

LOCCUMER
PROTOKOLL

60/14

NATUR | UMWELT

Endlagersuche

*Endlager-Kommission und
Öffentlichkeit(en): Fragen nach
Zusammenarbeit und Fortschritten im
Prozess zur Halbzeit der Kommission*

ISBN: 978-3-8172-6014-0

 Evangelische Akademie
Loccum

- Fehlerkultur: Ausstieg aus der Kernenergie schafft das Vertrauen für die Aufarbeitung von Prozessen. Ein Patentrezept für eine sichere Langzeitlagerung scheint noch nicht vorzuliegen (Respekt vor Wissenslücken).

Literatur

- Bundesamt für Energie** (2008): Sachplan geologisches Tiefenlager, Konzeptteil. April 2008, Bern.
- Flühler T.** (2014): Inclusive assessment in a site-selection process – Approach, experience, reflections and some lessons beyond boundaries, DAEF Symposium 'Key Topics in Deep Geological Disposal', Köln
- Flury Chr., L. Sorg und T. Tribaldos** (2014): Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers auf die Natur- und Kulturlandschaft als Freizeit- und Naherholungsraum. Bericht zur koordinierten Zusatzfrage 21a zuhanden der Regionalkonferenz Südranden. Flury und Giuliani, Zürich.
- Regionalkonferenz Südranden** (2011): Organisationsreglement. <http://www.plattform-suedranden.ch/>

Synergien oder Reibungsverluste?

Wer koordiniert die Institutionen/Aktivitäten und führt sie zusammen?

Es gibt nicht *den einen* Steuermann, der die Institutionen und Aktivitäten im Zusammenhang mit der Suche nach einem Ort zur sicheren Verwahrung des Atommülls koordiniert und zusammenführt. Die Gesetzgebung wie die Umsetzung des Gesetzes sind im Politikfeld „Standortsuche“ komplexe, arbeitsteilig organisierte Prozesse mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Einflussmöglichkeiten. Deshalb ist als Leitbild für das Geschehen konsequenterweise von einem auf unabsehbare Zeit multipolaren Verhältnis sich wechselseitig koordinierender und kontrollierender Akteure auszugehen: viele sind involviert mit je eigenen Ansprüchen, Aufgaben, Interessen, Ängsten, Erwartungen und Möglichkeiten der Einflussnahme.

Der Beitrag betrachtet zunächst die deutsche Situation, ehe ein Blick auf die europäische Ebene geworfen wird. Dabei wird zu zeigen sein, dass Möglichkeiten zur Koordination unterschiedlich ausgeprägt sind. Bestimmte Akteure stehen im Vordergrund, andere sind in den Hintergrund gerückt. Ein Anspruch auf Vollständigkeit der Darstellung wird nicht erhoben.

Der Beitrag beschreibt das Standortauswahlgesetz als Koordinationsinstrument (1.), geht auf die Akteure Endlager-Kommission, die Bundesämter für Strahlenschutz und kerntechnische Entsorgung, das gesellschaftliche Begleitgremium und die Öffentlichkeit, den Bundestag, den Bundesrat und die Exekutive ein (2.) und blickt auf die Europäische Union und die Richtlinie 2011/70/EURATOM (3). Der Beitrag schließt mit Fazit und Ausblick (4.).

1. Das Standortauswahlgesetz als Koordinationsinstrument

Das Standortauswahlgesetz selbst ist natürlich kein Akteur, aber ein wichtiges „Mittel“ zur Koordination der beteiligten Akteure. Es werden Institutionen völlig neu kreiert wie die Kommission, das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und das gesellschaftliche Begleitgremium. Auch bestehende Akteure wie den Bundestag oder das Bundesamt für Strahlenschutz versieht das Gesetz mit neuen Aufgaben und Pflichten. Zugleich ist das Standortauswahlgesetz selbst von Korrekturen und Modifikationen nicht ausgenommen, die Synergien verstärken und Reibungsverluste vermindern können. – Insbesondere die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen (§ 9 Abs. 4 Satz 2). – Das verdeutlichen insbesondere § 3 Abs. 3 und § 4 Abs. 4. Zum einen kann die Kommission Regelungen des Standortauswahlgesetzes als nicht angemessen einordnen, dies in ihrem Bericht an den Bundestag darlegen und einen Alternativvorschlag unterbreiten. Zum anderen ist der Bericht die Grundlage für die Evaluierung des Standortauswahlgesetzes durch den Bundestag. Zwar wird der Bundestag dadurch formal-rechtlich nicht gebunden. Tatsächlich entsteht aus der besonderen Konstellation heraus eine starke faktische Bindungswirkung, die kaum ein Abweichen von den Kommissionsempfehlungen zulassen wird.¹

