



# ENTRIA

ENTSORGUNGSOPTIONEN FÜR RADIOAKTIVE RESTSTOFFE:  
INTERDISZIPLINÄRE ANALYSEN UND  
ENTWICKLUNG VON BEWERTUNGSGRUNDLAGEN

## Grundfragen des Standortauswahlgesetzes - aus interdisziplinärer und rechtswissenschaftlicher Sicht

PD Dr. Ulrich Smeddinck,  
Institut für Rechtswissenschaft, Technische Universität Braunschweig  
Berlin, 29. Januar 2014

## Partner des Verbundprojektes ENTRIA (2013 - 2017) (1/2)

### ■ Niedersächsische Technische Hochschule (NTH)

#### - Technische Universität Clausthal

- Institut für Endlagerforschung
- Institut für Aufbereitung, Deponietechnik und Geomechanik
- Unterbeauftragungen, u.a. risicare GmbH (Schweiz)



#### - Technische Universität Braunschweig

- Institut für Rechtswissenschaften
- Institut für Grundbau und Bodenmechanik
- Institut für Baustoffe, Massivbau und Brandschutz



#### - Leibniz Universität Hannover

- Institut für Radioökologie und Strahlenschutz
- Institut für Werkstoffkunde



## Partner des Verbundprojektes ENTRIA (2/2)

- Karlsruher Institut für Technologie (KIT)
  - Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse
  - Institut für Nukleare Entsorgung
- Freie Universität Berlin
  - Forschungszentrum für Umweltpolitik
- Christian-Albrechts-Universität Kiel  
Philosophisches Seminar
  - Lehrstuhl für Philosophie und Ethik der Umwelt



## Ziele und Arbeitsgebiete (1/2)

- Disziplinäre und interdisziplinäre Forschung zu Aspekten der Schlüsseloptionen
  - Endlagerung in tiefen geologischen Formationen ohne Vorkehrungen zur Rückholbarkeit
  - Einlagerung in tiefe geologische Formationen mit Vorkehrungen zur Überwachung und Rückholbarkeit
  - Oberflächenlagerung

## Ziele und Arbeitsgebiete (2/2)

- Aussagen zu Vor- und Nachteilen im Hinblick auf:
  - Ethik und Moral
  - Technik, Sicherheit, Umweltauswirkungen
  - Recht
  - Akzeptanz, Kommunikation, Entscheidungsfindung, Realisierung
  
- Disziplinäre und interdisziplinäre Aus- und Weiterbildung
  
- Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit

## Arbeitspaket „Recht“ - bereits erschienen:

- **Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung III** (zusammen mit Ulf Roßegger), RATUBS 2/2013, S. 1 – 263
- **Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe – unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes** (zusammen mit Ulf Roßegger), Natur+Recht 2013, 548 – 556
- **Materialien zum Standortauswahlgesetz** (zusammen mit Ulf Roßegger), Rechtswissenschaftliche Arbeitspapiere der Technischen Universität Braunschweig 3/2013, S. 1 – 134
- **Recht und Rechtswissenschaft bei der Suche nach Lösungsoptionen für radioaktive Reststoffe**, Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis 3/13, 46 - 49 (*Ulrich Smeddinck*)

## Arbeitspaket „Recht“ - im Kommen:

- **Elemente des Standortauswahlgesetz zur Entsorgung radioaktiver Stoffe – Zuschnitt, Regelungskomplexe und Einordnung, Deutsches Verwaltungsblatt** (*Ulrich Smeddinck*)
- **Das Recht der Atomentsorgung – Gesetzessammlung mit Einführung**  
(*Ulrich Smeddinck*) (1. Quartal 2014)
- **Die atomrechtspolitische Entwicklung in Deutschland seit 1980**  
(*Timo Hohmuth*) (1. Quartal 2014)
- **Kommentar zum Standortauswahlgesetz**  
(*Hrsg. Ulrich Smeddinck*) (3. Quartal 2014)

# Übersicht

- - Einleitung
- - Ausgewählte Aspekte des Gesetzes
- - Fazit



## Einleitung

- StandAG vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553)
- (Nur) eine Etappe der rechtlichen Regulierung der Endlagersuche und -realisierung!
- Als Kompromiss gefeiert und kritisiert...
- Nicht mehr abgeschlossen in der letzten Legislaturperiode:  
Besetzung der Kommission nach § 3 StandAG

