

Salz statt Atommüll

Von der Instrumentalisierung des Bergrechts im Fall Gorleben

Stefan Soost

Der wendländische Widerstand gegen unerwünschten Atommüll ist vielfältig und trickreich. Der neuste Coup der wackeren KämpferInnen aus Gorleben und Umgebung zielt darauf ab, durch eigene Bohrungen Salz ins Gebirge der Bonner Entsorgungspläne zu streuen. In unmittelbarer Nähe des geplanten Endlagers für hochradioaktive Abfälle will die von AtomkraftgegnerInnen gegründete Salinas Salzgut GmbH nach Salz bohren. Ziel ist es, die Bodenschätze des Gorlebener Salzstocks zu fördern und zu vermarkten. Damit hoffen die wendländischen KernenergiegegnerInnen, der Atomindustrie die Suppe zu versalzen und das geplante Endlager verhindern zu können. Denn nach dem Bundesberggesetz (BBergG) hat die gewerbliche Ausbeutung von Rohstoffen grundsätzlich Vorrang vor einer bloß wissenschaftlichen Erkundung von Lagerstätten.¹

Die Gründungsversammlung von Salinas fand im August 1996 im kleinen Dorf Trebel in den dortigen „Bauernstuben“ statt. Etwa 200 AtomkraftgegnerInnen hatten sich zusammengefunden, um auf ungewohntem Terrain Pläne gegen das ungeliebte Endlager zu schmieden. Inzwischen ist die Gesellschaft mit einem Stammkapital von 60 000 DM bei einem Amtsgericht in Hamburg eingetragen. Mehrere hundert GesellschafterInnen haben inzwischen Gesellschaftsanteile von jeweils mindestens 500 DM erworben. Sie werden von einem Treuhänder und der Geschäftsführung vertreten. Die GmbH hat von Andreas Graf von Bernstorff ein direkt über dem Salzstock gelegenes Grundstück samt der dazugehörigen Salzrechte gepachtet und im Dezember 1996 einen Antrag auf Zulassung eines Rahmenbetriebsplans zur Salzgewinnung im Salzstock Gorleben beim Oberbergamt Clausthal-Zellerfeld

gestellt. Die Genehmigung steht aber noch aus.² Nach den Plänen der GmbH ist für Ende 1997 eine Tiefbohrung und für Anfang 1999 der Beginn der Salzförderung geplant.³

Erkundungsbergwerk als Entsorgungsnachweis?

Erbitterte Gegner dieser Pläne sind das Bundesamt für Strahlenschutz und die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern, die im umkämpften Salzstock ein sogenanntes Erkundungsbergwerk betreiben, um die Eignung als Atommüllendlager zu erforschen. Nach dem Atomgesetz ist der Bund verpflichtet, für die Endlagerung radioaktiver Abfälle zu sorgen. Inwieweit der Nachweis einer solchen Entsorgungsmöglichkeit Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Genehmigung des Betriebs von bestehenden Atomkraft-

werken ist, ist umstritten.⁴ Nach der herrschenden, atomfreundlichen Ansicht genügt für den Entsorgungsnachweis eine Langfristprognose, die erkennen lasse, daß ein sicheres Endlager technisch machbar und faktisch realisierbar sei.⁵ Diese Haltung wird anschaulich verglichen mit dem Start eines Flugzeugs, an dessen Zielort noch keine Landebahn existiert. Deshalb verweist die Gegenmeinung auf § 17 Abs. 3 Nr. 2 Atomgesetz, wonach der Widerruf einer atomrechtlichen Genehmigung erfolgen kann, wenn eine ihrer Voraussetzungen weggefallen ist. Mangels eines ausreichenden Entsorgungsnachweises könnten die Länder daher die bestehenden Atomkraftwerke „abschalten“. Dabei ist die staatliche Pflicht zum Schutze von Leben und Gesundheit und der Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen zu berücksichtigen.⁶

