

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Kurzgutachten von Prof. Heun (Universität Göttingen)
zum Thema Kostentragung für die Endlagersuche
(Stand: April 2013)**

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-MAT 18</p>

**Kurzgutachten zur Abgrenzung der überleitbaren Kosten als
Grundlage der Kostentragungspflicht und zum Standort der Rege-
lung über die Kostentragung für die Endlagersuche**

von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Heun

Göttingen, April 2013

I. Sachverhalt und Fragestellung

Das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standorts für ein Endlager für wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG) sieht grundsätzlich vor, dass die Kosten der Standortsuche sowie der Standortauswahl und ihrer Erkundung nach dem Verursacherprinzip von den abfallablieferungspflichtigen Unternehmen refinanziert werden sollen. Gesetzlich wird dies so ausgestaltet, dass § 21b Atomgesetz in der Weise geändert wird, dass hinter den Wörtern „notwendigen Aufwandes“ die Wörter „die Durchführung eines Standortauswahlverfahrens nach dem Standortauswahlgesetz“ eingefügt werden und dadurch der notwendige Aufwand für die Standortsuche prinzipiell kostenpflichtig werden soll. Außerdem wird § 3 der Verordnung über die Voraussetzungen für die Einrichtung des Bundes zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle dadurch geändert, dass die Nr. 1 eingefügt wird, die bestimmt, „1. das Standortauswahlverfahren nach § 12 bis 19 StandAG“ und die bisherigen Nummern 1 bis 6 zu den Nummern 2 bis 7 werden. Außerdem werden in § 6 Abs. 3 S. 4 StandAG einzelne Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung, die in allen Verfahrensschritten der Standortsuche vorgesehen ist, als notwendiger Aufwand im Sinne von § 21b Atomgesetz bestimmt. Die vorgesehenen Regelungen werfen die Frage auf, ob der von den Anlagenbetreibern zu finanzierende Aufwand nicht einer genaueren gesetzlichen Bestimmung bedarf. Das gilt auch insbesondere für die Frage, ob der Aufwand für die Erhaltung und Offenhaltung des Standorts Gorleben insoweit überwältzt werden kann und ob hierfür eine spezielle gesetzliche Regelung erforderlich ist, da der Entwurf zu § 3 der Voraussetzungsverordnung § 20 StandAG und damit diese Kosten nicht in die Vorausleistungspflicht einbezieht. Schließlich stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, die Überwälzung der Kosten für die Standortsuche in die bisherige Regelung über die Errichtung eines Endlagers gemäß § 21b Atomgesetz unmittelbar einzufügen unter Einschluss der Vorausleistungsregelungen, oder ob es besser ist, die Überwälzung in dem Standortauswahlgesetz selbst zu regeln.

II. Regelung des zu finanzierenden Aufwandes

Für die Frage der genauen Bestimmung des zu finanzierenden Aufwandes kann es zunächst dahingestellt bleiben, ob die vorgesehene Abgabe ein Beitrag ist, wie das Standortauswahlgesetz durch die Integration in die bisherige Beitragsregelung des § 21b Atomgesetz unterstellt, oder eher eine gruppennützige Sonderabgabe ist, was ebenso in Betracht kommt, wie einzelne Analysen in der Literatur zeigen.

vgl. hier nur Fritz Ossenbühl, Zur Verbandslast als Finanzierungsinstrument der atomaren Endlagerung, DVBl. 2004, S. 1132ff. (1142); Christian Waldhoff, Finanzierung der Standortsuche für ein atomares Endlager durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft (sogenanntes Verbandsmodell), in: Fritz Ossenbühl (Hrsg.), Deutscher Atomrechtstag 2004, 2005, S. 153ff. (166).

In beiden Fällen ist eine klare Umschreibung des überwältzaren Aufwandes erforderlich. Im Falle eines Beitrages wäre es sonst kaum möglich zu überprüfen, ob das Kostendeckungsprinzip eingehalten worden ist.

vgl. nur BVerfGE 50, 217 (226); 97, 332 (345f.) sowie BVerwGE 12, 162 (164ff.); 87, 154 (168f.).

