern nur hinsichtlich des „Wie“. Er kann also nur die Ausgestaltung der konkreten gerichtlichen Durchsetzung regeln – etwa in welcher Form (bspw. inzident) oder zu welchem Zeitpunkt Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen.

Aus dem Völker-/Europarecht bestehen dagegen keine Vorgaben: Die vorgesehenen Beteiligungsvorschriften der §§10a-d unterliegen als zusätzliches „aliud“ zu den weiterhin anwendbaren verwaltungsrechtlichen Beteiligungsvorschriften nicht den europarechtlichen/ völkerrechtlichen Vorgaben.

αα) Die Vorgaben des Grundgesetzes

(1) Art. 19 Abs. 4 GG

Die Möglichkeit der Inanspruchnahme von gerichtlicher Kontrolle des Handelns der öffentlichen Gewalt gehört zu den zentralen Elementen des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG. Für zivilrechtliche Streitigkeiten wird aus dem Rechtsstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 2 Abs. 1 GG der allgemeine Justizgewährleistungsanspruch abgeleitet.¹⁸⁷ Bei Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt findet die Justizgewährungspflicht des Staates eine spezialgesetzliche Ausformung¹⁸⁸ in Art. 19 Abs. 4 GG.

Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet in Form eines subjektiven Grundrechts den Zugang zum Rechtsschutz, wenn subjektive Rechte durch die öffentliche Gewalt verletzt werden.¹⁸⁹ Jemand, der eine Verletzung seiner Rechte durch die öffentliche Gewalt geltend machen kann, muss die Möglichkeit haben, hierüber eine Entscheidung durch ein (deutsches) Gericht herbeizuführen.¹⁹⁰ Die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG stellt „eine rechtsstaatlich zwingende formell-verfahrensrechtliche Ergänzung der verfassungsmäßigen Aner-

¹⁸⁷ BVerfGE 107, 395, 406 ff.

¹⁸⁸ Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, Kommentar zum GG, 6. Aufl., 2010, Art. 19 Abs. 4, Rn. 353.

¹⁸⁹ Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl., 2013, Art. 20 Rn. 198; Art. 19 Rn. 51.

¹⁹⁰ Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art 19, Rn. 134.

kennung materieller Individualrechtspositionen dar"¹⁹¹ und dient der Durchsetzung und Ergänzung der individuellen Grundrechte.¹⁹² Als so genanntes „normgeprägtes Grundrecht“¹⁹³ bedarf es aber noch einer Ausgestaltung und Konkretisierung durch den Gesetzgeber: Erst aufgrund einer vom Gesetzgeber mit Blick auf die Organisation und das Verfahren der staatlichen Gerichte zu schaffenden und auszugestaltenden Gerichtsverfassung und Prozessordnung kann die Realisierung der materiellen Rechtsposition des Einzelnen durch die Gerichte erfolgen.¹⁹⁴

Dabei ist aber zu beachten, dass das Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG bis auf die ausdrücklich normierte Ausnahme beim heimlich vorgenommenen staatlichen Eingriff in das Brief-, Post- und Fernmeldegeheimnis in Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG vorbehaltlos gewährt wird. Die Möglichkeit, einen gerichtsförmigen Individualrechtsschutz vollständig auszuschließen, ist damit allein dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten.¹⁹⁵ Dem einfachen Gesetzgeber ist es folglich verwehrt, einen vollständigen Ausschluss einzelner Typen von Streitfällen vom Rechtsweg zu verfügen.¹⁹⁶ Die notwendige gesetzliche Ausgestaltung des Grundrechts durch den Gesetzgeber darf daher nur insoweit auf die Gewährung des Rechtsschutzes beschränkend wirken, wie dies zur Gewährung eines für jedermann effektiven und möglichst wirkungsvollen Rechtsschutzes notwendig ist.¹⁹⁷

Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet grundsätzlich nur dort Rechtsschutz, wo der Einzelne sich zur Staatsgewalt in einer typischen Abhängigkeit und Unterordnung befindet,¹⁹⁸ also bei einem Eingriff der so genannten „öffentlichen Gewalt“. Diese umfasst im Rahmen des Art. 19 Abs. 4 GG die Tätigkeit aller staatlichen Organe, die sich außerhalb der rechtssprechungstypischen Streitschlichtung auf Maßnahmen im Außenverhältnis zum Bürger richten.¹⁹⁹ Daher kann „öffentliche Gewalt“ i.S.d. Art 19 Abs. 4 GG unabhängig von der Organisationsform, dem Rechtsregime und den staatlichen Handlungsformen vorliegen.²⁰⁰ Empfehlungen, Warnungen, Verlautbarungen und der Datenaustausch zwischen Verwaltungsträgern können ebenso wie Akte, die üblicherweise den Innenbereich der Verwaltung nicht verlassen, in der Ausübung öffentlicher Gewalt erfolgen. Auch Legislativorgane (Parlamente und parlamentarischen Gremien) können öffentliche Gewalt ausüben, wenn diese nicht zur Gesetzgebung zählende Akte – wie etwa schlichte Parlamentsbeschlüsse und Berichte – tätigen.²⁰¹

¹⁹¹ BVerfGE 88, 118, 123.

¹⁹² Enders, in: Epping/Hillgruber, a.a.O., Art 19 Rn. 51.

¹⁹³ Pieroth/Schlink, Grundrechte, 28. Aufl. 2012, Rn. 1097.

¹⁹⁴ Enders, a.a.O., Art. 19 Rn. 52.

¹⁹⁵ Huber, in: v. Mangoldt/Klein/Stark, a.a.O., Art 19 Abs. 4, Rn. 517.

¹⁹⁶ Schmidt-Aßmann, in: Mauz/Düring, GG-Kommentar, Lfg. 72, Juli 2014, Art 19 Abs. 4, Rn. 30.

¹⁹⁷ BVerfGE 107, 395, 408.

¹⁹⁸ BVerfGE 116, 135, 149.

¹⁹⁹ BVerfGE 107, 395, 405.

²⁰⁰ Schmidt-Aßmann, in: Mauz/Düring, GG-Kommentar, Lfg. 72, Juli 2014, Art 19 Abs. 4, Rn. 52.

²⁰¹ Vgl. m.w.N. Schmidt-Aßmann, in: Mauz/Düring, GG-Kommentar, Lfg. 72, Juli 2014, Art. 19 Abs. 4, Rn. 69 und 91.

- Behördliche Verfahrenshandlungen des Bundesamts für Kerntechnische Entsorgung (BfE) im Sinne des § 10e S. 1, 1. Alt. sind der Exekutive zuzuordnen und erfolgen damit in der Ausübung öffentlicher Gewalt.
- Schwerer zu beurteilen ist, ob auch die Handlungen der Beteiligungsgremien nach § 10e S. 1, 2. Alt. der öffentlichen Gewalt und damit – bei Vorliegen einer subjektiven Rechtsverletzung – dem Anwendungsbereich des Art. 19 Abs. 4 GG unterfallen. Grundsätzlich können auch staatlich-gesellschaftliche Gremien oder intermediäre Einrichtungen der Wissenschaft öffentliche Gewalt ausüben. Ob dies der Fall ist, wird anhand der folgenden Grundsätze und Kriterien vorgenommen: Nicht jedes Gremium wird zum Träger öffentlicher Gewalt, weil es in einen behördlichen Entscheidungsprozess eingeschaltet ist. Verneint wird dies etwa, wenn es ohne eigene Entscheidungsbefugnisse lediglich sachverständige Beratungshilfe leistet und keine organisatorische Einbindung erfolgt. Daher fallen z.B. Entscheidungen der Deutschen Forschungsgesellschaft oder der Max Planck Gesellschaft nicht unter Art. 19 Abs. 4 GG. Bejaht wird dies aber für Fälle, in denen die Gremien eine besondere Stellung zwischen Verwaltungsträger und unabhängigen, aber öffentlich-rechtlich verfassten Beratungsorganen haben.²⁰² So etwa wenn
 - das Gremium organisatorisch in die Behörde eingebunden ist (als Organ oder eingegliedertes Ausschuss),
 - es selbstständiger Träger von Entscheidungsgewalt ist,
 - es durch Gesetz oder Rechtsverordnung geschaffen wird und auch ohne selbstständig übertragbare Hoheitsrechte nach den gesetzlichen Vorgaben unabdingbarer Teil des behördlichen Entscheidungsprozesses ist oder
 - es durch staatliche Stellen geschaffen wurde und als „nebeneordneter Ausschuss“ öffentlich-rechtliche Aufgaben wie z.B. vorbereitende Beratungs- und Initiativrechte wahrnimmt.

Deshalb werden bspw. der Ausschuss für Produktsicherheit, der Kerntechnische Ausschuss oder die Strahlenschutzsicherheitskommission sowie der Wissenschaftsrat als Träger öffentlicher Gewalt angesehen.²⁰³ Ob die Handlungen der Beteiligungsgremien im Sinne des § 10e S. 1, 2. Alt. im Ergebnis der öffentlichen Gewalt zuzuordnen sein werden, ist auf Grundlage der über die Ausgestaltung und Arbeitsweise der Gremien derzeit zur Verfügung stehenden Informationen nicht abschließend zu beurteilen. Klar ist, dass nach den Vorschlägen in der K-Drs./AG1-69 die Beteiligungsgremien durch Gesetz ge-

²⁰² Vgl. ausführlich: Ibler, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Art. 19 Abs. 4, Rn. 97 ff.

²⁰³ Schmidt-Aßmann, in: Mauz/Düring, GG-Kommentar, Lfg. 72, Juli 2014, Art. 19 Abs. 4, Rn. 110.

schaffen werden sollen und nach den gesetzlichen Vorgaben unabdingbarer Teil des behördlichen Entscheidungsprozesses sein sollen (vgl. etwa § 10a Abs. 4 S.1 für das überregionale Begleitgremium). Die Einrichtung der Gremien durch das BfE wird gesetzlich angeordnet und die Berichte der Gremien sind vom BfE, ebenso wie das Nachprüfungsrecht der Gremien zu berücksichtigen. Insofern erscheint eine Zuordnung der Gremien als Träger öffentlicher Gewalt möglich und wahrscheinlich.

Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG gilt aber nur für denjenigen, der die Verletzung eigener Rechte durch die öffentliche Gewalt geltend macht. Dafür reicht bereits die Möglichkeit einer Rechtsverletzung aus. Als eigene Rechte kommen dabei nicht nur Grundrechte in Betracht: Subjektive Rechte können auch einfachgesetzlich, europarechtlich sowie rechtsgeschäftlich begründet sein.²⁰⁴ Ein subjektives Recht liegt immer dann vor, wenn ein Rechtssatz nicht nur im öffentlichen Interesse erlassen wurde, sondern – zumindest auch – dem Schutz der Interessen Einzelner zu dienen bestimmt ist.²⁰⁵

(2) Justizgewährungspflicht des Staates, Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG

Da Art. 19 Abs. 4 GG nur für die öffentliche Gewalt gilt, ein Staat, der das Gewaltmonopol für sich in Anspruch nimmt aber für private Streitigkeiten ebenfalls eine Rechtsschutzmöglichkeit zur Verfügung stellen muss, wird aus dem Rechtsstaatsprinzip i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG der allgemeine Justizgewährleistungsanspruch abgeleitet.²⁰⁶ Auch der Justizgewährleistungsanspruch bedarf der gesetzlichen Ausgestaltung, die zugleich eine Beschränkung mit sich bringen kann.²⁰⁷ Wegen der für bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten einschlägigen Privatautonomie sind die Ausgestaltungs- und Beschränkungsmöglichkeiten des allgemeinen Justizgewährleistungsanspruches dabei zwar größer, als bei Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG.²⁰⁸ So wird etwa für § 20 Abs. 4 Kulturgutschutzgesetz, der einen gegenständlich, räumlich und insbesondere zeitlich beschränkten Ausschluss des Zugangs zu Gericht für den Fall der vorübergehende Ausleihung von ausländischem Kulturgut bis zur Rückgabe an den Verleiher vorsieht, eine verfassungsgemäße Beschränkung der Rechtsweggarantie bejaht.²⁰⁹ Ein vollständiger Ausschluss des Rechtsweges ist aber auch im Rahmen des Justizgewährleistungsanspruches grundsätzlich nicht möglich.²¹⁰ Auch im Rahmen des Justizgewährleistungsanspruches ist kein vollständiger Ausschluss der Rechtsweges für bestimmte Fälle möglich.

²⁰⁴ Sachs, a.a.O., Art. 19, Rn. 127.

²⁰⁵ Schmidt-Aßmann, in Mauz/Düring, GG-Kommentar, Lfg. 72, Juli 2014, Art. 19 Abs. 4, Rn. 136.

²⁰⁶ Huster/Rux, a.a.O., Art. 20 Rn. 199.

²⁰⁷ BVerfGE 85, 337 (345 f.).

²⁰⁸ Schmidt-Aßmann, in Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HdbStr I, 1987, § 24 Rn 73.

²⁰⁹ Pieroth/Hartmann, Rechtswegbeschränkung zur Sicherung des Leihverkehrs mit ausländischen Kulturgütern, NJW 2000, 2129, 2133.

²¹⁰ Vgl. dazu grundlegend: Dütz, Rechtsstaatlicher Rechtsschutz im PrivatR. Zum sachlichen Umfang der Zivilgerichtsbarkeit, S. 139 und 145.

bb) Europarechtliche/völkerrechtliche Vorgaben

Das Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren soll zusätzlich zum bestehenden europarechtlich und völkerrechtlich vorgeprägten verwaltungsrechtlichen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren treten.²¹¹ Damit bleiben die Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften im Rahmen der im StandAG vorgeschriebenen Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 18 Abs. 3 und Abs. 4 StandAG, § 19 Abs. 1 StandAG) weiterhin anwendbar. Die vorgesehenen Beteiligungsvorschriften der §§10a-d unterliegen daher als zusätzliches „aliud“ nicht den europarechtlichen/völkerrechtlichen Vorgaben.

