

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Beratungsunterlage zu TOP 3
der 5. Sitzung**
Zusammenfassung des Kurzvortrags
von Prof. Dr. Martin Burgi

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 42</p>
--



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

LEHRSTUHL FÜR ÖFFENTLICHES RECHT,
WIRTSCHAFTSVERWALTUNGSRECHT,
UMWELT- UND SOZIALRECHT
JURISTISCHE FAKULTÄT



LMU, Prof. Dr. Martin Burgi, Prof.-Huber-Platz 2, 80539 München

An die Kommission
„Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“

Prof. Dr. Martin Burgi

Telefon +49 (0)89 2180-6294
Telefax +49 (0)89 2180-3199
E-Mail: martin.burgi@jura.uni-muenchen.de

Postanschrift
Professor-Huber-Platz 2
80539 München

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen

München, 28. Oktober 2014

Kurz-Stellungnahme zur 5. Sitzung am 03.11.2014

Tagesordnungspunkt 3 „Anhörung: Evaluierung des Standortauswahlgesetzes“

1. Mit dem Standortauswahlgesetz (StandAG) vom 23. Juli 2013 (BGBl. I, S. 2553) gibt es in Deutschland erstmals eine ausführliche sondergesetzliche Regelung zur Bewältigung einer der größten umwelt- und gesellschaftspolitischen Herausforderungen. Dieses Gesetz wurde in breitem politischem Konsens beschlossen, allerdings werden sich viele in ihm geregelte Verfahrensschritte erst nach vielen Jahren, teilweise erst nach Jahrzehnten realisieren. Konsens besteht in der Zielsetzung, ein transparentes und nachvollziehbares Suchverfahren zu ermöglichen, ferner darin, dass ein Bedarf für ein Endlager für atomare Abfälle besteht, nicht zuletzt deshalb, weil eine Endlagerung im Ausland auf breiter Front abgelehnt wird.

Das Standortauswahlverfahren beginnt mit der diesbezüglichen „Vorbereitung“ durch den Bericht der „Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“ gemäß §§ 3 und 4 StandAG, und es endet mit der eigentlichen Standortentscheidung durch ein „Bundesgesetz“ (nachfolgend „Standortplanfeststellungsgesetz“). Im Anschluss daran wird in einem Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a des Atomgesetzes über die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung der eigentlichen Endlagereinrichtung entschieden. Hierfür ist die für das Standortplanfeststellungsgesetz getroffene Standortentscheidung gemäß § 20 Abs. 3 StandAG „verbindlich“. Zwischen diesen beiden Punkten

liegt ein in den §§ 12 bis 20 des StandAG geregeltes Verfahren, das in mehreren, jeweils detailliert geregelten und überaus komplex ausgestalteten Schritten abläuft.

Vor dem abschließenden Standortplanfeststellungsgesetz hat das Bundesumweltministerium zu überprüfen, ob das Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde. Sodann schlägt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag in Form eines Gesetzentwurfs einen Standort vor. Über diesen Vorschlag wird „unter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange durch ein Bundesgesetz entschieden“. Zu den von der Bundesregierung vorzulegenden für die Bewertung des Standortes erforderlichen Unterlagen gehören insbesondere ein zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse des Standortauswahlverfahrens, die Beratungsergebnisse des gesellschaftlichen Begleitgremiums nach § 8 StandAG und die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 20 Abs. 2 StandAG).

Ziel dieser Regelung ist es gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes, „in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren für die ... Abfälle den Standort für eine Anlage zur Endlagerung ... zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet.“ Der letzte Verfahrensschritt soll bis zum Jahr 2031 abgeschlossen sein.

Die nachfolgende kurze Stellungnahme konzentriert sich auf die verfassungsrechtliche Beurteilung des Konzepts, die eigentliche Standortentscheidung durch Bundesgesetz treffen zu lassen. Sie knüpft an eine ausführlicher begründete und mit zahlreichen Nachweisen (auch kritischer Stimmen) versehene wissenschaftliche Abhandlung aus Anlass des 14. Deutschen Atomrechtssymposiums (veranstaltet vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2013, S. 258 ff.) an.