Der Sache nach gilt für Sonderabgaben der gleiche Grundsatz, wie das Bundesverfassungsgericht festgestellt hat: „Die Finanzierungsverantwortung des zur Leistung einer Sonderabgabe Verpflichteten kann nicht weiter reichen als der voraussichtliche Mittelbedarf für die mit der Sonderabgabe verfolgten Zwecke.“

BVerfGE 124, 235 (249); s. auch BVerfGE 110, 370 (390f.).

Es ist jedoch überaus fraglich, ob aus den gesetzlichen Regelungen des Standortauswahlgesetzes jeweils klar erkennbar ist, welcher Aufwand genau von den Beitrags- oder Abgabepflichtigen zu finanzieren ist. Die Regelung in § 21b Atomgesetz umfasst lediglich pauschal den notwendigen Aufwand für die Durchführung eines Standortauswahlverfahrens nach dem Standortauswahlgesetz. In dieser Regelung ist nicht einmal klar, ob der gesamte Aufwand im Standortauswahlgesetz einschließlich der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen dazu rechnen soll. Denn das wird letztlich erst durch die nähere Bestimmung der Vorausleistungsverordnung geklärt, die jedenfalls die Vorausleistungspflicht allein auf die Ausgaben und den Aufwand nach § 12-19 StandAG beschränkt. Auch das führt allerdings aus mehreren Gründen noch nicht zu hinreichender Klarheit. Zwar wird in der einführenden Begründung unter E.3 „Durchführungsaufwand der Verwaltung“ der tatsächliche Aufwand etwas näher spezifiziert und auch durch erste grobe Schätzungen konkretisiert: „Angenommen wird eine intensive übertägige Erkundung von Standorten (jeweils 100 Millionen Euro, inklusive Forschungsarbeiten) und eine untertägige Erkundung von zwei Standorten (jeweils 500 Millionen Euro inklusive der Forschungsarbeiten) und hinzu kommen Kosten für die Offenhaltung des Erkundungsbergwerks Gorleben von 20 Millionen Euro für 15 Jahre oder Rückbaukosten von angenommen 150 Millionen Euro für das Erkundungsbergwerk und verkürzter Offenhaltung. Für die Beteiligung der Öffentlichkeit (durch die Regulierungsbehörde, den Vorhabenträger und das Bundesministerium für Umwelt-, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und die Durchführung der Regulierungsbehörde im Standortauswahlverfahren zugewiesenen Aufgaben inklusive erhöhter Sachverständigentitel werden Kosten von 20 Millionen Euro für 15 Jahre angesetzt. Insgesamt ist ein Erfüllungsaufwand für das gesamte Standortauswahlverfahren von etwas über 2 Milliarden Euro zu erwarten.“

Die normativen Regelungen selbst decken den in der Einleitung genannten Aufwand jedoch nur zum Teil ab. Außerdem ist der Pauschalverweis auf § 12-19 StandAG wenig hilfreich und grenzt insbesondere die Kosten für die Behörden und die Gesetzgebung nicht hinreichend von den finanzierungsfähigen Aufwendungen ab. Auch muss der Aufwand aus den Normen selbst zu ermitteln sein und darf nicht erst aus einer im Gesetzblatt nicht erscheinenden Begründung erkennbar sein. Im Einzelnen ist Folgendes zu bemerken.

Es ist erstens schon wenig glücklich, dass der spezifizierte Aufwand erst aus der Vorausleistungsverordnung und nicht schon aus dem zugrunde liegenden Gesetz und der entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung erkennbar ist. Streng genommen bezieht sich die Vorausleistungsverordnung nur auf die Vorausleistungen, begründet aber nicht selbst die Leistungspflicht. Prinzipiell maßgebend ist allerdings die Leistungspflicht, auf die die Vorausleistungen überhaupt erst erfolgen.

