SPD
BUNDESTAGS
FRAKTION
Arbeitsgruppe Umwelt

8. Februar 2012

Gutachten im Auftrag der SPD-Bundestagsfraktion

Entwurf des Bundesumweltministeriums zum Standortauswahlgesetz vom 2.02.2012

Gutachter: Dr. Wolfgang Renneberg büro für atom SICHERHEIT

Die vorliegende Bewertung des Gesetzentwurfs des Bundesumweltministeriums beschränkt sich auf diejenigen Fragen, die grundlegende Bedeutung haben.

Mit dem jetzt vorgelegten 2. Entwurfs für ein Endlagersuchgesetz hat das Bundesumweltministerium die grundlegenden Mängel des ersten Entwurfs nur zu einem geringen Teil beseitigt.

I. Grundmangel des Verfahrens

Der Entwurf leidet wie sein Vorgänger daran, dass die Suche nach dem bestmöglichen Endlagerstandort als etwas Neues dargestellt wird, welches außerhalb des Verfahrens des bisherigen Atomgesetzes liege.

Dem widersprechen nicht nur die bisherigen gesicherten Erkenntnisse aus dem Untersuchungsausschuss Gorleben, sondern auch den geltenden Regelungen des Atomgesetzes:

- Die Verpflichtung des Bundes zur Einrichtung von Endlagern ist in § 9a Abs. 3 Satz 1 des Atomgesetzes geregelt. Mit dieser Pflicht ist der gesamte Pflichtenkreis zur Bereitstellung des Endlagers in Abgrenzung zum Pflichtenkries der Länder gemeint, die nach dieser Norm lediglich die Zwischenlager bereitstellen müssen (a.a.O.). Zur Pflicht der Einrichtung eines Endlagers gehört

zweifellos die Auswahl des Endlagerstandorts als der wesentliche Teil des Verfahrens zur Bereitstellung eines Endlagers. Für die Einrichtung von Endlagern und damit auch für die Auswahl des Standorts sollten danach auch die Schutzziele des § 1 AtG gelten. Geschützt werden sollen danach Leben, Gesundheit und Sachgüter, Schäden sollen ausgeglichen werden, die innere oder äußere Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland darf nicht gefährdet werden, die Erfüllung der internationalen Verpflichtungen soll gewährleistet sein. (§ 1 AtG)

Gleichwohl wird die Standortauswahl durch das jetzige Verfahren als etwas betrachtet, was als „Vorfeldentscheidung" mit der Endlagereinrichtung als solches nichts zu tun habe. Das vom BMU vorgesehene Verfahren stellt die Endlagersuche aus diesem vorgesehen Rahmen heraus als ein isoliertes Verfahren neben das Atomgesetz, für welches die Schutzzecke des Atomgesetzes nicht mehr gelten.

- Das Atomgesetz läßt in § 9 b die Planfeststellung über ein Endlager nur zu, wenn die bestmögliche Schadensvorsorge gewährleistet ist. Die bestmögliche Sicherheit der Endlagerung kann aber nur durch den bestmöglichen Standort gewährleistet werden kann. Deshalb fordert bereits die jetzt geltende gesetzliche Regelung die Auswahl des bestmöglichen Standorts. Jedes weitere Verfahren, dass sich mit der bisherigen mangelhaften Standortauswahl und der daraus resultierenden der Entscheidung für Gorleben begnügen würde, wäre nach heutiger Rechtslage rechtswidrig.

  Die Tatsache, dass die Anforderungen im geltenden § 9b AtG die Standortauswahl als Voraussetzung nicht explizit nennen, spricht genauso wenig dagegen, wie die Tatsache, dass alle anderen konkreten Voraussetzungen (Erkundung, erforderliche Barrieren…, Anforderungen an das Verschlusskonzept etc.) in dieser Vorschrift auch nicht genannt sind. § 9b begnügt sich eben damit, die „nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge" ganz allgemein zu fordern. Dass hierzu die Standortauswahl nach Stand von Wissenschaft und Technik ge-

hört, kann nicht ernsthaft bestritten werden.[1] Selbst man sich auf den Standpunkt stellte, ein umfassendes Standortauswahlverfahren habe *nach früherer Auffassung* nicht zur Endlagerbereitstellungsverpflichtung nach § 9a gehört, ergibt sich daraus nichts anderes. Denn insoweit gewährleistet der Bezug auf den bestmöglichen Grundrechtsschutz eine dynamische Schadensvorsorge, bei der der aktuelle Erkenntnisstand maßgebend ist (BVerfGE 49, 89, 139f.).[2]

