



ENTRIA

ENTSORGUNGSOPTIONEN FÜR RADIOAKTIVE RESTSTOFFE:
INTERDISZIPLINÄRE ANALYSEN UND
ENTWICKLUNG VON BEWERTUNGSGRUNDLAGEN

Standortauswahlgesetz und Nationales Programm - Ausgewählte Aspekte

apl. Prof. Dr. Ulrich Smeddinck,
Ass. jur. Franziska Semper

Institut für Rechtswissenschaft, Technische Universität Braunschweig

Hannover, 23.10.2015

Gliederung

- Auswirkungen des Nationalen Programms
- Standort mit der bestmöglichen Sicherheit
- Behördenstruktur
- Öffentlichkeitsbeteiligung
- Rechtsschutz

- Auswirkungen des Nationalen Programms

Nationales Programm – Rechtliche Implikationen

- Gegenüber der EU muss dargelegt werden, welche Schritte und Maßnahmen in D geplant sind (vgl. Art. 11, 12 RL 2011/70/Euratom).
- Interne Verbindlichkeit des NaPro für die staatlichen Akteure in D

Nationales Programm vom 12. August 2015

- **Vorschlag**, für den Endlagerstandort, dessen Suche die Kommission vorbereitet, neben hochaktiven Abfällen **auch schwach Wärme entwickelnde Abfälle** aus der Urananreicherung und der Räumung des Atommülllagers Asse **zu berücksichtigen**

Nationales Programm – StandAG

- § 1 Abs. 1 S. 1 StandAG:
Ziel des Standortauswahlverfahrens ist, in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren für die im Inland verursachten, **insbesondere hoch radioaktiven Abfälle** den Standort für eine Anlage zur Endlagerung (...) in der Bundesrepublik Deutschland zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet.
- **Keine „Sperrwirkung“ für schwach und mittelradioaktive Abfälle**
- Aufmerksamkeit wird auf hoch radioaktive Abfälle gelenkt, ohne andere Abfallarten auszuschließen

Revisionsvorbehalt des Nationalen Programms

- In Deutschland sind gegenüber dem NaPro die Empfehlungen der Endlager-Kommission für die dauerhaft sichere Lagerung der radioaktiven Abfallstoffe ausschlaggebend.
- **Exekutive beugt sich ggf. dem Sachverstand der Kommission!**

Nationales Programm und aktuelle Entwicklung

- Die AG 3 der Endlager-Kommission hat **Bedenken** gegen die im NaPro vorgeschlagene gemeinsame Endlagerung verschiedener Arten radioaktiver Abfallstoffe (25.8.15).
- *„Eine Endlagerung der vernachlässigbar wärmeentwickelnden Abfälle im Endlager für die hochradioaktiven wärmeentwickelnden Abfälle hat **sicherheitstechnische Nachteile** und erscheint aus diesem Grunde als **keine verfolgenswerte Option**. Gleiches gilt auch, wenn die Endlagerung in dem gleichen Wirtsgestein aber räumlich getrennt (z.B. in einem zweiten Bergwerk) erfolgt.“*

(Stellungnahme Bruno Tomauske v. 18.9.2015)

- Standort mit der bestmöglichen Sicherheit

„bestmögliche Sicherheit“ im StandAG – Einordnung

- Unbestimmter Rechtsbegriff: auslegungsbedürftig
- **aber:** Ziel- und Zweckbestimmung in § 1 ohne direkte Regelungswirkung
- Leitlinie zur Auslegung und Abarbeitung anderer Regelungen eines Gesetzes

„bestmögliche Sicherheit“ – Atomrechtliche Rechtsprechung

- Der Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge wird mit dem unbestimmten Rechtsbegriff „**Stand von Wissenschaft und Technik**“ als der anspruchsvollsten Stufe technischer Regeln umgesetzt.
- Mit der Bezugnahme auf den Stand der Wissenschaft übt der Gesetzgeber einen noch stärkeren Zwang dahin aus, dass die rechtliche Regelung **mit der wissenschaftlichen und technischen Entwicklung Schritt hält**.

„bestmögliche Sicherheit“ – Grundsätzliche Überlegungen

- Endlager-Kommission, Vorhabenträger und BfE erstellen Prüfkriterien (§ 4 Abs. 2 Nr. 2, § 6 Nr. 2, 7 Nr. 1)
- Je mehr Kriterien geprüft, bewertet und ausbalanciert werden müssen, umso stärker ergibt sich gegenüber dem einzelnen Kriterium eine relativierende Tendenz.
- *„Die Ansprüche an Standorte für Anlagen (...) und damit die Festlegung von Auswahlkriterien (...) richten sich nach dem jeweiligen Anlagentyp und dem damit verbundenen Sicherheitskonzept. Hierüber kann nur entschieden werden, wenn Klarheit über die Entsorgungsstrategie (Schritte, Zeitpläne, Anlagen, Standorte, Transportwege) besteht.“*

(Röhlig/u.a., ENTRIA-Memorandum, 2014, S. 17)

„bestmögliche Sicherheit“ – Stand von Wissenschaft und Technik

- § 19 Abs. 1 S. 2 StandAG:

Der Standortvorschlag muss, unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 Abs. 1 - vorbehaltlich der Entscheidung im Genehmigungsverfahren - 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 gewährleistet ist und sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen.

