

Aufsicht im Standortauswahlverfahren für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle

Als eine wichtige Grundlage für den Neustart bei der Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle hat der Gesetzgeber 2016 die Zuständigkeiten im Bereich der Endlagerung auf Vorschlag des Präsidenten des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS) als ehemaliger Betreiber der Endlagerprojekte neu geordnet. Es wurde mit dem heutigen Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) erstmalig für den Endlagerbereich eine eigenständige Atomaufsicht geschaffen. Die operativen Aufgaben der Endlagerung von radioaktiven Abfällen wurden in einem Unternehmen zusammengefasst – der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) mbH. Ziel war die Entkopplung der Interessen der Abfallerzeuger (Energieversorgungsunternehmen) von der bundesbehördlichen Aufgabe der Sicherheitsgarantie. Es erfolgte eine klare Trennung zwischen den Aufgaben des BASE als atomrechtliche Aufsicht (Regulator) und der Vorhabenträgerschaft der BGE mbH (Operator). Diese Aufgabenzuweisung betonte zudem die Anforderungen der EU-Richtlinie über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (2011/70/EURATOM).

Das Standortauswahlgesetz (StandAG) enthält die Vorgaben, wie die Rollenverteilung und -trennung von Aufsicht und Vorhabenträgerin auszufüllen sind.

1. Das BASE als atomrechtliche Aufsicht

Das BASE nimmt in seiner Rolle als Aufsicht gem. § 4 Abs. 1 StandAG zentrale staatliche Aufgaben wahr, um eine erfolgreiche und gesetzeskonforme Standortauswahl zu gewährleisten und um Bundesregierung und Bundestag eine auf fachliche und rechtliche Nachvollziehbarkeit geprüfte Entscheidungsgrundlage für die Standortentscheidung gem. § 20 StandAG bereitzustellen. Während des gesamten Standortauswahlverfahrens übt es eine kontinuierliche Aufsicht aus, prüft und bewertet punktuell und phasengerecht Vorschläge der BGE mbH und gibt gegenüber dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) eigenständige Empfehlungen hierzu ab. Am Ende von Phase 2 und 3 des Auswahlverfahrens stellt das BASE per Bescheid fest, ob das bisherige Standortauswahlverfahren nach den Regelungen des StandAG durchgeführt wurde und ob die Auswahlvorschläge diesen Regelungen entsprechen. Diese Bescheide können dann vor dem Bundesverwaltungsgericht beklagt werden. Beklagter wäre in diesem Fall das BASE.

Die politische Verantwortung für das Suchverfahren liegt beim BMUV und dem Bundestag. Die Mitglieder des deutschen Bundestages werden an drei Stellen im Verfahren Entscheidungen über die Eingrenzungen der potenziellen Standorte und über den letztendlichen Standort für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle treffen.

2. Das Verhältnis des BASE zu anderen Verfahrensakteuren

Das BASE überwacht den Vollzug des Standortauswahlverfahrens. Dies beinhaltet die Aufsicht darüber, dass die gesetzlichen Vorgaben des Verfahrens von allen Beteiligten beachtet werden. Darüber hinaus nimmt das BASE im gesetzlich festgelegten Rahmen fachlich-inhaltliche Aufgaben wahr.

Dies bedeutet zum Beispiel, dass es das BMUV zu fachlich-inhaltlichen und Verfahrensfragen berät, bis hin zu Entwürfen für Gesetzesänderungen. Diese Rolle ergibt sich aus dem Verhältnis zwischen BASE und BMUV: Das BMUV ist gegenüber dem BASE Fachaufsicht und achtet auf die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Handlungen des BASE. In Abgrenzung dazu nimmt das BMUV der BGE mbH gegenüber die Rolle des Beteiligungsmanagements für den Bund als Eigentümer wahr. Die Steuerung des Gesellschafters erfolgt u.a. über Wirtschaftspläne. Eine Fachaufsicht des Staates gegenüber seinen privatrechtlich organisierten Beteiligungsunternehmen erfolgt nicht.

3. Aufsichtsaufgaben des BASE im Einzelnen

Die aufsichtlichen und damit verbundenen fachlichen Aufgaben des BASE sind in § 4 Abs. 1 Nr. 1 – 3 StandAG festgelegt und umfassen:

1. Festlegung der Erkundungsprogramme und Prüfkriterien,
2. Prüfung der Vorschläge der Vorhabenträgerin und Aussprechen von Empfehlungen ans BMUV,
3. Überwachung des Vollzugs des Standortauswahlverfahrens einschließlich (soweit erforderlich) Erlass von Anordnungen entsprechend § 19 Absatz 1 bis 4 des Atomgesetzes.

Um diesen Aufgaben gerecht werden zu können, ist eine kontinuierliche Beobachtung und Bewertung der Tätigkeiten der Vorhabenträgerin BGE mbH erforderlich. Im Fokus steht das Verfahren – das BASE beobachtet und bewertet in zielorientierter Umsetzung des StandAG ab Beginn des Auswahlverfahrens. So können späte Beanstandungen und dadurch mögliche Verzögerungen vermieden werden. Diese kontinuierliche Aufsicht erfordert eine Auseinandersetzung mit fachlichen Fragen, die über die reine Rechtmäßigkeitskontrolle hinausgeht. Die kontinuierliche Überwachung mündet punktuell in Prüfungen, Empfehlungen, Festlegungen und Feststellungen, die das StandAG vorgibt:

- Prüfung des Vorschlags für die übertägig zu erkundenden Standortregionen und Empfehlung hierzu (§ 15 Absätze 1 und 2 StandAG),
- Prüfung des Vorschlags für die untertägig zu erkundenden Standorte und Empfehlung hierzu (§ 17 Absätze 1 und 2 StandAG),
- Prüfung und Festlegung der Erkundungsprogramme für die über- und untertägige Erkundung (§ 15 Abs. 4 und § 17 Abs. 4 StandAG), Prüfung und Festlegung der Prüfkriterien für die zur untertägigen Erkundung ausgewählten Standorte (§ 17 Absatz 4 StandAG),
- Prüfung des Standortvorschlags und -vergleichs und Bewertung gem. § 19 Absatz 1 StandAG,
- Feststellung durch Bescheide in Phase 2 und 3, ob das Standortauswahlverfahren nach den Regelungen des StandAG durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag bzw.

Standortvorschlag diesen Regelungen entspricht (§ 17 Absatz 3 und § 19 Absatz 2 Satz 3 StandAG).

Hinsichtlich der Ermittlung von Teilgebieten im Zwischenbericht gem. § 13 StandAG einschließlich der Bewertung des Salzstocks Gorleben nach § 36 Abs. 1 StandAG waren dem BASE keine Prüfaufgaben zugewiesen.

Bei der Erfüllung seiner Aufgaben orientiert sich das BASE an den in § 1 Abs. 2 StandAG definierten Grundsätzen zur Gewährleistung eines partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens, mit dem Ziel, einen Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für ein Endlager für hochradioaktiven Abfälle in der im Gesetz vorgesehenen Zeit zu finden.