Trotz anderer Anläufe in Deutschland², ein Impuls für das Standortauswahlgesetz, richtigerweise eine Rechtspflicht, ging von der Richtlinie 2011/70/EURATOM aus. Nach deren Art. 5 Abs. 1 Satz 1 schaffen die Mitgliedstaaten einen nationalen Gesetzes-, Vollzugs- und Organisationsrahmen für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, der die Zuweisung der Verantwortlichkeit regelt und für die Koordinierung zwischen den einschlägigen zuständigen Stellen sorgt. Damit ist auf ein weiteres „Koordinationsmittel“ und einen weiteren – internationalen – Akteur verwiesen.³

¹ Smeddinck/Willmann, Die Kommissionsempfehlung nach § 4 Abs. 5 Standortauswahlgesetz – Politikberatung oder Selbstentmündigung des Parlamentes? *Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2014, 102, 110.

² Hohmuth, Die atomrechtspolitische Entwicklung in Deutschland seit 1980 – Darstellung, Analyse, Materialien, Berlin 2014; S. 63 ff.

2. Die Akteure

2.1 Die Kommission

Die Kommission nach den §§ 3 und 4 Standortauswahlgesetz ist derzeit der wichtigste Akteur des Verfahrens zur Unterbringung hoch radioaktiven Abfalls. Der Zuschnitt einer rein politisch besetzten „Bund-Länder-Kommission“ ist der jetzigen, erweiterten Besetzung mit Fachleuten und Vertretern gesellschaftlicher Gruppen gewichen, in der die Vertreter der Politik das Stimmrecht verloren haben. Zentrale Aufgaben sind die Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens und die Pflicht, einen Bericht nach § 4 vorzulegen, der die relevanten Grundsatzfragen untersucht und Handlungsempfehlungen für Bundestag und Bundesrat erarbeitet.

Der thematische Zugriff gemäß § 4 Abs. 2 ist denkbar weit: Die Kommission soll Vorschläge erarbeiten:

1. zur Beurteilung und Entscheidung der Frage, ob anstelle einer unverzüglichen Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle in tiefen geologischen Formationen andere Möglichkeiten für eine geordnete Entsorgung dieser Abfälle wissenschaftlich untersucht und bis zum Abschluss der Untersuchungen die Abfälle in oberirdischen Zwischenlagern aufbewahrt werden sollen,
2. für die Entscheidungsgrundlagen (allgemeine Sicherheitsanforderungen an die Lagerung, geowissenschaftliche, wasserwirtschaftliche und raumplanerische Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen im Hinblick auf die Eignung geologischer Formationen für die Endlagerung sowie wirtsgesteinsspezifische Ausschluss- und Auswahlkriterien für die möglichen Wirtsgesteine Salz, Ton und Kristallin sowie wirtsgesteinsunabhängige Abwägungskriterien und die Methodik für die durchzuführenden vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen),
3. für Kriterien einer möglichen Fehlerkorrektur (Anforderungen an die Konzeption der Lagerung insbesondere zu den Fragen der Rückholung, Bergung, und Wiederauffindbarkeit der radioaktiven Abfälle sowie der Frage von Rücksprüngen im Standortauswahlverfahren),

³ Siehe dazu unter 3.

4. für Anforderungen an die Organisation und das Verfahren des Auswahlprozesses und für die Prüfung von Alternativen,
5. für Anforderungen an die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz sowie gesellschaftspolitische und technisch-wissenschaftliche Fragen erörtern und dabei Empfehlungen zum Umgang mit bisher getroffenen Entscheidungen und Festlegungen in der Endlagerfrage aussprechen und internationale Erfahrungen und daraus folgende Empfehlungen für ein Lagerkonzept analysieren.

