

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)526-B

zur Anhörung am 08.03.2017

27.02.2017

Berlin

Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Zimmermann
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Sebastian Schattenfroh
Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Wiebke Richmann
Annette Sander
Julia Templin
Linus Viezens
Grigori Lagodinsky
Malika Meyer-Schwickerath
Dr. Jasper von Detten
Udo Paschedag
Gabriel Babel
Dr. Franziska Drohsel

Augsburg

Dr. Thomas Reif
Robert Kutschick
Prof. Dr. Valentin Köppert, LL.M.

Berlin, 27.02.2017

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle und andere Gesetze

Öffentliche Anhörung zum Entwurf Standortauswahlgesetz am 08.03.2017 im Umweltausschuss des Deutschen Bundestages

Rechtsanwalt Hartmut Gaßner

Meine Stellungnahme konzentriert sich auf Anmerkungen zu den Regelungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit.

1. § 1 (Zweck des Gesetzes)

Der Beschreibung des Zwecks des Gesetzes kommt bekanntlich besondere Bedeutung zu. Aktuell soll nach Abs. 2 ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit „*in einem wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden Verfahren gefunden werden.*“ Hier sollte zusätzlich aufgenommen werden, dass es sich um ein partizipatives Verfahren handeln soll, damit nicht der Eindruck entsteht, die Ausgestaltung als partizipatives Verfahren könnte der Findung eines Standorts mit der bestmöglichen Sicherheit entgegenstehen.

2. § 4 (Bundesamt für kerntechnische Entsorgung)

Abs. 2 Satz 2 und 3 müssen als misslungen angesehen werden. Die Aufgaben des BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich umfassend aus den §§ 5 ff. Es ist nicht einsichtig, weshalb beispielsweise die Information der Öffentlichkeit über das Internet in § 4 Abs. 2 Satz 2 bereits Erwähnung findet, obwohl in § 6 (Informationsplattform) diese Aufgabenstellung deutlich konturierter dargestellt wird. Es ist auch nicht ersichtlich, weshalb es der Hervorhebung in § 4 Abs. 2 Satz 3 bezüglich der Veröffentlichung der Vorschläge bedarf. Dieser Satz ist im Übrigen auch ohne Verweisung auf § 4 Abs. 1 Nr. 2 (Vorschläge) nicht selbsterklärend. § 4 Abs. 2 Satz 1 ist ausreichend; er bestimmt die Trägerschaft des BfE.

3. § 5 (Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung)

- a) Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass der nunmehr vorliegende Gesetzentwurf die Aufgabe der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in der Unterrichtung der Öffentlichkeit als erschöpft ansieht; wir regen aber folgende redaktionelle Änderung an: Es sollte nicht heißen „*(...) über die vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligungsformate beteiligt wird*“, sondern „*(...) über die nachfolgend geregelten Beteiligungsformen beteiligt wird.*“ Formate ist ein Spezialistenbegriff, der im Gesetz im Übrigen nicht mehr auftaucht. Der Begriff der Beteiligungsformen hat zwischenzeitlich auch in § 5 Abs. 2 Satz 2 und 3 Eingang in den Gesetzestext gefunden.

- b) § 5 Abs. 1 Satz 3 ist zu überdenken. Die Nutzung des Internets und anderer geeigneter Medien war ursprünglich bezogen auf die in § 5 Abs. 1 Satz 1 (ausschließlich) genannte Unterrichtung. Zwischenzeitlich treten aber neben die Unterrichtung auch die Beteiligung und der Einschub, dass die Beteiligung als dialogorientierter Prozess ausgestaltet sein soll. Zur Ausgestaltung des dialogorientierten Prozesses reicht aber der Einsatz des Internets und anderer geeigneter Medien nicht aus. Der Satz hat also seinen Bezug verloren und sollte gestrichen werden. Für die Unterrichtung ist der Einsatz des Internets eine Selbstverständlichkeit, die in § 6 (Informationsplattform) ausdrücklich nochmals geregelt ist. Die Ausgestaltung des Prozesses als dialogorientiert wird in Teil 2 (Beteiligungsverfahren) näher beschrieben und insoweit bedarf es keiner Hervorhebung des Einsatzes des Internets.
- c) Es ist unverzichtbar, in § 5 nicht nur die Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung anzuführen, sondern auch die Ziele. Wir schlagen deshalb vor, als neuen § 5 Abs. 2 aufzunehmen:

„Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den letztlich Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind aktive Bürgerinnen und Bürger als emanzipierte Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen. Sie sollen sich wie die breite Öffentlichkeit über einen langjährigen Prozess immer wieder von der Sachgerechtigkeit und Fairness des Verfahrens überzeugen können [Der Vertrauensverlust, der durch den Umgang mit Kritik und Widerstand bei bisherigen Versuchen der Standortfindung entstanden ist, bedarf besonderer Aufmerksamkeit].“

Die Aufnahme einer Zielsetzung für die Öffentlichkeitsbeteiligung ist notwendiger Orientierungspunkt für die Ausgestaltung der in Teil 2 angeführten Beteiligungsformen. Es ist zwingend notwendig, dass sich der Gesetzgeber auf eine Zielsetzung für die Öffentlichkeitsbeteiligung verständigt. Der vorstehende Regelungsvorschlag ist aus Teilen des Berichts der Endlagerkommission auf Seiten 38/39 und 376/377 entwickelt. Es muss immer wieder klar sein, wie man zu einer breitgetragenen Lösung kommen kann und dabei ist die ständige Gewährleistung der Sachgerechtigkeit und der Fairness des Verfahrens von überragender Bedeutung. Die Bezugnahme auf Versäumnisse der Vergangenheit ist wie-

derholt gefordert worden und könnte hier durch Aufnahme des Klammersatzes Eingang finden.

- d) § 5 Abs. 2 (alt) sollte folgende redaktionelle Änderung erfahren:

„Das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist anhand der Erfahrungen und Erkenntnisse mit den gesetzlich geregelten Beteiligungsformen fortzuentwickeln. Infolge können weiterentwickelte bisherige oder andersartige zusätzliche Beteiligungsformen eingesetzt werden, für die das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung ausreichend Mittel zur Verfügung stellen muss.“

Die bisher vorgesehene wortgleiche Übernahme des bisherigen § 9 Abs. 5 durch die BerichterstellerInnen in § 5 Abs. 2 mag politisch die Einigung gefördert haben; sie ist nicht zu empfehlen. Die wortgleiche Regelung lautet:

„Das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird entsprechend fortentwickelt. Hierzu können sich die Beteiligten über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen. Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu überprüfen.“

In Satz 1 fehlt der Bezug für „entsprechend“. Satz 2 stuft die ausführlichen Schritte in Teil 2 (Beteiligungsverfahren), um die in der Endlagerkommission zwei Jahre gerungen wurde, auf gesetzliche Mindestanforderungen zurück. Diese Formulierung war angemessen als Ergebnis der Bund-/Länderarbeitsgruppe zur Entwicklung des früheren Standortauswahlgesetzes. Der zwischenzeitlich erfolgte Diskurs und die Überprüfung des Beteiligungsprozesses über die Endlagerkommission sollten nicht ausgeblendet werden. Es stellt sich vor allem sehr schnell auch die Frage, wer sich der über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinausgehenden weiteren Beteiligungsformen bedienen darf. Satz 3 ist ebenfalls ein redaktioneller Schnellschuss im alten Standortauswahlgesetz, der nicht übernommen werden sollte. Eine Fortentwicklung nach Satz 1 ist nicht möglich, ohne die Geeignetheit nach Satz 3 überprüft zu haben.

Die vorgeschlagene redaktionelle Änderung nimmt die vorstehenden Bedenken auf.

Die Anfügung der Budgetverantwortlichkeit des BfE bezweckt zweierlei. Zum einen soll deutlich werden, dass eine Weiterentwicklung der Beteiligungsformen ohne das BfE nicht möglich sein wird; das soll nicht heißen, dass das BfE allein darüber entscheidet, aber die bisherige Formulierung, die Beteiligten könnten sich bedienen, lässt hier noch viel mehr Raum, als er mit einer Formulierung verbunden ist, die „Ross und Reiter“ nennt. Des Weiteren wird durch die Einfügung deutlich, dass die Weiterentwicklung auch immer mit finanziellen Aufwendungen verbunden sein dürfte, die abgedeckt werden müssen.

