

**Deutscher Bundestag**  
**Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit**

Ausschussdrucksache  
18(16)526-A

zur Anhörung am 08.03.2017

03.02.2017

**GREENPEACE**

## **Öffentliche Anhörung**

**zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (StandAG-Fortentwicklungsgesetz)**

**im Deutschen Bundestag, Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit**

**am 13. Februar 2017**

**Stellungnahme von Greenpeace e.V., Hongkongstr. 10, 20457 Hamburg**

Autor: Mathias Edler, Politikwissenschaftler  
Hamburg, 2. Februar 2017

### **Inhalt**

1. Ausgangslage
2. Bewertung
  - 2.1. Konstruktionsfehler
  - 2.2. Ausgewählte Beispiele für Fehler innerhalb der vorgegebenen Verfahrensstruktur durch StandAG und Kommissionsbericht
  - 2.3. „Lernendes Gesetz“
3. Handlungsempfehlung: Längerfristige Zwischenlagerung

## 1. Ausgangslage

Ein Blick in die bundesrepublikanische Vergangenheit zeigt, dass der Weg in die Sackgasse Endlager Gorleben, der gescheiterte Weg hin zu einer Wiederaufarbeitungsanlage in Wackersdorf, die Nutzung des inzwischen havarierten Atommüllendlagers Asse – kurz: sämtliche atompolitischen Fehlentscheidungen der vergangenen Jahrzehnte – sich auf parlamentarische Mehrheiten stützen konnten. In der politischen Frage nach der bestmöglichen Lagermöglichkeit für Atommüll, die unüberschaubar lange Zeiträume und ein kaum vorstellbares Gefährdungspotential betrifft, sind parlamentarische Mehrheiten allein KEIN Garant dafür, dass ein demokratisch im Parlament beschlossener Suchprozess a) zu einer „bestmöglichen“ und b) zu einer gesellschaftlich akzeptierten Lösung führt.

Vor diesem Hintergrund hat Greenpeace bereits im November 2012 ein Konzept vorgelegt, welches "Voraussetzungen für eine verantwortungsvolle und gesellschaftlich akzeptierte Endlagersuche in Deutschland" beschreibt.<sup>1</sup> Neben dem Ausschluss des geologisch ungeeigneten Salzstockes Gorleben wurden insbesondere zwei Voraussetzungen hervorgehoben: Die Entwicklung eines Suchverfahrens mit gesellschaftlicher Beteiligung VOR Verabschiedung eines entsprechenden Gesetzes und die Erörterung und Entwicklung von Alternativen zum bisher verfolgten Weg der tiefengeologischen Lagerung.

Am 10. Juli 2013 hat Greenpeace im Umweltausschuss des Deutschen Bundestags folgerichtig die Empfehlung ausgesprochen, einen zu diesem Zeitpunkt bereits zwischen den Fraktionen von CDU/CSU, SPD und Grünen ausgehandelten Entwurf für ein Standortauswahlgesetz (im Folgenden: StandAG) mit zahlreichen Vorfestlegungen (ernsthafte Prüfung von Alternativen zu Tiefenlagerung und gesellschaftliche Verständigung über Vorgehen im vorgegebenen Zeitrahmen ausgeschlossen, Akteure und Ablauf des Suchverfahrens ohne Bürgerbeteiligung bereits festgelegt etc.) zu Gunsten eines einfachen Rahmengesetzes zurückzunehmen, das sowohl eine Alternativenprüfung als auch die gesellschaftliche Verständigung auf ein Suchverfahren erlaubt.<sup>2</sup>

Bundestag und Bundesrat haben anders entschieden, das StandAG verabschiedet und eine "Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfälle" (im Folgenden: Kommission) eingesetzt, die in dem vorgegebenen Rahmen ihre Arbeit ohne Widerspruch aufgenommen und inzwischen abgeschlossen hat. Greenpeace hat gemeinsam mit anderen atomkritischen Organisationen eine Mitarbeit in dieser Kommission abgelehnt und dies ausführlich begründet: "Wir sind nicht bereit, als Statisten Bürgerbeteiligung für einen Prozess vorzugaukeln, dessen Ergebnis - trotz aller wohlmeinenden Anstrengungen von Einzelnen in dieser Kommission - durch die falschen Rahmenbedingungen bereits vorgezeichnet ist. Der untaugliche Versuch einer simulierten gesellschaftlichen Verständigung zu dieser schwierigen Frage kann nur (...) auf Kosten von Rationalität und Demokratie durchgesetzt werden. (...)

---

<sup>1</sup> Greenpeace e.V. Voraussetzungen für eine verantwortungsvolle und gesellschaftlich akzeptierte Endlagersuche in Deutschland – Ablauf eines ergebnisoffenen, transparenten und fairen Suchverfahrens. Hamburg, Nov. 2012.

<sup>2</sup> Mathias Edler für Greenpeace e.V. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG). Anhörung des Umweltausschusses des Deutschen Bundestages am 10. Juni 2013.

Wir sind davon überzeugt, dass wir als Umweltgruppen nicht den geringsten Eindruck erwecken dürfen, an einem falschen Spiel mitzuwirken."<sup>3</sup>

Am 5. Juli 2016 hat die "Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe" ihren Abschlussbericht vorgelegt, auf dessen Grundlage das Gesetz nun evaluiert werden soll.<sup>4</sup> Dazu wurde den aktuell geladenen Sachverständigen eine seit dem 21.12.2016 vorliegende, von den Fachressorts entwickelte "Formulierungshilfe"<sup>5</sup> zugesendet, die einen Abgleich der Forderungen aus dem Kommissionsbericht mit der Implementierung in das Gesetz ermöglichen soll.

## 2. Bewertung

Bis heute verfügen wir und auch die Abgeordneten des Bundestages nicht über eine wissenschaftlich belastbare und öffentlich gut vermittelte Ausarbeitung von verschiedenen Optionen im Umgang mit dem Jahrtausende strahlenden Abfall, zwischen denen im langfristigen Umgang mit hochradioaktivem Atommüll politisch eine Wahl getroffen werden kann. Solange dies nicht geleistet ist, ist jeder Versuch illusionär - an welchen Standorten auch immer -, Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern zu finden, die sich ihr Grundrecht auf eine gesellschaftliche politische Willensbildung nicht nehmen lassen werden.

Die Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ hat versucht, diesen Prozess der Entwicklung und Prüfung von Alternativen zu umgehen. Kommissionsbericht und StandAG vermitteln aber den Eindruck, es sei alles getan worden, den besten Weg für eine langfristige Lagerung insbesondere der hochradioaktiven Abfälle ermittelt zu haben. Das wäre jedoch nur der Fall, wenn andere Optionen der Lagerung mit der gleichen Intensität untersucht oder entwickelt worden wären wie die Tiefenlagerung. Schon jetzt ist deshalb erkennbar, dass hier über die Mitglieder der Kommission hinaus kein gesellschaftlicher Konsens erreicht wurde. Einen breit getragenen gesellschaftlichen Konsens brauchen wir aber, wenn wir ein atommüllpolitisches Konzept umsetzen können wollen, ohne in einer Sackgasse wie in Gorleben zu landen.

Von einer internationalen Umweltschutzorganisation, die sich seit Jahrzehnten weltweit mit dem Problem radioaktiver Abfälle beschäftigt, können die Abgeordneten des Deutschen Bundestages deshalb mehr erwarten, als mit vorgegebenem Tunnelblick einen von vornherein fehlerhaften Gesetzentwurf mit einem Kommissionsbericht zu vergleichen, dessen Ergebnisse der Problemstellung ebenfalls nicht annähernd gerecht werden.

Die bereits 2013 von Greenpeace aufgezeigten Fehler vom Anfang des Verfahrens setzen sich im Kommissionsbericht und in der geplanten Novellierung des StandAG fort. Sie machen einen erfolversprechenden Abschluss - sprich die „Gewährleistung der bestmöglichen Sicherheit“ (A Problem und Ziel) nahezu unmöglich.

---

<sup>3</sup> Greenpeace, ausgestrahlt, BIU Lüchow-Dannenberg. Absage unserer Teilnahme an der geplanten Anhörung der Atommüllkommission am 3. November 2014. Hamburg/Lüchow, 28.10.2014.

<sup>4</sup> Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe gemäß §3 Standortauswahlgesetz. Abschlussbericht K-Drs. 268.

<sup>5</sup> Formulierungshilfe für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des StandAG, vom Bundeskabinett am 21.12.2016 beschlossen.

## **2.1. Konstruktionsfehler: Keine Entwicklung und ausreichende Untersuchung von alternativen Lagerkonzepten zum seit 50 Jahren verfolgten Weg der tiefengeologischen Lagerung in 500-1000m Tiefe.**

Kommission, Fachministerien und Behörden verdrängen systematisch Alternativen zum favorisierten Konzept der Tiefenlagerung. Stattdessen behaupten ihnen zuarbeitende Wissenschaftler, dass es einen "weitgehenden Konsens" über die gewählte Methode der Tiefenlagerung gäbe: Dieser bestehe darin, „dass ein Endlager benötigt wird, dass es bald möglichst benötigt wird, dass es ein nationales Endlager sein und dass es in tiefen geologischen Formationen liegen sollte.“<sup>6</sup> Wie kann es einen „weitgehenden Konsens“ geben, wenn es keine weitgehenden Kenntnisse über die komplexen Alternativen gibt? Ohne Kenntnisse kann es auch keine gesellschaftliche Interpretation unterschiedlicher Lagermethoden geben und damit konnte bisher auch niemand zu einem "Konsens" kommen! Diesen Zusammenhang hat Reinhard Ueberhorst in seinem Plädoyer für eine „Demokratische Atommüllpolitik“ bereits kurz vor Beginn der Kommissionarbeit auf einer Tagung der Umweltverbände unter dem Titel „Atommüll ohne Ende“ skizziert.<sup>7</sup>

Die Kommission hat sich die erste und wichtigste Aufgabe, die gleichrangige Untersuchung von Alternativen und die Entwicklung von Fragestellungen, welche zu neuen Alternativen führen können, weder zu eigen gemacht, noch vorangetrieben.<sup>8</sup> Dabei sind weltweit alle Tiefenlagerkonzepte entweder bereits gescheitert oder nach nur wenigen Jahren mit großen Problemen behaftet, welche erst in Tausenden von Jahren erwartet oder von vornherein gar nicht gesehen wurden. Selbst ein langjähriger Befürworter der tiefengeologischen Lagerung - ursprünglich mitverantwortlich für das Schweizer Suchprogramm -, der Züricher Geologe Marcos Buser, hat zuletzt im Juni 2016 in einer Greenpeace-Studie ein ernüchterndes Fazit zu den bisherigen Erfahrungen mit der Endlagerung radio- und chemotoxischer Abfälle im Tiefenuntergrund gezogen: "Die praktische Umsetzung des Konzepts der geologischen Tiefenlagerung mit Option auf Rückholbarkeit erscheint in der heute verfolgten Art und Weise zunehmend fragwürdig."<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Grunwald, A., Hocke, P. (Hrsg.). Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung, edition sigma, Berlin, 2006, S. 15. Der Autor der Konsensthese, Prof. Dr. Armin Grunwald war inzwischen Ko-Vorsitzender der AG 3 der Kommission und ist nun Mitglied im Nationalen Begleitgremium.

