

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)361-D
öAn am 29.06.20
29.06.2020



BECKER BÜTTNER HELD

Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit betreffend die Verordnungen über Sicherheitsanforderungen und vorläufige Sicherheitsuntersuchungen für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle (Drs. 19/19291)

Diese Stellungnahme basiert auf einer gründlichen Analyse der Entwürfe der Verordnung über Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle (Endlagersicherheitsanforderungsverordnung – EndlSiAnfV) sowie der Verordnung über Anforderungen an die Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen im Standortauswahlverfahren für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle (Endlagersicherheitsuntersuchungsverordnung – EndlSiUntV). Beide Verordnungen behandeln hochkomplexe naturwissenschaftliche Sachverhalte mit großer Relevanz für die Zivilgesellschaft. Es sei daher vorweggeschickt, dass diese Analyse primär eine juristische ist, die sich im Wesentlichen auf Aspekte der Verordnungen zumindest auch mit einer juristischen Dimension beschränkt.

Beide Verordnungen dienen der Konkretisierung von Anforderungen nach dem Standortauswahlgesetz (StandAG), sie haben sich also stets am gesetzgeberischen Ziel zu orientieren, einen Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung hochradioaktiver Abfälle zu ermitteln (vgl. § 1 Abs. 2 StandAG). Ermächtigungsgrundlagen für ihren Erlass sind § 26 Abs. 3 bzw. § 27 Abs. 6 StandAG.

Ziel der EndlSiAnfV ist nach § 26 Abs. 3 StandAG die Festlegung von Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung, deren Einhaltung gem. § 26 Abs. 1 S. 1 StandAG i. V. m. § 9b Abs. 1a AtG Voraussetzung für die Genehmigung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle ist. Für die festzulegenden Sicherheitsanforderungen sind die in § 26 Abs. 2 StandAG aufgeführten Schutzziele und Sicherheitsprinzipien verbindlich.

Die EndlSiUntV dient gem. § 27 Abs. 6 StandAG der Bestimmung der Anforderungen für die Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen im Rahmen des dreiphasigen Standortauswahlprozesses nach den §§ 14 Abs. 1, 16 Abs. 1 und 18 Abs. 1 StandAG.

Vor diesem Hintergrund möchte ich folgende primär juristische Aspekte des Referentenentwurfs anmerken:



1. Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe

Der Referentenentwurf enthält auch in seiner überarbeiteten Form noch immer eine Reihe unbestimmter Rechtsbegriffe an teilweise auch wesentlichen Stellen. Damit bedient sich der Ordnungsgeber einer üblichen Rechtssetzungstechnik – die Verwendung solcher Begrifflichkeiten in Gesetzen und Verordnungen ist regelmäßig unvermeidbar, um eine zum Zeitpunkt des Normerlasses nicht vorhersehbare Zahl an Lebenssachverhalten im Wege der Auslegung mit den jeweiligen tatbestandlichen Voraussetzungen abgleichen zu können. Andererseits folgt aus dem Bestimmtheitsgebot, das seinerseits aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) abgeleitet wird, dass Rechtsnormen hinreichend klar und bestimmt sein müssen. Welche Anforderungen insoweit zu stellen sind, hängt jeweils von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind naturgemäß nicht absolut konkret und trennscharf, was ihre Existenz in einem Bereich wie der Endlagersuche, wo das zivilgesellschaftliche Misstrauen aus historischen Gründen nach wie vor hoch ist, schwierig macht.

