

**Kommission  
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe  
K-MAT 65**

## **Gutachten**

# **„Planungswissenschaftliche Abwägungskriterien“**

**Geschäftszeichen: GSt StandAG – 113-22**

Prof. Dr. Sabine Schlacke  
Prof. Dr. Sabine Baumgart  
Prof. Dr. Stefan Greiving  
Ass. iur. Daniel Schnittker

## **Gliederung**

Executive Summary.....	6
1. Einleitung .....	7
2. Zielsetzung, Gegenstand und Gang der Untersuchung .....	8
2.1 Zielsetzungen des Gutachtens .....	8
2.2 Untersuchungsgegenstand .....	9
2.3 Gang der Untersuchung.....	10
3. Geschichte und Status quo der Endlagersuche .....	10
3.1 Konzept eines Nuklearen Entsorgungszentrums.....	11
3.2 Dezentrales Konzept eines Kernbrennstoffkreislaufs und Energiegewinnung mittels „Schneller Brüter“ .....	11
3.3 Zwischenlager .....	12
3.4 Endlager .....	13
3.5 Zwischenergebnis .....	15
4. Rechtlicher Rahmen von Standortauswahl und Endlageregenehmigung .....	15
4.1 Anforderungen des Atomgesetzes .....	16
4.2 Anforderungen des Standortauswahlgesetzes.....	17
4.3 Das Standortauswahlverfahren .....	18
4.3.1 Die Vorbereitung durch die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe.....	18
4.3.2 Das dreiphasige Standortauswahlverfahren .....	21
4.3.2.1 Phase 1 .....	21
4.3.2.2 Phase 2 .....	22
4.3.2.3 Phase 3 .....	22
4.3.2.4 Zwischenergebnis .....	23

4.3.3	Bedeutung der Beteiligungsvorschriften und Umweltprüfungen für die Entscheidungsgrundlagen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5 StandAG.....	23
4.3.3.1	Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung .....	24
4.3.3.2	Umweltprüfungen .....	25
4.3.3.3	Zwischenergebnis .....	26
4.4	Übertragbarkeit der Anforderungen an stufenweise Planungen auf das Standortauswahlverfahren.....	27
4.4.1	Keine Erforderlichkeit einer Planrechtfertigung.....	28
4.4.2	Stufenweise Planung durch Abschichtung.....	28
4.4.3	Anwendbarkeit des Gebots gerechter Abwägung für alle Phasen der Standortsuche.....	30
4.4.4	Gebot der Verhinderung der Vollzugsunfähigkeit.....	32
4.4.5	Zwischenergebnis .....	34
5.	Die Entscheidungsgrundlagen gemäß § 4 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 Nr. 2 StandAG.....	35
5.1	Auswertung der Gesetzesmaterialien .....	36
5.2	Reichweite der Entscheidungsgrundlagen .....	37
5.3	Bindungswirkung der Kommissionsempfehlung nach § 4 Abs. 5 StandAG und ihre Bedeutung für die Entscheidungsgrundlagen .....	39
6.	Raum-, planungs- und umweltrechtliche Anforderungen an die überträgige Standortauswahl und ihre Bedeutung für die Entscheidungsgrundlagen.....	41
6.1	Raumordnerische Festlegungen .....	41
6.2	Kommunale Bauleitplanung und Bauleitplanungsrecht .....	44
6.2.1	Flächennutzungsplan .....	45
6.2.2	Bebauungsplan.....	46
6.2.3	Unbeplanter Innenbereich.....	47

6.2.4	Unbeplanter Außenbereich .....	48
6.2.5	Abweichungsmöglichkeit nach § 37 Abs. 1 BauGB .....	49
6.2.6	Überwindung des Bauplanungsrechts gemäß § 38 BauGB .....	50
6.2.7	Zwischenergebnis .....	51
6.3	Naturschutzrecht .....	51
6.3.1	Gebietsbezogener Naturschutz und Schutz von Wäldern .....	51
6.3.2	Artenschutz .....	54
6.3.3	Zwischenergebnis .....	57
6.4	Gewässerschutzrecht .....	57
6.5	Bodenschutzrecht .....	60
6.6	Immissionsschutzrecht .....	60
6.7	Sonstige abwägungsrelevante Belange .....	61
6.8	Rechtliche Relevanz von Realnutzungen .....	62
6.9	Zwischenergebnis .....	63
7.	Internationaler Kontext .....	63
7.1	Japan .....	64
7.2	Kanada .....	64
7.3	USA .....	64
7.4	Schweiz .....	65
7.4.1	Akteure der Endlagersuche .....	65
7.4.2	Endlagersuche mit örtlicher Vorfestlegung .....	65
7.4.3	Endlagersuche anhand „Sachplan geologische Tiefenlager“ .....	66
7.4.4	Verhältnis zum Standortauswahlgesetz .....	67
8.	Erarbeitung planungswissenschaftlicher Abwägungskriterien .....	68
8.1	Ziel und Methodik der planungswissenschaftlichen Analyse .....	68
8.1.1	Ziel der planungswissenschaftlichen Untersuchung .....	68

8.1.2	Methodologische Vorüberlegungen .....	69
8.1.3	Zwischenergebnis .....	73
8.2	Planungswissenschaftliche Verarbeitung des phasenspezifischen Standortauswahlverfahrens.....	74
8.3	Systematisierung von Kriteriengruppen .....	75
8.4	Rechtfertigungsanforderungen und Abwägungsbelange.....	76
8.4.1	Sehr hohe Rechtfertigungsanforderungen (Raumwiderstandsklasse I).....	76
8.4.2	Hohe Rechtfertigungsanforderungen (Raumwiderstandsklasse II).....	77
8.4.3	Abwägungsbelange (Raumwiderstandsklasse III).....	77
8.4.4	Zwischenergebnis .....	78
8.4.5	Operationalisierung der Rechtfertigungsanforderungen .....	78
8.4.6	Zwischenergebnis .....	82
8.5	Planungswissenschaftliche Bewertung der Schnittstellen zur Umweltprüfung.....	83
8.6	Anwendung der planungswissenschaftlichen Kriterien .....	85
8.6.1	Anwendung planungswissenschaftlicher Kriterien in der Phase 1 (§§ 13 und 14 StandAG).....	85
8.6.2	Anwendung planungswissenschaftlicher Kriterien in der Phase 2 (§§ 15 – 17 StandAG) .....	87
8.6.3	Anwendung planungswissenschaftlicher Kriterien in der Phase 3 (§§ 18 und 19 StandAG).....	90
8.6.4	Zwischenergebnis .....	94
8.7	Vorschlag für eine Bewertungsmatrix für die Standortsuche eines Endlagers .....	96
8.7.1	Bewertungsmatrix.....	97
8.7.1.1	Bewertungsmatrix für Phase 1 .....	97
8.7.1.2	Bewertungsmatrix für Phase 2 .....	101

8.7.1.3	Bewertungsmatrix für Phase 3 .....	106
8.7.2	Zwischenergebnis .....	112
8.8	Verfahrensbezogene Erwägungen mit Blick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung.....	112
9.	Zusammenfassung in Thesen.....	116
10.	Handlungsempfehlungen.....	120

## Executive Summary

1. Während Auswahl und Erkundung des Salzstocks Gorleben teilweise auf politischen Erwägungen beruhten und als intransparent bewertet wurden, bezweckt das Standortauswahlgesetz, ein neues Suchverfahren zu initiieren, das gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Anforderungen genügen soll. Parallel zu Auswahlprozessen in anderen Staaten (z.B. Schweiz) soll eine Suche nach dem bestmöglichen Endlager ohne Vorfestlegung erfolgen.

2. Im Vorfeld des Standortauswahlverfahrens hat die Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Stoffe“ unter anderem nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten, welche gemäß § 4 Abs. 5 StandAG als Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und weitere Entscheidungsgrundlagen vom Deutschen Bundestag beschlossen werden.

3. Das Standortauswahlverfahren ist ein fachplanerischer Prozess. Die Standortauswahl beinhaltet eine Abwägung aller entscheidungserheblichen öffentlichen und privaten Belange. Folglich hat sie dem verfassungsrechtlichen Gebot der gerechten Abwägung Rechnung zu tragen. Des Weiteren sind bereits bei der Standortauswahl mögliche Versagungsgründe der atomrechtlichen Anlagengenehmigung, für die die Standortauswahl Bindungswirkung entfaltet, zu berücksichtigen (Gebot der Vermeidung der Vollzugsunfähigkeit).

**4. Die Entscheidungsgrundlagen sind nicht rein planungswissenschaftlich zu erarbeiten, sondern durch verfassungs- und einfachrechtliche Vorgaben determiniert. Die rechtlichen Vorgaben sind Grundlage für die Ableitung planungswissenschaftlicher Kriterien für die übertägige Erkundung. In allen Phasen der Standortauswahl sind planungs- und umweltrechtliche Anforderungen sowie tatsächliche, grundrechtsrelevante Realnutzungen zu berücksichtigen.**

5. Die planungs- und umweltrechtlichen Anforderungen sowie grundrechtsrelevanten Realnutzungen begründen allein keine Ausschluss- bzw. Tabuzonen. Selbst Eingriffe in Grundrechte können aufgrund eines überragenden Allgemeinwohlziels, wie die Suche nach einem Endlagerstandort, gerechtfertigt werden. Gegenläufige (Fach)Planungen und entgegenstehende umweltrechtliche Anforderungen können mittels Ausnahmen und Befreiungen überwunden werden. Aus den rechtlichen Vorgaben können deshalb nur Abwägungskriterien, jedoch keine Ausschlusskriterien oder Mindestanforderungen abgeleitet werden.

6. Die Kommission sollte eine objektive Bewertungsmatrix für Abwägungskriterien entwickeln. Das Gutachten schlägt hierfür vier Kriteriengruppen (entgegenstehende Realnutzungen, zu beachtende und zu berücksichtigende planerische Regelungen, Kriterien der Lagegunst und Potenzialkriterien) vor, die aufgrund der rechtlichen Vorgaben in drei Raumwiderstandsklassen (sehr hohe und hohe Rechtfertigungsanforderungen sowie Abwägungsbelange) einzuordnen sind. Ferner sollten Gewichtungsvorgaben entwickelt werden, um Standortregionen bzw. Standorte für die jeweils nächste Phase ausschließen zu können (Abschneidegedanke). Planungswissenschaftlich wird eine multikriterielle Bewertungsmethode für die Standortauswahlphasen 1 und 2 favorisiert. Ferner sollte die Abwägung auf den jeweiligen Planungsebenen einer spezifischen Maßstäblichkeit folgen: Für Phase 1 wird die Maßstäblichkeit der landesweiten Raumordnungsplanung, für Phase 2 jene der Regionalplanung und für Phase 3 jene der Bebauungsplanung empfohlen.

7. Ferner sollte die Kommission die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung durch Empfehlung einer Ergänzung des § 9 Abs. 2 Nr. 1 StandAG erhöhen: Zu den hiernach „bereitzustellenden Informationen“ sollten nicht nur die von der Kommission ausgearbeiteten Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen, sondern auch die diesen zugrundeliegenden Diskussionspapiere und Gutachten gehören, da nur aus ihnen hervorgeht, ob die Methodik, die sich der Gesetzgeber zu eigen gemacht hat, zweckmäßig und das Vorgehen konsistent ist.

## 1. Einleitung

Die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle<sup>1</sup> stellt eine gesellschaftliche und wissenschaftliche Herausforderung dar, deren Steuerung insbesondere an die Rechts- und Planungswissenschaften erhebliche Anforderungen stellt. Ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle<sup>2</sup> konnte bislang weltweit und auch in Deutschland nicht in Betrieb genommen werden. In der Schweiz legen das Kernenergiegesetz und die Kernenergieverordnung das sogenannte Sachplanverfahren für die Endlagersuche fest. Unter Führung des Bundesamtes für Energie schlug die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) im Dezember 2014 zwei Standorte für Kombilager für hoch- sowie schwach- und mittelradioaktive Abfälle vor.<sup>3</sup>

Während die Suche nach einem Endlagerstandort in Deutschland zunächst mit einem Fokus auf dem Salzstock Gorleben erfolgte,<sup>4</sup> ging mit dem am 23.7.2013 beschlossenen und am 1.1.2014 in Kraft getretenen Standortauswahlgesetz (StandAG) ein Paradigmenwechsel im Hinblick auf den Prozess des Auffindens eines Endlagers für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle einher.<sup>5</sup> Aufgrund der als intransparent angesehenen Vorgehensweise bei der Auswahl und Erkundung des Salzstocks Gorleben wurde mit dem durch eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe erarbeiteten Standortauswahlgesetz ein neues Suchverfahren geschaffen, das gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Anforderungen genügen soll.

---

<sup>1</sup> Eine Legaldefinitionen ohne weiteren Erkenntniswert ist z.B. zu finden in § 3 Abs. 2 Nr. 1 a) StrlSchV.

<sup>2</sup> Die Begrifflichkeit geht zurück auf § 12d AtG.

<sup>3</sup> Es sind die Standorte Jura Ost und Zürich Nordost. Eine Verfahrensübersicht findet sich unter <http://www.nagra.ch/de/standortsuche.htm> (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>4</sup> Mit inzwischen bestandskräftigem Planfeststellungsbeschluss vom 22.5.2002 genehmigte das Land Niedersachsen die Nutzung von „Schacht Konrad“ in Salzgitter als Endlager für 303.000 m<sup>3</sup> radioaktive Abfälle. Erfasst sind jedoch nur solche, die keine nennenswerte Wärme produzieren. Hochradioaktive Abfälle sind hiervon nicht umfasst.