Die Kommission soll bis zum 31. Dezember 2015 den Bericht zum Standortauswahlverfahren möglichst im Konsens, mindestens aber mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder, beschließen. Außerdem unterzieht die Kommission das Gesetz einer Prüfung und unterbreitet Bundestag und Bundesrat entsprechende Handlungsempfehlungen (§ 4 Abs. 1 Satz 2).⁴

Mit der Aufarbeitung von Vergangenheit und den Vorarbeiten, der Selbstorganisation der eigenen Arbeit und der Öffentlichkeitsbeteiligung muss die Kommission schon jetzt erhebliche Koordinationsleistungen erbringen. Dazu wird aber auch gehören, die eigene Bearbeitungszeit erforderlichenfalls vom Bundestag über die bisher gesetzlich vorgesehenen Fristen verlängern zu lassen.

2.2 Die Bundesämter für Strahlenschutz und kerntechnische Entsorgung

Mit dem Standortauswahlgesetz ist in § 6 ein neues Bundesamt für kerntechnische Entsorgung vorgesehen, das bisher und nach öffentlicher Kritik lediglich in der Größe eines Aufbaustabes agiert. Dem neuen Amt sind bedeutende Aufgaben im Rahmen des Verfahrens hin zu einem dauerhaften Lagerplatz für den Atomabfall zugewiesen: Es muss einen wissenschaftsbasierten Such- und Auswahlprozesses und ein transparentes Verfahren gewährleisten. Es muss Erkundungsprogramme und standortbezogene Prüfkriterien festlegen. Ferner muss es Vorschläge für die Standortentscheidungen und bei dem Vollzug des Standortauswahlverfahrens erarbeiten. Das neue Bundesamt für kerntechnische

⁴ Siehe bereits oben unter 1.

nische Entsorgung fungiert also als Regulierungsbehörde beim Vollzug des Standortauswahlverfahrens sowie als Genehmigungsbehörde beim anschließenden laufenden Anlagenzulassungsverfahren. Das neue Amt ist im Anschluss an die Kommission, die eher grundlegende Entscheidungen zu treffen hat, die auf Dauer eingerichtete zuständige Verwaltungsinstitution.⁵

Gegenüber der bisherigen Rechtslage und Behördenstruktur bedurfte es einer Abgrenzung der Aufgaben des Bundesamtes für Strahlenschutz im weiteren Verfahren. Nach § 6 ist das Bundesamt für Strahlenschutz Vorhabenträger und hat die Aufgabe, das Standortauswahlverfahren umzusetzen, insbesondere

1. Vorschläge für die Auswahl der Standortregionen und der zu erkundenden Standorte zu erarbeiten,
2. standortbezogene Erkundungsprogramme und Prüfkriterien zu erstellen,
3. die übertägige und untertägige Erkundung der festgelegten Standorte durchzuführen,
4. die jeweiligen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen zu erstellen und
5. dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung den Standort für eine Anlage zur Endlagerung vorzuschlagen.

Die 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.

Die Trennung von Regulator und Operator im Standortauswahlgesetz wurde als mangelhaft kritisiert. Problematisch gesehen wurde und wird, dass beide Bundesoberbehörden im Geschäftsbereich des Bundesumweltministeriums sind. Befürchtet werden politisch gefärbte Entscheidungen im Ministerium, wenn Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und Bundesamt für Strahlenschutz

⁵ Smeddinck, Elemente des Standortauswahlgesetzes zur Entsorgung radioaktiver Stoffe – Zuschnitt, Regelungskomplexe und Einordnung, Deutsches Verwaltungsblatt 2014, 408, 413.

lenschutz sich im Streitfall nicht einigen können. Die deutsche Rechtsprechung hat allerdings auch funktional getrennte Arbeitseinheiten ohne Personalidentität innerhalb einer Behörde als rechtmäßig akzeptiert.⁶ Aus Kritik an einer überflüssigen zusätzlichen Monsterbehörde, der Furcht vor Reibungsverlusten zwischen zwei Bundesoberbehörden und einer angeblich fehlenden Tradition eigener praktischer Betätigung der Öffentlichen Hand wird der Verzicht auf ein neues Bundesamt für kerntechnische Entsorgung, die Übertragung von dessen Aufgaben auf das Bundesamt für Strahlenschutz und die Übertragung der Funktion des Vorhabenträgers auf eine privatrechtlich-organisierte, öffentlich getragene GmbH gefordert. Allerdings bleiben Zweifel, ob diese Lösung der europäisch geforderten Trennung besser gerecht wird und Reibungsverluste tatsächlich reduziert. Fehlende Tradition hin oder her, auch bei der Asse fungiert das Bundesamt für Strahlenschutz als Vorhabenträger.⁷