Zweitens geht die einleitende Begründung davon aus, dass die Kosten für die Offenhaltung des Erkundungsbergwerks Gorleben von 20 Millionen Euro pro Jahr für 15 Jahre oder Rückbaukosten von insgesamt angenommen 150 Millionen Euro für das Erkundungsbergwerk und verkürzte Offenhaltung einen überwältzaren Aufwand darstellen. Das Standortauswahlgesetz beschränkt die Leistungspflicht jedoch ausdrücklich auf das Standortauswahlverfahren nach § 12-19 StandAG. Die Regelung über die Offenhaltung des Salzstocks Gorleben findet sich aber in § 20 StandAG, der eindeutig nicht mit aufgenommen worden ist. Die gesetzliche Regelung muss man daher eigentlich so verstehen, dass diese Kosten explizit ausgeschlossen sein und nicht zum finanzierungsfähigen Aufwand gerechnet werden sollen. Die Einführung geht aber offenbar vom Gegenteil aus und bezieht die entsprechenden Aufwendungen mit ein. Die Finanzierung der Offenhaltung und gegebenenfalls des Rückbaus für das Erkundungsbergwerk und die verkürzte Offenhaltung sind nach dem gegenwärtigen Regelungsgegenstand daher nicht von der Beitrags- bzw. Abgabepflicht umfasst. Wenn etwas anderes gewollt ist – wovon ange-

sichts der Einführung auszugehen ist – bedarf dies einer expliziten Regelung.

Im Übrigen erscheint drittens auch der Pauschalverweis auf § 12-19 StandAG in der bisherigen Form unzureichend. Es ist nämlich nicht klar erkennbar, welche Ausgaben und Aufwendungen genau als finanzierungsfähiger Aufwand betrachtet werden. Zwar mögen sich die eigentlichen Kosten für die intensive übertägige Erkundung von fünf Standorten einschließlich der Forschungsarbeiten sowie eine untertägige Erkundung von zwei Standorten inklusive der Forschungsarbeiten noch von den übrigen Kosten isolieren und abgrenzen und als finanzierungsfähiger Aufwand konkretisieren lassen, welche Kosten darüber hinaus aber zum finanzierungsfähigen Aufwand gerechnet werden sollen, bleibt jedenfalls aufgrund der normativen Regelungen unklar. Immerhin werden mehrere Behörden tätig, von dem sogenannten Vorhabenträger über die Regulierungsbehörde bis hin zum Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, deren Aufgabenerfüllung teilweise auch als finanzierungsfähiger Aufwand angesehen werden soll. Es ist aber nicht erkennbar, wie dieser Aufwand berechnet wird, welche Personalkosten etwa hier in Ansatz gebracht werden, welcher Verwaltungsaufwand hierzu gehört, wenn man einmal von den in der Begründung erwähnten zusätzlichen Sachverständigenkosten absieht. Die betroffenen Abgabepflichtigen können aufgrund der gesetzlichen Regelungen folglich nicht erkennen, welche Aufwendungen ihnen konkret zur Last gelegt werden sollen. Am ehesten ist dies noch für die Öffentlichkeitsbeteiligung ersichtlich, wobei aber auch dort eine gewisse Unklarheit dadurch entsteht, dass nach § 6 Abs. 3 StandAG die Kosten der fachlichen Beratungen sowie die Kosten für die Einrichtung und die Tätigkeit der Bürgerbüros „in angemessenem Umfang“ als notwendiger Aufwand im Sinne des § 21b Atomgesetz gelten sollen.

Viertens könnte man sogar annehmen, dass selbst die unmittelbaren Kosten der Legislativverfahren als notwendiger Aufwand in diesem Sinne angesehen werden sollen, wenn man allein in Betracht zieht, dass pau-

schal auf § 12-19 StandAG erwiesen wird, die insofern gerade auch die legislativen Entscheidungen mit einbeziehen. Insofern ist der Wortlaut der Vorausleistungsverordnung damit weiter als der finanzierungsfähige Aufwand reicht.