<sup>5</sup> Der Anwendungsbereich des StandAG ist somit nicht auf ein Endlager für hochradioaktive Abfälle beschränkt. Seinem Titel nach betrifft es vielmehr Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle, eine solche Beschränkung ist in § 1 StandAG jedoch nicht umgesetzt. Zu den Begrifflichkeiten und Konsequenzen *Däuper/von Bernstorff*, ZUR 2014, 24 (25).



Ausgangspunkt ist nunmehr die Erkenntnis, dass eine Suche nach dem bestmöglichen Endlager ohne Vorfestlegung zu erfolgen hat.<sup>6</sup>

Im Vorfeld des eigentlichen Standortauswahlverfahrens hat die gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 StandAG eingerichtete Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Stoffe“ unter anderem nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten, welche gemäß § 4 Abs. 5 StandAG als Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und weitere Entscheidungsgrundlagen vom Deutschen Bundestag beschlossen werden. Im Übrigen folgt für die Kommission aus § 3 Abs. 2 StandAG eine umfassende Berichtspflicht, welche eine Evaluierung des Gesetzes unter Einschluss internationaler Erfahrungen bei der Endlagersuche (§ 4 Abs. 1 StandAG), Vorschläge für Anforderungen an Organisation und Verfahren des Auswahlprozesses (§ 4 Abs. 2 Nr. 4 StandAG) sowie an Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz (§ 4 Abs. 2 Nr. 5 StandAG) beinhaltet. Der Abschlussbericht muss bis zum 30. Juni 2016 vorliegen und wird in Arbeitsgruppen vorbereitet.

Die Arbeitsgruppe 3 „Gesellschaftliche und technisch-wissenschaftliche Entscheidungskriterien sowie Kriterien für Fehlerkorrekturen“ (AG 3) wird insbesondere die aus § 4 Abs. 2 Nrn. 1 – 4 StandAG folgenden Inhalte beisteuern.<sup>7</sup>

Vor diesem Hintergrund erfolgt die gutachterliche Erarbeitung von Vorschlägen zur Vertiefung, Objektivierung und Erstellung eines Systems für „planungswissenschaftliche Abwägungskriterien“ für die übertägige Erkundung eines Endlagerstandorts in der Bundesrepublik Deutschland.

## **2. Zielsetzung, Gegenstand und Gang der Untersuchung**

### **2.1 Zielsetzungen des Gutachtens**

Ziel des Gutachtens ist es, die in § 4 Abs. 5 StandAG geforderten Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien sowie weitere Entscheidungsgrundlagen für den Bereich der übertägigen Erkundung eines Endlagerstandorts zu erar-

---

<sup>6</sup> Auch der Salzstock Gorleben wird gemäß § 29 Abs. 1 S. 1 StandAG wie jeder andere in Betracht kommende Standort in das Auswahlverfahren einbezogen. Kritisch zur Praktikabilität *Däuper/von Bernstorff*, ZUR 2014, 24 (30).

<sup>7</sup> Siehe hierzu den Diskussionsentwurf zu denkbaren planerischen Abwägungskriterien K-Drs. /AG3-84.

beiten und zu bewerten. Es soll mithin eine objektive Bewertungsmatrix bzw. ein System für eine einheitliche Bewertung der entscheidungserheblichen Kriterien für die Auswahl übertägiger Standorte erstellt werden. Soweit entsprechender Bedarf identifiziert wird, werden rechtspolitische Vorschläge zur Fortentwicklung der Standortauswahl im Hinblick auf formelle und materielle Anforderungen formuliert. Hierzu zählen neben verfahrensrechtlichen Aspekten der Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich auch Potenziale eines Bundesraumordnungsplans oder solche, die sich aus einem Vergleich mit der Bundesfachplanung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) ergeben könnten. Allerdings erweist sich das NABEG im Ergebnis nicht als taugliches Vorbild hinsichtlich möglicher Verbesserungen des Standortauswahlgesetzes und auch das Raumordnungsgesetz bietet keine Instrumente, die das Standortauswahlverfahren sinnvoll flankieren könnten.

## 2.2 Untersuchungsgegenstand

Voraussetzung hierfür ist die Ermittlung der rechtlichen und planungswissenschaftlichen Anforderungen an die übertägige Erkundung von Standortregionen und konkreten Standorten. Erfasst sind somit insbesondere übertägige Anlagen, Maßnahmen und Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Endlagerung atomarer Abfälle. Hierzu zählen über bauliche Anlagen hinausgehend beispielsweise auch Zuwegungen und Zwischenlager. Neben der Analyse des einschlägigen rechtlichen Rahmens wird Bezug genommen auf den Abschlussbericht des Arbeitskreises „Auswahlverfahren Endlagerstandorte“ (AKEnd) aus dem Jahr 2002,<sup>8</sup> die Entwurfsfassung der von der AG 3 erarbeiteten planungswissenschaftlichen Kriterien<sup>9</sup> sowie den schweizerischen Krite-riensatz im Sachplan geologische Tiefenlager.<sup>10</sup> Die Basis der planungswissenschaftlichen Befassung bildet das Kartenmaterial der Bundesanstalt für Geowissenschaften

---

<sup>8</sup> Abrufbar unter [https://www.bundestag.de/blob/281906/c1fb3860506631de51b9f1f689b7664c/empfehlung-\\_akend-pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/281906/c1fb3860506631de51b9f1f689b7664c/empfehlung-_akend-pdf-data.pdf) (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>9</sup> K-Drs. /AG3-84.

<sup>10</sup> Abrufbar unter [http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01277/index.html?lang=de&dossier\\_id=05195](http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01277/index.html?lang=de&dossier_id=05195) (zuletzt besucht am 23.5.2016).

und Rohstoffe (BGR). Zudem sind weitere wesentliche Kartengrundlagen und Dokumente aufgeführt.

### **2.3 Gang der Untersuchung**

Zu Beginn der Untersuchung werden der Status quo der Endlagersuche inklusive seiner Historie sowie der rechtliche Rahmen skizziert, der maßgeblich durch das StandAG sowie das Atomgesetz (AtG) vorgegeben wird. Anschließend werden die Rechtsnatur der Standortauswahl, das Standortauswahlgesetz und das -verfahren untersucht, um hieraus Reichweite und Inhalte der Entscheidungsgrundlagen nach dem StandAG zu bestimmen. Aufgrund der Bindungswirkung der Standortentscheidung für die nachfolgende Endlagerentscheidung sind auch die externen, das heißt sich nicht aus dem Standortauswahlgesetz ergebenden raum-, umwelt- und fachplanerischen Aspekte, zu ermitteln und zu untersuchen. Sie sind im Rahmen des Standortauswahlverfahrens zu antizipieren, um eine rechtliche Unzulässigkeit auf der letzten Ebene des Prozesses, der Standortgenehmigung nach dem Atomgesetz, zu vermeiden.

Aus internationaler Perspektive wird insbesondere das schweizerische Verfahren zur Findung eines Standorts für ein Endlager vorgestellt. Hierbei erkennbare Parallelen und Unterschiede werden aufgezeigt und mit Blick auf mögliche Verbesserungen des Standortauswahlverfahrens nach dem Standortauswahlgesetz untersucht.

Einen weiteren Hauptteil des Gutachtens bildet die planungswissenschaftliche Befassung mit den Belangen, die aufgrund der rechtlichen Analyse im Auswahlverfahren zu berücksichtigen sind. Es wird eine praktikable Bewertungsmatrix erstellt und erläutert, die eine nachvollziehbare Verarbeitung betroffener Belange ermöglicht. Das Gutachten endet mit einem Vorschlag für Empfehlungen, welche die Kommission aussprechen kann, sowie für eine Novellierung des Standortauswahlgesetzes.

## **3. Geschichte und Status quo der Endlagersuche**

Im Folgenden werden der bisherige tatsächliche Verlauf der Suche nach einem Endlager in Deutschland und die sich hieraus ergebenden Erkenntnisse, insbesondere mit Blick auf Transparenzdefizite und mangelnde gesellschaftliche Akzeptanz, dargestellt.

Der Umgang mit radioaktiven Abfällen hat, ebenso wie der Umgang mit der friedlichen Nutzung der Kernenergie, in der Bundesrepublik Deutschland eine wechselvolle Geschichte. Seit der Verabschiedung der Urfassung des Atomgesetzes können mehrere Entwicklungslinien verfolgt werden, die letztlich das Verständnis von Sinn und Zweck des Standortauswahlgesetzes erleichtern.

### **3.1 Konzept eines Nuklearen Entsorgungszentrums**

Das am 3.12.1959 vom Deutschen Bundestag verabschiedete Atomgesetz enthielt zunächst keinerlei Aussage zum Umgang mit radioaktiven Abfällen. Erst die am 31.10.1976 beschlossene Neufassung enthielt erstmals ein Endlagerkonzept.

Die damalige Bundespolitik verfolgte ein Primat der Wiederaufarbeitung, mit der ein Kernbrennstoffkreislauf erreicht werden sollte. Radioaktiver Abfall aus Kernkraftwerken sollte in einer sogenannten Wiederaufarbeitungsanlage derart behandelt werden, dass er als Brennstoff wieder einsatzfähig war.<sup>11</sup> Nur anfallende, nicht mehr verwertbare Reststoffe sollten entsorgt werden.<sup>12</sup> Sowohl Zwischenlagerung und Wiederaufarbeitung als auch die Endlagerung sollten an einem zentralen Ort in einem Nuklearen Entsorgungszentrum erfolgen.<sup>13</sup> Der übrige radioaktive Abfall sollte in Schacht Konrad eingelagert werden.

Dieser Ansatz scheiterte jedoch bereits im Jahr 1979. Das Land Niedersachsen verwarf das Projekt am avisierten Standort Gorleben, nicht zuletzt aufgrund massiver Proteste seitens der lokal Betroffenen und anderer Gegner der Kernenergie.<sup>14</sup>

### **3.2 Dezentrales Konzept eines Kernbrennstoffkreislaufs und Energiegewinnung mittels „Schneller Brüter“**

In der Folge wurde unter dem Arbeitstitel „Integriertes Entsorgungskonzept“ die Kernenergiepolitik von Bund und Ländern neu ausgerichtet, zunächst ohne Änderungen des Atomgesetzes. Die Fertigung von Brennelementen, aber auch die Zwischen-

---

<sup>11</sup> BT-Drs. 8/1281, S. 7 f.

<sup>12</sup> BT-Drs. 8/1281, S. 4.

<sup>13</sup> BT-Drs. 8/1281, S. 4.

<sup>14</sup> *Winter*, Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts, ZfU 2012, 209 (210); Regierungserklärung des niedersächsischen Ministerpräsidenten, Niedersächsischer Landtag, 9. Wahlperiode, Protokoll über die 15. Plenarsitzung v. 16.5.1979, S. 1709 ff.

lagerung, Wiederaufarbeitung, Abfallbehandlung (sogenannte Konditionierung) und Endlagerung sollten an verschiedenen Orten erfolgen.<sup>15</sup> Der Aspekt der Dezentralisierung war somit neuartig, inhaltlich hielt man jedoch an der Wiederaufarbeitung und der Idee eines Kernbrennstoffkreislaufs fest.<sup>16</sup>

Das Verfahren zur Wiederaufarbeitung löste jedoch weiteren Handlungsbedarf aus, da hierbei nicht nur in konventionellen Reaktoren einsetzbares Uran-235, sondern auch Uran-238 bzw. Plutonium-239 gewonnen wird, welches wiederum nur in einem sogenannten Brutreaktor zur Energiegewinnung eingesetzt werden kann. Ein solcher kann erheblich höhere Mengen an Energie erzeugen. In der Folge sollten daher ein sogenannter „schneller Brüter“<sup>17</sup> in Kalkar und eine Wiederaufarbeitungsanlage in Wackersdorf errichtet werden. Beide Anlagen wurden jedoch aus wirtschaftlichen und sicherheitstechnischen Gründen nicht in Betrieb genommen.

Das Scheitern auch dieses Szenarios wurde zum Anlass weiterer Modifikationen des Atomgesetzes genommen, welche die Möglichkeit einer Endlagerung radioaktiven Mülls und ein Verbot der Wiederaufbereitung vorsahen.

### 3.3 Zwischenlager

Nach wie vor ungelöst war jedoch die Standortproblematik hinsichtlich notwendiger Zwischen- oder Endlager.<sup>18</sup> Bei Zwischenlagern handelt es sich um gesicherte Metallhallen, die mittels Beton und Bleiplatten die ionisierende Strahlung von der Außenwelt weitgehend abschirmen.<sup>19</sup> Gelagert werden in diesen Hallen jeweils Transportbehälter, sogenannte „*Cask for storage and transport of radioactive material*“ (CASTOR-Behälter)<sup>20</sup>, mit Brennelementen und deren Abfällen aus der Wiederaufar-

---

<sup>15</sup> Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin, *Energierrecht I*, 1999, Rn. 983.

<sup>16</sup> Büdenbender/Heintschel von Heinegg/Rosin, *Energierrecht I*, 1999, Rn. 983; Levi, *Die Entsorgung von Kernkraftwerken*, Phys. Bl. 1980, 299 (300).

<sup>17</sup> Winter, KJ 1986, 23.

<sup>18</sup> Winter, *Aufstieg und Fall der Kernenergie in Deutschland: Verläufe, Erklärungen und die Rolle des Rechts*, ZfU 2012, 209 (218).