Nach der jetzigen Rechtslage im Standortauswahlgesetz koordinieren beide Bundesämter in ihrem Zuständigkeitsbereich auch die Öffentlichkeitsbeteiligung bezogen auf das Standortauswahlverfahren. So haben nach § 9 Abs. 1 Standortauswahlgesetz das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und der Vorhabenträger jeweils im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse nach diesem Gesetz dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens durch Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge, über das Internet und durch andere geeignete Medien umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet wird. Der Öffentlichkeit ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und der Vorhabenträger werten die übermittelten Stellungnahmen aus und nehmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 Abs. 1 Satz 1 im Sinne eines dialogorientierten Prozesses Stellung. Das Ergebnis der Auswertung ist bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen.

⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 18. 3. 2009, 9 A 39/07, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2010, 44.

⁷ Hohmuth, (Fn. 2), S. 66.

2.3 Das gesellschaftliche Begleitgremium und die Öffentlichkeit

Im Anschluss an die Tätigkeit der Kommission ist im Standortauswahlgesetz mit dem gesellschaftlichen Begleitgremium nach § 8 eine gewisse Kontinuität der bisherigen Konstellation von Akteuren angelegt.

Das Bundesumweltministerium richtet mit Zustimmung von Bundestag und Bundesrat nach Abschluss der Arbeit der Kommission und der Evaluierung nach § 4 Abs. 4 Satz 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 Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung 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 zur Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit beitragen.

Die Aufgabenbeschreibung „zur gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses der Standortauswahl“ ist weit zu verstehen. Das Gremium ist inhaltlich in dem gesetzten Rahmen nicht beschränkt, kann sich damit auch zu möglichen Reibungsverlusten im institutionellen Gefüge äußern, gesetzlich erzeugte institutionelle Arrangements kritisieren und Gegenvorschläge machen. Voraussetzung ist allerdings, dass die gesetzlich eingeräumten Möglichkeiten, faktisch auch genutzt werden können. Das ist nur der Fall, wenn das Gremium aus eigener Kraft oder dank „eingekauftem“ externen Sachverstand über die Kapazitäten verfügt, einschlägige Sachverhalte zu durchleuchten. Dann kann auch das gesellschaftliche Begleitgremium einen Beitrag zu Koordinierung der Akteure und ggf. zur Arrondierung des rechtlich angeleiteten Wechselspiels zwischen den Akteuren leisten.

Im Beziehungsgeflecht des Standortauswahlgesetzes könnte das Gremium aufgewertet werden. Zum einen würde die Unabhängigkeit dadurch unterstrichen, dass das Gremium nicht vom Bundesumweltministerium eingerichtet wird. Denkbar wäre etwa alternativ die Anbindung bei der Deutschen Bundesstiftung Umwelt oder einer anderen neutralen wissenschaftlichen Einrich-

tung.⁸ Zum anderen könnte das Gremium an der Entscheidung über Rücksprünge, also das bewusste Zurückgehen auf eine frühere Stufe des Verfahrens, um von da aus neu anzusetzen, beteiligt werden. Bisher ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Fehlerkorrektur nicht zwingend vorgesehen.⁹ Beide Punkte könnten das Vertrauen in das institutionelle Gefüge stärken.

Die Regelungen zum gesellschaftlichen Begleitgremium und zur Beteiligung der Öffentlichkeit können jedoch erst in der Zukunft praktisch wirksam werden, wenn die Kommission ihre Arbeit abgeschlossen hat. Reibungsverluste zwischen der politischen Seite und der kritischen Öffentlichkeit sind aber bereits durch den als überstürzt empfundenen Entstehungsprozess zum Standortauswahlgesetz entstanden.¹⁰ Insofern gilt es kurzfristig, die Öffentlichkeit und ihre Beteiligung zu stärken. Die Möglichkeit der Evaluierung des Standortauswahlgesetzes¹¹ sollte bald und danach schrittweise genutzt werden. Nicht aller Änderungsbedarf ist schon abschätzbar und erkennbar. Sinnvoll ist aber eine Auftakt-Evaluierung und weitere Novellierungen, um das als belastet empfundene Verfahren zu entlasten. Diese Geste ist unerlässlich, um ernsthaft den guten Willen der Kommission und des Gesetzgebers zu demonstrieren, sowie Kritikern das Gefühl und die Möglichkeit zu geben, „auf Augenhöhe“ mitzuarbeiten.