Um aber zumindest den nach der herrschenden Meinung geforderten Anschein aufrechtzuerhalten, daß eine Entsorgung möglich sei, wird der Salzstock in Gorleben weiter fleißig „erkundet“, auch wenn wissenschaftliche Erkenntnisse immer mehr bestätigen, daß eine sichere Endlagerung dort nicht möglich sei. Ein löchriges Deckgebirge und Wassereinträge im Salzstock zeigen, wie wenig ein Abschluß der strahlenden Abfälle für Tausende von Jahren gewährleistet sei.⁷ Im Mai 1987 ereignete sich unter Tage ein Unfall, der ein Todesopfer forderte, bei dem aus ungeklärten geostatischen Gründen eine Schweißnaht brach und ein Stahlstützring abstürzte. Die damalige rot-grüne Regierungskoalition in Niedersachsen stellte 1990 in ihrer Koalitionsvereinbarung fest, daß die bisherigen Erkundungsergebnisse die mangelnde Eignungsfähigkeit des Standortes Gorleben hinreichend belegt haben.⁸ Die Standortentscheidung für das zukünftige Endlager Anfang 1977 beruhte damals auch mehr auf politischen Gründen: in einem dünn besiedelten, strukturschwachen, entlegenen Gebiet, umgeben von abschottenden DDR-Grenzanlagen, wurde mit einem geringen Protestpotential gerechnet. Die Erkundungsarbeiten vollzogen sich von Anfang an nach dem Bundesberggesetz und nicht nach dem naheliegenden Atomgesetz, um ein Planfeststellungsverfahren mit Beteiligungsrechten der betroffenen Bevölkerung und gerichtlicher Kontrolle zu vermeiden. Die Argumentation des Bundesamtes, es handle sich lediglich um eine bergrechtlich zu beurteilende Erkundung der Ausdehnung von Bodenschätzen, d. h. des Salzstocks, wurde höchst-

richterlich abgesegnet.⁹ Ein atomrechtliches Planfeststellungsverfahren könne gegebenenfalls später nachgeholt werden. Damit können zunächst Fakten geschaffen und Millionen von Mark verbaut werden, ohne der Bevölkerung störende Mitspracherechte in Sachen Endlagerplanung gewähren zu müssen. Auch eine vom Land Niedersachsen geforderte Umweltverträglichkeitsprüfung, die 1990 ins BBergG aufgenommen wurde, müsse bei der Verlängerung des bestehenden Rahmenbetriebsplans aus Vertrauensschutzgründen nicht erbracht werden.¹⁰ Darüber hinaus wurde das Land Niedersachsen zu umfangreichen Schadensersatzzahlungen verurteilt, weil es die Erkundungsarbeiten im Salzstock durch zu umfangliche Sicherheitsauflagen und Überprüfungen übermäßig verzögert habe. So räumen die Bundesregierung und die Gerichte arbeitsteilig nach und nach der Atomindustrie alle Hindernisse aus dem Weg.

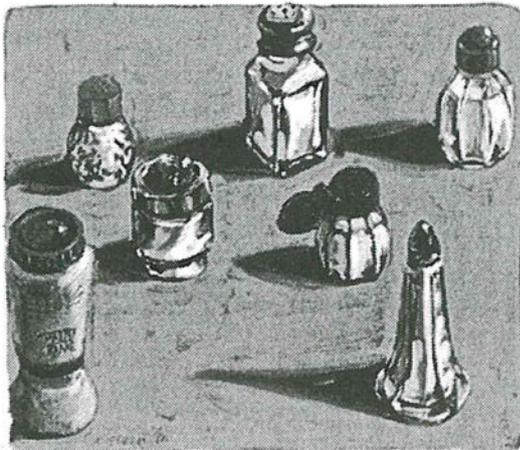
Salzrechte gefährden Endlagererkundung

Das Bundesamt für Strahlenschutz ist aber zur weiteren Erkundung des Salzstocks auf das Verfügungsrecht über die Salzrechte des Grafen Bernstorff und einiger anliegender Kirchengemeinden angewiesen. Das Bundesamt hat seit 1994 mit wechselnden Begründungen mehrere Anträge auf Enteignung der benötigten Salzrechte gestellt. In erster Linie kommt die Spezialvorschrift § 160 Abs. 1 BBergG in Betracht. Voraussetzung ist, daß die Enteignung zum „Wohl