<sup>19</sup> Glossar des BfS; abrufbar unter <http://www.bfs.de/SharedDocs/Glossareintraege/DE/Z/zwischenlagerung.html?view=renderHelp> (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>20</sup> Glossar des BfS; abrufbar unter <http://www.bfs.de/DE/themen/ne/transporte/einfuehrung/einfuehrung.html> (zuletzt besucht am 23.5.2016).

beitung. Zunächst wurden die zentralen Zwischenlager Gorleben und Ahaus in Betrieb genommen, deren Kapazitäten bis dato nicht erschöpft sind.<sup>21</sup> Nach der Wiedervereinigung kam ein weiteres zentrales Zwischenlager in der Gemeinde Rubenow hinzu. Dort lagern unter anderem die verbliebenen abgebrannten Brennelemente aus den 1990 abgeschalteten und inzwischen abgebrochenen Kernkraftwerken der Deutschen Demokratischen Republik in Greifswald und Rheinsberg.<sup>22</sup>

### 3.4 Endlager

Nachdem Wiederaufarbeitung und Brütertechnologie endgültig gescheitert waren, wurde im Jahr 2000 eine Vereinbarung zwischen Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen als sogenannter „Atomkonsens“<sup>23</sup> getroffen, im Folgejahr unterzeichnet und 2002 durch Änderungen des Atomgesetzes durchgeführt. Darin wurde nicht nur der Ausstieg aus der Kernenergienutzung, sondern auch ein neues Konzept zum Umgang mit dem bereits entstandenen und noch entstehenden radioaktiven Abfall niedergelegt.<sup>24</sup>

Der Arbeitskreis Endlager hat im Jahr 2002 ein Auswahlverfahren für Endlagerstandorte erarbeitet und in einem Bericht veröffentlicht.<sup>25</sup> Dessen Inhalte sind nicht nur in Teilen erkennbar Grundlage des Standortauswahlgesetzes geworden, auch intendiert der Gesetzgeber explizit eine Befassung mit diesen im Rahmen der Arbeit der Kommission.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> BMUB, Nationales Entsorgungsprogramm, 2015, S. 12; abrufbar unter [www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nukleare\\_Sicherheit/nationales\\_entsorgungsprogramm\\_aug\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/nationales_entsorgungsprogramm_aug_bf.pdf) (zuletzt besucht am 23.05.2016).

<sup>22</sup> Deutsches Atomforum, Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland, 2015, S. 9.

<sup>23</sup> Vgl. Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14.6.2000, S. 3; abrufbar unter [www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/atomkonsens.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/atomkonsens.pdf) (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>24</sup> BGBl. I 2002, S. 1351 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des AkEnd – Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte, Köln, 2002; abrufbar unter [https://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/BfS/DE/berichte/ne/langfassung-abschlussbericht-akend.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/BfS/DE/berichte/ne/langfassung-abschlussbericht-akend.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>26</sup> BT-Drs. 17/13471, S. 21.

Neben der Erhöhung der Zwischenlagerkapazitäten durch neue Zwischenlager an allen Standorten der Kernkraftwerke und der Einstellung der Wiederaufarbeitung von Brennelementen wurde der Abschluss des Planfeststellungsverfahrens für Schacht Konrad als Endlager angestrebt.<sup>27</sup> Während der Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Kernenergie kurzfristig durch abgestufte Laufzeitverlängerungen zugunsten einiger Reaktoren relativiert wurde, ist das Primat der Endlagersuche bis heute gültig. Die Zwischenlagerung dient lediglich dazu, Zeit zu gewinnen, um die Endlagerung vorbereiten zu können.

Der Schwerpunkt der bundesdeutschen Endlagerpolitik liegt dabei einerseits auf Schacht Konrad. Von dem bis Ende 2080 anfallenden circa 332.100 m<sup>3</sup> radioaktiven Abfall sollen nach einem Planfeststellungsbeschluss vom 22.5.2002 bis zu 303.000 m<sup>3</sup> in Schacht Konrad eingelagert werden.<sup>28</sup> Fortgeschrieben hat die Bundesregierung das Endlagerkonzept im Standortauswahlgesetz und insbesondere im Nationalen Entsorgungsprogramm vom 12.08.2015. Danach soll es neben Schacht Konrad ein weiteres Endlager für wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle geben, bei der die Standortauswahl nach den Vorschriften des Standortauswahlgesetzes erfolgt.<sup>29</sup> Das bereits bestehende Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben soll stillgelegt und sicher verschlossen werden.<sup>30</sup> Schließlich sollen die in die Schachanlage Asse II eingebrachten radioaktiven Abfälle zurückgeholt werden.<sup>31</sup> Was mit dem neu zu konditionierenden Abfall aus Asse II nach dessen Zwischenlagerung geschehen soll, lässt das Nationale Entsorgungsprogramm jedoch offen. Die in Asse befindlichen Abfälle sollen bei der Standortsuche nach dem Endlager für wärmeentwickelnde Abfälle Berücksichtigung finden.<sup>32</sup> Das Bundesumweltministerium hatte bereits in den Vor-

---

<sup>27</sup> BT-Drs. 17/14181, S. 5.

<sup>28</sup> BMUB, Nationales Entsorgungsprogramm, 2015, S. 17 f.

<sup>29</sup> Deutsches Atomforum, Endlagerung hochradioaktiver Abfälle, 2015, S. 22; abrufbar unter [www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/service/061endlagerung-haw2015.pdf](http://www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/service/061endlagerung-haw2015.pdf) (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>30</sup> BMUB, Nationales Entsorgungsprogramm, 2015, S. 6.

<sup>31</sup> BfS, Endlager Morsleben - Hintergründe, Maßnahmen und Perspektiven der Stilllegung, 2015, S. 14; abrufbar unter [http://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/Morsleben/DE/broschueren/morsleben-stilllegung-neu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](http://www.bfs.de/SharedDocs/Downloads/Morsleben/DE/broschueren/morsleben-stilllegung-neu.pdf?__blob=publicationFile&v=8) (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>32</sup> BMUB, Nationales Entsorgungsprogramm, 2015, S. 5.

überlegungen zum Entsorgungsprogramm angedeutet, diesen Abfall in Schacht Konrad der Endlagerung zuzuführen. Die räumliche Nähe und das laut Planfeststellungsbeschluss technisch erweiterbare Endlagervolumen sprechen hierfür.

### **3.5 Zwischenergebnis**

Die wechselhafte und von zahlreichen Neuorientierungen geprägte deutsche Geschichte der friedlichen Nutzung der Kernenergie und der damit verbundenen Frage des Umgangs mit radioaktiven Abfällen erleichtert das Verständnis der gesetzgeberischen Intention beim Erlass des Standortauswahlgesetzes. Insbesondere der Wunsch nach einem transparenten und nachvollziehbaren Standortauswahlverfahren, das möglichst frei von rein subjektiven Wertungen und politischen Einflüssen stattfinden soll, sowie Art und Maß der Öffentlichkeitsbeteiligung sind vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit gesellschaftlichen Widerständen gegen frühere Entsorgungskonzepte nachvollziehbar. Gleichwohl soll die Historie auch als Maßstab für die Prüfung dienen, ob der Regelungsgehalt des Standortauswahlgesetzes diesen selbstgesteckten Zielen gerecht werden kann. Zudem fließt sie als Leitidee in die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen ein, da speziell die im Rahmen des Gutachtens zu erarbeitende Abwägungssystematik diesen Anforderungen gerecht werden muss.<sup>33</sup>

## **4. Rechtlicher Rahmen von Standortauswahl und Endlagerebene**

Nachfolgend werden die für die seit Inkrafttreten des Standortauswahlgesetzes für das Suchverfahren und die für eine Endlagerebene einschlägigen Rechtsvorschriften des Atomgesetzes und des Standortauswahlgesetzes analysiert, wobei dem rechtlichen Rahmen der überragenden Erkundung aus §§ 4 und 12 ff. StandAG besondere Bedeutung beigemessen wird. Da die Entscheidung über den Standort eines Endlagers durch den Bundestag getroffen wird, gilt es ferner, das Wesen der Legalplanung und die hieraus für den Planungsprozess und die Rechtsnatur der Standortentscheidung resultierenden Konsequenzen zu erörtern. Auch für die Ableitung der im weiteren Verlauf zu erarbeitenden planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien als Teil der Entscheidungsgrundlagen gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5 StandAG spielt der rechtliche Rahmen, in welchem einerseits das Standortauswahlverfahren

---

<sup>33</sup> Siehe hierzu unten Kap. 8.6.



und die Anforderungen an die Standortauswahl sowie andererseits die Letztentscheidung über ein Endlager stattfindet, eine entscheidende Rolle. Sie müssen einerseits so gestaltet sein, dass der Prozess der Standortauswahl gemäß der gesetzgeberischen Intention ablaufen kann und andererseits im Einklang mit der Verfassung und der sonstigen Rechtsordnung stehen.

#### 4.1 Anforderungen des Atomgesetzes

Die Letztentscheidung über ein atomares Endlager richtet sich nach Vorgaben des Atomgesetzes: Die §§ 9a Abs. 3, 9b und 23 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 bilden den rechtlichen Rahmen für die Zulassung einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Stoffe.<sup>34</sup> Nach § 9a Abs. 3 S. 1 Hs. 2 AtG kommt dem Bund zunächst die Aufgabe zu, Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten. Das nähere Verfahren der Zulassung einer solchen Anlage regelt § 9b AtG, der insbesondere in § 9b Abs. 1 S. 1 AtG das Erfordernis einer Planfeststellung statuiert, an deren Stelle gemäß § 9b Abs. 1a S. 1 AtG eine Genehmigung tritt, wenn der Standort der Anlage durch Bundesgesetz festgelegt wurde. Diese darf nach § 9b Abs. 1a S. 2 AtG nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 AtG erteilt werden.<sup>35</sup> § 9b Abs. 1a S. 3 AtG normiert zwei Versagungsgründe,<sup>36</sup> während § 9b Abs. 1a S. 4 bis 6 AtG den Genehmigungsumfang sowie Beteiligungs- und Benehmenserforder-

---

<sup>34</sup> Zur Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften vgl. BVerfGK 16, 370.

<sup>35</sup> Hiernach darf die Genehmigung nur erteilt werden, wenn 1. keine Tatsachen vorliegen, aus denen sich Bedenken gegen die Zuverlässigkeit des Antragstellers und der für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen ergeben, und die für die Errichtung, Leitung und Beaufsichtigung des Betriebs der Anlage verantwortlichen Personen die hierfür erforderliche Fachkunde besitzen, 2. gewährleistet ist, dass die bei dem Betrieb der Anlage sonst tätigen Personen die notwendigen Kenntnisse über einen sicheren Betrieb der Anlage, die möglichen Gefahren und die anzuwendenden Schutzmaßnahmen besitzen, 3. die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage getroffen ist und 5. der erforderliche Schutz gegen Störmaßnahmen oder sonstige Einwirkungen Dritter gewährleistet ist.

<sup>36</sup> § 9b Abs. 1a S. 3 AtG lautet: „Die Genehmigung ist zu versagen, wenn 1. von der Errichtung, dem Betrieb oder der Stilllegung der geplanten Anlage Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu erwarten sind, die durch inhaltliche Beschränkungen und Auflagen nicht verhindert werden können, oder 2. sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften, insbesondere im Hinblick auf die Umweltverträglichkeit, der Errichtung, dem Betrieb oder der Stilllegung der Anlage entgegenstehen.“

nisse regeln. Zu konstatieren ist, dass durch den Versagungsgrund des § 9b Abs. 1a S. 3 Nr. 2 AtG der Kanon der zu prüfenden Vorschriften größtmöglich erweitert wird, da die Genehmigungsbehörde auffangtatbestandlich zu prüfen hat, ob „sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften“ entgegenstehen. Im Umkehrschluss stellt somit das Genehmigungsregime des Atomgesetzes neben der Einhaltung spezieller Vorgaben eine Vereinbarkeit des Endlagers mit dem gesamten öffentlichen Recht sicher.<sup>37</sup> Dogmatisch sieht das Atomgesetz selbst somit eine gebundene Entscheidung vor, da die Prüfung des „Entgegenstehens“ öffentlich-rechtlicher Vorschriften kein Abwägungselement, sondern mit Blick auf die Konzentrationswirkung des § 9b Abs. 1a S. 4 AtG eine klassische Vereinbarkeitsprüfung beinhaltet.<sup>38</sup> Die öffentlich-rechtlichen Vorschriften selbst wiederum können in ihrem Anwendungsbereich Elemente einer Abwägung oder mögliche Ermessenstatbestände beinhalten.<sup>39</sup>

#### 4.2 Anforderungen des Standortauswahlgesetzes

Die soeben genannte Möglichkeit der Ersetzung der Planfeststellung durch eine Genehmigung ist mit dem Standortauswahlgesetz verknüpft, das ein mehrschrittiges Standortauswahlverfahren vorsieht, an dessen Ende gemäß § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG der Beschluss eines Standortvorschlags durch Gesetz vorgesehen ist. Diese Standortentscheidung ist nach § 20 Abs. 3 StandAG für das Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a AtG verbindlich. Ausweislich des § 1 Abs. 1 S. 1 StandAG ist es das Ziel des Gesetzes, in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle den Standort für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Abs. 3 S. 1 AtG in der Bundesrepublik Deutschland zu finden, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer

---

<sup>37</sup> Für die einzelnen in Betracht kommenden Rechtsmaterien vgl. unten Kap. 6.

<sup>38</sup> Ein „Entgegenstehen“ kann zwar auf eine notwendige Wertung hinauslaufen, so zum Beispiel im Rahmen des § 35 Abs. 1 BauGB. Da in § 9b Abs. 1a S. 3 Nr. 2 AtG Bezugspunkt jedoch öffentlich-rechtliche Vorschriften und nicht Belange sind, verbietet sich eine Wertung der Exekutive.

<sup>39</sup> Eine vergleichbare Dogmatik findet sich im Bundesberggesetz (BBergG), das ebenfalls gebundene Zulassungsansprüche und gleichzeitig einen – mit § 11 Nr. 10 BBergG in diesem Fall sogar ausdrücklich – wertungsoffenen Versagungsgrund beinhaltet.