2.5 Rechtliche Einschätzung und Bewertung

Ein Ausschluss von Verfahrenshandlungen aus dem gerichtlichen Rechtsschutz, die keine Rechte Einzelner betreffen, ist nach den Vorgaben des Grundgesetzes grundsätzlich zulässig. Damit ist es auch vor dem Hintergrund der von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsschutzmöglichkeit in § 19 StandAG (neu) verfassungsrechtlich zulässig, einzelne Verfahrenshandlungen dem Rechtsschutz des § 19 StandAG zu entziehen.

Auch eine Verlagerung der rechtlichen Überprüfungsmöglichkeit auf einen späteren Zeitpunkt und der Ausschluss der Gewährung von selbstständigen Rechtsbehelfen könnte verfassungsrechtlich zur Ermöglichung eines möglichst effektiven und wirkungsvollen Rechtsschutzes gerechtfertigt werden.

Der Wortlaut der Norm ist jedoch in seiner jetzigen Formulierung unklar und unterliegt aus Sicht der Verfasser folgenden Bedenken: Die bisherige Formulierung lässt unterschiedliche Interpretationsmöglichkeiten zu (vgl. **a**). Eine klarstellende Formulierung, ob ein vollständiger Ausschluss von Rechtsschutz oder aber ein Ausschluss von selbstständigen Rechtsbehelfen intendiert ist, erscheint daher empfehlenswert – etwa indem auf den bestehenden Rechtsschutz im StandAG ausdrücklich verwiesen wird.

a) Es kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht ausgeschlossen werden, ob die von § 10e genannten Verfahrenshandlungen grundsätzlich ungeeignet sind, subjektive Rechte Einzelner zu begründen, also drittschützenden Charakter haben. Dies ist erst nach der abschließenden Festlegung der Kompetenzen und genauen Ausgestaltung der verschiedenen Begleitgremien absehbar. Bei Bestehen einer subjektiven Rechtsposition und der Möglichkeit einer Verletzung der selbigen muss jedoch gemäß Art. 19 Abs. 4 GG die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung für den Träger der subjektiven Rechtsposition bestehen. Gerade auch Verfahrensvorschriften können drittschützend sein, wenn das bei einer entsprechenden Gefahrenlage im Interesse eines effektiven Grundrechtsschutzes verfassungsrechtlich geboten erscheint. Insbesondere die gesetzliche Vorgabe zur Berücksichtigung der Berichte der Begleitgremien

²¹¹ Vgl. K-Drs. 180, Stand 12. Februar 2016, S. 10.

durch das BfE erscheint drittschutzgeeignet, weil sich aus einer (nicht) ausreichenden Berücksichtigung der Berichte für einen von dem Standortauswahlverfahren individuell Betroffenen eine andere Rechtslage ergeben kann.

Daher könnte auch alternativ konkret benannt werden, welche einzelnen Verfahrenshandlungen vom gerichtlichen Rechtsschutz ausgenommen sein sollen. Diese könnten dann jeweils daraufhin beurteilt werden, ob subjektive Rechtspositionen beeinträchtigt werden können oder nicht. Bei der jetzigen Formulierung besteht die Gefahr, dass Verfahrenshandlungen ausgeschlossen werden, gegen die nach den verfassungsrechtlichen Vorgaben Rechtsschutz gewährt werden muss. Oder aber: Es könnte deklaratorisch festgestellt werden, welche Verfahrenshandlungen ausdrücklich dem Rechtsschutz unterfallen (etwa zu S. 2: Die Einrichtung des überregionalen Begleitgremiums, der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen durch das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung nach den §§ 10a-d sowie die Gewährleistung des Nachprüfungsrechts nach § 10b Abs. 7 und 10c Abs. 4 S. 1 sind gerichtlich überprüfbar.)

b) Der nach der derzeitigen Formulierung bestehende Ausschluss der gerichtlichen Überprüfbarkeit, ob die von den Begleitgremien erstellten Berichte vom BfE „berücksichtigt“ wurden, überrascht vor dem Hintergrund, dass die Kommission der Öffentlichkeitsbeteiligung eine besondere Bedeutung und Stellung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens zuweist. Es wäre daher zu untersuchen, ob dies mit der bestehenden Vorschrift tatsächlich intendiert ist.

3 Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren

Das Thema der möglichst effizienten Gewährung von angemessenem Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren nach dem Standortauswahlgesetz (StandAG) sowie im sich anschließenden Genehmigungsverfahren nach dem Atomgesetz (AtG) wurde von der Kommission in vielen Sitzungen²¹² umfangreich behandelt. Intensiv geprüft wurde dabei insbesondere die Vereinbarkeit der bestehenden gesetzlichen Regelungen mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts. Ergänzend wurde die Frage erörtert, inwieweit über das gemeinschaftsrechtlich zwingend Gebotene hinaus weitere Rechtsschutzoptionen vorzusehen sind.

Grundlage waren die in der Arbeitsgruppe 2 „Evaluierung“ (AG 2) im Austausch mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) in nahezu allen Sitzungen²¹³ sowie in einer gemeinsamen Sitzung mit der Arbeitsgruppe 1 gewonnen Erkenntnisse und Vorschläge.

Im ersten Themenkomplex wurden die genauen Vorgaben des europäischen und internationalen Rechts und die sich daraus ergebenden, zwingend gebotenen Änderungen des StandAG herausgearbeitet sowie entsprechende Änderungsvorschläge unterbreitet. Dabei kam dem Zuschnitt des StandAG auf den Gesetzgeber als Entscheidungsinstanz vor dem Hintergrund der europarechtlichen Vorgaben eine besondere Rolle zu.

Im zweiten Themenkomplex wurde untersucht, ob die bislang in § 17 StandAG vorgesehene Rechtsschutzmöglichkeit auch nach der Einführung von zusätzlichen, europarechtlich gebotenen Rechtsschutzmöglichkeiten erhalten bleiben soll.

Ausgangssituation

Das StandAG regelt die Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager insbesondere für Wärme entwickelnde hoch radioaktive Abfälle. Die Errichtung, der Betrieb und die Stilllegung einer Anlage zur Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle (Endlager) sind im AtG geregelt.

Das StandAG ist dabei auf den Gesetzgeber als Entscheidungsinstanz zugeschnitten und sieht viermalig eine Entscheidung durch Bundesgesetz vor:

²¹² Vgl. 2., 4., 5., 6., 10., 12., 13., 15., 16. Sitzungen der Endlager-Kommission, Wortprotokolle.

²¹³ Vgl. 2., 3., 4., 7., 8., 9., 10., 11., 12., 13. Sitzungen der Arbeitsgruppe „Evaluierung“, Wortprotokolle.

- gemäß § 4 Abs. 5 StandAG – über die von der Endlager-Kommission als Empfehlungen entwickelten Ausschlusskriterien Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und die weiteren Entscheidungsgrundlagen für das Standortauswahlverfahren;
- gemäß § 14 Abs. 2 S. 4 StandAG – über die übertägig zu erkundenden Standortregionen
- gemäß § 17 Abs. 2 S. 4 StandAG – über die Standorte für die untertägige Erkundung
- gemäß § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG – über den Standort

Während des Standortauswahlverfahrens ist im Vorfeld der gesetzlichen Standortentscheidung die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) vorgeschrieben (§ 18 Abs. 3 und Abs. 4 StandAG, § 19 Abs. 1 StandAG). Nach der Standortentscheidung durch Bundesgesetz wird durch behördlichen Bescheid über das Endlager in einem Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a) AtG entschieden. In diesem Genehmigungsverfahren ist die Standortentscheidung gemäß § 20 Abs. 3 StandAG für die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers verbindlich.

Auch im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren erfolgt eine UVP vor der Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb des Endlagers (§ 9b Abs. 2 S. 3 AtG).

In dem Standortauswahlverfahren und dem sich anschließenden Genehmigungsverfahren bestehen zusammengefasst bisher die folgenden Rechtsschutzmöglichkeiten:

- Gemäß § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG können Rechtsbehelfe gegen den Bescheid des Bundesamts für kerntechnische Entsorgung (BfE) nach § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG eingelegt werden. Damit kann überprüft werden, ob das Standortauswahlverfahren bis zum Auswahlvorschlag des BfE für die untertägig zu erkundenden Standorte nach den Anforderungen und Kriterien des StandAG durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen Anforderungen entspricht. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) findet dafür mit der Maßgabe entsprechend Anwendung, dass Gemeinden, in deren Gemeindegebiet ein zur untertägigen Erkundung vorgeschlagener Standort liegt, und deren Einwohnerinnen und Einwohner den nach § 3 UmwRG anerkannten Umweltverbänden gleichstehen. Über Klagen entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) (vgl. § 17 Abs. 4 S. 5 StandAG).
- Gegen Bundesgesetze besteht nach Maßgabe der Art. 93 Grundgesetz (GG) und Art. 100 GG Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG).

- Gegen den Genehmigungsbescheid nach § 9b Abs. 1a AtG besteht gemäß § 40 Abs. 1, § 48 Abs. 1 Nr. 1 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz.
- Schließlich können noch Rechtsschutzmöglichkeiten gegen verschiedene Verwaltungstätigkeiten bestehen, die zur Durchführung des Standortauswahlverfahrens und des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens erforderlich sind – wie etwa im Rahmen der Suche und Auswahl des Standorts gegen Duldungsverfügungen im Zusammenhang mit der über- bzw. untertägigen Erkundung. Auch aus den Vorschriften des Bundesberggesetzes (BBergG) können sich Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Betriebspläne oder Grundabtretungen und den entsprechenden Entschädigungen ergeben. Im AtG sind Möglichkeiten zur Enteignung für die Errichtung und den Betrieb des Endlagers, deren Voraussetzungen und die entsprechenden Entschädigungen normiert, deren Einhaltung gerichtlich überprüft werden können.²¹⁴ Alle diese Rechtsschutzmöglichkeiten eröffnen jedoch keine Überprüfung von Entscheidungen, die auf Grundlage des Standortauswahlgesetzes ergehen.

3.1 UVP/Europarecht

Empfehlungen der Kommission²¹⁵

- In § 19 Stand AG sollte eine dem § 17 Abs. 4 StandAG nachgebildete Rechtsschutzmöglichkeit implementiert werden, welche im Vorfeld der Standortentscheidung des Deutschen Bundestages eine umfassende und möglichst abschließende Überprüfung des Standortauswahlverfahrens einschließlich aller Vorprüfungen und Zwischenschritte erlaubt. Hierzu wäre es erforderlich, dass das BfE den Standortvorschlag nach § 19 Abs. 1 StandAG im Vorfeld der Zuleitung an das BMUB in einer klagefähigen Form allgemein bekannt gibt. Der verwaltungsgerichtliche Instanzenzug sollte hier – wie im geltenden § 17 StandAG – auf das Bundesverwaltungsgericht beschränkt bleiben.
- Ergänzend sollte in § 20 StandAG klargestellt werden, dass es sich bei dem Standortvorschlag der Bundesregierung nach § 20 Abs. 1 S. 2 StandAG um den Standortvorschlag des BfE nach § 19 Abs. 1 StandAG handelt.
- Zudem sollte in § 20 Abs. 3 StandAG klargestellt werden, dass auf der Grundlage der verbindlichen Standortentscheidung nach Abs. 2 S. 1 die Eignung des Vorhabens im Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen ist.

²¹⁴ Vgl. zu weiteren Möglichkeiten: Endlager-Kommission. Übersicht zu Rechtsmitteln im Rahmen des Standortauswahl- und Genehmigungsverfahrens, K-Drs. /AG2-27.

²¹⁵ Vgl. K-Drs. 133b, S.2f.

Zur konkreten Umsetzung der vorstehenden Vorschläge macht die Kommission folgende Formulierungsvorschläge:²¹⁶

- 19 Abs. 1 StandAG (neu) – „Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung schlägt auf Grundlage der durchgeführten Sicherheitsuntersuchungen nach § 18 Abs. 3, des Berichtes nach § 18 Abs. 4 und unter Abwägung sämtlicher privater und öffentlicher Belange sowie der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung vor, an welchem Standort ein Endlager für insbesondere Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle errichtet werden soll (Standortvorschlag). Der Standortvorschlag muss unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 Abs. 1 erwarten lassen, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers gewährleistet ist und sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Der Standortvorschlag muss eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen entsprechend den §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und eine Begründung der Raumverträglichkeit umfassen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nach den §§ 9 und 10; die Behördenbeteiligung wird nach § 11 Abs. 2 und 3 durchgeführt.“
- 19 Abs. 2 StandAG (neu) – „Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung hat dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit den Standortvorschlag einschließlich aller hierfür erforderlicher Unterlagen zu übermitteln. Vor Übermittlung des Standortvorschlages

1. gibt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern Gelegenheit, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern und

2. stellt anschließend durch Bescheid fest, ob das bisherige Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde und der Standortvorschlag diesen Anforderungen und Kriterien entspricht.

Der Bescheid ist in entsprechender Anwendung der Bestimmungen über die öffentliche Bekanntmachung von Genehmigungsbescheiden der in § 7 Abs. 4 S. 3 des Atomgesetzes genannten Rechtsverordnung öffentlich bekannt zu machen. Für Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung nach S. 1 findet das

²¹⁶ Die Unterstreichungen markieren Vorschläge der AG 2 zur Änderung des geltenden Rechts; vgl. K-Drs. 133b, S.5f.

Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, dass die Gemeinde, in deren Gemeindegebiet der vorgeschlagene Standort liegt, und deren Einwohnerinnen und Einwohner den nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes anerkannten Vereinigungen gleichstehen. Einer Nachprüfung der Entscheidung in einem Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf es nicht. Über Klagen gegen die Entscheidung nach S. 1 Nummer 2 entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht."