## Überblick - Artikelgesetz

- Art. 1 Standortauswahlgesetz (Stammgesetz)
- Art. 2 Änderung des Atomgesetzes
- Art. 3 Gesetz über die Errichtung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung
- Art. 4 Änderung des Gesetzes zur Änderung von Kostenvorschriften des Atomgesetzes
- Art. 5 Folgeänderungen
- Art. 6 Inkrafttreten ( teilweise 1. Januar 2014 ! )

## Neue Akteure: Kommission (§ 3)

- Kommission „Lagerung hochradioaktiver Abfälle“ statt „Bund-Länder-Kommission“ mit 33 statt 24 Mitgliedern
- Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens
- Pflicht, Bericht nach § 4 vorzulegen, der die relevanten Grundsatzfragen untersucht und Handlungsempfehlungen für Bundestag und Bundesrat erarbeitet
- *auf 2 Jahre befristet*
- Anbindung beim federführenden Ausschuss des Bundestages, um Neutralität zu signalisieren und Legitimation zu verbessern
- Teil der Kompromissfindung, um Nds. wegen der Einbeziehung von Gorleben entgegenzukommen
- Kopplung gesellschaftlicher und politischer Kommunikation
- **eher** „politische“ Institution ...

Quelle: BfS

## Fristen und Mehrheiten bei der Kommissionsarbeit

- § 3 Abs. 5 S. 1:

**Die Kommission beschließt bis zum 31.12.2015 den Bericht zum Standortauswahlverfahren möglichst im Konsens, mindestens aber mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder**

- *Darin spiegelt sich der Wunsch nach einer einvernehmlichen Lösung wie die realistische Einsicht, dass bei streitigen, ja schwierigen Themen absolute Übereinstimmung schwer zu erzielen ist.*

## Die Kommissionsempfehlung nach § 4 Abs. 5 StandAG

- § 4 Abs. 5: Die Ausschlusskriterien, die Mindestanforderungen, die Abwägungskriterien und die Entscheidungsgrundlagen werden von der Kommission als Empfehlungen erarbeitet und vom Deutschen Bundestag als Gesetz beschlossen.
- Politikberatung oder Selbstentmündigung des Parlamentes?

## Neue Akteure: Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfKE) (§ 7)

- Gewährleistung eines wissenschaftsbasierten Such- und Auswahlprozesses und eines transparenten Verfahrens
- Festlegung von Erkundungsprogrammen und standortbezogenen Prüfkriterien
- Erarbeitung von Vorschlägen für die Standortentscheidungen und bei dem Vollzug des Standortauswahlverfahrens
- **Abgrenzung zum BfS** (= Vorhabenträger mit der Aufgabe, das Standortauswahlverfahren umzusetzen, vgl. § 6)
- *Trennung von regulator und operator* problematisch, da beides Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des BMU sind
- *Auf Dauer eingerichtet*
- Verwaltungsinstitution
- Zeitpunkt, Größe, Standort und Aufgaben (Öffentlichkeitsbeteiligung!) umstritten ...

## Hintergrund der neuen Behördenstruktur

- **Richtlinie 2011/70/EURATOM** verlangt in Art. 6 die Errichtung einer Regulierungsbehörde, die funktional unabhängig ist von allen Stellen, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie oder radioaktivem Material, mit der Elektrizitätserzeugung und der Anwendung von Radioisotopen oder mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiven Abfällen befasst sind.
- **Im Streit um das StandAG wurde diese europarechtliche Verpflichtung kaum erwähnt!**

## Aufgabenverlagerung im föderalen System

- Grundsätzlich führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus (Art. 83 GG).
- Sie regeln dann die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren (Art. 84 Abs. 1 S. 1).
- Modifikation durchs StandAG unübersichtlich
- neu: § 9b Abs. 1a S. 1 AtomG: Plangenehmigung statt Planfeststellung nach Standortfestlegung durch Bundesgesetz
- Die Entscheidung ist im *Benehmen* mit den jeweils zuständigen Behörden zu treffen (§ 9b Abs. 1a S. 6).
- **Entscheidungsgewalt läuft grds. beim BfKE zusammen!**
- Anders als bisher werden die Zuständigkeiten der Länder im Atom-, Gewässerschutz- und Bergrecht deutlich reduziert.
- **Der Verlust an Zuständigkeiten wird nicht wirklich kompensiert!**



## Weniger hierarchische Steuerung, mehr Partizipation?

- (Gewisse) Kompensation durch die neuen partizipativ und expertokratisch angelegten Gremien und die Öffentlichkeitsbeteiligung?

