

## GUTACHTEN

---

**„Überprüfung des Standortauswahlgesetzes im Hinblick auf die Vereinbarkeit der Regelungen zum Standortauswahlverfahren mit EU-rechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben, insbesondere der UVP-Richtlinie, der SUP-Richtlinie und der Aarhus-Konvention“**

**im Auftrag der**

Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe  
der

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages, dieser vertreten durch den Direktor beim Deutschen Bundestag,  
Platz der Republik 1, 11011 Berlin

**erstellt durch**

Rechtsanwalt Dr. Olaf Däuper  
Rechtsanwältin Indra von Mirbach  
Rechtsanwalt Dr. Sascha Michaels

18.06.2015



BECKER BÜTTNER HELD

Dieses Gutachten wurde ausschließlich für den Auftraggeber und auf der Grundlage der Auftragsunterlagen (Mandatsvertrag) erstellt. Es ist ausschließlich für den eigenen Gebrauch unseres Auftraggebers bestimmt. Das Gutachten darf an Dritte nur im Rahmen von § 6 der Auftragserteilung vom 27. April 2015 und unter den darin aufgeführten Gründen weitergegeben werden. Das Gutachten darf nicht als Ganzes oder in Teilen veröffentlicht, zitiert oder in Bezug genommen werden, sofern dies nicht schriftlich zwischen uns und unserem Auftraggeber vereinbart wurde.

Gegenüber Dritten, die den Inhalt dieses Gutachtens ganz oder in Teilen zur Grundlage eigener Entscheidungen machen, übernehmen wir keine Verantwortung oder Haftung, es sei denn, dieser Dritte wurde ausdrücklich und durch schriftliche Vereinbarung in den Schutzbereich des Mandatsvertrages mit unserem Auftraggeber einbezogen oder wir haben mit diesem Dritten schriftlich etwas Abweichendes vereinbart.

## Inhaltsverzeichnis

<b>Executive Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>Gutachten</b> .....	<b>7</b>
<b>A. Völker- und europarechtliche Vorgaben für das Standortauswahlverfahren und Umsetzung im StandAG</b> .....	<b>7</b>
I. UVP-Richtlinie .....	7
1) Anwendungsbereich.....	8
2) Öffentlichkeitsbeteiligung .....	12
a) Öffentlichkeitsbeteiligung im Bundesgebiet.....	13
b) Behördenbeteiligung und grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren .....	15
3) Rechtsschutzanforderungen.....	17
4) Sonstige Vorgaben .....	20
a) UVP-Pflicht.....	20
b) Alternativenprüfung .....	21
II. SUP-Richtlinie 2001/42/EG .....	22
1) Anwendungsbereich.....	23
2) Öffentlichkeitsbeteiligung .....	24
a) Öffentlichkeitsbeteiligung im Bundesgebiet.....	24
b) Behördenbeteiligung und grenzüberschreitende Konsultationen....	25
3) Rechtsschutzanforderungen.....	27
4) Sonstige Vorgaben: Alternativenprüfung .....	27
III. Aarhus-Konvention.....	28
1) Anwendungsbereich.....	29
2) Öffentlichkeitsbeteiligung .....	30
3) Rechtsschutzanforderungen.....	31
4) Sonstige Vorgaben: Alternativenprüfung .....	32
IV. Espoo-Konvention und SEA-Protokoll.....	32
1) Anwendungsbereich der Espoo-Konvention und Berücksichtigung im Standortauswahlverfahren .....	33
2) Anwendungsbereich des SEA-Protokolls und Berücksichtigung im Standortauswahlverfahren .....	34
V. Entsorgungs-Richtlinie 2011/70/EURATOM .....	35
1) Anwendungsbereich.....	35
2) Öffentlichkeitsbeteiligung .....	36
3) Rechtsschutzanforderungen.....	38
4) Sonstige Vorgaben .....	38
a) Behördenstruktur .....	38
aa) Unabhängigkeit trotz Weisungsgebundenheit.....	38
(1) Auslegung von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie.....	39
(2) Vergleichbare Regelungen im Telekommunikationsrecht..	40
bb) Aufgabenspektrum.....	42

b) Kostentragung nach dem Verursacherprinzip.....	43
VI. Weitere Rechtsquellen.....	44
1) Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG.....	45
2) Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG.....	45
3) IAEA-Übereinkommen .....	46
<b>B. Änderungen und Auslegung des StandAG .....</b>	<b>48</b>
I. Zwingende Vorgaben .....	48
1) Verstoß gegen Art. 11 UVP-Richtlinie und Art. 9 Aarhus-Konvention ...	48
a) Keine Heilung durch richtlinienkonforme Auslegung .....	49
b) Keine Heilung durch Verwerfung nationalen Rechts durch die Behörde.....	50
2) Zwischenergebnis.....	51
II. Völker- und europarechtskonforme Auslegung .....	51
1) Öffentlichkeitsbeteiligung .....	51
2) Grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren .....	52
3) Durchführung der SUP.....	53
4) Behördenstruktur .....	53
5) Sicherheitsanforderungen .....	53
III. Weitere Änderungsoptionen .....	54
1) Behördenstruktur .....	54
2) Öffentlichkeitsbeteiligung.....	55
3) Redaktionelle Änderungen .....	57
<b>C. Änderungsvorschläge .....</b>	<b>57</b>
I. Rechtsschutz .....	57
II. Öffentlichkeitsbeteiligung.....	59
III. Sicherheitsanforderungen .....	60
IV. Sonstige Änderungen.....	61

## Executive Summary

Im Auftrag der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (Kommission) untersucht dieses Gutachten, welche Anforderungen an das im Standortauswahlgesetz (StandAG) geregelte Suchverfahren, insbesondere an die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Rechtsschutz, sich aus EU-rechtlichen Regelungen und dem Völkerrecht ergeben. Dafür werden im ersten Abschnitt des Gutachtens die auf internationaler und europäischer Ebene bestehenden Rechtsvorschriften im Umwelt- und Nuklearbereich ausgewertet und die darin enthaltenen Vorgaben für die Standortauswahl für ein Endlager für (hoch) radioaktive Abfallstoffe dargestellt und ihre Umsetzung im StandAG überprüft. Anhand der Ergebnisse dieser Überprüfung wird sodann der Änderungsbedarf für das StandAG erörtert und dargelegt, welche Anforderungen sich aus den internationalen Vorgaben an die Auslegung der Regelungen zum Standortauswahlverfahren ergeben. Darauf basierend werden im letzten Gutachtenabschnitt konkrete Vorschläge zur Gesetzesänderung vorgestellt und bewertet.

Für den Untersuchungsauftrag hat das Gutachten die EU-Richtlinien 2011/92/EU (UVP-Richtlinie), 2001/42/EG (SUP-Richtlinie), 2011/70/Euratom (Entsorgungs-Richtlinie), 2003/4/EG (Umweltinformationsrichtlinie) und 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie), sowie die völkerrechtlichen Verträge und Vereinbarungen in der Aarhus-Konvention, der Espoo-Konvention, dem SEA-Protokoll und dem IAEA-Übereinkommen ausgewertet und für das Standortauswahlverfahren Anforderungen an die Bestimmungen zu dem Rechtsschutz, der Öffentlichkeits- und (grenzüberschreitenden) Behördenbeteiligung, der Vornahme von Umweltprüfungen (Strategische Umweltprüfung und Umweltverträglichkeitsprüfung) und Alternativenprüfungen, den Sicherheitsanforderungen und der Behördenstruktur ermittelt. Die Überprüfung des StandAG hat ergeben, dass sich die darin enthaltenen Bestimmungen ganz überwiegend mit den internationalen Vorgaben vereinbaren lassen. Ein zwingender Änderungsbedarf ergibt sich lediglich in Bezug auf die im StandAG bisher unzureichend geregelten Rechtsschutzzugang von Nichtregierungsorganisationen. Zusammengefasst kommt das Gutachten zu folgenden Ergebnissen:

- Das StandAG verstößt gegen die Bestimmungen der Aarhus-Konvention und der UVP-Richtlinie, nach denen Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit haben müssen, Entscheidungen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist, (gerichtlich) überprüfen zu lassen. Eine Vereinbarkeit mit den internationalen Vorschriften ließe sich durch Ände-

rung des StandAG herstellen, indem vor der abschließenden Standortentscheidung eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit eingefügt wird.

- Die internationalen Mindestanforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung sind im StandAG durch die Bestimmungen zu den Informations- und Stellungnahmerechten der Öffentlichkeit hinreichend erfüllt. Mit Blick auf die Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung ist allerdings zu bemerken, dass das StandAG kaum konkrete Vorgaben macht, in welcher Form die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung zu berücksichtigen sind und Rechtsschutzmöglichkeiten oder Sanktionen bei Verstößen gegen die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG nicht enthalten sind. Eine Konkretisierung der Vorschriften im StandAG wäre daher mit Blick auf internationalen Vorgaben zu begrüßen, wenn auch nicht zwingend erforderlich.
- Die Vorgaben zur Durchführung von strategischen Umweltprüfungen und zur grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung aus der SUP-Richtlinie und dem SEA-Protokoll werden im Standortauswahlverfahren unter Berücksichtigung der insoweit vorrangigen Bestimmungen im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) eingehalten.
- Die im StandAG vorgesehene Behördenstruktur mit der Aufgabenverteilung zwischen dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung als Regulierungsbehörde und dem Vorhabenträger (aktuell: das Bundesamt für Strahlenschutz) birgt zwar (vereinzelte) Unstimmigkeiten, lässt sich aber insgesamt wohl noch mit den Anforderungen der Entsorgungs-Richtlinie an die „Unabhängigkeit“ der Regulierungsbehörde vereinbaren. Die Neuorganisation der Behördenstruktur, wie sie u.a. auch innerhalb der Kommission vorgeschlagen wurde, ist mit Blick auf die internationalen Vorgaben nicht zwingend erforderlich, würde die Bestimmungen aus Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie unseres Erachtens jedoch besser umsetzen als die derzeitige Konstellation.

Insgesamt kann das StandAG mit Blick auf die internationalen Vorgaben nach unserem Dafürhalten in verschiedenen Aspekten „verbessert“ werden. Ein zwingender Änderungsbedarf besteht nach dem Ergebnis dieses Gutachtens jedoch nur hinsichtlich der Bestimmungen zum Rechtsschutz von Nichtregierungsorganisationen.

## Gutachten

### A. Völker- und europarechtliche Vorgaben für das Standortauswahlverfahren und Umsetzung im StandAG

Im diesem Abschnitt werden die auf internationaler und europäischer Ebene bestehenden Rechtsvorschriften im Umwelt- und Nuklearbereich ausgewertet und die darin enthaltenen Vorgaben für die Standortauswahl für ein Endlager für (hoch) radioaktive Abfallstoffe ermittelt. Ein Schwerpunkt wird dabei auf die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zum Rechtsschutz gelegt, aber auch Regelungen etwa zur Organisation und Administrierung des Auswahlverfahrens und der Endlagererrichtung werden berücksichtigt. Das Gutachten wird anhand der einzelnen Rechtsquellen darstellen, inwiefern das StandAG die supra- und internationalen Vorgaben bereits umsetzt und darlegen, ob und inwieweit eine Umsetzung noch nicht vollständig erfolgt ist.

#### I. UVP-Richtlinie

Gemäß der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie)<sup>1</sup> sollen Genehmigungen für öffentliche und private Projekte, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, erst nach vorheriger Beurteilung der möglichen erheblichen Umweltauswirkungen dieser Projekte erteilt werden (vgl. Erwägungsgrund 7 der Richtlinie 2011/92/EU). Neben Bestimmungen zu den Anforderungen und zum Ablauf von Umweltverträglichkeitsprüfungen macht die UVP-Richtlinie außerdem Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Vorfeld der Entscheidung über die Projektgenehmigung sowie zum Rechtsschutzzugang im Nachhinein.

Die UVP-Richtlinie wurde in der Europäischen Union ursprünglich als Richtlinie im Jahr 1985 (Richtlinie 85/337/EWG) eingeführt und in Deutschland im Wesentlichen durch das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12. Februar 1990 umgesetzt. Auf einzelne Bestimmungen des UVPG wird im StandAG mehrfach verwiesen (vgl. §§ 11 Abs. 3, 18 Abs. 3, Abs. 4 S. 2, 19 Abs. 1 S. 3 StandAG).

Für die Überprüfung der Vereinbarkeit des StandAG mit der UVP-Richtlinie ist ihre Fassung vom 13. Dezember 2011 (Richtlinie 2011/92/EU)<sup>2</sup> maßgeblich, deren Bestimmungen bis spätestens 25. Juni 2011 in das deutsche Recht umzusetzen waren

---

<sup>1</sup> Richtlinie 2011/92/EU

<sup>2</sup> Im Folgenden wird mit der Bezeichnung „UVP-Richtlinie“ stets auf diese Version Bezug genommen, wenn keine eine andere Version näher benannt wird.

(vgl. Art. 14 i.V.m. Anhang V, Teil B der UVP-Richtlinie). Die letzten Änderungen der UVP-Richtlinie erfolgten am 14. April 2014 durch die Richtlinie 2014/52/EU und sind bis zum 16. Mai 2017 von den Mitgliedstaaten umzusetzen. Soweit die Änderungen für das StandAG relevant sind, wird dies nachfolgend in diesem Abschnitt gesondert dargestellt.

### 1) Anwendungsbereich

Die UVP-Richtlinie ist nach ihrem Art. 1 Abs. 1 „*bei öffentlichen und privaten Projekten, die möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben*“ zu beachten. Wie bei anderen Gesetzen auch wird naturgemäß durch das StandAG selbst zwar noch keine Genehmigung für die Errichtung des geplanten Endlagers für radioaktive Abfallstoffe erteilt, allerdings könnte es solche Projekte zum Regelungsgegenstand haben. Insbesondere sind die Entscheidungen zur über- und untertägigen Standorterkundungen nach dem StandAG sowie die abschließende Standortauswahlentscheidung Projekte mit „*möglicherweise erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt*“, so dass die UVP-Richtlinie grundsätzlich auf die Standortauswahl nach dem StandAG anzuwenden ist.

Die UVP-Richtlinie lässt zwar eng begrenzte Ausnahmen von ihrem Anwendungsbereich zu. In Betracht kommen vorliegend die Ausnahmen gem. Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie (dazu unter a)) und gem. Art. 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie (dazu unter b)). Allerdings sind solche Ausnahmen grundsätzlich eng auszulegen, da sie den Geltungsbereich der Richtlinie beschränken.<sup>3</sup> Wie nachfolgend ausgeführt dürften die Ausnahmen für das Standortauswahlverfahren nicht einschlägig sein.

#### a) Ausnahme gemäß Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie

Nach Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie gilt die Richtlinie nicht

*„für Projekte, die im einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele [...] im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden.“*

Danach gilt die UVP-Richtlinie nicht, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind: Das Projekt wird durch ein Gesetz genehmigt (dazu unter aa)), und die Ziele der Richtlinie werden durch das Gesetzgebungsverfahren erreicht (dazu unter bb)).

#### aa) Genehmigung durch Gesetz

---

<sup>3</sup> EuGH, Urteil „Linster“ v. 19.9.2000, Rs. C-287/98 Rn. 49.



Fraglich ist insoweit schon, ob durch das StandAG (also nicht bloß aufgrund dieses Gesetzes) bereits ein Projekt genehmigt wird. Denn die Entscheidungen über die zu erkundenden Standorte sowie die abschließende Standortentscheidung werden erst durch weitere Gesetze (die nach den §§ 14 Abs. 4 S. 4, 17 Abs. 2 S. 4, 20 Abs. 2 S. 1 StandAG vorgesehen sind) getroffen und das Endlager selbst wird gem. § 20 Abs. 3 StandAG durch das verwaltungsbehördliche Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a AtG genehmigt. Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie meint aber gerade solche Projekte, die unmittelbar durch den Gesetzgebungsakt genehmigt werden, das Gesetz also nicht bloß – wie gemeinhin – die Grundlage für einen solchen Genehmigungsakt bildet. Wenn hier, abweichend von gewöhnlichen Verwaltungsgesetzen, ein Gesetz noch nicht einmal einfach durch die Verwaltung vollzogen werden kann, sondern es bis zur eigentlichen Projektgenehmigung sogar noch sonderlicher Gesetze bedarf, scheint diese Voraussetzung erst recht nicht erfüllt. Die Voraussetzungen könnten aber gerade auf diejenigen Gesetze zutreffen, die wiederum im StandAG angelegt sind.

Das StandAG regelt nur den Ablauf des Standortauswahlverfahrens und bestimmt, in welcher Form die einzelnen Entscheidungen in diesem Zusammenhang zu treffen sind. Für die Frage, ob diese Regelungen bereits ein Projekt im Einzelnen genehmigen, ist die Begriffsbestimmung in Art. 1 Abs. 2 lit. c) UVP-Richtlinie zu beachten.<sup>4</sup> Danach ist eine „Genehmigung“ eine

*„Entscheidung der zuständigen Behörde oder der zuständigen Behörden, aufgrund deren der Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts erhält;“*

Ein Gesetzgebungsakt im Sinne von Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie, durch den ein Projekt genehmigt wird, müsste folglich wie eine „Genehmigung“ einem Projektträger das Recht zur Durchführung des Projekts verleihen. Sieht das Gesetz hingegen vor, dass das Recht zur Durchführung des Projektes erst aufgrund des Erlasses weiterer Entscheidungen gewährt wird, gilt diese Voraussetzung als nicht erfüllt.<sup>5</sup>

Nach dem StandAG erhält der Projektträger jedoch weder unmittelbar das Recht zur Durchführung der Standorterkundungen, noch zur Endlagererrichtung. Eine Genehmigung im Sinne des Art. 1 Abs. 2 lit. c) UVP-Richtlinie kann im StandAG

---

<sup>4</sup> Vgl. EuGH, Urteil „WWF“ v. 16.9.1999, Rs. C-435/97 Rn. 58; EuGH, Urteil „Solvay“ v. 16.2.2012, Rs. C-182/10 Rn. 32, EuGH, Urteil „Linster“ v. 19.9.2000, Rs. C-287/98 Rn. 56.

<sup>5</sup> EuGH, Urteil „Linster“ v. 19.9.2000, Rs. C-287/98 Rn. 57; EuGH, Urteil „WWF“ v. 16.9.1999, Rs. C-435/97 Rn. 62.

daher nicht gesehen werden. Im Übrigen dürfte es dem Sinn und Zweck der Ausnahmevorschrift widersprechen, wenn davon auch Fälle erfasst sind, bei denen das Verwaltungsverfahren zur Projektgenehmigung nicht insgesamt durch ein Gesetzgebungsverfahren ersetzt wird, sondern vielmehr das Verwaltungsverfahren zwar stattfindet und die einzelnen Gesetzgebungsakte dieses Verfahren lediglich ergänzen. Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie greift nach Auffassung der Verfasser im vorliegenden Fall somit nicht.