gehen, daß ein Erkundungsbergwerk zur Erreichung dieses Zwecks dennoch dem „Wohl der Allgemeinheit“; dient. Dabei sind aber die verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutz des Eigentums vor Enteignung zu berücksichtigen. Es stellt sich die Frage, ob der Tatbestand des § 160 BBergG dem Gesetzesvorbehalt nach Art. 14 Abs. 3 S. 2 Grundgesetz (GG) entspricht, denn das Bundesverfassungsgericht knüpft hieran hohe Anforderungen. Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das gleichzeitig Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Es sei Aufgabe des Gesetzgebers, aus dem vielfältigen Bereich der Gemeinwohlaufgaben konkrete Sachgebiete, die der Enteignung zugänglich sind, auszuwählen. Sie darf nicht auf den Zweck von weitgefaßten Generalklauseln, sondern nur auf gesetzliche Vorschriften gestützt werden, die im einzelnen bestimmen, für welche Vorhaben, unter welchen Voraussetzungen und für welche Zwecke eine Enteignung zulässig sein soll.¹¹ Die Entscheidung über die Zulässigkeit der Enteignung dürfe insoweit nicht in die Hand der Verwaltung gegeben werden.¹² Anders als in vergleichbaren Vorschriften werden im Bundesberggesetz keine weiteren Beispielfälle oder konkrete Voraussetzungen genannt, bei denen eine Enteignung möglich sein soll. Die Norm ist insoweit nicht hinreichend bestimmt genug. Sie verzichtet beispielsweise darauf, für die Zwecke aller nach dem BBergG zulässigen Vorhaben die Enteignung von alten Salzrechten zuzulassen. Zu berücksichtigen ist auch, daß der oberste Zweck des Bergrechts die „Sicherung der Rohstoffversorgung“ ist. Die Erkundung eines Atommüllendlagers dient aber der Sicherung der Energie- und nicht der Rohstoffversorgung. Eine Enteignung der Gorlebener Salzrechte nach § 160 Abs. 1 BBergG ist insofern verfassungswidrig.¹³

Salinas GmbH profitiert vom Bergrecht

Nach über zwei Jahren hat der Bund unter Aufgabe seines bisherigen Standpunktes eine Erlaubnis zur Erkundung des Salzes zu wissenschaftlichen Zwecken gem. § 159 BBergG gestellt. Eine solche Erlaubnis würde die Nutzung der Salzrechte des Grafen Bernstorff durch Salinas vollständig verhindern. Dies ist nichts anderes als der Versuch einer „kalten Enteignung“, da die Entziehung der Salzrechte ohne Entschädigung erfolgen würde. Ein solches Vorgehen ist wegen der fehlenden Entschädigungsregelung in der bergrechtlichen Vorschrift nicht mit Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG vereinbar und somit verfassungswidrig.



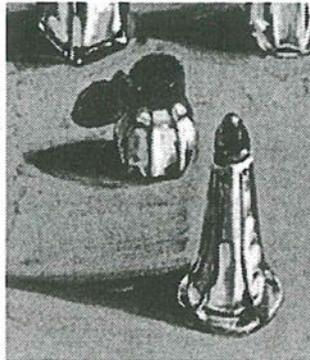
der Allgemeinheit“ erfolgt. Insbesondere ist die Enteignung zulässig, wenn sie sich auf Bodenschätze von „besonderer volkswirtschaftlicher Bedeutung“ bezieht. Das Gorlebener Steinsalz ist aber keine Mangelware und hat außerdem nur geringe Qualität. Es fehlt also an der besonderen volkswirtschaftlichen Bedeutung. Da aber der Bund nach dem Atomgesetz verpflichtet ist, atomare Endlager einzurichten, ist davon auszu-

Es liegt eine gewisse Ironie darin, daß ausgerechnet der Schutz des Privateigentums, eine „heilige Kuh“ der herrschenden Gesellschaftsordnung, die mächtige Atomindustrie aus dem Tritt zu bringen droht.