Million Jahren gewährleistet.<sup>40</sup> § 6 StandAG weist dem Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) als Vorhabenträger die Aufgabe der Umsetzung des Standortauswahlverfahrens zu. Dessen Regulierung obliegt gemäß § 8 StandAG dem auf der Grundlage von § 7 StandAG errichteten Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE). Dieses nimmt somit eine Art aufsichtsbehördliche Funktion gegenüber dem Bundesamt für Strahlenschutz ein und ist zugleich Zulassungsbehörde im nachfolgenden atomrechtlichen Verfahren.

Das Standortauswahlgesetz sieht einen insgesamt zeitlich gestuften Prozess vor, der dem Beschluss des Standortvorschlags vorausgeht.

### 4.3 Das Standortauswahlverfahren

Dieser Prozess der Standortauswahl wird im Folgenden dargestellt, wobei das Hauptaugenmerk auf den Vorbereitungsakten der Kommission und dem Verfahren der lokalen Annäherung an den endgültigen Standortvorschlag liegt.

#### 4.3.1 Die Vorbereitung durch die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe

Zur Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens wird nach § 3 Abs. 1 S. 1 StandAG eine „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ gebildet, deren Zusammensetzung § 3 Abs. 1 S. 2 StandAG regelt. Danach ist sie mit insgesamt 33 Mitgliedern, bestehend neben dem oder der Vorsitzenden aus acht Vertreterinnen oder Vertretern aus der Wissenschaft, zwei Vertreterinnen oder Vertretern von Umweltverbänden, zwei Vertreterinnen oder Vertretern von Religionsgemeinschaften, zwei Vertreterinnen oder Vertretern aus der Wirtschaft und zwei Vertreterinnen oder Vertretern der Gewerkschaften sowie acht Mitgliedern des Deutschen Bundestages, wobei jede Fraktion im Deutschen Bundestag vertreten ist, und acht Mitgliedern von Landesregierungen<sup>41</sup> pluralistisch besetzt. Die Kernaufgaben dieser Kommission ergeben sich aus § 3 Abs. 2 und 3 StandAG. Hiernach hat sie zur Vorbereitung des

---

<sup>40</sup> Hiermit dürfte gleichwohl nicht die Suche nach dem ultimativ besten Standort, sondern eine Vergleichsbetrachtung gemeint sein, vgl. BT-Drs. 17/13471, S. 19. So auch *Keienburg*, NVwZ 2014, 1133 (1134).

<sup>41</sup> Die Vertreter aus der Politik sind jedoch gemäß § 3 Abs. 5 S. 4 StandAG nicht stimmberechtigt. Die Regelung erweist sich als Kompromiss gegenüber der ursprünglich von Umweltverbänden geforderten Abstinenz von politischen Vertretern.

Standortauswahlverfahrens insbesondere einen Bericht vorzulegen, dessen inhaltliche Anforderungen sich aus § 4 StandAG ergeben, und sie hat, soweit sie hierfür eine Notwendigkeit sieht, Vorschläge für alternative Regelungsinhalte im Standortauswahlgesetz zu unterbreiten. Nach § 4 Abs. 5 StandAG hat sie Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und weitere Entscheidungsgrundlagen als Empfehlungen zu erarbeiten. Die nicht durchweg vorhandene demokratische Legitimation der Mitglieder sowie die in § 4 Abs. 5 a.E. StandAG vorgesehene parlamentarische Letztentscheidung qualifizieren die Kommission als politikberatendes Gremium.<sup>42</sup> Obgleich sich die Kommission nur schwerlich in die überkommene Systematisierung politikberatender Institutionen integrieren lässt, da in ihr insbesondere keine Trennung von neutralem wissenschaftlichen Sachverstand und Interessenvertretung verwirklicht ist,<sup>43</sup> und ihr Aufgabenspektrum über Beratungstätigkeit hinausgeht, bestehen an der grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Zulässigkeit externer Politikberatung<sup>44</sup> keine Zweifel.<sup>45</sup> Allerdings können konkrete Aufgaben und eventuelle Bindungswirkungen vorgesehener Mitwirkungsakte eines solchen neuartigen Akteurs<sup>46</sup> verfassungsrechtliche Bedenken aufwerfen.

Ausweislich des § 3 Abs. 2 StandAG besteht die Kernaufgabe der Kommission in der Vorlage eines Berichts nach § 4 StandAG.<sup>47</sup> In diesem werden die für das Auswahlverfahren relevanten Grundsatzfragen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle unter-

---

<sup>42</sup> So auch *Smeddinck/Willmann*, EurUP 2014, 102 m.w.N., die den Begriff der Politikberatung wohl im Sinne einer prälegislativen Beratung verstehen. Die Kommission ist zudem kein bloßes Vehikel zur Ermöglichung von Partizipation.

<sup>43</sup> *Smeddinck/Willmann*, EurUP 2014, 102 (103).

<sup>44</sup> Unter den Begriff der internen Politikberatung könnten zum Beispiel wissenschaftliche Mitarbeiter von Abgeordneten oder wissenschaftliche Dienste im Allgemeinen subsumiert werden.

<sup>45</sup> *Heintzen*, Externe Beratung in der Gesetzgebung, in: Kluth/Krings, Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, 2014, § 9 Rn. 2.

<sup>46</sup> Vgl. hierzu übergreifend *Eifert*, Regulierungsstrategien, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 2. Aufl. 2012, § 19 Rn. 35 ff. Auf Basis des StandAG wird zudem ein „Gesellschaftliches Begleitgremium“ nach § 8 StandAG eingerichtet.

<sup>47</sup> § 3 Abs. 5 StandAG bettet die Arbeit der Kommission in ein zeitliches Korsett. Der spätestmögliche Termin zur Erfüllung der Berichtspflicht ist danach der 30.6.2016, vgl. § 3 Abs. 5 S. 2 StandAG.

sucht und bewertet, sowie Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen nach § 4 StandAG und eine entsprechende Handlungsempfehlung für den Bundestag und den Bundesrat erarbeitet. Gemäß § 3 Abs. 4 StandAG nimmt die Kommission hierbei auch Stellung zu bisher getroffenen Entscheidungen und Festlegungen in der Endlagerfrage, m.a.W. ihre Arbeit beginnt nicht vollständig neu.<sup>48</sup> Ein weiterer möglicher wesentlicher Inhalt des Berichts ist das Ergebnis einer Analyse des Standortauswahlgesetzes selbst.<sup>49</sup> Nach §§ 3 Abs. 3 i.V.m. 4 Abs. 1 S. 3 StandAG weist die Kommission auf aus ihrer Sicht unangemessene Regelungen des Standortauswahlgesetzes hin und unterbreitet einen Alternativvorschlag. Adressaten des Berichts sind gemäß § 4 Abs. 4 S. 1 StandAG der Deutsche Bundestag, der Bundesrat und die Bundesregierung. Für Ersteren ist der Bericht die Grundlage für die in § 4 Abs. 4 S. 2 StandAG vorgesehene Evaluation des Standortauswahlgesetzes.

Während § 4 Abs. 1 StandAG den Aufgabenkanon überwiegend lediglich konkretisiert, erweitert § 4 Abs. 1 S. 3 StandAG den Untersuchungsrahmen der Kommission, indem Erfahrungen und die Vorgehensweise anderer Staaten bei der Standortauswahl analysiert werden. Die Inhalte und Anforderungen an den Bericht im Detail legt § 4 Abs. 2 StandAG fest. Er umfasst insbesondere nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen, welche konkretisiert werden als allgemeine Sicherheitsanforderungen an die Lagerung, geowissenschaftliche, wasserwirtschaftliche und raumplanerische Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen im Hinblick auf die Eignung geologischer Formationen für die Endlagerung sowie wirtsgesteinsspezifische Ausschluss- und Auswahlkriterien für die möglichen Wirtsgesteine Salz, Ton und Kristallin sowie wirtsgesteinsunabhängige Abwägungskriterien und die Methodik für die durchzuführenden vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen.<sup>50</sup> Ferner hat sie, wie bereits genannt, die Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und weitere Entscheidungsgrundlagen gemäß § 4 Abs. 5 StandAG als Empfehlung zu erarbeiten. Da sowohl die Kommission selbst als auch ihr

---

<sup>48</sup> *Smeddinck/Willmann*, EurUP 2014, 102 (104).

<sup>49</sup> *Däuper/von Bernstorff*, ZUR 2014, 24 (26) mit Verweis auf den durchaus ungewöhnlichen Umstand der Evaluierung eines unmittelbar zuvor in Kraft getretenen Gesetzes.

<sup>50</sup> Zur Durchführung vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen durch den Vorhabenträger vgl. §§ 12 Abs. 1 S. 2, 13 Abs. 2, 16 Abs. 2 und 18 Abs. 3 StandAG.

Arbeitsauftrag durch das Standortauswahlgesetz formell-gesetzlich legitimiert sind, bestehen hinsichtlich der Verwendung der durch sie erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen im Verlauf des Standortauswahlverfahrens keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gilt umso mehr, als dass die erarbeiteten Entscheidungsgrundlagen selbst gemäß § 4 Abs. 5 StandAG erneut durch ein Bundesgesetz beschlossen werden und damit Teil einer Legalentscheidung sind.

### 4.3.2 Das dreiphasige Standortauswahlverfahren

Das weitere Standortauswahlverfahren wird maßgeblich von diesen durch die Kommission empfohlenen und durch den Bundestag als Gesetz beschlossenen Entscheidungsgrundlagen gemäß § 4 Abs. 5 StandAG bestimmt. Das Standortauswahlverfahren gliedert sich in drei Phasen.

#### 4.3.2.1 Phase 1

Das BfS hat gemäß § 13 Abs. 1 StandAG unter Anwendung der nach § 4 Abs. 5 StandAG durch Bundesgesetz festgelegten Anforderungen und Kriterien, insbesondere der Sicherheitsanforderungen, aber auch unter Berücksichtigung sonstiger öffentlicher Belange mögliche Standortregionen anhand von Negativhypothesen zu ermitteln. Hierbei sollen insbesondere auch raumplanerische Ausschlusskriterien angewendet werden,<sup>51</sup> jedoch liegt der Schwerpunkt dieser ersten Auswahlphase auf dem Ausschluss von Gebieten, die aufgrund von geowissenschaftlichen bzw. geologischen Gründen nicht in Betracht kommen. Nur so kann dem vom Gesetzgeber intendierten Primat der „bestmöglichen Sicherheit“ im Sinne des § 1 Abs. 1 S. 1 StandAG entsprochen werden.

Aus den Standortregionen wiederum ist eine Auswahl von Standorten für die über-tägige Erkundung zu entwickeln,<sup>52</sup> die zusammen mit den möglichen Standortregionen dem BfE nach §§ 13 Abs. 3 i.V.m. 14 Abs. 1 StandAG zwecks Prüfung zu übermitteln ist. Letztlich wird gemäß § 14 Abs. 2 S. 5 StandAG über die ungünstigen Gebiete,

---

<sup>51</sup> BT-Drs. 17/13471, S. 25. Ob sich jedoch raumplanerische Ausschlusskriterien letztlich für diese Phase des Standortauswahlverfahrens identifizieren lassen, muss bezweifelt werden. Siehe hierzu unten Kap. 6.1.

<sup>52</sup> Nach hier vertretener Auffassung kommen übertägige Kriterien grundsätzlich erst jetzt zum Tragen, siehe hierzu unten Kap. 8.6.

aber auch die übertägig zu erkundenden Standorte durch Bundesgesetz entscheiden.<sup>53</sup>

#### 4.3.2.2 Phase 2

Diese in Phase 1 ermittelten Standorte hat das BfS nach Maßgabe der §§ 15, 16 StandAG übertägig zu erkunden. Insbesondere hat es gemäß § 15 Abs. 1 Nr. 1 StandAG vorab Vorschläge für die standortbezogenen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien nach Maßgabe der gemäß § 4 Abs. 5 StandAG gesetzlich festgelegten Anforderungen und Kriterien zu erstellen, die nach § 15 Abs. 2 StandAG vom BfE fixiert werden und gemäß § 16 Abs. 1 StandAG die Grundlage für die übertägige Erkundung bilden. An den in der Folge an das BfE zu richtenden Vorschlag einer Standortauswahl schließt sich ein erneutes Vorschlags- und Auswahlverfahren für die untertägige Erkundung an.<sup>54</sup> Dessen Ende markiert gemäß § 17 Abs. 2 S. 5 StandAG erneut ein Bundesgesetz, in welchem die Auswahl der Standorte für eine untertägige Erkundung beschlossen wird.<sup>55</sup>

#### 4.3.2.3 Phase 3

Das BfS nimmt anschließend gemäß § 18 StandAG vertiefte geologische Erkundungen vor, deren Ergebnisse und Bewertung es an das BfE zu berichten hat. Dieses führt nach § 18 Abs. 4 S. 2 StandAG eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durch. Der eigentliche Standortvorschlag resultiert gemäß § 19 Abs. 1 StandAG aus einer vergleichenden Bewertung der bis zuletzt im Verfahren befindlichen Standorte durch das BfE. Es sind hierbei sämtliche private und öffentliche Belange sowie die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung abzuwägen. Ausweislich des § 19 Abs. 1 S. 2 StandAG muss der Standortvorschlag unter Berücksichtigung der Ziele des § 1 Abs. 1 StandAG – vorbehaltlich der Entscheidung im Genehmigungsverfahren – erwarten lassen, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsor-

---

<sup>53</sup> *Däuper/von Bernstorff*, ZUR 2014, 24 (25) mit Verweis auf die gesetzgeberische Annahme der übertägigen Erkundung von fünf Standorten.

<sup>54</sup> In Anbetracht der Zielsetzung des Gutachtens soll dieses nicht eingehender betrachtet werden.