#### **bb) Erreichung der Ziele der UVP-Richtlinie**

Im Übrigen wäre vorliegend auch die zweite Voraussetzung, nach der die Ziele der UVP-Richtlinie in dem Gesetzgebungsverfahren zur Genehmigung eines Projekts erreicht werden müssen, nicht erfüllt. Ein wesentliches Ziel der UVP-Richtlinie ist nach der Rechtsprechung des EuGH<sup>6</sup> ihrem Art. 2 Abs. 1 zu entnehmen:

*„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, damit vor Erteilung der Genehmigung die Projekte, bei denen unter anderem aufgrund ihrer Art, ihrer Größe oder ihres Standortes mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist, einer Genehmigungspflicht unterworfen und einer Prüfung in Bezug auf ihre Auswirkungen unterzogen werden.“*

Werden das Standortauswahlverfahren und das anschließende Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1 AtG zusammengefasst, unterliegt die Genehmigung des Endlagers einer vollständigen UVP, die dem Ziel der UVP-Richtlinie entsprechend dürfte. Auch die Bereitstellung von Informationen und die Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens dürften genügen, um den Zielen der UVP-Richtlinie gerecht zu werden. Allerdings muss zu den Zielen der UVP-Richtlinie wohl auch die umfassende gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit durch Nichtregierungsorganisationen gezählt werden, zu der Art. 11 UVP-Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet.<sup>7</sup> Gegen ein Gesetz können Nichtregierungsorganisationen mangels Beschwerdebefugnis vor dem Bundesverfassungsgericht jedoch nicht vorgehen<sup>8</sup> und die weiteren Rechtsschutzmöglichkeiten nach dem StandAG reichen nicht aus.<sup>9</sup> Daher wird durch das StandAG zumindest dieses Ziel der UVP-Richtlinie nicht erreicht. Eine Ausnahme vom Anwendungsbereich der UVP-

---

<sup>6</sup> EuGH, Urteil „Solvay“ v. 16.2.2012, Rs. C-182/10 Rn. 34; EuGH, Urteil „Linster“ v. 19.9.2000, Rs. C-287/98 Rn. 52.

<sup>7</sup> Dazu ausführlich unter A.I.3).

<sup>8</sup> Dazu ausführlich unter A.I.3).

<sup>9</sup> Dazu ausführlich unter A.I.3).

Richtlinie gemäß Art. 1 Abs. 4 UVP-Richtlinie kann in der vorliegenden Konstellation daher nicht geltend gemacht werden.

Im Übrigen wurde diese Ausnahme durch Art. 1 Nr. 1 lit. b) der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU gestrichen,<sup>10</sup> so dass die UVP-Richtlinie spätestens nach Ablauf der Umsetzungsfrist am 16. Mai 2017 grundsätzlich auch für alle durch Gesetzgebungsakte genehmigten Projekte gilt. Aufgrund des langen Zeitplans für das Standortauswahlverfahren dürften die meisten der nachfolgenden Gesetze, jedenfalls aber das abschließende Standortentscheidungsgesetz,<sup>11</sup> erst nach Ablauf dieser Umsetzungsfrist erlassen werden.

#### **b) Ausnahme gemäß Art. 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie**

Weiterhin können die Mitgliedstaaten Projekte von den Vorgaben der UVP-Richtlinie befreien, wenn die Voraussetzungen von Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie erfüllt werden:

*„Unbeschadet des Artikels 7 können Mitgliedstaaten in Ausnahmefällen ein einzelnes Projekt ganz oder teilweise von den Bestimmungen dieser Richtlinie ausnehmen.“*

Der Begriff „Ausnahmefälle“ wird nicht definiert, jedoch ist die Vorschrift insgesamt eng auszulegen, da mit ihr Geltungsbereich der Richtlinie erheblich eingeschränkt wird.

Einen Anhaltspunkt für die Auslegung kann der Leitfaden der Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission zu Art. 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie bieten (nach alter Fassung Artikel 3 Abs. 2).<sup>12</sup> Danach kann ein Fall als außergewöhnlich im Sinne der Vorschrift angesehen werden, wenn folgende Kriterien erfüllt sind:

- *Ein wichtiges Kriterium für die Anwendung von Artikel 2 Abs. 3 ist, dass eine Einhaltung der Richtlinie in vollem Umfang nicht möglich ist; die Tatsache, dass der Fall außergewöhnlich ist, reicht nicht aus.*

---

<sup>10</sup> Stattdessen wurde Art. 2 um einen neuen Abs. 5 ergänzt, nachdem Projekte, die durch einen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, von den Regelungen der UVP-Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung ausgenommen werden kann.

<sup>11</sup> Nach § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG.

<sup>12</sup> Erläuterungen zur Anwendung von Art. 2 Abs. 3 der UVP-Richtlinie, Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission.

- *Die Ausnahmeregelung kann in der Regel in zivilen Krisensituationen angewendet werden, obgleich nicht alle zivilen Krisensituationen eine Ausnahme rechtfertigen.*
- *Um eine Ausnahme zu rechtfertigen, muss es einen dringenden Grund geben, z.B. eine ernsthafte Bedrohung für Leib und Leben, die menschliche Gesundheit oder das menschliche Wohlergehen, für die Umwelt, für die politische, administrative oder wirtschaftliche Stabilität oder für die Sicherheit.*
- *Die Ausnahme ist eher nicht gerechtfertigt, wenn sie für eine Situation in Anspruch genommen werden soll, die vorhersehbar oder vermeidbar war.*

Diese Kriterien sind beim Standortauswahlverfahren, welches lange Planungszeiträume umfasst und sich entsprechend auch so ausgestalten lässt, dass die Einhaltung der Richtlinie in vollem Umfang möglich ist, nicht erfüllt. Zudem ist die Ausnahmebestimmung durch Art. 1 Nr. 2 lit. b) UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU weiter eingeschränkt worden, so dass nach Ablauf der Umsetzungsfrist ein Projekt von den Bestimmungen der UVP-Richtlinie nur noch dann ausgenommen werden darf, „wenn sich die Anwendung dieser Bestimmungen nachteilig auf den Zweck des Projekts auswirken würde“. Die Anwendung der UVP-Richtlinie auf die Standortauswahl und Genehmigung eines Endlagers dürfte aber vielmehr positive Auswirkungen haben, so dass die Ausnahmenvorschrift in der neuen Fassung erst recht nicht greift. Nachteilige Auswirkung der UVP auf die Verwirklichung wird man ohnedies allenfalls in zeitlicher denn in materieller Hinsicht anerkennen können, die, wie dargelegt, vorliegend keine Rolle spielen.

Das StandAG muss daher den Erfordernissen der UVP-Richtlinie umfassend entsprechen.

## 2) **Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die UVP-Richtlinie basiert auf der Erwägung, dass ein transparentes Verfahren Unterstützung für die abschließende Entscheidung in der Bevölkerung schafft. Ferner soll das Recht auf Beteiligung am Verfahren dem Schutz der Umwelt dienen. Daraus ergeben sich umfangreiche Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung, zu welcher die UVP-Richtlinie konkrete Vorgaben macht.

## a) Öffentlichkeitsbeteiligung im Bundesgebiet

So bestimmt Art. 6 Abs. 2 UVP-Richtlinie, dass die Öffentlichkeit zu umweltbezogenen Entscheidungsverfahren frühzeitig durch öffentliche Bekanntmachung oder auf anderem geeigneten Wege<sup>13</sup> zu informieren ist. Dazu gehören Informationen zu dem Genehmigungsantrag, der Umweltverträglichkeitsprüfung, den zuständigen Behörden, den Fristen, den möglichen Entscheidungen, der Möglichkeit weiterer Informationsgewinnung und der Öffentlichkeitsbeteiligung. Weitere Informationen, insb. im Zusammenhang mit der UVP, Berichte und Empfehlungen sind nach Art. 6 Abs. 3 UVP-Richtlinie bereitzustellen. Schließlich sind gem. Art. 9 Abs. 1 UVP-Richtlinie der Öffentlichkeit nach Beendigung des Entscheidungsverfahrens bestimmte Informationen zu Inhalt und Gründen<sup>14</sup> der Entscheidung zugänglich zu machen.

Das StandAG sieht vor, 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“ (§ 9 Abs. 1 S. 1 StandAG).*

Die bereitzustellenden Informationen umfassen u.a. die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen und Prüfkriterien für die über- und untertägige Erkundung, den Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen, sowie Ergebnisse, Erkenntnisse und Bewertungen der über- bzw. untertägigen Erkundung (vgl. § 9 Abs. 2 StandAG). Diese Informationspflichten sind bei jedem Verfahrensschritt des Standortauswahlverfahrens zu beachten (vgl. §§ 5 Abs. 3, 13 Abs. 4, 15 Abs. 2 S. 2, 16 Abs. 3, 18 Abs. 2 S. 2, 19 Abs. 1 S. 4 StandAG i.V.m. § 9 Abs. 2 StandAG). Im Rahmen der UVP gem. § 18 Abs. 4 S. 2 StandAG verweist das Gesetz zudem auch auf die Bestimmung zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 UVPG, welcher die Informationspflichten aus Art. 6 UVP-Richtlinie übernimmt.

---

<sup>13</sup> Der Absatz wird durch Art. 1 Nr. 6 lit. b) der Richtlinie 2014/52/EU neugefasst, so dass nach Ablauf der Umsetzungsfrist die Information der Öffentlichkeit stets zusätzlich auf elektronischem Weg zu erfolgen hat.

<sup>14</sup> Nach Art. 9 Abs. 1 lit. b) UVP-Richtlinie sind nur Angaben zu den Gründen in Bezug auf das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zugänglich zu machen, während in der Neufassung dieser Norm gem. Richtlinie 2014/52/EU zusätzlich Angaben zu Hauptgründen und -erwägungen fordert.

Damit sind die Informationspflichten im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG im Wesentlichen mit denen aus Art. 6 Abs. 2 und 3 UVP-Richtlinie vergleichbar. Insbesondere bestimmt das StandAG bereits die Bereitstellung der Informationen „über das Internet“ (vgl. § 9 Abs. 1 S. 1), wodurch es auch den Anforderungen der Richtlinienneufassung,<sup>15</sup> nach der die Informationen auch elektronisch bereitzustellen sind, genügt. Da das StandAG zudem, wie bereits ausgeführt, selbst noch kein Projekt genehmigt, sondern lediglich vorbereitende Festlegungen zur Standortauswahl trifft, dürften die Vorgaben der UVP-Richtlinie insoweit umfassend erfüllt sein.

Neben der Bereitstellung von Informationen muss die Öffentlichkeit auch an den Entscheidungsverfahren selbst beteiligt werden, indem ihr die Gelegenheit zur Stellungnahme und Meinungsäußerung eingeräumt wird. Nach Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie erhält die betroffene Öffentlichkeit

*„frühzeitig und in effektiver Weise die Möglichkeit, sich an den umweltbezogenen Entscheidungsverfahren gemäß Art. 2 Abs. 2 zu beteiligen, und hat zu diesem Zweck des Recht, [...] Stellung zu nehmen und Meinungen zu äußern, wenn alle Optionen noch offen stehen und bevor die Entscheidung über den Genehmigungsantrag getroffen wird.“*

Das StandAG sieht die Öffentlichkeitsbeteiligung in Form von Bürgerdialogen einschließlich der Begleitung durch regionale Begleitgruppen und Bürgerinitiativen und der Einrichtung von Bürgerbüros<sup>16</sup> sowie im Rahmen von Bürgerversammlungen<sup>17</sup> vor. Die Beteiligung erfolgt zu jedem Verfahrensschritt und jedenfalls im Grundsatz auch schon im Rahmen der dem Standortauswahlverfahren vorausgehenden Kommissionsarbeit.<sup>18</sup> Zur Beachtung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung in dem weiteren Entscheidungsverfahren bestimmt das StandAG zwar nur allgemein, dass die behördliche Auswertung der übermittelten Stellungnahmen und die Ergebnisse der Bürgerversammlungen zu berücksichtigen sind,<sup>19</sup> ohne dass auch konkrete Bestimmungen über die Form der Berücksichtigung oder auch die Konsequenzen der Nichtberücksichtigung geregelt sind. Lediglich in § 19 Abs. 1 S. 1 StandAG ist die Berücksichtigungspflicht weiter konkretisiert, indem bestimmt wird, dass bei der Entscheidung zum abschließenden Standortvorschlag das Er-

---

<sup>15</sup> Vgl. die Neufassung des Art. 6 Abs. 2 gem. Art. 1 Nr. 6 lit. b) Richtlinie 2014/52/EU.

<sup>16</sup> Vgl. § 9 Abs. 3 StandAG.

<sup>17</sup> Vgl. § 10 StandAG.

<sup>18</sup> Vgl. § 5 Abs. 3 StandAG.

<sup>19</sup> Vgl. § 9 Abs. 1 S. 4 und § 10 Abs. 4 S. 4.

gebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung neben den öffentlichen und privaten Belangen in die Abwägungsentscheidung einzustellen ist. Allerdings verlangt Art. 8 UVP-Richtlinie auch bloß, dass die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung „*beim Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen sind*“. Die Regelungen in §§ 9, 10 StandAG dürften der UVP-Richtlinie insofern genügen.

Insgesamt ist die Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG damit zwar auf die Information und die Möglichkeit zur Stellungnahme beschränkt. Allerdings erfolgt die Beteiligung schon frühzeitig von der Entwicklung der Kriterien für die Standortsuche an bis zur endgültigen Standortentscheidung und das von Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie geforderte Recht zur Stellungnahme und Meinungsäußerung gegenüber den Entscheidungsträgern ist hinreichend erfüllt.

#### **b) Behördenbeteiligung und grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren**

Aus der UVP-Richtlinie ergeben sich weiterhin Vorgaben an die Beteiligung anderer Behörden und die Einbeziehung anderer Mitgliedstaaten in das Verfahren zur UVP. So sind den Behörden, die von dem geplanten Projekt in ihrer Arbeit berührt sein können, nach Art. 6 Abs. 1 UVP-Richtlinie Informationen bereitzustellen und sie sind anzuhören. Gem. Art. 8 UVP-Richtlinie sind die Ergebnisse der Anhörungen im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen. Die Behördenbeteiligung nach dem StandAG ergibt sich aus § 11 StandAG, wonach die betroffenen Gebietskörperschaften und Träger öffentlicher Belange bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen für das Standortauswahlverfahren durch die Kommission gem. § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG und in den weiteren gesetzlich bestimmten Fällen<sup>20</sup> zu beteiligen sind. Die Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Behördenbeteiligung, wie sie von Art. 8 UVP-Richtlinie vorgeschrieben ist, ist im StandAG nicht ausdrücklich geregelt. Allerdings ergibt sich im aus § 19 Abs. 1 S. 1 StandAG das der abschließende Standortvorschlag aufgrund einer Abwägung unter Einbeziehung sämtlicher öffentlicher Belange erfolgen muss und gem. § 20 Abs. 2 StandAG muss auch die gesetzliche Standortentscheidung auf einer Abwägung beruhen, welche die betroffenen öffentlichen Belange einbezieht. Die Ergebnisse der Behördenbeteiligung sind somit jedenfalls bei der abschließenden Standortentscheidung, welche für die Genehmigung des Endlagers verbindlich ist,<sup>21</sup> zu berücksichtigen. Eine frühere Berücksichtigung der öffentlichen Belange, etwa bei den Entscheidungen zu den über- und untertägig zu erkundenden Standorten, ist sicherlich sinnvoll,

---

<sup>20</sup> §§ 13 Abs. 4, 15 Abs. 2 S. 2, 16 Abs. 3, 18 Abs. 2 S. 2, 19 Abs. 1 S. 4 StandAG.

<sup>21</sup> Vgl. § 20 Abs. 3 StandAG.

jedoch nach der UVP-Richtlinie nicht zwingend, da Art. 8 UVP-Richtlinie lediglich die Berücksichtigung im Genehmigungsverfahren verlangt.

Ebenso erfüllt das StandAG die Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach Art. 7 UVP-Richtlinie. Danach sind die Mitgliedstaaten, die möglicherweise von den Umweltauswirkungen des UVP-pflichtigen Projekts betroffen sind, zu unterrichten und auf deren Wunsch<sup>22</sup> hin Konsultationen<sup>23</sup> aufzunehmen und die dortigen Behörden und die Öffentlichkeit<sup>24</sup> zu beteiligen. Abgesehen von der Pflicht zur Benachrichtigung der betroffenen Mitgliedstaaten nach Art. 7 Abs. 1 lit. a) und b) UVP-Richtlinie ist der Artikel sehr offen gehalten und überlässt gem. Art. 7 Abs. 5 UVP-Richtlinie den Mitgliedstaaten die Festlegung der Einzelheiten zur Durchführung der Beteiligungsverfahren und der Konsultationen. Diese Festlegung erfolgte in Deutschland in den §§ 8, 9a und 9b UVPG, welche Art. 7 UVP-Richtlinie umsetzen. Auf diese Normen verweist auch das StandAG für die Durchführung des Standortauswahlverfahrens. So bestimmt § 11 Abs. 3 StandAG, dass im Rahmen der Auswahlentscheidungen über die über- und untertägig zu erkundenden Standorte<sup>25</sup> die § 14j Abs. 1 bzw. § 8 UVPG anzuwenden sind. Zudem verweist § 18 Abs. 4 S. 2 StandAG auf die Vorschriften zur grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in §§ 8, 9a und 9b UVPG. Dass darüber hinaus die §§ 13 Abs. 4, 15 Abs. 2 S. 2, 16 Abs. 3, 18 Abs. 2 S. 2 und 19 Abs. 1 S. 4 StandAG auf § 11 Abs. 3 StandAG verweisen, obwohl dieser ausdrücklich nur vor den Entscheidungen nach § 14 Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 2 StandAG sowie im Rahmen von § 17 Abs. 3 StandAG anzuwenden ist, dürfte eine redaktionelle Unklarheit des StandAG widerspiegeln und keine zusätzlichen grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren vorgeben. Da jedoch Art. 7 UVP-Richtlinie eine grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung lediglich im Rahmen der UVP verlangt, reicht die Beteiligung in den aufgezeigten Fällen des Standortauswahlverfahrens aus.

Hinsichtlich der Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse der grenzüberschreitenden Beteiligung, die sich aus Art. 8 UVP-Richtlinie ergibt, findet sich weder im StandAG noch in den in Bezug genommenen Bestimmungen des UVPG eine ausdrückliche Regelung.<sup>26</sup> Allerdings handelt es sich bei den Ergebnissen der grenz-

---

<sup>22</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 2 UVP-Richtlinie.

<sup>23</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 4 UVP-Richtlinie.

<sup>24</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 3 UVP-Richtlinie.

<sup>25</sup> Vor den Entscheidungen nach § 14 Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 2 und 3 StandAG.

<sup>26</sup> Eine solche Berücksichtigungspflicht ist in § 12 UVPG enthalten, der jedoch im Standortauswahlverfahren keine Anwendung findet.



überschreitenden Beteiligungsverfahren wohl ebenfalls um öffentliche Belange,<sup>27</sup> die bei der abschließenden Standortentscheidung nach § 19 Abs. 1 S. 1 StandAG zu berücksichtigen sind. Das Standortauswahlverfahren dürfte daher wohl auch insoweit den Vorgaben der UVP-Richtlinie gerecht werden.

### 3) Rechtsschutzanforderungen

Die UVP-Richtlinie normiert weitreichende Vorgaben zu den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die gerichtliche Überprüfbarkeit der relevanten Vorhaben zu gewährleisten.