## „Planung durch Gesetz“ und Rechtsschutz I

- Vor der Übermittlung eines Auswahlvorschlags für die untertägige Erkundung von der Bundesregierung ans BMUB stellt das BfKE durch **Bescheid** fest, *ob das bisherige Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien des StandAG durchgeführt wurde und ihnen entspricht* (§ 17 Abs. 4 S. 1).
- Über die Klagen gegen den Bescheid entscheidet in erster und letzter Instanz das **BVerwG** (§ 17 Abs. 4 S. 5).
- Klagemöglichkeit für Umweltverbände entsprechend Umweltrechtsbehelfsgesetz
  
- Entscheidung der untertägigen Erkundung eine wesentliche Zäsur !
- Idee hinter der Regelung: Bundestag wartet eine gerichtliche Entscheidung ab ...

## „Planung durch Gesetz“ und Rechtsschutz II

- Über den Standortvorschlag, den die Bundesregierung gegenüber dem Bundestag macht, wird unter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange durch ein Bundesgesetz entschieden (§ 20 Abs. 2 S. 1).
- Klage nur vorm **BVerfG** möglich
- *Idee dahinter:* die Durchsetzungskraft von Gesetzen wird immer wichtiger, je weiter das Verfahren fortschreitet, insbes. wenn die Akzeptanz der Betroffenen möglicherweise nie zu erreichen ist! (König)
- *gewisses Spannungsverhältnis:* Vorstellung einer zunehmend verbindlichen Abstufung von Planungen und Entscheidungen einerseits und dem Funktionsverständnis parlamentarischer Demokratie andererseits

## Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Einordnung (I)

- Standortplanfeststellungsgesetz ist in vor- und nachgelagerte Verfahren eingebettet.  
**Gesetz beschränkt sich allein auf Standortentscheidung.**  
Minus gegenüber anderen Planungsgesetzen.
- Auslegung der Anlage bleibt anschießendem **Genehmigungsverfahren** vorbehalten. Dort weitere **Rechtsschutzmöglichkeiten.**

## Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Einordnung (II)

- *Argumentation*
  - *BReg*: Nach mehreren Generationen Zeitpunkt für breit getragene Entscheidung gekommen!
  - *Gegenposition*: Zeit drängt überhaupt nicht!
- Gesetz vermittelt die größtmögliche demokratische Legitimation / größtmögliche Chance auf dauerhaft akzeptierte Entscheidung.
- Außerordentlich hoher Stellenwert der hier grundrechtlich betroffenen Schutzgüter.

## Verfassungs- und verwaltungsrechtliche Einordnung (III)

### ■ Stendal-Entscheidung des BVerfG von 1996

- Gesetzgeber darf fachplanerische Entscheidung an sich ziehen, wenn gute Gründe bestehen.
- **Gründe:** besondere Bedeutung der Endlagerung radioaktiver Abfälle als großes Infrastrukturprojekt und nationale Aufgabe.

## Finanzierung der Endlagersuche

- Finanzierung der Endlagersuche wird umgelegt auf diejenigen, denen eine Genehmigung nach (...) Strahlenschutzverordnung erteilt worden ist (...), wenn aufgrund der genehmigten Tätigkeit radioaktive Abfälle, die an ein Endlager (...) abgeliefert werden müssen, angefallen sind oder damit zu rechnen ist  
(§ 22 Abs. 1 S. 1 ).
- Rechtfertigung der Abgabe: *Verursachern* erwächst aus der staatlichen Übernahme der Aufgabe, radioaktive Abfälle zu entsorgen, ein Vorteil, der auszugleichen ist.
- **Kritik:** Verursacherprinzip sei keine Ermächtigungsgrundlage zur außersteuerlichen Abgabenerhebung; Politik sei die Verursacherin der neuen Standortsuche.
- **Dagegen:** Vorrecht des Gesetzgebers, auf dieser Basis konkretisierende Entscheidungen zu treffen. Ein Endlager, das politisch und gesellschaftlich nicht durchsetzbar ist (Gorleben!), ist keine existente Lösung!
- *Gesetzgeber hat Kosten für das formale Gesetzgebungsverfahren abgegrenzt von den Sachkosten für Öffentlichkeitsbeteiligung und Standortsuche...*

