

Hubert Steinkemper
Ministeraldirektor a. D.

Bonn, 03.03.2017

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)526-J

zur Anhörung am 08.03.2017
03.03.2017

Öffentliche Anhörung des BT-Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit am 08.03.2017

Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für wärmeentwickelnde Abfälle und andere Gesetze (Art. 1 StandAG; Art. 2 Änderung AtG; Art. 3 EndlagerVIV; Art. 4 Folgeänderungen)

Stellungnahme

Der von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN eingebrachte Gesetzentwurf setzt im Wesentlichen die Empfehlungen des Abschlussberichts der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe (EK, Bericht) um. Diese in kurzer Zeit erfolgte generell gelungene gesetzliche Umsetzung ist zu begrüßen. Das neue Gesetz bildet die notwendige Grundlage für das anstehende „Endlagersuchverfahren“ in Deutschland.

Als ehemaliger (Co-Vorsitzender) der Arbeitsgruppe 2 „Evaluierung“ (AG 2) der Kommission möchte ich im Folgenden den Schwerpunkt auf die Bereiche des Gesetzentwurfs legen, die im Rahmen der AG 2 vorbereitet und erarbeitet wurden.

Im Einzelnen wird zu folgenden Punkten Stellung genommen:

- I. Organisationsstruktur
- II. Rechtsschutz
- III. Frühzeitige Sicherung potentieller Standorte
- IV. Exportverbot
- V. Umweltprüfungen und Raumordnung im Standortauswahlverfahren
- VI. Komperatives Verfahren der Standortauswahl
- VII. Verankerung von Sicherheitsanforderungen im StandAG
- VIII. Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz

I. Organisationsstruktur

Die von der EK empfohlene neue Organisationsstruktur (Bericht S. 444 ff, 476 f) ist durch „Vorschaltgesetz“ vom 17.07.2016 bereits umgesetzt. Mit der neuen Regelung werden klar abgegrenzte Aufgabenbereiche und Zuständigkeiten geschaffen (BGE als Vorhabenträger und Betreibergesellschaft; BfE als zentrale Regulierungsbehörde für die staatlichen Regulierungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben im Bereich der Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle).

Es ist nun alles daran zu setzen, dass sich diese neue Struktur in der Praxis bewährt.

II. Rechtsschutz

Der Gesetzentwurf setzt durchweg die Empfehlungen der EK (vgl. Bericht S. 449 ff, 477 ff) um:

1. Am Prinzip der Legalplanung (Entscheidung durch Bundesgesetz) zum jeweiligen Abschluss von maßgeblichen Verfahrensabschnitten wird festgehalten.
2. Mit Blick auf Möglichkeiten der Verbesserung des Rechtsschutzes (Klagemöglichkeiten) folgt der Gesetzentwurf ebenfalls den Empfehlungen der EK.

2.1. Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben

Aufgrund der neuen UVP-Änderungsrichtlinie, die nach Verabschiedung des geltenden StandAG erlassen wurde, ist es erforderlich, vor der Entscheidung über den Standort durch Bundesgesetz eine gerichtliche Überprüfungsöglichkeit vorzusehen. Dementsprechend sieht der Gesetzentwurf in § 19 Abs. 2 E-StandAG in Übereinstimmung mit der Empfehlung der EK vor, dass das BfE einen entsprechenden Bescheid zu erlassen hat. Gegen diesen Bescheid können Verbände, betroffene kommunale Gebietskörperschaften, deren Einwohnerinnen und Einwohner sowie betroffene Grundstückseigentümer Klage erheben. Darüber hinaus passt der neue Gesetzentwurf – ebenfalls nach Maßgabe der Empfehlung der EK – die Regelung zur Entscheidung über den

Standort durch Bundesgesetz (§ 20 E-StandAG) auf Grund der dargelegten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben entsprechend an.

2.2 Weitere Rechtsschutzoptionen im innerstaatlichen Recht

Neben der neuen Klagemöglichkeit nach § 19 E-StandAG bleibt der in § 17 StandAG geregelte Rechtsschutz bestehen. Dies steht in Übereinstimmung mit der Empfehlung der EK, die sich darauf nach intensiver Diskussion verständigt hat.

Einzelne Mitglieder der EK hatten darüber hinaus vorgeschlagen, im Rahmen der „Entscheidung über übertägige Erkundung“ eine weitere Klagemöglichkeit vorzusehen. Diesem Vorschlag ist die EK, ebenso wie der Gesetzentwurf auch aus für mich nachvollziehbaren Gründen nicht gefolgt.

§ 19 Abs. 2 Satz 3 E-Stand AG lautet:

„Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit ist in seiner Beurteilung an die im Bescheid nach § 17 Abs. 3 Satz 1 enthaltene Feststellung zur Rechtmäßigkeit des Verfahrens gebunden, soweit dieser Bescheid unanfechtbar ist.“

Diese ausdrückliche Regelung war in dem Formulierungsvorschlag der EK nicht enthalten. Die Regelung stimmt jedoch mit dem von mir und anderen EK-Mitgliedern bei der Erörterung in der EK dargelegten Verständnis von Aufbau und Abfolge der an den jeweiligen Abschnitten getroffenen Entscheidungen überein.

Darüber hinaus gibt es – unverändert – Rechtsschutzmöglichkeiten gegen verschiedene Verwaltungsentscheidungen, die zur Durchführung des Standortauswahlverfahrens und zur Durchführung des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens erforderlich sind, z. B. gegen bergrechtliche, wasserrechtliche oder enteignungsrechtliche Entscheidungen.