Artikel 11 Abs. 1 UVP-Richtlinie macht Vorgaben in Bezug auf die Überprüfbarkeit von UVP-pflichtigen Projekten:

*„Die Mitgliedstaaten stellen im Rahmen ihrer innerstaatlichen Rechtsvorschriften sicher, dass Mitglieder der betroffenen Öffentlichkeit, die*

*a) ein ausreichendes Interesse haben oder alternativ*

*b) eine Rechtsverletzung geltend machen, sofern das Verwaltungsverfahrensrecht bzw. Verwaltungsprozessrecht eines Mitgliedstaats dies als Voraussetzung erfordert,*

*Zugang zu einem Überprüfungsverfahren vor einem Gericht oder einer anderen auf gesetzlicher Grundlage geschaffenen unabhängigen und unparteiischen Stelle haben, um die materiellrechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen anzufechten, für die die Bestimmungen dieser Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten.“*

Die Bestimmungen der UVP-Richtlinie über die Öffentlichkeitsbeteiligung gelten für alle Entscheidungen im Zusammenhang mit der UVP, von der Feststellung, dass ein Projekt Gegenstand einer UVP ist,<sup>28</sup> bis zur Entscheidung über die Erteilung oder die Verweigerung einer Genehmigung für das Projekt.<sup>29</sup> Folglich muss

<sup>27</sup> Jedenfalls dürfte die Befolgung der Verpflichtung aus völker- und europarechtlichen Verträgen, in diesem Fall von Art. 288 Abs. 3 AEUV in Verbindung mit Art. 7 UVP-Richtlinie, welcher die Bundesrepublik zur Vornahme von grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung verpflichtet, einen öffentlichen Belang darstellen.

<sup>28</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 2 lit. b) UVP-Richtlinie.

<sup>29</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 1 UVP-Richtlinie.

Rechtsschutz in Bezug auf das gesamte Verfahren und alle Entscheidungen im Rahmen der UVP gewährleistet werden.

Dabei normiert Art. 11 Abs. 3 UVP-Richtlinie ausdrücklich einen Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten zur Bestimmung, unter welchen Voraussetzungen eine Berechtigung zum Zugang zum Rechtsschutzverfahren bestehen soll:

*„Was als ausreichendes Interesse und als Rechtsverletzung gilt, bestimmen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Ziel, der betroffenen Öffentlichkeit einen weiten Zugang zu Gerichten zu gewähren.“*

Dieser Gestaltungsspielraum wird mit dem zweiten Satz dieser Vorschrift jedoch eingeschränkt durch die Vorgabe, dass Nichtregierungsorganisationen ein umfassendes Klagerecht einzuräumen ist:

*„Zu diesem Zweck gilt das Interesse jeder Nichtregierungsorganisation, welche die in Artikel 1 Absatz 2 genannten Voraussetzungen erfüllt, als ausreichend im Sinne von Absatz 1 Buchstabe a dieses Artikels. Derartige Organisationen gelten auch als Träger von Rechten, die im Sinne von Absatz 1 Buchstabe b dieses Artikels verletzt werden können.“*

Bei staatlich anerkannten Nichtregierungsorganisationen ist der Richtlinie zufolge davon auszugehen, dass sie ein ausreichendes Interesse haben und Träger von Rechten im Sinne der Vorschrift sein können. Folglich müssen Nichtregierungsorganisationen stets die Möglichkeit haben, die UVP überprüfen zu lassen.

Grundsätzlich ist die UVP ein unselbstständiger Teil des Zulassungsverfahrens eines Projekts, welches sich nach dem jeweiligen Fachgesetz richtet. Die Rüge, eine UVP sei nicht oder nur fehlerhaft durchgeführt worden, kann daher ausschließlich in einer Klage gegen die Zulassungsentscheidung erhoben werden.

Die UVP im Rahmen der Zulassungsentscheidung für das Endlager erfolgt teilweise bereits im Rahmen des Standortauswahlverfahrens. Denn nach den Bestimmungen des StandAG sollen vor den Entscheidungen zu den über- und untertägig zu erkundenden Standorten zunächst strategische Umweltprüfungen durchgeführt werden.<sup>30</sup> Weiterhin sind im Rahmen der „vertieften geologischen Erkundung“ nach § 18 Abs. 3 StandAG vom Vorhabenträger

---

<sup>30</sup> Vgl. § 11 Abs. 3 S. 1 sowie §§ 14 Abs. 2, 17 Abs. 2 StandAG.

*„die Unterlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich des Standortes des Endlagers nach § 6 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu erstellen.“*

Anschließend führt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) gem. § 18 Abs. 4 S. 3

*„auf Grundlage der vom Vorhabenträger vorgelegten Unterlagen die Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich des Standortes entsprechend der §§ 7 bis 9b des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung durch.“*

Die abschließende Standortentscheidung trifft gem. § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG das Parlament per Gesetz über den Endlagerstandort.

In dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a AtG, für welches die gesetzliche Standortentscheidung gem. § 20 Abs. 3 StandAG verbindlich ist, kann die UVP gemäß § 9b Abs. 2, 2. Hs. AtG

*„auf Grund der in dem Standortauswahlverfahren nach den Bestimmungen des Standortauswahlgesetzes bereits durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen der zuzulassenden Anlage beschränkt werden.“*

Folglich werden maßgebliche Teile der UVP für das geplante Endlager bereits vor der abschließenden Standortentscheidung durchgeführt, während die UVP im eigentlichen Genehmigungsverfahren in sehr reduzierter Form stattfinden oder gar vollständig unterbleiben kann.

Die Teile der UVP, die bereits im Standortauswahlverfahren stattfinden, sind nach der Systematik des StandAG unselbstständiger Teil der gesetzlichen Standortentscheidung. Eine Überprüfung der UVP kann folglich nur im Rahmen der „Klage“ gegen das Gesetz über die Standortentscheidung stattfinden. Dies wäre ausschließlich durch Erhebung einer Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht möglich. Nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG), welches die europarechtlichen Vorgaben zum Klagerecht von Nichtregierungsorganisationen (Verbandsklagerecht) in das deutsche Recht umgesetzt hat, besteht für Nichtregierungsorganisationen zur Überprüfung von UVP-pflichtigen Zulassungsentscheidungen jedoch lediglich der Zugang zu den Verwaltungsgerichten.<sup>31</sup> Eine Zu-

---

<sup>31</sup> Vgl. §§ 1, 2 UmwRG.

lässigkeitsvoraussetzung einer Verfassungsbeschwerde ist es, dass der Beschwerdeführer geltend machen kann, selbst betroffen zu sein (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 90 Abs. 1 BVerfGG). Die Erhebung einer Verfassungsbeschwerde zur Geltendmachung von Grundrechten oder grundrechtsgleicher Rechte Dritter ist hingegen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich unzulässig.<sup>32</sup> Insbesondere sind Verfassungsbeschwerden nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unzulässig, soweit sie durch Organisationen in Wahrnehmung der Interessen ihrer Mitglieder eingelegt werden.<sup>33</sup>

Folglich haben Nichtregierungsorganisationen keine Möglichkeit, die UVP im Rahmen der gesetzlichen Standortentscheidung gerichtlich überprüfen zu lassen. Insoweit genügt auch nicht die Klagemöglichkeit nach § 17 Abs. 4 S. 3 StandAG i.V.m. dem UmwRG, welche auch Nichtregierungsorganisationen haben, da diese nur den Bescheid über die Einhaltung der Kriterien für das Standortauswahlverfahren vor Vornahme der standortbezogenen UVP nach § 18 Abs. 4 StandAG betrifft. Daher setzt das StandAG die Vorgaben der UVP-Richtlinie zum Rechtsschutzzugang nicht vollständig um.

#### **4) Sonstige Vorgaben**

Die UVP-Richtlinie enthält auch weitere Vorgaben, die für das Standortauswahlverfahren relevant sind. Insbesondere ergibt sich aus der UVP-Richtlinie die Verpflichtung zur Vornahme einer UVP (dazu unter a)). Darüber hinaus wird diskutiert, ob im Rahmen der UVP nach der Richtlinie auch eine Alternativenprüfung vorzunehmen ist (dazu unter b)).

##### **a) UVP-Pflicht**

Die UVP-Richtlinie definiert, welche Projekte einer UVP entsprechend ihrer Art. 5 bis 10 unterzogen werden müssen.

Dazu gehören auch die Errichtung und der Betrieb eines Endlagers für radioaktive Abfallstoffe. Dies ergibt sich zweifelsohne aus Art. 4 Abs. 1 UVP-Richtlinie i.V.m. Nr. 3 lit. b) iii) - v) Anhang II der Richtlinie. Die Genehmigung des Endlagers erfolgt jedoch wie oben ausgeführt nicht bereits durch das StandAG, sondern erst aufgrund des Genehmigungsverfahrens nach § 9b Abs. 1a AtG. Die UVP-Pflicht für Maßnahmen nach dem StandAG besteht daher nur insoweit, als es für die spätere

---

<sup>32</sup> BVerfG, Beschl. v. 29.5.2006, BvR 1008/01 Rn. 19; BVerfG, Beschl. V. 17.2.2011, BvR 3050/10 Rn. 5.

<sup>33</sup> vgl. BVerfGE 11, 30 (35); BVerfGE 13, 54 (89 f.); BVerfGE 21, 207 (208 f.).

Genehmigung des Endlagers verbindliche Vorentscheidungen trifft. Dies gilt ausdrücklich in Bezug auf die gesetzliche Standortentscheidung (§ 20 Abs. 3 Stand-AG). Folglich müssen alle standortbezogenen Umweltauswirkungen schon im Rahmen des Standortauswahlverfahrens geprüft werden. Diesem Erfordernis wird das StandAG auch gerecht, indem es im Rahmen der untertägigen Erkundung und vor der abschließenden Standortentscheidung eine UVP vorsieht (vgl. § 18 Abs. 4 S. 2 StandAG).

Fraglich ist, ob eine UVP nach der UVP-Richtlinie auch für die Genehmigung der Standorterkundungen erforderlich ist. Die untertägigen Erkundungsarbeiten könnten „Bohrungen im Zusammenhang mit der Lagerung von Kernabfällen“ im Sinne von Nr. 2 lit. d) ii) von Anhang II der UVP-Richtlinie darstellen und daher der UVP-Pflicht unterliegen. Die in Anhang II aufgeführten Projekte sind jedoch nicht stets, sondern nur aufgrund der Bestimmung durch die Mitgliedstaaten nach Art. 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie UVP-pflichtig.

Für den Vorschlag für die untertägige Erkundung sind gem. § 16 Abs. 2 S. 2 Stand-AG auch die Erkenntnisse der übertägigen Erkundung „im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit“ zu bewerten. Eine vollständige UVP ist danach jedoch nicht erforderlich. Allerdings sind für die Erkundung die §§ 3 bis 29, 39, 40, 48, 50 bis 104, 106 und 145 bis 148 des Bundesberggesetzes (BBergG) entsprechend anwendbar. Eine UVP-Pflicht kann sich daher auch aufgrund mitgliedstaatlicher Bestimmung, nämlich durch Rechtsverordnung nach § 57c BBergG ergeben. Dies dürfte den Anforderungen des Art. 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie entsprechen, so dass auch für die untertägigen Erkundungen die Vorgaben zur UVP-Pflicht aus der Richtlinie hinreichend umgesetzt wurden.

## **b) Alternativenprüfung**

Ob im Rahmen der UVP eine Alternativenprüfung vorzunehmen ist, ist umstritten. Eine ausdrückliche Pflicht ist in der UVP-Richtlinie diesbezüglich nicht geregelt. Allerdings ergibt sich aus ihrem 13. Erwägungsgrund jedenfalls die Möglichkeit, eine solche Alternativenprüfung zu verlangen:

*„Die Mitgliedstaaten können im Rahmen dieses Verfahrens den Projektträger verpflichten, auch Alternativen für die Projekte vorzulegen, für die er einen Antrag stellen will.“*

Zudem verlangt Art. 5 Abs. 3 lit. d) UVP-Richtlinie

*„eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen.“*

Zwar bestimmt Art 5 Abs. 3 UVP-Richtlinie nur den Umfang der vorzulegenden Unterlagen und nicht einzelne Pflichten des Antragstellers, doch kann eine entsprechende Übersicht nur bei vorheriger Alternativenprüfung vorgelegt werden. Ob aus der UVP-Richtlinie eine zwingende Pflicht der Mitgliedstaaten gefolgert werden kann, Projektträger zur Durchführung einer Alternativenprüfung zu verpflichten, ist umstritten.

Die Pflicht zur Alternativenprüfung ergibt sich aber jedenfalls aus der europäischen SUP-Richtlinie. Die Erfüllung dieser Pflicht im Rahmen des Standortauswahlverfahrens wird nachfolgend<sup>34</sup> geprüft. Eine darüber hinausgehende Verpflichtung kann den Vorgaben der UVP-Richtlinie nach Auffassung der Verfasser nicht entnommen werden.

## **II. SUP-Richtlinie 2001/42/EG**

Die Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) vom 27. Juni 2001 normiert im Wesentlichen die strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen zur Überprüfung von Auswirkungen umweltbelastender Tätigkeiten bereits in vorgelagerten Planungsentscheidungen unter Beteiligung der Öffentlichkeit. Die strategische Umweltprüfung ermöglicht die Einbeziehung der Umweltanliegen bei der Ausarbeitung und Bewilligung von Plänen und Programmen. Sie erfasst und beurteilt Umweltauswirkungen und begleitet bestehende Planungsprozesse. Im Gegensatz zur UVP sind bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) die Untersuchungen weniger detailliert, dafür aber breiter (Prüfung von Alternativen/Varianten).

Die SUP-Richtlinie war bis zum 21. Juli 2004 in nationales Recht umzusetzen, was in Deutschland im Wesentlichen durch Änderung<sup>35</sup> des UVPG erfolgt ist.

---

<sup>34</sup> Vgl. Ausführungen zur Vereinbarkeit des StandAG mit der Alternativenprüfung nach der SUP-Richtlinie unter A.II.4).

<sup>35</sup> Durch das „Gesetz zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG“ vom 25. Juni 2005, BGBl. 2005, Nr. 37, S. 1746 ff.

## 1) Anwendungsbereich

Die SUP-Richtlinie findet ausweislich ihres Art. 3 Abs. 1 Anwendung auf „Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben“ und die in den folgenden Absätzen näher definiert werden. Solche Pläne und Programme, die in den Bereich der Energie fallen und „durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG<sup>36</sup> aufgeführten Projekte gesetzt wird“, fallen gem. Art. 3 Abs. 2 lit. a) regelmäßig in den Anwendungsbereich der Richtlinie. Zu den in den bezeichneten Anhängen aufgeführten Projekten unter anderem Endlager für radioaktive Abfälle und bestrahlte Kernbrennstoffe sowie Anlagen zur Bearbeitung radioaktiver Abfälle.<sup>37</sup>

Fraglich ist, inwiefern das StandAG einen Rahmen für die die künftige Genehmigung des Endlagers setzt. Die Formulierung „einen Rahmen setzen“ bedeutet laut der Auffassung der EU-Kommission,<sup>38</sup> dass Kriterien oder Voraussetzungen bestimmt werden, welche eine Grundlage für die spätere Genehmigungsentscheidung bilden.<sup>39</sup> Das StandAG selbst bildet jedoch noch keine solche Entscheidungsgrundlage, da in dem darin geregelten Standortauswahlverfahren erst noch die Kriterien für das Endlager erarbeitet<sup>40</sup> und der Standort festgelegt werden sollen. Grundlage für die Genehmigung des Endlagers sind jedoch die gesetzlichen Festlegungen der Standorte für die übertägige und untertägige Erkundung, aus denen der Standort für das Endlager ausgewählt wird, von dem die Genehmigungsbehörde nicht mehr abweichen darf.<sup>41</sup> Die Entscheidungen für die Standorte zur übertägigen und untertägigen Erkundung setzen mithin einen Rahmen für die spätere Standortentscheidung, so dass die SUP-Richtlinie für die Standortauswahl beachtlich ist.

Entsprechend hat der Gesetzgeber durch Ergänzung der Anlage 3 zum UVPG um die beiden Nummern 1.15 und 1.16 klargestellt,<sup>42</sup> dass in den beiden Verfahrensschritten vor der Standortauswahlentscheidung, in denen die Standortregionen für

---

<sup>36</sup> Alte Bezeichnung der UVP-Richtlinie.

<sup>37</sup> Vgl. Nr. 3 lit. b) iii)-v) von Anhang I zur UVP-Richtlinie.

<sup>38</sup> EU Kommission, Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Rn. 3.23, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923\\_sea\\_guidance\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/eia/pdf/030923_sea_guidance_de.pdf), Rn. 3.23.

<sup>39</sup> R. 3.23.

<sup>40</sup> Vgl. § 4 Abs. 2 und 5 StandAG.

<sup>41</sup> Vgl. § 20 Abs. 3 StandAG.

<sup>42</sup> Siehe auch Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 StandAG, BT-Drucks. 17/13471, S. 26 und 27.

die übertägige Erkundung nach § 14 Abs. 2 StandAG und die Standorte für die untertägige Erkundung nach § 17 Abs. 2 StandAG festgelegt werden, zwingend<sup>43</sup> eine SUP durchzuführen ist.

## 2) Öffentlichkeitsbeteiligung

Die SUP-Richtlinie enthält unter anderem Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung, soweit nach ihren Bestimmungen eine SUP durchzuführen ist.

### a) Öffentlichkeitsbeteiligung im Bundesgebiet

Nach Art. 6 SUP-Richtlinie sind der Entwurf des Plans oder Programms und der im Rahmen der SUP zu erstellende Umweltbericht der Öffentlichkeit zugänglich zu machen<sup>44</sup> und ihr „*innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv*“ Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.<sup>45</sup> Die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung sind bei der Entscheidung über die Annahme des Plans oder Programms gem. Art. 8 SUP-Richtlinie zu berücksichtigen. Weiterhin ist der Plan oder das Programm nach Annahme der Öffentlichkeit entsprechend den Vorgaben in Art. 9 SUP-Richtlinie bekannt zu geben.

Das StandAG regelt zwar umfassende Pflichten zur Information der Öffentlichkeit, der u.a. in Rahmen von Bürgerdialogen und -versammlungen auch Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist.<sup>46</sup> Diese Bestimmungen beziehen sich jedoch nicht spezifisch auf die Durchführung der SUP. Insbesondere ist die nach Art. 6 Abs. 1 SUP-Richtlinie erforderliche Bereitstellung des Umweltberichts nicht in der Auflistung des § 9 Abs. 2 StandAG enthalten. Allerdings ist diese Auflistung zum einen nicht abschließend, sondern regelt nur, welche Informationen „zumindest“ der Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Zum anderen sind für die SUP-pflichtigen Verfahrensabschnitte des Standortauswahlverfahrens auch die Regelungen zur Durchführung von SUP im UVPG anzuwenden. Soweit das StandAG hinter den Anforderungen des UVPG zurückbleibt, gehen dessen Bestimmungen zum Verfahren der SUP gem. § 14e UVPG sogar vor.<sup>47</sup>

Vor den (durch Bundesgesetz erfolgenden) Entscheidungen über die Standorte der übertägigen Erkundung sowie der untertägigen Erkundung ist gem. § 14b Abs. 1

---

<sup>43</sup> Vgl. auch § 14 b Abs. 1 Nr. 1 UVPG.

<sup>44</sup> Art. 6 Abs. 1 SUP-Richtlinie.

<sup>45</sup> Art. 6 Abs. 2 SUP-Richtlinie.

<sup>46</sup> Vgl. insb. §§ 9 und 10 StandAG.

<sup>47</sup> Vgl. *Kment*, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Auflage 2012, § 14e UVPG, Rn. 4.