Außerdem würde der geplante kommerzielle Salzgewinnungsbetrieb der Salinas GmbH der wissenschaftlichen Erkundung der möglichen Endlagerstätte vorgehen, denn nach dem anfangs erwähnten Grundsatz des Bergrechts ist der wirtschaftlichen Nutzung der Vorrang vor der wissenschaftlichen Erforschung einzuräumen. Dieser Grundsatz gilt immer dann, wenn zwei miteinander konkurrierende Nutzungsanträge gestellt sind.¹⁴ Im Fall Gorleben läßt das Bundesamt das Salz zu rein wissenschaftlichen Zwecken untersuchen, während die Salinas GmbH schon Verkaufsstrategien für das Salz entwickelt, so daß viel für die pfiffigen WendländerInnen spricht. Deshalb argumentiert das Bundesamt vorsorglich, daß das Gorlebener Salz nichts wert sei. Der Geschäftsführer von Salinas kontert damit, daß die GmbH von der Qualität des Salzes weitgehend unabhängig sei, weil das Image des Produktes stimme. Das Salz habe einen ungeheuren Symbolwert, vergleichbar mit Teilen der Berliner Mauer. Der Absatz scheint gesichert, ein dekoratives Schmuckstück oder ein Briefbeschwerer aus Gorlebener Steinsalzkristallen gehört in jede Wohnstube aufrechter AtomkraftgegnerInnen. Somit ist es zweifelhaft, ob das Bergrecht eine Möglichkeit bietet, die begehrten Salzrechte zu enteignen.

Zunächst muß aber der Betriebsplan der GmbH genehmigt werden. Eine Versagung könnte sich aus § 48 BBergG ergeben, wonach der private Salzabbau untersagt werden kann, wenn ihm „überwiegend öffentliche Interessen“ entgegenstehen. Bisher wurden hierunter hauptsächlich schädliche Umwelteinflüsse verstanden, so daß unklar ist, ob eine Erkundung zu Endlagerungszwecken davon umfaßt ist. Daneben ist zu berücksichtigen, daß das Bergrecht in erster Linie die „Ausbeutung“ von Rohstoffen fördern will, wie sie nach den ernstzunehmenden Plänen der Salinas GmbH ge-

plant sind. Aber selbst wenn das Oberbergamt zugunsten der Salinas GmbH entscheiden sollte, bleibt abzuwarten, ob diese Entscheidung vor der atom-



freundlichen Rechtsprechung Bestand hat. Trotzdem mehren sich angesichts der vielfachen Hindernisse die Zweifel, ob sich die Umgehung des Atomrechts für die Bundesregierung auszahlt, oder ob sie sich nicht vielmehr im Gestrüpp des Bergrechts zu verfangen droht.

Merkel hofft auf „lex Bernstorff“

Als Ausweg sieht Atomministerin Merkel nun die Aufnahme eines Enteignungstatbestandes in das Atomgesetz an, um doch noch an die benötigten Salzrechte zu kommen. Dem Bundesgesetzgeber steht die Kompetenz einer Regelung der Enteignung auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 i. V. m. Nr. 11 a GG zu. Die Länder führen das Atomgesetz im Auftrag des Bundes aus. Daher ist der Bundesgesetzgeber zur Änderung des Gesetzes auf die Zustimmung des Bundesrates angewiesen, da ein Enteignungstatbestand die zustimmungsbedürftigen, verfahrensrechtlichen Bestimmungen des Atomgesetzes in ihrer Bedeutung und Tragweite wesentlich betreffen würde. Politisch dürfte auf Grund der SPD-Mehrheit im Bundesrat einer solchen Entscheidung noch einiges im Wege stehen. Zudem dürfte eine „lex Bernstorff“ nicht dem Verbot des grundrechtseinschränkenden Einzelfallgesetzes gem. Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG unterfallen. Der Umstand, daß das Gesetz aus Anlaß eines bestimmten Einzelfalles getroffen wird und auch tatsächlich nur einmal zur Anwendung kommt, ist unschädlich, solange nach der abstrakten Fassung des Gesetzes die Anwendung in anderen Fällen möglich ist.¹⁵ Unter dieser Maßgabe scheint die Aufnahme eines Enteignungstatbestandes in das Atomgesetz zulässig. Im Vorfeld der ins Stocken geratenen Energiekonsensgespräche zwischen Bundesregierung

