

Geschäftsstelle

**Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. 258**

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Entwurf des Berichtsteils zu Teil B – Kapitel 8.8 (Vorschläge der Kommission an den Gesetzgeber)

Tischvorlage der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2
für die 32. Sitzung der Kommission am 20. Juni 2016

ERSTE LESUNG
BEARBEITUNGSSTAND: 20.06.2016

8.8 Vorschläge der Kommission an den Gesetzgeber

Gemäß § 4 Absatz 1 des Standortauswahlgesetzes unterzieht die Kommission das Gesetz einer Prüfung und unterbreitet Bundestag und Bundesrat Empfehlungen für die Novellierung, die gemäß § 4 Absatz 4 StandAG Grundlage für die Evaluierung des Gesetzes durch den Bundestag sind. Diese Empfehlungen werden – abgesehen von den in den Kapiteln 6 und 7 dargelegten Vorschlägen zu den für den Ablauf des Standortauswahlverfahrens relevanten Entscheidungsgrundlagen und zur Beteiligung der Öffentlichkeit – nachstehend wie folgt zusammengefasst.

8.8.1 Organisationsstruktur

Die im derzeitigen Standortauswahlgesetz angelegte Organisationsstruktur ist änderungsbedürftig. Insbesondere die vorgesehene Behördenstruktur ist nicht geeignet, die vielfältigen Aufgaben im Endlagerbereich sachgerecht und zügig zu lösen.¹ Daher empfiehlt die Kommission:²

- Die Betreiberaufgaben des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS), der Deutschen Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE) und der 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 zum Beispiel durch eine Clearingstelle ermöglicht werden.
- Sämtliche Aufgaben und Ressourcen des BfS als Betreiber, der DBE und der Asse GmbH als Verwaltungshelfer bei Planung, Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Endlagern sowie des BfS als Vorhabenträger nach dem StandAG werden unverzüglich auf die neue Gesellschaft übertragen.
- Die BGE wird in privater Rechtsform geführt. Ihre wesentliche Aufgabe ist die Standortsuche sowie der Bau, der Betrieb und die Stilllegung von Endlagern für radioaktive Abfallstoffe. Sie ist nicht direkt an die öffentliche Haushaltswirtschaft gebunden.
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend dem Standortauswahlgesetz ist sicherzustellen.
- Die staatlichen Regulierungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben im Bereich Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle

¹ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; Eckpunktepapier zum Thema „Behördenstruktur“. K-Drs./AG2-9.

² Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; K-Drs. 91NEU.

werden – soweit sie nicht von den Ländern wahrgenommen werden – in einem Bundesamt konzentriert. Das Bundesumweltministerium 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.

[Ergänzend empfiehlt die Kommission, dass die Beteiligungsverwaltung für die BGE durch das BMUB wahrgenommen wird.]

Bedeutung von Handelsabkommen der Europäischen Union für die Organisationsstruktur

Im Zuge der Beratungen über die Ausgestaltung der behördlichen Strukturen bzw. Vorhabenträger befasste sich die Kommission auch mit der Frage, ob und inwieweit geplante Handelsabkommen der EU (CETA, TTIP und TiSA³) Vorgaben für die Entscheidungen zur Lagerung hoch radioaktiver Abfälle machen [im Einzelnen vgl. Kapitel 8.7.1]. Konkret kam die Frage auf, ob durch die relativ freie Aufstellung eines als privatrechtliche Gesellschaft ausgestalteten Vorhabenträgers im Suchprozess die Möglichkeit bestehen könnte, dass sich Unternehmen aus anderen Ländern auch um die Errichtung eines Endlagers in Deutschland bemühen könnten. Dies könnte wiederum dazu führen, dass der Vorhabenträger, den die Kommission nach intensiver Diskussionen als Bundes-Gesellschaft vorgeschlagen hat, im Wettbewerb keine Berücksichtigung findet.⁴

In seinem Schreiben vom 27. November 2015 hat Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel auf Bitte der Kommission klargestellt, dass Handelsabkommen der Europäischen Union die bisherige oder zukünftige Struktur von Behörden oder die Auswahl eines Vorhabenträgers zur Lagerung hoch radioaktiver Abfälle in Deutschland nicht vorgeben oder beeinflussen dürfen.⁵ Dafür werde die Bundesregierung in zukünftigen Handelsabkommen Sorge tragen. Damit liegt eine Einschätzung der Bundesregierung vor, die als Selbstverpflichtung bzw. Absichtserklärung für die weiteren Verhandlungen in Bezug auf zukünftige Handelsabkommen gilt. Für die Kommission ergibt sich demnach kein weiterer Handlungs- oder gesetzlicher Präzisionsbedarf.