- Von den Befürwortern des Standortes Gorleben wurde bislang versucht nachzuweisen, dass es eine wissenschaftliche begründete Auswahl des Standortes Gorleben gegeben habe, die den Anforderungen der bestmöglichen Schadensvorsorge nach dem Atomgesetz genügt. Diese Versuche sind spätestens im Verlaufe der Vernehmungen von Zeugen und Sachverständigen im Untersuchungsausschuss Gorleben des Deutschen Bundestages gescheitert. Der vorliegende Entwurf versucht, die erforderliche Standortauswahl nunmehr als etwas Neues darzustellen, dass aus politischen Gründen zusätzlich geregelt, aber nicht als rechtlich notwendiger Bestandteil einer Endlagerbereitstellung erscheint. Damit werden das bisherige völlig unzureichende Verfahren um den Standort Gorleben und seine Verantwortlichen politisch entlastet um den Preis, dass ein rechtlich untrennbares Glied der

---

[1] Dazu enthält die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 2.11.1995 (BVerwGE 100, 1)auch nicht etwa eine gegenteilige Aussage. Das Bundesverwaltungsgericht nimmt in dieser Entscheidung lediglich Stellung zu der Frage, ob das Erkundungsverfahren nach § 9b AtG planfestgestellt werden muss, nicht aber dazu ob eine korrekte Standortauswahl und fachgerechte Erkundung Rechtsvoraussetzung für eine Planfeststellung sind. Im Übrigen geht das Bundesverwaltungsgericht in dieser Entscheidung von einem Sachverhalt aus, der den tatsächlichen Vorgängen bei der Endlagerbereitstellung nicht entspricht. Standortauswahlverfahren und Erkundungsverfahren sind nach internationalem Standard wesentlicher, wenn nicht gar der entscheidende Teil der Endlagerbereitstellung im Rahmen eines iterativen Prozesses, der in seinen einzelnen Schritten das Endlager bereits gestaltet. Dies gilt erst recht und ganz offensichtlich insbesondere bei der Erkundung des Standorts.

[2] Die Alternative zum Standortauswahlgesetz wäre danach eine Konkretisierung und Modernisierung des veralteten verwaltungsrechtlichen Endlagerbereitstellungsverfahrens mit der Klarstellung, dass die Auswahl des Standorts wesentlicher Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens ist. Entscheidungen des Parlaments können in dieses Verfahren eingebunden werden. (vgl. Grundsätze und Eckpunkte für ein Endlagersuchverfahren, Beschluss der SPD Bundestagsfraktion vom 24.01.2012)

Verpflichtung zur Endlagerbereitstellung nach § 9a AtG aus dem Verwaltungsverfahren herausgenommen wird.

Die Herausnahme der Standortauswahl aus dem rechtlich geregelten Verfahren der Endlagerbereitstellung hat erhebliche Konsequenzen:

1. **Für das Standortauswahlverfahren werden die übergeordneten Schutzziele des Atomgesetzes außer Kraft gesetzt.**

2. **Nach dem vorgesehenen Verfahren bedarf es weiterhin keiner Genehmigung oder Planfeststellung für die Erkundung.** Die wesentlichen Fragen der Gestaltung des Endlagers werden bereits im Rahmen der Erkundung festgelegt. Über die Sicherheit des Endlagers wird deshalb in einem weiten nicht weiter überprüfbaren Beurteilung- und Ermessensspielraum faktisch allein durch das Bundes Institut entschieden, dessen Entscheidungen rechtlich praktisch unangreifbar sind.

3. **Als Gesetzgebungsverfahren entziehen sich die Verfahren und Entscheidungen einer verwaltungsgerichtlichen Überprüfung.**

4. **Im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahren werden die Betreiber von der Verpflichtung zur Übernahme der Kosten (einschließlich der Erkundungskosten) befreit**, da es keine Rechtsgrundlage gibt, die Betreiber zur Übernahme von Kosten für Maßnahmen zu verpflichten, die der Vorbereitung von Gesetzen dienen. Auch der zweite Entwurf enthält keine Ausführungen dazu, wie das Verfahren finanziert werden soll und entlastet damit die Betreiber weiterhin um Kosten im Milliardenbereich, die sie nach bestehender Gesetzeslage tragen müssten. Zugleich würde die Kostenentlastung der Betreiber gegen Artikel 4 Abs. 3 e der Direktive des Europäischen Rates vom 19. Juli 2011[3] verstoßen.