- § 20 Abs. 1 StandAG (neu) – „Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag den Standortvorschlag in Form eines Gesetzentwurfes vor.“
- § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG (neu) – „Über die Annahme des Standortvorschlags wird durch Bundesgesetz entschieden.“
- § 20 Abs. 3 StandAG (neu) – „Die Standortentscheidung nach Abs. 2 S. 1 ist für das anschließende Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a des Atomgesetzes für die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers verbindlich. Auf der Grundlage dieser Entscheidung ist die Eignung des Vorhabens im Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen.“

Erwägungsgründe

Die Kommission hatte am 3. November 2014 auf Grundlage eines umfangreichen Fragenkatalogs eine Anhörung einschlägiger Expertinnen und Experten unter anderem zum Thema Rechtsschutz durchgeführt.²¹⁷

Dabei wurde insbesondere die Vereinbarkeit der bestehenden gesetzlichen Regelungen mit den Vorgaben des europäischen und internationalen Rechts als zu klärende Thematik identifiziert. Denn europarechtlich bestand durch den Erlass der Änderungsrichtlinie 2014/52/EU²¹⁸ zur Richtlinie 2011/92/EU²¹⁹ (UVP-Richtlinie) eine andere Rechtslage als bei Verabschiedung des StandAG: Die vormals bestehende Ausnahme von der Anwendung von Rechtsschutzvorgaben bei der Zulassung von UVP-pflichtigen Projekten durch Gesetz wurde durch die Änderungsrichtlinie 2014/52/EU gestrichen.

Die Kommission gelangte zu der Feststellung, dass der derzeit im StandAG gewährte Rechtsschutz den europarechtlichen Vorgaben der UVP-Richtlinie und dem Artikel 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention²²⁰ nicht genügt. Begründet wurde dies aufgrund der übereinstimmenden Ergebnisse von zwei in Auftrag

²¹⁷ Vgl. Endlager-Kommission. Auswertung der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ / Zusammenstellung von Auffassungen und Ergebnissen, K-Drs./AG2-4a, S. 24 ff.

²¹⁸ Richtlinie 2014/52/EU vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

²¹⁹ Richtlinie 2011/92/EU vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten.

²²⁰ UNECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.

gegebenen Rechtsgutachten²²¹ zur Frage der Vereinbarkeit des StandAG mit den europarechtlichen und internationalen Vorgaben. Denn die in Umsetzung des Artikel 9 Abs. 2 der Aarhus-Konvention ergangenen Rechtsschutzvorgaben der UVP-Richtlinie schreiben vor, dass bei Vorhabengenehmigungen, für die eine UVP notwendig ist, Nichtregierungsorganisationen die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit des abschließenden Akts des Genehmigungsverfahrens (gerichtlich) überprüfen lassen können.²²²

Die europarechtlich vorgegebene Überprüfung der materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit des abschließenden Akts des Genehmigungsverfahrens ist nach dem StandAG nicht möglich: Der abschließende Akt des Genehmigungsverfahrens ist die Endlageregenehmigung nach § 9b Abs. 1a AtG. Zu dieser Endlageregenehmigung gehört auch die Standortentscheidung durch Gesetz nach § 20 Abs. 2 S. 1 („Legalplanung“) einschließlich der vorangegangenen Verfahrensschritte – insbesondere die nach § 19 Abs. 1 StandAG durchzuführende UVP. Die Standortentscheidung des Gesetzgebers ist aber gemäß § 20 Abs. 3 StandAG als Gesetz für die Verwaltung und die Verwaltungsgerichte verbindlich und kann daher nicht im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Endlageregenehmigung nach § 9b AtG gerichtlich nachgeprüft werden.

Der bestehende verfassungsrechtliche Rechtsschutz vor dem BVerfG gegen die Standortentscheidung durch „Legalplanung“ nach § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG genügt in mehrfacher Hinsicht nicht den europarechtlich vorgegebenen Anforderungen. In verfassungsrechtlichen Beschwerden wird allein das GG als Prüfungsmaßstab herangezogen – es erfolgt keine allgemeine Überprüfung der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit. Und Nichtregierungsorganisationen sind in Umweltangelegenheiten, anders als auf dem Verwaltungsrechtsweg nach Maßgabe des UmwRG, vor dem BVerfG nicht beschwerdebefugt.

Die AG 2 wurde daher von der Kommission beauftragt, einen Lösungsvorschlag zur Regelung des Standortauswahlverfahrens zu erarbeiten, der das festgestellte Rechtsschutzdefizit behebt. Dabei wurden auf Grundlage der in den Rechtsgutachten aufgezeigten Lösungsvorschläge zwei unterschiedliche Wege zur Behebung des bestehenden Rechtsschutzdefizites identifiziert: Einmal, unter Beibehaltung des Instruments der „Legalplanung“ in § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG und einmal, unter gänzlichem Verzicht darauf.

Nach Auffassung der Kommission sollte vorzugsweise eine Lösung gefunden werden, welche die europarechtlich vorgegebene Vollüberprüfbarkeit der

²²¹ Vgl. 3. Beschluss der Endlager-Kommission, K-Drs. 114 vom 3. Juli 2015, S. 2; begründet wurde dies aufgrund der übereinstimmenden Ergebnisse von zwei in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten zur Frage der Vereinbarkeit des StandAG mit den europarechtlichen und internationalen Vorgaben, vgl. K-MAT 37b, S. 49; vgl. K-MAT 37a vom 18. Juni 2015, S. 48.

²²² Die Ausführungen basieren in weiten Teilen auf Endlager-Kommission. Bericht der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2 „Rechtsschutz im Standortauswahl- und Genehmigungsverfahren“, K-Drs. 133b vom 18. Januar 2016.

abschließenden Standortentscheidung in Einklang mit der „Legalplanung“ ermöglicht. Denn aufgrund der Gesetzesgenese, der erhöhten demokratischen Legitimierung der Standortentscheidung und der durch die Einbeziehung des Deutschen Bundestags gewährleisteten fortdauernden öffentlichen Debatte, sollte an der „Legalplanung“ soweit wie möglich festgehalten werden.

Zur Behebung des Rechtsschutzdefizits wurden daher die folgenden Lösungsansätze, bei Beibehaltung des Instruments der „Legalplanung“, intensiv erörtert:

- Die Implementierung einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, mit der eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung der gesetzlichen Entscheidung des Bundestags ermöglicht werden könnte.
- Die „Abschwächung“ der Bindungswirkung der gesetzlichen Standortentscheidung, um eine Überprüfbarkeit im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Endlageregenehmigung nach § 9b Abs. 1a) AtG zu ermöglichen.
- Die Gewährung von verwaltungsgerichtlichem Rechtsschutz in § 19 StandAG oder § 20 StandAG im Vorfeld der „Legalentscheidung“ des Gesetzgebers.
- Die Kombination dieser verschiedenen Lösungsansätze.

Die Einführung einer speziell auf die Überprüfung der „Legalentscheidung“ bei der Standortbestimmung ausgerichteten verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, angelehnt an den Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), wurde als theoretische Möglichkeit zur Behebung des bestehenden Rechtsschutzdefizits angesehen. Da dies jedoch rechtlich ein völliges Novum darstellen würde und mit der Einführung viele offene Rechtsfragen einhergehen würden, wurde diese Option im Ergebnis als nicht Ziel führend qualifiziert.

Bei der alleinigen „Abschwächung“ der Bindungswirkung der gesetzlichen Standortentscheidung, um eine Überprüfbarkeit im Rahmen des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Endlageregenehmigung nach § 9b AtG zu ermöglichen, wurden insbesondere die folgenden Schwachstellen erkannt: Unklar wäre, wie eine Reduzierung der Bindungswirkung rechtsdogmatisch erfolgen könne, ohne die Entscheidung des Bundestags zu entwerten. Zudem erginge dann eine gerichtliche Entscheidung erst am Ende eines langjährigen Verfahrens.

Auch bei der isolierten Einführung einer Rechtsschutzmöglichkeit in § 19 StandAG oder § 20 StandAG analog zu der Regelung in § 17 Abs. 4 StandAG wurde im Ergebnis bezweifelt, dass diese den europarechtlichen Vorgaben mit Gewissheit genügen: Denn damit bliebe die Formulierung in § 20 Abs. 2

StandAG bestehen, nach welcher der Bundestag eine eigene Entscheidung trifft und diese Entscheidung, die ein Teil der Sachentscheidung im UVP-pflichtigen Verfahren ist, nachträglich weiterhin nicht überprüfbar wäre. Einem Kläger kann folglich bei der Anfechtung der Genehmigungsentscheidung möglicherweise vorgehalten werden, dass schon über bestimmte Fragen im Rahmen der bindenden gesetzlichen Standortauswahl entschieden wurde, was einer europarechtlich geforderten, materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Überprüfbarkeit der Genehmigungsentscheidung zuwiderliefe.

Daher schlägt die Kommission eine Kombination aus den verschiedenen Lösungsansätzen vor:

- Die Standortentscheidung des Gesetzgebers soll durch eine [vollständige] Überprüfung des bis dahin erfolgten Verfahrens, inklusive der UVP, soweit wie möglich von europarechtlichen Vorgaben entlastet werden: Dafür soll eine § 17 Abs. 4 StandAG nachgebildete Rechtsschutzmöglichkeit in § 19 StandAG vor der Entscheidung des Bundestages implementiert werden und das BfE den Standortvorschlag nach § 19 Abs. 1 StandAG im Vorfeld der Zuleitung an das BMUB in einer klagefähigen Form allgemein bekannt geben. Der verwaltungsgerichtliche Instanzenzug soll [– wie im geltenden § 17 StandAG –] auf das BVerwG beschränkt bleiben.
- Zudem soll die Bindungswirkung der gesetzlichen Standortentscheidung so reduziert werden, dass eine spätere gerichtliche Überprüfung der Standortentscheidung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren möglich bleibt.

Die Einführung eines klagefähigen Bescheides des BfE in § 19 Abs. 2 StandAG wurde im Ergebnis als alternativlos angesehen. Um die Kontinuität der gerichtlich überprüfbaren Entscheidung des BfE für das weitere Verfahren zu gewährleisten, wurde zudem beschlossen, den § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG um den Zusatz zu ergänzen, dass der Bundestag nur über den (gerichtlich überprüfbaren) Standortvorschlag des BfE abstimmt. Andernfalls wäre die europarechtlich geforderte gerichtliche Überprüfung der zur Standortauswahl erfolgten UVP nicht gegeben. Zwar entfällt damit für den Gesetzgeber im Rahmen der Systematik des StandAG die Alternativenprüfung, und er kann den Bescheid des BfE nur noch ablehnen oder bestätigen. Er bleibt aber dennoch die Instanz, die über den Standort entscheidet und so dem bis dahin stattgefundenen Verfahren für den Fall der Bestätigung Legitimität, Vertrauen und Akzeptanz verleiht.²²³

Einigkeit bestand zudem darin, dass aufgrund der europarechtlichen Vorgaben im Ergebnis aus den Formulierungen im StandAG unabhängig von der genauen Bezeichnung ersichtlich werden muss, dass auf der Grundlage

²²³ Vgl. 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 28.

der verbindlichen Standortentscheidung nach § 20 Abs. 2 S. 1 durch den Gesetzgeber die Eignung des Vorhabens im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen ist.

Nach umfassender Erörterung von Möglichkeiten, diese Zielsetzung zu erreichen, wurde die Lösung schließlich darin gesehen, in § 20 Abs. 3 StandAG klarzustellen, dass auf der Grundlage der verbindlichen Standortentscheidung nach Abs. 2 S. 1 die Eignung des Vorhabens im Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen ist. Dafür wurde empfohlen, den § 20 Abs. 3 StandAG in seiner bisherigen Fassung zu erhalten und um den folgenden Zusatz zu ergänzen: Auf der Grundlage dieser Entscheidung ist die Eignung des Vorhabens im Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen.

3.2 Weitere Rechtsschutzoptionen

In der Kommission bestanden unterschiedliche Ansichten darüber, ob der bislang in § 17 Abs. 4 StandAG gewährte Rechtsschutz bei Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zu § 19 StandAG weiter beibehalten oder gestrichen werden soll. Für den Fall der Beibehaltung des Rechtsschutzes in § 17 Abs. 4 StandAG wurde dabei die folgende Formulierung vorgeschlagen:²²⁴

- 17 Abs. 4 StandAG (neu) – „Vor Übermittlung des Auswahlvorschlags nach Abs. 2 S. 1 stellt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung durch Bescheid fest, ob die Auswahl der untertägig zu erkundenden Standorte nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen Anforderungen und Kriterien entspricht. Der Bescheid ist in entsprechender Anwendung der Bestimmungen über die öffentliche Bekanntmachung von Genehmigungsbescheiden der in § 7 Abs. 4 S. 3 AtG genannten Rechtsverordnung öffentlich bekannt zu machen. Für Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung nach S. 1 findet das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, dass Gemeinden, in deren Gemeindegebiet ein zur untertägigen Erkundung vorgeschlagener Standort liegt, und deren Einwohnerinnen und Einwohnern den nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes anerkannten Vereinigungen gleichstehen. Einer Nachprüfung der Entscheidung in einem Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf es nicht. Über Klagen gegen die Entscheidung nach S. 1 entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht.“

²²⁴ Die Unterstreichungen markieren Vorschläge der AG 2 zur Änderung des geltenden Rechts; vgl. K-Drs. 133b, S.7.