Schließlich wäre es sicher sinnvoll, innerhalb der Aufgaben des Vorhabenträgers einer gesonderten Abteilung die Aufgabe der Standortsuche zuzuweisen und diese Abteilung dann sowohl im Hinblick auf die Stellen als auch auf die sächlichen Bedarfe gesondert zu finanzieren. Hierbei kann sich der Gesetzgeber etwa an der Finanzierung der Finanzdienstleistungsaufsicht orientieren. Gesondert finanzierbare Aufgabenbereiche werden in einem gesonderten Teil des Haushaltsplans einschließlich eines gesonderten Stellenplans im Hinblick auf die voraussichtlich zu erwartenden Einnahmen und zu leistenden Ausgaben ausgewiesen. Dies könnte auch unmittelbar normativ vorgeschrieben werden, so dass auch auf diese Weise Klarheit für die Abgabepflichtigen erzeugt wird, welche konkreten Ausgaben sie zu finanzieren haben. Nur so ist auch gewährleistet, dass die Ausgaben für die Standortsuche von den übrigen Aufgaben des Vorhabenträgers und gegebenenfalls des Ministeriums oder auch der Regulierungsbehörde, sofern sie andere Aufgaben wahrnimmt, abgetrennt werden und keine Mischfinanzierung mit anderen Aufgaben stattfindet. Die Übernahme dieses Modells der Finanzdienstleistungsaufsicht hätte auch den Vorteil, dass diese Regelung bereits durch das Bundesverfassungsgericht jedenfalls als verfassungsgemäß angesehen worden ist.

BVerfGE 124, 235ff.

Insgesamt bedarf die Bestimmung des finanzierungsfähigen Aufwandes aus diesen Gründen in mehrfacher Hinsicht der gesetzlichen Präzisierung.

III. Standort der Regelungen

Die Konzeption des Standortauswahlgesetzes integriert die Finanzierung der Standortsuche in das bisherige Regime des Atomgesetzes, das zur Deckung des notwendigen Aufwandes für die Errichtung eines Endlagers nach § 21b Atomgesetz Beiträge erhebt und dafür nach der Vorausleistungsverordnung Vorausleistungen beansprucht. Die nach dem Gesetz vorgesehene alternative Standortsuche wird allerdings von zahlreichen Autoren für nicht beitragsfähig gehalten.

Ossenbühl, *Verbandslast*, a.a.O., S. 1139ff.; Waldhoff, *Finanzierung*, a.a.O., S. 154f.; Peter Selmer, *Finanzierung der Standortsuche durch eine öffentlich-rechtliche Körperschaft*, in: *Deutscher Atomrechtstag 2004*, a.a.O., S. 139ff. (148ff.); Guido Kraß, *Verantwortung der Betreiber für die Endlagerung*, in: *12. Deutsches Atomrechtssymposium, 2004*, S. 257ff. (270ff.); Ferdinand Kirchhof, *Finanzmodell zur Refinanzierung der Standortsuche der atomaren Endlagerung*, ebd., S. 312ff. (316ff.), Hans-Wolfgang Arndt, *Gutachten, Zur Kostentragung für alternative Standortsuche im geplanten Endlagergesetz, 2012*, S. 15ff.

Demgegenüber halten einige Autoren die Endlagersuche wiederum für beitragsfähig.

Volker Hoppenbrock, *Finanzierung der nuklearen Entsorgung und der Stilllegung von Kernkraftwerken, 2009*, S. 49ff.; Nikolaus Piontek, *Endlagersuche und deren Finanzierung*, in: *12. Deutsche Atomrechtssymposium, 2004*, S. 267ff; Heribert Johlen, *Atomrechtliche Regelungen zur Refinanzierung der Endlagerkosten*, ebd. S. 329ff.; Johannes Hellermann, *Rechtsgutachten, Grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Regelung zur Refinanzierung der bei der Durchführung des Standortauswahlver-*

fahrens anfallenden Kosten durch die Abfallverursacher, 2012, S. 10ff.