Nr. 1 UVPG i.V.m. Anlage 3 Nr. 1.15 und 1.16 jeweils eine SUP durchzuführen. In diesem Zusammenhang ist auch ein Umweltbericht gem. § 14g UVPG zu erstellen,<sup>48</sup> welcher gem. § 14i Abs. 2 UVPG gemeinsam mit dem Plan- bzw. Programmentwurf frühzeitig für mindestens einen Monat öffentlich auszulegen ist. § 14i Abs. 3 UVPG sieht weiterhin vor, dass der Öffentlichkeit wiederum innerhalb einer Frist von mindestens einem Monat Gelegenheit zur Äußerung zu geben ist. Da die SUP-Richtlinie nicht angibt, auf welche Weise Informationen zugänglich gemacht werden sollen, sondern nur, dass sie die Öffentlichkeit in die Lage versetzen müssen, Stellung zu nehmen,<sup>49</sup> sind die Konkretisierungen zur Information und Äußerungsmöglichkeit der Öffentlichkeit in § 14i UVPG richtlinienkonform.

Schließlich bestimmt § 14k UVPG in Umsetzung von Art. 8 der SUP-Richtlinie,<sup>50</sup> dass der Umweltbericht unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung von der zuständigen Behörde überprüft wird und die Überprüfung im Verfahren zur Aufstellung des Plans oder Programms zu berücksichtigen ist.

Damit sind die sich aus der SUP-Richtlinie ergebenden Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren wohl bereits durch die Bestimmungen im UVPG hinreichend erfüllt. Da das StandAG den Regelungen des UVPG zur Durchführung der SUP nicht widerspricht, sondern diese vielmehr durch weitere Bestimmungen<sup>51</sup> zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor den jeweiligen Standortentscheidungen ergänzt,<sup>52</sup> steht auch das StandAG hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Einklang mit der SUP-Richtlinie.

## **b) Behördenbeteiligung und grenzüberschreitende Konsultationen**

Die Behördenbeteiligung ist in der SUP-Richtlinie parallel zur Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestaltet und umfasst ebenfalls Informationspflichten und ein Äußerungsrecht der Behörden (vgl. Art. 6 Abs. 1-3 SUP-Richtlinie), sowie die Pflicht zur Berücksichtigung des Ergebnisses der Behördenbeteiligung bei der Aufstellung des Plans oder Programms (vgl. Art. 8 SUP-Richtlinie). Die Behördenbeteiligung im Rahmen der SUP richtet sich vornehmlich nach § 14h UVPG und wie das Ergebnis

---

<sup>48</sup> So auch Gesetzesbegründung zu § 14 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 StandAG, BT-Drucks. 17/13471, S. 26 und 27.

<sup>49</sup> EU Kommission, Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, , Rn. 7.8.

<sup>50</sup> Vgl. Gesetzesbegründung zu § 14k Abs. 2 UVPG, BT-Drucks. 15/3441, S. 34.

<sup>51</sup> Vgl. §§ 13 Abs. 4 und 16 Abs. 3 i.V.m. §§ 9, 10 StandAG.

<sup>52</sup> Vgl. § 14e S. 2 UVPG, wonach Rechtsvorschriften mit weitergehenden Anforderungen von den Bestimmungen im UVPG unberührt bleiben.

der Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch die Behördenbeteiligung gem. § 14k UVPG zu berücksichtigen. Auch hier finden sich zudem ergänzende Bestimmungen zur Behördenbeteiligung im StandAG,<sup>53</sup> so dass insoweit die Vorgaben der SUP-Richtlinie vollständig umgesetzt wurden.

Falls ein Plan oder Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen auf einen anderen Mitgliedstaat haben wird, bestimmt Art. 7 SUP-Richtlinie darüber hinaus die Durchführung von grenzüberschreitenden Konsultationen. Dies umfasst zunächst die Weiterleitung von Informationen zu dem Plan oder Programm an den betroffenen Mitgliedstaat. Die beteiligten Mitgliedstaaten müssen sich dann über die Einzelheiten verständigen, um sicherzustellen, dass die erforderlichen Konsultationen der Öffentlichkeit und der Umweltbehörden in den betroffenen Mitgliedstaaten stattfinden.<sup>54</sup>

Im Rahmen des Standortauswahlverfahrens ist gem. § 11 Abs. 3 S. 1 StandAG i.V.m. § 14j Abs.1 UVPG bei Vornahme der SUP eine grenzüberschreitende Behördenbeteiligung durchzuführen. Gem. § 8 Abs. 2 UVPG, auf den § 14j Abs. 1 S. 1 UVPG verweist, gehören dazu erforderlichenfalls auch umfassende grenzüberschreitende Konsultationen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit in den betroffenen Mitgliedstaaten wird darin jedoch nicht gesondert geregelt. Allerdings hat die zuständige Behörde nach § 14j Abs. 2 i.V.m. § 9a UVPG im Rahmen der SUP auch auf eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuwirken. Zwar verweist § 11 Abs. 3 StandAG nur auf § 14j Abs. 1 UVPG, allerdings ist gem. § 14e UVPG der dortige Abschnitt zur SUP (einschließlich der §§ 14e bis 14m UVPG) vorrangig<sup>55</sup> gegenüber anderen Rechtsvorschriften. Das StandAG ist davon nicht ausgenommen, so dass vor den Entscheidungen<sup>56</sup> zu den über- und untertägig zu erkundenden Standorten auch § 14j Abs. 2 UVPG mit den Bestimmungen zur grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung anzuwenden ist.

Nach alledem finden die Vorschriften der SUP-Richtlinie zur Vornahme von grenzüberschreitenden Konsultationen und der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren vollständige Berücksichtigung.

---

<sup>53</sup> Vgl. insb. §§ 16 Abs. 3, 18 Abs. 2 S. 2 i.V.m. § 11 Abs. 2 und 3 StandAG.

<sup>54</sup> EU Kommission, Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Rn. 7.26.

<sup>55</sup> *Kment*, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Auflage 2012, § 14e UVPG, Rn. 4.

<sup>56</sup> Nach § 14 Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 2 StandAG.

### 3) Rechtsschutzanforderungen

Die SUP-Richtlinie enthält im Gegensatz zur UVP-Richtlinie keine besonderen Anforderungen an die Beklagbarkeit. Folglich ist sie für die Rechtsschutzanforderungen im Standortauswahlverfahren nicht beachtlich.

### 4) Sonstige Vorgaben: Alternativenprüfung

Aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 SUP-Richtlinie ergibt sich eine Pflicht zur Alternativenprüfung bei der Standortauswahl von Plänen oder Programmen mit Auswirkungen auf die Umwelt:

*„Ist eine Umweltprüfung nach Artikel 3 Absatz 1 durchzuführen, so ist ein Umweltbericht zu erstellen; darin werden (...) vernünftige Alternativen, die die Ziele und den geographischen Anwendungsbereich des Plans und Programms berücksichtigen, ermittelt, beschrieben und bewertet.“*

Umgesetzt wurde diese Bestimmung allgemein in § 14g Abs. 1 S. 2 UVPG, nach dem bei Erstellung des Umweltberichts im Rahmen von SUP auch die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen „vernünftiger Alternativen“ zu dem Plan oder Programm zu ermitteln sind. Die zwingende Prüfung vernünftiger Alternativen ist somit zentraler Bestandteil vorgelagerter Pläne und Programme.

Die Einbeziehung sämtlicher „vernünftiger“ Alternativen geht dabei über das hinaus, was die deutsche Rechtsprechung an Anforderungen aus dem planungsrechtlichen Abwägungsgebot abgeleitet hat. Es sind nämlich nicht nur diejenigen Alternativen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten, die sich „aufdrängen“, sondern – dem Wortlaut nach – auch alle diejenigen Alternativen, die nicht „unvernünftig“ sind.

Demnach ist jedenfalls im Rahmen der SUP vor den Entscheidungen nach § 14 Abs. 2 und § 17 Abs. 2 StandAG eine Alternativenprüfung vorzunehmen.

Im StandAG wird die Durchführung der Alternativenprüfung im Standortauswahlverfahren weiter konkretisiert. Gem. § 14 Abs. 2 StandAG übermittelt das BfE

*„dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit den Bericht mit den Vorschlägen in Betracht kommender Standortregionen und den hieraus auszuwählenden Standorten für die übertägige Erkundung“.*

Ähnlich soll das Bundesamt gem. § 17 Abs. 2 StandAG

*„dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit den Auswahlvorschlag für die untertägig zu erkundenden Standorte“*

übermitteln.

Eine konkrete Anzahl von zu erkundenden Standorten sieht das StandAG zwar nicht vor. In der Gesetzesbegründung wird jedoch angenommen, dass für die über-tägige Erkundung voraussichtlich fünf und für die untertägige Erkundung zwei Standorte ausgewählt werden.<sup>57</sup> Aufgrund der Formulierung im Plural („Standor-ten“ in § 14 Abs. 2 und „Standorte“ in § 17 Abs. 2 StandAG) ist jedoch von jeweils mindestens zwei Alternativen auszugehen, die im Rahmen der SUP zu prüfen und zu bewerten sind.

Die Pflicht aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 SUP-Richtlinie zur Alternativenprüfung wird im Standortauswahlverfahren durch die Bestimmungen im StandAG und UVPG daher hinreichend umgesetzt.

### III. Aarhus-Konvention

Das Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbetei-ligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangele-geheiten (Aarhus-Konvention) wurde unter der Schirmherrschaft der „Wirt-schaftskommission für Europa“ der Vereinten Nationen (UNECE) am 25.06.1998 im dänischen Aarhus abgeschlossen und verfolgt insbesondere das Ziel, der infor-mierten Öffentlichkeit den möglichst freien Zugang zu Umweltinformationen zu ermöglichen und die Öffentlichkeit in die Belange des Umweltschutzes stärker einzubeziehen. Die Aarhus-Konvention wurde von 35 Staaten – darunter sämtliche Mitgliedstaaten der EU mit Ausnahme von Deutschland – unterzeichnet.<sup>58</sup> In Deutschland hat die Aarhus-Konvention mit Wirkung zum 15.04.2007 Gültigkeit erlangt, nachdem der Bundestag mit dem Aarhus-Vertragsgesetz vom 09.12.2006 (BGBl. II S. 1251) zugestimmt hat.<sup>59</sup> In der EU wurde die Aarhus-Konvention durch die Umweltinformations-Richtlinie 2003/4/EG und die Öffentlichkeitsbeteiligungs-Richtlinie 2003/35/EG umgesetzt. Weiterhin haben Vorgaben der Aarhus-

---

<sup>57</sup> Vgl. BT-Drucks. 17/13471, S. 3.

<sup>58</sup> *Fellenberg/Schiller* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 66. EL, Vorbemerkung zum 13. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) Rn. 5.

<sup>59</sup> *Fellenberg/Schiller* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 66. EL, Vorbemerkung zum 13. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) Rn. 7.

Konvention Eingang in die UVP-Richtlinie und die SUP-Richtlinie gefunden. In Deutschland sind die Regelungen der Aarhus-Konvention und der entsprechenden europäischen Richtlinien unter anderem im Umweltinformationsgesetz (UIG), UVPG und im Umweltrechtsbehelfe-Gesetz (UmwRG) umgesetzt worden.

## 1) Anwendungsbereich

Die Aarhus-Konvention verfolgt das Ziel, die Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Genehmigungsverfahren zu intensivieren und damit das Umweltbewusstsein der Bevölkerung zu stärken. Zur Erreichung dieses Ziels steht die Konvention auf drei Säulen:

Mit der ersten Säule möchte die Konvention erreichen, der Öffentlichkeit einen erleichterten Zugang zu Umweltinformationen zu ermöglichen.<sup>60</sup> Dieses Zugangsrecht wird in Art. 4 und 5 der Aarhus-Konvention näher beschrieben und gilt allgemein für alle Informationen über die Umwelt. Es ist als Popularanspruch gegenüber den Behörden, die über solche Informationen verfügen, ausgestaltet.<sup>61</sup> Die Umsetzung in Deutschland erfolgte vorwiegend im Umweltinformationsgesetz (UIG). Das StandAG enthält dazu keine besonderen Bestimmungen. Es gelten hierfür spezielle Gesetze wie das UIG.

Die zweite Säule der Aarhus-Konvention bildet die Verpflichtung der Vertragsparteien zur Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Genehmigungsverfahren. Die Vorgaben zu Umfang und Form der Öffentlichkeitsbeteiligung sind Art. 6 bis 8 Aarhus-Konvention näher ausgestaltet. Die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind für das Standortauswahlverfahren grundsätzlich relevant (näher dazu unter 2)).

Damit jeder Einzelne seine Rechte auf Zugang zu Umweltinformationen und auf Verfahrensbeteiligung auch effektiv durchsetzen kann, sieht die Aarhus-Konvention in ihrer dritten Säule Rechtsschutzmöglichkeiten für Einzelpersonen und Umweltverbände vor. Daher macht Art. 9 Aarhus-Konvention den Vertragsparteien Vorgaben zur Regelung des Gerichtszugangs, die auch im Standortauswahlverfahren grundsätzlich von Bedeutung sind (näher dazu unter 3)).

---

<sup>60</sup> v. Danwitz, NVwZ 2004, 272 (273).

<sup>61</sup> Vgl. Art. 4 I lit. a Aarhus-Konvention; dazu Epiney, ZUR 2003, 176.

## 2) Öffentlichkeitsbeteiligung

Art. 6 Aarhus-Konvention mit den umfassendsten Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung gilt verpflichtend

*„bei Entscheidungen darüber [...], ob die in Anhang I der Konvention aufgeführten geplanten Tätigkeiten zugelassen werden“.*

Gleich im ersten Abschnitt der Anlage – „Energiebereich“ – sind „Anlagen mit dem ausschließlichen Zweck der endgültigen Beseitigung radioaktiver Abfälle“ erwähnt. Wann diese Anlagen im Sinne der Vorschrift „zugelassen werden“, ist in der Aarhus-Konvention nicht näher definiert. Allerdings ist der Begriff vergleichbar mit dem des „genehmigt werden“ bzw. der „Genehmigung“ in Art. 2 Abs. 2 lit. c), Abs. 4 UVP-Richtlinie.<sup>62</sup> Eine Zulassung des Endlagers erfolgt durch das Standortauswahlverfahren folglich noch nicht. Allerdings soll die Öffentlichkeitsbeteiligung gem. Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention erfolgen, wenn „alle Optionen noch offen sind“, weshalb die Vorgaben jedenfalls insoweit zu beachten sind, als im Rahmen des Standortauswahlverfahrens verbindliche Vorgaben für die spätere Zulassungsentscheidung getroffen werden.

Zudem weitet Art. 7 Aarhus-Konvention die Pflichten zur Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Vorbereitung umweltbezogener Pläne und Programme aus und nach Art. 8 Aarhus-Konvention soll auch die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entstehung von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder Satzungen, die Auswirkung auf die Umwelt haben können, gefördert werden. Umweltbezogene Pläne und Programme stellen jedenfalls die nach dem StandAG zu treffenden Entscheidungen über die über- und untertägige Erkundung<sup>63</sup> dar, so dass diese in den Anwendungsbereich von Art. 7 Aarhus-Konvention fallen. Art. 8 Aarhus-Konvention ist noch weiter gefasst und gilt für sämtliche im Standortauswahlverfahren zu beschließenden Gesetze<sup>64</sup> und die Festlegung der standortbezogenen Erkundungsprogramme<sup>65</sup> durch das BfE.

Die Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Aarhus-Konvention umfassen unter anderem die frühzeitige Bereitstellung von Informationen<sup>66</sup> innerhalb einer

---

<sup>62</sup> Dazu bereits oben unter A.I.1).

<sup>63</sup> Nach § 14 Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 2 StandAG.

<sup>64</sup> Vgl. §§ 4 Abs. 5, 14 Abs. 2 S. 5,

<sup>65</sup> Vgl. § 15 und § 18 Abs. 1 – 3 StandAG.

<sup>66</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 2, der auch die mindestens bereitzustellenden Informationen auflistet, sowie Art. 6 Abs. 6, Art. 7 S. 1 und Art. 8 S. 2 lit. b) Aarhus-Konvention.

ausreichenden Frist,<sup>67</sup> die Einräumung der Gelegenheit zur Stellungnahme<sup>68</sup> und die Pflicht zur angemessenen Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>69</sup> Damit gleichen diese Vorgaben der Aarhus-Konvention im Wesentlichen denen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der UVP-Richtlinie<sup>70</sup> und der SUP-Richtlinie.<sup>71</sup> Insoweit genügen die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG (teilweise in Verbindung mit Vorschriften des UVPG) den Vorgaben der Aarhus-Konvention in gleicher Weise wie sie auch die Vorgaben der UVP<sup>72</sup> und SUP-Richtlinie<sup>73</sup> erfüllen.

Lediglich Art. 8 Aarhus-Konvention geht noch über diese Regelungen hinaus, da der weitere Anwendungsbereich auch die Öffentlichkeitsbeteiligung unabhängig von konkreten Programmen und Plänen bzw. Projekten/Tätigkeiten mit Umweltbezug einschließt. Allerdings verlangt Art. 8 Aarhus-Konvention auch bloß, dass sich jede Vertragspartei „bemüht“, die Öffentlichkeitsbeteiligung „zu fördern“. Die in Art. 8 S. 2 lit. a) - c) aufgeführten Maßnahmen „sollten [...] ergriffen werden“. Konkrete Vorgaben enthält die Bestimmung nicht. Daher genügen die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG, einschließlich der Beteiligung der Öffentlichkeit gem. § 5 StandAG an der Kommissionsarbeit „nach den in den §§ 9 und 10 festgelegten Grundsätzen“<sup>74</sup> den Vorgaben von Art. 8 Aarhus-Konvention.

Das StandAG stimmt nach Ansicht der Verfasser daher insgesamt mit den Vorgaben der Aarhus-Konvention zur Öffentlichkeitsbeteiligung überein.

### 3) Rechtsschutzanforderungen

Aus Art. 9 der Aarhus-Konvention ergeben sich Anforderungen an den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Ausdrückliches Ziel der Konvention ist es, der betroffenen Öffentlichkeit einen möglichst weiten Gerichtszugang zu gewährleisten.

Art. 9 Abs. 1 Aarhus-Konvention bezieht sich dabei auf Rechtsschutz im Zusammenhang mit dem im StandAG nicht näher geregelten allgemeinen Zugang zu

---

<sup>67</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 3, Art. 7 S. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 3 und Art. 8 S. 2 lit. a) Aarhus-Konvention.

<sup>68</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 7 und Art. 8 S. 2 lit. c) Aarhus-Konvention.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 8, Art. 7 S. 2 i.V.m. Art. 6 Abs. 8 und Art. 8 S. 3 Aarhus-Konvention.

<sup>70</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 – 6 und Art. 8 UVP-Richtlinie.

<sup>71</sup> Vgl. Art. 6 und Art. 8 SUP-Richtlinie.

<sup>72</sup> Dazu zuvor unter A.I.2)a).

<sup>73</sup> Dazu zuvor unter A.II.2)a).

<sup>74</sup> § 5 Abs. 3 S. 1 StandAG.

Umweltinformationen.<sup>75</sup> Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention, der die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Aarhus-Konvention ergänzt, sieht Rechtsschutzmöglichkeiten sowohl für Einzelpersonen als auch für Umweltverbände<sup>76</sup> vor. Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen den Regelungen zum Rechtsschutz in Art. 11 UVP-Richtlinie.

