

**Bundesrat**

zu Drucksache **324/13**

**23.05.13**

U - Fz - G - Wi

## **Unterrichtung**

durch die Bundesregierung

---

### **Entwurf eines Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz - StandAG)**

Bundesrepublik Deutschland  
Die Bundeskanzlerin

Berlin, den 23. Mai 2013

An den  
Präsidenten des Bundesrates  
Herrn Ministerpräsidenten  
Winfried Kretschmann

Sehr geehrter Herr Präsident,

im Nachgang zu meinem Schreiben vom 26. April 2013 übersende ich 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)

die Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1 NKRG.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel



## Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKRG:

**NKR-Nr. 2556: Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG)**

**1. Zusammenfassung**

<b>Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger</b>	Keine direkten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand
<b>Erfüllungsaufwand der Verwaltung</b>	<p>Für die Verwaltung wird der zusätzliche Erfüllungsaufwand auf</p> <p><u>Bund:</u> Der Bund trägt die Kosten der neu einzurichtenden Bund-Länder-Kommission in Höhe von ca. <b>6,5 Mio. Euro</b> pro Jahr. Darüber hinaus trägt der Bund die Kosten für die Regulierungsbehörde, durch deren Einrichtung ein Erfüllungsaufwand von <b>rund 7 Mio. Euro</b> jährlich entsteht. Da die bisher nach dem Atomgesetz bei den Ländern angesiedelte Zuständigkeit für die atomrechtliche Zulassung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle auf die neu eingerichtete Regulierungsbehörde des Bundes übertragen werden, entstehen hier künftig Zusatzkosten in nicht bezifferter Höhe. Durch zusätzlichen Aufwand beim Bundesamt für Strahlenschutz, das künftig Vorhabenträger im Rahmen des Standortauswahlverfahrens sein wird, entstehen zusätzliche Kosten von <b>rund 7,7 Mio. Euro</b> jährlich. Hinzu kommen Personal- und Sachkosten für die Fach- und Rechtsaufsicht beim BMU in Höhe von <b>3,3 Mio. Euro jährlich</b>.</p> <p><u>Länder:</u> Bei den Ländern reduziert sich durch die o.g. Zuständigkeitsregelung der Erfüllungsaufwand entsprechend.</p>
<b>Erfüllungsaufwand der Wirtschaft und sonstige Kosten</b>	<p>Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) geht davon aus, dass die Gesamtkosten der Standortauswahl zunächst vom Bund verausgabt und anschließend von der Wirtschaft refinanziert werden müssen. Das BMU schätzt die Kosten vorsichtig auf <b>etwas über 2 Mrd. Euro</b>.</p> <p>Darüber hinaus enthält der Regelungsentwurf eine Ermächtigung,</p>