Vor diesem Hintergrund halten wir die im vorliegenden Entwurf enthaltene Normgestaltung dennoch für zulässig und größtenteils sogar notwendig. Die verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe halten sich sowohl hinsichtlich ihrer Anzahl als auch ihrer jeweiligen Bedeutung in einem vertretbaren Rahmen. Da sie allesamt einer objektiven Auslegung zugänglich sind, lässt sich ihr Inhalt im Einzelfall jedenfalls auf dem Rechtswege letztgültig bestimmen. Somit bleibt ein transparentes Verfahren i. S. d. § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG gewährleistet. Auf der anderen Seite ist es gerade angesichts der weiteren Leitprinzipien nach dem StandAG – insbes. Wissenschaftsbasiertheit, ein sich selbst hinterfragendes und lernendes Verfahren, bestmögliche Sicherheit – wichtig und konsequent, die Sicherheitsanforderungen an ein Endlager entwicklungs offen auszugestalten. Eine eindeutige und damit starre Festlegung allzu vieler Anforderungen bzw. Tatbestandsmerkmale im Detail auf Basis des heutigen Erkenntnisstands stünde dem entgegen.

2. Wirtsgesteinsspezifische Anforderungen an die wesentlichen Barrieren

Gem. §§ 1 Abs. 3, 23 Abs. 1 S. 1 StandAG kommen für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle grundsätzlich die Wirtsgesteine Steinsalz, Tongestein und Kristallingestein (Granit) in Betracht. Die Anforderungen an die wesentlichen Barrieren zum Erreichen des sicheren Einschlusses gem. § 4 Abs. 3 i. V. m. §§ 5, 6 EndlSiAnfV unterscheiden sich jedoch für die Wirtsgesteine Steinsalz und Tongestein einerseits und

Kristallingestein andererseits. Diese Festlegung steht allerdings nicht im Widerspruch zu der nach dem Gesetz vorgesehenen Offenheit für einen Standort in den drei genannten Gesteinstypen.

Vielmehr ist gem. § 23 Abs. 1 S. 2 i. V. m. Abs. 4 StandAG ausdrücklich zulässig, für das Wirtsgestein Kristallin nach einem alternativen Konzept für ein Endlagersystem vorzugehen, das wesentlich auf technischen oder geotechnischen Barrieren beruht und deutlich höhere Anforderungen an die Langzeitintegrität des Behälters stellt. Insoweit konkretisiert der Verordnungsentwurf also lediglich die bereits vom Gesetzgeber getroffenen Vorgaben.

3. Keine Aushöhlung des gesetzlichen Anspruchs, einen „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ zu identifizieren

Im Rahmen des Stellungnahmeverfahrens wurde die Befürchtung geäußert, die in der EndlSiAnfV festgelegten konkreten Mindestanforderungen an die Sicherheit eines Endlagers seien geeignet, das in § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG festgelegte Ziel, einen „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ zu identifizieren, zu untergraben. Dem kann nicht gefolgt werden, da die Verordnungen nicht den normhierarchisch vorrangigen Regelungen des StandAG gem. § 22 ff. StandAG (insbes. auch die dort vorgesehenen Abwägungskriterien) widersprechen, sondern diese vielmehr lediglich in zulässiger Weise konkretisieren. Danach knüpft die Festlegung bestimmter Mindestanforderungen in der Verordnung systematisch an die Festlegung von Mindestanforderungen an ein Gebiet gem. § 23 StandAG an (vgl. § 26 Abs. 3 S. 2 StandAG, wonach die Festlegung wirtsgesteinsspezifischer Anforderungen ausdrücklich zum Regelungsgegenstand der Verordnung erklärt wird).

4. Unterschiedliche Schutzniveaus für nicht klar voneinander abgrenzbare Wahrscheinlichkeitsklassen

In § 3 Abs. 2 ff. EndlSiAnfV werden die für die Auslegung des Endlagers und die Bewertung der Langzeitsicherheit relevanten Entwicklungen des Endlagersystems und der geologischen Situation am Endlagerstandort innerhalb des Bewertungszeitraumes in verschiedene Wahrscheinlichkeitsklassen eingeteilt, namentlich „zu erwartende Entwicklungen“ (Abs. 2 Nr. 1) sowie „abweichende Entwicklungen“ (Abs. 2 Nr. 2). Eine trennscharfe Zuordnung einzelner Ereignisse zu diesen Wahrscheinlichkeitsklassen ist jedoch bereits der Begründung des Referentenentwurfs folgend vielfach nicht möglich, „da die Einstufung der Entwicklungen an Hand streng rechnerisch abgeleiteter Wahrscheinlichkeiten in der Praxis nur in Ausnahmefällen möglich erscheint“ (dort S. 28). Daher erscheint es vor dem Gesichtspunkt der Normenklarheit und damit letztlich auch wieder mit Blick auf die Kriterien der Transparenz