<sup>55</sup> *Däuper/von Bernstorff*, ZUR 2014, 24 (25) mit Verweis auf voraussichtlich zwei untertägig zu erkundende Standorte.

ge gegen Schäden durch die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers gewährleistet ist und sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen. Hierbei hat das BfE somit in Anlehnung an §§ 9b Abs. 1a S. 2 und 3 i.V.m. 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG eine Prognose anzustellen, 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 wird dem Bundesumweltministerium mit den erforderlichen Unterlagen übermittelt.

Die Standortentscheidung erfolgt erneut durch Bundesgesetz. § 20 Abs. 1 StandAG sieht eine Prüfung des Standortauswahlverfahrens durch das Bundesumweltministerium und einen anschließenden Standortvorschlag durch die Bundesregierung in Form eines Gesetzesentwurfs vor. Über diesen wird unter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange nach § 20 Abs. 2 StandAG ein Beschluss durch den Bundestag gefasst.<sup>56</sup> Diese Standortentscheidung ist gemäß § 20 Abs. 3 StandAG für das anschließende Genehmigungsverfahren eines Endlagers nach Maßgabe des § 9b Abs. 1a AtG verbindlich.

#### **4.3.2.4 Zwischenergebnis**

Festgehalten werden kann: Das Standortauswahlgesetz sieht ein zeitlich und nach Ebenen gestuftes Standortauswahlverfahren vor. Im gesamten Standortauswahlverfahren sind drei Gesetzesbeschlüsse vorgesehen. §§ 14 Abs. 2 S. 5, 17 Abs. 2 S. 5 und 20 Abs. 2 S. 1 StandAG betreffen Entscheidungen über die ungünstigen Gebiete, die aus dem Verfahren ausgeschlossen werden sollen, die übertägig zu erkundenden Standorte, die Standorte für die untertägige Erkundung und den abschließenden Standortvorschlag. Rechnet man § 4 Abs. 5 StandAG hinzu, ist das Verfahren von vier Gesetzesbeschlüssen geprägt.

#### **4.3.3 Bedeutung der Beteiligungsvorschriften und Umweltprüfungen für die Entscheidungsgrundlagen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5 StandAG**

In formeller Hinsicht wird das Standortauswahlverfahren durch eine mehrfach vorgesehene Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sowie die Notwendigkeit von

---

<sup>56</sup> Kritisch hierzu *Keienburg*, NVwZ 2014, 1133 (1134 ff.) m.w.N.



Umweltprüfungen bestimmt. Zu erörtern ist daher, ob sich aus Art und Umfang der Beteiligungsvorschriften Rückschlüsse auf den Inhalt der Entscheidungsgrundlagen ziehen lassen.

#### 4.3.3.1 Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung

Durch die Besetzung der Kommission mit Mitgliedern der Zivilgesellschaft und das ebenfalls pluralistisch besetzte gesellschaftliche Begleitgremium nach § 8 StandAG wird einer Teilöffentlichkeit am Standortauswahlverfahren eine Beteiligung eröffnet. Darüber hinaus sieht das Standortauswahlgesetz auch eine formale Öffentlichkeitsbeteiligung vor, für die in § 9 StandAG Grundsätze normiert werden. Nach § 9 Abs. 1 StandAG haben das BfE und das BfS im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse dafür Sorge zu tragen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens durch Bürgerversammlungen,<sup>57</sup> 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. Der Öffentlichkeit ist ferner Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Öffentlichkeitsbeteiligung setzt sich somit aus partizipatorischen und informatorischen Elementen zusammen.<sup>58</sup> Das BfE und das BfS werten die übermittelten Stellungnahmen aus und nehmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne eines dialogorientierten Prozesses Stellung. Das Ergebnis der Auswertung ist bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen. § 9 Abs. 2 StandAG normiert den Mindestumfang der bereitzustellenden Informationen, zu denen gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 StandAG insbesondere auch die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen (§ 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5 StandAG) gehören. § 9 Abs. 3 StandAG sieht zum Zwecke der Durchführung der Bürgerbeteiligung Bürgerdialoge und lokale Bürgerbüros vor.

§ 11 StandAG normiert die Behördenbeteiligung. Bereits bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen (§ 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5 StandAG) sind gemäß § 11 Abs. 1 StandAG die zuständigen obersten Landesbehörden sowie die kommunalen Spitzen-

---

<sup>57</sup> Nähere Anforderungen an durchzuführende Bürgerversammlungen normiert § 10 StandAG.

<sup>58</sup> BT-Drs. 17/13471, S. 23.

verbände zu beteiligen. Die weitere Behördenbeteiligung während des Standortauswahlverfahrens bemisst sich nach § 11 Abs. 2 StandAG, der in den im Standortauswahlgesetz vorgesehenen Fällen eine Beteiligung der betroffenen Gebietskörperschaften und der Träger öffentlicher Belange vorschreibt.

Konkret sind eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in § 13 Abs. 4 StandAG bei der Ermittlung der Standortregionen und der Auswahl der Standorte für eine übertägige Erkundung, gemäß § 15 Abs. 2 S. 2 StandAG vor der Festlegung von standortbezogenen Erkundungsprogrammen und Prüfkriterien und ausweislich des § 16 Abs. 3 StandAG vor der Auswahl von Standorten für eine untertägige Erkundung vorgesehen. Ebenso sehen § 18 Abs. 2 S. 2 und § 19 Abs. 1 S. 4 StandAG eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach Maßgabe der §§ 9, 10 und 11 Abs. 2 und 3 StandAG vor.

Spezifische Beteiligungsformen sind zudem in § 14 Abs. 3, § 17 Abs. 3 und § 19 Abs. 2 S. 2 StandAG. Hiernach ist den von der jeweilig getroffenen Entscheidung betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

#### **4.3.3.2 Umweltprüfungen**

Neben der umfassenden Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung sind im Standortauswahlverfahren mehrere Umweltprüfungen vorgesehen.

So ist vor der Entscheidung über die übertägige Erkundung von Standortregionen und Standorten gemäß § 14 Abs. 2 StandAG i.V.m. Anlage 3 Nr. 1.15 zum UVPG eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen und der Umweltbericht nach § 14g UVPG zu erstellen. Selbiges gilt vor der Entscheidung über die untertägige Erkundung von Standorten nach § 17 Abs. 2 StandAG i.V.m. Anlage 3 Nr. 1.16 zum UVPG.

Eine UVP sieht § 18 Abs. 3 StandAG hinsichtlich des Standortes des Endlagers vor.

Die durchzuführenden Umweltprüfungen ziehen ihrerseits eine notwendige Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß §§ 7, 9 und 14i bis 14k UVPG nach sich. Mit Blick auf § 1 Nr. 1 UVPG ist der Kanon der Belange, der durch die Umweltprüfungen denkbar in das Standortauswahlverfahren eingeführt wird, materiell-rechtlich nicht begrenzt. § 14f UVPG sieht jedoch ein abgestuftes Vorgehen für Fälle einer

gestuften Zulassungs- oder Planungsentscheidung vor, sodass der Prüfungsumfang der SUP sich nach Maßgabe der jeweiligen Stufe des Standortauswahlverfahrens richtet.<sup>59</sup> Eingedenk des breiten Umweltbegriffs der SUP bzw. UVP ist zudem festzuhalten, dass Gegenstand dieser Prüfverfahren nicht alleine der Schutz der klassischen Umweltschutzgüter wie Natur, Landschaft, Boden, Wasser und Klima ist, sondern auch die umgekehrte Sichtweise eingenommen werden muss. Der Schutz der Bevölkerung, der Gesundheit des Menschen, einschließlich der vielfältigen gesundheitsbestimmenden Faktoren, die neben den ‚etablierten‘ chemischen, physikalischen und biologischen Determinanten wirken, sind zu betrachten. Ebenso zählt der Schutz der oberirdischen Anlagen eines Endlagers vor der Umwelt bzw. Extremereignissen wie Hochwasser oder Erdbeben zum Prüfungsumfang. Die Novelle der UVP-RL<sup>60</sup> sieht insoweit explizit die Berücksichtigung von schweren Unfällen und Katastrophenrisiken in der UVP vor.<sup>61</sup>

#### 4.3.3.3 Zwischenergebnis

Eine Einschränkung der bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen zu berücksichtigenden Belange ergibt sich weder aus der vorgesehenen Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>62</sup> noch aus den Umweltprüfungen. Durch diese können Belange jeglicher Art in den Prozess des Standortauswahlverfahrens eingeführt werden. Umgekehrt werden die zu erarbeitenden Entscheidungsgrundlagen jedoch auch nicht konstitutiv beeinflusst, das heißt bei ihrer Bearbeitung kann berücksichtigt werden, welche Belange in das Verfahren von außen eingeführt werden könnten, zwingend ist dies jedoch nicht. M.a.W. die Kommission ist insbesondere nicht durch eventuelle Inhalte gebunden, die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgebracht werden

---

<sup>59</sup> Zur gesetzlichen Umsetzung des Abschichtungsauftrags vgl. die Regelungen des § 9 Abs. 1 S. 2 ROG und § 2 Abs. 2 S. 4 BauGB.

<sup>60</sup> Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 124/1.

<sup>61</sup> Siehe hierzu Artikel 3 Abs. 2 Richtlinie 2014/52/EU: „Die in Absatz 1 genannten Auswirkungen auf die dort genannten Faktoren schließen die Auswirkungen ein, die aufgrund der Anfälligkeit des Projekts für schwere Unfälle und/oder Katastrophen zu erwarten sind, die für das betroffene Projekt relevant sind.“

<sup>62</sup> Zu den Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung siehe unten Kap. 8.8.

könnten. Vielmehr bieten speziell die Umweltprüfungen ein hohes Potenzial, den für das Standortauswahlverfahren notwendigen Informationsbedarf zu decken, oder sie können umgekehrt von den im Rahmen des Auswahlverfahrens bereits vorher berücksichtigten Belangen profitieren.<sup>63</sup> Zudem ist zu konstatieren, dass der Informationsbedarf je nach konkreter Phase des Verfahrens und der Art der vorgesehenen Bewertung von unterschiedlicher quantitativer und qualitativer Intensität ist.<sup>64</sup> § 14f UVPG erlaubt eine Verschneidung der strategischen Umweltprüfungen mit dem schrittweisen Vorgehen beim Ablauf des Auswahl- und Bewertungsprozesses. Die exakten Optionen einer Verschneidung werden im Rahmen der planungswissenschaftlichen Ausführungen aufgezeigt.<sup>65</sup>

#### 4.4 Übertragbarkeit der Anforderungen an stufenweise Planungen auf das Standortauswahlverfahren

Wie bereits ausgeführt, stellt das im Standortauswahlgesetz vorgegebene Suchverfahren einen Fall der Legalplanung dar, die letztlich im Beschluss eines Standortes durch Bundesgesetz mündet, aber auch in früheren Phasen durch Gesetzesbeschlüsse geprägt ist.<sup>66</sup>

Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer Legalplanung, die sich insbesondere aus Gründen der Gewaltenteilung und des Gebots effektiven Rechtsschutzes stellen kann, wird nicht weiter vertieft.<sup>67</sup> Nach überschlägiger Prüfung begegnet das Standortauswahlgesetz keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Die mit dem Wesen einer Legalplanung einhergehende Verknappung von Rechtsschutzmöglichkeiten wird durch die demokratische Legitimation der Entscheidungen und die umfassend vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung<sup>68</sup> kompensiert.

Das Ziel des Gutachtens erfordert indes die Erörterung, ob die Anforderungen an gestufte, regelmäßig durch Verwaltung oder Gemeinden durchgeführte Planungsverfahren und -entscheidungen, auf die im Standortauswahlgesetz vorgesehene Legal-

---

<sup>63</sup> Hierzu bereits AkEnd, Auswahlverfahren für Endlagerstandorte, 2002, S. 66 f.

<sup>64</sup> Vgl. insoweit auch den Rückgriff auf das dreiphasige Modell in K-Drs. /AG3-84, S. 13.

<sup>65</sup> Siehe hierzu Kap. 8.5.

<sup>66</sup> Vgl. oben Kap. 4.3.

<sup>67</sup> Statt vieler *Keienburg*, NVwZ 2014, 1133 (1133 m.w.N.).

<sup>68</sup> Vgl. oben Kap. 4.3.3.1.

planung übertragen werden können oder sogar müssen.<sup>69</sup> Bei diesen Anforderungen handelt es sich um die Planrechtfertigung, ein stufenweises, absichtendes Vorgehen und das der Rechtsstaatlichkeit Rechnung tragende Gebot gerechter Abwägung. Dies wäre nur dann ausgeschlossen, wenn der Charakter der Legalplanung oder das Standortauswahlgesetz selbst eine derartige Übertragung nicht zulassen würde. Diese juristische Perspektive ist abzugrenzen von der planungswissenschaftlichen: Sie beantwortet die Frage, ob und auf welche Weise eine Übertragung von bestimmten Vorgehensweisen bei gestuften Planungen und Entscheidungen sinnvoll bzw. praktikabel ist.<sup>70</sup>

#### 4.4.1 Keine Erforderlichkeit einer Planrechtfertigung

Grundvoraussetzung einer jeden rechtmäßigen Planung ist die sogenannte Planrechtfertigung, welche die Frage nach der Erforderlichkeit einer Planung beantwortet. Teilweise hat die Planrechtfertigung eine gesetzliche Ausprägung gefunden, zum Beispiel in § 1 Abs. 3 BauGB, im Übrigen beruht sie auf dem rechtsstaatlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.<sup>71</sup> Für das Standortauswahlverfahren stellt sich die Frage nach der Planrechtfertigung gleichwohl nicht, da es gesetzlich angeordnet ist und nicht, wie bei Planungen häufig der Fall, im Ermessen eines Planungsträgers liegt bzw. seinem Beurteilungsspielraum unterfällt.<sup>72</sup>

#### 4.4.2 Stufenweise Planung durch Abschtigung

Das Standortauswahlgesetz selbst sieht, wie oben bereits ausgeführt, ein zeitlich und nach Ebenen gestuftes Standortauswahlverfahren vor, in dessen Rahmen eine räumliche Annäherung an einen Standortvorschlag mittels der Eingrenzung von Standortregionen und in diesen denkbaren Standorten erfolgt.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Zugespißt formuliert stellt sich die Frage, ob das „Standortauswahlverfahren“ lediglich eine räumliche Fachplanung in anderem gesetzlichen Gewand ist.