8.8.2 Rechtsschutz einschließlich des Rechts zukünftiger Generationen auf Langzeitsicherheit

Das Thema eines angemessenen Rechtsschutzes im Auswahlverfahren nach dem Standortauswahlgesetz [im Einzelnen vgl. Kapitel 8.3] sowie in dem sich anschließenden

³ 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; 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.

⁴ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; 10. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 21. September 2015, Wortprotokoll, Seite 35.

⁵ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; K-Drs.142.

Genehmigungsverfahren nach dem Atomgesetz (AtG) wurde getrennt nach der „Vereinbarkeit der bestehenden gesetzlichen Regelungen mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts“ sowie den „Rechtsschutzoptionen im innerstaatlichen Recht“ behandelt.

Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben

Die Kommission hat festgestellt, dass der derzeit im Standortauswahlgesetz gewährte Rechtsschutz den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der UVP-Richtlinie und dem Artikel 9 Absatz 2 der Aarhus-Konvention nicht genügt. Die in Umsetzung des Artikel 9 Absatz 2 der Aarhus-Konvention ergangenen Rechtsschutzvorgaben der UVP-Richtlinie schreiben vor, dass bei Vorhabengenehmigungen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, Nichtregierungsorganisationen die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit des abschließenden Akts eines Genehmigungsverfahrens (gerichtlich) überprüfen lassen können. Vor diesem Hintergrund schlägt die Kommission unter Implementierung einer neuen, dem § 17 Absatz 4 StandAG nachgebildeten Rechtsschutzmöglichkeit, umfassende Änderungen der §§ 19 und 20 StandAG vor. Damit wird den gemeinschaftsrechtlichen Erfordernissen Rechnung getragen.

Rechtsschutzoptionen im innerstaatlichen Recht

[Frage der Beibehaltung des Rechtsschutzes nach § 17 StandAG ist noch zu entscheiden.]

Das Recht auf Überprüfung der Langzeitsicherheit als Element der Schadensvorsorge in Auswahlverfahren durch Verbände, betroffene Gemeinden und deren Einwohnerinnen und Einwohner ist im geltenden Recht bereits durch entsprechende Regelungen gesichert. Einer Änderung des Standortauswahlgesetzes bedarf es daher insoweit nicht. [Die Kommission empfiehlt, dass eine solche Regelung auch in das Atomgesetz aufgenommen werden sollte.]

8.8.3 Frühzeitige Sicherung potentieller Standorte

Im Zuge ihrer Beratungen zum Themenkomplex Veränderungssperre [im Einzelnen vgl. Kapitel 8.4] hat die Kommission die Bundesregierung mit Beschluss vom 20. April 2015 gebeten, „unverzüglich eine gesetzliche Regelung [...] zu erarbeiten, die eine frühzeitige Sicherung von Standortregionen oder Planungsgebieten für potenzielle Endlagerstandorte ermöglicht.“⁶ Dies hat der Bundesrat wortgleich in seinen Beschluss zur Ersten Verordnung zur Änderung der Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung vom 12. Juni 2015 übernommen.⁷ Zugleich stimmte der Bundesrat der Verlängerung der Veränderungssperre für Gorleben nur mit der Maßgabe zu, dass deren Laufzeit am 31. März 2017 ausläuft. Die Bundesregierung hat zugesagt, für eine zügige Umsetzung dieser Empfehlung zu sorgen.

⁶ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; Beschluss, K-Drs. 102NEU. 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 (ebd.).

⁷ Vgl. Erste Verordnung zur Änderung der Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung, BR-Drs. 136/15, Beschluss vom 12. Juni 2015; für diese Verordnung war nach § 54 Absatz 2 AtG die Zustimmung des Bundesrates erforderlich.

8.8.4 Exportverbot

Nach geltendem Recht besteht für bestrahlte Brennelemente aus Reaktoren zur Energieerzeugung (Leistungsreaktoren) ein Wiederaufarbeitungs- und Exportverbot. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission die Frage einer Erweiterung dieses Verbots auf Forschungsreaktoren intensiv diskutiert und dazu mehrheitlich folgenden Beschluss gefasst:

„Die Kommission 1. spricht sich für die gesetzliche Einführung eines generellen Exportverbots für hoch radioaktive 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.“⁸ Die Kommission sieht in dieser Erweiterung ein wichtiges Signal, um das Ziel einer umfassenden Endlagerung von bestrahlten Brennelementen im Inland zu unterstreichen. Zugleich hält es die Kommission aber für unabdingbar, dass Wissenschaft und Spitzenforschung wie zum Beispiel Materialforschung und Forschung für medizinische Zwecke in Deutschland nicht eingeschränkt werden.