Soweit das StandAG die Bestimmungen zum Rechtsschutzzugang für Nichtregierungsorganisationen aus Art. 11 UVP-Richtlinie nicht umsetzt,<sup>77</sup> bleibt das Gesetz folglich auch hinter den Maßgaben aus Art. 9 Aarhus-Konvention zurück.

#### 4) Sonstige Vorgaben: Alternativenprüfung

Relevanz für das Standortauswahlverfahren könnte auch Art. 6 Abs. 6 lit. c) Aarhus-Konvention haben. Diese Bestimmung verlangt einen

*„Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen“.*

Daraus könnte sich eine Pflicht zur Alternativenprüfung ergeben. Allerdings handelt es sich bei Art. 6 Abs. 6 lit. c) Aarhus-Konvention lediglich um eine nähere Bestimmung der Informationen, die der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollen, vergleichbar mit Art. 5 Abs. 3 lit. d) UVP-Richtlinie. Konkrete Anforderungen an eine Alternativenprüfung ergeben sich aus dieser Regelung nicht.

Im Hinblick auf eine Alternativenprüfung entspricht der im StandAG vorgesehene Such- und Auswahlprozess nach Auffassung der Verfasser den Vorgaben der Aarhus-Konvention.

#### IV. Espoo-Konvention und SEA-Protokoll

Das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen („Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context“) aus dem Jahr 1991 (Espoo-Konvention) regelt die Durchführung von UVP vor der Genehmigung von Projekten, die erhebliche, grenzüber-

---

<sup>75</sup> Insoweit sind vornehmlich die Bestimmungen des UIG, insb. § 6 UIG, einschlägig.

<sup>76</sup> Vgl. Art. 9 Abs. 2 UAbs. 2 Aarhus-Konvention.

<sup>77</sup> Dazu zuvor unter A.I.3).



schreitende nachteilige Auswirkungen<sup>78</sup> zur Folge haben können, unter Einbeziehung der betroffenen Nachbarstaaten.<sup>79</sup>

Da die Espoo-Konvention verpflichtende Vorgaben nur für die Durchführung von UVP im grenzüberschreitenden Rahmen macht,<sup>80</sup> wurde sie im Jahr 2003 um das Protokoll über die strategische Umweltprüfung („Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context“, kurz: SEA-Protokoll) ergänzt.

Sowohl Deutschland als auch die Europäische Union sind Vertragsparteien der Espoo-Konvention und des SEA-Protokolls.

#### **1) Anwendungsbereich der Espoo-Konvention und Berücksichtigung im Standortauswahlverfahren**

Gem. Art. 2 Abs. 2 und 3 Espoo-Konvention müssen die Vertragsparteien vor Genehmigung oder Durchführung der im Anhang I der Konvention aufgeführten Projekten, die voraussichtlich erhebliche, grenzüberschreitende nachteilige Auswirkungen haben können, eine Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechend den Vorgaben der Konvention durchführen. Damit entspricht der Anwendungsbereich der Espoo-Konvention im Wesentlichen demjenigen gem. Art. 1 Abs. 1 UVP-Richtlinie.

Das geplante Endlager für radioaktive Abfallstoffe ist auch ein UVP-pflichtiges Projekt im Sinne der Espoo-Konvention, in deren Nr. 3 von Anhang I

*„Anlagen, die ausschließlich für die [...] Lagerung, Entsorgung oder Behandlung radioaktiver Abfälle bestimmt sind“*

aufgeführt sind. Da das nach dem StandAG bestimmte Endlager jedoch erst aufgrund eines eigenständigen Verfahrens nach § 9b Abs. 1a AtG genehmigt wird, ist die Espoo-Konvention – wie schon die UVP-Richtlinie<sup>81</sup> – nur insoweit für das

---

<sup>78</sup> Vgl. Art. 1 Abs. 2 Espoo-Konvention.

<sup>79</sup> Mit „Nachbarstaat“ sind im Rahmen dieses Gutachtens alle Vertragsparteien der Espoo-Konvention gemeint, die von den grenzüberschreitenden Auswirkungen eines geplanten Projekts, das in den Zuständigkeitsbereich einer anderen Vertragspartei fällt, betroffen sein können.

<sup>80</sup> Nach Art. 2 Abs. 7 S. 2 Espoo-Konvention sind die Parteien zwar bestrebt, die Grundsätze der UVP auch auf Pläne und Programme anzuwenden, dies stellt jedoch keine zwingende Vorgabe dar.

<sup>81</sup> Siehe auch Ausführungen unter A.I.1).

Standortauswahlverfahren beachtlich, als darin verbindliche Vorgaben für die Genehmigung und Errichtung des Endlagers getroffen werden.

Im Rahmen der grenzüberschreitenden Beteiligung bestimmt die Espoo-Konvention, dass die voraussichtlich betroffenen Nachbarstaaten frühzeitig zu informieren<sup>82</sup> und auf Wunsch des Nachbarstaats Konsultationen durchzuführen sind<sup>83</sup> und dass sie gemeinsam<sup>84</sup> die Beteiligung von Behörden<sup>85</sup> und der Öffentlichkeit<sup>86</sup> in dem Nachbarstaat sicherzustellen haben.

Diese Vorgaben wurden vollständig in Art. 7 UVP-Richtlinie umgesetzt. Im Übrigen stimmen auch die Vorgaben für die Durchführung der UVP in der Espoo-Konvention mit der UVP-Richtlinie überein.<sup>87</sup> Entsprechend kann zur Berücksichtigung der Espoo-Konvention im Standortauswahlverfahren auf die Ausführungen zur UVP-Richtlinie verwiesen werden.

Bestimmungen zum Rechtsschutz enthält die Espoo-Konvention, anders als die UVP-Richtlinie, hingegen nicht. Daher stimmen die Regelungen im StandAG nach Ansicht der Verfasser mit allen zwingenden Vorgaben der Espoo-Konvention überein.

## **2) Anwendungsbereich des SEA-Protokolls und Berücksichtigung im Standortauswahlverfahren**

Die Vorgaben des SEA-Protokolls sind von der Europäischen Union unter Verwendung teilweise identischer Formulierungen in die SUP-Richtlinie übernommen worden. So überschneiden sich der Anwendungsbereich<sup>88</sup> und die Vorgaben zum Umweltbericht im Rahmen der SUP<sup>89</sup> einschließlich Alternativenprüfung<sup>90</sup> in SEA-Protokoll und SUP-Richtlinie ebenso wie die Bestimmungen zur Vornahme grenzüberschreitender Konsultationen<sup>91</sup> und zur Beteiligung von Öffentlichkeit<sup>92</sup> und

---

<sup>82</sup> Vgl. Art. 3 Espoo-Konvention.

<sup>83</sup> Vgl. Art. 5 Espoo-Konvention.

<sup>84</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 8 und Art. 4 Abs. 2 S. 2 Espoo-Konvention.

<sup>85</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 S. 2 Espoo-Konvention.

<sup>86</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 8 und Art. 4 Abs. 2 S. 2 Espoo-Konvention.

<sup>87</sup> Vgl. Art. 4 Espoo-Konvention i.V.m. Anhang II zur Espoo-Konvention und Art. 5 i.V.m. Art. 4 UVP-Richtlinie und Anhang I zur UVP-Richtlinie.

<sup>88</sup> Vgl. Art. 4 Abs. 2 SEA-Protokoll i.V.m. Nr. 3 Anhang I zum SEA-Protokoll und Art. 2 Abs. 2 lit. a) SUP-Richtlinie i.V.m. Nr. 3 Anhang I zur UVP-Richtlinie.

<sup>89</sup> Vgl. insb. Art. 7 SEA-Protokoll i.V.m. Anhang IV zum SEA-Protokoll und Art. 5 SUP-Richtlinie i.V.m. Anhang I der SUP-Richtlinie.

<sup>90</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 2 SEA-Protokoll und Art. 5 Abs. 1 SUP-Richtlinie.

<sup>91</sup> Vgl. insb. Art. 10 SEA-Protokoll und Art. 7 SUP-Richtlinie.

Behörden.<sup>93</sup> Insoweit kann für die Berücksichtigung der Vorgaben des SEA-Protokolls im Standortauswahlverfahren auf die Ausführungen zur SUP-Richtlinie in Abschnitt A.II. verwiesen werden.

Das SEA-Protokoll bestimmt allerdings im Gegensatz zur SUP-Richtlinie ausdrücklich, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bei einer SUP zu erfolgen hat, wenn „*alle Optionen noch offen sind*“.<sup>94</sup> Damit muss die Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem SEA-Protokoll gegebenenfalls zu einem noch früheren Zeitpunkt als nach der SUP-Richtlinie stattfinden. Eine solche frühzeitige Beteiligung wird allerdings durch die Bestimmungen des StandAG in § 13 Abs. 4 und § 16 Abs. 3 jeweils in Verbindung mit §§ 9, 10 StandAG erfüllt, die eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen, die sogar noch vor Vornahme der SUP vor den Entscheidungen gem. § 14 Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 2 StandAG erfolgen soll.

Das StandAG entspricht nach Auffassung der Verfasser daher auch allen Anforderungen des SEA-Protokolls.

## V. Entsorgungs-Richtlinie 2011/70/EURATOM

Die Richtlinie 2011/70/EURATOM über die Gewährleistung von Transparenz durch Information über die Abfallentsorgung und durch Beteiligung an der Entscheidungsfindung (Entsorgungs-Richtlinie) vom 19. Juli 2011 dient dazu, einen europäischen Gemeinschaftsrahmen für die Sicherheit von Anlagen und von Tätigkeiten im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente zu schaffen. Die Mitgliedstaaten der EU mussten die Entsorgungs-Richtlinie bis zum 23. August 2013 umgesetzt haben.

### 1) Anwendungsbereich

Der Anwendungsbereich der Entsorgungs-Richtlinie umfasst gem. ihrem Art. 2 Abs. 1 „*alle Stufen*“ der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle „*von der Erzeugung bis zur Endlagerung*“. Die im StandAG geregelte Suche nach einem Endlagerstandort ist die erste Stufe für die Errichtung eines Endlagers und somit Teil des Entsorgungskonzept in Deutschland, das die Vorgaben aus der Entsorgungs-Richtlinie beachten muss.

---

<sup>92</sup> Vgl. insb. Art. 5 Abs. 3, 6 Abs. 3, 8 SEA-Protokoll und Art. 3 Abs. 7, 6 Abs. 1, 2 und 4 SUP-Richtlinie.

<sup>93</sup> Vgl. insb. Art. 5 Abs. 2, 6 Abs. 2, 9 SEA-Protokoll und Art. 6 Abs. 1 - 3 SUP-Richtlinie.

<sup>94</sup> Art. 8 Abs. 1 SEA-Protokoll.

An der umfassenden Beachtlichkeit der Entsorgungs-Richtlinie für das StandAG ändert sich auch nichts dadurch, dass laut Gesetzesbegründung mit dem StandAG „keine zur Umsetzung der Richtlinie 2011/70/Euratom erforderlichen Änderungen der Organisationsstruktur vorgenommen“<sup>95</sup> werden. Denn unabhängig davon, ob das Gesetz der Umsetzung dienen soll, sind Regelungen im StandAG, die der Entsorgungs-Richtlinie widersprechen, spätestens seit Ablauf der Umsetzungsfrist am 23. August 2013 europarechtswidrig.

## 2) Öffentlichkeitsbeteiligung

Ein wichtiges Anliegen der Entsorgungs-Richtlinie ist die Transparenz von allen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und nuklearer Abfallstoffe. Nach dem 31. Erwägungsgrund der Entsorgungs-Richtlinie sollte die Transparenz

*„dadurch verwirklicht werden, dass im Einklang mit nationalen und internationalen Verpflichtungen sichergestellt wird, dass die Öffentlichkeit effektiv informiert wird und allen betroffenen Interessengruppen, einschließlich der lokalen Gebietskörperschaften und der Öffentlichkeit, die Möglichkeit gegeben wird, sich an den Entscheidungsprozessen zu beteiligen.“*

Entsprechend macht die Entsorgungs-Richtlinie den Mitgliedstaaten verbindliche Vorgaben zur Herstellung der Transparenz. Art. 10 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie lautet:

*„Artikel 10*

### ***Transparenz***

*(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Arbeitskräfte und die Bevölkerung die erforderlichen Informationen über die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle erhalten. Zu dieser Pflicht gehört sicherzustellen, dass die zuständige Regulierungsbehörde die Öffentlichkeit in ihren Zuständigkeitsbereichen informiert. Die Information der Öffentlichkeit erfolgt im Einklang mit nationalem Recht und internationalen Verpflichtungen, sofern dadurch nicht andere Interessen — wie unter anderem Sicherheitsinteressen —, die im nationalen Recht oder in internationalen Verpflichtungen anerkannt sind, gefährdet werden.*

---

<sup>95</sup> Gesetzesbegründung zum StandAG, BT-Drucks. 17/13471, S. 2.

*(2) Die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass der Öffentlichkeit im erforderlichen Umfang die Möglichkeit gegeben wird, sich in Einklang mit dem nationalen Recht und internationalen Verpflichtungen an der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle effektiv zu beteiligen."*

Daraus ergibt sich die zwingende Vorgabe, Regelungen für die effektive Information und Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Entsorgung radioaktiver Abfälle, welche die Suche nach einem geeigneten Endlagerstandort umfasst, vorzusehen. Gem. Art. 10 Abs. 1 Entsorgungs-Richtlinie muss die Öffentlichkeit ausreichend informiert werden und nach Art. 10 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie ist die Öffentlichkeit effektiv an den Entscheidungsprozessen im Hinblick auf die Endlagerung zu beteiligen.

Damit macht die Entsorgungs-Richtlinie zwar weniger konkrete Vorgaben zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit als etwa die UVP- und die SUP-Richtlinie, welche auch bestimmte der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellende Informationen und Unterlagen benennen<sup>96</sup> und ihr ausdrücklich ein Recht zur Stellungnahme<sup>97</sup> einräumen. Allerdings verlangt die Entsorgungs-Richtlinie die Beteiligung der Öffentlichkeit am gesamten Prozess der Entscheidungsfindung im Zusammenhang mit der Entsorgung nuklearer Abfallstoffe auch unabhängig von der Vornahme einer SUP oder UVP. Zudem ist eine „effektive“ Beteiligung im Sinne der Entsorgungs-Richtlinie nur möglich, wenn die zuständigen Behörden die Beteiligung der Öffentlichkeit auch organisatorisch unterstützt und ausreichende Möglichkeiten für einen Dialog zwischen Öffentlichkeit und den staatlichen Stellen bestehen.

Diesen Anforderungen wird das StandAG allerdings auch gerecht. Die §§ 9, 10 StandAG dienen dazu – wie durch die Entsorgungs-Richtlinie gefordert –, zum einen eine detaillierte Information der Öffentlichkeit als Grundlage jeder Beteiligung zu gewährleisten. Zum anderen ermöglichen sie den Dialog zwischen der Öffentlichkeit und den staatlichen Stellen. Da die Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 9, 10 StandAG zudem auf jeder Stufe des Standortauswahlverfahrens erfolgen soll, wird den rechtlichen Vorgaben der Entsorgungs-Richtlinie nach Ansicht der Verfasser umfassend Rechnung getragen.

---

<sup>96</sup> Vgl. etwa Art. 6 Abs. 2 UVP-Richtlinie, Art. 6 Abs. 1 SUP-Richtlinie.

<sup>97</sup> Vgl. etwa Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie, Art. 6 Abs. 2 SUP-Richtlinie.

### 3) Rechtsschutzanforderungen

Vorgaben zum Rechtsschutz sind in der Entsorgungs-Richtlinie nicht enthalten.

### 4) Sonstige Vorgaben

Weitere Vorgaben für das Standortauswahlverfahren können der Entsorgungs-Richtlinie hinsichtlich der Behördenstruktur (dazu unter a)) und der Finanzierungsverantwortlichkeit für das Endlager (dazu unter b)) entnommen werden.

#### a) Behördenstruktur

Nach Art. 6 Entsorgungs-Richtlinie ist von den Mitgliedstaaten dauerhaft eine zuständige Regulierungsbehörde einzurichten. Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie lautet:

*„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die zuständige Regulierungsbehörde **funktional von allen anderen Stellen und Organisationen getrennt ist**, die mit der Förderung oder Nutzung von Kernenergie oder radioaktivem Material, einschließlich der Elektrizitätserzeugung und der Anwendung von Radioisotopen, oder mit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle befasst sind, um die **tatsächliche Unabhängigkeit** von ungebührlicher Beeinflussung in ihrer Regulierungsfunktion sicherzustellen.“* (Hervorhebungen nur hier)

Danach muss die für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle zuständige Regulierungsbehörde unabhängig von allen anderen mit der Entsorgung befassten Stellen und Organisationen sein.

#### aa) Unabhängigkeit trotz Weisungsgebundenheit

Gem. § 7 StandAG wird das Standortauswahlverfahren vom BfE reguliert, während gem. § 6 StandAG der Vorhabenträger, der die Aufgabe hat, das Standortauswahlverfahren umzusetzen und voraussichtlich auch als Betreiber für die Errichtung und den Betrieb des Endlagers zuständig sein wird, das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) ist. Problematisch ist bei dieser Aufgabenverteilung, inwiefern „tatsächliche Unabhängigkeit“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie vorliegen kann, wenn sowohl BfE als auch BfS der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) unterstehen. Die organisatorische Verklammerung von Regulierungsbehörde und Vorhabenträger „unter dem Dach“ des BMUB erzeugt zumindest Zweifel an der funktionalen Trennung dieser Institutionen.

Die Anforderungen an die „*tatsächliche Unabhängigkeit*“ der Regulierungsbehörde im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie kann nur durch Auslegung der Norm unter Berücksichtigung vergleichbarer Regelungen – etwa im Telekommunikationsrecht – ermittelt werden.

### (1) Auslegung von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie

Sinn und Zweck der Regelung liegen – wie bereits aus der Vorschrift selbst hervorgeht – in der Vermeidung ungebührlicher Beeinflussung der Regulierungsbehörde in ihrer Regulierungsfunktion. Das BfE übermittelt im Rahmen des Standortauswahlverfahrens dem BMUB die Standorte für die über- und die untertägige Erkundung<sup>98</sup> (§§ 14, 17 StandAG) sowie den abschließenden Standortvorschlag<sup>99</sup> und trifft die Festlegung für die Erkundungsprogramme und standortbezogenen Prüfkriterien.<sup>100</sup> Lediglich in Bezug auf den abschließenden Standortvorschlag wird dem BMUB eine Überprüfungscompetenz gem. § 20 Abs. 1 StandAG zugeschrieben. Andererseits untersteht das BfE der Aufsicht des BMUB und ist dessen Weisungen unterworfen. Daher ist es nicht ausgeschlossen, dass das BMUB das Standortauswahlverfahren mittels Weisungen gegenüber dem BfS und der Regulierungsbehörde „lenkt“ und insoweit eine „*ungebührliche Beeinflussung*“ der Regulierungsbehörde erfolgen könnte.

Aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 im Vergleich mit anderen Bestimmungen der Entsorgungs-Richtlinie ergibt sich, dass mit „*allen anderen Stellen und Organisationen*“ nicht allein die Erzeuger radioaktiven Abfalls als Verursacher gemeint sind. Denn unabhängig vom allgemeinen Verständnis des Wortes „*Stellen*“, das für einen Hoheitsträger spricht, verwendet die Entsorgungs-Richtlinie an mehreren Stellen den Begriff „*Erzeuger*“ zur Bezeichnung der Abfallverursacher.<sup>101</sup> Wäre nur die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde von den Abfallverursachern gemeint, so würde die Richtlinie auch in Art. 6 Abs. 2 den Begriff „*Erzeuger*“ verwenden und nicht von „*allen anderen Stellen und Organisationen*“ sprechen. Daher könnten auch das BMUB bzw. das BfS in den Anwendungsbereich der Norm fallen.

Andererseits ist eine „Regulierungsbehörde“ in Art. 3 Nr. 2 Entsorgungs-Richtlinie eine „*Behörde oder ein System von Behörden [...]*“. Zwischen den systemangehörigen Behörden kann grundsätzlich auch ein Über- und Unterordnungsverhältnis

---

<sup>98</sup> §§ 14, 17 StandAG.

<sup>99</sup> § 19 StandAG.

<sup>100</sup> §§ 15 Abs. 2, 18 Abs. 2 StandAG.

<sup>101</sup> Vgl. etwa Art. 5 Abs. 1 lit. f) und Art. 9 Entsorgungs-Richtlinie.

bestehen, das eine Weisungsgebundenheit der unteren Behörde impliziert. Das Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen BMUB und BfE könnte folglich ein im Sinne der Entsorgungsrichtlinie ausreichendes Unabhängigkeitsniveau darstellen.

Die Auslegung von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie führt demnach zu keinem eindeutigen Ergebnis.

## (2) Vergleichbare Regelungen im Telekommunikationsrecht

Anhaltspunkte für die Anforderungen an die „tatsächliche Unabhängigkeit“ einer Regulierungsbehörde können sich aus vergleichbaren Regelungen im Telekommunikationsrecht ergeben. So war etwa nach Art. 3 Abs. 2 der Rahmenrichtlinie 2002/21/EG nationale Regulierungsbehörden für den Telekommunikationssektor zu errichten, die *„rechtlich und funktional von allen Unternehmen unabhängig sind, die elektronische Kommunikationsnetze, -geräte oder -dienste anbieten“*. So sollte verhindert werden, dass die überwiegend in Staatseigentum übergegangenen privatisierten Telekommunikationsunternehmen über den Staat als Anteilsinhaber Einfluss auf die dem Staat unterstehenden Regulierungsbehörde nehmen können. Die Änderungsrichtlinie 2009/140/EG ergänzte Art. 3 um einen Absatz 3a:

*„Unbeschadet der Absätze 4 und 5 handeln die für die Vorabregulierung des Markts oder für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen Unternehmen nach den Artikeln 20 oder 21 zuständigen nationalen Regulierungsbehörden unabhängig und holen im Zusammenhang mit der laufenden Erfüllung der ihnen nach den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung des Gemeinschaftsrechts übertragenen Aufgaben weder Weisungen einer anderen Stelle ein noch nehmen sie solche entgegen. Dies steht einer Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegen. [...]“*

Danach darf über die Regulierungsbehörde im Rahmen der *„laufenden Erfüllung“* der ihnen übertragenen Aufgaben kein Weisungsrecht bestehen. Dem steht jedoch *„eine Aufsicht im Einklang mit dem nationalen Verfassungsrecht nicht entgegen“*. Folglich fordert das Europarecht vom deutschen (Telekommunikations-)Gesetzgeber nichts, was mit deutschem Verfassungsrecht nicht vereinbar wäre.<sup>102</sup>

---

<sup>102</sup> Vgl. Möstl in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Stand: 60. Lfg. Oktober 2010, Art. 87f Rn. 102; problematischer scheint dies bei der Elektrizitätsrichtlinie 2009/72/EG (Elektrizitäts-Richtlinie) zu sein: Art. 35 Elektrizitäts-Richtlinie enthält eine umfassende Bestimmung zur Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit der nationalen Regulierungsbehörde (Bundesnetzagentur) *ohne* „nationalen Verfassungsvorbehalt“ wie in der Änderungs- bzw. Rahmenrichtlinie zum Telekommunikationssektor. Auf eine mögliche Kollision mit dem grundsätzlichen Verbot ministerialfreier Räume weisen Däuper in: Danner/Theobald, Ener-



Berücksichtigt man diese Schlussfolgerung bei der Auslegung der Entsorgungs-Richtlinie, so müsste für die Frage nach der Reichweite der Weisungsrechte des BMUB über das BfE ebenfalls auf nationales Verfassungsrecht recurriert werden. Danach sind Räume vollkommener Weisungsfreiheit der Verwaltungsstelle vom zuständigen Ressortminister im Rahmen der bundeseigenen Verwaltung (sog. „ministerialfreie Räume“) nur zulässig,

*„wenn die wahrzunehmende Aufgabe nicht von solcher politischer Tragweite ist, dass sie eine parlamentarische Kontrolle erfordert und deshalb der Regierungsverantwortung nicht generell entzogen werden darf“.*<sup>103</sup>

Da es sich bei der Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfallstoffe um eine Frage von überragender Bedeutung für das Allgemeinwohl handelt, deren Rückkoppelung an Regierungsverantwortung und parlamentarische Kontrolle zwingend geboten erscheint, wäre es im Rahmen des Standortauswahlverfahrens wohl nicht mit dem Grundgesetz zu vereinbaren, die Regulierungsbehörde, also das BfE, von sämtlicher Weisungsgebundenheit freizustellen. Eine völlige Freistellung von der Weisungsgebundenheit stünde zudem im klaren Widerspruch zur Verwaltungspraxis und wäre in der Entsorgungs-Richtlinie wohl auch deutlicher zum Ausdruck gebracht worden. Es kann daher bei Gesamtbetrachtung der zu regelnden Materien nicht davon ausgegangen werden, dass die Entsorgungs-Richtlinie die Regulierungsbehörde von jeglichen Weisungen freistellen will.

Eine Auslegung von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie unter Berücksichtigung vergleichbarer Regelungen im Telekommunikationsrecht würde demnach nicht dazu führen, dass das BfE frei von Weisungen des BMUB agieren können muss. Eine gegenteilige Auffassung erscheint zwar unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Regelung nicht gänzlich unvertretbar, wobei aber hinsichtlich der Reichweite verschiedener Weisungen im Einzelfall Differenzierungsbedarf besteht und somit wohl nicht pauschal von Weisungsungebundenheit ausgegangen werden sollte.<sup>104</sup>

---

gierecht, 75. Lfg. 2012, Einführung in das europäische Energierecht Rn. 49 und *Lecheler/Rechnagel* in: Dauses, EU-Wirtschaftsrecht, 31. Lfg. 2012, Energierecht Rn. 140 hin.

<sup>103</sup> *Pieroth* in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 12. Aufl. 2012, Art. 86 Rn. 3 unter Verweis auf BVerfGE 9, 268 (282); 22, 106 (113 f.).

<sup>104</sup> Dies ist auch in Art. 35 Abs. 4 lit. b) ii) Elektrizitäts-Richtlinie so angelegt, wenn dort eine bereichsspezifische Weisungsungebundenheit der Bundesnetzagentur „bei der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben“ statuiert wird.

## bb) Aufgabenspektrum

Die „*tatsächliche Unabhängigkeit*“ des BfE im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie könnte auch aufgrund des dem BfE zugewiesenen Aufgabenspektrums bezweifelt werden. Denn zum einen erledigt das BfE nach § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung (BfKEG)

*„Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Genehmigung von Anlagen des Bundes zur Sicherstellung und Endlagerung radioaktiver Abfälle, die ihm durch das Atomgesetz, das Standortauswahlgesetz oder durch andere Bundesgesetze oder auf Grund dieser Gesetze zugewiesen werden.“*

Dazu gehört gem. § 23d Nr. 1 i.V.m. § 9b AtG auch das Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren für das geplante Endlager. Zum anderen wird das BfE vom StandAG mit umfassenden Aufgaben im Rahmen der Standortauswahl betraut, insbesondere auch mit der Festlegung des konkreten Standortvorschlags.<sup>105</sup> Der Standortvorschlag des BfE muss nach § 19 Abs. 1 S. 2 StandAG „*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 [...]*“. Über eben diese Frage entscheidet das BfE sodann auch im Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a S. 2 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, wonach die Genehmigung zur Errichtung des Endlagers nur erteilt werden darf, „*wenn die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist*“.

Auch wenn es sich bei der Standortauswahl und dem Genehmigungsverfahren um zeitlich notwendigerweise abgegrenzte Prozesse handelt, spielen doch jeweils zumindest auch sich überschneidende Entscheidungsprämissen eine Rolle. Das BfE entscheidet im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auch über Punkte, die es selbst im Rahmen des Standortauswahlverfahrens untersucht bzw. vorgegeben hat. Dass beide Entscheidungen des BfE unabhängig ergehen und das BfE als Regulierungsbehörde sich gewissermaßen selbst überwachen kann, darf bezweifelt werden. Die Entscheidungskompetenz des BfE sowohl auf Auswahl- als auch auf Genehmigungsebene könnte folglich dazu führen, dass die Regulierungsbehörde keine „unabhängige“ Entscheidung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens mehr trifft, sondern lediglich die im Standortauswahlverfahren getroffene Entscheidung gewissermaßen wiederholt. Darin könnte eine gem. Art. 6 Abs. 2 Ent-

---

<sup>105</sup> Vgl. § 19 Abs. 1 StandAG.

sorgungs-Richtlinie zu verhindernde „*ungebührliche Beeinflussung in ihrer Regulierungstätigkeit*“ gesehen werden.

Gleichwohl könnte sich das über die Tätigkeiten einer reinen Regulierungsbehörde hinausgehende Aufgabenspektrum des BfE noch innerhalb des durch die Entsorgungs-Richtlinie vorgegebenen nationalen Gestaltungsspielraums befinden. Denn gem. Art. 6 Abs. 1 Entsorgungs-Richtlinie ist die Regulierungsbehörde zuständig „*für den Bereich der Sicherheit der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle*“. Hierzu könnten nach dem weiten Wortlaut sowohl Standortauswahl- als auch Genehmigungsverfahren zu zählen sein. Zudem ist die Regulierungsbehörde gem. § 6 Abs. 3 Entsorgungs-Richtlinie mit den rechtlichen Befugnissen und Mitteln auszustatten, „*die erforderlich sind, um ihre Pflichten im Zusammenhang mit dem in Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b, c, d und e beschriebenen nationalen Rahmen zu erfüllen*“. In Art. 5 Abs. 1 lit. c) Entsorgungs-Richtlinie ist wiederum von einem „*Genehmigungssystem für Anlagen und/oder Tätigkeiten zur Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle*“ die Rede. Demnach kann nach europäischem Recht auch die Erteilung von Genehmigungen für Endlager in die Zuständigkeit der Regulierungsbehörde fallen. Eine Trennung der Zuständigkeiten der Standortauswahl und späterer Genehmigungsebene ist durch die Entsorgungs-Richtlinie folglich nicht zwingend vorgegeben.

Im Ergebnis ist der durch das StandAG und das BfKEG vorgesehene Behördenaufbau wohl mit den Vorgaben der Entsorgungs-Richtlinie zu vereinbaren.

## **b) Kostentragung nach dem Verursacherprinzip**

Nach der Entsorgungs-Richtlinie sollen die Kosten für die Entsorgung verbrannter Brennstäbe und radioaktiver Abfälle grundsätzlich von den Erzeugern getragen werden. So bestimmt Art. 4 Abs. 3 lit. e) Entsorgungs-Richtlinie als Grundsatz für die nationale Politik:

*„e) die Kosten der Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle werden von denjenigen getragen, die dieses Material erzeugt haben“*

Weiterhin heißt es in Art. 9 Entsorgungs-Richtlinie, dass bei der Sicherstellung der ausreichenden Verfügbarkeit von Finanzmitteln für die Entsorgungsaufgaben

*„[...] die Verantwortung der Erzeuger abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle angemessen zu berücksichtigen ist.“*

Die „Entsorgung radioaktiver Abfälle“ umfasst gem. Art. 3 Nr. 8 Entsorgungs-Richtlinie „*sämtliche Tätigkeiten, die mit der [...] Endlagerung radioaktiver Abfälle*

*zusammenhängen, ausgenommen die Beförderung außerhalb des Standortes.*" Gleiches gilt gemäß der Begriffsbestimmung des Art. 3 Nr. 12 Entsorgungs-Richtlinie für die Entsorgung abgebrannter Brennelemente. Nach dieser Legaldefinition ist also auch ein Standortauswahlverfahren für die Errichtung eines Endlagers von dem Grundsatz des Art. 4 Abs. 3 lit. e) Entsorgungs-Richtlinie erfasst.

Somit gibt die Entsorgungs-Richtlinie als Grundsatz für die nationale Politik zwingend vor, dass die Kosten sämtlicher Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Endlagerung – und daher auch die Kosten der Standortauswahl – von den Verursachern zu tragen sind. Mit diesem europarechtlichen Grundsatz steht die Umlage der Kosten für das Standortauswahlverfahren gemäß § 21 StandAG im Einklang. Insbesondere ist es mit der Entsorgungs-Richtlinie vereinbar, die Kosten für das im StandAG vorgesehene Gesetzgebungsverfahren<sup>106</sup> sowie diejenigen für die (Standortauswahl-)Kommission<sup>107</sup> von der Umlagefähigkeit auszunehmen, da es sich insoweit nicht mehr um Kosten im direkten Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren und der Entsorgung handelt.

Die mit der Entsorgungs-Richtlinie vorgegebene Kostentragung nach dem Verursacherprinzip ist im StandAG daher umfassend berücksichtigt worden.

## **VI. Weitere Rechtsquellen**

Für das Standortauswahlverfahren sind weiterhin die Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (Umweltinformationsrichtlinie) und die Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) von Bedeutung, welche die Aarhus-Konvention auf europäischer Ebene umsetzen.

Außerdem ist das Gemeinsame Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle der IAEA („Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management“, im Folgenden: IAEA Übereinkommen) bei dem Standortauswahlverfahren zur berücksichtigen.

---

<sup>106</sup> § 21 Abs. 3 Nr. 1 StandAG.

<sup>107</sup> § 21 Abs. 3 Nr. 2 StandAG.

## 1) Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG

Die Umweltinformationsrichtlinie regelt die Gewährleistung des Zugangs zu Umweltinformationen durch die Mitgliedstaaten und setzt damit die entsprechenden Vorgaben der Aarhus-Konvention<sup>108</sup> auf europäischer Ebene um. Umweltinformationen sind gem. Art. 2 Nr. 1 lit. c) Umweltinformationsrichtlinie auch

*„Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie z. B. Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, Umweltvereinbarungen und Tätigkeiten, die sich auf [...] Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Elemente.“*

Die im StandAG geregelte Suche nach einem Endlagerstandort einschließlich der über- und untertägigen Erkundungsmaßnahmen wirkt sich auf die Umwelt im Sinne dieser Vorschrift aus. Die Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie sind daher im Standortauswahlverfahren zu berücksichtigen.

Das StandAG enthält keine Bestimmungen, welche die Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie umsetzen. Allerdings wurde die Umweltinformationsrichtlinie in Deutschland für die Behörden des Bundes bereits umfassend im UIG umgesetzt. Das StandAG macht keinerlei Einschränkungen zur Anwendbarkeit des UIG hinsichtlich des Zugangs zu Umweltinformationen, die im Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren erhoben werden. Eine weitere Regelung im StandAG zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie ist daher nicht geboten. Das StandAG ist daher mit den Vorgaben der Umweltinformationsrichtlinie vereinbar.

## 2) Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG

Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie soll laut ihrem Art. 1 die Bestimmungen der Aarhus-Konvention zur Öffentlichkeitsbeteiligung und über den Zugang zu den Gerichten auf europäischer Ebene umsetzen. Dafür enthält sie in ihrem Art. 2 Vorgaben für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei bestimmten Plänen und Programmen, die in ihrem Anhang I aufgeführt werden. Die Standortsuche oder Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfallstoffe fällt nicht darunter. Von Relevanz ist lediglich Art. 3, mit dem die Öffentlichkeitsrichtlinie die damals geltende UVP-Richtlinie ändert. Diese Vorgaben sind in den Ausführungen zur UVP-Richtlinie unter Punkt A.I. dieses Gutachtens vollständig berücksichtigt. Insoweit kann vollumfänglich auf

---

<sup>108</sup> Vgl. Art. 4 und 5 Aarhus-Konvention.

die Ausführungen zur UVP-Richtlinie verwiesen werden. Weitere Anforderungen an das Standortauswahlverfahren ergeben sich aus der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie nicht.

### 3) IAEA-Übereinkommen

Deutschland ist selbst und als Mitglied von EURATOM Vertragspartei des IAEA-Übereinkommens vom 24. Dezember 1997.<sup>109</sup> Die Bestimmungen des IAEA-Übereinkommens haben überwiegend Eingang in die Entsorgungs-Richtlinie gefunden. Teilweise ist das IAEA-Übereinkommen jedoch detaillierter.

So macht Art. 13 IAEA-Übereinkommen Vorgaben für die Wahl des Standorts geplanter Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle und abgebrannter Brennelemente.<sup>110</sup> Art. 13 IAEA-Übereinkommen lautet:

*„Art. 13 Wahl des Standorts geplanter Anlagen*

*(1) Jede Vertragspartei trifft die geeigneten Maßnahmen, um sicherzustellen, dass für eine geplante Anlage zur Behandlung radioaktiver Abfälle Verfahren festgelegt und angewendet werden,*

*i) um die Bewertung aller einschlägigen standortbezogenen Faktoren zu ermöglichen, welche die Sicherheit einer solchen Anlage während ihrer betrieblichen Lebensdauer sowie die Sicherheit eines Endlagers nach dem Verschluss beeinträchtigen könnten;*

*ii) um die Bewertung der mutmaßlichen Auswirkungen einer solchen Anlage auf die Sicherheit des einzelnen, der Gesellschaft und der Umwelt zu ermöglichen, wobei eine mögliche Veränderung der Standortbedingungen von Endlagern nach dem Verschluss zu berücksichtigen ist;*

*iii) um der Öffentlichkeit Informationen über die Sicherheit einer solchen Anlage zugänglich zu machen;*

---

<sup>109</sup> Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management. Das Übereinkommen ist nach der fünfundzwanzigsten Ratifizierung am 18. Juni 2001 in Kraft getreten. EURATOM ist dem Übereinkommen am 4. Oktober 2005 beigetreten.

<sup>110</sup> Für die Anwendung von Art. 13 IAEA Übereinkommens auf die Endlagerung abgebrannter Brennelemente siehe Art. 10 IAEA Übereinkommen.

*iv) um Konsultationen mit Vertragsparteien in der Nachbarschaft einer solchen Anlage aufnehmen zu können, soweit sie durch diese Anlage betroffen sein könnten, und um die Übermittlung allgemeiner Daten über die Anlage an sie auf ihr Verlangen zu ermöglichen, damit diese die mutmaßlichen Auswirkungen der Anlage auf die Sicherheit ihres Hoheitsgebiets beurteilen können.*

*(2) Zu diesem Zweck trifft jede Vertragspartei die geeigneten Maßnahmen, um durch die Wahl des Standorts nach den allgemeinen Sicherheitsanforderungen des Artikels 11 sicherzustellen, dass diese Anlagen keine unannehmbaren Auswirkungen auf andere Vertragsparteien haben."*

Für das Standortauswahlverfahren ergeben sich daraus Anforderungen an die Sicherheitsuntersuchungen, die Bewertungen der Auswirkungen auf die Umwelt, die Beteiligung der Öffentlichkeit und die Durchführung grenzüberschreitender Konsultationen. Die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und den grenzüberschreitenden Konsultationen gehen dabei nicht über die Anforderungen der UVP- und SUP-Richtlinien hinaus, die durch das StandAG hinreichend erfüllt werden.