<sup>7</sup> Reinhard Ueberhorst: Demokratische Atommüllpolitik – Was wäre das?, Berlin, 2014.

<https://www.dnr.de/downloads/demokratische-atommuellpolitik-von-reinhard-ue.pdf>  
Sämtliche Links zu Referentenbeiträgen dieser StandAG- und Kommissionskritischen Tagung wurden vom DNR inzwischen gelöscht. In aktualisierter Form veröffentlicht in: Georg Plate (Hrsg.): Forschung für die Wirtschaft 2015. Cuvillier, Göttingen, S. 209–252.

<sup>8</sup> Die willkürlich bevorzugte Option der tiefengeologischen Endlagerung, wird noch nicht einmal im Lichte der Einwände diskutiert, die die US-amerikanische Wissenschaftlerin Shrader-Frechette schon 1993 systematisch in ihrem Buch „Burying Uncertainty. Risk and the Case against Geological Disposal of Nuclear Waste“ entwickelt hat. Vgl. Shrader-Frechette, Burying Uncertainty. Risk and the Case against Geological Disposal of Nuclear Waste, University of California Press, 1993.

<sup>9</sup> Buser, M. (INA GmbH Zürich). Endlagerung radio- und chemotoxischer Abfälle im Tiefenuntergrund. Wissenschaftlich-technische, planerisch-organisatorische und strukturelle Schwachstellen - eine Beurteilung vier ausgewählter Fallbeispiele. Greenpeace e.V., Hamburg, Juni 2016.

Die Bezeichnung „Standortauswahlgesetz“ beweist die Verengung des Vorhabens auf die sekundäre Standortfrage. Dabei ginge es bei einer wissenschaftlich begründeten Vorgehensweise zuerst um Entwicklung und Beurteilung von verschiedenen Lageroptionen, um dann im Sinne einer gesellschaftlichen Verständigung die relativ beste Option für die Lagerung der hochradioaktiven Abfälle herauszufinden. Erst im Anschluss geht es auch um Standorte.

Vor dem Hintergrund einer gescheiterten Endlagerpolitik in der Bundesrepublik, die jahrzehntelang nur auf die eine Karte "Tiefenlagerung in Gorleben" gesetzt hat, erscheint die Vorstellung geradezu naiv, dass Bürgerinnen und Bürger in potentiellen Standortregionen sagen: „Ein tiefegeologisches Endlager für diese radioaktiven Abfälle muss sein, zu klären ist nur noch, wie die Bürgerbeteiligung bei den entsprechenden Suchprozessen anzulegen ist.“ Stattdessen werden die Bürgerinnen und Bürger fragen: „Wie ist die Entscheidung für dieses Lagerkonzept und unseren Standort begründet und legitimiert? Was waren die anderen Optionen?“. Wer diese Fragen nicht zufriedenstellend beantworten kann, wird abermals am Protest der Bürgerinnen und Bürger scheitern. Greenpeace wird dabei - wie in der Vergangenheit in Gorleben – die kritischen Fragen an der Seite der Bürgerinnen und Bürger in den betroffenen Regionen stellen.

## **2.2. Ausgewählte Beispiele für Fehler innerhalb der vorgegebenen Verfahrensstruktur durch StandAG und Kommissionsbericht**

Nur all zu leicht drohen die aufgezeigten "großen" Konstruktionsfehler des StandAG-Verfahrens im dichten Nebel der Bearbeitung der zahlreichen "kleinen Fehler" des vorliegenden Gesetzes und seiner geplanten Fortentwicklung zu verschwimmen. Greenpeace lässt sich deshalb nicht durch eine Vorgabe darauf beschränken, sich lediglich an einzelnen Punkten des Gesetzes ab zu arbeiten. Nichtsdestotrotz lässt sich die Tragweite der originären Konstruktionsfehler auch exemplarisch innerhalb der Logik des StandAG-Konstruktes an vielen Punkten aufzeigen. Deshalb seien hier einige Beispiele genannt. Eine ausführliche juristische Bewertung innerhalb der Logik des Gesetzentwurfes über diese Beispiele hinaus ist dieser Stellungnahme zusätzlich angehängt.<sup>10</sup>

### **2.2.1. Kontamination des gesamten Verfahrens durch die Benennung nur eines Standortes bei zeitgleich sachfremder Postulierung einer angeblich „weißen Landkarte“ ohne Vorfestlegungen: Gorleben.**

Das vorliegende Gesetz zur Fortentwicklung des StandAG beweist die bereits 2012 von Greenpeace befürchtete Kontamination<sup>11</sup>: Sämtliche Mindestanforderungen, Ausschlusskriterien und Abwägungskriterien sind an der Frontlinie der bereits vorhandenen geologischen Kenntnisse des Standortes Gorleben formuliert worden und zwar so, dass Gorleben bis zu einer endgültigen Standortentscheidung nicht ausscheiden kann.

§35 "Bestehender Erkundungsstandort" zeigt plakativ die ganze Widersprüchlichkeit der Argumentation von angeblich "weißer Landkarte" und der Sonderrolle Gorlebens. Entweder

---

<sup>10</sup> Vgl. dieser Stellungnahme beiliegendes Anhangsdokument: Wollenteit, im Auftrag von Greenpeace e.V. Kritische Bewertung der Formulierungshilfe (...), Hamburg, 2.02.2017.

<sup>11</sup> Wollenteit, im Auftrag von Greenpeace e.V. Kurzgutachten zu der Frage, ob es zulässig wäre, im Rahmen eines Gesetzes zur Standortauswahl für ein Endlager den Standort Gorleben auszuschließen, im Auftrag von Greenpeace e.V. 7.02.2012.

es handelt sich wie in der Überschrift zu §35 bezeichnet um einen „bestehenden Erkundungsstandort“ oder die "Erkundung des Salzstocks Gorleben ist beendet", wie es in §35 Abs 2 Satz 1 wörtlich heißt. Von einer Gleichbehandlung Gorlebens mit allen anderen potentiellen Standorten kann jedenfalls nicht ernsthaft die Rede sein.

### **2.2.2. Keine Festlegung einer Mindestanzahl von gleichrangig zu untersuchenden Standorten (pro Wirtsgestein).**

Zwar spricht das Gesetz von „einem vergleichenden Verfahren“ und „Standorten“ in der Mehrzahl. Ganz abgesehen davon, dass der Vergleich nur innerhalb der vorgegebenen Option der Tiefenlagerung erfolgt, schließt das Gesetz am Ende aber nicht einmal aus, dass es eben zu keiner gleichrangigen Untersuchung anderer Standorte verschiedener Wirtsgesteine außer dem bereits erkundeten Salzstock in Gorleben kommt und der Müll zwangsläufig dort landet, wo die Datenbasis am größten ist: eben in Gorleben.

### **2.2.3. Öffentlichkeitsbeteiligung im Stil der „Unterrichtung“ [§5 (1)]**

Die Nutzung moderner Medienformate (Internet etc.) ersetzt keine Beteiligung von Bürgern in Entscheidungsprozessen im Sinne einer demokratischen Atommüllpolitik. Moderne Bürgerbeteiligung hat nicht zum Ziel, einmal getroffene Entscheidungen zu industriellen Großprojekten konfliktärmer durchsetzen zu können, sondern muss frühzeitig stattfinden und damit Einfluss auf das Ergebnis haben können. Im StandAG-Konzept organisiert die verfahrensführende Behörde die Öffentlichkeitsbeteiligung, entscheidet allein über die „Berücksichtigung“ von Stellungnahmen der so genannten Öffentlichkeit [§7 (1)] und dieselbe Behörde soll als einzige Institution das Verfahren, dem sie selbst vorsteht, evaluieren dürfen [§5 (2)].

Der Journalist Michael Bauchmüller (Süddeutsche Zeitung) fasst die Auswirkungen einer auf Akzeptanz ausgerichteten Beteiligung folgendermaßen zusammen: "Wenig lässt Widerstände so verlässlich entstehen, wie das Gefühl, vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Nur eins ist schlimmer: Wenn Bürgern zuvor auch noch vorgegaukelt wurde, sie hätten mitreden dürfen."<sup>12</sup>

### **2.3. „Lernendes Gesetz“, „reversibel“, „Fehlerkorrektur“**

Mit dem Argument eines sogenannten „lernenden Gesetzes“, das sich während der Verfahrensdauer in der Entwicklung befände und immer wieder angepasst würde, haben Vertreter sämtlicher Fraktionen und der Kommission bisher auf Kritik reagiert und Korrekturen für die Zukunft versprochen. In der Fortentwicklung des StandAG finden sich aber über schlichte Behauptungen in der Begründung hinaus, dass es sich um ein lernendes Verfahren handele und Möglichkeiten zur Fehlerkorrektur notwendig seien, keine wirkungsvollen Elemente, die ein lernendes Verfahren ermöglichen würden.

Im Gegenteil:

- Das Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung vom 23. Juni 2016 hat zusammen mit dem Gesetz zur Neuordnung der kerntechnischen Entsorgung vom 16.12.2016 zu einer Konzentration sämtlicher Entscheidungskompetenzen beim

---

<sup>12</sup> <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/samstagsessy-unerhoert-1.3322616>

Bundesumweltministerium (BMU) und Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) und damit der jeweiligen Bundesregierung geführt.

- De facto ist der Bund Vorhabenträger, Aufsichtsbehörde und Gesetzgeber in einem Verfahren per Legalplanung.

- Die allgemeinen Sicherheitsanforderungen für ein Endlager können ohne Zustimmung der Länder, ohne Konsultation eines Begleitgremiums oder gar dialogorientierter gesellschaftlicher Beteiligung allein vom BMUB per Rechtsverordnung bestimmt werden (§37 Verordnungsermächtigung). Damit hat die Exekutive wie in der Vergangenheit in Bezug auf Gorleben die Möglichkeit, die grundlegenden Sicherheitsanforderungen an ein Endlager an die örtlichen Gegebenheiten eines politisch gewollten Standortes anzupassen.