und SPD im April 1997 ist eine Einigung erzielt worden, daß die Eignung des Salzstocks in Gorleben als Endlager bis 2005 geklärt werde. Ein eventueller Ausbau der Anlage soll nicht vor 2030 beginnen.¹⁶ Bis dahin bleibt der wendländischen Bevölkerung und der Salinas GmbH noch Zeit, der Atomlobby auch weiterhin kräftig die Suppe zu versalzen. **Stefan Soost studiert Jura in Göttingen.**

Infos: SALINAS Salzgut GmbH,
Hauptstr. 6, 29471 Gartow,
Fon & Fax 05846 / 1208

Anmerkungen:

- 1 tageszeitung v. 10.08.1996.
- 2 Salinas GmbH, Presseerklärung v. 16.05.1997.
- 3 Salinas GmbH, Presseerklärung v. 18.12.1996; Krägenow, *Greenpeace Magazin* 5/1996.
- 4 Herkenrath/Knopnatel, *Forum Recht* 03/1995, 92, 93.
- 5 Schmidt-Preuß, *NJW* 1995, 985, 987 f.; Bundesregierung, *Entsorgungsbericht 1988, Bundestagsdrucksache 11/1632*.
- 6 Borgmann 1994, 162 ff., 297 ff.; Beigel, *Forum Recht* 03/1989, 14, 17.
- 7 Salinas GmbH, Presseerklärung v. 18.12.1996; Schmidt, *anti atom aktuell* Nr. 59, 23.
- 8 Borgmann 1994, 111.
- 9 BVerwG, *Deutsche Verwaltungsblätter* 1990, 593.
- 10 BVerwGE 100, 1 ff.; Verwaltungsgericht Lüneburg, *Zeitschrift für Bergrecht* Nr. 135 (1994), 153 ff., 248.
- 11 BVerfGE 56, 249, 261.
- 12 BVerfGE 74, 264, 286.
- 13 Vgl. Brünneck, *Recht der Energiewirtschaft* 1994, 81, 83.
- 14 Boldt / Weller 1984, § 14 Rz. 3; *Frankfurter Rundschau* v. 20.12.1996.
- 15 BVerfGE 13, 225; BVerfGE 7, 129.
- 16 *Frankfurter Rundschau* v. 19.4.1997.

Literatur:

- Beigel, Jörg, *Entsorgung durch Recht? Juristische Probleme der Atommüllbeseitigung*, *Forum Recht* 04/1989, 14 ff.
- Boldt, Gerhard / Weller, Herbert, *Bundesberggesetz*, 1984.
- Borgmann, Klaus, *Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen des Ausstiegs aus der Kernenergie*, 1994.
- Brünneck, Alexander v., *Die Enteignung alter Salzrechte in Gorleben*, *Recht der Energiewirtschaft* 1994, 81 ff.
- Bundesregierung, *Entsorgungsbericht der Kernkraftwerke der Bundesrepublik Deutschland (1988)*, *Bundestagsdrucksache 11/1632*.
- Herkenrath, Anja / Knopnatel, Katharina, *Sorgenfall Entsorgung – Zur Endlagerung von radioaktiven Müll nach dem novellierten Atomgesetz*, *Forum Recht* 03/1995, 92 ff.
- Krägenow, Timm, *Salz in die Bonner Wunden*, *Greenpeace Magazin* 5/1996.
- Salinas Salzgut GmbH, *Presseerklärung* v. 18.12.1996.
- Schmidt, Gerhard, *Sorgen mit der Entsorgung, anti atom aktuell* Nr. 59, 20 ff.
- Schmidt-Preuß, Matthias, *Konsens und Dissens in der Energiepolitik – rechtliche Aspekte*, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1995, 985 ff.