- Norm zielt auf direkte, konkrete Umsetzung

„bestmögliche Sicherheit“ – Absolut oder relativ?

- Der Bezug auf eine `bestmögliche Sicherheit` kann als politische Einsicht verstanden werden, dass absolute Sicherheit bei der Endlagerung nicht machbar ist!
- *„Aus einer Reihe von Gründen – u.a. wegen der **Vielzahl** der zu berücksichtigenden **Interessen** sowie der **Unmöglichkeit, Risiken vollständig zu vermeiden** – wird es im Umgang mit den radioaktiven Reststoffen keine ideale Lösung geben. Daher kommt es darauf an, Unterschiede von verschiedenen möglichen Lösungen und die jeweiligen Zielkonflikte sichtbar zu machen. Unterschiede werden durch einen Kriterien-gestützten Vergleich herausgestellt. Dies verpflichtet zur Erarbeitung eines sachgerechten differenzierten Kriterienkatalogs. Allerdings macht ein solcher Katalog Wertentscheidungen nicht überflüssig, sondern lediglich bewusst.“*

(Röhlig/u.a., ENTRIA-Memorandum, 2014, S. 8)

■ Behördenstruktur

Behördenstruktur – im StandAG: Neues BfE

§ 6 Vorhabenträger: BfS

Aufgabe, das Standortauswahlverfahren umzusetzen, insbesondere:

- **Vorschläge** für die Auswahl der Standortregionen und der zu **erkundenden Standorte** zu **erarbeiten**,
- standortbezogene **Erkundungsprogramme und Prüfkriterien** (...) zu **erstellen**,
- (...) **Erkundung** der festgelegten Standorte **durchzuführen**,
- (...) **vorläufige Sicherheitsuntersuchungen** zu erstellen,
- dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung den **Standort** für ein Endlager (...) **vorzuschlagen**.

§ 7 Bundesamt für kerntechnische Entsorgung

Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung reguliert das Standortauswahlverfahren, insbesondere:

- durch die **Festlegung von Erkundungsprogrammen und standortbezogenen Prüfkriterien** (...),
- durch die Erarbeitung von **Vorschlägen** für die **Standortentscheidungen** und
- bei dem **Vollzug des Standortauswahlverfahrens** (...).

Behördenstruktur – in der deutschen Rechtsprechung

Zulässig:

- **Doppelzuständigkeit von Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörde**
- Das Gebot der fairen Verfahrensgestaltung erfordert dann behördenintern eine personelle und organisatorische Trennung der verschiedenen Aufgabenbereiche.
- Entsprechend ist auch die Aufspaltung von BfS und neuem Bundesamt grundsätzlich nicht zwingend

(Vgl. BVerwG, Urt. v. 18. 3. 2009, 9 A 39/07, NVwZ 2010, 44).

Behördenstruktur – Kommissionsbeschluss v. 2.3.2015

- Die Kommission unterstützt die Vorschläge der AG 2 zur Behördenstruktur.
- Sie übermittelt die Vorschläge als Handlungsempfehlung an das BMUB mit der Bitte, die Kommission an deren Umsetzung zu beteiligen (Ende 6/2015).
- Die Kommission wird ihrerseits die Öffentlichkeit in Sachen Behördenstruktur beteiligen.

Behördenstruktur – Mögliche künftige Ausgestaltung

- Die Betreiberaufgaben des BfS, die DBE mbH und die Asse-GmbH werden in einer Bundesgesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE) zusammengeführt (zu 100 % in öffentlicher Hand).
- Eine zukünftige Privatisierung ist ausgeschlossen.
- Die BGE wird in privater Rechtsform geführt.
- Mit dem Ziel der Transparenz sollten die Abfallverursacher und ggf. andere Institutionen vor Entscheidungen der bundeseigenen Gesellschaft mit eingebunden werden (z.B. durch eine Clearingstelle).
- **Eine einzige Bundesoberbehörde als Regulierungsbehörde**

■ Öffentlichkeitsbeteiligung

§ 5 ÖB der Kommission

- Absatz 3:

Die Kommission beteiligt die Öffentlichkeit nach den in den §§ 9 und 10 festgelegten Grundsätzen.

§ 8 Gesellschaftliches Begleitgremium

- Das BMUB richtet mit Zustimmung von BT und BRat nach Abschluss der Arbeit der Kommission und der Evaluierung nach § 4 Abs. 4 S. 2 ein **pluralistisch zusammengesetztes, gesellschaftliches und nationales Gremium** zur gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses der Standortauswahl ein.
- Die Mitglieder erhalten **Einsicht in alle maßgeblichen Unterlagen** des BfE und des Vorhabenträgers. Die **Beratungsergebnisse werden veröffentlicht. Abweichende Voten** sind bei der Veröffentlichung von Empfehlungen und Stellungnahmen zu **dokumentieren**.
- Die **Unabhängigkeit und fehlende Weisungsgebundenheit** des Gremiums soll zur Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit beitragen.

Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung (I)

- § 9 Abs. 1:

BfE und Vorhabenträger haben im Rahmen ihrer Aufgaben dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit **frühzeitig und während der Dauer** des Standortauswahlverfahrens durch Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge, über das Internet und durch andere geeignete Medien **umfassend und systematisch** über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen **unterrichtet wird**.

Der Öffentlichkeit ist **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben.

BfE und Vorhabenträger **werten** die übermittelten Stellungnahmen **aus** und nehmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Satz 1 **im Sinne eines dialogorientierten Prozesses** Stellung.

Das **Ergebnis der Auswertung** ist bei den weiteren Verfahrensschritten zu **berücksichtigen** (= keine Mitentscheidungsmöglichkeit)

Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung (II)

- § 9 Abs. 3:

BfE veranlasst Bürgerdialoge mit dem Ziel, einen **offenen und pluralistischen Dialog in der Öffentlichkeit** zu ermöglichen.

Hierfür sind **geeignete Methoden vor Ort und im Internet** bereit zu stellen, die von einer regionalen Begleitgruppe unter Beteiligung von regionalen Bürgerinitiativen begleitet werden.

BfE richtet an den in Betracht kommenden Standortregionen und Standorten **Bürgerbüros** ein.

Diese haben dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit an den in Betracht kommenden Standortregionen und Standorten **in allen Angelegenheiten** des jeweiligen Verfahrensschrittes Gelegenheit zur **eigenständigen fachlichen Beratung** erhält.

Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung (III)

§ 9 Abs. 4:

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

■ Rechtsschutz im Standortauswahlgesetz

-ausgewählte Aspekte

Ass. iur. Franziska Semper

Planung durch Gesetz

- Legalplanung: Parlament übernimmt konkrete Planungsentscheidung

- gestuftes Legalplanungsverfahren:
 - Gesetzesbeschluss § 14 StandAG
 - Gesetzesbeschluss § 17 StandAG
 - abschließende Standortentscheidung § 20 StandAG

- Gewaltenteilungsgrundsatz Art. 20 Abs. 2 GG

Rechtsschutz gegen Gesetze I

- **Verfassungsbeschwerde Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG**
 - enge Zulässigkeitsvoraussetzungen
 - Prüfungsmaßstab allein die Verletzung von spezifischen Verfassungsrecht
 - keine Eilentscheidung § 32 BVerfGG

- **Kommunale Verfassungsbeschwerde Art. 93 Abs. 1 Nr. 4b GG**
 - Verletzung des Rechts auf Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG

Rechtsschutz gegen Gesetze II

- **abstrakte Normenkontrolle Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG**
 - Bundesregierung, einer Landesregierung oder ein Viertel der Mitglieder des Bundestags
- **konkrete Normenkontrolle Art. 100 Abs. 1 GG**
 - anhängiger Rechtsstreit
 - Vorlageberechtigt: Gerichte des Bundes und der Länder
- **Ergebnis:** Gesetze sind nur mit Verfassungsbeschwerde oder Normenkontrolle vor dem Bundesverfassungsgericht angreifbar!

Rechtsschutz gegen feststellenden Bescheid I

- gemäß § 17 Abs. 4 StandAG feststellender Bescheid (Verwaltungsakt) durch das BfE
- feststellender Verwaltungsakt: verbindliche Feststellung von Rechten oder rechtserheblichen Eigenschaften einer Sache
- verkürzter verwaltungsrechtlicher Rechtsschutz
 - erste und letzte Instanz Bundesverwaltungsgericht
 - kein Widerspruchsverfahren nach § 68 VwGO

Rechtsschutz gegen feststellenden Bescheid II

- Anfechtungsklage § 42 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)
- Möglichkeit der Geltendmachung von der Verletzung von subjektiven Rechten
 - § 42 Abs. 2 VwGO

Rechtsschutz gegen feststellenden Bescheid III

- entsprechende Anwendung des Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG)
 - § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG
 - „...dass **Gemeinden, in deren Gemeindegebiet** ein zur untertägigen Erkundung vorgeschlagener Standort liegt, und deren **Einwohnerinnen und Einwohnern** den nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes anerkannten **Vereinigungen gleichstehen.**“

Rechtsschutz gegen feststellenden Bescheid IV

- Klagemöglichkeit unabhängig von eigener Betroffenheit
 - Gemeinden und Einwohner können die Verletzung von objektiv-rechtlichen Vorschriften des Umweltschutzes geltend machen.
 - Klageerweiterung
- Gefahr der Präklusion § 2 Abs. 3 UmwRG:
 - **europarechtswidrig!** > EuGH, Urteil vom 15.10.2015 - C-137/14

Vielen Dank!

f.semper@tu-bs.de

u.smeddinck@tu-bs.de