



Ulf Roßegger

Entsorgung radioaktiver Abfälle in Deutschland in der 16. Legislaturperiode von 2005–2009

Eine Untersuchung der politischen Prozesse im Politikfeld
und der Wirkungsmächtigkeit von Akteursinteressen



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Inhalt

- Abbildungsverzeichnis IX
- Tabellenverzeichnis XI
- Abkürzungsverzeichnis XIII
- Vorwort. 1
- Zusammenfassung der Dissertation 3
- Einleitung 5
 - I. Problemstellung 6
 - II. Ziele 8
 - III. Methodische Überlegungen 10
 - IV. Forschungsstand 13
 - V. Gang der Darstellung. 15
- A. Forschungsdesign 17
 - I. Akteurzentrierter Institutionalismus (AZI). 21
 - II. Einordnung des Politikfeldes der Entsorgung radioaktiver Abfälle
2005–2009: Hierarchien, Institutionen und Eingrenzung der Akteure 31
- B. Grundlagen und Rahmenbedingungen. 43
 - I. Begriffliche Klärungen 43
 - 1. Verursacherprinzip als Leitlinie bei der
Entsorgung radioaktiver Abfälle 43
 - 2. Definition radioaktiver Abfälle und radioaktiver Reststoffe . . . 44
 - 3. Herkunft, Verbleib und Entsorgung radioaktiver Abfälle 46
 - 4. Klassifizierungen und Mengen radioaktiver Abfälle 49
 - II. Rechtliche Rahmenbedingungen 56
 - 1. Entsorgungsverpflichtung und Finanzierung der Entsorgung
radioaktiver Abfälle 56
 - 2. Kostenverordnung zum Atomgesetz 58
 - 3. Endlagervorausleistungsverordnung (EndlagerVIV) 59
 - 4. Aufgabe der Errichtung und des Betriebs von Endlagern
und Zuständigkeiten. 64

5.	Planfeststellungsverfahren für die Errichtung und den Betrieb eines Endlagers	66
III.	Grundlagen der Finanzierung	67
1.	Risikoprofil des Finanzbedarfs bei der nuklearen Entsorgung . . .	67
2.	Entsorgungskosten von radioaktiven Abfällen	68
3.	Rückstellungsmechanismus bei den Energieversorgungsunternehmen (EVU)	70
C.	Ausgangslage: Positionierungen der Akteure zu Beginn der 16. Legislaturperiode.	75
I.	Endlagerkonzeption – Ein- oder Zwei-Endlagerkonzept und Standortauswahl	75
1.	Ausgangslage	76
2.	Positionierung der Akteure auf Bundesebene.	77
3.	Positionierung der Akteure auf Länderebene	80
4.	Positionierung der Akteure in der Energiewirtschaft	82
5.	Zwischenfazit	85
II.	Umgang mit Gorleben	88
1.	Ausgangslage	88
2.	Positionierung der Akteure auf Bundesebene.	92
3.	Positionierung der Akteure auf Länderebene	94
4.	Positionierung der Akteure in der Energiewirtschaft	95
5.	Zwischenfazit	97
III.	Finanzierung der Entsorgung radioaktiver Abfälle	102
1.	Ausgangslage	102
2.	Positionierung der Akteure auf Bundesebene.	106
3.	Positionierung der Akteure auf Länderebene	106
4.	Positionierung der Akteure in der Energiewirtschaft	107
5.	Zwischenfazit	107
D.	Evaluierung	109
I.	Handlungsfeld Ein- vs. Zwei-Endlagerkonzept und Standortauswahl	109
1.	Einflussfaktoren auf die Positionierung und Interaktionen	