	<p>wonach die Aufwendungen der Regulierungsbehörde durch die Erhebung von Gebühren und die Erstattung von Auslagen durch Rechtsverordnung geregelt werden kann, so dass auch mit einem <b>Anstieg der sonstigen Kosten</b> der Wirtschaft zu rechnen ist.</p>
<p>Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) hat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben. Allerdings war aufgrund der ihm eingeräumten Prüffrist nur eine cursorische Prüfung möglich.</p> <p>Das BMU hat die Gesetzesfolgen grundsätzlich ausführlich und gut nachvollziehbar dargestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass es einen Gesamtüberblick über die Kostenfolgen geben wollte. Es hat nicht nur transparent gemacht, welcher Aufwand unmittelbar durch das vorgelegte (Verfahrens-)Gesetz entsteht, sondern auch, welcher Aufwand durch die hierauf noch folgenden Bundesgesetze entstehen könnten.</p> <p>Der NKR teilt jedoch die Auffassung des BMU, dass die Gesamtkosten allenfalls nur grob abgeschätzt werden können. Grund hierfür ist, dass die Prognose der Gesamtkosten maßgeblich von den Kosten der Erkundung der Standorte abhängt. Diese wiederum hängt von der Dauer des Verfahrens und der Anzahl der Erkundung potenzieller Standorte ab. Da das Gesetz jedoch keine konkrete Anzahl von zu erkundenden Standorten festlegt, scheitert eine valide Gesamtabeschätzung bereits an der Festlegung einer Fallzahl.</p> <p>Das BMU hat deshalb unter Bezugnahme auf Erfahrungswerte in anderen Ländern (Schweiz, Schweden und Frankreich) eine Abschätzung vorgenommen und rechnet hier mit Kosten von rund 2 Mrd. Euro für angenommene 7 Standorterkundungen zuzüglich der Kosten für die Erkundung in Gorleben. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten bei der Ermittlung der Fallzahl ist dieses Vorgehen methodisch nicht zu beanstanden. Dabei ist dem Rat bewusst, dass der Erfüllungsaufwand insbesondere wegen der Abhängigkeit der Zahl der zu untersuchenden Standortalternativen die jeweils durch den Gesetzgeber bestimmt werden (§ 14 Abs. 2 letzter Satz und § 17 Abs. 2 letzter Satz des Entwurfs), schwer abschätzbar ist. Es ist derzeit nach Einschätzung des Rates kaum vorzusagen, wie viele Standorte auf welcher Stufe untersucht werden. Hinzu kommt, dass der Untersuchungsaufwand durch die abgeschichtete Vorgehensweise für jeden einzelnen Standort erst durch das Gesetz nach § 4 Abs. 5 des Entwurfs und die im Bundesanzeiger veröffentlichten Kriterien für den ober- und den unterirdischen Untersuchungsumfang (vgl. § 15 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 des Entwurfs) festgelegt werden. Hierauf hat das Ressort in der Gesetzesbegründung zurecht hingewiesen (vgl. S. 34 des Entwurfs). Wegen dieser erheblichen Prognoseunsicherheit kann der Erfüllungsaufwand erst in den einzelnen Gesetzgebungsverfahren für die dann feststehenden Standorte und den jeweils festgelegten Untersuchungsumfang genauer dargestellt werden.</p> <p>Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass dem NKR eine vertiefte Prüfung der Annahmen wegen der empfindlich verkürzten Beteiligungsfristen nicht möglich war. Insbesondere hat nach Auskunft des Ressorts keine ausreichende Beteiligung der Verbände stattgefunden, die Hinweise auf die Vergleichbarkeit der herangezogenen Erfahrungswerte mit den nationalen technischen und geologischen Gegebenheiten hätte geben können. Angesichts der erheblichen finanziellen Belastungen, die wegen der Pflicht zur Refinanzierung der Kosten auf die Wirtschaft zukommen, ist dieses Vorgehen aus Sicht des Rates zu kritisieren. Zumal die Refinanzierungspflicht, bei der es sich um eine politische Entscheidung und damit um einen vom NKR nicht zu prüfenden Umstand handelt, von den Betroffenen derzeit auch noch unter rechtlichen Aspekten diskutiert</p>	

wird. Auch wenn erst vor wenigen Tagen die politische Entscheidung getroffen werden konnte und die noch verbleibende Zeit bis zum Ende der Legislaturperiode knapp ist, um das vorliegende Gesetz im Bundestag zu verabschieden, sollten die Prinzipien der besseren Rechtsetzung konsequent Beachtung finden.

Soweit das BMU ausführt, dass keine Auswirkungen auf die Verbraucherpreise zu erwarten sind, muss dies bezweifelt werden. Im Bereich der Energieversorgung ist es nach den Erfahrungswerten des NKR durchaus üblich, gesetzlich veranlassten Belastungen letztendlich auf die Verbraucher abzuwälzen.

Im Übrigen ist anzumerken, dass die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung grundsätzlich schlüssig erscheinen. Der Rat bedauert jedoch, dass im aktuellen Entwurf von einer Quantifizierung abgesehen wurde. Dies ist nicht nachvollziehbar, da in früheren Fassungen des Entwurfs die Belastung des Bundes und die entsprechende Entlastung der Länder noch mit 16 Mio. Euro jährlich ausgewiesen war.

## **2. Im Einzelnen**

### 2.1 Regelungsinhalt

Im Einzelnen regelt das Gesetz Folgendes:

- Es wird eine Bund-Länder-Kommission „Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“ (Kommission) eingerichtet, die Grundsatzfragen für die Entsorgung Wärme entwickelnder radioaktiver Abfälle klären und insbesondere auch Vorschläge zu Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien für die Standortauswahl sowie zu den Anforderungen an das Verfahren des Auswahlprozesses und die Prüfung von Alternativen machen soll. Vor Beginn des eigentlichen Auswahlverfahrens wird das Gesetz auf der Grundlage der Erkenntnisse der Kommission durch den Deutschen Bundestag evaluiert.
- Die Auswahl der über- und untertägig zu erkundenden Standorte sowie die abschließende Entscheidung über den Endlagerstandort werden jeweils durch Bundesgesetz getroffen.
- Der Vorhabenträger führt während des Standortauswahlverfahrens die über- und untertägige Erkundung der gesetzlich ausgewählten Standorte auf der Grundlage der zuvor festgelegten standortbezogenen Erkundungsprogramme durch und erstellt auf dieser Basis vollständige Sicherheitsuntersuchungen für die Betriebs- und Nachverschlussphase eines möglichen Endlagers.
- Die zuständige Regulierungsbehörde überprüft und bewertet die Ergebnisse des Vorhabenträgers und trifft unter Darlegung der wesentlichen Auswahlgründe sowie der Beratungsergebnisse des gesellschaftlichen Begleitgremiums und der

Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung einen Auswahlvorschlag für den Standort für ein Endlager für insbesondere Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle.