- Das BfE entscheidet nicht nur über alle wichtigen Verfahrensschritte, sondern organisiert die Öffentlichkeitsbeteiligung über Regionalkonferenzen / Rat der Regionen und entscheidet danach über die Berücksichtigung der Ergebnisse.

- Das so genannte Nationale Begleitgremium verfügt ebenso wie die Regionalkonferenzen über keinerlei Rechte, die eine wirksame Fehlerkorrektur / einen Rücksprung in dem angeblich lernenden Verfahren gegenüber der verfahrensbestimmenden Behörde erlauben würden.

### **3. Handlungsempfehlung: Längerfristige Zwischenlagerung**

Die logische Konsequenz einer bereits 2013 von Greenpeace empfohlenen Rücknahme des gesamten StandAG zugunsten eines tatsächlichen Neustarts in der Atommüllfrage ist nach wie vor geboten. Bundestagsabgeordnete können bei einer Frage, die über so lange Zeiträume die Sicherheit von Bürgerinnen und Bürgern betrifft, nicht ernsthaft in einer „Augen-zu-und-durch-Mentalität“ einer Entscheidung in Richtung Tiefenlagerung zustimmen, für die es keine nachvollziehbare Begründung gibt. Wenn eine Behörde mit den Kompetenzen des BfE innerhalb einer verabschiedeten, starren Verfahrensstruktur im Gesetzesrang einmal angefangen hat in nur eine Richtung zu arbeiten, entwickelt sich unweigerlich eine Eigendynamik, die selbst vom Parlament nur schwerlich zu kontrollieren ist. Diese Art Fehlentscheidungen haben in der Vergangenheit zu der Einlagerung von Atommüll in dem untauglichen Salzstock Asse und in die Sackgasse Gorleben geführt. Alle diese großen, später mit hohen Kosten korrigierten Entscheidungen waren Fehlern im Denken und in der Methodik der Politik geschuldet. Insbesondere dem Versäumnis, sich Alternativen bewusst zu machen und sie rational und demokratisch zu klären. Eine Wiederholung dieser Fehler kann nicht im Sinne des höchsten demokratischen Gremiums der Bundesrepublik sein.

Stattdessen kommt der Entwicklung und dem Bau von neuen, längerfristigen Zwischenlagern die höchste - Bedeutung zu, nicht zuletzt, um Zeit für Fehlerkorrekturen bei der Endlagersuche zu gewinnen. Deshalb beschränken wir uns bei der konkreten Handlungsempfehlung auf den Bereich der längerfristigen Zwischenlagerung.

Die überwiegende Mehrheit aller Experten geht inzwischen von wesentlich längeren Zeiträumen bei der Suche und Inbetriebnahme eines wie auch immer gearteten Endlagers aus, als sie der Zeitplan der Bundesregierung mit der geplanten Standortentscheidung im Jahr 2031 bzw. der Inbetriebnahme eines Endlagers im Jahr 2050 vorsieht. So führt die

Kommission mit Blick auf diesen Planungshorizont aus: "Angesichts von nach gegenwärtigen Erfahrungen plausiblen Zeitbedarfen (...) kommt man explorativ zu deutlich anderen Zeiträumen. (...) Die Inbetriebnahme (Beginn der Einlagerung der Abfälle) könnte erst für das nächste Jahrhundert erwartet werden, ein Verschluss erst weit in das nächste Jahrhundert hinein. (...) Das Verfahren wird sich über einen langen Zeitraum erstrecken, der deutlich über das Jahr 2031/2050 hinausreicht."<sup>13</sup> □

□  
Damit verlängern sich, unabhängig von der Option, ob eine langfristige Zwischenlagerung nicht grundsätzlich eine Alternative zur tiefengeologischen Endlagerung sein könnte, die Zeiträume der Zwischenlagerung.

Es reicht deshalb nicht aus, darauf zu spekulieren, sämtliche Zwischenlager in der Bundesrepublik durch ein einziges Eingangslager am zukünftigen Endlagerstandort ersetzen zu wollen, da schon die Benennung eines Endlagerstandortes bis 2031 (Ablauf der ersten Zwischenlagereignisse für 40 Jahre: 2034) mit großen Unsicherheiten behaftet ist und im Interesse der Sicherheit die bestehenden Zwischenlager sowieso vor diesem Termin ertüchtigt oder ersetzt werden müssen.

Da niemand heute sagen kann, wie sich die Überschreitung des bisher geplanten und genehmigten Zwischenlager-Zeitraums von 40 Jahren auf Stabilität und Integrität der Atommüll-Behälter und der in ihnen enthaltenen Brennelemente oder HAW-Kokillen auswirkt, sind neue Zwischenlagerbauwerke mit entsprechenden Wartungs- und Umverpackungseinrichtungen („Heiße Zelle“) nach aktuellem Stand von Wissenschaft und Technik zu entwickeln und zu errichten.

Die neuen Zwischenlager müssen so ausgelegt sein, dass sie

1. für einen Zeitraum von mind. 100 Jahren dafür sorgen, dass der sicherheitstechnische Zustand der Behälter sich nicht verändert,
2. ein Mehrbarrierensystem gegen mechanische und thermische Einwirkungen besitzen,
3. die Behälter wirksam vor allen denkbaren Umwelteinflüssen schützen (Erdbeben, Überflutung, Feuer, Sturm, Starkregen etc.),
4. wirksamen Schutz vor terroristischen und kriegerischen Aktivitäten bieten,
5. die Möglichkeit zum Öffnen der Behälter zwecks Kontrolle, Instandhaltung und Reparatur bieten (so genannte „Heiße Zelle“).

Ob es sich dabei um stark verbunkerte Gebäude auf der Erdoberfläche wie in den Niederlanden oder um entsprechende Gebäude oberflächennah unter der Erde handelt, hängt u.a. jeweils von den regionalen Gegebenheiten ab und sollte Gegenstand von zügig zu initiiierenden Forschungsprojekten sein. Um ein Transportrisiko zu minimieren, plädieren wir für die Entwicklung entsprechender Zwischenlagerbauwerke an jedem Standort, an dem heute hochradioaktive Abfälle lagern.

---

<sup>13</sup> Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe gemäß §3 Standortauswahlgesetz. Abschlussbericht K-Drs. 268. S. 245 ff.



Da auch die so genannte Endlagerung von schwach- und mittelradioaktiven Abfällen bisher ungeklärt ist und sich die Probleme an nahezu allen Zwischenlagerstandorten häufen, sind diese Abfälle in o.g. Überlegungen mit einzubeziehen.

# Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

---

**Anlage zur Stellungnahme von Greenpeace e.V.,**  
Autor: Mathias Edler, im Rahmen der Öffentliche  
Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Fortent-  
wicklung und Auswahl eines Standortes für ein End-  
lager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle  
und zur Änderung anderer Gesetze (StandAG-  
Fortentwicklungsgesetz) im Deutschen Bundestag,  
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reak-  
torsicherheit am 13. Februar 2017

Michael Günther \*  
Hans-Gerd Heidel \*<sup>1</sup>  
Dr. Ulrich Wollenteit \*<sup>2</sup>  
Martin Hack LL.M. (Stockholm) \*<sup>2</sup>  
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) \*  
Dr. Michéle John \*  
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) \*  
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) \*  
Dr. Davina Bruhn  
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)

<sup>1</sup> Fachanwalt für Familienrecht  
<sup>2</sup> Fachanwalt für Verwaltungsrecht  
\* Partner der Partnerschaft  
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150  
20148 Hamburg  
Tel.: 040-278494-0  
Fax: 040-278494-99  
www.rae-guenther.de

**02. Februar 2017**  
16/0826V/H/st  
Mitarbeiterin: Sabine Stefanato  
Durchwahl: 040-278494-16  
Email: stefanato@rae-guenther.de

## Kritische Bewertung

d e r

Formulierungshilfe für den Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des  
Gesetzes zur Suche und Ausbau eines Standorts für ein Endlager für wärme-  
entwickelnde radioaktive Abfälle „in der vom Bundeskabinett am 21.12.2016  
beschlossenen Fassung“,

erstellt im Auftrag von Greenpeace e.V.,

durch Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit,

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft, Mittelweg 150, 20148 Hamburg,

---

Buslinie 109, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse  
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83  
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG  
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00  
BIC DRESDEFF200

GLS Bank  
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00  
BIC GENODEM1GLS

## I. Vorbemerkung

Seit Juli 2016 liegt der Abschlussbericht der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe (im Folgenden: **Kommissionsbericht**<sup>1</sup>) vor. Auf Basis dieses Kommissionsberichts haben die zuständigen ministeriellen Ressorts eine sog. **Formulierungshilfe** für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Entwurf eines Gesetzes erstellt, welches seit dem 21.12.2016 in der vom Bundeskabinett gebilligten Fassung vorliegt.

Ziel der Formulierungshilfe ist es, einen Entwurf zur Novellierung des Standortauswahlgesetzes (im Folgenden StandAG) unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Endlagerkommission zu entwickeln.

Wesentliche Kritikpunkte von Greenpeace waren in der Vergangenheit u.a. der Ansatz des Standortauswahlgesetzes, Standortentscheidungen auf Basis von Entscheidungen des Gesetzgebers zu treffen sowie der Umgang mit dem Standort Gorleben. Im Folgenden wird deshalb zunächst untersucht, ob die Formulierungshilfe sowie der Kommissionsbericht insoweit überzeugende Lösungen anzubieten haben (dazu unter II.). In einem weiteren Schritt soll sodann untersucht werden, ob die Formulierungshilfe im Einklang mit den Empfehlungen der Endlagerkommission steht (III.).

## II. Zum Umgang mit der Kritik am Verbleib des Standorts Gorleben im Auswahlverfahren und der Kritik an dem Konzept der Legalplanung

Greenpeace hat bereits vor Verabschiedung des StandAG einige grundlegende Weichenstellungen des Standortauswahlgesetzes kritisiert. Es handelt sich zum einen um das Problem, wie im Rahmen einer neuen Standortsuche mit dem bisherigen Standort Gorleben umgegangen werden soll (dazu unter 1.) sowie um die weitere Frage, ob das Konzept der Legalplanung überzeugend ist (dazu unter 2.).

### 1. Umgang mit dem bisherigen Standort Gorleben

Greenpeace hat im Vorfeld der Verabschiedung des StandAG frühzeitig dafür plädiert, den bisherigen Endlagerstandort Gorleben aus dem Standortauswahlverfahren auszuschneiden.

---

<sup>1</sup> Der Kommissionsbericht wird hier nach der Kommissionsdrucksache 268 (K-Drs. 268) zitiert.