[3] *„the costs for the management of spent fuel and radioactive waste shall be borne by those who generated these materials;" article 4,3e, Council Directive 2011/70/Euratom of 19 July 2011*

Alternative:

Eine alternative Vorgehensweise enthalten die Grundsätze und Eckpunkte für ein Endlagersuchverfahren der Bundestagsfraktion der SPD[4]. Falls jedoch der Weg über ein unabhängiges Standortauswahlgesetz beibehalten werden soll, bedarf es

- **Regelungen zur rechtssicheren und langfristig nachhaltigen Finanzierung des gesamten Verfahrens durch die Betreiber**

- **Regelungen für eine effizienten öffentliche Kontrolle, insbesondere auch des Erkundungsverfahren zum Ausgleich der fehlenden gerichtlichen Anfechtungsmöglichkeit (Rechtsschutz durch vorgezogene Verfahrensbeteiligung)**

- **Regelungen, die die Geltung der Schutzziele des Atomgesetzes auch für das Standortauswahlverfahren und die Erkundung verbindlich machen.**

II. Gorleben

Im Entwurf ist weiterhin die Option enthalten, Gorleben als Referenzstandort zu privilegieren und nicht nach den festzulegenden Ausschlusskriterien zu überprüfen. Die bereits jetzt bekannten geologischen Nachteile des Standortes Gorleben lassen den Schluss zu, dass Gorleben die Standortauswahlkriterien nicht erfüllt.[5] Eine Privilegierung Gorlebens ist deshalb abzulehnen. Darüber hinaus würde eine Privilegierung Gorlebens die Grundsätze einer fairen Verfahrensführung verletzen und damit die Glaubwürdigkeit des gesamten Verfahrens in Frage stellen. **Für den Fall das Gorleben überhaupt in das Verfahren einbezogen werden sollte, muss es sich den gleichen Verfahrensanforderungen stellen wie die anderen Standorte auch.**

---

[4] Siehe Fußnote 2

[5] Vgl. zusammenfassend: Kleemann, Bewertung des Standortes Gorleben, Gutachten im Auftrag der Rechtshilfe Gorleben e.V., 29.11.2011

III. Gesetzliche Festlegung der Sicherheitskriterien

Gesetzlich festgelegt werden sollen lediglich die „allgemeinen Sicherheitskriterien" (vgl. § 9 Abs.2). Die Abgrenzung zwischen allgemeinen Sicherheitskriterien (§ 9 Abs.2), die gesetzlich festgelegt werden und den vom Bundesinstitut festzulegenden Sicherheitskriterien ((§ 12 Abs. 2) ist auch im neuen Entwurf des Gesetzes weiterhin zu unpräzise und stellt keine Grundlage für eine gesetzliche Regelung dar. Der Entwurf lässt damit die Frage offen, ob die Sicherheitskriterien, die für die Auswahl des Standorts, für den Vergleich der Standorte und für die Beurteilung des Langzeitsicherheitsnachweises gesetzlich oder durch das unabhängige Bundesinstitut festgelegt werden sollen. Das ist verfassungsrechtlich bedenklich. **Alle wesentlichen spezifischen Sicherheitskriterien müssen gesetzlich festgelegt werden.** Da das Bundesumweltministerium bereits über ausgereifte Entwürfe der wesentlichen spezifischen Sicherheitskriterien, insbesondere für die Führung des Langzeitsicherheitsnachweises und den Standortvergleich verfügt, kann die Frage auf Grund einer konkreten Entscheidungsvorlage entschieden werden.

IV. Das Bundesinstitut und der Vorhabenträger

Im neuen Entwurf sind für die parlamentarische Kontrolle sowie das Verfahren der Ernennung des Präsidenten/der Präsidentin des Bundesinstituts noch keine Regelungen vorgeschlagen.

Das Bundesinstitut soll einen großen Teil der Verantwortung für die Sicherheit übernehmen, die bislang vom Bundesamt für Strahlenschutz und dem parlamentarisch verantwortlichen Bundesumweltministerium getragen werden. Das Bundesamt ist in diesem Verantwortungsbereich einerseits gegenüber Bundesumweltminister, der Bundesumweltminister gegenüber dem Bundeskanzler und auch direkt dem Parlament gegenüber rechenschaftspflichtig. Er kann vom Bundeskanzler/Bundeskanzlerin entlassen werden. Die exekutiven Rechenschaftspflichten sollen beim Bundesinstitut allesamt entfallen. Eine fachliche Kontrolle, wie sie durch das Bundesumweltministerium gegenüber einem Bundesamt existiert soll abgeschafft werden.