8.8.5 Sicherung von Daten und Informationszugang

Die Sicherung von Daten ist eine zentrale Sicherheitsmaßnahme für die gesamte Kette der nuklearen Entsorgung. Sie ist zugleich von besonderer Bedeutung für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Standortauswahlverfahren.

Zur besseren Sicherung von Daten zu Dokumentationszwecken [im Einzelnen vgl. Kapitel 8.7.6] sieht die Kommission neben den bereits vorhandenen atom- und strahlenschutzrechtlichen Normen ergänzenden gesetzlichen Handlungsbedarf. Sie empfiehlt die Einrichtung einer geeigneten zentralen Stelle, die diese Dokumentation hauptverantwortlich vornimmt. Alle relevanten Informationen sind von den derzeitigen Informationsinhabern für diese Einrichtung bereit zu stellen. Dabei sind nähere Einzelheiten wie z.B. Zugriffs-, Einsichts- und Eigentumsrechte zu klären. Schließlich wird auf diese Weise ein aktives Dauerbewahren von Informationen für künftige Generationen sichergestellt.

Die Kommission schlägt vor, das Atomgesetz oder das derzeit von der Bundesregierung in Erarbeitung befindliche neue Strahlenschutzgesetz um entsprechende Regelungen zu ergänzen. Dabei empfiehlt es sich, für diese Regelungen eine Verordnungsermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen vorzusehen.

Beim Informationszugang im Standortauswahlverfahren [im Einzelnen vgl. Kapitel 8.6] ist zwischen dem Zugang öffentlicher Stellen zu geologischen Daten und dem Informationszugang der Öffentlichkeit zu unterscheiden.

Bei der Endlagersuche ist mit Blick auf das besondere öffentliche Interesse an einem langzeitsicheren Endlager von einem umfassenden Informationszugang der zuständigen öffentlichen Stellen auszugehen. Das besondere öffentliche Interesse an einer langzeitsicheren Endlagerung müsste deshalb regelmäßig das private Geheimhaltungsinteresse schon nach geltendem Recht überwiegen und damit eine Herausgabe der benötigten Daten auch dann ermöglichen, selbst wenn der Dateninhaber dem nicht zugestimmt hat. Angesichts der

⁸ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; Beschluss, K-Drs. 131NEU.

gängigen, nicht immer klaren Verwaltungspraxis ist jedoch eine klarstellende gesetzliche Regelung zu empfehlen.

Auch beim Informationszugang der Öffentlichkeit empfiehlt die Kommission eine entsprechende Ergänzung des geltenden Rechts. Dabei sollte ein öffentliches Informationsregister für die Unterlagen des Vorhabenträgers und des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung (BfE) vorgesehen werden, um eine aktive Befassung der Öffentlichkeit mit den anstehenden Fragestellungen zu ermöglichen. Die Regelung muss sicherstellen, dass alle relevanten Dokumente und Informationen aktiv veröffentlicht werden, die in dem vergleichenden Standortauswahlverfahren herangezogen werden.

8.8.6 Umweltprüfungen und Raumordnung im Standortauswahlverfahren

Die Kommission ist der Auffassung dass das Standortauswahlverfahren für ein Endlager insbesondere für hoch radioaktive Abfallstoffe unter Einbeziehung von Standortauswahl und Raumordnung [im Einzelnen vgl. Kapitel 8.7.4] umfassend im StandAG geregelt ist. In diesem Verfahren sind Fragen der Raumverträglichkeit unter Einbeziehung von Ländern und Kommunen abschließend zu prüfen; jedenfalls ist kein eigenständiges Raumordnungsverfahren neben dem Verfahren nach dem Standortauswahlgesetz durchzuführen.⁹ In diesem Verfahren ist die Auswahl des Endlagerstandorts primär am Maßstab der Sicherheit zu orientieren.¹⁰ Um dies zu gewährleisten, schlägt die Kommission vor, eine an § 28 Satz 1 des Netzausbaubeschleunigungsgesetzes Übertragungsnetz (NABEG) angelehnte Regelung in das Standortauswahlgesetz aufzunehmen. Diese Vorschrift sollte so ausgestaltet werden, dass sie neben der Raumordnung auch andere planungsrechtliche Vorgaben, insbesondere die Bauleitplanung, erfasst.