<sup>70</sup> Vgl. insbesondere zur Maßstäblichkeit der Planungsstufen unten Kap. 8.6.

<sup>71</sup> *Berkemann*, ZUR 2016, 323 (324).

<sup>72</sup> So sieht § 1 Abs. 3 BauGB eine Planungspflicht der Gemeinde erst unter bestimmten Voraussetzungen vor, deren Vorliegen einer Einschätzungsprärogative der Gemeinde unterliegt. Hierzu *Battis*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 1 Rn. 25 ff.

<sup>73</sup> Hierzu oben Kap. 4.3.

Für eine stufenweise Planung ist eine trichterförmige Abschichtung von Belangen und Prüfungsumfang und -tiefe charakteristisch. Eine Abschichtung ergibt sich grundsätzlich aus dem den Planungsebenen zugeordneten fachlich-planerischen Verwaltungshandeln, den Bindungswirkungen und den politischen Entscheidungsebenen sowie aus der Maßstäblichkeit der Kartengrundlagen und Planwerke. So normiert § 1 Abs. 1 ROG: „Der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind 1. unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen (...).“ Ebenso sieht etwa § 14f Abs. 3 UVPG für die in den verschiedenen Phasen des Standortauswahlprozesses durchzuführende SUP und UVP<sup>74</sup> eine Abschichtung des Prüfungsumfangs nach Maßgabe der jeweiligen Stufe des Standortauswahlverfahrens vor. Aus der Tatsache, dass es sich um eine Legalplanung und nicht um ein sonstiges, aus der Rechtsordnung bekanntes Aufeinanderfolgen von behördlichen Planungsentscheidungen handelt,<sup>75</sup> lassen sich mit Blick auf das stufenweise Vorgehen keine grundsätzlichen Besonderheiten – auch nicht im Hinblick auf die Abschichtung – ableiten. M.a.W. es besteht kein grundsätzlich relevanter Unterschied zwischen der gestuften Standortauswahl für Endlager und einer sonstigen gestuften vorhabenbezogenen Fachplanung etwa für Bundesfernstraßen<sup>76</sup> oder für Höchstspannungsleitungen.<sup>77</sup>

Eine Permeabilität der Planungsstufen im Sinne einer nachträglichen oder fortlaufenden wechselseitigen Anpassung ist im StandAG nicht vorgesehen, da die Ergebnisse der Suchphasen bundesgesetzlich fixiert werden und damit für nachgelagerte Planungsstufen verbindlich sind. Es handelt sich somit nur formal um eine „Planung aus einer Hand“, de facto muss jedoch jede Planungsstufe gewährleisten, dass ihr

---

<sup>74</sup> Vgl. oben Kap. 4.3.3.1.

<sup>75</sup> So ist zum Beispiel dem Raumordnungsrecht der Flächenländer ein räumlich gestuftes Planungsverfahren immanent.

<sup>76</sup> Vgl. §§ 16 ff. FStrG.

<sup>77</sup> Vgl. §§ 5 und 12 Abs. 2 NABEG.

Ergebnis auch noch auf der nachgelagerten Stufe vollziehbar ist. Das Fehlen zum Beispiel eines gesetzlich angeordneten Gegenstromprinzips<sup>78</sup> befreit die vorgelagerten Planungsstufen nicht von der Notwendigkeit des Vordenkens der Perspektive nachgelagerter Planungsstufen und der Genehmigungsperspektive, da das im Standortauswahlgesetz angelegte Suchverfahren final erfolgt und mit der Standortentscheidung beendet ist. Die Sinnhaftigkeit des gestuften Suchverfahrens erschließt sich im Gegenteil nur, wenn entsprechend der im Raumordnungs-, Bauleitplanungs- und Fachplanungsrecht gängigen Systematik einzelnen Planungsstufen verschiedene Maßstäblichkeiten und/oder zu berücksichtigende Belange zugebilligt werden und die Planung letztlich in einem vollzugsfähigen Standortvorschlag mündet. Hierfür wird in den planungswissenschaftlichen Ausführungen ein Vorschlag unter Berücksichtigung allgemeiner planungsrechtlicher und -wissenschaftlicher Dogmatik unterbreitet.

#### **4.4.3 Anwendbarkeit des Gebots gerechter Abwägung für alle Phasen der Standortsuche**

Auch die Anforderungen, welche an planerische Abwägungsentscheidungen gestellt werden, lassen sich auf das Standortauswahlverfahren übertragen. Dies lässt sich jedenfalls aus § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG ableiten, der für die das Standortauswahlverfahren abschließende Letztentscheidung explizit eine Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange normiert. Für die vorherigen Gesetzesbeschlüsse, die die Phasen 1 und 2 des Standortauswahlverfahrens abschließen,<sup>79</sup> wird indes von dem Gesetzgeber nur die vorab erfolgte Abwägung des Vorhabenträgers, an den sich i.Ü. die Entscheidungsgrundlagen richten, nachvollzogen. Einen spezifischen Abwägungsauftrag gerichtet an den Gesetzgeber formuliert das StandAG nicht. Die demokratische Legitimation, welche die am Ende der einzelnen Suchphasen stehenden, von der Verwaltung unterbreiteten Vorschläge dadurch erfahren, dass sie durch Bundesgesetz bzw. dem Bundestag beschlossen werden, befreit indes letztlich nicht von auf das Grundgesetz zurückzuführenden Rechtmäßigkeitsanforderungen an Abwägungsentscheidungen, insbesondere der Wahrung des Gebots einer gerechten

---

<sup>78</sup> Vgl. § 1 Abs. 3 ROG.

<sup>79</sup> Vgl. oben Kap. 4.3.2.1 und 4.3.2.2.

Abwägung.<sup>80</sup> Diese sind zwar anhand von einfachem Bundesfachrecht, insbesondere dem BauGB, entwickelt worden,<sup>81</sup> gehen jedoch mit dem Rechtsstaatsprinzip und Grundrechten auf verfassungsrechtliche Vorgaben zurück.<sup>82</sup> Diesen sind sowohl das Standortauswahlgesetz als auch sonstige in ihm vorgesehene Bundesgesetzgebungsakte normenhierarchisch unterworfen. Die Übertragung der anhand des Bauplanungsrechts entwickelten Abwägungsdogmatik ist zudem kein Novum, sondern wird sowohl durch den Gesetzgeber als auch die Rechtsprechung umfassend vorgenommen. So hat das Bundesverwaltungsgericht beispielsweise das Gebot gerechter Abwägung als einer jeden Planung rechtsstaatlich immanent und daher als allgemeingültig bezeichnet.<sup>83</sup> Der Gesetzgeber wiederum hat das Abwägungsmodell in den §§ 72 ff. VwVfG und weiteren fachplanerischen Gesetzen etabliert.<sup>84</sup> Für das Standortauswahlgesetz könnte eine derartige Übertragung nur dann ausgeschlossen sein, wenn es selbst keine Abwägungsentscheidungen vorsehen oder aber eine andere Systematik der Entscheidungsfindung explizit vorschreiben würde.<sup>85</sup>

Der Gesetzgeber selbst verwendet jedoch mehrfach den Begriff der Abwägung(skriterien)<sup>86</sup> und gibt dabei nur vereinzelt strukturelle Maßgaben an den Entscheidungsprozess vor.<sup>87</sup> So postuliert er in § 1 Abs. 1 S. 1 StandAG das Primat der „bestmögliche(n) Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren“ bei der

---

<sup>80</sup> *Krautzberger*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, 119. Aufl. 2015, § 1 Rn. 27 f.

<sup>81</sup> Den Ausgangspunkt der Rechtsprechung markiert BVerwGE 34, 301.

<sup>82</sup> *Battis*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 1 Rn. 109. Teilweise wird auch ein „verfassungsrechtlich verankertes Gemeinwohlverständnis in Ansatz gebracht, siehe *Kment*, ZUR 2016, 331 (333) m.w.N.

<sup>83</sup> BVerwG, DVBl 1969, 697.

<sup>84</sup> *Berkemann*, ZUR 2016, 323 (325) m.w.N.

<sup>85</sup> Sobald ein Rechtssatz eine abwägende Entscheidung vorsieht, kommt demnach grundsätzlich das Abwägungsgebot zur Anwendung. So wohl auch *Kment*, ZUR 2016, 331 (332) mit Hinweis auf die davon zu trennende Frage, in welchem Umfang ein Abwägungsspielraum im Einzelfall besteht. Hierzu BVerwG, NVwZ 2015, 656 zur Flugroutenplanung.

<sup>86</sup> Vgl. §§ 2 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5, 19 Abs. 1 S. 1 und 20 Abs. 2 S. 1 StandAG.

<sup>87</sup> Daher wird auch § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG als eine derjenigen Vorschriften betrachtet, in denen der Gesetzgeber das Abwägungsmodell adaptiert, vgl. *Berkemann*, ZUR 2016, 323 (325).



Standortfindung und misst damit einem Belang ein übergeordnetes Gewicht bei,<sup>88</sup> dies jedoch ohne eine solche Gewichtung auch anderen Belangen zuteil werden zu lassen. Auch fordert der Wortlaut von § 4 Abs. 2 Nr. 2, Abs. 5 StandAG eine gewisse Vorstrukturierung von Belangen in Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und weitere Entscheidungsgrundlagen. Da innerhalb dieser Vorgabe jedoch erkennbar erneut von notwendigen späteren Abwägungsentscheidungen ausgegangen wird und keinerlei Hinweise auf sonstige Gewichtungsvorgaben im Gesetz enthalten sind, dürfen und müssen sich Abwägungsentscheidungen nach dem Standortauswahlgesetz an der aus dem Raumordnungs-, Bauleit- und Fachplanungsrecht entlehnten Abwägungssystematik orientieren, die zur Wahrung der Rechtmäßigkeitsanforderungen an Abwägungsentscheidungen entwickelt wurde.<sup>89</sup> Die Regeln der Durchführung einer solchen Abwägung und ihre entsprechende Anwendung auf die Entscheidungsfindungen im Standortauswahlverfahren werden im Rahmen der planungswissenschaftlichen Ausführungen aufgezeigt.<sup>90</sup>

#### 4.4.4 Gebot der Verhinderung der Vollzugsunfähigkeit

Neben der Übertragung der Abwägungsdogmatik und -systematik für Planungsprozesse auf alle drei Phasen der Standortauswahl stellt sich die Frage, ob und inwieweit bereits rechtliche und tatsächliche Belange, die überwiegend erst im Rahmen der Endlagerzulassung gem. § 9b Abs. 1a S. 2 Nr.2 AtG, m.a.W. auf der Zulassungsebene, Relevanz entfalten, im Standortauswahlprozess zu berücksichtigen sind.<sup>91</sup>

Weitgehend ausgeschlossen dürfte etwa eine Berücksichtigung des in den §§ 44 ff. BNatSchG normierten besonderen Artenschutz, unter anderem in § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG die Tötung bestimmter geschützter Arten, im Rahmen des Standortauswahlverfahrens sein. Die tatbestandliche Tötung eines Tieres kann durch die Festle-

---

<sup>88</sup> Zur Zulässigkeit und Problematik von Gewichtungsvorgaben *Dreier*, Die normative Steuerung der planerischen Abwägung: Strikte Normen, generelle Planungsleitbegriffe, Planungsleitlinien und Optimierungsgebote, 1995.

<sup>89</sup> Vergleichbare Übertragungen des Abwägungsmodells bejaht das BVerwG bei Entscheidungen über Hochspannungsleitungen oder Flugrouten, vgl. BVerwG, NVwZ 1989, 247 und BVerwGE 121, 152.

<sup>90</sup> Siehe hierzu unten Kap. 8.

<sup>91</sup> Umgekehrt zur Bedeutung von Natura 2000-Gebieten für die Raumordnungs- und Regionalplanung *Scheidler*, ZfBR 2009, 750 (753) m.w.N.

gung eines Suchraums für ein Endlager nicht verwirklicht werden.<sup>92</sup> Erst der Bau und Betrieb einer Anlage entscheidet, ob Tiere physisch Schaden nehmen.<sup>93</sup>

Gleichwohl ist es nicht angezeigt, derartige auf Zulassungsebene zu berücksichtigende rechtliche Anforderungen während der Planungs- bzw. Standortsuchphase mit dem Verweis auszublenden, sie seien erst bei der Letztentscheidung über den Standort oder auf der Genehmigungsebene relevant. Vielmehr sollte die zur Bauleitplanung anhand von § 1 Abs. 3 BauGB entwickelte Judikatur entsprechende Beachtung finden: Planungen unterschiedlicher Stufen haben danach zwar nicht die Genehmigungsperspektive zu antizipieren oder einzunehmen,<sup>94</sup> sie müssen jedoch dem Primat der Vollzugsfähigkeit folgen.<sup>95</sup> Hiernach ist eine Planung nicht im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB erforderlich und damit rechtswidrig, wenn sie erkennbar vollzugsunfähig ist, das heißt wenn ausgeschlossen ist, dass die intendierten Nutzungen im Plangebiet realisierbar sind und dies für den Plangeber unter Berücksichtigung der bei der Planung verwendeten Maßstäblichkeit<sup>96</sup> und eventuell vorhandener Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten<sup>97</sup> erkennbar war.<sup>98</sup> Dies dürfte für das Standortauswahlverfahren umso mehr gelten, als dass die Standortentscheidung nach § 20 Abs. 2 S. 1 StandAG für das Genehmigungsverfahren nach § 20 Abs. 3 StandAG i.V.m. § 9b Abs. 1a AtG verbindlich und damit keine örtliche Feinsteuerung mehr im Genehmigungsverfahren möglich ist. Spätestens beim Standortvorschlag nach § 19 Abs. 1 StandAG muss damit die Perspektive der Genehmigungsbehörde vorgedacht werden. Da das Standortauswahlverfahren ebenfalls einen insgesamt gestuften Ablauf aufweist, ist die Rechtsprechung zur planungsstufengerechten Berücksichtigung von rechtlichen Vorgaben, die unmittelbar erst auf Genehmigungsebene Anwendung finden,<sup>99</sup> übertragbar.<sup>100</sup> Hiergegen dürfte auch nicht eingewendet werden können,

---

<sup>92</sup> OVG Koblenz, NuR 2008, 410.