2.4 Der Bundestag, der Bundesrat und die Exekutive

Das Standortauswahlgesetz hat ein besonderes Arrangement von Zuständigkeiten etabliert, das die üblichen Kompetenzen der Verfassungsorgane im herkömmlichen System der repräsentativen Demokratie in Deutschland

⁸ Blum, Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Auswahl eines Atommüllendlagers unter Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes, Hamburg 2014, S. 51 f.

⁹ Vgl. Dettmann, Öffentlichkeitsbeteiligung zur Verwahrung von Atommüll, in: Müller (Hg.), Endlagersuche – gemeinsam mit den Bürgern! Information, Konsultation, Dialog, Beteiligung, Loccumer Protokoll 21/13, S. 83, 87; Blum, (Fn. 8), S. 55.

¹⁰ Vgl. etwa Rudek, Das Endlagersuchgesetz im Affentempo wird keinen Frieden bringen, in: Müller (Hg.), Endlagersuche – gemeinsam mit den Bürgern! Information, Konsultation, Dialog, Beteiligung, Loccumer Protokoll 21/13, S. 147 ff.

¹¹ Siehe oben unter 1.

zurückdrängt. Dennoch ist der Bundestag das Herzstück des politisch-demokratischen Systems der Bundesrepublik. Die Ausübung staatlicher Befugnisse ist letztlich auf seine Entscheidungen zurückzuführen. Insofern liegt auch die Letztentscheidungskompetenz über fundamentale Fragestellungen des Gemeinwesens beim Bundestag.¹² Entsprechend befasst das Standortauswahlgesetz mehrfach das deutsche Parlament mit der Entscheidung über Meilensteine der Endlagersuche wie die Festlegung der Standorte für die übertägige Erkundung, der Standorte für die untertägige Erkundung und die Standortentscheidung selbst.¹³ Deshalb liegt auch die Entscheidung über die Empfehlungen der Kommission nach § 4 Abs. 5 Standortauswahlgesetz beim Bundestag.¹⁴

Unabhängig davon bleibt natürlich im Hintergrund des Standortauswahlgesetzes das gesamte staatlich-administrative Gefüge erhalten und setzt seine üblichen, routinierten und vorgesehenen Tätigkeiten fort. Die politische Leitung liegt in der Bandbreite möglicher Themen bei der Bundesregierung. Die Bundeskanzlerin bestimmt die Richtlinien der Politik und leitet die Geschäfte der Bundesregierung. Innerhalb dieser Richtlinien leitet jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung. (vgl. Art. 65 Grundgesetz). Im Alltagsgeschäft werden die Politikfelder von der Ministerialverwaltung beobachtet und begleitet. Es ist ihre Aufgabe politische Entscheidungen vorzubereiten.¹⁵ Unabhängig vom Standortauswahlgesetz werden die zuständigen Einheiten im Bundesumweltministerium – Referat RS III 2 – (Grundsatzangelegenheiten der nuklearen Entsorgung, Standortauswahl Endlagerung, Standortauswahl Endlagerung) und Arbeitsgruppe RS III 1 (Recht der nuklearen Ver- und Entsorgung) – ihre verbliebenen Aufgaben weiter erledigen. Es werden unterschiedlichste Informationen verarbeitet und ggf. auch Regelungsvorschläge gemacht, die beauftragt oder eigeninitiativ in die administrativen Abläufe, den politischen Prozess oder den Fachdiskurs

¹² Kirchhof, Das Parlament als Mitte der Demokratie, in: Brenner/Huber/Möstl (Hg.), Der Staat des Grundgesetzes – Kontinuität und Wandel, Tübingen 2004, S. 244 ff.

¹³ Blum, (Fn. 8), S. 44 f.

¹⁴ Smeddinck/Willmann, (Fn.1), Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2014, 102 ff.