Im Wesentlichen besteht der Streitpunkt darin, dass die Beitragsfähigkeit mit dem Argument bestritten wird, dass zwar das endgültige Endlager einen beitragsfähigen Sondervorteil begründet, aber die alternative Standortsuche jedenfalls so lange keinen beitragsfähigen Sondervorteil begründet, als der Standort Gorleben sich nicht definitiv als ungeeignet erwiesen hat. Ausschließlich politisch motivierte alternative Standortsuche begründe keinen Sondervorteil, lautet im Kern das Argument. Demgegenüber stellen die Befürworter der Beitragsfähigkeit darauf ab, dass die vom Bundesverfassungsgericht begründeten Schutzpflichten im Bereich des Atomrechts eine Pflicht zur bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge begründen, die eine alternative Standortsuche als notwendig erscheinen lasse.

eingehend insbesondere Hellermann, a.a.O., S. 19ff.

Insoweit bewegt sich allerdings die Debatte auch etwas im Bann der Formulierung des § 21b Atomgesetz, der von einem notwendigen Aufwand spricht. Dem ist auf jeden Fall insoweit zuzustimmen, als ein Sondervorteil für die abfallablieferungspflichtigen Unternehmen letztlich natürlich allein in der endgültigen Herstellung dieses Endlagers bestehen kann, die völlig isolierte alternative Standortsuche aber geradezu beinahe aus logischen Gründen keinen Sondervorteil begründet. Gleichwohl weckt die Konstruktion eines Beitrags für die alternative Standortsuchefinanzierung ein gewisses Unbehagen. Der Beitrag unterscheidet sich zwar von der Gebühr durch eine weitere Lockerung zwischen dem besonderen staatlichen Aufwand und der Geldleistungspflicht. Insofern reicht die bloße Möglichkeit eines Sondervorteils zur Begründung der Abgabepflicht aus.

BVerfGE 91, 207 (224); vgl. auch BVerfGE 42, 223 (228); BVerwGE 25, 147, 149; 72, 212 (219); sowie Theo

Ubber, Der Beitrag als Institut der Finanzverfassung, Diss. Jur. Köln, 1993, S. 168ff., 201ff.

Aber im Hinblick auf die Abgrenzbarkeit zur voraussetzungslosen Steuer wird die Zulässigkeit des Beitrages jedoch auf die Inanspruchnahme staatlicher Einrichtungen beschränkt.

BVerfGE 7, 244 (254f.); BVerwGE 39, 5 (6f.); Werner Heun, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. III, 2. Aufl. 2008, Art. 105, Rn. 20 mwN.

Die mögliche Inanspruchnahme eines Endlagers liegt freilich für die Atomindustrie noch in ferner Zukunft, weshalb gegenwärtig mit dem Instrument der sogenannten Vorausleistungen im Hinblick auf die zukünftige Errichtung eines Endlagers die Atomindustrie zur Finanzierung auch der bisherigen Endlagersuche herangezogen wird. Dies soll durch die neue Regelung noch weiter ausgedehnt werden, da nach der Konzeption des Gesetzes gemäß § 1 Abs. 3 StandAG das Standortauswahlverfahren erst im Jahre 2029 abgeschlossen sein soll, worauf erst mit der endgültigen Errichtung sinnvoller Weise begonnen werden kann, die sich dann mindestens ein weiteres Jahrzehnt hinziehen wird. Nachdem sich schon die bisherige Endlageruntersuchung über 30 Jahre hingezogen hat, fragt sich, ob mit einer Frist von 50 bis 60 Jahren das Instrument der Vorausleistung nicht etwas überstrapaziert wird. Im Rahmen der Vorausleistungen von Erschließungsbeiträgen zieht die Rechtsprechung jedenfalls – allerdings auch aufgrund der anderen gesetzlichen Grundlage des § 133 Baugesetzbuch – relativ strikte Grenzen für die Möglichkeit von Vorausleistungen.

vgl. BVerwGE 29, 90 (92f.); 48, 247 (249); 89, 177 (180); 97, 62 (67); 115, 125 (138).