<sup>93</sup> Vgl. *Scheidler*, NuR 2009, 232 (236 f.) zum Artenschutz als Bestandteil des Zulassungsverfahrens nach dem BImSchG.

<sup>94</sup> *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 76. Aufl. 2015, § 44 Rn. 49.

<sup>95</sup> Für die Flächennutzungsplanung in Anlehnung an § 1 Abs. 3 BauGB vgl. BVerwG, BauR 1997, 978.

<sup>96</sup> Zur davon abhängenden Prognose des Plangebers *Schuster*, VBIBW 2009, 174 (175 ff.).

<sup>97</sup> Hierzu VGH Kassel, NuR 2008, 410.

<sup>98</sup> *Scheidler*, VerwArch 2012, 587 (596).

<sup>99</sup> BVerwG, BauR 1997, 978; Wahlhäuser, UPR 2013, 427 (429) m.w.N.

dass im Standortauswahlgesetz eine zu § 1 Abs. 3 BauGB vergleichbare Regelung fehlt und eine „Erforderlichkeit“ der Planung nicht vorgeschrieben ist. Die Durchführung der Phasen des Standortauswahlverfahrens ist indes gesetzlich vorgeschrieben,<sup>100</sup> sodass sich die Erforderlichkeit ihrer Durchführung gar nicht stellt. Somit ist nach einem Erst-Recht-Schluss die Vollzugsfähigkeit der Ergebnisse der einzelnen Suchphasen bereits aus rechtsstaatlichen Gründen Voraussetzung für ihre Wirksamkeit, da sie ansonsten die Durchführung des gesetzlich angeordneten Verfahrens unmöglich machen.

#### 4.4.5 Zwischenergebnis

Das im Standortauswahlgesetz kodifizierte Standortauswahlverfahren stellt eine gestufte Legalplanung dar, die Elemente von Raum- und Fachplanung vereint. Die im Standortauswahlgesetz nur in einem begrenzten Umfang enthaltenen Anforderungen an den Prozess der Entscheidungsfindung und die Entscheidung selbst führen in der Gesamtschau dazu, die Standortauswahl im Schwerpunkt als eine Fachplanung zu qualifizieren. Der Abschluss der einzelnen Planungsstufen durch Bundesgesetz steht dieser dogmatischen Einordnung nicht entgegen. Die zu gestuften Raum- und Fachplanungen entwickelte und letztlich aus dem Verfassungsrecht abgeleitete Abwägungsdogmatik ist auf das dreiphasige Suchverfahren und die jeweils einzelne Stufen abschließenden Legalentscheidungen übertragbar.

Die Abwägungsdogmatik findet mithin bei allen drei Phasen des Auswahlprozesses Anwendung. Das heißt, die öffentlichen und privaten Belange müssen auf allen drei Stufen ermittelt, bewertet bzw. gewichtet und abgewogen werden. Hieraus resultiert auch der Ansatz dieses Gutachtens, dass raum-, planungs- und umweltrechtliche Anforderungen an die übertägige Standortauswahl nicht erst bei der abschließenden Legalentscheidung über den Standort nach § 20 Abs. 2 StandAG zu berücksichtigen sind, sondern bereits auf den vorgelagerten Stufen Inhalt des materiellen Abwägungsprogramms sind. Dieses Abwägungsprogramm enthält zwar keine Plan-

---

<sup>100</sup> Zur Übertragbarkeit auf die Bundesfachplanung für Höchstspannungsleitungen *Schlacke*, NVwZ 2015, 626 (631).

<sup>101</sup> M.a.W. die Entscheidung über das „Ob“ des Standortauswahlverfahrens stellt sich, anders bei der Bauleitplanung als Teil der kommunalen Planungshoheit, nicht.

rechtfertigung, aber unter Umständen externe und interne Planungsleitsätze. Diese ergeben sich aus den betroffenen Rechtsmaterien bzw. Belangen. Diese Belange sind aus den Anforderungen der raum-, planungs- und umweltrechtlichen Vorgaben, die für das Standortauswahlverfahren von Bedeutung sind, abzuleiten.

Aus dem Gebot der Verhinderung der Vollzugsunfähigkeit lässt sich ableiten, dass bereits rechtliche Anforderungen und Belange im Rahmen des Standortauswahlprozesses zu berücksichtigen sind, die erst auf der Zulassungsebene Relevanz entfalten. Dies gilt insbesondere für die Anforderungen des Raumordnungs-, Baurechts-, Fachplanungs- und Umweltrechts, auf die im weiteren Verlauf eingegangen wird.<sup>102</sup>

## **5. Die Entscheidungsgrundlagen gemäß § 4 Abs. 5 i.V.m. Abs. 2 Nr. 2 StandAG**

Gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG soll die Kommission Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen erarbeiten, welche konkretisiert werden als allgemeine Sicherheitsanforderungen an die Lagerung, geowissenschaftliche, wasserwirtschaftliche und raumplanerische Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen im Hinblick auf die Eignung geologischer Formationen für die Endlagerung sowie wirtsgesteinsspezifische Ausschluss- und Auswahlkriterien für die möglichen Wirtsgesteine Salz, Ton und Kristallin sowie wirtsgesteinsunabhängige Abwägungskriterien und die Methodik für die durchzuführenden vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen. Der Begriff der Entscheidungsgrundlagen dient somit als Oberbegriff, insbesondere für Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und sonstige Abwägungskriterien.

Im Folgenden sollen deren mögliche Reichweite und Inhalte hergeleitet werden, soweit sie Relevanz für die übertägige Standortauswahl besitzen. Neben einer Auslegung des Standortauswahlgesetzes unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien<sup>103</sup> entfalten Vorgaben des Raumordnungs-, Fach- und Umweltrechts sowie der gesetzlich vorgegebene Ablauf des Standortauswahlverfahrens Bedeutung für das abzuarbeitende materiell-rechtliche Prüfprogramm. Raumordnungs-, fach- und umweltrechtliche Anforderungen sind insoweit zu berücksichtigen, als eine Standortauswahl, bei der bereits erhebliche Hindernisse für eine Zulassung voraussehbar sind, vermieden werden sollte. Insofern können die rechtlichen Anforderungen an

---

<sup>102</sup> Siehe hierzu Kap. 6.

<sup>103</sup> BT-Drs. 17/13471.

die Genehmigung eines Endlagers Vorwirkungen für die Standortauswahl entfalten. Die Auswertung der gefundenen Ergebnisse und ihre Einbettung in ein Bewertungs- und Abwägungsverfahren sowie die Ausarbeitung einer Abwägungsmatrix sind den planungswissenschaftlichen Ausführungen vorbehalten.<sup>104</sup>

## 5.1 Auswertung der Gesetzesmaterialien

Der Begründung zum Standortauswahlgesetz ist zu entnehmen, dass die Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen eine Grundsatzfrage für das weitere Standortauswahlverfahren darstellt, die nach wissenschaftlichen und gesetzlich vorgegebenen Kriterien zu erfolgen hat.<sup>105</sup> Ferner misst der Gesetzgeber dem Kriterium der größtmöglichen Sicherheit einen Vorrang in jeder Phase des Standortauswahlverfahrens zu.<sup>106</sup> Inhaltlich wird der Kommission bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen eine Orientierung an den „Sicherheitskriterien für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in einem Bergwerk“,<sup>107</sup> den „Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle“,<sup>108</sup> den Kriterien des AkEnd im Bericht „Auswahlverfahren für Endlagerstandorte, Empfehlungen des AkEnd“<sup>109</sup> und den Kriterien der Studie „Endlagerung stark wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle in tiefen geologischen Formationen Deutschlands, Untersuchung und Bewertung von Salzformationen“<sup>110</sup> der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe aufgegeben. Mit Blick auf die im Rahmen dieses Gutachtens relevanten planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien für die übertägige Erkundung dürfte hiervon nur

---

<sup>104</sup> Siehe hierzu insgesamt Kap. 8.7.

<sup>105</sup> BT-Drs. 17/13471, S. 14.

<sup>106</sup> BT-Drs. 17/13471, S. 15.

<sup>107</sup> GMBI. 1983, Nr. 13, S. 220.

<sup>108</sup> Abrufbar unter

[http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/sicherheitsanforderungen\\_endlagerung\\_bf.pdf](http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/sicherheitsanforderungen_endlagerung_bf.pdf) (zuletzt besucht am 3.5.2016).

<sup>109</sup> Abrufbar unter

[https://www.bundestag.de/blob/281906/c1fb3860506631de51b9f1f689b7664c/empfehlung\\_akend-pdf-data.pdf](https://www.bundestag.de/blob/281906/c1fb3860506631de51b9f1f689b7664c/empfehlung_akend-pdf-data.pdf) (zuletzt besucht am 3.5.2016).

<sup>110</sup> Abrufbar unter

[http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Endlagerung/Downloads/Schriften/3\\_Wirtsgesteine\\_Salz\\_Ton\\_Granit/BGR\\_salzstudie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Endlagerung/Downloads/Schriften/3_Wirtsgesteine_Salz_Ton_Granit/BGR_salzstudie.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (zuletzt besucht am 3.5.2016).

dem Bericht des AkEnd eine Bedeutung zukommen, da die anderen Quellen überragende Kriterien nicht oder nur deskriptiv behandeln. Weitere Hinweise, welcher Inhalt den für die überragende Erkundung relevanten planungswissenschaftlichen Abgrenzungskriterien zukommen soll, enthalten die Gesetzesmaterialien nicht. Dies ist insoweit konsequent, als dass ihre Erarbeitung durch die Kommission möglichst unbeeinflusst und nach rein wissenschaftlichen Standards erfolgen soll. Einfluss auf die Auswahl und Erarbeitung der Kriterien haben gleichwohl die rechtlichen Anforderungen an die Standortauswahl für ein atomares Endlager, also die einschlägigen verfahrens- und materiell-rechtlichen Voraussetzungen, die für die Planung und Zulassung der überragenden Anlagen eines Endlagers gelten. Planungswissenschaftlich sind diese Anforderungen umzusetzen, zu bewerten und zu systematisieren.

## 5.2 Reichweite der Entscheidungsgrundlagen

Da die Gesetzesmaterialien keine unmittelbaren Rückschlüsse auf Reichweite und Inhalte der Entscheidungsgrundlagen zulassen, werden mittels des Wortlauts, der Systematik und teleologischer Gesetzesauslegung die Inhalte der Entscheidungsgrundlagen ermittelt. Dabei wird zunächst der Frage nachgegangen, in welchem Verhältnis § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG und § 4 Abs. 5 Stand AG stehen. Im Anschluss werden die vorgesehenen Stufen der Anwendung der Entscheidungsgrundlagen aufgezeigt und, soweit möglich, hieraus Rückschlüsse auf ihren potenziellen Inhalt gezogen.

In § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG werden die von der Kommission zu erarbeitenden Entscheidungsgrundlagen ersichtlich als Oberbegriff verwendet, der in einem Klammersatz konkretisiert wird. Wörtlich handelt es sich bei diesen um allgemeine Sicherheitsanforderungen an die Lagerung, geowissenschaftliche, wasserwirtschaftliche und raumplanerische Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen im Hinblick auf die Eignung geologischer Formationen für die Endlagerung sowie wirtsgesteinspezifische Ausschluss- und Auswahlkriterien für die möglichen Wirtsgesteine Salz, Ton und Kristallin sowie wirtsgesteinsunabhängige Abwägungskriterien und die Methodik für die durchzuführenden vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen.