¹⁵ Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland, Wiesbaden 2005, S. 153.

eingespeist werden.¹⁶ Natürlich gehört die Beobachtung des Standortauswahlgesetzes und der damit verbundenen Aktivitäten dazu.¹⁷ Hier muss auch die wichtige Koordinationsfunktion und -leistung in Gestalt des sog. Nationalen Programms gegenüber der Europäischen Union erbracht werden.¹⁸

3. Die Europäische Union und die Richtlinie 2011/70/EURATOM

Akteur und eigener Rechtsrahmen: Auch die Europäische Union koordiniert mit der Richtlinie 2011/70/EURATOM die Institutionen/Aktivitäten und führt sie zusammen. Mit dieser Richtlinie wird ein Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle geschaffen, um zu vermeiden, dass künftigen Generationen unangemessene Lasten aufgebürdet werden (Art. 1 Abs. 1). In Art. 5 wird von den Mitgliedstaaten ein nationaler Rahmen verlangt, der u.a. die Punkte „Nationales Programm zur Umsetzung der Entsorgungspolitik“ und „Sicherstellung der Verbesserung des nationalen Rahmens“ umfasst. Das nationale Programm „formuliert“ die nationale Strategie (Art. 12 Abs. 1). Das Bundesumweltministerium arbeitet derzeit am „Nationalen Programm“.¹⁹ Das Programm muss Ausführungen zu den Gesamtzielen der nationalen Politik, den maßgeblichen Zwischentritten, zu klaren Zeitplänen, eine Abschätzung bzw. Bestandsaufnahme sämtlicher radioaktiver Abfälle, zu Konzepten, Plänen, technischen Lösungen – auch nach Verschluss incl. zur Bewahrung des Wissens, zu Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationstätigkeiten, zu Zuständigkeiten für die Umsetzung sowie zu Leistungskennzahlen für die

¹⁶ Illustrativ: Smeddinck/Tils, Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung, Baden-Baden 2002.

¹⁷ Vgl. auch Bull, Wissenschaft und Öffentlichkeit als Legitimationsbeschaffer – Eine kritische Analyse des Standortauswahlgesetzes, Die Öffentliche Verwaltung 2014, 897, 906.

¹⁸ Dazu sogleich unter III.

¹⁹ Atompolitische Schwerpunkte der Bundesregierung in der 18. Legislaturperiode, vgl. <http://www.bmub.bund.de/presse/reden/detailansicht/artikel/atompolitische-schwerpunkte-der-bundesregierung-in-der-18-legislaturperiode/>, Zugriff am 24.10.14.

Überwachung der Fortschritte, zur Abschätzung der Kosten, zum Zeitprofil, zu den geltenden Finanzierungsregelungen sowie der verfolgten Transparenzpolitik oder -verfahren enthalten.

Die Mitgliedstaaten – auch Deutschland – müssen gemäß Art. 15 Abs. 4 das eigene Nationale Programm sobald wie möglich, spätestens bis 23. August 2015 bei der EU-Kommission notifizieren. Außerdem müssen die Mitgliedstaaten erstmals bis 23. August 2015 und danach alle drei Jahre über Umsetzung der RL 2011/70/EURATOM berichten (Art. 14 Abs. 1). Die Mitgliedstaaten müssen ferner vorsehen, dass mindestens alle zehn Jahre eine regelmäßige Selbstbewertung ihres nationalen Rahmens, ihrer zuständigen Regulierungsbehörde sowie des nationalen Programms und von dessen Umsetzung erfolgt (Art. 14 Abs. 3 Satz 1 I. Halbsatz).

4. Fazit und Ausblick

In den 1950er Jahren wurde der damalige Bundeskanzler Konrad Adenauer in einem Wahlkampf-Zeichentrickfilm als der Mann am Hebel dargestellt, der allein und übergroß an der Staatsmaschine schaltet und waltet. Das Bild hat mit der heutigen rechtlichen, politischen und gesellschaftlichen Situation im Bereich der Endlagersuche nichts mehr zu tun. Es kann nicht mehr *den einen* geben, der die Institutionen/Aktivitäten koordiniert und zusammenführt. Diese gleichwohl wichtige Aufgabe wird arbeitsteilig, in wechselseitiger Beobachtung und Kontrolle wahrgenommen. Gesellschaftliche wie staatliche Akteure sind in einem freien wie rechtlich über das Standortauswahlgesetz angeleiteten Diskurs miteinander verbunden und streiten über Lösungen.²⁰ Idealerweise wird daraus zunächst eine gemeinsame Koordinationsleistung von Kommission und Öffentlichkeit!