2. Mit der Entscheidung, die Standortfestlegung abschließend in der Handlungsform des Gesetzes zu treffen, hat der Gesetzgeber des StandAG an die Projektplanfeststellungsgesetze, die in den 1990er Jahren als „Investitionsmaßnahmegesetze“ zur Verbesserung der Infrastruktur in den neuen Bundesländern ergangen sind, angeknüpft. Seinerzeit sind die „Südümfahrung Stendal“ (eine Eisenbahnstrecke) und ein Abschnitt der Bundesautobahn A 20 in dieser Weise planfestgestellt worden. Allerdings ist das Standortplanfeststellungsgesetz für atomare Endlager hiermit nicht vollständig ver-

gleichbar, weil seinerzeit abschließend nicht nur über den Standort, sondern auch über das gesamte Projekt entschieden worden ist. Wie bereits festgestellt, folgt im vorliegenden Zusammenhang der (abschließenden) Standortfestlegung ein herkömmliches Genehmigungsverfahren für die eigentliche Anlage nach. In diesem Verfahren werden insbesondere die Sicherheitsfragen, die sich aus dem konkreten Betrieb und der Betriebsabläufe ergeben, zu prüfen sein. Dies darf bei der Evaluierung des Konzepts nicht außer Acht bleiben.

Das Standortplanfeststellungsgesetz nach dem StandAG unterscheidet sich aber nicht nur von jenen Projektplanfeststellungsgesetzen der 1990er Jahre, sondern auch etwa von den von der Planung von Bundesfernstraßen oder neuerdings auch vom „Bundesbedarfsplan für Höchstspannungsleitungen“ nach § 12e EnWG (eingeführt mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz) her bekannten sog. Bedarfsgesetzen. Denn das Standortplanfeststellungsgesetz legt nicht lediglich den Bedarf, sondern den konkreten Standort des betroffenen Vorhabens fest.

Bilanzierend kann festgehalten werden, dass die abschließende gesetzliche Entscheidung über den Standort für das atomare Endlager im Anschluss an ein gründliches, durchgehend von der Exekutive geleitetes und vom Einsatz der dieser zur Verfügung stehenden Kapazitäten profitierendes Verfahren getroffen würde. Im Gegensatz zu den Projektplanfeststellungsgesetzen folgt überdies ein Verwaltungsverfahren betreffend die Errichtung und den Betrieb der Einrichtung an dem konkreten Standort nach.

3. Verfassungsrechtlich hängt die Realisierbarkeit dieser Option für die Planung von Großprojekten davon ab, ob die vom Bundesverfassungsgericht in seinem bekannten Beschluss zur „Südumfahrung Stendal“ entwickelten Grundsätze eingehalten werden können (Beschluss vom 17.07.1996, BVerfGE 95, 1). Davon ist m.E. auszugehen. Zunächst sind die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze im Wege eines Schlusses „a maiore ad minus“ anwendbar, weil das vom BVerfG beurteilte Planfeststellungsgesetz einen weiter reichenden Gegenstand betroffen und keine nachgelagerten Verfahren auf Verwaltungsebene mehr vorgesehen hatte.

In materieller Hinsicht hat das Bundesverfassungsgericht eine Prüfung anhand der Maßstäbe Gewaltenteilung, Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG, kommunale Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG sowie den das Eigentum schützen-

den Vorschriften des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 sowie Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG durchgeführt. Es hat sodann verlangt, dass „gute“ bzw. „triftige“ Gründe vorliegen müssen.

Im Hinblick auf die abschließende gesetzliche Entscheidung des Standorts nach dem StandAG bestehen diese Gründe darin, dass eine Jahrzehnte währende Streitige Diskussion im Interesse überragend wichtiger Schutzgüter zu einem möglichst konsensualen und bestmöglich demokratisch legitimierten Abschluss gebracht werden kann. Dieser würde sich wie alle Gesetzgebungsverfahren überdies im breiten Licht der politischen und medialen Öffentlichkeit vollziehen.

Auch den vom BVerfG aufgestellten formellen Anforderungen der zutreffenden und vollständigen Ermittlung des Sachverhalts sowie einer abschließenden, umfassenden und nachvollziehbaren Abwägungsentscheidung kann mit dem oben beschriebenen Gesamtkonzept grundsätzlich entsprochen werden. Die vereinzelt von anwaltlicher Seite geltend gemachten Bedenken hinsichtlich der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG (*Wollenteit*, in: 14. Deutsches Atomrechtssymposium, S. 292 ff.; gleichsinnig jüngst *Keienburg*, *NvWZ* 2014, 1133) greifen m.E. nicht durch, weil davon auszugehen ist, dass das Bundesverfassungsgericht im konkreten Fall seiner Anrufung gegen das Standortplanfeststellungsgesetz eine hinreichend intensive und wiederum zusätzliche Legitimation versprechende Prüfung durchführen würde.