Bereits in der am 3. November 2014 durchgeführten Expertenanhörung der Kommission²²⁵ wurde die Frage der Notwendigkeit von Rechtsschutzoptionen im Standortauswahlverfahren, die über das europarechtlich zwingend Erforderliche hinausgehen, von den anwesenden Sachverständigen unterschiedlich bewertet: So wurde zum einen vertreten, dass anstelle von weiteren Rechtsschutzmöglichkeiten eher auf Vermittlung, Mediation und Konsens zu setzen sei.²²⁶ Zum anderen wurde weiterer Rechtsschutz zur Verwirklichung des Ziels einer umfassenden Bürgerbeteiligung sowie der damit einhergehenden Akzeptanzerhöhung des Verfahrens als notwendig erachtet.²²⁷

Die Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (AG 2) setzte sich im Anschluss intensiv mit der Thematik auseinander. Übereinstimmend kam man jedoch nur zu dem Ergebnis, dass der in § 17 Abs. 4 StandAG gewährte Rechtsschutz bei der Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zu § 19 StandAG aus europarechtlicher Sicht entbehrlich sei. Folglich sei die Entscheidung für oder gegen dessen Beibehaltung und damit auch die Frage der Gewährung von zusätzlichem Rechtsschutz primär politischer Natur.²²⁸

Das „Für“ und „Wider“ einer Beibehaltung des § 17 Abs. 4 StandAG wurde dabei insbesondere im Hinblick auf folgende Aspekte diskutiert:

- die Akzeptanz des Standortauswahlverfahrens in der Öffentlichkeit
- den zeitlichen Umfang des Standortauswahlverfahrens
- die Gefahr eines Rückfalls in eine frühe Verfahrensphase
- die Gesamtschau zur Nutzung von Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung
- die Vereinbarkeit von Rechtsschutz mit der Ausrichtung des Gesetzgebers als Entscheidungsinstanz im StandAG („Legalplanung“)
- die bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten im und außerhalb des StandAG

Um einen möglichst großen Teil der Bevölkerung von dem Standortauswahlverfahren zu überzeugen, sei es geboten, zusätzlichen Rechtsschutz einzuführen. Denn dieser lasse eine erhöhte Akzeptanz des Verfahrens insgesamt erwarten.²²⁹ Auch könne Vertrauen verspielt werden, wenn der in § 17 Abs. 4 StandAG bestehende Rechtsschutz nunmehr zurückgenommen werde.²³⁰ Der Gefahr eines möglichen Akzeptanzverlustes des Standortauswahlverfahrens wurde mit dem Argument entgegen getreten, dass eine Streichung der be-

²²⁵ Vgl. Endlager-Kommission. Auswertung der Anhörung „Evaluierung des StandAG“ / Zusammenstellung von Auffassungen und Ergebnissen, K-Drs./AG2-4a, S. 24 ff.

²²⁶ Vgl. ebenda, S. 15.

²²⁷ Vgl. ebenda, S. 5 und 7.

²²⁸ Vgl. 15. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 29. Februar 2016, Wortprotokoll, S. 19.

²²⁹ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 13; vgl. 9. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 7. September 2015, Wortprotokoll, S. 40.

²³⁰ Vgl. 14. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 1. Februar 2016, Wortprotokoll, S. 22.

stehenden Rechtsschutzoption im § 17 Abs. 4 StandAG gerade nicht erfolge, sondern diese lediglich in den § 19 verlagert werde.²³¹

Auch vor dem Hintergrund der durch weiteren Rechtsschutz zu erwartenden zeitlichen Verzögerung, insbesondere im Hinblick auf die damit verbundene längere Zwischenlagerung der hoch radioaktiven Abfälle, wurde eine Streichung des § 17 Abs. 4 StandAG befürwortet. Rechtsschutzoptionen würden grundsätzlich genutzt, so dass mehrere Rechtsschutzmöglichkeiten sicher zu einer zeitlichen Verzögerung des Standortauswahlverfahrens führen würden.²³² Demgegenüber wurde vorgebracht, dass Verwaltungsverfahren durch umfangreichen Rechtsschutz grundsätzlich „besser“ würden und eine Inanspruchnahme von Rechtsschutzoptionen bei rechtskonformer Durchführung des Standortauswahlverfahrens gerade unterbliebe.²³³

Zudem geböte die mehrjährige Dauer des Standortauswahlverfahrens, dass eine Überprüfung in verschiedenen Verfahrensschritten möglich sei. Andernfalls bestünde für den Fall einer negativen Beurteilung einer Verfahrenshandlung in einem späteren Gerichtsverfahren die Gefahr eines großen zeitlichen und inhaltlichen Rücksprungs, was dann eine umso größere zeitliche Verzögerung zur Folge haben würde.²³⁴ Durch die Inanspruchnahme mehrfachen Rechtsschutzes käme nur die für das Gerichtsverfahren selbst zu veranschlagende Zeit hinzu – der Umfang der gerichtlichen Überprüfung bliebe in materieller Hinsicht gleich. Die bereits überprüften Verfahrensschritte würden in einem weiteren Gerichtsverfahren nämlich nicht noch einmal überprüft. Die Gefahr des großen zeitlichen Rücksprungs wurde aber auch relativierend gesehen, da aus den gerichtlichen Entscheidungsgründen genau ablesbar sein werde, wo das Defizit oder die Defizite im vorangegangenen Standortauswahlverfahren gelegen hätten. Folglich könne klar eingegrenzt werden, wieweit ein Rücksprung in ein früheres Verfahrensstadium erforderlich sei.²³⁵

Zudem bestünde durch die voraussichtliche Ausgestaltung des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens die Möglichkeit, verfahrensrechtliche Defizite schnell zu erkennen und damit der Gefahr eines großen Rücksprungs auch durch das Beteiligungsverfahren zu begegnen.²³⁶ Dies wurde mit dem Argument bezweifelt, dass es voraussichtlich keine weitreichende Erweiterung des Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung gäbe, sondern diese nur eine Modifizierung der bereits in § 9 StandAG vorgesehenen Regelungen darstellen würden. Zudem sei eine grundsätzliche Unterscheidung von Rechtsschutzoptionen und Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren von Nöten.

²³¹ Vgl. ebenda, S. 21.

²³² Vgl. 2. Gemeinsame Sitzung AG 1 und AG 2 am 21. September 2015, Wortprotokoll, S. 5 und 19.

²³³ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 17.

²³⁴ Vgl. 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 33, 36 und 39.

²³⁵ Vgl. 14. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 1. Februar 2016, Wortprotokoll, S. 26.

²³⁶ Ebenda.

So würde erweiterter Rechtsschutz gerade gewährleisten, dass ein Beteiligungsverfahren auch über die Jahre hochwertig und qualitativ ablaufe.²³⁷ Dagegen wurde Rechtsschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung auch im Spannungsverhältnis gesehen.²³⁸ Denn der Charakter der Öffentlichkeitsbeteiligung als Prozess werde dann am besten erhalten, wenn der Rechtsschutz einmalig an das Ende des Verfahrens gestellt würde.²³⁹ Andernfalls sei zu befürchten, dass eine Beteiligung unterbliebe, da die Öffentlichkeit auf den Rechtsschutz als sehr bekanntes und klar definiertes Vorgehen setze.²⁴⁰

Schließlich sei mit weiterem Rechtsschutz die Gefahr einer Entwertung des Prinzips der Legalplanung gegeben: Denn dieses sehe gerade vor, dass die grundlegenden Entscheidungen durch den Gesetzgeber getroffen werden. Daher sei im bisherigen StandAG bewusst nur einmal der Rechtsweg eröffnet worden.²⁴¹ Zur Unterstützung der Legalplanung wurde weiterer Rechtsschutz jedoch auch als funktional angesehen. Denn bei einer Streichung des § 17 Abs. 4 StandAG und der ausschließlichen Gewährung von Rechtsschutz im Rahmen des § 19 StandAG sei eine vollständige Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsverfahrens nicht mehr möglich: Das Gesetz über die Standorte für die untertägige Erkundung gemäß § 17 Abs. 2 S. 4 StandAG verhindere dann aufgrund der Bindung der Verwaltungsgerichte an Bundesgesetze eine verwaltungsrechtliche Überprüfung des der Legalplanung vorgelagerten Verwaltungsverfahrens.

Ausreichender Rechtsschutz werde hier auch nicht durch die in den jeweiligen Fachgesetzen vorgesehenen Rechtsschutzmöglichkeiten gewährleistet. Denn gerichtlich könne nicht mehr überprüft werden, „ob“ auf dem Grundstück eine unterirdische Erkundung rechtmäßiger Weise durchzuführen sei, sondern nur noch, „wie“ diese im konkreten Fall durchzuführen sei.²⁴² Dies wurde aber auch anders beurteilt und ausreichender Verwaltungsrechtsschutz aufgrund der zahlreichen bestehenden Rechtsschutzmöglichkeiten²⁴³ in den Fachgesetzen ausdrücklich bejaht.²⁴⁴

²³⁷ Vgl. 9. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 7. September 2015, Wortprotokoll, S. 41.

²³⁸ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 15.; vgl. 11. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 43.; vgl. 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 34.

²³⁹ Vgl. 8. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 22. Juni 2015, Wortprotokoll, S. 19.

²⁴⁰ Vgl. 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 21.

²⁴¹ Vgl. 14. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 1. Februar 2016, Wortprotokoll, S. 20.

²⁴² Vgl. 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 34.

²⁴³ Endlager-Kommission. Übersicht zu Rechtsmitteln im Rahmen des Standortauswahl- und Genehmigungsverfahrens, K-Drs. /AG2-27.

²⁴⁴ Vgl. 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 34.

4 Behördenstruktur für den Endlager-Suchprozess

Das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist als Betreiber derzeit zuständig für die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung von Endlagern sowie für die Schachtanlage 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 potenziellen Standorte sowie die jeweiligen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen zuständig; es berichtet dem gemäß StandAG neu geschaffenen 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 aufgenommen²⁴⁵ und soll die neuen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren und die anschließende atomrechtliche Genehmigung des Endlagers übernehmen.²⁴⁶

Das BfE soll gemäß Begründung zum StandAG die zentrale Institution für das Standortauswahlverfahren sein.²⁴⁷ 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.²⁴⁸ 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

²⁴⁵ 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 06.06.2016].

²⁴⁶ 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.

²⁴⁷ vgl. ebenda, S. 22.

²⁴⁸ vgl. ebenda.

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 Atomgesetz (AtG) sowie für die Schachtanlage Asse II ist eine atomrechtliche Aufsicht nach § 19 AtG nicht vorgesehen.

Die Kommission sprach in Bezug auf die Behördenstruktur folgende Handlungsempfehlungen aus:²⁴⁹

- 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 sicher-

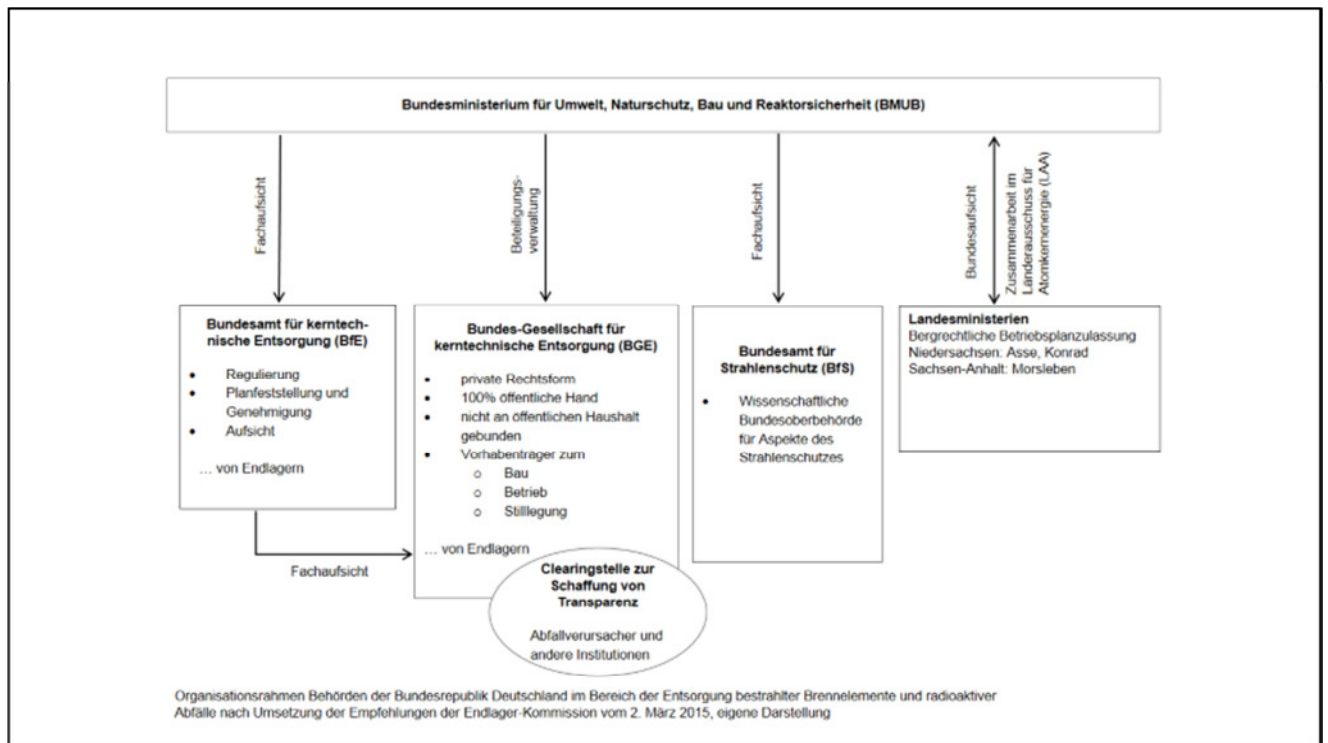
²⁴⁹ vgl. K-Drs. 91neu mit Beschluss vom 2. März 2015.

zustellen. 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.

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

Abbildung 2



Die Kommission hatte am 3. November 2014 auf Grundlage eines umfangreichen Fragenkatalogs eine Anhörung einschlägiger Expertinnen und Experten durchgeführt. Auf Grundlage der Ergebnisse dieser Anhörung²⁵⁰ sowie unter Berücksichtigung eines vom BMUB vorgelegten Diskussionspapiers²⁵¹ kam die Kommission zu der Einschätzung, dass die derzeit im Gesetz angelegte Organisationsstruktur änderungsbedürftig ist; insbesondere die vorgesehene Behördenstruktur sei nicht geeignet, die vielfältigen Aufgaben im Endlagerbereich sachgerecht und zügig zu lösen.²⁵²

²⁵⁰ vgl. K-Drs./AG2-4a vom 30. Januar 2015.

²⁵¹ vgl. BMUB. Überlegungen des BMUB für eine Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung. K-Drs./AG2-2 vom 9. Januar 2015.

²⁵² vgl. Arbeitsgruppe „Evaluierung“. Eckpunktepapier zum Thema „Behördenstruktur“. K-Drs./AG2-9 vom 23. Februar 2015.

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 sah 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; stattdessen ist es sinnvoll, alle Genehmigungs-, Überwachungs- und Aufsichtsaufgaben in einer einzigen Bundesoberbehörde zu konzentrieren.