²⁰ Vgl. Hocke, Nach dem Konsens ist vor dem Konsens – Deutsche Endlagerkonflikte zwischen Gesetzgebung und simulierter Bürgernähe, in: Müller (Hg.), Endlagersuche – gemeinsam mit den Bürgern! Locomer Protokolle 21/13, S. 121, 122.

Egal in welchem Umfang gesellschaftliche Akteure an der Aufgabenerfüllung und Entscheidungsfindung beteiligt werden, letztlich liegt die Verantwortung bei den staatlichen Einrichtungen auf deutscher und europäischer Ebene. Sie müssen dafür einstehen, dass grundrechtlich gebotene staatliche Handlungspflichten zum Schutz vor einer Gefährdung in der erforderlichen Weise erfüllt und wirksam werden.²¹

Synergien in der Zusammenarbeit der Akteure und der Gestaltung der Abläufe sind anzustreben, Reibungsverluste sollten reduziert werden, aber sie können in einem komplexen Rechts- und arbeitsteiligen Staatssystem auch nicht völlig ausgeschlossen werden. Ein neues Gesetz ist immer ein Schuss ins Blaue! Es ist immer noch nicht möglich, die genauen Wirkungen vorab zu ermitteln. Wie ein Gesetz angewendet wird, wie es sich auswirkt, hängt stark auch von den Personen und deren Orientierung ab, die mit dem Gesetz umgehen oder in dem gesetzlichen Rahmen agieren. Das Gesetz selbst kann nur die halbe „Miete“ sein. Entscheidend ist, was daraus gemacht wird: ein gutes, vermeintliche perfektes Gesetz kann scheitern; ein vermeintlich unzulängliches Gesetz – das nicht in allen Punkten fachlichen Konzepten folgt – kann den Erfolg bringen. – Es hängt nicht allein am Recht! Auf die Kultur des Umgangs miteinander muss größten Wert gelegt werden, nur dann kann ein Gesetz im Bereich der Suche nach einem dauerhaften Standort zur Verwaltung des Atommülls erfolgreich sein.

²¹ Vgl. Schulze-Fielitz, Grundmodi der Aufgabenwahrnehmung, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle (Hg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2. Auflage, München 2012, § 12 Rz. 159.

Akteure im Atommüllkonflikt

Rechte und Pflichten bei der Suche nach einer möglichst sicheren Lagerung für Atommüll

Seit nunmehr zweieinhalb Jahren moderiere ich den Dialog um den Rückbau der Atomanlagen der ehemaligen GKSS in Geesthacht im Rahmen von „HZG im Dialog“, ein konsensorientierter Dialog, in dem der Betreiber, das Helmholtz-Zentrum Geesthacht (HZG), AnwohnerInnen, KommunalpolitikerInnen sowie Bürgerinitiativen eingeladen hat, den Prozess des Rückbaus nicht nur kritisch zu begleiten, sondern aktiv mitzugestalten¹. Das HZG hat mich im Mai 2012 als Moderatorin angefragt, weil ihnen klar war, dass gerade die Initiativen nur eine Moderation akzeptieren würden, die explizit allparteilich², also auch in hoher Parteilichkeit für die Belange der Initiativen agieren würde. Ich selbst komme aus der Anti-AKW-Bewegung und arbeite aktuell im erweiterten Vorstand von .ausgestrahlt mit. Zweimal habe ich als Mediatorin gemeinsam mit BerufskollegInnen im Rahmen der Entstehung des Standortauswahlgesetzes sowie der angestrebten Kommission Appelle an die verantwortlichen PolitikerInnen initiiert.

Als Mediatorin beobachte ich Entstehung sowie Tätigkeit der Kommission durchaus mit großem Interesse, jedoch auch einiger Verwunderung. Immer wieder geht mir der Satz durch den Kopf: „So wird nicht gelingen, was gesell-

¹ Siehe dazu: www.hzg.de/dialog sowie auch Seiten von Mitgliedern der Begleitgruppe, Lüneburger Aktionsbündnis gegen Atom (LAGA) www.lagatom.de und www.umweltfairaendern.de.

² „Allparteilichkeit“ bedeutet in der Mediation, sich für die Berücksichtigung der Interessen *aller* Konfliktparteien einzusetzen.