
Bericht der Vorsitzenden der Arbeitsgruppe 2: Rechtsschutz im Standortauswahl- und Genehmigungsverfahren

20./21. Sitzung der Kommission am 21./22. Januar 2016

Die Arbeitsgruppe 2 „Evaluierung“ (AG 2) hat sich im engen Kontakt mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) in ihrer 2., 3., 4., 7., 8., 9., 10., 11., 12. und 13. Sitzung sowie in einer gemeinsamen Sitzung mit der Arbeitsgruppe 1 ausführlich mit der möglichst effizienten Gewährung von Rechtsschutz im Standortauswahlverfahren nach dem Standortauswahlgesetz (StandAG) sowie im sich anschließenden Genehmigungsverfahren nach dem Atomgesetz (AtG) beschäftigt und dabei insbesondere die Vereinbarkeit der bestehenden gesetzlichen Regelungen mit den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts intensiv geprüft. Ergänzend wurde die Frage erörtert, inwieweit über das gemeinschaftsrechtlich zwingend Gebotene hinaus weitere Rechtsschutzoptionen vorzusehen sind. Zur Unterstützung der Arbeit der Kommission wurden zwei Rechtsgutachten (K-MAT 37a und K-MAT 37b) in Auftrag gegeben.

Die Kommission gelangte auf Grundlage dieser Rechtsgutachten in ihrem Beschluss vom 3. Juli 2015 (K-Drs. 114 neu) zu der Feststellung, dass der derzeit im StandAG gewährte Rechtsschutz gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen der Richtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie) nicht genügt. Die Richtlinie verlangt bei Vorhabengenehmigungen, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig ist, dass Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit eingeräumt werden muss, die materiell-rechtliche und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit des abschließenden Akts des Genehmigungsverfahrens (gerichtlich) überprüfen zu lassen.

Vorliegend wäre dies die Endlagerebene nach § 9b Absatz 1a AtG. Zu dieser Genehmigung gehört aber auch die gemäß § 20 Absatz 2 Satz 1 StandAG vom Deutschen Bundestag in Gesetzesform („Legalplanung“) zu beschließende Standortentscheidung einschließlich der vorangegangenen Verfahrensschritte, insbesondere die nach § 19 Absatz 1 StandAG durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Standortentscheidung des Gesetzgebers ist aber gemäß § 20 Absatz 3 StandAG allgemein verbindlich, also abschließend, und wäre mithin – einschließlich der vorgelagerten Umweltverträglichkeitsprüfung – der gerichtlichen Nachprüfung im Rahmen des Rechtsschutzes gegen die Endlagerebene nach § 9b AtG entzogen.

Verfassungsrechtlicher Rechtsschutz gegen die Standortentscheidung des Gesetzgebers nach § 20 Absatz 2 Satz 1 StandAG stellt insoweit keinen adäquaten Ersatz dar, als hierbei allein das Grundgesetz als Prüfungsmaßstab herangezogen würde und keine Überprüfungsmöglichkeit der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit für Nichtregierungsorganisationen besteht; diese wären mangels eigener Betroffenheit für die Verfassungsbeschwerde zudem auch nicht beschwerdebefugt.

Die von der Kommission eingeholten Gutachten haben zur Lösung dieser Problematik unterschiedliche Wege aufgezeigt; benannt wurde u.a. die Gewährung von zusätzlichem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz in den §§ 19 oder 20 StandAG, die Abschwächung der Bindungswirkung der gesetzlichen Standortentscheidung sowie der gänzliche Verzicht auf das Instrument der Legalplanung.

Ergänzend wurde in der Arbeitsgruppe 2 die Implementierung einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle im Nachgang zur gesetzlichen Standortentscheidung diskutiert.

Die Arbeitsgruppe 2 ist im Verlauf der Diskussion zuletzt zu der Einschätzung gelangt, dass eine Kombination verschiedener Lösungsansätze am besten geeignet erscheint, dem bestehenden gemeinschaftsrechtlichen Rechtsschutzdefizit zu begegnen, ohne dabei das Prinzip der Legalplanung aufzugeben:

In § 19 StandAG sollte eine dem § 17 Absatz 4 StandAG nachgebildete Rechtsschutzmöglichkeit implementiert werden, welche im Vorfeld der Standortentscheidung des Deutschen Bundestages eine umfassende und möglichst abschließende Überprüfung des Standortauswahlverfahrens einschließlich aller Vorprüfungen und Zwischenschritte erlaubt. Hierzu wäre es erforderlich, dass das BfE den Standortvorschlag nach § 19 Absatz 1 StandAG im Vorfeld der Zuleitung an das BMUB in einer klagefähigen Form allgemein bekannt gibt. Der verwaltungsgerichtliche Instanzenzug sollte hier – wie im geltenden § 17 StandAG – auf das Bundesverwaltungsgericht beschränkt bleiben.