Das wirft die Frage auf, ob die ausschließliche Konzentration auf das Beitragsmodell des § 21b Atomgesetz in Kombination mit den Voraus-

leistungen nach der Vorausleistungsverordnung wirklich eine adäquate Lösung für die Überwälzung der Kosten der Finanzierung der Standort-suche ist. Entscheidend ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfas-sungsgerichts lediglich, dass die geplante Heranziehung der nach § 9a Abs. 1 Atomgesetz zur geordneten Beseitigung Verpflichteten zur Finan-zierung der Standortauswahl nur im Wege einer nicht steuerlichen Abga-be erfolgen kann. Die Auferlegung nichtsteuerlicher Abgaben ihrerseits ist lediglich grundsätzlich durch das Erfordernis eines besonderen sachli-chen Rechtfertigungsgrundes begrenzt, der die nichtsteuerliche Abgabe von der Steuer unterscheidet und zudem die zusätzliche Belastung über die Steuerbelastung hinaus vor dem Hintergrund der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen rechtfertigt.

BVerfGE 122, 316 (333f.); 124, 235 (243).

Das Grundgesetz erlaubt insoweit grundsätzlich auch neuartige nicht-steuerliche Abgaben, da das Verfassungsrecht keinen Numerus clausus zulässiger Typen steuerlicher Abgaben kennt.

BVerfGE 82, 159 (181); 93, 319 (342); 108, 1 (15).

Angesichts der Schwierigkeiten mit der Rechtfertigung als Beitrag kommt als Alternative eine Qualifizierung der Abgabe als Sonderabgabe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Betracht. In der Sache kann es sich dabei nur um eine Sonderabgabe mit Finanzie-rungszweck handeln.

BVerfGE 108, 186 (219); 113, 128 (149).

Im vorliegenden Zusammenhang kann und soll eine eingehende Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht geführt werden. Entscheidend kommt es hier lediglich auf die Gruppenverantwortung und die gruppennützige Verwendung des Abga-benaufkommens an.

BVerfGE 67, 256 (275); 82, 159 (180).

Entscheidend ist danach, dass die mit der Sonderabgabe zu erfüllende Aufgabe in den Verantwortungsbereich der belasteten Gruppe und damit gerade nicht in die staatliche Gesamtverantwortung fällt, so dass sie durch Steuern zu finanzieren wäre.

vgl. BVerfGE 82, 159 (179); 92, 91 (120); 108, 186 (218); 113, 128 (150); 124, 348 (366) sowie Lothar Hummel, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgabenrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, DVBl. 2009, S. 874ff.

Zugleich ist erforderlich, dass die erhobenen Abgaben gruppennützig verwendet werden.

vgl. zuletzt insbesondere BVerfGE 124, 235 (248); 124, 348 (366).

In der gruppennützigen Verwendung liegt der nachvollziehbare Grund für die besondere Belastung der Abgabepflichtigen, da sie ja weiterhin daneben die allgemeine Steuerpflicht trifft. Dabei lässt sich die Gruppenverantwortlichkeit für den Finanzierungszweck gerade bei Umweltabgaben daraus ableiten, dass der Abgabepflichtige die Kosten staatlicher Maßnahmen verursacht oder veranlasst hat.

vgl. Paul Kirchhof, Nichtsteuerliche Abgaben, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts 3. Aufl., Bd. 5, 2007, § 119, Rn. 99.