Die zu schaffende parlamentarische Rechenschaftspflicht und Kontrolle müssten deshalb so stark ausgestaltet sein, dass sie die wegfallenden

Glieder der demokratischen Legitimationskette kompensieren könnten. Hierzu gehörte einerseits die Notwendigkeit einer parlamentarischen Bestätigung der Ernennung wie auch die Festlegung von Voraussetzungen für eine Abberufung durch das das Parlament. Zugleich müsste das Parlament in die Lage versetzt werden, die Entscheidungen des Bundesinstituts effektiv zu kontrollieren. Die bisherigen parlamentarischen Instrumente und Strukturen reichen dazu nicht aus.

Eine rechtliche Notwendigkeit, ein selbstständiges Bundesinstitut zu schaffen besteht nicht. Artikel 6 Abs.3 der Direktive des Europäischen Rates vom 19. Juli fordert lediglich die Trennung der Funktion des BMU als Fachaufsicht über den Antragsteller und Betreiber von Endlagern (Bundesamt für Strahlenschutz) von der Funktion als Bundesaufsicht über die Genehmigungsbehörde (Land).[6] Diese Funktionen können auch dadurch getrennt werden, dass das Bundesamt für Strahlenschutz eine selbstständige Stellung als Betreiber der Endlager (Konrad, Morsleben, Asse, …..) erhält. Als Antragsteller und Betreiber bedürfte es keiner besonderen Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament, da die staatlichen Entscheidungen weiterhin durch das Bundesumweltministerium getroffen würden.

Gegenüber dem Bundesinstitut als staatlicher Entscheidungs- bzw. Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde soll ein „Vorhabenträger" die Rolle des Antragstellers und späteren Betreibers übernehmen. In den laufenden Endlagerverfahren nimmt das Bundesamt für Strahlenschutz – neben anderen Funktionen - diese Rolle ein. Das Bundesamtes für Strahlenschutz, hat bei der Öffentlichkeitsbeteiligung und Verfahrenstransparenz sowie der Sanierungsbemühungen um die Asse Maßstäbe gesetzt. Bislang ist nicht begründet, warum der Entwurf des BMU nicht das Bundesamt für Strahlenschutz als Vorhabenträger benennt.

[6] „Member states shall ensure that the competent regulatory authority is functionally separate from any other body or organisation concerned with the [….] management of spent fuel and radioactive waste, in order to ensure effective independence from undue influence on its regulatory function."

V. Die Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Regelungen des Gesetzentwurfes zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind weiterhin unzureichend. Nach dem Grundkonzept des Regelungsentwurfs ist keine begleitende Beteiligung der Regionen mit klaren Auskunfts- und Aktenvorlagerechten vorgesehen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit beschränkt sich weitgehend auf die Veröffentlichung abgeschlossener Entwürfe für zu treffende Entscheidungen. Eine Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess ist nicht vorgesehen. Die Erwähnung von einzurichtenden Begleitgruppen im Begründungsteil des Gesetzentwurfs reicht nicht aus.

Zu regeln wären folgende Punkte:

- **Einrichtung von regionalen Begleitgruppen**
- **Volles Akteneinsichtsrecht der Begleitgruppen**
- **Unterstützung der Begleitgruppen mit unabhängigen Sachverstand; Sachverständige werden von der Begleitgruppe selbst gewählt**
- **Aktive periodischen Information der Begleitgruppen und der Öffentlichkeit über den jeweiligen Verfahrensstand**

Derartige Regelungen sind im Verfahren um die Endlagersuche in der Schweiz oder auch bei der Asse bereits langjährige Praxis.

VI. Ethikkommission

Der Vorschlag, eine Ethikkommission einzurichten, ist auch im neuen Entwurf nicht gestrichen. Eine Ethikkommission ist überflüssig.

Die Grundfragen der Endlagerung sind umfassend aufgearbeitet, insbesondere durch den AKEnd sowie durch zahlreiche Workshops, durch Gutachten verschiedenster Herkunft und Stellungnahmen der Entsorgungskommission. Es geht darum diese Fragen nach einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung politisch verantwortlich zu entscheiden. Sich hinter einer Ethikkommission zu verstecken, wird dieser Verantwortung nicht gerecht.