Ein möglicher Formulierungsvorschlag für § 19 ist als Anlage 1 beigelegt.

Ergänzend sollte in § 20 StandAG klargestellt werden, dass es sich bei dem Standortvorschlag der Bundesregierung nach § 20 Absatz 1 Satz 2 StandAG um den Standortvorschlag des BfE nach § 19 Absatz 1 StandAG handelt. Die formelle Prüfung des Verfahrens durch das BMUB nach § 20 Absatz 1 Satz 1 StandAG kann mit Blick auf die neu zu schaffende Möglichkeit der Prüfung durch das Bundesverwaltungsgericht hingegen entfallen; intern wird das federführende Ressort den Gesamtvorgang im Zuge der Vorbereitung einer Kabinetttvorlage ohnehin noch einmal intensiv prüfen und bewerten.

Zudem sollte in § 20 Absatz 3 StandAG klargestellt werden, dass auf der Grundlage der verbindlichen Standortentscheidung nach Absatz 2 Satz 1 die Eignung des Vorhabens im Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen ist. Noch im einzelnen in der Diskussion ist dabei in der AG 2, wie weit die Bindungswirkung nach § 20 Absatz 3 Satz 1 StandAG konkret gehen soll.

Ein möglicher Formulierungsvorschlag für § 20 ist als Anlage 2 beigefügt.

Der bislang in § 17 Absatz 4 StandAG gewährte Rechtsschutz wäre bei Umsetzung dieser Empfehlungen *aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht* grundsätzlich entbehrlich, könnte aber aus Gründen *der Absichtung im Verfahren* erhalten bleiben, um eine frühzeitige rechtliche Überprüfung zu ermöglichen und so beim Rechtsschutz nach § 19 StandAG das Risiko des Rückfalls in eine sehr frühe Verfahrensphase zu vermeiden bzw. zu minimieren. Bei einer Beibehaltung der Rechtsschutzmöglichkeit nach § 17 kann sich der Rechtsschutz vor der abschließenden Standortentscheidung dann auf die Elemente des Auswahlverfahrens beschränken, die nicht bereits Gegenstand der Überprüfbarkeit nach § 17 waren.

Ein möglicher Formulierungsvorschlag für § 17 Absatz 4 ist als Anlage 3 beigefügt.

In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass im StandAG nur ein Teil der im Laufe des Standortauswahlverfahrens insgesamt gewährten Rechtsschutzmöglichkeiten geregelt ist. Neben dem Standortauswahlgesetz (StandAG) sind im Standortauswahlverfahren und im sich anschließenden Genehmigungsverfahren weitere Spezialgesetze zu beachten und führen ggf. zu gerichtlichen Nachprüfungsoptionen.¹

¹ Eine erste Skizze zu den im Standortauswahlverfahren ggf. relevanten Rechtsschutzoptionen im und außerhalb des StandAG findet sich in K-Drs. /AG2-27.

Eine wesentliche Rechtsgrundlage in diesem Bereich ist das Atomgesetz (AtG). Es regelt das Zulassungsverfahren einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle. In diesem Zusammenhang besteht die Möglichkeit, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

Weiterhin sind im AtG die Möglichkeiten der Enteignung, deren Voraussetzungen und die entsprechende Entschädigungen normiert. Auch insoweit kann jeweils Rechtsschutz in Anspruch genommen werden.

Daneben ist eine Fülle weiterer Vorschriften zu beachten, unter anderem aus dem

- Bergrecht,
- Wasserrecht,
- Immissionsschutzrecht,
- Naturschutzrecht, und dem
- Raumordnungs- und Baurecht,

deren materielle Vorgaben einzuhalten sind und aus deren Nichtbeachtung sich ggf. Rechtsschutzoptionen ergeben. Im Zusammenhang mit der über- und untertägigen Erkundung ergeben sich aus den Vorschriften des Bundesberggesetzes (BBergG) beispielsweise Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Betriebspläne sowie bezüglich Grundabtretungen und den entsprechenden Entschädigungen.