### a) Entwicklung der Diskussion bis zur Verabschiedung des StandAG 2013

In einem Gutachten wurde hierfür als zentrales Argument angeführt, dass der Verbleib des Standorts Gorleben im Verfahren mit der Gefahr verbunden wäre, die Ergebnisoffenheit der Suche zu „kontaminieren“.<sup>2</sup> Hauptgrund für diese Kritik war die Sorge, dass in Ansehung der jahrzehntelangen Verfestigung der Planung in Gorleben aufgrund der dort gewonnen Erkenntnisse bei der Festlegung von Kriterien o.ä. durchschlagen würde, weil mit der Festlegung von Kriterien jeweils immer auch über Ausscheiden oder Verbleib von Gorleben im Verfahren entschieden wird. Es ging um die zentrale Frage, ob eine wissenschaftsbasierte Diskussion um ein Endlager für radioaktive Abfälle einschließlich des Standortes Gorleben nach den Kriterien einer redlichen Wissenschaft überhaupt noch geführt werden kann<sup>3</sup>.

Hinzukamen bei Gorleben neben den „Geburtsfehlern“ des Standorts<sup>4</sup> noch die zahlreichen Vorfestlegungen durch eine fortgeschrittene bergrechtliche Erkundung, die Errichtung nahe gelegener nuklearspezifischer Anlagen (Zwischenlager, Pilotkonditionierungsanlage) und die jahrelange Belastung der Region mit einer Vielzahl von Castor-Transporten, die eine ergebnisoffene Standortssuche ausgeschlossen scheinen erlassen<sup>5</sup>. Auch die niedersächsische Landesregierung hat in diesem Sinne für einen Ausschluss von Gorleben plädiert; „Die neue Landesregierung hat ... eine Neubewertung des Standortes Gorleben vorgenommen. Sie ist der Auffassung, dass der Standort geologisch ungeeignet und politisch verbrannt ist“<sup>6</sup>.

Die Anregung von Greenpeace, Gorleben aus dem Suchverfahren auszuschneiden, ist nicht aufgegriffen worden. Auch die Kommission konnte sich zu einer solchen Empfehlung nicht durchringen, weil dies den „politischen Kompromiss“ gefährdet hätte, der Voraussetzung für den Neustart in der Endlagersuche war<sup>7</sup>. Danach sollte einerseits die bisherige Festlegung auf Gorleben aufgehoben, andererseits aber Gorleben als Teil dieser weißen Landkarte bei der Suche auch nicht ausgeschlossen werden<sup>8</sup>.

Die Kritik von Greenpeace ist allerdings nicht folgenlos geblieben, denn die

---

<sup>2</sup> *Wollenteit*, Kurzgutachten zu der Frage, ob es zulässig wäre, im Rahmen eines Gesetzes zur Standortauswahl für ein Endlager den Standort Gorleben auszuschließen, im Auftrag von Greenpeace, 07.02.2012.

<sup>3</sup> Die Diskussion wird auch im Kommissionbericht wiedergegeben (S. 438 ff)

<sup>4</sup> Dazu *Wollenteit*, Standortplanung für ein atomares Endlager ohne Klagerechte? Zum aktuellen Entwurf für ein Standortsuchgesetz, ZNER 2013, 132.

<sup>5</sup> *Wollenteit*, a.a.o. (Fn. 2), S. 7, bezugnehmend auf *Geulen*, Rechtsproblem der Endlagerung aus der Perspektive Drittbetroffener, in: Koch/Roßnagel (Hrsg.) 13. ATRS, 2007, 377, 379.

<sup>6</sup> Niedersächsischer Landtag – 17. Wahlperiode, Drucksache 17/1999, 2014.

<sup>7</sup> K-Drs. 268, S. 160.

<sup>8</sup> K-Drs. 268, S. 68.

endgültige Regelung des StandAG vom 23.07.2013<sup>9</sup> zu § 29 StandAG („Bestehender Erkundungsort“) ist durchaus von dem Bemühen gekennzeichnet gewesen, „den Vorsprung“ von Gorleben im Rahmen einer bundesweiten Standort-suche durch Regelungen zu relativieren. Das StandAG sieht in § 29 Abs. 1 StandAG vor, dass der Salzstock Gorleben wie jeder andere in Betracht kommende Standort gemäß den nach dem Standortauswahlgesetz festgelegten Kriterien und Anforderungen in das Standortauswahlverfahren einbezogen wird, nicht als Referenzstandort für andere zu erkundende Standorte dienen darf und dass bereits gewonnene Erkenntnisse aus der bisherigen Erkundung ebenso wenig in die vergleichende Bewertung einfließen dürfen, wie der Umstand, dass für den Standort Gorleben bereits Infrastruktur für die Erkundung geschaffen ist. § 29 Abs. 2 StandAG erklärt zudem die bergmännische Erkundung des Salzstocks Gorleben für beendet und den Betrieb eines Salzlagers, insbesondere zur standortunabhängigen Forschung zum Medium Salz als Wirtsgestein kategorisch für unzulässig. Schließlich sieht § 29 Abs. 3 StandAG noch vor, dass die vorläufige Sicherheitsanalyse für den Standort Gorleben ohne Eignungsprognose eingestellt wird.

Trotz dieser gesetzlichen Vorkehrungen hat jedoch der Kommissionsprozess eindrucksvoll bestätigt, dass die Sorge von Greenpeace berechtigt war. Das Kommissionsmitglied Brunsmeier (BUND) hat in seinem Sondervotum klar zum Ausdruck gebracht, dass der Verbleib von Gorleben auf der „weißen Landkarte“ tatsächlich, wie von Greenpeace befürchtet, das Verfahren „kontaminiert“ hat. Er kommt in seinem Sondervotum zu dem Ergebnis, dass die

„konkrete Arbeit in der Kommission (...) gezeigt (habe), dass es nicht funktioniert, den Standort Gorleben im Verfahren zu lassen, ohne dass dies eine massive Belastung darstellt. Bei der Ausarbeitung der Kriterien war immer im Hintergrund die Frage, was dies für den einen bekannten Standort bedeuten würde. Ein sauberes Verfahren unter Einbeziehung von Gorleben ist nicht möglich. Der BUND ist der Auffassung, dass der angestrebte gesellschaftliche Konsens mit Gorleben nicht möglich sein wird und das Festhalten an diesem Standort das Suchverfahren weiter verzögert.“<sup>10</sup>

Ähnlich hat sich auch das Kommissionsmitglied Zdebel geäußert:

„Gänzlich in Panik gerieten Teile der Kommission, wenn die Gorleben-Frage angesprochen wurde. Auf Versuche, eine sachliche und fachliche Diskussion zu führen, wurde mit persönlichen Angriffen reagiert. Wir sehen mit vielen KritikerInnen darin ein Indiz, dass zahlreiche Akteure davon ausgehen, nach einer Schamfrist und einem kurzen legitimatori-

---

<sup>9</sup> BGBl I S. 1843

<sup>10</sup> K-Drs. 268, S. 495.

schen Suchprozess auf Gorleben zurück zu kommen. Dies wäre ein schlimmer Rückfall, der alle berechtigten Vorbehalte revitalisieren würde.“<sup>11</sup>

Die auch von Teilen der Kommission geäußerte Kritik an dem Verbleib von Gorleben im Auswahlverfahren hat die von Greenpeace bereits frühzeitig artikulierten Sorge eindrucksvoll bestätigt. Der Verbleib von Gorleben im Verfahren war, wie sich auch dem Kommissionsbericht unschwer entnehmen lässt, eine politische Entscheidung<sup>12</sup> und keinesfalls, wie teilweise behauptet wurde<sup>13</sup>, rechtlich geboten. Politisch wäre auch eine andere Entscheidung möglich gewesen.

Als politische Entscheidung darf die Entscheidung des Gesetzgebers, dessen Prärogative zuletzt in der Entscheidung des BVerfG zur 13. AtG-Novelle noch einmal betont wurde<sup>14</sup>, natürlich kritisiert werden, ist allerdings im Ergebnis grundsätzlich hinzunehmen.

#### **b) „Kontamination“ der Kriterien**

Der Kommissionbericht legt den Schluss nahe, dass der Standort Gorleben vor allem bei der wesentlichen Frage, welche Kriterien bei der Standortsuche in Ansatz zu bringen sind, wie eine „Schere im Kopf“ funktioniert hat. Die Sorge, dass Kriterien auf Gorleben zugeschnitten werden, hat die Kommission durchaus zur Kenntnis genommen<sup>15</sup>. Am deutlichsten wird dies bei der Auswertung der Fachkonferenz mit der Fachöffentlichkeit über die Frage, welcher Stellenwert einem funktionsfähigen Deckgebirge (insbesondere seine Funktion beim Wirtsgestein Salz) zukommen soll<sup>16</sup>. Die Forderung nach einem funktionsfähigen Deckgebirge als zu erfüllendes Mindestkriterium hätte das automatische „Aus“ für Gorleben bedeutet. Nach Auffassung von Wissenschaftlern verlangt der Stand von Wissenschaft und Technik und der Grundsatz der bestmöglichen Gefahren und Risikoversorgung das Vorhandensein eines intakten Deckgebirges:

„Ein Deckgebirge erfüllt in geradezu exemplarischer Weise zwei in der Kerntechnik übliche Prinzipien, die dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen: Multibarrierenprinzip und Diversität.“<sup>17</sup>

---

<sup>11</sup> K-Drs. 368, S. 515.

<sup>12</sup> K-Drs. 268, S. 457: „Dass Gorleben grundsätzlich nach Paragraph 29 des Standortauswahlgesetzes weiterhin im Verfahren bleibt, ist Teil des politischen Kompromisses(...)“; siehe auch S. 160.

<sup>13</sup> Niehaus, Ziele und Inhalt eines Standortauswahlgesetzes, in: Burgi (Hrsg.), 14. Atomrechtssymposium, 2013, 247, 251.

<sup>14</sup> BVerfG, Urteil vom 6. Dez. 2016, 1 BvR 2821/11, 1 BvR 321/12, 1 BvR 1456/12, Rn. 307.

<sup>15</sup> K-Drs. 368, S. 438.

<sup>16</sup> K-Drs. 368, S. 438.

<sup>17</sup> So die im Kommissionsbericht wiedergegebene Auffassung ebenda.