4. § 7 (Stellungnahmeverfahren; Erörterungstermin)

- a) Nach den bisherigen Vorstellungen des Gesetzgebers und den Erörterungen der Endlagerkommission stellt § 7 den Abschluss des jeweiligen Verfahrensabschnittes dar. Es ist nicht ein wesentlicher Baustein des im Folgenden geregelten ausführlichen Beteiligungsverfahrens, sondern insbesondere mit Blick auf die europarechtlichen UVP-Vorgaben jeweils die Pflichtübung bzw. der Schlusspunkt. Es ist etwas bedauerlich, dass § 7 am Anfang und nicht am Ende des Teils 2 (Beteiligungsverfahren) steht. Jedenfalls sollte § 7 insbesondere mit Blick auf die Fristsetzung in Abs. 1 und Abs. 4 abgestimmt werden mit dem Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung, den das Bundeskabinett am 15.02.2017 beschlossen hat. § 21 Abs. 2 UVP-G lautet:

„(2)

Die Äußerungsfrist endet einen Monat nach Ablauf der Frist für die Auslegung der Unterlagen.

(3)

Bei Vorhaben, für die die Unterlagen in erheblichem Umfang eingereicht worden sind, kann die zuständige Behörde eine längere Äußerungsfrist festlegen. Die Äußerungsfrist darf die nach § 73 Abs. 3 a Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes zu setzende Frist nicht überschreiten.“

Danach darf die zu setzende Frist drei Monate nicht überschreiten. Stellungnahme- und Auslegungsfristen sollten aber noch in § 7 harmonisiert werden.

- b) Was keinesfalls geht, ist im Zuge eines Standortauswahlverfahrens, für das aktuell als Endpunkt das Jahr 2031 angestrebt wird, in § 7 Abs. 5 Satz 3 folgende Fristsetzung vorzusehen:

„Der Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vor seiner Durchführung entsprechend Abs. 4 Satz 2 bekanntzumachen.“

Diese möglicherweise sehr kurze Ladungsfrist ist angesichts der Gesamtprozessdauer niemandem verständlich zu machen.

- c) Welche weiteren bereitzustellenden Informationen sollen über das Wort „insbesondere“ in § 7 Abs. 2 1. Halbs. mit der Folge eines Stellungnahmeverfahrens eröffnet werden?

5. § 8 (Nationales Begleitgremium)

- a) Die Aufgabenbestimmung in § 8 Abs. 1 lautet:

„Aufgabe des pluralistisch zusammengesetzten Nationalen Begleitgremiums ist die vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere auch der Umsetzung des Beteiligungsverfahrens am Standortauswahlverfahren bis zur Standortentscheidung nach § 20. Es kann sich unabhängig und wissenschaftlich mit sämtlichen Fragestellungen des Standortauswahlverfahrens betreffend befassen, die zuständigen Institutionen jederzeit befragen und Stellungnahmen abgeben.“

Abs. 1 hat gegenüber der Formulierungshilfe eine Erweiterung durch Satz 2 erfahren, die zu begrüßen ist. Dort ist zwischenzeitlich auch die Unabhängigkeit des Nationalen Begleitgremiums ein zweites Mal neben Satz 1 hervorgehoben. Es bietet sich deshalb an, in Satz 1 weniger adjektivisch auf die „vermittelnde“ und „unabhängige“ Begleitung abzustellen, sondern der Begleitung ein Ziel zu geben. Vorschlag ist § 8 Abs. 1 wie folgt zu fassen:

„Aufgabe des pluralistisch zusammengesetzten Nationalen Begleitgremiums ist die Begleitung des Standortauswahlverfahrens mit

dem Ziel, Vertrauen in die sachgerechte und faire Verfahrensdurchführung zu vermitteln. Sein besonderes Augenmerk gilt der Umsetzung des Beteiligungsverfahrens [bis zur Standortentscheidung nach § 20]. Es soll in Konfliktfällen vermitteln und kann sich unabhängig und wissenschaftlich mit sämtlichen Fragestellungen das Standortauswahlverfahren betreffend befassen, die zuständigen Institutionen jederzeit befragen und Stellungnahmen abgeben.“

- b) Die Aufgabenstellung des Partizipationsbeauftragten zu umschreiben ist keine leichte Aufgabe. Seine Möglichkeiten und Qualifikationen dürften aber überfordert sein, wenn dem Partizipationsbeauftragten die Aufgabe übertragen wird, neben der Identifikation möglicher Konflikte auch deren Auflösung im Standortauswahlverfahren zu übernehmen. Deshalb wird vorgeschlagen zu formulieren *„... die Aufgabe der frühzeitigen Identifikation möglicher Konflikte und der Entwicklung von Vorschlägen zu deren Auflösung im Standortauswahlverfahren übernimmt.“*

Sofern die Vorschläge zielführend sind, wird der Konflikt aufgelöst sein; sofern der Partizipationsbeauftragte nicht die geeignete Instanz ist, die Auflösung zu betreiben, kann er möglicherweise das Nationale Begleitgremium „vermittelnd“ einschalten. Es können auch andere Institutionen vorgeschlagen und tätig werden. Jedenfalls sind eine Überlastung des Partizipationsbeauftragten und eine Zurücksetzung der Fähigkeiten anderer Institutionen und Beteiligungsformen zu vermeiden.

6. § 9 (Fachkonferenz Teilgebiete)

§ 9 Abs. 3 ist um folgenden Satz 2 zu ergänzen:

„Die Geschäftsstelle muss über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um insbesondere Reisekosten erstatten und eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung in angemessenem Umfang gewährleisten zu können.“

7. § 10 (Regionalkonferenzen)

- a) § 10 Abs. 4 Satz 3 lautet:

„Sie erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung und sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen.“

Mit Blick darauf, dass die „letztendliche Standortvereinbarung“ bislang im Gesetz nicht eingeführt ist und auch keine weitere Erwähnung findet, wird folgende redaktionelle Änderung vorgeschlagen:

„Die Regionalkonferenzen erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung, die am Ende Eingang in eine Standortvereinbarung finden sollen, an deren Entwicklung und Ausgestaltung sie zu beteiligen sind.“

- b) Die zeitlichen Dimensionen des sog. Nachprüfungsrechts, die nunmehr in § 10 Abs. 5 geregelt werden sollen, waren bereits Gegenstand ausführlicher Diskussionen in der Endlagerkommission. Es heißt jetzt:

„Jeder Regionalkonferenz kann innerhalb einer angemessenen Frist, die sechs Monate nicht überschreiten darf, einen Nachprüfungsantrag an das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit richten (...).“

Aus dem vorherigen Vorschlag einer dreimonatigen Frist in der Formulierungshilfe ist zwischenzeitlich der Vorschlag einer sechsmonatigen Frist erwachsen. Es ist aber nicht vorgesehen, dass hier eine Fristsetzung durch das BfE erfolgt, sondern richtigerweise muss die Vorschrift so gelesen werden, dass der zur Verfügung stehende Zeitraum zur Stellung eines Nachprüfungsantrags nunmehr sechs Monate beträgt. Das kann in vielen Fällen viel zu lange sein. Deshalb sollte auf den in der Endlagerkommission entwickelten Vorschlag zurückgegriffen werden, dass eine Regelfrist von drei Monaten vorgesehen wird. Über eine Verlängerung des Zeitraums verabreden sich Regionalkonferenz und BfE. Sofern es über die Verlängerung zu keiner Einigung kommt, wird dem Nationalen Begleitgremium eine Schiedsfunktion zugewiesen. Der Zeitraum soll sechs Monate nicht überschreiten. Nachdem das Nachprüfungsrecht auf den Stufen § 14