Insbesondere ist 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 sollte zu 100 Prozent der öffentlichen Hand gehören, 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 auch unter Beachtung des Trennungsgrundsatzes keine zwei Bundesoberbehörden im Entsorgungsbereich benötigt.

Die Kommission erwartet, dass durch die zunehmende Verbreitung drahtlos vernetzter Systeme wie auch durch den im Zuge der Energiewende notwendigen Netzausbau ein umfangreicher Aufgabenzuwachs bei BfS im Bereich der nicht-ionisierenden elektromagnetischen Strahlung zu erwarten ist. Dies legt eine Weiterentwicklung des BfS als wissenschaftliche Beratungsbehörde der Bundesregierung für den Strahlenschutz – insbesondere auch im oben genannten Bereich – nahe. Es empfiehlt sich die funktionale Trennung der Aufgabenfelder des BfS und des BfE, um dem Aufgabenschwerpunkt des Strahlenschutzes gerecht zu werden und gleichzeitig den im Standortauswahlverfahren vorgesehenen umfangreichen Aufgaben der Genehmigungsbehörde nachkommen zu können. Das wie oben beschrieben weiterentwickelte BfS mit dem Aufgabenschwerpunkt der Unterstützung der Bundesregierung in Fragen des Strahlenschutzes kann vom BfE bei strahlenschutzrelevanten Fragestellungen zugezogen werden.

5 Veränderungssperren

Das Standortauswahlgesetz (StandAG)²⁵³ 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 war es Aufgabe und Interesse der Kommission, dass alle potenziellen Standortregionen frühestmöglich geschützt werden, „um die Realisierung des Endlagers am bestmöglichen Standort zu ermöglichen“²⁵⁴ und dadurch zu vermeiden, dass es durch Veränderungen in möglichen Regionen dazu kommt, dass das Auswahlverfahren faktisch auf den bisher einzig für Veränderungen gesperrten Standort Gorleben hinausliefe. Eine solche Gefahr könnte beispielsweise durch eine mögliche Überplanung und/oder Unbrauchbarmachung potenziell in Frage kommender Flächen durch Fracking, Gas- oder Rohstoffförderung, CCS²⁵⁵ oder Weiteres ausgehen.

Der Umgang mit der Situation in Gorleben ist vor allem mit Blick auf die Glaubwürdigkeit und den Neuanfang der Endlagersuche für hoch radioaktive Abfallstoffe in Deutschland eine besondere Herausforderung; die Frage der Gleichbehandlung aller möglichen Standorte ist eine der zentralen vertrauensbildenden Fragestellungen bzw. Maßnahmen.²⁵⁶ 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.²⁵⁷

Parallel zur Befassung in der Kommission stand die Verlängerung der bestehenden Veränderungssperre für Gorleben auf der politischen Agenda: Der Standort Gorleben war bis 15. August 2015 durch die „Verordnung zur Festlegung einer Veränderungssperre zur Sicherung der Standorterkundung für eine Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle im Bereich des Salzstockes Gorleben“ (Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung, Gorleben VSpV) vom 25. Juli 2005 als einziger Standort gesichert. Die Bundesregierung hatte am 25. März 2015 die Verlängerung dieser bestehenden Gorleben-Veränderungssperre gemäß § 9g Atomgesetz (AtG) um weitere zehn Jahre ab August 2015 beschlossen.²⁵⁸ Für diese Verordnung ist nach § 54 Abs. 2 AtG die

²⁵³ 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.

²⁵⁴ BMJB. Handlungsoptionen zur Sicherung potenzieller Endlagerstandorte. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 1.

²⁵⁵ Carbon (Dioxide) Capture and Storage; Abscheidung von CO₂ in einem Kraftwerksprozess und anschließende Speicherung in geologischen Strukturen

²⁵⁶ Vgl. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 24.

²⁵⁷ Die Ausschluss- und Abwägungskriterien, Mindestanforderungen und weitere Entscheidungsgrundlagen für eine solche Standortsuche zu erarbeiten, ist nach § 4 Abs. 5 StandAG Aufgabe der Kommission.

²⁵⁸ BR-Drs. 136/15, Verordnungsentwurf vom 27. März 2015.

Zustimmung des Bundesrates erforderlich; der Bundesrat beriet am 12. Juni 2015 über den Verordnungsentwurf der Bundesregierung. 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 Standortregionen oder Planungsgebieten für potenzielle Endlagerstandorte ermöglicht.²⁵⁹ Hierbei griff der Bundesrat wortgleich den Beschluss der Kommission vom 20. April 2015 auf (siehe unten).

Die Kommission bzw. die AG 2 beschäftigte sich frühzeitig und ausführlich mit dem Themenkomplex Veränderungssperre: Es wurden zahlreiche Gutachten und Stellungnahmen eingeholt; außerdem fand zwecks vertiefter Diskussion möglicher bergrechtlicher Alternativen eine Anhörung zum Thema Bergrecht statt. Diese intensiven Beratungen mündeten im Frühjahr 2015 in zwei Beschlüsse der Kommission:

Beschluss der Kommission vom 20. April 2015:²⁶⁰ Die Kommission bittet die Bundesregierung, „unverzüglich eine gesetzliche Regelung [...] zu erarbeiten, die eine frühzeitige Sicherung von Standortregionen oder Planungsgebieten für potenzielle Endlagerstandorte ermöglicht.“ In einem zweiten Punkt wurde um die Verschiebung für die im Mai 2015 vorgesehene Abstimmung im Bundesrat über die Verlängerung der Gorleben-Veränderungssperre auf die darauf folgende Sitzung des Bundesrates im Juni 2015 gebeten.

Beschluss der Kommission vom 18. Mai 2015:²⁶¹ 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) zum Schutz des Standortes Gorleben vor Veränderungen zusagt.

Der zentrale Diskussionspunkt war, wie mit dem Standort Gorleben im Sinne eines bundesweiten ergebnisoffenen Auswahlverfahrens nach dem StandAG umgegangen werden kann. Für die Kommission war hierbei die Frage leitend, wie die möglichst frühzeitige Sicherung aller möglichen Standorte im Spannungsfeld zwischen erforderlicher Rechtssicherheit auf der einen und dem Gleichbehandlungsgrundsatz, respektive der Prämisse der „weißen Landkarte“ bei der Standortwahl auf der anderen Seite gewährleistet werden kann.

²⁵⁹ Erste Verordnung zur Änderung der Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung, BR-Drs. 136/15, Beschluss (Anlage) vom 12. Juni 2015.

²⁶⁰ Vgl. Endlager-Kommission. Beschluss, K-Drs. 102Neu vom 20. April 2015.

²⁶¹ Vgl. Endlager-Kommission. Beschluss, K-Drs. 106Neu vom 18. Mai 2015.

Für die möglichst frühzeitige Sicherung aller potenziell in Betracht kommender Standorte sind grundsätzlich zwei Zeitpunkte denkbar:²⁶² Erstens ist eine Sicherung ab dem Zeitpunkt eines Gesetzes zu den Entscheidungsgrundlagen § 4 Abs. 5 StandAG möglich; eine Option ist dabei eine neue gesetzliche Regelung zu einer zeitweisen Zurückstellung von Anträgen auf bergbauliche Vorhaben mit Einwirkungen auf in Betracht kommende Standortregionen. Zweitens 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.“²⁶³ Von dann an könnte folglich durch mehrere Veränderungssperren eine Gleichbehandlung aller möglichen Standorte erreicht werden.²⁶⁴ Auch „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.“²⁶⁵

Für den Standort Gorleben galt es im Frühjahr 2015 vor allem grundsätzlich zu überlegen und zu entscheiden, ob die bestehende Veränderungssperre zu verlängern sei und wenn nicht, wie eine Sicherung des Standortes auf andere Weise rechtssicher gewährleistet werden kann. Die (zunächst bis Ende März 2017) aktuell umgesetzte Option ist die Verlängerung der Veränderungssperre für Gorleben. Das entscheidende Argument für die Verlängerung liegt in der eindeutigen Rechtssicherheit, weil konkurrierende Nutzungen des Salzstocks, die den potenziellen Endlagerstandort Gorleben gefährden könnten, mit größerer Rechtssicherheit ausgeschlossen werden könnten als durch alternative, bergrechtliche Instrumente.

Alternativ wurden verschiedene Optionen diskutiert: Erstens könnte § 48 Abs. 2 Bundesberggesetz (BBergG) ein adäquates Mittel darstellen, das in Verbindung mit § 29 Abs. 2 StandAG ausreichende Möglichkeiten bietet, um konkurrierende Nutzungen des Salzstocks Gorleben zu verhindern. Einer (weiteren) Verlängerung der Veränderungssperre für Gorleben bedarf es daher nicht; außerdem biete ein solches Vorgehen den Vorteil, dass es in gleicher Weise auf jeden anderen potenziellen Standort anwendbar sei.

²⁶² 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.

²⁶³ K-Drs./AG2-11 vom 14. April 2015, S. 2

²⁶⁴ 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 geringeren Rechtsschutz einher, als ihn eine Veränderungssperre gewährleiste (ebenda., S. 12).

²⁶⁵ BMUB. K-Drs./AG2-6 vom 10. Februar 2015, S. 4.

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“ darstellt, denn nur das rechtfertigt die Beschränkung oder Untersagung einer Zulassung von Betriebsplänen zu einer anderweitigen Nutzung. Es steht zu erwarten, dass Überwiegendes für ein öffentliches Interesse spräche; eine höchstrichterliche Entscheidung gibt es bisher hierzu nicht. Sollte diese Einschätzung gerichtlich in erster Instanz nicht geteilt werden, bliebe der Weg durch die Instanzen und wenn sich dann herausstellen sollte, dass die Einschätzung höchstrichterlich nicht geteilt werde, dann wäre der untersagte Antrag auf konkurrierendes Vorhaben zwar nicht zurückgestellt, er könnte dann aber durch eine Veränderungssperre zurückgewiesen werden.²⁶⁶

Um dieser Kann- bzw. Auslegungsoption zu entgehen, könnte auch – zweitens – ein konkretes, zeitweiliges Verbot oder eine Beschränkung der beabsichtigten bergbaulichen Tätigkeit bzw. Nutzung gesetzlich formuliert und festgelegt werden.²⁶⁷ Eine diesbezügliche Klarstellung ist einmal im Sinne einer Gesetzesänderung des BBergG denkbar: Dies könne beispielsweise in § 11 (Versagen der Erlaubnis) oder § 55 (Zulassung des Betriebsplanes) erfolgen.²⁶⁸ Alternativ könnte auch eine grundsätzliche Regelung für die Sicherung aller potenziellen Standorte im StandAG erfolgen.²⁶⁹

²⁶⁶ Vgl. 7. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. Mai 2015, Wortprotokoll, S. 23.

²⁶⁷ Vgl. u.a. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 17.

²⁶⁸ 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 u. a. 6. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 13. April 2015, Wortprotokoll, S. 18.

²⁶⁹ Vgl. u.a. BUND. K-Drs./AG2-7 vom 20. Februar 2015.

6 Exportverbot für radioaktive Abfälle

In § 1 S. 2 Standortauswahlgesetz (StandAG) ist geregelt, dass zur Erreichung der Endlagerung insbesondere von hochradioaktiven Abfällen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und anderen Staaten keine Abkommen geschlossen werden, mit denen nach den Bestimmungen der Richtlinie 2011/70/EURATOM des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (ABl. L 199 vom 2.8.2011, S. 48) eine Verbringung radioaktiver Abfälle einschließlich abgebrannter Brennelemente zum Zweck der Endlagerung außerhalb Deutschlands ermöglicht würde. Damit ist eine gesetzliche Verpflichtung normiert, insbesondere hochradioaktive Abfälle aus kerntechnischen Anlagen, die als Leistungsreaktoren betrieben werden, ausschließlich in Deutschland zu entsorgen. Die EU-Richtlinie erstreckt den Grundsatz der inländischen Lagerung und den Vorbehalt des Abschlusses völkerrechtlicher Verträge nicht auf radioaktive Reststoffe aus Forschungsreaktoren.

Im Atomgesetz (AtG) ist weiterhin gemäß § 9a Abs. 1 S. 1 AtG normiert, dass anfallende radioaktive Reststoffe sowie ausgebaute oder abgebaute radioaktive Anlagenteile [...] schadlos verwertet werden oder als radioaktive Abfälle geordnet beseitigt werden (direkte Endlagerung). Seit 1. Juni 2015 dürfen gemäß § 9a Abs. 1 S. 2 AtG keine bestrahlten Kernbrennstoffe aus kerntechnischen Anlagen zur Energieerzeugung zur Verwertung an eine Anlage zur Aufarbeitung von radioaktiven Reststoffen abgegeben werden. Ausgenommen von dem Aufarbeitungsverbot sind radioaktive Reststoffe aus Forschungsreaktoren, da sie nicht der gewerblichen Erzeugung von Energie dienen.²⁷⁰

Darüber hinaus ist nach geltendem Recht der Export von radioaktiven Reststoffen aus Forschungsreaktoren grundsätzlich möglich. Thematisiert wurden Exporte von radioaktiven Forschungsabfällen in der Kommission zunächst wegen einer anstehenden Verlagerung der radioaktiven Abfallstoffe aus der Arbeitsgemeinschaft Versuchsreaktor (AVR) in Jülich. Das dortige Zwischenlager muss wegen nicht vorliegender Genehmigung zum Weiterbetrieb aus Sicherheitsgründen geräumt werden. Da die Brennelemente ursprünglich aus den USA bezogen wurden, wurde neben dem Neubau eines Zwischenlagers am Standort Jülich und der Zwischenlagerung in Ahaus auch die Rückführung in die USA erwogen.²⁷¹ Der Export von Brennelementen aus Forschungsreaktoren ist rechtlich umstritten. Nach Auffassung mehrerer Mitglieder der Kommission verstieße ein Export zwar nicht gegen bestehendes Recht, entspräche jedoch nicht der Zielsetzung des § 1 Stand AG, radioaktive

²⁷⁰ So auch der Beschlussvorschlag der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2: Generelles Exportverbot für hochradioaktive Abfälle. K-Drs. 131 vom 2. Oktober 2015, S. 1

²⁷¹ Vgl. 6. Sitzung der Endlager-Kommission am 5. Dezember 2014, Wortprotokoll, S. 90.