und des Vertrauens der Allgemeinheit in das Standortauswahlverfahren nicht unproblematisch, dass die nach § 7 Abs. 2 EndlSiAnfV zulässigen effektiven Mehrexpositionen für Einzelpersonen durch das Endlager sich zwischen den Wahrscheinlichkeitsklassen deutlich unterscheiden („höchstens im Bereich von 10 Millisievert pro Kalenderjahr“ für die zu erwartenden Entwicklungen; „100 Millisievert pro Kalenderjahr nicht überschreitet“ für die abweichenden Entwicklungen).

Eine solche grundsätzliche Differenzierung erscheint dennoch – bei allen Abgrenzungsschwierigkeiten – durchaus geboten, um die Auslegung des Endlagers vorrangig auf die (insgesamt eben doch wahrscheinlicheren) zu erwartenden Entwicklungen ausrichten zu können. Die zulässigen Mehrexpositionswerte sind Höchstwerte, sodass je nach Auslegung des Endlagers gegebenenfalls auch eine deutliche Unterschreitung dieser Grenzen in Betracht kommt, was in der Praxis eine höhere Sicherheit bedeutet. Wäre aber das Endlager auf einen einzigen einheitlichen Grenzwert für die zu erwartenden wie auch die kategorial weniger wahrscheinlichen, teils sogar äußerst unwahrscheinlichen abweichenden Entwicklungen gleichermaßen auszurichten, wäre nicht auszuschließen, dass aufgrund dann notwendiger technischer Kompromisse das Endlager hinsichtlich der zu erwartenden Entwicklungen weitaus schlechter zur Vermeidung von Mehrexpositionen ausgerichtet wäre, als es angesichts der im Entwurf vorgesehenen Differenzierung möglich ist. Den Abgrenzungsschwierigkeiten könnte ein Stück weit begegnet werden, indem den Definitionen der zu erwartenden bzw. der abweichenden Entwicklungen in § 3 Abs. 3 und 4 EndlSiAnfV Regelbeispiele (entweder im Verordnungstext oder zumindest in der Begründung) angefügt werden, die eine Zuordnung konkreter Szenarien zu den einzelnen Wahrscheinlichkeitsklassen erleichtern.

5. Keine Berücksichtigung zukünftiger menschlicher Aktivitäten als relevante Entwicklungen i. S. d. § 3 Abs. 2 EndlSiAnfV

Gem. § 3 Abs. 7 des Referentenentwurfs der EndlSiAnfV gelten als Entwicklungen auf der Grundlage zukünftiger menschlicher Aktivitäten solche Entwicklungen, die durch zukünftige menschliche Aktivitäten, insbesondere durch unbeabsichtigtes menschliches Eindringen in das Endlager, ausgelöst werden können und die für die Sicherheit des Endlagersystems relevant werden können. Nach § 3 Abs. 2 des Referentenentwurfs gelten solche Entwicklungen nicht als für die Auslegung des Endlagers und die Bewertung der Langzeitsicherheit des Endlagersystems und der geologischen Situation am Endlagerstandort innerhalb des Bewertungszeitraumes relevante Entwicklungen. Sie sind vielmehr gem. § 3 Abs. 5 lediglich zu beschreiben, soweit ihre Berücksichtigung der weiteren Optimierung des Endlagersystems oder der Überprüfung der Robustheit des Endlagersystems dienen kann. Entwicklungen auf

Grundlage zukünftiger menschlicher Aktivitäten sind damit weder Basis für die Erstellung eines Sicherheitskonzepts gem. § 10 EndlSiAnfV, aus dem gem. § 11 Abs. 1 EndlSiAnfV die technische Auslegung des Endlagers abzuleiten ist, noch bei dieser einzubeziehen (§ 10 Abs. 2 EndlSiAnfV).