Deshalb, so wurde geschlussfolgert, wird offensichtlich, dass diejenigen, die die Anwendung dieses Kriteriums ablehnen, aus anderen als wissenschaftlichen Gründen handeln<sup>18</sup>. Der Vorwurf, dass bereits in der Vergangenheit Kriterien der Realität von Gorleben angepasst worden sind, stellt einer der wesentlichen Kritikpunkte des Umgangs mit Gorleben dar<sup>19</sup>. Dennoch haben sich weder die Kommission noch die Formulierungshilfe dazu durchringen können, ein intaktes Deckgebirge als Ausschlusskriterium oder Mindestkriterium vorzusehen, sondern lediglich die geringe Durchsetzungskraft eines „geowissenschaftlichen Abwägungskriteriums“ beigemessen<sup>20</sup>.

Die Verankerung der Anforderungen an das Deckgebirge als „geowissenschaftliches Abwägungskriterium“ ist unzureichend. Es ist zu erwarten, dass die geforderte Abwägung von „Kriterien“ an den üblichen Grundsätzen ausgerichtet wird, die für „Belange“ in anderen Planungskontexten in Ansatz gebracht werden. Das Abwägungsgebot verlangt nach üblichem Verständnis lediglich, dass die von der Planung berührten öffentlichen und privaten „Belange“ vollständig ermittelt, bewertet und gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden. Gegen das rechtsstaatlich fundierte Gebot gerechter Abwägung wird nur dann verstoßen, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht<sup>21</sup>. Eine Verletzung des Abwägungsgebots liegt jedoch nicht vor, wenn aufgrund einer vertretbaren Bewertung der berührten Belange im Fall einer Kollision bestimmte Belange bevorzugt und andere zurückgesetzt werden. Mängel des Deckgebirges können vor diesem Hintergrund leicht überwunden werden.

Auch bei den Mindestanforderungen nach § 23 Abs. 3 Formulierungshilfe lassen sich Abweichungen von den Kommissionsvorstellungen feststellen, die sich auf eine Vielzahl von Standorten auswirken können, aber den „gesetzten“ Standort Gorleben in jedem Fall treffen. Die Endlagerkommission hat die Forderung aufgestellt, dass der einschlusswirksame Gebirgsbereich mindestens 100 m mächtig sein muss. Bei Gesteinskörpern des Wirtsgesteins Kristallin mit geringerer Mächtigkeit hat sie abweichend hiervon den Nachweis des langzeitigen Einschlusses für den betroffenen Gebirgsbereich bei Vorliegen geringer Gebirgsdurchlässigkeit auch über das sicherheitliche Zusammenwirken des

---

<sup>18</sup> Siehe K-Drs. 368, S. 438.

<sup>19</sup> Siehe *Wollenteit*, Standortplanung für ein atomares Endlager ohne Klagerechte? Zum aktuellen Entwurf für ein Standortsuchgesetz, ZNER 2013, 132, 133, Fn. 28.

<sup>20</sup> § 24 Abs. 5 i.V.m Anlage 11 der Formulierungshilfe.

<sup>21</sup> Std. Rspr. vgl. BVerwG vom 12.12.1969 BVerwGE 34, 301/309; vom 5.7.1974 BVerwGE 45, 309/314 f.

Wirtsgesteins mit geotechnischen und technischen Barrieren als zulässig angesehen<sup>22</sup>.

Diese Vorgabe wird in § 24 Abs. 4 Nr. 2 der Formulierungshilfe zunächst zutreffend umgesetzt. In § 24 Abs. 3 der Formulierungshilfe wird dieser nur auf Kristallin bezogene relativierende Ansatz jedoch aus nicht nachvollziehbaren Gründen verallgemeinernd auf alle Endlagermedien erweitert. Das steht im Gegensatz zur Kommissionsvorstellung.

Besonders zu beanstanden ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Formulierungshilfe der Empfehlung der Endlagerkommission nicht gefolgt ist, **allgemeine** Sicherheitsanforderungen **unmittelbar im Standortauswahlgesetz** zu verankern<sup>23</sup>. Die Formulierungshilfe sieht lediglich in § 37 eine Verordnungsermächtigung für Sicherheitsanforderungen (Abs. 1) und Sicherheitsuntersuchungen (Abs. 2) vor. Die in der Empfehlung der Endlagerkommission angelegte Unterscheidung zwischen allgemeinen Sicherheitskriterien (die unmittelbar im Gesetz geregelt werden sollten) und spezieller Sicherheitskriterien haben keinen wie auch immer gearteten Niederschlag in dem vorordnungsrechtlich ansetzenden Regelungsvorschlag gefunden.

Die von der Endlagerkommission geforderte Evaluierung der Sicherheitsanforderungen mindestens alle 10 Jahre am Maßstab des Standes von Wissenschaft und Technik<sup>24</sup> ist ebenfalls nicht vorgesehen. Es gibt auch keinen Mechanismus, der eine „Beteiligung der Länder und der Öffentlichkeit“ vorsieht, wie dies die Endlagerkommission vorgesehen hat. Im Gegenteil, die Verordnung soll nach der Formulierungshilfe nicht einmal der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.

Die Verortung der Kompetenz für die Etablierung von Sicherheitskriterien unter Ausschaltung des Einflusses von Ländern und der Öffentlichkeit birgt erhebliche Risiken, die nicht nur Gorleben betreffen, aber für die gerade in Gorleben aufgrund der jahrzehntelangen Erfahrungen eine erhebliche Sensibilität besteht. Denn hier konnte der Eindruck entstehen, dass immer wieder als verbindlich angesehene Kriterien relativiert und der in Gorleben vorgefundenen Realität angepasst wurden<sup>25</sup>. Auch die Endlagerkommission hat die Notwendigkeit erkannt, den „Kriteriensatz“ über die Laufzeit des Auswahlverfahrens grundsätzlich konstant zu halten, „um Verzerrungen zu vermeiden“ (S. 252). Gegenüber situativ induzierten Verzerrungen sind gesetzlich fixierte „allgemeine“ Sicherheitskriterien deutlich resistenter als eine Verordnungsregelung,

---

<sup>22</sup> K-Drs. 368, S. 301/302.

<sup>23</sup> K-Drs. 268, S. 63, 473.

<sup>24</sup> K-Drs. 268, S. 473.

<sup>25</sup> *Wollenteit*, Standortplanung für ein atomares Endlager ohne Klagerechte? Zum aktuellen Entwurf für ein Standortsuchgesetz, ZNER 2013, 132, 133, Fn. 28; siehe auch K-Drs. 268, S. S. 178.



die dem Zugriff der Exekutive unterliegt. Fehlt es an dem Maßstab präskriptiver allgemeiner Sicherheitsanforderungen, verbleibt der Exekutive weiterhin eine weitgehend unlimitierte Möglichkeit, Sicherheitsanforderungen im Verordnungswege örtlichen Gegebenheiten anzupassen.

### c) Weitere Kritikpunkte im Zusammenhang mit Gorleben

In Ansehung des historischen Ballasts, der mit dem Verbleib von Gorleben im Verfahren verbunden ist, müssen die Vorschläge der Formulierungshilfe nicht nur wegen der Ausgestaltung und Konturierung der Kriterien kritisiert werden, die die Möglichkeit eröffnen, Gorleben möglichst lange im Verfahren zu halten, sondern auch aus den nachstehenden Gründen.

Die Kommission hat grundsätzlich gefordert, dass ein Standortauswahlverfahren, welches das Ziel hat, den „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ zu finden, ein komparatives Verfahren sein muss<sup>26</sup>. Aus dem Kommissionbericht ergibt sich implizit, dass in jeder Phase „mehrere Standorte“ zu vergleichen sind<sup>27</sup>. **Eine bestimmte Anzahl von zu erkundenden Standorten oder die untertägige Erkundung und Konzeptentwicklung für Granit, Ton und unterschiedliche Salzstrukturen fordert der Kommissionsbericht allerdings nicht**, was in einem Sondervotum des BUND ausdrücklich kritisiert wird<sup>28</sup>. Die „abstrakte Forderung“ nach einem komparativen Verfahren weist wegen ihrer Flexibilität die typische Struktur eines Formelkompromisses auf.

Die Unschärfe der Empfehlung kann sich grundsätzlich zu Lasten aller potentiellen Standorte nachteilig auswirken, verschärft aber für den „gesetzten“ Ort Gorleben die Risiken. Es ist leicht, der abstrakten Forderung der Kommission nach Implementierung eines „komparativen Verfahrens“ zu entsprechen und vor dem Hintergrund der wenig anspruchsvollen Vorgaben der Endlagerkommission gelingt dies auch in § 1 Abs. 2, 18 Abs. 3 und 19 Abs. 1 Formulierungshilfe. Berücksichtigt man die „Zuschneidung“ der Kriterien sowie das wenig anspruchsvoll ausgeformte „komparative Verfahren“, besteht ein mögliches und wahrscheinliches Szenario darin, dass am Ende der Standort Gorleben mit nur noch einem anderen Standort untertägig verglichen wird.

Zu beanstanden ist weiterhin, dass in § 35 terminologisch mit dem Begriff des „bestehenden Erkundungsorts“ operiert wird. Die bergmännische Erkundung von Gorleben ist mit Inkrafttreten des StandAG gem. § 29 Abs. 2 StandAG seit dem Jahr 2013 jedoch beendet. Seither gibt es keinen „bestehenden Erkundungsort“ mehr, sodass die Terminologie sachlich nicht zutrifft. Aus demselben Grund ist es unangemessen, wenn in der Formulierungshilfe im Zusammenhang mit der beabsichtigten Implementierung eines neuen Sicherungskon-

---

<sup>26</sup> K-Drs. 268, S. 470.

<sup>27</sup> K-Drs. 268, S. 251 ff.

<sup>28</sup> K-Drs. 268, S. 493.

zepts für potentielle Standorte durch § 21 Formulierungshilfe in Abs. 4 in Anlehnung an § 9g Abs. 1 Satz 1 AtG von der „Fortsetzung einer begonnenen Erkundung“ gesprochen wird. Die Erkundung von Gorleben ist nicht mehr – wie früher – nur unterbrochen, sondern „beendet“. Sie kann deshalb nicht „fortgesetzt“, sondern muss neu nach den nunmehr gültigen Regeln des StandAG begonnen werden.

Kritisch zu beurteilen sind auch die Regelungen unter § 21 Abs. 2 Nr. 4, wonach vor der Ermittlung von Teilgebieten nach § 13 Bohrungen mit einer Endteufe von bis zu 300 m zugelassen werden „dürfen“. Das könnte als Freibrief missverstanden werden, vorhandene Deckschichten zu durchhörern, um so eine mögliche Eignungsprognose zum Nachteil des Standorts zu verändern.