Die ausdrückliche Pflicht zur „Bewertung aller einschlägigen standortbezogenen Faktoren“ bezüglich der Sicherheit des Endlagers „während [der] Betriebsdauer“ und „nach dem Verschluss“<sup>111</sup> schon im Verfahren zur Standortauswahl, also noch vor dem eigentlichen Genehmigungsverfahren, findet sich so in keiner der anderen internationalen Verträge bzw. europäischen Richtlinien. Auch das StandAG gibt keine konkreten Kriterien für die Sicherheitsbewertung im Rahmen der Standortauswahl vor. Jedoch ist es eine Aufgabe der Kommission<sup>112</sup> „allgemeine Sicherheitsanforderungen an die Lagerung“<sup>113</sup> einschließlich „Kriterien einer möglichen Fehlerkorrektur“<sup>114</sup> zu erarbeiten. Diese Kriterien und Anforderungen werden gem. § 4 Abs. 5 StandAG durch Bundesgesetz festgelegt, welches dann seinerseits die Vorgaben des IAEA Übereinkommens erfüllen muss.

Das StandAG geht weiterhin auch davon aus, dass die zu erarbeitenden Sicherheitsanforderungen ein hohes Niveau haben werden und dem jeweils aktuellen Stand der Wissenschaft und Technik entsprechen müssen. Dies ergibt sich aus § 19 Abs. 1 S. 2 StandAG, wonach der abschließende Standortvorschlag in der Erwartung zu treffen ist,

<sup>111</sup> Art. 13 Abs. 1 Nr. i) IAEA Übereinkommen.

<sup>112</sup> „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“.

<sup>113</sup> § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG.

<sup>114</sup> § 4 Abs. 2 Nr. 3 StandAG.

*„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“.*

Insgesamt sind die Bestimmungen des StandAG somit auch mit den Anforderungen aus dem IAEA Übereinkommen an die Sicherheitskriterien des Endlagerstandorts zu vereinbaren.

## **B. Änderungen und Auslegung des StandAG**

In diesem Abschnitt wird zunächst aufgezeigt, welche Änderungen des StandAG aufgrund der internationalen Vorgaben notwendig sind (dazu unter I.). Weiterhin wird dargestellt, an welchen Stellen eine bestimmte Auslegung der Bestimmungen im StandAG geboten ist, um den internationalen Vorgaben gerecht zu werden (dazu unter II.). Abschließend werden weitere Änderungsoptionen dargestellt, die sich nicht aus den internationalen Vorgaben ergeben, jedoch in diesem Zusammenhang sinnvoll erscheinen könnten (dazu unter III.).

### **I. Zwingende Vorgaben**

Unter zwingenden Vorgaben werden im Rahmen des Gutachtens diejenigen Bestimmungen verstanden, die eine unbedingte Umsetzung in das nationale Recht erfordern. Änderungsbedarf bei den Regelungen zum Standortauswahlverfahren besteht, soweit die zwingenden Vorgaben (noch) nicht umgesetzt wurden bzw. die Regelungen des StandAG sogar im Widerspruch zu ihnen stehen.

Wie sich aus der Prüfung in Teil A dieses Gutachtens ergibt, stehen die Bestimmungen zur Durchführung des Standortauswahlverfahrens ganz überwiegend im Einklang mit den einschlägigen internationalen Vorgaben. Dies gilt jedoch nicht für die in der Aarhus-Konvention und der UVP-Richtlinie geregelten Bestimmungen zum Rechtsschutzzugang für anerkannte Nichtregierungsorganisationen.

#### **1) Verstoß gegen Art. 11 UVP-Richtlinie und Art. 9 Aarhus-Konvention**

Wie oben<sup>115</sup> dargestellt ist entgegen der Vorgaben in Art. 11 UVP-Richtlinie und Art. 9 Abs. 2 - 5 Aarhus-Konvention nicht gewährleistet, dass anerkannten Nichtregierungsorganisationen die Entscheidungen im Zusammenhang mit der UVP für das geplante Endlager vollumfänglich gerichtlich überprüfen lassen können. Denn ein wesentlicher Teil der UVP wird – wie ausgeführt – nach

---

<sup>115</sup> Vgl. Ausführungen unter A.I.3) und A.III.3).



§ 19 Abs. 4 S. 2 StandAG vor der abschließenden Standortentscheidung durchgeführt, welche per Gesetz verbindlich<sup>116</sup> für die spätere Endlagerebene vorgegeben wird. Da gegen ein Gesetz nur mit der Verfassungsbeschwerde geklagt werden kann und diese von Nichtregierungsorganisationen – soweit es nicht um eigene Rechte geht – grundsätzlich nicht erhoben werden kann, verstoßen die im StandAG bestehenden Regelungen zur UVP gegen Art. 11 UVP-Richtlinie und Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention.

#### a) **Keine Heilung durch richtlinienkonforme Auslegung**

Der Verstoß gegen die Rechtsschutzbestimmungen kann auch nicht durch richtlinien- bzw. völkerrechtskonforme Auslegung geheilt werden. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass die UVP im Rahmen der Endlagerebene nach § 9b Abs. 1a AtG vollständig durchgeführt wird, da § 9b Abs. 2, 2. Hs. AtG lediglich bestimmt, dass die UVP auf „*zusätzliche oder andere*“ Umweltauswirkungen beschränkt werden „*kann*“ (Hervorhebungen nur hier). Die im Gesetzestext gewählte Formulierung suggeriert ein Ermessen der handelnden Behörde. Um einen Verstoß mit dem Europarecht zu vermeiden, könnte die im Zulassungsverfahren handelnde Behörde somit das Standortentscheidungsgesetz nach § 20 StandAG so auslegen, dass sich die Bindungswirkung der gesetzlichen Standortentscheidung nicht auf die UVP erstreckt. Dieses wäre jedoch nur denkbar, wenn die UVP im Text des Standortentscheidungsgesetzes nicht ausdrücklich normiert werden würde. Die Behörde könnte dann erneut eine vollständige UVP durchführen und so die verwaltungsgerichtliche Beklagbarkeit durch Nichtregierungsorganisationen gewährleisten. Sollte die nachträgliche UVP von der UVP im Vorfeld der gesetzlichen Standortentscheidung so maßgeblich abweichen, dass der gesetzlich festgelegte Standort nicht (mehr) in Betracht kommt, stünde die Genehmigungsbehörde jedoch in der Zwickmühle, entweder gegen das Standortentscheidungsgesetz sowie § 20 Abs. 3 StandAG zu verstoßen oder das Ergebnis der erneuten UVP jedenfalls teilweise zu missachten.

Die richtlinien- bzw. völkerrechtskonforme Auslegung führt folglich zu keinem praktikablen Ergebnis, mag sie auch ein eventuelles Vertragsverletzungsverfahren abwenden werden können.

---

<sup>116</sup> Vgl. § 20 Abs. 3 StandAG.

## b) Keine Heilung durch Verwerfung nationalen Rechts durch die Behörde

Soweit das Standortentscheidungsgesetz nach § 20 StandAG auch eine normative Festlegung der UVP treffen würde, könnte die Behörde jedenfalls überhaupt keine erneute UVP durchführen, ohne gegen nationales Recht zu verstoßen.

Gegebenenfalls könnte die Behörde die gesetzliche Festlegung der UVP „verwerfen“ und den Verstoß gegen die UVP-Richtlinie und die Aarhus-Konvention durch Durchführung einer erneuten UVP heilen. Es ist allerdings umstritten, ob die Verwaltung eine „Verwerfungspflicht“ trifft, wenn nationales Recht gegen internationales Recht verstößt. Denn hierdurch würde die handelnde Behörde gegen den Grundsatz des Art. 20 Abs. 3 GG verstoßen, nach dem die Verwaltung an Recht und Gesetz gebunden ist. In Bezug auf das Europarecht besteht nach ständiger Rechtsprechung des EuGH zwar eine Verpflichtung der Verwaltung, bei einem Verstoß gegen unmittelbar wirkendes Unionsrecht die Vorschriften des nationalen Rechts unangewendet zu lassen.<sup>117</sup> Fraglich ist allerdings, ob eine „Verwerfungspflicht“ der Verwaltung auch bei Unionsrecht besteht, welches die Mitgliedstaaten lediglich zur Umsetzung der Vorgaben in nationales Recht verpflichtet.<sup>118</sup> Für eine Verwerfungspflicht wird der sich aus Art. 23 Abs. 1 S. 1 GG ergebende Anwendungsvorrang des Unionsrechts angeführt, welches somit ebenfalls Recht i.S.d. Art. 20 Abs. 3 GG sei und im Falle eines Verstoßes das nationale Recht überlagere.<sup>119</sup> Unseres Erachtens spricht gegen eine solche Verwerfungspflicht die damit einhergehende erhebliche Rechtsunsicherheit.<sup>120</sup>

Verwirft die Behörde das Gesetz nicht und führt keine vollständige nachträgliche UVP durch, die durch die Nichtregierungsorganisationen beklagbar wäre, besteht der Verstoß gegen Art. 11 UVP-Richtlinie und Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention fort. Wenn die Behörde hingegen die gesetzlichen Vorgaben des Standortentscheidungsgesetzes verwirft und eine vollständige nachträgliche UVP durchführt, droht wiederum die Gefahr, dass die UVP maßgeblich voneinander abweichen und die

<sup>117</sup> EuGH, Urteil „Fratelli Constanzo“ v. 22.6.1989, Rs. C-103/88 Rn. 28 ff.; EuGH, Urteil „Fiammiferi“ v. 9.9.2003, Rs. C-198/01.

<sup>118</sup> Zustimmend *Streinz*, Europarecht, 8. Aufl., Rn. 256; *Kahl* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, EUV Art. 4 Rn. 94.; *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Vorbemerkung zu §§ 14 a bis 14 n UVPG, Rn. 29; kritisch *Stettner* in: *Dauses*, EU-Wirtschaftsrecht, 31. EL, 2012, A. IV. Gemeinschaftsrecht und nationales Recht Rn. 15.

<sup>119</sup> *Kahl* in: *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 4. Aufl., 2011, EUV Art. 4 Rn. 94.

<sup>120</sup> So auch *Stettner* in: *Dauses*, EU-Wirtschaftsrecht, 31. EL, 2012, A. IV. Gemeinschaftsrecht und nationales Recht Rn. 15.

gesamte Standortentscheidung leerläuft. Der nationale Gesetzgeber kann von einer vollständigen und korrekten Umsetzung von Richtlinien auch nicht mit der Begründung absehen, dem Unionsrecht komme ohnehin Anwendungsvorrang zu bzw. der Begünstigte könne sich notfalls auf die unmittelbare Wirkung der Richtlinie berufen.

## 2) Zwischenergebnis

Zusammenfassend lässt sich das StandAG nicht in befriedigender Weise mit den Vorgaben zum Rechtsschutz aus der UVP-Richtlinie und der Aarhus-Konvention in Einklang bringen. Da der nationale Gesetzgeber in Bezug auf die Beklagbarkeit durch Nichtregierungsorganisationen auch keinen Umsetzungsspielraum hat, besteht insoweit aus unserer Sicht ein notwendiger Änderungsbedarf.

## II. Völker- und europarechtskonforme Auslegung

Bis auf die Regelungen zum Rechtsschutz sind die einschlägigen völker- und europarechtlichen Vorgaben im Standortauswahlverfahren hinreichend umgesetzt worden. Einige Bestimmungen des StandAG sind jedoch auch einer Auslegung zugänglich, die den Vorgaben des Völker- und Europarechts widersprechen könnte. Ein solches Ergebnis muss unbedingt vermieden werden. Insbesondere bei in folgenden Fällen sind die internationalen Vorgaben bei der Auslegung zu beachten:

### 1) Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach den internationalen Bestimmungen muss die Öffentlichkeitsbeteiligung in „effektiver“<sup>121</sup> Weise durchgeführt werden zu einem Zeitpunkt, „wenn alle Optionen noch offen sind“.<sup>122</sup> Zudem ist sicherzustellen, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entscheidung „angemessen berücksichtigt“<sup>123</sup> wird.

Im StandAG ist zwar eine frühzeitige und durchgängige Beteiligung der Öffentlichkeit vorgesehen, jedoch sind bedingt durch die stufenweise gesetzliche Festlegung der Zwischenentscheidungen im Standortauswahlverfahren im Rahmen der Legalplanung schon früh nicht mehr „alle Optionen offen“. Zudem beschränkt sich die

---

<sup>121</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 2 Aarhus-Konvention, Art. 8 Abs. 1 SEA-Protokoll, Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie, Art. 6 Abs. 2 SUP-Richtlinie.

<sup>122</sup> Art. 6 Abs. 4 Aarhus-Konvention., Art. 8 Abs. 1 SEA-Protokoll, Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie.

<sup>123</sup> Art. 6 Abs. 8 Aarhus-Konvention, Art. 11 Abs. 1 lit. c) i.V.m. Art. 8 SEA-Protokoll, Art. Art. 8 UVP-Richtlinie, Art. 8 SUP-Richtlinie.

Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG auf Informationspflichten und Stellungnahmerechte. Die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung sind nach § 9 Abs. 1 S. 4 StandAG zwar „*bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen*“, ein besonderes Gewicht gegenüber anderen Belangen wird der Öffentlichkeitsbeteiligung in dem Standortauswahlverfahren jedoch nicht eingeräumt. Nur auf der letzten Stufe des Standortauswahlverfahrens, im Rahmen des abschließenden Standortvorschlags, werden die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 19 Abs. 1 S. 1 StandAG gleichwertig neben den anderen privaten und öffentlichen Belangen in die Abwägung eingestellt. Zu diesem Zeitpunkt sind jedoch umfangreiche Vorentscheidungen bereits durch gesetzliche Festlegung (etwa der Entscheidungsgrundlagen nach § 4 Abs. 5 StandAG und der Standorte für die über- bzw. untertägige Erkundung nach § 14 Abs. 2 S. 5 und § 17 Abs. 2 S. 4 StandAG) getroffen worden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist allerdings nur „*effektiv*“ im Sinne der internationalen Vorgaben, wenn sie nicht zu einer bloßen Formalie reduziert wird, indem sie im weiteren Verfahren lediglich untergeordnete Berücksichtigung findet. Insofern ist mit Blick auf die internationalen Bestimmungen zu beachten, dass die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 9, 10 StandAG auch bei den anderen als nach § 19 Abs. 1 S. 1 StandAG ergehenden Entscheidungen im Standortauswahlverfahren keine nur untergeordnete Rolle spielen dürfen.

## 2) **Grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren**

Die Vorgaben zur Durchführung grenzüberschreitender Beteiligungsverfahren bei der UVP, die sich aus Art. 7 UVP-Richtlinie und Art. 5 Espoo-Konvention ergeben, sind im Standortauswahlverfahren insbesondere durch den Verweis in § 18 Abs. 4 S. 2 StandAG auf die §§ 8, 9a, 9b UVPG umgesetzt. Die entsprechenden Bestimmungen für die grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren im Rahmen der SUP aus Art. 7 SUP-Richtlinie und Art. 10 SEA-Protokoll erfahren eine hinreichende Umsetzung durch die Regelungen zur Durchführung der SUP im UVPG. Demgegenüber fordert das StandAG selbst nur eine grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung, nicht hingegen die Beteiligung der nachbarstaatlichen Öffentlichkeit (vgl. § 11 Abs. 3 StandAG i.V.m. § 14j Abs. 1 und § 8 UVPG) und dies auch nur, wenn die zuständige Behörde dies „*für erforderlich*“ hält. Würde § 11 Abs. 3 StandAG als abschließende Bestimmung verstanden werden, blieben die grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren folglich hinter den Vorgaben der SUP-Richtlinie und des SEA-Protokolls zurück. Insofern ist zu beachten, dass § 11 Abs. 3 StandAG nicht dahingehend ausgelegt wird, dass die übrigen Bestimmungen im UVPG zur Durchführung der SUP einschließlich § 14j Abs. 2 UVPG und der im UVPG geregelten grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zur Anwendung kommen.

### 3) Durchführung der SUP

Wie zuvor unter 2) ausgeführt, könnte die Formulierung des § 11 Abs. 3 StandAG vermuten lassen, dass die Vorschriften im UVPG zur Durchführung der SUP nur eingeschränkt zur Anwendung kommen, jedenfalls in Bezug auf die grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren. Eine solche Einschränkung der SUP würde jedoch den Vorgaben der SUP-Richtlinie und des SEA-Protokolls widersprechen. Eine solche einschränkende Auslegung von § 11 Abs. 3 StandAG ist daher zu vermeiden.

### 4) Behördenstruktur

Wie ausgeführt<sup>124</sup> lässt sich die für das Standortauswahlverfahren vorgesehene Behördenstruktur und Aufgabenverteilung zwischen BfE und BfS grundsätzlich mit der Entsorgungs-Richtlinie vereinbaren. Um zu verhindern, dass die „*tatsächliche Unabhängigkeit*“<sup>125</sup> des BfE in der Praxis unterlaufen wird, sollte jedoch im Hinblick auf die umfassende Weisungsbefugnis des BMUB<sup>126</sup> gegenüber BfE und BfS darauf geachtet werden, dass im Ergebnis nicht das BMUB das Standortauswahlverfahren durch Ausübung von Weisungen komplett steuert und die Trennung zwischen Regulierungsbehörde und Vorhabenträger obsolet würde. Die Ausübung der Weisungsbefugnis im üblichen Rahmen dürfte der Unabhängigkeit des BfE jedoch, wie oben ausgeführt,<sup>127</sup> nicht grundsätzlich entgegenstehen.

Gleichermaßen ist Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie vom BfE bei der Ausübung seiner sich überschneidenden Aufgaben<sup>128</sup> bei der Standortauswahl und der Endlagerebene zu beachten. Insofern sollte das BfE bei seiner Genehmigungsentscheidung nach § 9a Abs. 1b S. 2 i.V.m. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG darauf achten, dass die Bewertung, ob das Endlager die Anforderungen an die Schadensvorsorge erfüllt, keine bloße Wiederholung der vom BfE im Rahmen des Standortvorschlags nach § 19 Abs. 1 S. 2 StandAG getroffenen Entscheidung darstellt.

### 5) Sicherheitsanforderungen

Das StandAG selbst gibt noch keine konkreten Anforderungen an die Sicherheit des Endlagerstandorts vor. Demgegenüber machen Art. 13 Abs. 1 Nr. i) und ii)

---

<sup>124</sup> Vgl. oben A.V.4) a).

<sup>125</sup> Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie.

<sup>126</sup> Ausführlich dazu oben A.V.4) a) aa).

<sup>127</sup> Vgl. oben A.V.4) a) aa).

<sup>128</sup> Ausführlich dazu oben A.V. 4) a) bb).