der Akteure während der Legislaturperiode.	109
a. BfS-Synthesebericht	109
b. Stellungnahme der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe im Jahr 2006 zum BfS-Synthesebericht . . .	113
c. OVG-Urteil zu Schacht Konrad 2006	118
d. Weitere Stellungnahmen zum Synthesebericht des Bundesamts für Strahlenschutz „Konzeptionelle und sicherheitstechnische Fragen der Endlagerung radioaktiver Abfälle – Wirtsgesteine im Vergleich“	124
e. Endlagerkonzept des Bundesumweltministeriums 2006: Ein- vs. Zwei-Endlagerkonzept und weitere Einflussfaktoren	128
f. BVerwG-Urteil zu Schacht Konrad 2007.	146
g. Wirtsgesteinstudie des BGR im Jahr 2007	150
h. Berufung der Entsorgungskommission 2008 und weitere Beratungsgremien des Bundesumweltministeriums	157
i. BVerfG-Urteil zu Schacht Konrad 2008	162
j. Standortauswahlverfahren und Sicherheitsanforderungen . .	164
k. Endlagerkonzeption im Zeichen des Bundestagswahlkampfs	179
2. Positionen der Akteure am Ende der Legislaturperiode, Interaktionsformen und Akteurskonstellationen	181
II. Handlungsfeld zum Umgang mit Gorleben	192
1. Einflussfaktoren auf die Positionierung und Interaktionen der Akteure während der Legislaturperiode.	192
a. Koalitionsvertrag und BfS-Synthesebericht	192
b. Urteil des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg zu Schacht Konrad 2006 und Auswirkungen auf Gorleben	195
c. BMU-Endlagerkonzeption 2006, BGR-Bericht 2006 und Standortfrage Gorleben	196
d. BVerwG zu Schacht Konrad und OVG Lüneburg zur Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung	207
e. Endlagersymposium 2008, Forschungsbergwerk Asse 2 und Standort Gorleben als Wahlkampfthema.	209
2. Positionen der Akteure am Ende der Legislaturperiode, Interaktionsformen und Akteurskonstellationen	227
III. Handlungsfeld Finanzierung der Entsorgung und Endlagerung radioaktiver Abfälle	244
1. Einflussfaktoren auf die Positionierung und Interaktionen der Akteure während der Legislaturperiode.	244

a.	EuG-Urteil zur Rückstellungspraxis vom 26.01.2006	244
b.	Vorschläge zur Finanzierung der Standortsuche von Bündnis 90/Die Grünen.	246
c.	Empfehlung der EU-Kommission zu den Rückstellungen für die Stilllegung kerntechnischer Anlagen und die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle 2006.	247
d.	Urteil des EuGH im Jahr 2007 zur Rückstellungspraxis der deutschen EVU	250
e.	Zweiter Bericht über die Verwendung der finanziellen Ressourcen für die Stilllegung kerntechnischer Einrichtungen und die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle	252
f.	Anwendung des Verursacherprinzips bei Entsorgungs- und Endlagerungskosten für radioaktive Abfälle.	255
g.	Finanzielle Entschädigung aufgrund der Umrüstung von Schacht Konrad	260
h.	Reformvorschläge zur Finanzierung der Entsorgung radioaktiver Abfälle.	261
2.	Positionen der Akteure am Ende der Legislaturperiode, Interaktionsformen und Akteurskonstellationen	268
E.	Schlussfolgerungen und Ausblick	277
	Literatur	283

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Carl-Friedrich-Gauß-Fakultät, am Department Wirtschaftswissenschaften, der Technischen Universität Braunschweig im Sommersemester 2018 als Dissertation angenommen. Die Idee entstand bereits während meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Rechtswissenschaften zwischen 2010 und 2014.

Ganz herzlich bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Edmund Brandt, der meine Arbeit sehr unterstützt hat, mir wertvolle Hinweise gegeben hat und auch steinige Wege mit mir gegangen ist. Durch seine konstruktiven Anmerkungen, Ratschläge und seine stete Diskussionsbereitschaft hat er entscheidend zum Gelingen meiner Arbeit beigetragen. Dem Institut für Rechtswissenschaften der TU Braunschweig bzw. insbesondere Prof. Dr. Brandt gilt darüber hinaus mein großer Dank für den großzügigen Druckkostenzuschuss.

Herrn apl. Prof. Dr. Ulrich Smeddinck möchte ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens danken.

Ferner danke ich meinen Freunden Carsten Jakubowski, Harald Escher, Ralf Ramin, Andreas Monz und Philip Kreikenbohm für ihre moralische Unterstützung, die Ablenkung, sowie ihren kritischen Blick auf Auszüge meiner Arbeit zu Einreichung meiner Dissertation. Außerdem danke ich den beteiligten Personen am

Kolloquium des Instituts für Politikwissenschaft an der FernUni Hagen für ihre wertvollen Hinweise.

Sehr herzlich danke ich meiner Schwiegermutter, Renate Namvar, für ihr Korrekturlesen und die Überprüfung der Formalia.

Mein ganz besonders herzlicher Dank gilt meinen Eltern, für ihre liebevolle Unterstützung und ihr stetes Vertrauen in mich.

Mein größter und herzlichster Dank gilt jedoch meiner Freundin Kristin Namvar, für ihre fortwährende liebevolle Unterstützung, ihre Geduld mit mir über all die Jahre, ihre überaus hilfreichen Anmerkungen, ungezählte mir frei gehaltene Wochenenden und viele Kinderbetreuungsstunden, um mir den Rücken frei zu halten, stundenlange Diskussionen und ihr Korrekturlesen.