Allerdings ermöglichen diese Rechtsschutzoptionen nur die Überprüfung der Einhaltung der jeweiligen Fachgesetze und keine Überprüfung des Standortauswahlverfahrens insgesamt.

Das Thema Rechtsschutz ist ganz allgemein im Bereich möglicher Enteignungen von besonderer Relevanz. Eine Enteignung ist grundsätzlich nur unter engen Voraussetzungen zulässig. Sie darf nur zum Wohle der Allgemeinheit und nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.

Weitere Rechtsschutzoptionen im Vorfeld des § 17 StandAG können vor diesem Hintergrund erst im Lichte des genauen Ablaufs des Auswahlverfahrens einschließlich aller Zwischenschritte, Beteiligungsangebote und ggf. Veto-, Nachprüfungs- bzw. Nachbesserungsrechte abschließend geprüft werden; die Arbeitsgruppe 2 wird diese Frage im Lichte der Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppen 1 und 3 zeitnah erneut aufgreifen.

ANLAGE 1

ENTWURF

§ 19

*Abschließender Standortvergleich
und Standortvorschlag*

(1) Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung schlägt auf Grundlage der durchgeführten Sicherheitsuntersuchungen nach § 18 Absatz 3, des Berichtes nach § 18 Absatz 4 und unter Abwägung sämtlicher privater und öffentlicher Belange sowie der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung vor, an welchem Standort ein Endlager für insbesondere Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle errichtet werden soll (Standortvorschlag). Der Standortvorschlag muss unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 Absatz 1 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 und sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Der Standortvorschlag muss eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen entsprechend den §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung und eine Begründung der Raumverträglichkeit umfassen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nach den §§ 9 und 10; die Behördenbeteiligung wird nach § 11 Absatz 2 und 3 durchgeführt.

(2) Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung hat dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit den Standortvorschlag einschließlich aller hierfür erforderlicher Unterlagen zu übermitteln. Vor Übermittlung des Standortvorschlages

1. gibt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern Gelegenheit, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern und

2. stellt anschließend durch Bescheid fest, ob das bisherige Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde 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 mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, dass die Gemeinde, in deren Gemeindegebiet der vorgeschlagene Standort liegt, und deren Einwohnerinnen und Einwohner den nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes an-erkannten Vereinigungen gleichstehen. Einer Nachprüfung der Entscheidung in einem Vorverfahren nach § 68 der Verwaltungsgerichtsordnung bedarf es nicht. Über Klagen gegen die Entscheidung nach Satz 1 Nummer 2 entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht.

ANLAGE 2

ENTWURF

§ 20
Standortentscheidung

(1) Die Bundesregierung legt dem Deutschen Bundestag den Standortvorschlag in Form eines Gesetzentwurfes vor.

(2) Über die Annahme des Standortvorschlags wird durch Bundesgesetz entschieden. Zu den von der Bundesregierung vorzulegenden, für die Bewertung des Standortes erforderlichen Unterlagen gehören insbesondere ein zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse des Standortauswahlverfahrens, die Beratungsergebnisse des gesellschaftlichen Begleitgremiums und die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung. Weitere Unterlagen sind dem Deutschen Bundestag auf Anforderung durch die Bundesregierung zu übermitteln.

(3) Die Standortentscheidung nach Absatz 2 Satz 1 ist für das anschließende Genehmigungsverfahren nach § 9b Absatz 1a des Atomgesetzes für die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers verbindlich. Auf der Grundlage dieser Entscheidung ist die Eignung des Vorhabens im Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen.

ANLAGE 3

ENTWURF

§ 17

Auswahl für untertägige Erkundung

(4) Vor Übermittlung des Auswahlvorschlags nach Absatz 2 Satz 1 stellt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung durch Bescheid fest, ob die Auswahl der untertägig zu erkundenden Standorte nach den Anforderungen und Kriterien dieses Gesetzes durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag 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 mit der Maßgabe entsprechende Anwendung, dass Gemeinden, in deren Gemeindegebiet ein zur untertägigen Erkundung vorgeschlagener Standort liegt, und deren Einwohnerinnen und Einwohnern den nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes anerkannten Vereinigungen gleichstehen. 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.