IAEA-Übereinkommen sowie Art. 13 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 IAEA-Übereinkommen konkretere Vorgaben zur Bewertung und Sicherstellung der standortbezogenen Sicherheitsfaktoren. Die Kommission sollte daher diese Anforderungen bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen für das Standortauswahlverfahren einschließlich der allgemeinen Sicherheitsanforderungen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG berücksichtigen. Andernfalls verstieße zwar nicht das StandAG, jedoch gegebenenfalls das nach § 4 Abs. 5 StandAG zu beschließende Gesetz, welches u.a. die Sicherheitsanforderungen enthalten soll, gegen das IAEA-Übereinkommen.

### III. Weitere Änderungsoptionen

Weitere Änderungen sind mit Blick auf die internationalen Vorgaben aus unserer Sicht nicht geboten. Dennoch bieten sich diesbezüglich weitere Änderungsoptionen insbesondere hinsichtlich der Behördenstruktur (1) und der Öffentlichkeitsbeteiligung (2) an. In diesem Zusammenhang könnten auch redaktionelle Änderungen des StandAG angedacht werden (3).

#### 1) Behördenstruktur

Zur Sicherstellung der „*tatsächlichen Unabhängigkeit*“ der Regulierungsbehörde i.S. von Art. 6 Abs. 2 Entsorgungs-Richtlinie bietet sich eine Neuordnung der Behörden und Aufgabenverteilung im Zusammenhang mit der Suche, der Errichtung und dem Betrieb von Endlagern für radioaktive Abfallstoffe an. Der von der AG 2 als Beschlussvorlage zur Kommissionsitzung am 2. März 2015 erarbeitete Lösungsvorschlag<sup>129</sup> würde den Vorgaben der Entsorgungs-Richtlinie umfassend gerecht. Denn durch die Übertragung sämtlicher Aufgaben des Vorhabenträgers auf eine bundeseigene Gesellschaft würde vermieden, dass das oben beschriebene Szenario,<sup>130</sup> nach dem das BMUB das Standortauswahlverfahren insgesamt durch Ausübung der Weisungsbefugnis auf das BfS als Vorhabenträger und das BfE als Regulierungsbehörde steuern könnte, eintritt. Durch Zusammenfassung sämtlicher Regulierungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben im Bereich der Entsorgung und Endlagerung radioaktiver Abfallstoffe in einer Behörde bestünde zwar grundsätzlich weiterhin die Möglichkeit, dass die Entscheidungen der Behörde auf Standortauswahl- und Genehmigungsebene nicht gänzlich unabhängig voneinander getroffen werden. Diese Behörde würde jedoch insgesamt ein größeres Aufgabenspektrum haben als das BfE nach den derzeitigen Regelungen, so dass eine

---

<sup>129</sup> Vgl. Eckpunktepapier zum Thema „Behördenstruktur“, K-Drs. 91 S. 2 f.

<sup>130</sup> Vgl. A.V.4) a) aa).

intrabehördliche Zuständigkeitsverteilung, die Auswahl- und Genehmigungsentscheidungen strukturell trennt, einfacher wäre als derzeit in dem eher kleinen BfE.

Die weiteren Vorteile, die in dem Lösungsvorschlag der AG 2 aufgezählt werden, sprechen ebenfalls für eine Neuordnung der Behördenstruktur, stehen jedoch in keinem Zusammenhang mit den Bestimmungen der Entsorgungs-Richtlinie oder anderen internationalen Vorgaben.

## 2) Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind im StandAG vor allem solche zur Bereitstellung von Informationen und der Gelegenheit zur Stellungnahme. Auch die nach § 10 StandAG durchzuführenden Bürgerversammlungen haben ihren Schwerpunkt auf der Information<sup>131</sup> der Öffentlichkeit und der Ermittlung der Akzeptanz<sup>132</sup> des Standortauswahlverfahrens. Im Rahmen der Fortentwicklung des Verfahrens zur Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 4 StandAG könnte daher angedacht werden, die Öffentlichkeit auch an der Entwicklung von Entscheidungsgrundlagen, Kriterien und ggf. Lösungsvorschlägen z.B. nach dem Vorbild sogenannter „Planungszellen“<sup>133</sup> zu beteiligen. Die Schaffung solcher substantiellen Mitwirkungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit könnte nicht nur die Akzeptanz fördern, sondern auch die „Effektivität“<sup>134</sup> der Öffentlichkeitsbeteiligung steigern und somit die internationalen Vorgaben noch besser erfüllen.

Ebenso könnte überlegt werden, die Pflicht zur Berücksichtigung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich zu konkretisieren. Wo bislang nur gefordert ist, das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung „zu berücksichtigen“,<sup>135</sup> könnte etwa geregelt werden, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung in jede Abwägungsentscheidung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens einzustellen ist. Dadurch würde die jeweilige Behörde verpflichtet, vor ihrer Entscheidung die Stellungnahmen der Öffentlichkeit intensiv zu würdigen und gleichermaßen wie andere öffentliche und private Belange abzuwägen.

---

<sup>131</sup> Vgl. Pflicht zur Auslegung der Unterlagen gem. § 10 Abs. 3 StandAG.

<sup>132</sup> Vgl. § 10 Abs. 4 S. 2 StandAG.

<sup>133</sup> Entwickelt von *Dienel, Peter C.*, „Wie können die Bürger an Planungsprozessen beteiligt werden? Planwahl und Planungszelle als Beteiligungsverfahren“, in: *Der Bürger im Staat*, Heft 3/1971, S. 151–156.

<sup>134</sup> Vgl. Vorgaben hierzu in Art. 6 Abs. 2 Aarhus-Konvention, Art. 8 Abs. 1 SEA-Protokoll, Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie, Art. 6 Abs. 2 SUP-Richtlinie.

<sup>135</sup> § 9 Abs. 1 S. 4 StandAG.

Schließlich hängt die Frage, ob die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Form, wie sie im StandAG geregelt ist, „effektiv“<sup>136</sup> ist, auch davon ab, ob und wie die einzelnen Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in dem Verfahren beachtet und umgesetzt werden. Die Konsequenz eines Verstoßes gegen die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist im StandAG nicht geregelt und auch eine gerichtliche Durchsetzung der Regelungen ist wohl nur im Rahmen der Klage gegen den Feststellungsbescheid nach § 17 Abs. 4 S. 1 StandAG möglich. Denn die weiteren Entscheidungen im Standortauswahlverfahren spielen sich entweder verwaltungsmäßig ab oder werden durch Gesetze beschlossen. Die Gesetze sind zwar grundsätzlich vor dem Bundesverfassungsgericht angreifbar, eine Überprüfung, ob die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung eingehalten wurden, wird dieses jedoch aufgrund des begrenzten Prüfungsumfanges bei der Verfassungsbeschwerde<sup>137</sup> nicht vornehmen. Eine Verletzung der Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung kann folglich in dem weiteren Verfahren kaum noch gerügt werden. Die bislang einzige Überprüfungsmöglichkeit ergibt sich aus § 17 Abs. 4 StandAG, wonach der Feststellung der Einhaltung der Bestimmungen des StandAG beim gesamten bisherigen Standortauswahlverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht angegriffen werden kann. Damit kann auch ein Verstoß gegen die Öffentlichkeitsbeteiligung im bisherigen Verfahren gerügt werden. Allerdings regelt das StandAG nicht, was passiert, wenn das Gericht einen Verstoß gegen Vorgaben des StandAG feststellt. Dem StandAG lässt sich weder entnehmen, wie ein Verstoß noch nachträglich geheilt werden könnte, noch ist bestimmt, ob und wie Verfahrensabschnitte, die vom Verstoß betroffen sind, wiederholt werden müssen. Die zuvor im Rahmen des Standortauswahlverfahrens erlassenen Gesetze<sup>138</sup> dürften jedenfalls unbeschränkt weiter gelten. Insofern könnte überlegt werden, weitere Möglichkeiten zur Veranlassung einer gerichtlichen Überprüfung des Standortauswahlverfahrens in das StandAG einzufügen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass eine Mehrzahl an Klagemöglichkeiten auch zu einer erheblichen Verzögerung des ohnehin schon über einen langen Zeitraum angelegten Standortauswahlverfahrens führen könnten.

---

<sup>136</sup> Im Sinne der Art. 6 Abs. 2 Aarhus-Konvention, Art. 8 Abs. 1 SEA-Protokoll, Art. 6 Abs. 4 UVP-Richtlinie, Art. 6 Abs. 2 SUP-Richtlinie.

<sup>137</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 90 ff. BVerfGG.

<sup>138</sup> Die insb. nach den §§ 14 Abs. 2 S. 5, 17 Abs. 2 S. 4 und, 20 Abs. 2 S. 1 StandAG vorgesehen sind.



### 3) Redaktionelle Änderungen

Im Zuge von Änderungen des StandAG könnten auch die Verweise auf § 11 Abs. 3 StandAG in den §§ 13 Abs. 4, 15 Abs. 2 S. 2, 16 Abs. 3, 18 Abs. 2 S. 2 und 19 Abs. 1 S. 4 StandAG gestrichen werden. Denn § 11 Abs. 3 StandAG ist nach seinem Wortlaut nur in den dort bestimmten Fällen anwendbar. § 11 Abs. 3 StandAG lautet:

*„Hält die zuständige Behörde im Rahmen der vor den Entscheidungen nach § 14 Absatz 2 und § 17 Absatz 2 durchzuführenden Strategischen Umweltprüfungen eine grenzüberschreitende Behördenbeteiligung für erforderlich, findet § 14j Absatz 1 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung Anwendung. Hält die zuständige Behörde im Falle des § 17 Absatz 3 eine grenzüberschreitende Behördenbeteiligung für erforderlich, findet § 8 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechende Anwendung.“*

Die Verweise auf § 11 Abs. 3 StandAG in den §§ 13 Abs. 4, 15 Abs. 2 S. 2, 16 Abs. 3, 18 Abs. 2 S. 2 und 19 Abs. 1 S. 4 StandAG laufen mithin leer, da diese nicht zu den vom § 11 Abs. 3 StandAG erfassten Fällen gehören.

Zudem könnte die in § 11 Abs. 3 StandAG vorgenommene Verweisung auf § 14j Abs. 1 UVPG in einer Verweisung auf den gesamten § 14j UVPG geändert werden, da im Rahmen der SUP die Vorschriften des UVPG ohnehin vorrangig sind.<sup>139</sup>

## C. Änderungsvorschläge

in diesem Abschnitt werden konkrete Vorschläge zur Gesetzesänderung, teilweise mit Formulierungsvorschlägen, vorgestellt und in Bezug auf die internationalen Bestimmungen und ihre Umsetzbarkeit bewertet.

### I. Rechtsschutz

Änderungsbedarf besteht, wie dargestellt,<sup>140</sup> vor allem hinsichtlich der Klagemöglichkeit von Nichtregierungsorganisationen in Bezug auf die UVP beim Standortauswahlverfahren. Da das Rechtsschutzdefizit nach den internationalen Vorgaben ausschließlich in Bezug auf die Überprüfbarkeit der UVP besteht, sind grundsätzlich mehrere Lösungswege denkbar. Allerdings kann im Rahmen der Standortauswahl wegen der verbindlichen Vorentscheidung in Bezug auf die Endlagergeneh-

<sup>139</sup> Ausführlich dazu oben A.II.2) b) und B.II.2).

<sup>140</sup> Vgl. Ausführungen zu A.I.3) und A.III.3).

migung nicht auf eine standortbezogene UVP verzichtet werden,<sup>141</sup> so dass, um nicht vom Konzept der Legalplanung und der Verbindlichkeit der Standortauswahlentscheidung abzuweichen, die gesetzliche Einführung einer zusätzlichen Klagemöglichkeit sinnvoll erscheint.

Die Einführung einer zusätzlichen Klagemöglichkeit könnte in der Erweiterung der Beschwerdebefugnis im Rahmen der Verfassungsbeschwerde erfolgen, so dass auch Nichtregierungsorganisationen gegen das abschließende Standortentscheidungsgesetz Verfassungsbeschwerde einlegen können. Allerdings würde dies eine starke Abweichung vom bisherigen System der Klagemöglichkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht darstellen. Zudem wäre der Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts beschränkt auf die Prüfung der Vereinbarkeit des Standortentscheidungsgesetzes mit den Grundrechten und den in Art. 20 Abs. 4, 33, 38, 101, 103 und 104 GG<sup>142</sup> enthaltenen Rechte. Eine Überprüfung der UVP würde folglich in diesem Rahmen kaum erfolgen, so dass die Einführung einer zusätzlichen verwaltungsgerichtlichen Klagemöglichkeit vorzuziehen ist.

So könnte eine zu § 17 Abs. 4 StandAG vergleichbare Regelung auch in Bezug auf den Standortvorschlag nach § 19 Abs. 1 S. 1 StandAG getroffen werden und als neuer Absatz 3 in § 19 StandAG eingefügt werden. Folgende Formulierung bietet sich an:

*„(3) Vor Übermittlung des Standortvorschlags nach Absatz 2 Satz 1 stellt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung durch Bescheid fest, ob die vertiefte geologische Erkundung und der abschließende Standortvergleich nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes erfolgt sind und der Standortvorschlag diesen Anforderungen und Kriterien entspricht. Der Bescheid ist in entsprechender Anwendung der Bestimmungen über die öffentliche Bekanntmachung von Genehmigungsbescheiden der in § 7 Absatz 4 Satz 3 des Atomgesetzes genannten Rechtsverordnung öffentlich bekannt zu machen. Für Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung nach Satz 1 findet das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753) Anwendung. Einer Nachprüfung der Entscheidung in einem Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf es nicht. Über Klagen gegen die Entscheidung nach Satz 1 entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht.“*

---

<sup>141</sup> Vgl. A.I.4) a).

<sup>142</sup> Vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 90 ff. BVerfGG.

Alternativ könnte auch § 20 Abs. 1 StandAG um eine Klagemöglichkeit ergänzt werden, so dass die Vorschrift sich folgendermaßen liest:

*„(1) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit überprüft, dass das Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde. Das Ergebnis der Überprüfung stellt es durch Bescheid fest, der selbstständig vor dem Bundesverwaltungsgericht anfechtbar ist. Für Rechtsbehelfe gegen die Entscheidung nach Satz 2 findet das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753) Anwendung. Über Klagen gegen die Entscheidung nach Satz 1 entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht. Die Bundesregierung schlägt dem Deutschen Bundestag in Form eines Gesetzentwurfs einen Standort vor.“*

Beide Regelungen würden Nichtregierungsorganisation die Möglichkeit einräumen, die standortbezogene UVP gerichtlich überprüfen zu lassen und somit den Verstoß gegen die Vorgaben aus Art. 11 UVP-Richtlinie und Art. 9 Aarhus-Konvention beseitigen. Die Erweiterung von § 19 StandAG um einen dritten Absatz bietet sich angesichts des bereits existierenden Vorbilds für die Regelung in § 17 Abs. 4 StandAG an. Die Änderung von § 20 Abs. 1 StandAG hätte hingegen den Vorteil, dass ein möglicherweise absurdes Ergebnis vermieden werden würde, bei dem das BMUB dieselbe Frage nochmal selbstständig prüft und entscheidet, welche zuvor gerichtlich geklärt wurde (in einem möglichen Klageverfahren nach § 17 Abs. 4 bzw. dem vorgeschlagenen § 19 Abs. 3 StandAG).

In der Umsetzung werden sich beide vorgestellten Alternativen nicht erheblich unterscheiden. In jedem Fall führt die zusätzliche Klagemöglichkeit zu dem Risiko einer Verzögerung des Standortauswahlverfahrens, da erst nach einer gerichtlichen Entscheidung das abschließende Standortentscheidungsgesetz erlassen werden dürfte. Im Übrigen dürften sich Aufwand und Kosten der Gesetzesänderung auf das möglicherweise zu führende Gerichtsverfahren beschränken.

## II. Öffentlichkeitsbeteiligung

Zwar erfüllen die Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG jedenfalls die Mindestanforderungen, die sich aus den internationalen Verträgen und EU-Richtlinien ergäben. Allerdings bestehen verschiedentlich Möglichkeiten, die Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung noch zu verbessern.<sup>143</sup> Insbesondere

---

<sup>143</sup> Vgl. dazu Ausführungen unter B.III.2).

ließe sich die Pflicht zur Berücksichtigung des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung vor jeder Entscheidung im Standortauswahlverfahren einfach konkretisieren. Nach dem Vorbild von § 19 Abs. 1 S. 1 StandAG könnte etwa auch hinsichtlich der Auswahl der Standorte für die über- und untertägigen Erkundungen bestimmt werden, dass das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der jeweiligen Auswahlentscheidung zu berücksichtigen ist. So könnte entweder der jeweilige Vorschlag des Vorhabenträgers nach § 13 Abs. 1 S. 1 bzw. 16 Abs. 2 StandAG von einer Abwägung sämtlicher öffentlicher und privater Belange und dem Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung abhängig gemacht werden oder alternativ bei der Überprüfung dieser Vorschläge durch das BfE gem. § 14 Abs. 1 bzw. § 17 Abs. 1 StandAG bestimmt werden, dass dabei auch eine Abwägung der öffentlichen und privaten Belange sowie des Ergebnisses der Öffentlichkeitsbeteiligung zu erfolgen hat. Die konkreten Formulierungen hängen dabei von der jeweiligen Norm ab.

### III. Sicherheitsanforderungen

Die Vorgaben aus Art. 13 Abs. 1 Nr. i) und ii) IAEA-Übereinkommen und Art. 13 Abs. 2 i.V.m. Art. 11 IAEA-Übereinkommen zu den Sicherheitsanforderungen bei der Auswahl des Endlagerstandorts haben noch keinen Niederschlag im StandAG gefunden.<sup>144</sup> Dies steht einer Vereinbarkeit des StandAG mit dem IAEA-Übereinkommen – wie zuvor dargelegt<sup>145</sup> – zwar nicht entgegen, weil die konkreten Sicherheitsanforderungen für das Standortauswahlverfahren in einem weiteren Gesetz<sup>146</sup> festgelegt werden sollen. Allerdings könnte eine Klarstellung im StandAG sinnvoll sein, um die Einhaltung der völkerrechtlichen Verpflichtungen gesetzlich festzulegen. Zu diesem Zweck könnten etwa in § 4 Abs. 5 StandAG ein Verweis auf die Einhaltung der Vorgaben des IAEA-Übereinkommens eingefügt werden:

*„Die Ausschlusskriterien, die Mindestanforderungen, die Abwägungskriterien und die weiteren Entscheidungsgrundlagen werden von der Kommission unter Berücksichtigung völkerrechtlicher Verpflichtungen, insbesondere aus dem „Gemeinsamen Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle“ (BGBl. II 1998 S. 1752), als Empfehlung erarbeitet und vom Deutschen Bundestag als Gesetz beschlossen.“*

<sup>144</sup> Vgl. Ausführungen unter A.VI.3) und B.II.5).

<sup>145</sup> Vgl. Ausführungen unter A.VI.3) und B.II.5).

<sup>146</sup> Vgl. § 4 Abs. 5 i.V.m. § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG.

#### **IV. Sonstige Änderungen**

Weitere Änderungen des StandAG sind nach dem Ergebnis der obigen Prüfung mit Blick auf die internationalen Vorgaben nicht erforderlich. Im Zuge einer Änderung des StandAG erscheint es jedoch sinnvoll, § 11 Abs. 3 StandAG so zu überarbeiten, dass der Verweis auf § 14j UVPG die komplette Vorschrift und nicht lediglich § 14j Abs. 1 UVPG umfasst.

Dr. Olaf Däuper  
Rechtsanwalt

Indra von Mirbach  
Rechtsanwältin