- An die dann folgende abschließende Entscheidung über den Standort des Endlagers im Wege eines Standortplanfeststellungsgesetzes schließt sich das Genehmigungsverfahren für die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers nach § 9b Absatz 1a Atomgesetz (AtG) an.

Der letztgenannte Aspekt, die abschließende Standortplanfeststellung, ist ein zentraler Inhalt dieses Verfahrensrahmengesetzes. Die Auswahl des Standortes liegt bisher in der alleinigen Planungs- und Entscheidungszuständigkeit des Vorhabenträgers und erfolgt nun in einem transparenten Verfahren mit umfassenden Beteiligungsrechten Dritter. Der Gesetzgeber übernimmt die bisher der Exekutive obliegende Entscheidung der Standortfestlegung im Wege eines Planengesetzes, an das sich das atomrechtliche Zulassungsverfahren nach § 9b AtG anschließt.

Ein zentraler Aspekt ist auch die in Artikel 3 des Entwurfs geregelte Errichtung einer „Regulierungsbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Gesetzlich geregelt werden hier die Errichtung der Regulierungsbehörde und die Bestimmungen über die Aufgaben. Die Regulierungsbehörde wird die ihr durch das Standortauswahlgesetz zugewiesenen Aufgaben im Verfahren für die Suche und Auswahl eines Standortes für den sicheren Verbleib von Wärme entwickelnden radioaktiven Abfällen wahrnehmen und die bisher nach dem Atomgesetz bei den Ländern angesiedelte Zuständigkeit für die atomrechtliche Zulassung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle übertragen bekommen.

## 2.2 Erfüllungsaufwand

### **(1) Bürgerinnen und Bürger**

Es sind keine Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Bürger zu erwarten.

### **(2) Wirtschaft**

Das BMU weist bei der Prognose der Gesamtkosten des Standortauswahlverfahrens darauf hin, dass hier die Dauer des Verfahrens und die Kosten für die Erkundung potenzieller Standorte bestimmend sind. Da das Gesetz keine konkrete Anzahl von zu erkundenden Standorten vorsieht, hat es bei der Kostenschätzung auf Erfahrungswerte aus Deutschland und anderen Ländern (z. B. Schweiz, Schweden und Frankreich)

zurückgegriffen. Es hat eine intensive übertägige Erkundung von fünf Standorten (jeweils 100 Mio. €, inklusive Forschungsarbeiten) und eine untertägige Erkundung von zwei Standorten (jeweils 500 Mio. €, inklusive der Forschungsarbeiten) angenommen. Hinzu kommen Kosten für die Offenhaltung des Erkundungsbergwerks Gorleben von 30 Mio. € pro Jahr für 15 Jahre oder Rückbaukosten von angenommen 150 Mio. € für das Erkundungsbergwerk und verkürzter Offenhaltung.

Insgesamt schätzt es diese Kosten auf rund 2 Mrd. Euro.

### (3) Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Der Erfüllungsaufwand der Verwaltung steigt an. Das Ressort schätzt die Kosten wie folgt:

- Der Bund trägt die Kosten der neu einzurichtenden Bund-Länder-Kommission in Höhe von ca. **6,5 Mio. Euro** pro Jahr.

Darüber hinaus trägt der Bund die Kosten für die Regulierungsbehörde, durch deren Einrichtung ein Erfüllungsaufwand von **rund 7 Mio. Euro** jährlich entsteht.

Da die bisher nach dem Atomgesetz bei den Ländern angesiedelte Zuständigkeit für die atomrechtliche Zulassung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle auf die neu eingerichtete Regulierungsbehörde des Bundes übertragen werden, entstehen hier künftig Zusatzkosten in nicht bezifferter Höhe.

Durch zusätzlichen Aufwand beim Bundesamt für Strahlenschutz, das künftig Vorhabenträger im Rahmen des Standortauswahlverfahrens sein wird, entstehen hier Mehrkosten von rund **7,7 Mio. Euro** jährlich.

Hinzu kommen Personal- und Sachkosten für die Fach- und Rechtsaufsicht beim BMU in Höhe von **3,3 Mio. Euro jährlich**.

- Bei den Ländern reduziert sich durch die o.g. Zuständigkeitsübertragung auf die Regulierungsbehörde der Erfüllungsaufwand entsprechend.

### 3. Bewertung

Der Nationale Normenkontrollrat hat im Rahmen seines gesetzlichen Prüfauftrags keine Bedenken gegen das Regelungsvorhaben. Allerdings war aufgrund der ihm eingeräumten Prüffrist nur eine cursorische Prüfung möglich.