8.8.7 Komparatives Verfahren der Standortauswahl

Das Standortauswahlgesetz hat zum Ziel, in einem vergleichenden (komparativen) Verfahren den unter Sicherheitsgesichtspunkten besten Standort für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Absatz 3 Satz 1 des Atomgesetzes zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet. Nach Auffassung einiger Kommissionsmitglieder ist der Begriff des „Standortes mit der bestmöglichen Sicherheit“ im Standortauswahlgesetz aber nicht ausreichend definiert; zudem seien § 17 StandAG und insbesondere § 19 StandAG nicht so eindeutig formuliert, dass dieser Wille des Gesetzgebers klar zum Ausdruck kommt. Andere Mitglieder vertraten hingegen die Auffassung, dass sich schon das geltende Standortauswahlgesetz klar für ein vergleichendes Standortauswahlverfahren entscheide und mithin eine Gesetzesänderung entbehrlich sei.

Nach umfassender Erörterung verständigte sich die Kommission vor diesem Hintergrund zu empfehlen, die §§ 1 und 19 StandAG [wie in Kapitel 8.7.5 beschrieben / wie folgt] zu präzisieren.

[§ 1 Ziel des Gesetzes
(Satz 1 geändert, Satz zwei neu)
(1).....

⁹ Vgl. Kommission zur Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe; 14. Sitzung der Arbeitsgruppe „Evaluierung“ vom 1. Februar 201, Wortprotokoll, Seite 51.

¹⁰ Ebd., Seite 51 f.

§ 19 Abschließender Standortvergleich
(Neuer Absatz 1 Satz 1; Satz 2 geändert.....)
(1).....]

8.8.8 Verankerung von Sicherheitsanforderungen

Die Kommission hat nach § 4 Absatz 2 Nummer 2 i.V.m. Absatz 5 StandAG die Aufgabe zu prüfen, ob und wie allgemeine Sicherheitsanforderungen gesetzlich zu verankern sind.

Die in diesem Bericht für das Standortauswahlverfahren vorgeschlagenen Entscheidungsgrundlagen, insbesondere die in Kapitel 6 näher erläuterten Mindest-, Ausschluss- und Abwägungskriterien, haben überwiegend den Charakter allgemeiner Sicherheitsanforderungen.¹¹ Sie sollten daher unmittelbar im Standortauswahlgesetz verankert werden. Ergänzend empfiehlt die Kommission, dort auch eine Verordnungsermächtigung zur Regelung der im Standortauswahlverfahren relevanten Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle neu zu schaffen oder die einschlägige, im Atomgesetz bereits vorhandene Verordnungsermächtigung für diese Zwecke zu modifizieren. [Auf eine Beteiligung des Bundesrates am Verordnungsverfahren kann verzichtet werden, weil die Durchführung des Standortauswahlverfahrens allein durch Einrichtungen des Bundes erfolgt.] Die unter Beteiligung der Länder und der Öffentlichkeit zu erarbeitende Verordnung sollte möglichst bereits mit Beginn des Standortauswahlverfahrens vorliegen. Sie sollte mindestens alle 10 Jahre geprüft und erforderlichenfalls an den Stand von Wissenschaft und Technik angepasst werden.

8.8.9 Verankerung des Atomausstieges im Grundgesetz

Die Frage einer Verankerung des Atomausstieges im Grundgesetz [im Einzelnen vgl. Kapitel 8.7.8] wurde in der Kommission früh aufgeworfen und umfassend erörtert. Im Ergebnis sieht die Kommission eine rechtliche Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz als grundsätzlich möglich an. Eine Verankerung im Grundgesetz würde den Atomausstieg nicht unumkehrbar machen, aber eine starke faktische Bindungswirkung erzeugen. Die letztendlich maßgebliche Abwägung zwischen der Nutzung der Symbolwirkung einer Verfassungsänderung zur gesellschaftlichen Befriedung und den mit einer Entpolitisierung des Themas verbundenen verfassungspolitischen Vorbehalten ist eine höchst politische Entscheidung, die die Kommission – auch mit Blick auf ihren gesetzlichen Auftrag – weder präjudizieren sollte noch möchte. Die Kommission empfiehlt daher dem Gesetzgeber, die in den zwei zu diesem Thema eingeholten Gutachten¹² angestellten Erwägungen gründlich zu prüfen und in seine Entscheidung hinsichtlich etwaigen Handlungsbedarfs einzubeziehen.

¹¹ Vgl. Wortprotokoll der 18. Sitzung der AG 2 vom 6. Juni 2016, S. [...].

¹² In diesem Zusammenhang liegen zwei Rechtsgutachten für die Kommission vor: Gutachten Gärditz K-MAT 61; Gutachten Roßnagel K-MAT 62.