Ebenfalls unverändert bleiben die bisherigen Regelungen für das Genehmigungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb des Endlagers nach § 9 b AtG.

III. Frühzeitige Sicherung potentieller Standorte

Der Gesetzentwurf sieht in § 21 E-StandAG eine umfassende Regelung zur frühzeitigen Sicherung potentieller Standorte vor. Dies ist zu begrüßen und entspricht einer Empfehlung der EK (vgl. Bericht S. 457 ff, 479).

IV. Exportverbot

Die EK hat in ihrem Abschlussbericht (vgl. Bericht S. 459, 479) mehrheitlich eine gesetzliche Erweiterung des Exportverbots auf bestrahlte Brennelemente aus Forschungsreaktoren empfohlen; dies allerdings mit der Einschränkung, dass dabei zwingenden Gesichtspunkten der Non-Proliferation und der Ermöglichung von Spitzenforschung (insbesondere FRM II) Rechnung getragen wird. Spitzenforschung muss also weiterhin möglich bleiben.

Der Gesetzentwurf – Art. 2 § 3 Abs. 6 E-AtG – nimmt diese Empfehlung auf. Darüber hinaus soll durch Satz 2 dieser Vorschrift sichergestellt werden, dass eine Ausfuhr mit dem Ziel der endlagergerechten Konditionierung für die Lagerung im Inland weiterhin möglich ist. Sobald Brennelemente auf der Grundlage einer Genehmigung nach § 6 AtG im Inland zwischengelagert sind, ist ein Export ausnahmslos unzulässig.

Mir ist bewusst, dass um die Ausgestaltung dieser Regelung sowohl in der EK als auch im Zuge der Erarbeitung und Abstimmung des Gesetzentwurfs intensiv gerungen wurde. Vor diesem Hintergrund ist das mit der vorgelegten Regelung Erreichte insgesamt zu begrüßen. Sie gibt ein wichtiges Signal, um das Ziel einer umfassenden Endlagerung von bestrahlten Brennelementen im Inland zu unterstreichen.

V. Umweltprüfungen und Raumordnung im Standortauswahlverfahren

1. In Übereinstimmung mit der Empfehlung der EK (Bericht S. 468) geht der Gesetzentwurf davon aus, dass die Regelungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung auf das Standortauswahlverfahren Anwendung finden. Dementsprechend wird, anders als im noch geltenden StandAG, auf – in der Sache ohnehin deklaratorische - Verweise auf UVP-Vorschriften generell verzichtet.
2. Ebenfalls in Übereinstimmung mit der EK-Empfehlung (Bericht S. 469) ist in § 12 Abs. 2 E-StandAG geregelt, dass die Entscheidungen im Standortauswahlverfahren einschließlich der bergrechtlichen Zulassungen und Erlaubnisse Vorrang vor Landesplanungen und Bauleitplanungen haben.

Beide Bereiche sind sachgerecht geregelt.

VI. Komparatives Verfahren der Standortauswahl

Der Gesetzentwurf greift die Empfehlungen der EK (vgl. Bericht S. 479 ff, 481) zur Änderung der §§ 1, 19 StandAG auf und setzt sie in geeigneter Weise um. Dabei wird in § 19 Abs. 1 Satz 1 E-StandAG ausdrücklich geregelt, dass es sich um einen zugrunde liegenden Standortvergleich von mindestens zwei Standorten handelt.

VII. Verankerung von Sicherheitsanforderungen im StandAG

Mit den Regelungen in § 26 E-StandAG – Sicherheitsanforderungen – und § 27 E-StandAG – vorläufige Sicherheitsuntersuchungen – greift der Gesetzentwurf die Empfehlungen der EK (vgl. Bericht S. 473, 481) auf. Dementsprechend werden die Grundlagen für die bei der Endlagerung insbesondere hochradioaktive Abfälle einzuhaltenden Sicherheitsanforderungen im Gesetz selbst geregelt; zugleich sehen § 26 und § 27 auf der Linie der EK-Empfehlungen jeweils Verordnungsermächtigungen zur weiteren Konkretisierung vor. Die Verordnungen müssen spätestens zum Zeitpunkt der Durchführung repräsentativer vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen nach § 14 Abs. 1 Satz 2 vorliegen mit einer gesetzlich angeordneten Überprüfungspflicht für die Zukunft.

Dieser Regelungsansatz ist insgesamt sachgerecht.

VIII. Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz

Die EK (vgl. Bericht S. 474 ff, 481 f) hat das Für und Wider einer Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz auf der Grundlage von zwei eingeholten Rechtsgutachten eingehend erörtert. Sie empfiehlt dem Gesetzgeber, die in den beiden Gutachten angestellten Erwägungen gründlich zu prüfen und in seine Entscheidung hinsichtlich etwaigen Handlungsbedarfs einzubeziehen.

Der Gesetzentwurf sieht von einer grundgesetzlichen Regelung ab. Für diese Lösung sprechen aus meiner Sicht gut nachvollziehbare Gründe.

Abschließende Bewertung

Der Gesetzentwurf bietet auf der Grundlage der Empfehlungen der EK gutgegliederte Regelungen mit den für die Durchführung eines Standortauswahlverfahrens notwendigen Konkretisierungen.

Aus meiner Sicht sollte davon abgesehen werden, den Gesetzentwurf ohne eine nachvollziehbare Notwendigkeit um weitere regulatorische Detaillierungen zu ergänzen. Nach meiner Erfahrung liefe man Gefahr, mit solchen weiteren Detaillierungen das Gesetzesvorhaben und seine praktische Umsetzung wohl eher zu schwächen als zu stärken.