# Evaluierung

- Die Kommission unterzieht das Gesetz einer Prüfung und unterbreitet Bundestag und Bundesrat entsprechende Handlungsempfehlungen (§ 4 Abs. 1 S. 2). **Der Bericht ist Grundlage für die Evaluierung des Gesetzes durch den Bundestag (§ 4 Abs. 4 S. 2).** Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen (§ 9 Abs. 4 S. 2 ).
- Gegner des Gesetzes bezweifelten, dass ein einmal verabschiedetes StandAG jemals wieder geändert werden wird – trotz der Evaluierungsklausel.
- Sogar wenn keine spätere Änderungsmöglichkeit in Form einer Evaluierungsklausel vorgesehen ist, kann es zu grundstürzenden neuen Gesetzen kommen!
- *Gewisse Pfadabhängigkeit nicht ausgeschlossen:* Es ist weniger die Gesetzesform selbst als die gemeinsamen Interessen und Erfahrungen, die in den institutionellen Arrangements - der Kommission - gemacht werden, die dazu führen können, dass fundamentale Änderungen oder Modifikationen verhindert werden...



## Gesellschaftliche Begleitgremium (§ 8)

- Das BMU richtet mit Zustimmung von BT und BRat nach Abschluss der Arbeit der Kommission und der Evaluierung nach § 4 Abs. 4 S. 2 ein pluralistisch zusammengesetztes, gesellschaftliches und nationales Gremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses der Standortauswahl ein.
- Die Mitglieder erhalten **Einsicht in alle maßgeblichen Unterlagen** des BfKE und des Vorhabenträgers. Die **Beratungsergebnisse werden veröffentlicht. Abweichende Voten** sind bei der Veröffentlichung von Empfehlungen und Stellungnahmen zu **dokumentieren**.
- Die **Unabhängigkeit und fehlende Weisungsgebundenheit** des Gremiums soll zu Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit beitragen.
- *Gewisse Kontinuität der Konstellation...*

## Weitere Vertrauensbildende Maßnahmen

### ■ Ergebnis der Anhörung in Berlin im Mai 2013

- Verzicht auf Stimmrecht der politischen Mitglieder der Kommission
- Gegenüber Vorentwürfen die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Arbeit der Kommission anstelle des BfE nun ganz der Kommission überantwortet.

## Rechtsdogmatische Besonderheit: das StandAG als Grundlagengesetz?

- Das StandAG sieht die Kopplung mit (mindestens) zwei Gesetzen vor:
  - Ausschlusskriterien, die Mindestanforderungen, die Abwägungskriterien und die weiteren Entscheidungsgrundlagen (§ 4 Abs. 5 StandAG).
  - Standortvorschlag (Art. 20 Abs. 2 StandAG).
- *Typisch für Grundlagengesetze:* aus der Fülle der Gesetze einige wenige hervorzuheben oder auch erst neu zu schaffen, die als dauerhaft angelegte Basisgesetze in Kombination mit flexibler angepassten Konkretisierungsgesetzen ein höheres Maß an Rechtssicherheit gewährleisten.
- Figur des Grundlagengesetzes bricht mit der prinzipiellen Gleichrangigkeit von Gesetzen, wegen der Arbeitsteilung zwischen abstrakteren Basisgesetzen und konkretisierenden Gesetzen
- **Verfassungsrechtlich aber unproblematisch... Revidierbarkeit bleibt!**

## Fazit

- Unterschiedliche gesetzlich geregelte Partizipationsverfahren - die Singularität des Problems erfordert ein eigenständiges Gesetzeswerk...
- Rechtswissenschaft: der parlamentarische Prozess der Gesetzgebung macht das Gesetz zu dem **staatlichen Handlungsinstrument mit dem transparentesten demokratischen Willensbildungsprozess!**
- Das Parlament behält auf absehbare Zeit das Heft des Handelns in der Hand
- Beispiel für „**Governance as and by communication**“
- *„...auch die Verfahrensstrukturen selbst kommunikativ zu entwickeln und sie als Produkt eines Kommunikationsprozesses, nicht als festgeschriebenen Rahmen für Kommunikation zu begreifen...“* (G. F. Schuppert )
- Die politische Seite sieht das hier als gegeben an.  
Das Fernbleiben etlicher Umweltorganisationen spricht dagegen!

## Neues Lehrbuch für Praktiker und Nicht-Juristen:

***Vielen Dank!***