Schließlich ist die Formulierung in § 35 Abs. 2 Satz 4 Formulierungshilfe zu hinterfragen, in der es nunmehr heißen soll:

„Ein Salzlabor im Salzstock Gorleben zur standortunabhängigen Forschung zum Medium Salz als Wirtsgestein wird er [der Bund] nicht betreiben.“

Warum die bisherige kategorische Formulierung:

„Der Betrieb eines Salzlabor, insbesondere zur standortunabhängigen Forschung zum Medium Salz als Wirtsgestein, ist (...) unzulässig.“

zugunsten einer Absichtserklärung modifiziert wird, erschließt sich nicht. Eine Begründung für die Änderung lässt sich weder der Formulierungshilfe noch dem Kommissionsbericht entnehmen. Nach seinem Wortlaut schließt es die vorgeschlagene, anders als die geltende Fassung, nicht aus, dass Dritte ein Salzlabor in dem Salzstock betreiben.

## **2. Zum Umgang mit dem Problem des reduzierten Rechtsschutzes bei einer gesetzlichen Standortfestlegung**

Greenpeace hat weiter bereits vor Erlass des StandAG darauf hingewiesen, dass durch eine Standortplanung für ein atomares Endlager in Gesetzesform der Rechtsschutz für die durch eine solche Planung betroffenen Eigentümer in prozessualer und materiell-rechtlicher Hinsicht wesentlich verkürzt würde und dass deshalb nach den Maßstäben der Stendal-Entscheidung des BVerfG<sup>29</sup> hier eine Legalplanung verfassungswidrig wäre<sup>30</sup>. Der ursprüngliche Entwurf sah bis zur Festlegung von Standorten durch den Gesetzgeber keinerlei Zugänge zur Judikative jenseits einer möglichen Verfassungsbeschwerde zum BVerfG

---

<sup>29</sup> BVerfGE 95, 1.

<sup>30</sup> *Wollenteit*, Verfassungsrechtliche Probleme der Standortplanung für ein atomares Endlager in Gesetzesform, Rechtsgutachten im Auftrag von Greenpeace, Hamburg, 19.04.2012.

vor, die aber keinen adäquaten Rechtsschutz zu vermitteln vermag<sup>31</sup>. Die hierdurch ausgelöste Debatte hat zu einer Vielzahl kontroverser Beiträge geführt, in denen zum Teil das Konzept der Legalplanung verteidigt<sup>32</sup>, zum Teil kritisiert<sup>33</sup> wurden.

Auch diese Diskussion hat erkennbar Niederschlag bereits in der Fassung des StandAG von 2013 gefunden. § 17 Abs. 4 StandAG sieht vor, dass vor Übermittlung eines Auswahlvorschlags zur untertägigen Erkundung das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung einen Bescheid erlässt, der die Aussage enthält, dass das bisherige Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen Anforderungen und Kriterien entspricht. Dieser Bescheid kann auf Basis des UmwRG angefochten werden, wobei Standortgemeinden und deren Einwohnerinnen und Einwohner den nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes anerkannten Vereinigungen gleichstehen. Die Formulierungshilfe sieht unter Aufgreifen einer Kommissionsempfehlung eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit in § 19 Abs. 2 vor und erstreckt das Klagerecht nach dem UmwRG auch auf betroffene Grundeigentümer.

Obwohl sowohl die Kommission als auch die Formulierungshilfe an dem Konzept der Legalplanung grundsätzlich festhalten, ist nicht zu verkennen, dass der Rechtsschutz, vergleicht man den ursprünglich von Greenpeace kritisierten Entwurf mit der nunmehr vorliegenden Formulierungshilfe, ausgeweitet worden ist. Die Implementierung einer weiteren der endgültigen Standortfestlegung vorgeschalteten Rechtsschutzmöglichkeit trägt dem Einwand Rechnung, dass der bisherige Rechtsschutz im Rahmen des § 17 Abs. 4 StandAG nur eine von insgesamt 3 gesetzlichen Standortentscheidungen betrifft. Zudem wird nicht nur Einwohnern der Standortgemeinde, sondern auch betroffenen Grundeigentümern unabhängig von ihrer Gemeindeangehörigkeit ein Klagerecht eingeräumt. Schließlich ist auch positiv hervorzuheben, dass - abweichend von der derzeitigen Rechtslage - auf Grundlage der Standortentscheidung die Eignung des Vorhabens im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen ist (§ 20 Abs. 3 Satz 2 Formulierungshilfe), während auf Basis von § 20 Abs. 3 StandAG die Rechtskontrolle praktisch zur Farce<sup>34</sup> würde.

Unverständlich ist allerdings, warum die gerichtliche Überprüfung nicht schon nach Abschluss der ersten Phase mit der Auswahl der Standorte für die obertä-

---

<sup>31</sup> *Mann/Sieven*, Der Atomausstieg und seine Folgeprobleme im Kontext der Energiewende, VerwA 2015, 184, 220 f.

<sup>32</sup> Z.B. *Burgi*, Strukturen und Verfahrensfragen der Endlagerstandortsuche, in: *Burgi* (Hrsg.), 14. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2013, 258 ff; *Niehaus*, a.a.O.(Fn. 13).

<sup>33</sup> *Wollenteit*, Verfassungsrechtliche Probleme der Standortplanung für ein atomares Endlager in Gesetzesform, in: *Burgi* (Hrsg.), 14. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2013, 292 ff; *Wollenteit*, Standortplanung für ein atomares Endlager ohne Klagerechte? Zum aktuellen Entwurf für ein Standortsuchgesetz, ZNER 2013, 132 ff.

<sup>34</sup> Dazu *Wollenteit*, ebenda, ZNER 2013, 132, 136.

gige Erkundung einsetzt. Auch in dieser Phase werden bereits wichtige Vorentscheidungen getroffen.

Zudem verhält sich auch die Formulierungshilfe zu einer Vielzahl von ungeklärten Fragen nicht und weist deshalb weiterhin erhebliche Schwächen auf, die mit dem Konstrukt der Legalplanung im Zusammenhang stehen. Besonders hervorzuheben ist die ungeklärte Frage, welche Konsequenzen die Aufhebung des Feststellungsbescheids durch ein Urteil des BVerwG haben könnte. Man kann die Formulierung: „Vor Übermittlung des Standortvorschlags“ (in § 17 Abs. 3 und 19 Abs. 2 Formulierungshilfe) dahingehend verstehen, dass nur ein bestands- oder rechtskräftiger Bescheid übermittelt werden darf. Das hätte zur Folge, dass das Verfahren durch eine Klage zunächst zum Stillstand käme und eine Weiterleitung einen wie auch immer zustande gekommenen „fehlerfreien“ Bescheid voraussetzt.

Dieses Verständnis wird aber durch die Formulierung in § 19 Abs. 2 Satz 3 Formulierungshilfe konterkariert, wo es heißt: „Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit ist in seiner Beurteilung an die im Bescheid nach § 17 Absatz 3 Satz 1 enthaltene Feststellung zur Rechtmäßigkeit des Verfahrens gebunden, *soweit dieser Bescheid unanfechtbar ist*“. Der Halbsatz „soweit dieser Bescheid unanfechtbar ist“ macht nur Sinn, wenn es im Zeitpunkt der Entscheidung über den endgültigen Standort auch einen **noch nicht unanfechtbaren** Feststellungsbescheid nach § 17 Abs. 3 Formulierungshilfe geben kann. Die Vorschrift legt es mithin nahe, dass es zu einer Entscheidung über den endgültigen Standort kommen kann, obwohl noch nicht rechtskräftig über einen Feststellungsbescheid nach § 17 Abs. 3 StandAG entschieden worden ist. Geht man davon aus, dass ein Bescheid nach § 17 Abs. 3 StandAG nur weitergeleitet werden kann, wenn er nicht angefochten wurde oder in dem Rechtsschutzverfahren beim BVerwG bestätigt worden ist, kann es im Stadium der Festlegung des endgültigen Standorts nur unanfechtbare Bescheide im Sinne von § 17 Abs. 3 geben. Die Regelung in § 19 Abs. 2 Satz 3 wäre schlicht überflüssig. Die Regelung wirft deshalb die wichtige Frage auf, welche Bindungen der Ausgang eines Rechtsstreit nach § 17 Abs. 3 und 19 Abs. 2 StandAG haben soll. Wenn Auswahlvorschläge vor Bestandskraft und unabhängig von dem noch laufenden Rechtsstreit beim BVerwG zur Entscheidung durch den Bundestag weitergeleitet werden können, führt sich die Rechtsschutzmöglichkeit ad absurdum. Dies wäre, jedenfalls in Bezug auf den endgültigen Standortvorschlag, auch nicht mit den Vorgaben des europäischen Rechts (Art. 11 UVP-RL) vereinbar<sup>35</sup>.

Es gibt weitere nicht zu tolerierende Unklarheiten. Die Formulierungshilfe lässt plausible Regelungen zu der Frage vermissen, welche Konsequenzen ein kla-

---

<sup>35</sup> *Schlacke*, Zugang zu Rechtsschutz im Umwelt- und Atomrecht, in: Raetzke/Feldmann/Akos (Hrsg.), Aus der Werkstatt des Nuklearrechts, 2016, 53, 76 f.

gestattgebendes Urteil gegen den Feststellungsbescheid haben kann. Es fehlen Regelungen zu der Frage, wie mit dem vom BVerwG festgestellten „Fehler“ umzugehen ist. Es liegt auf der Hand, dass ein Fehler zu einem wie auch immer gearteten „Rücksprung“ führen muss. Regelungen hierzu lässt die Formulierungshilfe jedoch vermissen. Generell ist zu beanstanden, dass ein Rücksprungs, dessen Ermöglichung der AK-End große Bedeutung beigemessen hat<sup>36</sup>, nirgends in dem Gesetz verortet ist, obwohl auch die Formulierungshilfe sich zur **Reversibilität** (§ 2 Nr. 5 Formulierungshilfe) bekennt

Die Regelung in § 19 Abs. 2 Satz 3 Formulierungshilfe, wonach das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit in seiner Beurteilung an die im Bescheid nach § 17 Absatz 3 Satz 1 enthaltene Feststellung zur Rechtmäßigkeit des Verfahrens gebunden ist, weicht im Übrigen von dem Regelungsvorschlag der Endlagerkommission ab<sup>37</sup>. Sie führt dazu, dass **die Reichweite des Rechtsschutzes reduziert** wird. Der Vorschlag zielt offenkundig darauf ab, nach Art einer Präklusionsregel den Rechtsschutz bezüglich möglicher Verstöße gegen Regelungen des Gesetzes abzuschneiden, die einem bestandskräftigen Feststellungsbescheid nach § 17 Abs. 3 S.1 vorgelagert sind.