Abs. 2, § 16 Abs. 3 und § 18 Abs. 3 erwächst und es jeweils eine Mehrzahl von Regionalkonferenzen geben wird, kann die Einräumung von immer sechs Monaten zu wesentlichen Zeitverzögerungen führen. Die Reglementierung auf bloße drei Monate kann wiederum häufig nicht sachgerecht sein, weshalb das Abstellen auf eine Verabredung und ggf. eine „Schlichtung“ durch das Nationale Begleitgremium der angemessene Verfahrensvorschlag ist.

c) § 10 Abs. 6 ist wie folgt zu ergänzen:

„Die Geschäftsstelle muss über ausreichende finanzielle Mittel verfügen, um insbesondere Reisekosten erstatten, Aufwandsentschädigungen leisten und eine unabhängige wissenschaftliche Begleitung in angemessenem Umfang gewährleisten zu können.“

Für die Mitarbeit in der Regionalkonferenz bzw. insbesondere im Vertretungskreis ist eine Aufwandsentschädigung angemessen. Die Regelung in § 10 Abs. 4 Satz 5 zur wissenschaftlichen Begleitung wird verstärkt.

8. § 11 (Fachkonferenz Rat der Regionen)

In § 11 Abs. 2 ist folgende Aufgabenbeschreibung vorgesehen:

„Die Fachkonferenz begleitet die Prozesse der Regionalkonferenzen aus überregionaler Sicht und leistet Hilfestellung beim Ausgleich widerstreitender Interessen der Standortregionen.“

Aus der Rezeption der Arbeit der Endlagerkommission ist die Aufgabenstellung besser wie folgt beschrieben:

„Die Fachkonferenz begleitet das Standortauswahlverfahren und die Prozesse der Regionalkonferenzen. Dabei soll sie sich insbesondere der widerstreitenden Interessen der Standortregionen mit dem Ziel annehmen, die Nachvollziehbarkeit der Verfahrensschritte aus überregionaler Sicht zu beurteilen.“

9. Sonstige Anmerkungen

- a) Zur Schaffung von Geschäftsstellen sollte geklärt werden, ob die bisherigen Formulierungen das Gewollte treffen. In § 8 Abs. 5 wird die Geschäftsstelle des NBG vom BMUB eingesetzt. In § 9 Abs. 3 und § 11 Abs. 3 wird die Geschäftsstelle beim BfE eingerichtet, während sie für die Regionalkonferenzen in § 10 Abs. 6 nicht beim, sondern vom BfE eingerichtet werden. Mit Blick auf die Begründung soll offenbar der Unterschied zwischen „beim“ und „vom“ so gelesen werden, dass letztere Formulierung die Möglichkeit eröffnet, als Träger der Geschäftsstelle auch eine Gebietskörperschaft vorzusehen. Es kann aber auch für die Fachkonferenz Rat der Regionen oder sogar für die Fachkonferenz Teilgebiete sinnvoll sein, auf einen alternativen Träger zurückgreifen zu können. Es wird deshalb vorgeschlagen, einheitlich davon zu sprechen, dass die Geschäftsstellen vom BMUB bzw. BfE eingerichtet werden, weil dies den hinreichenden Spielraum eröffnet.
- b) Mit Blick auf den Rechtsschutz ist wichtig hervorzuheben, dass die Justitiabilität des Beteiligungsverfahrens im Gesetz nicht geregelt ist. In der Begründung findet sich allerdings zu § 9 (Fachkonferenz Teilgebiete), zu § 10 (Regionalkonferenz) und zu § 11 (Fachkonferenz Rat der Regionen) folgender gleichlautender Satz:

„Die Nichteinhaltung der normierten Aufgaben, Organisation und Fristen begründet keinen Verfahrensfehler.“

Damit dürfte sich das Verständnis verbinden, dass der Verlauf dieser Beteiligungsformen nicht Gegenstand der Feststellungen in den Bescheiden des BfE und der gerichtlichen Überprüfungen des BVerwG nach §§ 17 Abs. 3, 19 Abs. 2 werden.

- c) Die Regelungen zum Ablauf des Standortauswahlverfahrens in Teil 3 und die Integration der Beteiligung der Öffentlichkeit entsprechen den Ergebnissen der Endlagerkommission.