Abfälle nur in Deutschland zu entsorgen (Grundsatz der Entsorgung auf nationalem Territorium). Den AVR Jülich betreffend wurde insbesondere diskutiert, ob der Reaktor als Leistungsreaktor einzustufen ist und damit dem Exportverbot unterläge.²⁷²

Die Erweiterung des Exportverbots auf hochradioaktive Reststoffe aus Forschungsreaktoren sollte auch unter dem Eindruck der Debatte um den AVR Jülich ein Signal in die Öffentlichkeit senden, dass die inländische Endlagerung von radioaktiven Reststoffen generell die präferierte Lösung der Kommission ist.

Auf der 16. Sitzung der Endlager-Kommission am 2. Oktober 2015 wurde folgender Beschlussvorschlag mehrheitlich gebilligt: „Die Kommission

1. spricht sich für die gesetzliche Einführung eines generellen Exportverbots für hochradioaktive Abfälle aus;
2. fordert die Bundesregierung auf, eine Neuregelung zu einem Exportverbot auch für bestrahlte Brennelemente aus Forschungsreaktoren zu erarbeiten, die zwingenden Gesichtspunkten der Non-Proliferation und der Ermöglichung von Spitzenforschung (insbesondere FRM II) Rechnung trägt.“²⁷³

Die Frage eines Exportverbots wurde aufgrund eines erwägten Exports aus der AVR in Jülich debattiert. Nachdem sich eine Lösung in der Umlagerung der Brennelemente aus Jülich abzeichnete, wurde ein generelles Exportverbot für Brennelemente aus Forschungsreaktoren vor dem Hintergrund des Grundsatzes der nationalen Entsorgung aus § 1 StandAG erörtert. Insbesondere wurden in den Diskussionen die noch verbleibenden Abfallarten und -mengen, die in deutschen Forschungsreaktoren anfallen, eruiert. Dabei wurde aufgrund eines Sachstandsberichts des BMUB vom 7. September 2015²⁷⁴ festgestellt, dass es derzeit für Exporte keine weiteren Bedarfe gebe.

So lagern bestrahlte Brennelemente aus dem Rossendorfer Forschungsreaktor und aus dem Thorium-Hoch-Temperatur-Reaktor Hamm-Uentrop in Ahaus. Für die nicht wiederaufarbeitbaren Brennstäbe aus der kompakten, natriumgekühlten Kernreaktoranlage in Karlsruhe und bestrahlte bzw. unbestrahlte Brennstäbe aus dem Reaktorschiff „Otto Hahn“ im Zwischenlager Nord gibt es derzeit keine Exportabsichten. Für den Forschungsreaktor Berlin, der seinen Betrieb Ende 2019 einstellen wird, besteht für bestrahlte Brennelemente, die bis Mai 2016 anfallen, die vertraglich bereits geregelte Möglichkeit einer Verbringung in die USA; für die danach bis zur Stilllegung noch anfallenden bestrahlten Brennelemente wird eine entsprechende Option angestrebt.²⁷⁵

²⁷² Vgl. 3. Sitzung der Endlager Kommission am 22. September 2014, Wortprotokoll, S. 13.

²⁷³ Vgl. Beschlussvorschlag der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2: Generelles Exportverbot für hoch radioaktive Abfälle. K-Drs. 131 vom 2. Oktober 2015.

²⁷⁴ K-Drs./AG2-19.

²⁷⁵ Ebenda, S. 1f.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Erweiterung des bestehenden Exportverbots auf hochradioaktive Abfälle aus Forschungsreaktoren umsetzbar und für die schnellstmögliche Herstellung der atomrechtlich erforderlichen Sicherheit ohne gravierende nachteilige Auswirkungen.²⁷⁶ Es wäre wichtig, dass die Erweiterung so ausgestaltet wird, dass hierdurch Wissenschaft und Forschung wie z.B. wichtige Materialforschung und die Herstellung dringend benötigter Produkte wie z.B. Radiopharmaka für medizinische Zwecke (Forschungsreaktor München Garching II) in Deutschland nicht eingeschränkt werden. Weiterhin zu beachten ist die Proliferationspolitik der Bundesregierung: Es soll insbesondere sichergestellt werden, dass Deutschland den Bedarf an Brennelementen für Forschungsreaktoren decken kann, auch wenn andere Staaten die Lieferung mit der Bedingung verknüpfen, dass die Reststoffe zu ihnen verbracht werden.

²⁷⁶ K-Drs.131, S. 3.

7 Atomausstieg ins Grundgesetz

Die Frage einer Verankerung des Atomausstiegs unmittelbar im Grundgesetz wurde früh in der Kommission aufgeworfen.²⁷⁷ Auch bei der am 3. November 2014 durchgeführten Expertenanhörung zum Thema „Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“²⁷⁸ wurde von einem Sachverständigen die Auffassung vertreten, die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle sollte mit dem definitiven Ende der Kernenergieerzeugung und der Produktion weiterer radioaktiver Abfälle verbunden werden; dies könne am besten durch eine entsprechende Festlegung im Grundgesetz sichergestellt werden.²⁷⁹

Die Arbeitsgruppe 2 „Evaluierung“ (AG 2) der Kommission hatte sich seitdem sehr intensiv mit dem Thema beschäftigt.²⁸⁰ Auf ihren Vorschlag hin hat die Kommission die Einholung von zwei Rechtsgutachten beschlossen, um die Frage einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz näher zu untersuchen. Insbesondere sollten Anknüpfungspunkte für eine Änderung des Grundgesetzes einschließlich konkreter Formulierungsvorschläge aufgezeigt und hinsichtlich ihrer jeweiligen Vor- und Nachteile sowie ihrer Steuerungswirkung bewertet werden.

Die von Herrn Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz (Universität Bonn) und Herrn Prof. Dr. Alexander Roßnagel (Universität Kassel) verfassten Gutachten²⁸¹ lagen im April 2016 vor und wurden auf der 17. Sitzung der AG 2 am 9. Mai 2016 beraten.²⁸²

Grundsätzlich sehen beide Gutachter die Möglichkeit, die Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz (GG) zu verankern. Dies sei unter den Voraussetzungen des Art. 79 GG verfassungsrechtlich möglich. Künftigen verfassungsändernden Gesetzgebern verbleibe nach Art. 79 Abs. 2 GG aber die Freiheit, sich für einen Wiedereinstieg in die Kernkraft zu entscheiden. Der häufig artikuliert Wunsch, den Atomausstieg „unumkehrbar“ zu machen, kann mithin verfassungsrechtlich nicht erfüllt werden.²⁸³ Jedoch würde aus einer entsprechenden Änderung des Grundgesetzes eine verstärkte faktische Bindungswirkung resultieren. Das Demokratieprinzip steht dem nicht entgegen; ein Verbot des gegenwärtigen

²⁷⁷ Vgl. K-Drs./AG2-4a, S. 5.

²⁷⁸ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; 5. Sitzung der Kommission vom 3. November 2014, Wortprotokoll, S. 16-99.

²⁷⁹ Vgl. K-Drs. 54, S. 3.

²⁸⁰ Das Thema war Gegenstand auf der 10. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 21. September 2015, Wortprotokoll, S. 25-29; 11. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 71-78; 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 23. November 2015, Wortprotokoll, S. 49-52; 16. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 11. April 2016, Wortprotokoll, S. 57 f. sowie der 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 9. Mai 2016, Wortprotokoll, S. 74-84.

²⁸¹ Vgl. das Gutachten Gärditz K-MAT 61, das Gutachten Roßnagel K-MAT 62.

²⁸² Vgl. 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 9. Mai 2016, Wortprotokoll, S. 74-84.

²⁸³ K-MAT 61, S. 5, 19f.

Gesetzgebers, heute Entscheidungen mit Langzeitfolgen zu treffen, die künftige Legislativen und Generationen faktisch binden, lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen.

Über die Frage, ob eine Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz anzustreben sei, bestehen bei den Gutachtern unterschiedliche Auffassungen.²⁸⁴ Aus demokratietheoretischer Sicht sollte eine Verfassungsänderung nicht rein instrumentell zu einer demokratieinadäquaten Entpolitisierung eingesetzt werden; es wäre aber ein verfassungspolitisch plausibles Ziel, die Symbolwirkung des Grundgesetzes zu aktivieren, um zu verdeutlichen, dass der Atomausstieg eine Wertentscheidung von grundsätzlicher und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung ist. Dies könnte auch mit Blick auf die Glaubwürdigkeit des Verfahrens, respektive den versprochenen Neuanfang bei der Endlagersuche eine vertrauensbildende Maßnahme mit deutlicher Wirkmacht sein.²⁸⁵ Eine Verfassungsänderung könnte zudem verdeutlichen, dass die Kernenergie nach einer erfolgten Transformation der Erzeugungs- und Versorgungsinfrastruktur auch die verfassungsrechtliche Billigung verlieren soll. Andererseits würde sich der Gesetzgeber durch eine Konstitutionalisierung des Kernenergieausstieges aber auch selbst die Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen erschweren und Minderheiten ohne sachlichen Grund eine Vetoposition im Bereich der Energiepolitik einräumen.

Im Falle eines mehrheitlichen politischen Willens zur Verankerung der Beendigung der Kernenergienutzung zur Elektrizitätserzeugung im Grundgesetz kämen grundsätzlich verschiedene Anknüpfungspunkte in Betracht; mögliche Regelungstechniken wurden gutachterlich erörtert und innerhalb der Arbeitsgruppe 2 diskutiert:

- Staatszielbestimmung des Art. 20a GG
- neue Staatszielbestimmung des Art. 20b GG
- Ergänzung zum Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in einem neuen Satz 4 in Art. 2 Abs. 2 GG
- Änderung der Kompetenznorm des Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG
- Ergänzung der Kompetenznorm des Art. 87c GG

Im Ergebnis ist nach Auffassung der Gutachter eine Verankerung des Kernenergieausstieges grundsätzlich in allen fünf Varianten möglich und zulässig; eine Verankerung des Atomausstieges in den Grundrechten, insbesondere in die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 GG könnte aber als

²⁸⁴ Zu diesbezüglichen Ausführungen bzw. Abwägungen in den Gutachten vgl. K-MAT 61, S. 24-49; K-MAT 62, S. 11-25; zur Diskussion in der Arbeitsgruppe 2 vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; 10. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 21. September 2015, Wortprotokoll, S. 25-29 sowie 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 9. Mai 2016, Wortprotokoll, S. 74-84; kritisch äußert sich auch der Abgeordnete Kanitz in einem Schreiben an die AG 2-Vorsitzenden, vgl. K-Drs./AG2-22.

²⁸⁵ Vgl. z.B. 10. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 21. September 2015, Wortprotokoll, S. 25; verschiedentlich auch in: 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 9. Mai 2016, Wortprotokoll, S. 74-84.

Fremdkörper im Rahmen dieser Vorschrift empfunden werden. Ähnliche Bedenken könnten auch einer lediglich mittelbaren Verankerung des Atomausstieges in den Kompetenznormen der Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 und 87c GG entgegenstehen.

Ein Verstoß gegen die jeweilige Verankerung könnte grundsätzlich auch vor dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden. Allerdings bestehen Unterschiede, wer diese Überprüfung jeweils anstoßen kann. Auch hinsichtlich der Rechtswirkung unterscheiden sich die genannten Alternativen teilweise erheblich. Bei der Festlegung einer geeigneten Staatszielbestimmung wäre zudem zu berücksichtigen, dass eine Verknüpfung des Kernenergieausstieges mit Aspekten des Klimaschutzes eine Vielzahl von weiteren Fragen aufwerfen würde und der Klimaschutz zudem bereits vom geltenden Art. 20a GG mitumfasst wird. Ähnliche Schwierigkeiten würde ein „Staatsziel Energiewende“ aufwerfen.

Mit Blick auf supranationale und völkerrechtliche Grenzen einer Verfassungsänderung ist nach Einschätzung der Gutachter festzuhalten, dass das europäische Recht keine Vorgaben enthalte, die einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz entgegenstehen würden. Auch der völkerrechtliche Eigentumsschutz nach der Europäischen Menschenrechtskonvention errichtet keine Regelungsschranken, die eine Verfassungsänderung von vornherein entwerten würden.²⁸⁶

²⁸⁶ Vgl. ausführlich K-MAT 61, S.72-85; K-MAT 62, S. 55-58.

8 StandAG im Verhältnis zum Raumordnungsrecht

Öffentliche Stellen haben bei raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen stets die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse derselben in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.²⁸⁷ Die Raumordnung erfolgt durch Pläne der jeweiligen Bundesländer.²⁸⁸ Daher ist auch der Bund bei raumbedeutsamen Maßnahmen und Planungen grundsätzlich an die durch die Bundesländer festgelegten Ziele und Grundsätze der Raumordnung gebunden²⁸⁹ und muss in einem Raumordnungsverfahren die Raumverträglichkeit von raumbedeutsamen Bundesplanungen und Maßnahmen prüfen.²⁹⁰ Von der Durchführung eines solchen Verfahrens kann dabei nur abgesehen werden, wenn sichergestellt ist, dass die Raumverträglichkeit anderweitig geprüft wird.²⁹¹ Dies wird beispielsweise gemäß § 28 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) ausdrücklich für die Änderung von Höchstspannungsleitungen nach dem Bundesnetzplan festgestellt.

Für die Errichtung einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle, die einer Planfeststellung nach § 9 b Atomgesetz bedarf, ist ein Raumordnungsverfahren grundsätzlich vorgesehen.²⁹² Und auch in § 19 Abs. 1 S. 3 Standortauswahlgesetz (StandAG) ist formuliert, dass der Standortvorschlag des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung unter anderem eine Begründung der Raumverträglichkeit umfassen muss.