Das BMU hat die Gesetzesfolgen grundsätzlich ausführlich und gut nachvollziehbar dargestellt. Positiv hervorzuheben ist, dass es einen Gesamtüberblick über die Kostenfolgen geben wollte. Es hat nicht nur transparent gemacht, welcher Aufwand unmittelbar durch das vorgelgte (Verfahrens-)Gesetz entsteht, sondern auch, welcher Aufwand durch die hierauf noch folgenden Bundesgesetze entstehen könnten.

Der NKR teilt jedoch die Auffassung des BMU, dass die Gesamtkosten allenfalls nur grob abgeschätzt werden können. Grund hierfür ist, dass die Prognose der Gesamtkosten maßgeblich von den Kosten der Erkundung der Standorte abhängt. Diese wiederum hängt von der Dauer des Verfahrens und der Anzahl der Erkundung potenzieller Standorte ab. Da das Gesetz jedoch keine konkrete Anzahl von zu erkundenden Standorten festlegt, scheitert eine valide Gesamtaberschätzung bereits an der Festlegung einer Fallzahl.

Das BMU hat deshalb unter Bezugnahme auf Erfahrungswerte in anderen Ländern (Schweiz, Schweden und Frankreich) eine Abschätzung vorgenommen und rechnet hier mit Kosten von rund 2 Mrd. Euro für angenommene 7 Standorterkundungen zuzüglich der Kosten für die Erkundung in Gorleben. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten bei der Ermittlung der Fallzahl ist dieses Vorgehen methodisch nicht zu beanstanden. Dabei ist dem Rat bewusst, dass der Erfüllungsaufwand insbesondere wegen der Abhängigkeit der Zahl der zu untersuchenden Standortalternativen die jeweils durch den Gesetzgeber bestimmt werden (§ 14 Abs. 2 letzter Satz und § 17 Abs. 2 letzter Satz des Entwurfs), schwer abschätzbar ist. Es ist derzeit nach Einschätzung des Rates kaum vorauszusagen, wie viele Standorte auf welcher Stufe untersucht werden. Hinzu kommt, dass der Untersuchungsaufwand durch die abgeschichtete Vorgehensweise für jeden einzelnen Standort erst durch das Gesetz nach § 4 Abs. 5 des Entwurfs und die im Bundesanzeiger veröffentlichten Kriterien für den ober- und den unterirdischen Untersuchungsumfang (vgl. § 15 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 des Entwurfs) festgelegt werden. Hierauf hat das Ressort in der Gesetzesbegründung zurecht hingewiesen (vgl. S. 34 des Entwurfs). Wegen dieser erheblichen Prognoseunsicherheit kann der Erfüllungsaufwand erst in den einzelnen Gesetzgebungsverfahren für die dann feststehenden Standorte und den jeweils festgelegten Untersuchungsumfang genauer dargestellt werden.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass dem NKR eine vertiefte Prüfung der getroffenen Annahmen wegen der empfindlich verkürzten Beteiligungsfristen nicht möglich war. Insbesondere hat nach Auskunft des Ressorts keine ausreichende Beteiligung der Verbände stattgefunden, die Hinweise auf die Vergleichbarkeit der herangezogenen Erfahrungswerte mit den nationalen technischen und geologischen Gegebenheiten hätte geben können. Angesichts der erheblichen finanziellen Belastungen, die wegen der Pflicht zur Refinanzierung der Kosten auf die Wirtschaft zukommen, ist dieses Vorgehen aus Sicht des Rates zu kritisieren. Zumal die Refinanzierungspflicht, bei der es sich um eine politische Entscheidung und damit um einen vom NKR nicht zu prüfenden Umstand handelt, von den Betroffenen derzeit auch noch unter rechtlichen Aspekten diskutiert wird. Auch wenn erst vor wenigen Tagen die politische Entscheidung getroffen werden konnte und die noch verbleibende Zeit bis zum Ende der Legislaturperiode knapp ist, um das



vorliegende Gesetz im Bundestag zu verabschieden, sollten die Prinzipien der besseren Rechtsetzung konsequent Beachtung finden.

Soweit das BMU ausführt, dass keine Auswirkungen auf die Verbraucherpreise zu erwarten sind, muss dies bezweifelt werden. Im Bereich der Energieversorgung ist es nach den Erfahrungswerten des NKR durchaus üblich, gesetzlich veranlassten Belastungen letztendlich auf die Verbraucher abzuwälzen.

Im Übrigen ist anzumerken, dass die Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand der Verwaltung grundsätzlich schlüssig erscheinen. Der Rat bedauert jedoch, dass im aktuellen Entwurf von einer Quantifizierung abgesehen wurde. Dies ist nicht nachvollziehbar, da in früheren Fassungen des Entwurfs die Belastung des Bundes und die entsprechende Entlastung der Länder noch mit von 16 Mio. Euro jährlich ausgewiesen waren.

Dr. Ludewig  
Vorsitzender

Prof. Dr. Versteyl  
Berichterstatterin