Der Vorteil einer Sonderabgabenlösung im Vergleich zur Beitragslösung im vorliegenden Fall liegt darin, dass der in der gruppennützigen Verwendung liegende „Sondervorteil“ noch einmal gegenüber einem Beitrag

geloockert ist. Sofern die anderen Voraussetzungen einer Sonderabgabe vorliegen, sind beitragsfähige Finanzierungsaufgaben erst recht sonderabgabefähig. Freilich wird auch die Zulässigkeit einer Sonderabgabe mit dem Argument bestritten, dass die alternative Standortsuche nur dann als Vorteil im Sinne der Gruppennützigkeit zu betrachten sei, „wenn sie objektiv geeignet wäre, bei der Findung eines geeigneten Standorts eine nützliche Hilfe zu sein.“ Das sei aber so lange zweifelhaft, als nicht feststehe, dass Gorleben als Standort für ein Endlager ausscheide,

Ossenbühl, *Verbandslast*, a.a.O., S. 1142.

Hierbei gebe es sogar gar „keinen prinzipiellen Unterschied im Vergleich zu der Beurteilung des Vorliegens eines Vorteils bei dem Beitrag als Vorzugslast nach dem geltenden 21b Abs. 1 AtomG“. Es gebe keinen zurechenbaren Vorteil, da die alternative Standortsuche nicht sachlich, d.h. nicht naturwissenschaftlich-technisch, sondern nach politischer Opportunität erfolge.

Waldhoff, *Finanzierung*, a.a.O, S. 166.

Freilich löst sich diese Argumentation nahezu völlig von der Frage eines Vorteils, sondern stellt im Wesentlichen darauf ab, dass nach ihrer Auffassung die alternative Standortsuche völlig sinnlos und damit auch willkürlich ist. Sofern man richtiger Weise unterstellt, dass das nicht der Fall ist, liegt jedoch eine Gruppenverantwortlichkeit und eine entsprechende gruppennützige Verwendung vor. Die Suche nach alternativen Standorten muss nur vertretbar sein. Da sich bisher die Suche lediglich auf Gorleben konzentriert hat, ohne ernsthaft deutschlandweit den optimalen Standort der Endlagerung zu ermitteln, und der Standort Gorleben nach heutigen Erkenntnissen nicht unproblematisch ist, liegt ein Vorteil im Sinne des Abgabenrechts auch dann vor, wenn im Ergebnis ein besserer Standort als Gorleben nicht gefunden werden sollte. Das hohe Gefährdungspotential radioaktiver Abfälle verlangt nicht nur, dass überhaupt ein

geeignetes Endlager gefunden wird, sondern dass der bestmögliche Standort ermittelt wird.

Eine entsprechende Sonderabgabe könnte dabei als Umlage von den betroffenen Unternehmen erhoben werden. Dies hätte auch den Vorteil, dass auf das Konzept der Vorausleistung in diesem Fall verzichtet werden könnte. In den Ausgaben für die Endlagersuche liegt bereits die gruppennützige Verwendung, ohne dass es des Umwegs über eine Vorausleistung für die künftige Anlage einer Einrichtung eines Endlagers bedürfte. Allerdings gilt, dass wenn es sich sinnvoller Weise eher um eine Sonderabgabe als um einen Beitrag handelt, die Einführung in das Beitragskonzept des § 21b Atomgesetz wenig überzeugend ist. Dies würde nämlich bedeuten, dass § 21b in der neuen Fassung eine Sonderabgabe mit einem Beitrag kombiniert, was kaum zur Klarheit der Regelung beitragen würde.