Im vorliegenden Zusammenhang würde es nicht um irgendein Massen-Verfassungsbeschwerdeverfahren gehen. Vielmehr stünde eine der grundlegendsten politischen und verfassungsrechtlichen Herausforderungen in der Bundesrepublik Deutschland, die teilweise als von „erdgeschichtlicher Dimension“ (*Wollenteit*, in: 10. Deutsches Atomrechtssymposium, 2000, S. 12) charakterisiert wird, zur Entscheidung. Es bedarf keiner prognostischen Gabe um voranzusehen, dass das im Verfassungsleben der Bundesrepublik und weltweit so renommierte Karlsruher Gericht sich einer etwaigen verfassungsrechtlichen Überprüfung des Standortplanfeststellungsgesetzes mit einer Intensität und Sorgfalt widmen würde, die alle von ihm selbst gesetzten und in der Bevölkerung zu Recht hochgeschätzten Standards der Rechtsschutzgewährung noch einmal übertreffen dürften. Dabei wäre der Prüfungsmaßstab keinesfalls reduzierter als in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren. Vielmehr würde das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG eine Kontrolle der

Vereinbarkeit des Gesetzes mit allen formellen und materiellen Vorgaben des Grundgesetzes eröffnen, während die Kontrolldichte im Verwaltungsprozess aufgrund der Vorschriften der §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO vielfach auf die Geltendmachung einer Verletzung von „subjektiven Rechten“ reduziert wäre. So könnte beispielsweise ein mit enteignender Vorwirkung betroffener Grundstückseigentümer hier auch die in die ferne Zukunft weisenden Fragen der Langzeitsicherheit geltend machen, während ihm dies im Verwaltungsprozess nach neuerer Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte verwehrt ist (NdsOVG, Beck RS 2006, 24014; bestätigt durch BVerfG, Beschluss vom 10.11.2009, NvWZ 2010, 114 (118)).

4. Die Vorteile der Option eines Standortplanfeststellungsgesetzes bestehen in der im Normalfall rascheren Durchführbarkeit des Verfahrens und in der Schaffung einer breiteren Legitimationsbasis, über die der Gesetzgeber im Unterschied zu einzelnen Verwaltungsbehörden verfügt. Es ist daher nicht verwunderlich, dass es auch schon in früheren Legislaturperioden des Bundestages und unter vorherigen Regierungen Überlegungen dahingehend gegeben hat, den Endlagerstandort durch Gesetz festzulegen. Verwiesen sei etwa auf den Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines Verbands und die Festlegung eines Standortauswahlverfahrens für die Endlagerung radioaktiver Abfälle vom 17.06.2005.

Dem steht als Nachteil gegenüber, dass die Gesetzgebung im Normalfall nicht hinreichend ausgestattet ist, um komplexe Verfahren dieser Art bewältigen zu können, weswegen Vorarbeiten durch starke Verwaltungsbehörden unverzichtbar sind. Das StandAG trifft m.E. die hierfür erforderlichen Vorkehrungen.

5. Bilanzierend ist die Option eines Standortplanfeststellungsgesetzes sicherlich nicht auf breiter Front bei der Zulassung von Infrastrukturvorhaben einsetzbar, vielmehr sollte von ihr wohl dosiert Gebrauch gemacht werden. Sie ist prädestiniert für Vorhaben von überdurchschnittlicher, insbesondere deutlich überregionaler bzw. funktionell herausragender Bedeutung. Ob hierfür beispielsweise das Projekt der Vertiefung der Unter- und Außenelbe zwischen Nordsee und Hamburg gehört (vorgeschlagen von *Eisenmenger*, NvWZ 2013, S. 621), kann an dieser Stelle nicht vertieft werden. Dass der Einsatz des Gesetzes als Handlungsform bei der Verwirklichung von Großvorhaben von der Rechtswissenschaft als vielversprechend und zukunftsfähig angesehen wird, dürfte aber ein bei der Evaluierung des StandAG interessanter Gesichtspunkt sein. So hat

Hinnerk Wißmann in seinem Vortrag bei der Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer im Jahr 2013 (VVDStRL 73 (2014), S. 369 (415 ff.)) ausführlich nachgewiesen, dass die gesetzliche Entscheidung über Infrastrukturvorhaben unter bestimmten Voraussetzungen „besser abgeschichtete und legitimierte Entscheidungen als das traditionelle Arrangement“ ermöglicht. So könne in einem „vorgängigen“ Verwaltungsverfahren die Materie aufbereitet und eine Entscheidung vorbereitet werden. Diese wird dann zur Sache des Gesetzgebers, der über feststehende Alternativen zu befinden hat. Die nachlaufende Verwirklichung des Vorhabens fiel wieder an die Infrastrukturverwaltung zurück, wodurch auch die Verbindung zu den anschließenden Phasen des Infrastrukturrechts sichergestellt wäre.“

Eine Entscheidungssituation, die für den Einsatz des Gesetzes als Form der Standortentscheidung besser geeignet wäre als die im Hinblick auf die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle bestehende Situation, ist jedenfalls kaum vorstellbar.



Professor Dr. Martin Burgi