Die Arbeit möchte ich meinen wundervollen Kindern Junes und Mina widmen.

Köln, im Februar 2019

Ulf Roßegger

Zusammenfassung der Dissertation

Das Thema der vorliegenden Dissertation ist die Entsorgung radioaktiver Abfälle in der 16. Legislaturperiode von 2005–2009 in Deutschland. In der qualitativ-analytischen Arbeit werden die politischen Prozesse im Politikfeld und die Wirkungsmächtigkeit von Akteursinteressen mithilfe des Forschungsdesigns „Akteurzentrierter Institutionalismus“ untersucht. Anhand von drei Handlungsfeldern bzw. Bezugsgrößen, „Endlagerkonzeption“, „Umgang mit Gorleben“ und „Finanzierung der Entsorgung radioaktiver Abfälle“ soll die Frage beantwortet werden, weshalb nicht – wie ursprünglich im Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD 2005 – angekündigt, bis zum Ende der Legislaturperiode eine Lösung für die Entsorgung radioaktiver Abfälle präsentiert wurde. Die zentrale Forschungsfrage soll durch die Verfolgung untergeordneter Fragen beantwortet werden: Welche Ziele die einzelnen Akteure verfolgt haben, wer, wie und warum sich ein Akteur durchgesetzt hat und welche und wie viele Akteurskonstellationen sich hinsichtlich der drei Bezugsgrößen gebildet haben? Dazu werden vier Hypothesen aufgestellt:

- H1: Kein Akteur ist fähig, im Alleingang seine politischen Ziele durchzusetzen
- H2: Einflussgröße und Wirkungsmächtigkeit von Akteursinteressen bemessen sich nach der Akteurskonstellation
- H3: In einem hoch politisierten Feld wird der Status quo beibehalten
- H4: Beim Einfluss bzw. der Wirkungsmächtigkeit gibt es zwei Kategorien – direkten und indirekten Einfluss

Gemäß dem ersichtlichen, aktuellen Forschungsstand wurde die deutsche Entsorgungspolitik noch keiner systematisch-wissenschaftlichen Policy-Analyse bzw. Prozessanalyse unterzogen. Die Arbeit soll einen Beitrag leisten, diese Lücke zu schließen.

Nach einer Eingrenzung des Politikfeldes werden zunächst begriffliche Klärungen, etwa zum Verursacherprinzip und der Definition von radioaktiven Abfällen, zur Herkunft und zum Verbleib des radioaktiven Abfalls sowie zur Ermittlung von Klassifizierungen und Mengen des radioaktiven Abfalls, vorgenommen. Anschließend werden Grundlagen der Finanzierung der Entsorgung radioaktiver Abfälle und der relevante rechtliche Rahmen vorgestellt, wodurch ein Fundament für die Arbeit gelegt wird.

Ausgehend von den unterschiedlichen Ausgangslagen innerhalb der drei Handlungsfelder werden die Positionierungen von Akteuren im Jahr 2005 ermittelt und ein kurzes Fazit gezogen. Anschließend werden die Einflussfaktoren auf den politischen Prozess bzw. relevante Ereignisse im jeweiligen Handlungsfeld dargestellt und analysiert. Infolge dessen können die Positionen einzelner Akteure am Ende der Legislaturperiode herausgefiltert und die Forschungsfragen beantwortet werden.

Ein wesentliches Ergebnis der Dissertation ist, dass der Status quo dominierend ist bzw. dass erst Gerichte für eine Entscheidung sorgen. Entscheidende Bedeutung

hat die Akteurskonstellation, speziell die (Un-)Einigkeit innerhalb der Regierungskoalition bei bestimmten Sachfragen. Weniger die Größe einer Akteursgruppe als die Zusammensetzung von Akteursgruppen scheint eine Entscheidung entweder zu fördern bzw. die Nicht-Entscheidung zu konservieren. Bei den Akteuren sind im Zeitablauf aufgrund von verschiedenen Ereignissen teilweise Positionswechsel festzustellen, d.h. Positionierungen bzw. Positionen bleiben nicht immer stabil.

Am Ende der Arbeit werden die wichtigsten Ergebnisse auszugsweise vor dem Hintergrund der deutschen Endlagerpolitik vor 2005 und nach 2009 diskutiert. Dabei geht es um Anschlussmöglichkeiten für die Praxis und die weitere Forschung auf dem Gebiet der Entsorgung radioaktiver Abfälle in Deutschland.