Qualifiziert man die Finanzierungsabgabe zur Finanzierung der Standortauswahl als Sonderabgabe, wäre daher die Integration in die bisherigen Regelungen mit § 21b Atomgesetz in Verbindung mit der Vorausleistungsverordnung wenig sinnvoll. Der richtige Regelungsort wäre unmittelbar in dem Standortauswahlgesetz, was auch der Sache nach sehr viel näher liegt, als es in das Atomgesetz selbst zu integrieren. Angesichts der eigenständigen Bedeutung der Standortauswahl und der langen Dauer ist auch die Ausgliederung in ein besonderes Gesetz angemessen. Da die Standortauswahl bereits in einem gesonderten Gesetz geregelt wird, kann auch die diesbezügliche Finanzierung dort geregelt werden. Außerdem würde die Regelungsstruktur vereinfacht, da auf die Aufteilung zwischen Erhebung der Abgabe und der Vorausleistung verzichtet werden könnte. Dies hätte außerdem den Vorteil, dass der Bezug zu den einzelnen Ausgaben und Kosten, die im Wege der Abgabe finanziert werden sollen, sehr viel besser hergestellt werden könnte. Auch die Finanzierung der Aufgaben der im Gesetz mit der Standortauswahl betrauten Behörden ließe sich besser im Rahmen einer als Sonderabgabe zu qualifizierenden Umlage ausgestalten. Entsprechend einer Formulie-

rung des Finanzdienstleistungsaufsichtsgesetzes könnte die Regelung so aussehen, dass die betreffenden Behörden die ihnen nach dem Standortauswahlgesetz übertragenen Aufgaben und zu erwartenden Ausgaben in einem gesonderten Teil des Haushaltsplans einschließlich eines gesonderten Stellenplans ausweisen. Im Rahmen einer solchen Regelung könnte dann auch bestimmt werden, dass die betreffenden Ausgaben, die durch die Sonderabgabe finanziert werden sollen, in einem gesonderten Haushaltstitel aufgeführt werden, der dann seinerseits Grundlage der betreffenden Umlage sein könnte.

IV. Resümee

Der bisherige Pauschalverweis auf die §§ 12-19 StandAG als Ausweis des beitragsfähigen Aufwands erscheint unzureichend. Die Kosten für die Offenhaltung des Erkundungsbergwerks Gorleben und eventuelle Rückbaukosten bleiben bisher sogar explizit ausgeschlossen. Außerdem ist der allgemeine Verweis auf die §§ 12-19 StandAG insofern unzureichend, als danach völlig unklar bleibt, welche konkreten Kosten der betroffenen Verwaltungsbehörden und ihrer Aufgabenerfüllung dadurch abgedeckt sein sollen, zumal auch pauschal insoweit die unmittelbaren Kosten für die Gesetzgebung mit umfasst werden, die aber kaum umlagefähig sind. Die künftige Regelung sollte daher konkret die umlagefähigen Aufwendungen positiv bezeichnen. Außerdem sollte der betreffende Aufwand im jeweiligen Haushaltsplan jährlich gesondert ausgewiesen werden, damit auch haushaltsrechtlich und für die Betroffenen der umlagefähige Aufwand im Wege der Jahresvorausschätzung jeweils genau festliegt. Für die genaue Regelung kann auf das Vorbild der Umlage für die Finanzierung der BaFin zurückgegriffen werden.

Angesichts der durch die rechtliche Diskussion ausgelösten Unsicherheit, inwieweit die Standortsuche einen beitragsfähigen abstrakten Sondervorteil der – zukünftig zu errichtenden – öffentlichen Einrichtung, d.h. des Endlagers, begründet, könnte sich eine Umlage in der Form einer Son-

derabgabe als geeigneteres Finanzierungsinstrument darstellen. In diesem Fall ist allerdings die Integration in die bisherige Regelung des § 21b Atomgesetz und der Vorausleistungsverordnung wenig adäquat. Es liegt daher sehr viel näher, die Regelung über die Umlage im Standortauswahlgesetz zu regeln. Dabei könnte ohnehin offen gelassen werden, ob es sich konkret um einen Beitrag oder um eine Sonderabgabe handelt, da das Bundesverfassungsgericht nicht verlangt, dass eine Abgabe formal genau bestimmt wird und es ohnehin lediglich auf die materiellen Voraussetzungen und deren Einhaltung ankommt.

Göttingen, im April 2013

Prof. Dr. Dr. h. c. Werner Heun