Im Rahmen der abgegebenen Stellungnahmen wurde an diesen Entscheidungen des Referentenentwurfs teilweise Kritik geäußert. Die dort vorgebrachten Bedenken erscheinen angesichts der Bedeutung der betroffenen Schutzgüter zunächst verständlich, der Kritik kann aber im Ergebnis nicht gefolgt werden: Mögliche Auswirkungen von zukünftigen menschlichen Aktivitäten sind immerhin bei der Optimierung des Endlagersystems gem. § 12 Abs. 3 S. 4 EndlSiAnfV in den Grenzen der Verhältnismäßigkeit (§ 12 Abs. 2 EndlSiAnfV) zu berücksichtigen. Demnach hat eine Optimierung auch zur Verringerung möglicher Auswirkungen menschlicher Aktivitäten so lange zu erfolgen, bis der zur weiteren Optimierung erforderliche Aufwand außer Verhältnis zur mit dieser einhergehenden Risikoverringerung steht – angesichts der hohen Schutzgüter Leben und Gesundheit, für die der Aufwand betrieben wird, ist davon auszugehen, dass diese Schwelle erst sehr spät überschritten werden wird – und soweit dadurch die Optimierung zur Verbesserung der Sicherheit in Anbetracht der übrigen zu berücksichtigenden Entwicklungen nicht beeinträchtigt wird. Auch letzteres erscheint gerechtfertigt, da sich Vorhersagen über die konkrete Ausprägung und Wahrscheinlichkeit zukünftiger menschlicher Aktivitäten nicht systematisch ableiten lassen.

Schließlich ist bei der Bewertung des Entwurfs insbesondere auch zu berücksichtigen, dass zur Sicherung des Endlagers gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter (SEWD) ein integriertes Sicherungs- und Schutzkonzept zu erstellen ist, dessen Vorliegen Genehmigungsvoraussetzung für die Errichtung des Endlagers ist (§ 9b Abs. 1a i. V. m. § 7 Abs. 2 Nr. 5 AtG). Insoweit erscheint es gerechtfertigt, der Sicherheit gegen die möglichen Auswirkungen von Entwicklungen, die nicht auf menschlichen Aktivitäten beruhen, im Rahmen des Sicherheitskonzepts den Vorrang einzuräumen.

6. Zusätzliche Endlagerung von schwach- und mittelradioaktiven Abfällen am selben Standort

Gem. § 1 Abs. 6 StandAG ist eine zusätzliche Endlagerung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle am auszuwählenden Standort nur zulässig, wenn die gleiche „bestmögliche“ Sicherheit des Standorts wie bei der alleinigen Endlagerung hochradioaktiver Abfälle gewährleistet ist. Wir weisen darauf hin, dass dieser Maßstab aus dem höherrangigen formellen Gesetz nicht durch die Festlegung geringerer ab-

schließender Sicherheitsanforderungen an die zusätzliche Endlagerung in der Endl-SiAnfV – einer Verordnung im Range eines materiellen Gesetzes – unterlaufen werden darf.

Es könnte sich – wie auch schon vom Vorhabenträger BGE vorgeschlagen – eine Klarstellung in § 4 EndlSiUntV anbieten, wonach eine Betrachtung einer benachbarten Endlagerung schwach- und mittelradioaktiver Anfälle in den vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen zunächst nicht zu berücksichtigen sein sollte. Hierdurch würde ebenfalls das vorrangige Ziel des Standortauswahlverfahrens, einen Standort für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle mit bestmöglicher Sicherheit zu ermitteln, betont.

Dr. Olaf Däuper
Rechtsanwalt