Die Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (AG 2) diskutierte vor diesem Hintergrund zunächst, ob das Standortauswahlverfahren eine anderweitige Prüfung der Raumverträglichkeit gewährleistet, so dass ein Raumordnungsverfahren entbehrlich ist.²⁹³ Inhaltlich bestand Konsens, dass neben dem Standortauswahlverfahren kein weiteres Raumordnungsverfahren durchgeführt werden solle, um den Endlagerstandort allein am Maßstab der Sicherheit auszuwählen.²⁹⁴

Vorsorglich könne daher im Sinne einer Klarstellung bzw. Präzisierung des StandAG in Anlehnung an die Regelungen des Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG) nachgedacht werden.

²⁸⁷ Vgl. § 4 Abs. 1 S. 1 Raumordnungsgesetz (ROG).

²⁸⁸ Vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 und S. 2 ROG.

²⁸⁹ Vgl. § 5 Abs. 1 ROG.

²⁹⁰ Vgl. § 15 Abs. 1 S. 1 und Abs. 5 ROG.

²⁹¹ Vgl. § 15 Abs. 1 S. 4 ROG.

²⁹² Vgl. § 15 Abs. 1 ROG in Verbindung mit § 1 S. 2 Nr. 3 der Raumordnungsverordnung.

²⁹³ Vgl. 14. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 1. Februar 2016, Wortprotokoll, S. 51.

²⁹⁴ Vgl. ebenda, S. 51f.

Zudem wurde in der AG 2 die Bindung bei der Festlegung der Standortentscheidung an die Bauleitplanung erörtert. So sei es denkbar, im Standortauswahlgesetz bestimmte Konkurrenzfragen expliziter zu regeln: Beispielsweise könne ausdrücklich geregelt werden, dass der Bundesgesetzgeber bei der Standortfestlegung nicht an Ziele der Landesraumordnung und auch nicht an die kommunale Bauleitplanung gebunden ist, also kein Bebauungsplan gefordert werde, um ein Endlager zu ermöglichen oder umgekehrt durch einen Bebauungsplan der Standortgemeinde ein Endlager nicht verhindern werden könne.

9 StandAG im Verhältnis zu SUP/UVP

Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) setzt völker- und europarechtliche Vorgaben an die Ausgestaltung des Verfahrens bei Umweltprüfungen für umwelterhebliche Infrastrukturprojekte und umweltbedeutsame Planungsverfahren um. Es schreibt für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie die Strategische Umweltprüfung (SUP) verfahrensrechtliche Mindestanforderungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und für die durchzuführenden Verfahrensschritte im Rahmen der SUP bzw. UVP vor. Diese dürfen im Fachrecht konkretisiert, aber nicht unterschritten werden.²⁹⁵ Werden im Fachrecht keine konkretisierenden Vorgaben getroffen, sind stets die allgemeinen Vorschriften des UVPG anzuwenden.

Im Standortauswahlverfahren nach dem Standortauswahlgesetz (StandAG) sind zwei SUP und eine UVP durchzuführen. Die SUP sind

- vor der Entscheidung zur übertägigen Erkundung nach § 14 Abs. 2 StandAG und
- vor der Entscheidung zur untertägigen Erkundung nach § 17 Abs. 2 StandAG vorgesehen.

Die UVP muss vor der Standortentscheidung nach § 20 Abs. 2 StandAG erfolgen.

Zu den SUP-pflichtigen Plänen bzw. Programmen zählen die Festlegung der Standortregionen und Standorte für die übertägige Erkundung²⁹⁶ sowie die Festlegung der Standorte für die untertägige Erkundung.²⁹⁷ Die Errichtung und der Betrieb einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ist ein UVP-pflichtiges Projekt.²⁹⁸ Die Standortentscheidung durch Gesetz nach § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG regelt bereits verbindlich einen Teil der Zulassungsentscheidung im Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a Atomgesetz (AtG), nämlich die Genehmigungsfähigkeit des Endlagers an dem festgelegten Standort. Daher ist auch bereits vor der Standortentscheidung gemäß § 18 Abs. 4 StandAG eine UVP durchzuführen.

Die Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (AG 2) diskutierte zunächst, ob inhaltliche Änderungen im StandAG erforderlich sind, um den europa- und völkerrechtlichen Anforderungen an die Durchführung von SUP und UVP zu genügen. Zum anderen wurde eruiert, wie neue Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung in das StandAG implementiert werden können, ohne Veränderungen an den

²⁹⁵ Vgl. §§ 4 und 14 e UVPG.

²⁹⁶ Vgl. Nr. 1.15 der Anlage 3 zum UVPG.

²⁹⁷ Vgl. Nr. 1.16 der Anlage 3 zum UVPG.

²⁹⁸ Vgl. Nr. 11.2. der Anlage 1 zum UVPG.

bestehenden europa- und völkerrechtlich vorgegebenen Vorschriften zur UVP und SUP vorzunehmen.²⁹⁹

Die AG 2 kam unter Berücksichtigung von zwei zur Unterstützung der Kommissionsarbeit in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten³⁰⁰ übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass das StandAG den europa- und völkerrechtlichen Anforderungen an die Durchführung von SUP und UVP genügt.³⁰¹

Die Kommission beschloss darüber hinaus, § 11 Abs. 3 StandAG ersatzlos zu streichen. Denn die in § 11 Abs. 3 StandAG aufgeführten Verweise auf das UVPG zum grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren in der SUP bzw. UVP sind unter rechtlichen Gesichtspunkten rein deklaratorischer Natur.³⁰² Ihre Anwendung ergäbe sich ohne diesen ausdrücklichen Verweis bereits aufgrund der §§ 4 und 14e UVPG. Gleichzeitig kann die Formulierung in § 11 Abs. 3 StandAG aber zur Unklarheit über den Umfang der Anwendung von Vorschriften des UVPG zum grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren führen³⁰³ und enthält in S. 2 einen zwingend zu korrigierenden redaktionellen Fehler: Dort muss ausweislich der Gesetzesbegründung anstelle von § 17 Abs. 3 StandAG auf § 18 Abs. 3 StandAG verwiesen werden.³⁰⁴ Wegen der rein deklaratorischen Funktion des § 11 Abs. 3 StandAG hätte eine Streichung der Vorschrift keine Änderung der bestehenden Rechtslage zur Folge, würde aber bestehende Unklarheiten beseitigen und eine redaktionelle Korrektur entbehrlich machen.³⁰⁵

²⁹⁹ Vgl. 14. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 1. Februar 2016, Wortprotokoll, S. 38.

³⁰⁰ Vgl. K-MAT 37b, S. 49; K-MAT 37a vom 18. Juni 2015, S. 53.

³⁰¹ Vgl. 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 43.

³⁰² Vgl. ebenda, S. 42.

³⁰³ Vgl. K-MAT 37b, S. 49.

³⁰⁴ Vgl. 12. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ am 2. November 2015, Wortprotokoll, S. 42.

³⁰⁵ Vgl. ebenda, S. 43.

10 Recht zukünftiger Generationen auf Langzeitsicherheit

Die zivile Nutzung der Atomenergie und insbesondere der Teilaspekt der Endlagerung ist eine, wenn nicht die zentrale Frage für den Schutz künftiger Generationen.³⁰⁶ Im Standortauswahlgesetz (StandAG) ist in § 1 Abs. 1 das Ziel formuliert, den Standort für eine Anlage zur Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahre gewährleistet. Diese Perspektive zielt unmittelbar auf eine langfristig zu gewährleistende Sicherheit; zentral wird dabei die Frage, ob bzw. inwieweit heute Lebende bereits einen Anspruch darauf haben, auch Rechte ihrer Nachkommen in Bezug auf die Endlagerung radioaktiver Abfälle vor Gericht geltend zu machen.³⁰⁷

Diese Frage wurde in der Vergangenheit wegen Klagen von Privatpersonen sowie von Städten und Gemeinden gegen den Planfeststellungsbeschluss über die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers für schwach- und mittelradioaktiven Abfall für die Schachtanlage Konrad (nahe Braunschweig, Niedersachsen) von den Gerichten behandelt. Dabei wurde im Ergebnis der Anspruch mit der Begründung zurückgewiesen, dass heute lebende Personen durch die mit der Endlagerung radioaktiver Abfälle verbundenen Langzeitrisiken und damit durch in fernster Zukunft liegende Entwicklungen nicht in ihren subjektiven Rechten berührt sein würden. Es sei ihnen deshalb verwehrt, Entwicklungen, wie sie frühestens in mehreren 100.000 Jahren erwartet werden könnten, heute zum Anlass von Rügen zu nehmen.³⁰⁸

Ausgangspunkt dieser Rechtsprechung war und ist das Verständnis, dass Grundrechte subjektive Rechte sind, die als Träger ein existierendes Rechtssubjekt voraussetzen.³⁰⁹ Diese Ausrichtung des deutschen Rechtsschutzes auf den Individualrechtsschutz gegenüber öffentlicher Gewalt wird durch Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG) und § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) verdeutlicht. Für den Zugang zu Gericht ist danach stets die Verletzung eines subjektiven Rechts erforderlich. In Bezug auf künftige Generationen würde dies im strengen Rechtssinn bedeuten, dass noch ungeborene, ferne Nachkommen und Generationen gerade nicht Träger subjektiver Rechte sein und auch keinen Rechtsanspruch auf Leben und körperliche Unversehrtheit gegen den Staat der Gegenwart ableiten können.³¹⁰

³⁰⁶ Vgl. Kleiber, Michael (2014), Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, S. 18f.

³⁰⁷ Ein ausführliches Papier zum Thema „Recht zukünftiger Generationen auf Langzeitsicherheit“ lag der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ auf der 14. Sitzung am 1. Februar 2016 mit K-Drs/AG2-28 für ihre diesbezügliche Diskussion vor; der hier vorliegende Text basiert wesentlich darauf.

³⁰⁸ Vgl. Urteil des OVG Lüneburg vom 08.03.2006. AZ: 7 KS 145/02, 146/02, 154/02, 128/02, Rn. 23 und 158.

³⁰⁹ Vgl. Näser, Hanns Wolfgang; Oberpottkamp, Ulrike, Zur Endlagerung radioaktiver Abfälle – Die Langzeitsicherheit, DVBl. 1995, S. 136ff.

³¹⁰ Vgl. Wagner, Hellmut; Ziegler, Eberhard, Closs, Klaus Detlef (1982), Risikoaspekte der nuklearen Entsorgung, S. 166.

Mittlerweile finden sich aber wegen internationaler Vorgaben – insbesondere aus der Aarhus-Konvention und der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Richtlinie)³¹¹ – auch im nationalen Recht teilweise Modifikationen vom Grundsatz des Individualrechtsschutzes und dem Erfordernis einer subjektiven Rechtsverletzung. Die Anforderungen der Aarhus-Konvention wurden durch die Öffentlichkeitsrichtlinie³¹² in europäisches Recht implementiert, die innerstaatlich durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) umgesetzt wird.³¹³ Und nach dem UmwRG können anerkannte Umweltvereinigungen nunmehr Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO einlegen, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen.³¹⁴

Das UmwRG hat grundsätzlich nicht zu einer Änderung bezüglich der Klagerechte von Privatpersonen geführt; hier gilt weiterhin das Erfordernis, dass eine mögliche Verletzung von eigenen subjektiven Rechten geltend gemacht werden muss. Auch die Zulässigkeit der Klagen von Gemeinden bestimmt sich weiterhin nach den allgemeinen Grundsätzen, so dass ihnen prinzipiell keine Klagebefugnis als Sachwalter öffentlicher Interessen zukommt.³¹⁵

Im StandAG ist von diesen Grundsätzen aber eine Abweichung vorgesehen. Danach sind die Gemeinden, in deren Gemeindegebiet ein zur untertägigen Erkundung vorgeschlagener Standort liegt sowie die Einwohnerinnen und Einwohner dieser Gemeinden ebenso klagebefugt, wie anerkannte Umweltvereinigungen (vgl. § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG): Der in § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG vorgesehene Bescheid des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung kann von diesen also beklagt werden, ohne dass eine Verletzung eigener Rechte geltend gemacht werden muss.

Umweltvereinigungen haben schließlich nach dem UmwRG einen Anspruch auf umfassende materielle Prüfung, so dass ihnen die Überprüfung der Langzeitsicherheit vor Gericht offen steht.³¹⁶

³¹¹ Richtlinie 2011/92/EU.

³¹² Richtlinie 2003/35/EG.

³¹³ Vgl. Schmidt, Alexander; Kremer, Peter, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und der „weite Zugang zu Gerichten“, ZUR 2/2007 S. 57; Vgl. BMUB. Umweltinformation. Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz-UmwRG. Abrufbar unter <http://www.bmub.bund.de/N37435/> [Stand 06.06.2016].

³¹⁴ Vgl. Umweltbundesamt. Themen. Umweltrecht. Abrufbar unter <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/umweltrecht/rechtsschutz> [Stand 06.06.2016]; siehe auch Aarhus Konvention. UfU. Inhalt der Konvention. Zugang zu Gerichten. Abrufbar unter <http://www.aarhus-konvention.de/aarhus-konvention/inhalt-der-konvention/zugang-zu-gerichten.html> [Stand 06.06.2016].

³¹⁵ Vgl. Schrödter, Wolfgang (2007). Der Rechtsschutz der Gemeinden gegen überörtliche Planungen und Projekte unter Berücksichtigung neuer europäischer Rechtsentwicklungen, S. 175f.

³¹⁶ Vgl. 14. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 1. Februar 2016, Wortprotokoll, S. 49f.