Für eine solche Regelung lassen sich Gründe und Gegengründe anführen. Der Kommissionsbericht lässt ein gewisses Verständnis für ein solches „Abschichtungsmodell“ erkennen, wenn er als Grund für die Beibehaltung des bislang in § 17 Abs. 4 StandAG gewährten Rechtsschutzes das Argument anführt, dass die Beibehaltung dieses Rechtsschutzes und die damit gegebene Möglichkeit einer frühzeitigen rechtlichen Überprüfung es ermöglichen könnte, beim Rechtsschutz nach § 19 des StandAG das Risiko des Rückfalls in eine sehr frühe Verfahrensphase zu minimieren<sup>38</sup>. Auf der anderen Seite könnte der Grundsatz der (verfahrensmäßigen) **Reversibilität** (§ 2 Nr. 5 Formulierungshilfe) dafür streiten, auch noch später erkannte Verstöße durch die Ermöglichung eines Rücksprungs aufzufangen.

Die Kommission hat zudem als Option ins Spiel gebracht, eine dem § 17 Absatz 4 Satz 3 des StandAG nachgebildete Regelung für die Endlagerebene auch **in das Atomgesetz** aufzunehmen. Damit wollte die Kommission gewährleisten, dass eine Überprüfung der Langzeitsicherheit eines Endlagers zum Schutz zukünftiger Generationen gewährleistet ist<sup>39</sup>. Das hätte bedeutet, auch im Rahmen der atomrechtlichen Genehmigung Standortgemeinden, Einwohnern der Standortgemeinde sowie betroffenen Grundeigentümern ein Klagerecht nach dem UmwRG über das derzeit geltende Recht hinausgehend einzuräumen. Die Formulierungshilfe greift diesen Vorschlag nicht auf, obwohl

---

<sup>36</sup> *Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte*, Auswahlverfahren für Endlagerstandorte, Empfehlungen des AkEnd, Dezember 2002, S. 75 ff.

<sup>37</sup> K-Drs. 268, S.

<sup>38</sup> K-Drs. 268, S. 456.

<sup>39</sup> Empfehlung 5.2.6, K-Drs. 268, S. 61.

sich für einen solchen Ansatz gute Gründe anführen lassen. Denn an einen Standortvorschlag werden geringere Anforderungen gestellt als an die Genehmigung nach dem AtG. Der Standortvorschlag muss erwarten lassen, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers nach § 9b Absatz 1a des Atomgesetzes gewährleistet ist, während im Rahmen des sich anschließenden Genehmigungsverfahrens der Langzeitsicherheitsnachweis vollständig zu führen ist.

In der Formulierungshilfe fehlt es schließlich auch an Schnittstellen, die den ambitionierten Beteiligungsprozess an den Gesetzgeber im Sinne eines „lernenden Verfahrens“<sup>40</sup> zurückbinden. In einem Konzept, das auf Legitimation durch Verfahren und im Übrigen auf Standortentscheidungen durch den Gesetzgeber setzt, wäre eine solche Schnittstelle hoch plausibel. Im Abschlussbericht der Kommission wird dem Nationalen Begleitgremium die Funktion zugemessen, Verfahrensteile oder Entscheidungen neu zu bewerten und dem Gesetzgeber entsprechende Änderungen zu empfehlen. Dies soll sogar eine **Pflicht** des Nationalen Begleitgremiums sein. Im Sinne eines **lernenden Verfahrens** soll es dem NBG obliegen, Veränderungs- und Innovationsbedarf zu identifizieren<sup>41</sup>. Der Gesetzgeber soll ggf. auf Basis der Empfehlung Verfahrensmodifikationen bis hin zu Verfahrensrücksprüngen beschließen können<sup>42</sup>. Auch dieser Gesichtspunkt ist in der Formulierungshilfe nicht auf Resonanz gestoßen.

Trotz erheblicher Verbesserungen im Rechtsschutz, kann dem von der Formulierungshilfe weiter verfolgten Konzept der Legalplanung und dem damit verbunden Rechtsschutzsystem weiterhin nur mangelnde Plausibilität attestiert werden.

### III. Abweichungen der Formulierungshilfe von den Empfehlungen der Endlagerkommission

Nachstehend werden noch weitere Abweichungen der Formulierungshilfe, soweit diese nicht schon Gegenstand der Kritik unter II. waren, von den Empfehlungen der Endlagerkommission aufgezeigt<sup>43</sup>, die kritisch zu beurteilen sind.

---

<sup>40</sup> K-Drs. 268, S. 429.

<sup>41</sup> K-Drs. 268, S. 429.

<sup>42</sup> K-Drs. 268, S. 391.

<sup>43</sup> Die nachstehenden Ausführungen lehnen sich an ein Gutachten des Unterzeichnenden an, das dieser für das Nationale Begleitgremium gefertigt hat; *Wollenteit*, Gutachten zur Umsetzung der Empfehlungen der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe in dem „ABSCHLUSSBERICHT der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ - K-Drs. 268 in der „Formulierungshilfe für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden Entwurf eines Gesetzes – Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Ausbau eines Standorts für ein Endlager für wärmeentwickelnde radioaktive Abfäll-

## 1. Entfall der Anhörung

Die derzeitige Regelung in § 17 Abs. 3 StandAG sieht vor, dass vor Übermittlung eines Standortvorschlags betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und den betroffenen Grundstückseigentümern Gelegenheit zu geben ist, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Eine entsprechende Regelung hatte die Endlagerung auch für den Rechtsschutz im Rahmen von § 19 Abs. 2 StandAG<sup>44</sup> vorgesehen.

Eine Begründung für den Entfall der Anhörung liefert die Formulierungshilfe bei § 19 Abs. 2 nicht. Allerdings lässt sich der parallelen Begründung zu § 17 entnehmen, dass die bislang in § 17 Abs. 3 StandAG vorgesehene Anhörung betroffener kommunaler Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern entfallen können soll, weil sie nunmehr durch das Stellungnahmeverfahren nach § 7 StandAG gewährleistet sei.

Das ist nur begrenzt plausibel. Nach dem Konzept der Formulierungshilfe kommt der Standortvorschlag von dem Vorhabenträger, der in der Tat die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens (§ 7 Abs. 2 Nr. 3 Formulierungshilfe in Verbindung mit § 18 Abs. 3) durchzuführen hat. Die Endlagerkommission ist allerdings entschieden davon ausgegangen, dass der Standortvorschlag von dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung kommen soll<sup>45</sup>, was auch eindeutig vorzugswürdig wäre (dazu unten). Wird der Standortvorschlag durch das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit gemacht, ist die bisher vorgesehene Anhörung nicht nur als notwendiger weiterer Beteiligungsschritt sinnvoll, sondern erscheint auch verfassungsrechtlich geboten, denn ein Standortvorschlag kann dann noch nicht Gegenstand eines Stellungnahmeverfahrens gewesen sein.

Selbst wenn man auf Basis der Formulierungshilfe davon ausgeht, dass der Standortvorschlag vom Vorhabenträger kommt und vom Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit bewertet wird, erscheint ein Beteiligungsdefizit vorstellbar, wenn das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit bei seiner Bewertung zu einer von dem Standortvorschlag des Vorhabenträgers abweichenden Beurteilung gelangt. Auch dann wäre eine Anhörung sinnvoll.

---

le und anderer Gesetze“ in der vom Bundeskabinett am 21.12.2016 beschlossenen Fassung, erstellt im Auftrag des Nationalen Begleitgremiums nach § 8 StandAG, vom 20. Januar 2017, im Folgenden Gutachten NBG.

[http://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/KurzgutachtenWollenteit.pdf;jsessionid=0532D002557F0D1A135CF1287385A731.2\\_cid292?\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/KurzgutachtenWollenteit.pdf;jsessionid=0532D002557F0D1A135CF1287385A731.2_cid292?_blob=publicationFile&v=3)

<sup>44</sup> K-Drs. 268, S. 451 f.

<sup>45</sup> K-Drs. 268, S. 263.

## 2. Implementation eines generellen Exportverbots

Die Endlagerkommission hat weiter empfohlen, ein **generelles Exportverbot** für hoch radioaktive Abfälle zu implementieren<sup>46</sup>. Die Kommission hatte dabei explizit Abfälle aus **Forschungsreaktoren** im Blick, die als einzige noch nach geltendem Recht von einem Exportverbot betroffenen sind<sup>47</sup>.

**In der Formulierungshilfe wird die Empfehlung der Endlagerkommission nicht aufgegriffen.** In § 1 Abs. 2 S 4 Formulierungshilfe bleibt der bisherige § 1 Abs. 1 S. 2 StandAG unverändert und in der Begründung der Formulierungshilfe findet sich nur der Satz: „Daneben wird die bisherige Regelung zur Inlandsentsorgung beibehalten.“

## 3. Empfehlungen der Endlagerkommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Auch die Empfehlungen der Endlagerkommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung werden nur unzureichend umgesetzt.

### a) Nationales Begleitgremium

Die Empfehlungen der Endlagerkommission zu den Rechten des Nationalen Begleitgremiums<sup>48</sup>, dessen wissenschaftliche Unterstützung sowie dessen Zugang zum Gesetzgeber werden nur unzureichend umgesetzt:

Rechte: Die von der Endlagerkommission empfohlenen Rechte des Nationalen Begleitgremiums werden **nur partiell** bezüglich der Akteneinsichtsrechte **umgesetzt. Selbstbefassungs- und Beschwerderecht, ein Recht Fragen an BfE und BGE zu stellen und eine Beantwortung einzufordern, Recht, die Teilnahme und Mitwirkung von Vertretern des BfE an seinen Sitzungen einzufordern, fehlen.**

Wissenschaftliche Unterstützung: Die Empfehlung wird nur **sinngemäß umgesetzt**. Die Möglichkeit der Installierung eines Beirats findet keine ausdrückliche Erwähnung im Gesetz (z.B. „Das Nationale Begleitgremium gibt sich eine Geschäftsordnung; es kann sich durch Dritte wissenschaftlich beraten lassen **und auch einen wissenschaftlichen Beirat berufen**“).

Empfehlungen an den Gesetzgeber: Diese Vorstellung der Endlagerkommission, dem Begleitgremium solle auch die Funktion zukommen, Verfahrensteile oder Entscheidungen neu zu bewerten und dem Gesetzgeber entsprechende Änderungen zu empfehlen, **findet in der Formulierungshilfe keinen Aus-**

---

<sup>46</sup> K-Drs. 268, S. 59; 459 f.

<sup>47</sup> Im Einzelnen, *Wollenteit*, Gutachten NBG, S. 14 ff.

<sup>48</sup> K-Drs. 268, S. 41f; 389 ff.



**druck**<sup>49</sup>. Damit wird auch die Chance vertan, in diesem Kontext das Konzept eines **lernenden Verfahrens** sowie von **Reversibilität** Rechnung zu tragen.