11 Radioaktive Abfälle und Freihandelsabkommen

Im Zuge der Beratungen über die Ausgestaltung der behördlichen Strukturen bzw. Vorhabenträger war die Frage relevant, ob und inwieweit Handelsabkommen der EU, insbesondere das Transatlantische Freihandelsabkommen TTIP³¹⁷ oder das Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen TiSA³¹⁸ Vorgaben für die Entscheidungen zur Lagerung hoch radioaktiver Abfälle machen. Konkret war zu klären, ob möglicherweise durch die relativ freie Aufstellung eines Vorhabenträgers im Suchprozess die Möglichkeit bestehen könnte, dass sich kompetente Firmen aus anderen Ländern ggf. auch um die Errichtung des Endlagers in Deutschland bemühen könnten; dies könnte wiederum dazu führen, dass der Vorhabenträger, den die Kommission in langen Diskussionen ausgestaltet hat, im Wettbewerb keine Berücksichtigung findet.³¹⁹

Zur Klärung dieses Sachverhalts wurde die Bundesregierung gebeten, die Sachlage für die Kommission darzustellen; dies erfolgte durch ein Schreiben des Bundeswirtschaftsministers Sigmar Gabriel vom 27. November 2015.³²⁰ Danach geben Handelsabkommen der Europäischen Union (EU) nicht die bisherige oder künftige Struktur von Behörden oder die Auswahl eines Vorhabenträgers zur Lagerung hoch radioaktiver Abfälle in Deutschland vor:

Bereits das seit 20 Jahren geltende „General Agreement on Trade in Services“ (GATS) enthalte für die EU und ihre Mitgliedstaaten eine Sonderregelung für Aufgaben im öffentlichen Interesse – insbesondere auch im Bereich der Lagerung von Abfällen. Danach dürfen öffentlichen Stellen Monopole für solche Aufgaben eingeräumt werden; es kann auch Privaten das ausschließliche Recht verliehen werden, diese Aufgaben zu erbringen. Das TTIP-Abkommen und weitere Handelsabkommen der EU (CETA,³²¹ TiSA) werden dieselben Regelungen enthalten; diese Regelungen seien zukunftsfest und erlaubten auch, Aufgaben wieder auf staatliche Stellen zu übertragen, wenn sie zuvor von Privaten erbracht wurden. Das aktuelle Verpflichtungsangebot der EU an die USA für TTIP enthalte auf Wunsch Deutschlands zusätzlich einen Vorbehalt, der alle deutschen Gesetze umfasst, die für den Umgang mit radioaktiven Stoffen und die nukleare Stromerzeugung heute bestehen oder in Zukunft erlassen werden. Der Vorbehalt für Deutschland sei unabhängig von etwaigen Zugeständnissen der USA im Bereich Energie. Deutschland beabsichtige nicht,

³¹⁷ TTIP ist die englische Abkürzung für „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ und bezeichnet einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der Europäischen Union und den USA, der seit 2013 ausgehandelt wird.

³¹⁸ TiSA ist die englische Abkürzung für „Trade in Services Agreement“ und bezeichnet ebenfalls einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen mehr als 23 Parteien, u.a. den USA und der EU.

³¹⁹ Vgl. 10. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 21. September 2015, Wortprotokoll, S. 35.

³²⁰ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; Schreiben des Bundesministers Sigmar Gabriel vom 27. November 2015 an die Kommission, K-Drs. 142.

³²¹ CETA steht für Englisch „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ und meint das „Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen“ zwischen Kanada und der EU, was derzeit parallel zu TTIP verhandelt wird.

in den genannten Bereichen in TTIP oder in anderen Abkommen Marktöffnungsverpflichtungen einzugehen; der deutsche Vorbehalt bleibe für die Situation hierzulande maßgeblich.

12 Informationszugang im Standortauswahlverfahren

Zur Thematik des Informationszugangs im Standortauswahlverfahren³²² wurde in der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (AG 2) die besondere Bedeutung von Transparenz für die Entscheidungen nach dem Standortauswahlgesetz (StandAG) hervorgehoben. Ein umfassender Informationszugang sei im Rahmen des Standortauswahlverfahrens ein besonders hohes Gut und insbesondere auch im Hinblick auf die Beteiligung der Öffentlichkeit am Standortauswahlverfahren zu gewährleisten.³²³

Daher wurde untersucht, ob die bestehenden Regelungen ausreichenden Informationszugang garantieren³²⁴ und dabei unterschieden zwischen

- dem Informationszugang von öffentlichen Stellen und
- dem Informationszugang der allgemeinen Öffentlichkeit.

Hinsichtlich der öffentlichen Stellen wurde insbesondere der Zugang zu bestehenden geophysikalischen Untersuchungsdaten über Rohstofflagerstätten bei den geologischen Landesdiensten in den Blick genommen.³²⁵ Dieser richtet sich nach § 3 Lagerstättengesetz³²⁶ sowie für das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) nach § 12 Abs. 3 S. 2 StandAG. Die vorliegenden Daten sind dabei teilweise als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von privaten Unternehmen zu klassifizieren, die grundsätzlich durch die öffentliche Verwaltung aufgrund von Art. 12 und Art. 14. des Grundgesetzes³²⁷ zu schützen sind und nur bei ausdrücklicher Zustimmung des betroffenen Rechteinhabers weitergegeben werden dürfen. Dennoch sei bei der Endlagersuche aufgrund des hochrangigen Schutzgutes an einem langzeitsicheren Endlager grundsätzlich von einem Informationszugang der öffentlichen Stellen auszugehen: Denn es sei anerkannt, dass öffentliche Interessen die Herausgabe von Daten auch dann rechtfertigen, wenn der Betroffene nicht zugestimmt habe und das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegenüber dem Interesse an der Geheimhaltung überwiege. Und bei der Endlagersuche sei das private Geheimhaltungsinteresse in der Abwägung eindeutig nachrangig gegenüber dem überragenden Interesse der Allgemeinheit an einem sicheren Endlager.³²⁸

³²² Vgl. 16. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. April 2016, Wortprotokoll, S. 38-48 sowie 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 9. Mai 2016, Wortprotokoll, S. 53-64.

³²³ Vgl. 16. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. April 2016, Wortprotokoll, S.40f.

³²⁴ Vgl. ebenda, S. 38.

³²⁵ Vgl. 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 9. Mai 2016, Wortprotokoll, S. 53ff.

³²⁶ Lagerstättengesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 750-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 22 des Gesetzes vom 10. November 2001 (BGBl. I S. 2992).

³²⁷ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

³²⁸ Vgl. 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 9. Mai 2016, Wortprotokoll, S. 54.

Bezüglich des Informationszugangs der allgemeinen Öffentlichkeit trifft das StandAG keine spezielle gesetzliche Regelung. Nur für die Mitglieder des pluralistisch zusammengesetzten gesellschaftlichen Begleitgremiums sieht § 8 S. 2 StandAG die Einsicht in alle Sachakten und Unterlagen des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung (BfE) und des BfS ausdrücklich vor. Diese müssen dabei hinsichtlich vertraulicher Verfahrensunterlagen aber Verschwiegenheit wahren.³²⁹

Für die allgemeine Öffentlichkeit richtet sich daher der Informationszugang während des Standortauswahlverfahrens nach den auf völker- und europarechtlichen Vorgaben beruhenden Vorschriften des Umweltinformationsgesetzes³³⁰ (UIG). Gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 UIG hat danach jede Person Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Die für das Suchverfahren relevanten Informationen sind dabei Umweltinformationen im Sinne des UIG und die im Standortauswahlverfahren tätigen Akteure, das BfE und das BfS, zur Information verpflichtete Stellen.³³¹ Beim Informationsanspruch nach dem UIG sind aber von den zur Information verpflichteten Stellen grundsätzlich die Ablehnungsgründe nach §§ 8, 9 UIG zu berücksichtigen. Danach ist in einer Abwägung zu beurteilen, ob der Antrag auf Informationszugang zum Schutz der in §§ 8 und 9 UIG geschützten Rechtsgüter wie z.B. dem Schutz der Vertraulichkeit von Beratungen oder dem Schutz von geistigem Eigentum abzulehnen ist oder ob das öffentliche Interesse an der Offenlegung überwiegt. Hinsichtlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bestehe dabei in der Praxis häufig eine sehr restriktive Handhabung.³³²

Die AG 2 kam deshalb zu dem Ergebnis, dass dem Bedarf nach Transparenz durch die bestehenden Regelungen nur zum Teil Genüge getan wird: Grundsätzlich müsste gewährleistet werden, dass alle Daten, die für das Standortauswahlverfahren entscheidungserheblich sind, unabhängig von der konkreten Form ihrer Aufarbeitung, der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Dabei müsse der Informationszugang für die Öffentlichkeit möglichst einfach gestaltet werden. Deshalb sollten alle entscheidungserheblichen Informationen auch ohne einen gesonderten Antrag nach dem UIG der allgemeinen Öffentlichkeit offen stehen. Eine etwaige gesetzliche Regelung könne etwa durch eine ausdrückliche gesetzliche Bezugnahme auf den § 10 UIG erfolgen, welcher eine aktive Informationspflicht der informationspflichtigen Stellen nach dem UIG grundsätzlich vorschreibe.³³³

³²⁹ Vgl. K-Drs./AG2-30 vom 7. April 2016, S. 1.

³³⁰ Umweltinformationsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Oktober 2014 (BGBl. I S. 1643)

³³¹ Vgl. K-Drs./AG2-30 vom 7. April 2016, S. 1.

³³² Vgl. 17. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 9. Mai 2016, Wortprotokoll, S. 57.

³³³ Vgl. 16. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 11. April 2016, Wortprotokoll, S. 38ff.

13 Verankerung von Sicherheitsanforderungen im StandAG

Die Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle waren insbesondere Thema der Arbeitsgruppe 3 „Gesellschaftliche und wissenschaftlich-technische Entscheidungskriterien sowie Kriterien für Fehlerkorrekturen“. Diese kam zu dem Ergebnis, dass die Sicherheitsanforderungen, die am 30. Oktober 2010 vom Länderausschuss für Atomkernenergie mehrheitlich gebilligt wurden, grundsätzlich dem Stand von Wissenschaft und Technik und dem internationalen Diskussionsstand entsprechen, aber dennoch eine Fortschreibung der Sicherheitsanforderungen vor Beginn des Standortauswahlverfahrens erfolgen sollte. Die Sicherheitsanforderungen erstrecken sich bislang nicht auf das Auswahlverfahren. Sie gelten vielmehr für einen ausgewählten Standort, sind jedoch auch für das Auswahlverfahren relevant, weil in dessen Verlauf mehrere Sicherheitsuntersuchungen anhand von Sicherheitsanforderungen durchzuführen sind.

Für die Arbeitsgruppe „Evaluierung“ (AG 2) ergab sich aus dem § 4 Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit Abs. 5 des Standortauswahlgesetzes (StandAG) der Prüfauftrag, ob und wie die überarbeiteten Sicherheitsanforderungen gesetzlich zu verankern seien.

Die Kommission empfiehlt (mehrheitlich), im StandAG allgemeine Sicherheitsanforderungen zu verankern und eine Ermächtigungsgrundlage für eine untergesetzliche Regelung (Verordnung) auf Grundlage der Verwaltungsvorschriften des BMUB von 2010 zu schaffen. Diese Verordnung soll unter Beteiligung der Bundesländer und der Öffentlichkeit erstellt werden und spätestens zum 1. Januar 2018 vorliegen. Alle zehn Jahre soll sie überprüft werden.

Bei der Abwägung dieser Empfehlungen war insbesondere relevant, dass das Atomgesetz (AtG) bereits eine Ermächtigungsgrundlage zur Verankerung von Sicherheitsanforderungen in § 12 Abs. 1 Nr. 9 AtG enthalte, die mit Zustimmung des Bundesrates jeder Zeit umgesetzt werden könne. Als Einwand gegen die Schaffung einer neuen Verordnung wurde jedoch geltend gemacht, dass die momentane Praxis, Sicherheitsanforderungen als Verwaltungsvorschriften auszugestalten, zweckdienlich sei und diskutiert, ob dies geändert werden müsse. Bisher würden nur bei europarechtlich vorgeschriebenen Regulierungen detaillierte Verordnungen geschaffen. Problematisch erscheine insbesondere, dass die Sicherheitsanforderungen sehr detailliert und technisch ausgestaltet seien und sich damit von anderen Verordnungstexten unterscheiden. Auch wurde argumentiert, dass bei untergesetzlichen Regelwerken eine Novellierung einfacher möglich sei. Dem entgegen stand das Plädoyer für eine gesetzliche Verankerung der Sicherheitsanforderungen, um Rechtssicherheit zu schaffen und dem Mandat aus § 4 Abs. 2 S. 2 in Verbindung mit § 4 Abs.

5 StandAG zu entsprechen. Insbesondere die Verankerung einer Ermächtigungsgrundlage im StandAG erscheine geeignet, der Anwendung von Sicherheitsanforderungen bereits im Suchprozess Rechnung zu tragen.

Kontrovers diskutiert wurde des Weiteren, ob eine zu schaffende Verordnung mit oder ohne Zustimmung der Bundesländer erlassen werden sollte. Bislang war dies in atomrechtlichen Angelegenheiten immer der Fall, da es sich hierbei um eine Auftragsverwaltung durch die Bundesländer handelte. Hiergegen wurde argumentiert, dass dies bei einer neuen Verordnung nicht mehr nötig sei, weil künftig die Handlungen nach dieser Verordnung nur von Bundesbehörden vollzogen würden. Dem entgegen stand das Argument, die Sicherheitsanforderungen umfassender im politischen Raum zu diskutieren und Vertrauen zu schaffen. Dies würde eine Zustimmung der Bundesländer erforderlich machen.

Die regelmäßige Überprüfung der zu schaffenden Verordnung wurde überwiegend deshalb begrüßt, da sich hierin das lernende Verfahren bei Suche, Errichtung und Betrieb eines Endlagers manifestiere.

Des Weiteren wurde diskutiert, ob eine Regelung zu Sicherheitsanforderungen vergleichbar der Festlegung der besten verfügbaren Technik (BREFs) im untergesetzlichen Regelwerk des Bundesimmissionsschutzgesetzes zu verankern sei. Hervorgehoben wurde, dass dies ein bewährtes Verfahren sei, was sich nicht zuletzt darin ausdrücke, wie Nichtregierungsorganisationen in die Festlegung von Standards zum Stand der Wissenschaft bzw. der besten verfügbaren Technik einbezogen werden können. Dem wurde vom BMUB entgegen gehalten, dass die Einbeziehung der Nichtregierungsorganisationen auch bei der Formulierung der Sicherheitsanforderungen 2010 stattgefunden hätte und auch für die anstehende Überarbeitung geplant sei.