### b) Regionalkonferenzen mit Nachprüfungsrechten

Aufgabe: Die Aufgabenbeschreibung in § 10 Abs. 4 Satz 1 der Formulierungshilfe bleibt hinter der Empfehlung der Endlagerkommission<sup>50</sup> zurück, wonach die Regionalkonferenzen die Verfahrensschritte langfristig und intensiv begleiten sollen. Es fehlt eine angemessene Umsetzung der Empfehlung, interessierte Bürgerinnen und Bürger niedrigschwellig zu beteiligen und hierfür Beteiligungsformat anzubieten.

Fachliche Begleitung: Regelungen zu einer eigenen fachlichen Begleitung fehlen.

Fixierung von Rechten und Finanzierung: Sind nur **teilweise umgesetzt**. Es fehlen Regelungen zur Finanzierung und zum Verdienstaussfall.

### c) Informationsplattform sowie regionale Informationsbüros

Nach den Empfehlungen der Endlagerkommission soll das BfE im Internet eine Informationsplattform betreiben. Die Angebote sollen so konzipiert werden, dass auch die **konfliktbehafteten Sachverhalte aus unterschiedlichen Perspektiven und von verschiedenen Autoren** beleuchtet werden. Auch das Nationale Begleitgremium soll Inhalte beitragen können. Die Einrichtung regionaler Informationsbüros vor Ort empfiehlt die Endlagerkommission „optional“<sup>51</sup>. Die Kommission hat zudem noch empfohlen, „ein öffentliches Informationsregister für die Unterlagen der BGE und des BfE zu erstellen“<sup>52</sup>.

Nach der Formulierungshilfe soll die Informationsplattform die wesentlichen „Unterlagen des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit und des Vorhabenträgers“ transportieren. Die gewünschte Beleuchtung „konfliktbehafteter Sachverhalte aus unterschiedlichen Perspektiven und von verschiedenen Autoren“ und der Einbindung von Inhalten des Nationalem Begleitgremiums haben keinen Niederschlag in der Formulierungshilfe gefunden. Die Anbindung an § 10 UIG vermittelt den Eindruck, dass das „proaktive“ Informationsangebot nicht über das hinausgehen soll, was de lege lata schon heute eine „informationspflichtige Stelle“ bereitstellen muss und wirft zudem die Frage auf, welche Rolle die nach § 10 Abs. 6 UIG in Bezug genommenen Ablehnungsgründe der §§ 8, 9 UIG spielen sollen. Informationsflüsse können dadurch empfindlich eingeschränkt und gesteuert werden.

---

<sup>49</sup> Im Einzelnen, *Wollenteit*, Gutachten NBG, S. 18.

<sup>50</sup> K-Drs. 268, S. 42 ff; S. 394 ff

<sup>51</sup> K-Drs. 268, S. 386.

<sup>52</sup> K-Drs. 268, S. 387.

Der Vorschlag, ein **öffentliches Informationsregister** für die Unterlagen der BGE und des BfE zu errichten, das die bessere Erschließung der Unterlagen gewährleisten soll, ist ebenfalls **nicht aufgegriffen worden**.

#### **4. Empfehlung zum Informationszugang öffentlicher Stellen im Standortauswahlverfahren**

Die Endlagerkommission hat empfohlen, einen umfassenden Informationszugang der zuständigen öffentlichen Stellen zu den entscheidungserheblichen geowissenschaftlichen Daten gesetzlich zu verankern<sup>53</sup>. Ziel sei, dass das besondere öffentliche Interesse an einer langzeitsicheren Endlagerung regelmäßig das **private** Geheimhaltungsinteresse überwiegt und dadurch die Herausgabe der benötigten Daten ermöglicht wird, auch wenn der Dateninhaber dem nicht zugestimmt hat.

Es ist zweifelhaft, ob die generalklauselartige Formulierung der in § 12 Abs. 3 Satz gewählten Formulierung („Private Interessen treten grundsätzlich hinter dem öffentlichen Interesse an der Nutzung dieser Daten im Auswahlverfahren zurück“) ausreicht<sup>54</sup>. Nur eine konkrete Ausgestaltung mit hoher Durchsetzungskraft ist voraussichtlich geeignet, die öffentliche Verfügbarkeit geowissenschaftlicher Daten aufgrund bestehender Bergbauberechtigungen oder anderweitiger Rechte (Urheberrecht etc.) sicherzustellen.

#### **5. Standortauswahl und Raumordnung**

Die Forderung der Endlagerkommission, dem Standortauswahlverfahren neben der Raumordnung auch in Bezug auf andere planungsrechtliche Vorgaben, insbesondere die Bauleitplanung, Vorrang zuzumessen, **wird durch die Regelung in § 12 Abs. 2** der Formulierungshilfe plausibel **umgesetzt**. Die Regelung in § 20 Abs. 4 der Formulierungshilfe ist demgegenüber nicht nachvollziehbar<sup>55</sup>.

#### **6. Sicherung von Daten zu Dokumentationszwecken**

Die Endlagerkommission hat die Einrichtung einer zentralen staatlichen Stelle empfohlen, welche als hauptamtlich mit der Dokumentation befasste Organisation die als notwendig für die Endlagerung identifizierten Daten und Dokumente dauerhaft bewahren soll. Es handele sich um eine zentrale Sicherheitsmaßnahme, der für die gesamte Kette der nuklearen Entsorgung erhebliche Bedeutung beizumessen sei<sup>56</sup>. Hintergrund waren insoweit auch Versäumnisse bei der

---

<sup>53</sup> K-Drs. 268, S. 60 f.

<sup>54</sup> Im Einzelnen, *Wollenteit*, Gutachten NBG, S. 27.

<sup>55</sup> Im Einzelnen, *Wollenteit*, Gutachten NBG, S. 30 ff.

<sup>56</sup> K-Drs. 268, S. 63.

Asse<sup>57</sup> sowie die Erkenntnis, dass ein institutionelles „Bewusstsein“ für die sicherheitstechnische Bedeutung des Bewahrens von Datenbestände zu bewahren<sup>58</sup>.

Der konkreten Forderung der Endlagerkommission, die empfohlene Regelung zur Sicherung von Daten zu Dokumentationszwecken **im Atomgesetz** zu verankern, **folgt die Formulierungshilfe nicht.**

Die Formulierungshilfe sieht als „zentrale staatliche Stelle“ das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit vor, was grundsätzlich im Einklang mit den Empfehlungen steht. Die von der Endlagerkommission mit Vehemenz akzentuierte Forderung, dass eine **separate Organisationseinheit**<sup>59</sup> innerhalb der ausgewählten zentralen Institution im Bereich der Bundesverwaltung, der auch ein aktives Recht auf Forderungen bezüglich der Archivierungsnotwendigkeiten zustehen müsse, für das Betreiben des Archivs und die Archivierung zuständig sein soll, setzt die Formulierungshilfe allerdings nicht um. Das Separierungsmodell soll „die Funktion des Kopfes und des Gewissens des Datenerhalts und der Datenweitergabe“<sup>60</sup> zukommen.

Die Empfehlungen der Kommission legen zudem großen Wert auf ein „aktives“ Datenbewahren und „an-die-nächste-Generation-weitergeben“<sup>61</sup>, auf die zukünftige „Lesbarkeit“ und „Zugänglichkeit“ bzw. die „Kette der Weitergabe“ (z.B. „kein Kettenglied darf reißen“)<sup>62</sup> an. Auch dieser Aspekt wird nicht hinreichend in der Formulierungshilfe zum Ausdruck gebracht. Die als „Eckpunkt“ bezeichnete Forderung, es seien mindestens zwei unterschiedliche geeignete Stellen, die die Dokumente aufbewahren<sup>63</sup>, vorzusehen, taucht zwar in der Begründung zur Formulierungshilfe auf, findet aber keinen Niederschlag in der Gesetzesformulierung.

## 7. Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz

Die Endlagerkommission hat „dem Gesetzgeber“ empfohlen, die auf Basis von zwei zu diesem Thema eingeholten Gutachten angestellten Erwägungen zur Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz gründlich zu prüfen und in seine Entscheidung hinsichtlich etwaigen Handlungsbedarfs einzubeziehen<sup>64</sup>. Sie hat dabei klargemacht, dass sie in Bezug auf diese „höchst politische Entscheidung“ den Gesetzgeber allerdings nicht präjudizieren will.

---

<sup>57</sup> K-Drs. 268, S. 259.

<sup>58</sup> K-Drs. 268, S. 63.

<sup>59</sup> K-Drs. 268, S. 362.

<sup>60</sup> K-Drs. 268, S. 362.

<sup>61</sup> K-Drs. 268, S. 472.

<sup>62</sup> K-Drs. 268, S. 362.

<sup>63</sup> K-Drs. 268, S. 472.

<sup>64</sup> K-Drs. 268, S. 64; 481 f.

Bestrebungen, diesem Prüfungsauftrag der Endlagerkommission zu entsprechen, sind bisher nicht erkennbar geworden.

#### **8. Abweichung: Standortvorschlag nach §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 1 StandAG durch Vorhabenträger**

Im Widerspruch zum derzeit geltenden StandAG sowie dem Vorschlag der Endlagerkommission soll nach §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 1 StandAG der Formulierungshilfe der endgültige Standortvorschlag nicht vom Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit, sondern vom Vorhabenträger kommen. Die Endlagerkommission hat sich klar dafür ausgesprochen, dass der Standortvorschlag vom BfE kommen und der Vorhabenträger gerade keinen Standort vorschlagen soll<sup>65</sup>.

Entgegen den Vorstellungen der Endlagerkommission wird dem Vorhabenträger damit eine deutlich größere Rolle bei der Bestimmung des Standortvorschlags zugewiesen. De facto läuft der Vorschlag darauf hinaus, dass das BfE nur noch „nachvollzieht“ und die Vorstellungen des Vorhabenträgers ein deutliches Übergewicht bekommen. Das BfE soll nur noch begründete „Empfehlungen“ – offenbar für den BMU – erarbeiten.

Die Abweichung in der Formulierungshilfe wird an keiner Stelle begründet und ist deshalb nicht nachvollziehbar. Bei einem Vorhabenträger besteht eher die Gefahr, dass vom Gesetz nicht gebilligte Gründe (Kosten, Leichtigkeit der Durchführung etc.) Oberhand gewinnen. Eine „unabhängige“ Überprüfung der Standortalternativen ist deshalb vorzugswürdig.

Rechtsanwalt  
Dr. Ulrich Wollenteit

---

<sup>65</sup> K-Drs. 268, S. 263; 451.