Hieraus könnte abgeleitet werden, dass jedenfalls die Entscheidungsgrundlagen im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG nur untergeordnete Relevanz entfalten, da sie sich

auf Aspekte der Lagerung bzw. Endlagerung und explizit auf geologische Formationen und Anforderungen an Wirtsgestein beziehen. Dies dürfte indes zu kurz gegriffen sein. Zunächst lässt die Benennung von raumplanerischen Ausschlusskriterien eine Interpretation zu, dass die Eignung einer geologischen Formation nicht nur von unterirdischen Kriterien abhängt. Zwar dürfte inzwischen unstrittig sein, dass die Raumplanung auch unterirdische Nutzungen erfassen kann und muss,<sup>111</sup> ihren primären Steuerungsauftrag entfaltet sie gleichwohl an der Oberfläche. Auch die in § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG geforderten wirtsgesteinsunabhängigen Abwägungskriterien und die wasserwirtschaftlichen Kriterien sind nicht zwingend als solche zu verstehen, die nur auf den unterirdischen Raum Bezug nehmen. Selbst wenn man den Begriff der Entscheidungsgrundlagen in § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG entgegen der hier vertretenen Auffassung als nur unterirdische Belange erfassend ansehen wollte, legt jedenfalls § 4 Abs. 5 StandAG ein weitergehendes Verständnis nahe. Dieser zählt Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien als von der Kommission als Empfehlung zu erarbeitende und vom Bundestag als Gesetz zu beschließende Inhalte auf. Zwar ist der in § 4 Abs. 5 StandAG vorgesehene Beschluss nicht mit einem Hinweis auf eine besondere inhaltliche Perspektive des Deutschen Bundestages verbunden, die Norm verweist jedoch zudem auf sogenannte weitere Entscheidungsgrundlagen. Diese können somit dem Wortsinn nach über die in § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG enthaltene Aufzählung hinausgehen. Spätestens jedoch mit Blick auf die sich anschließende, nach den Vorgaben des Standortauswahlgesetzes stattfindende Anwendung der Entscheidungsgrundlagen des § 4 Abs. 5 StandAG müssen auch übertägige Kriterien erfasst sein:

Die erste Rechtsanwendung der Entscheidungsgrundlagen erfolgt durch das BfS bei der Ermittlung von Standortregionen nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 StandAG. Hierbei kommen gemäß § 13 Abs. 1 S. 2 StandAG auch raumplanerische Ausschlusskriterien zur Ermittlung ungünstiger Gebiete zur Anwendung. Es schließt sich eine Auswahl an Standorten für die übertägige Erkundung auf Grundlage der in Betracht kommenden Standortregionen an. Es erfolgt somit eine räumliche Fokussierung von Regionen hin zu potenziellen Standorten. Bereits bei der Auswahl von Standortregi-

---

<sup>111</sup> *Erbguth*, ZUR 2011, 121.

onen hat das BfS zudem nicht nur die Entscheidungsgrundlagen nach § 4 Abs. 5 StandAG anzuwenden, sondern sonstige öffentliche Belange zu berücksichtigen. Weiterhin enthalten §§ 15 Abs. 1 Nr. 1, 16 Abs. 2 S. 1 und 18 Abs. 3 StandAG einen Anwendungsbefehl zugunsten der Entscheidungsgrundlagen. Da der Gesetzgeber in §§ 13 Abs. 3 i.V.m. 14 Abs. 1 S. 1 StandAG von vorhandenen Standortregionen mit besonders günstigen geologischen Eigenschaften und hieraus auszuwählenden Standorten für eine übertägige Erkundung ausgeht, muss jedenfalls letzterer Schritt anhand von übertägigen Kriterien erfolgen. Andernfalls müsste sich die Näherung von Standortregionen hin zu Standortoptionen dem Vorwurf der Willkür aussetzen. Es ist somit dem Ansatz der Kommission zu folgen, eine Differenzierung in Entscheidungsgrundlagen von unter- und übertägiger Relevanz vorzunehmen sowie den trichterförmigen Verlauf des Auswahlverfahrens zu spiegeln.<sup>112</sup>

### **5.3 Bindungswirkung der Kommissionsempfehlung nach § 4 Abs. 5 StandAG und ihre Bedeutung für die Entscheidungsgrundlagen**

Mit Blick auf den weiteren Verlauf des Verfahrens und die vorgesehene Analyse des Spektrums von Entscheidungsgrundlagen ist weiterhin die eventuelle Bindungswirkung der Kommissionsempfehlungen nach § 4 Abs. 5 StandAG für den gesetzgebenden Bundestag aufzuzeigen. Von ihr hängt die konkret von der Kommission einzunehmende Prüfperspektive ab.

Ausgehend vom Wortlaut des § 4 Abs. 5 StandAG handelt es sich bei den Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und den weiteren Entscheidungsgrundlagen um Empfehlungen. Einer Empfehlung ist gemein, dass ihr Adressat im Umgang mit ihr frei ist, das heißt, er kann sie beachten, ignorieren oder in sonstiger Weise berücksichtigen, auch wenn der Empfehlungsgeber natürlich eine bestimmte Intension verfolgt. Gleiches gilt für die in § 3 Abs. 2 StandAG genutzten Formulierungen „Vorschläge“ und „Handlungsempfehlungen“. Der Gesetzgeber selbst geht davon aus, dass die Empfehlungen die „technisch-wissenschaftliche und gesellschaftspolitische Basis“ für das Bundesgesetz zu den Entscheidungsgrundlagen bilden, jedoch ihnen keine den Deutschen Bundestag bindende Qualität zukommt. Hierfür streiten auch Wesen und Funktion des Bundestages als unmittelbar legiti-

---

<sup>112</sup> Vgl. insoweit das dreiphasige Modell in K-Drs. /AG3-84, S. 13.



miertes Organ der Legislative sowie das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das mit einer formalen Bindung unvereinbar sein dürfte. Eine Bindungswirkung in der Weise, dass der in § 4 Abs. 5 StandAG vorgesehene Gesetzesbeschluss durch den Deutschen Bundestag formal determiniert wäre, liegt nicht vor. Vielmehr stehen die von der Kommission erarbeiteten Empfehlungen und der Gesetzesbeschluss rechtlich nebeneinander.

Von einer rechtlichen Bindungswirkung zu unterscheiden sind jedoch mögliche faktische Auswirkungen der Empfehlungen. Da der Gesetzgeber selbst, wohl aber auch der wissenschaftliche Dienst des Bundestages und andere Bundesbehörden den für die Festlegung der Entscheidungsgrundlagen notwendigen Sachverstand nicht umfassend aufbieten können, kommt der Kommission die Aufgabe der Schaffung von Expertise zu. Diese wird in Form von Handlungsempfehlungen an den Bundestag gereicht, sodass faktisch zumindest eine Befassung mit ihren Inhalten erfolgt. Es ist aufgrund der beschriebenen Verteilung des Sachverstandes zudem nur schwer vorstellbar, dass der Bundestag die Empfehlungen vollständig verwirft und durch eigene ersetzt. § 4 Abs. 5 StandAG sieht insofern einen schlichten Beschluss der Ablehnung der Kommissionsempfehlungen nicht vor, m.a.W. es wird nicht „über“ die Kommissionsempfehlungen entschieden, sondern es müssen Entscheidungsgrundlagen beschlossen werden. Es wäre wohl irrig anzunehmen, dass der Deutsche Bundestag angesichts des ohnehin engen zeitlichen Rahmens des Standortauswahlverfahrens vollständige eigene Entscheidungsgrundlagen erarbeiten und beschließen wird. Auch der mit dem StandAG verfolgte Zweck der Schaffung eines transparenten Verfahrens würde konterkariert, wenn die Ergebnisse der Arbeit der Kommission unberücksichtigt blieben.

Es ist somit zu konstatieren, dass die nach Maßgabe des § 4 Abs. 5 StandAG erarbeiteten Handlungsempfehlungen zwar keine rechtliche, aber eine nicht unerhebliche faktische Bindungswirkung aufweisen.<sup>113</sup> Diese dürfte mindestens mit einer Berücksichtigungspflicht vergleichbar sein, nicht unrealistisch erscheint darüber hinaus die Prognose, dass die Empfehlungen weitgehend ohne Modifikation Eingang in den

---

<sup>113</sup> Bestünde eine rechtliche Bindungswirkung, wäre deren Verfassungsmäßigkeit mit Blick auf eine eventuell unzulässige Bindung des Parlaments zu hinterfragen. Siehe hierzu bereits auch oben Kap. 5.3.

Gesetzesbeschluss finden. Daher sollte die Kommission Inhalt und Struktur der Empfehlungen am weiteren Verlauf des Standortauswahlverfahrens und der dort jeweils vorzufindenden Akteursperspektive ausrichten. Andernfalls läuft sie Gefahr, für das Standortauswahlverfahren untaugliche Entscheidungsgrundlagen zu liefern. Dieser Ansatz wird bei der Erarbeitung der planungswissenschaftlichen Aspekte zugrunde gelegt.<sup>114</sup>

## **6. Raum-, planungs- und umweltrechtliche Anforderungen an die übertägige Standortauswahl und ihre Bedeutung für die Entscheidungsgrundlagen**

Im Folgenden werden die vom Standortauswahlverfahren und der Standortentscheidung betroffenen Rechtsmaterien, ihre Vorgaben und Belange für die übertägige Erkundung dargestellt. Dies sind im Wesentlichen das Raumordnungs-, Planungs- und Umweltrecht. Hiervon werden die Entscheidungsgrundlagen insoweit beeinflusst, als dass sich aus ihnen sowohl Ausschlusskriterien als auch Mindestanforderungen oder sonstige Abwägungskriterien ergeben können. Zu berücksichtigen ist, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht nur einen Raumwiderstand begründen, sondern sich auch begünstigend auf das Vorhaben auswirken können, zum Beispiel wenn der Standort der übertägigen baulichen Anlagen in einem Gebiet verortet wird, in welchem diese bauplanungsrechtlich ausdrücklich zulässig sind. Soweit möglich, wird der Rechtsrahmen auch in dieser Hinsicht untersucht.

Inwieweit in den einzelnen Phasen des Standortauswahlverfahrens eine Berücksichtigung solcher Vorgaben konkret stattfinden sollte, wird im Rahmen der planungswissenschaftlichen Ausführungen unter Berücksichtigung der vorgeschlagenen Maßstäblichkeiten des Verfahrens erörtert.

### **6.1 Raumordnerische Festlegungen**

Zunächst werden die rechtlichen Wirkungen von Zielen, Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung untersucht. Diese finden sich in den von den Ländern aufgestellten Plänen im Sinne des § 8 Abs. 1 ROG. § 8 Abs. 1 S. 1 ROG sieht vor, dass in den Ländern ein Raumordnungsplan für das gesamte Landesgebiet (§ 8 Abs. 1

---

<sup>114</sup> Siehe hierzu Kap. 8.

S. 1 Nr. 1 ROG) sowie Raumordnungspläne für die Teilräume der Länder (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG) aufzustellen sind.

Festlegungen der Raumordnung weisen eine grundsätzlich unterschiedliche Bindungswirkung auf. Ziele der Raumordnung i.S.v. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG ziehen gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 und 2 ROG grundsätzlich eine Beachtungspflicht bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen bzw. wenn Private öffentliche Aufgaben wahrnehmen nach sich. Im Übrigen besteht lediglich ein Berücksichtigungsgebot aus § 4 Abs. 2 ROG – ebenso wie für Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen nach § 4 Abs. 1 ROG. Vorhabenträger für das Standortauswahlverfahren ist gemäß § 6 S. 1 StandAG das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), dem eine Beleihung Dritter gemäß § 6 S. 2 StandAG untersagt ist. Es handelt sich mithin um eine Planung bzw. Maßnahme<sup>115</sup> einer öffentlichen Stelle. Diese entfaltet auch Raumbedeutsamkeit, da mit dem Endlager bereits quantitativ eine erhebliche Inanspruchnahme des unterirdischen Raums einhergeht und auch die Raumbedeutsamkeit der übertägigen baulichen Anlagen inklusive ihrer notwendigen Zuwegungen nicht abstrakt verneint werden kann.

Abstrakt bedeutet dies, dass, soweit auf der jeweiligen Ebene des Standortauswahlverfahrens gegenläufige Ziele der Raumordnung erkennbar sind, diese einen hohen, nicht durch eine bloße Abwägung überwindbaren Raumwiderstand begründen, während gegenläufige Grundsätze oder sonstige Erfordernisse der Raumordnung durch eine Abwägung überwindbar sind.

Beachtlich mit Blick auf das raumrelevante Standortauswahlverfahren ist insbesondere § 8 Abs. 7 ROG, wonach die Festlegungen in einem Raumordnungsplan Gebiete bezeichnen können, in welchen konkurrierende Nutzungen ausgeschlossen sein sollen (Vorranggebiete) oder in denen einer bestimmten Nutzung in der Abwägung mit konfligierenden Nutzungen ein besonderes Gewicht zuzumessen ist (Vorbehaltsgebiete) oder aber in denen Nutzungen, die städtebaulich nach § 35 BauGB zu beurteilen sind, andere raumbedeutsame Belange nicht entgegenstehen, wobei diese Maßnahmen oder Nutzungen an anderer Stelle im Planungsraum ausgeschlossen sind

---

<sup>115</sup> Zur Frage, ob das Standortauswahlverfahren eine Planung im herkömmlichen Sinne darstellt, siehe Kap. 4.4.

(Eignungsgebiete). Vorranggebiete stellen Ziele,<sup>116</sup> Vorbehaltsgebiete in Ermangelung einer Endabgewogenheit lediglich Grundsätze der Raumordnung dar.<sup>117</sup> Eignungsgebiete wiederum besitzen ebenfalls Zielcharakter.<sup>118</sup>

Eine Einschränkung der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung enthält zunächst § 5 Abs. 1 ROG. Die Vorschrift dient dazu, ein Konfliktbereinigungsverfahren zu installieren und die Realisierung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen des Bundes zu fördern.<sup>119</sup> Hiernach gilt bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen unter anderem von öffentlichen Stellen des Bundes die Bindungswirkung der Ziele der Raumordnung nach § 4 Abs. 1 ROG nur, wenn die zuständige Stelle bei der Aufstellung des Raumordnungsplans nach § 10 beteiligt worden ist und sie innerhalb einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels nicht widersprochen hat. Da die Standortauswahl für atomare Endlager in den Anwendungsbereich dieser Vorschrift fallen dürfte, folgt hieraus eine mögliche Einschränkung der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung. Es ist jedoch im Einzelfall zu prüfen, ob und in welchem Umfang die Voraussetzungen des § 5 Abs. 1 ROG vorliegen bzw. ob von den in der Norm enthaltenen Widerspruchsmöglichkeiten Gebrauch gemacht werden kann.<sup>120</sup>

Eine weitere Möglichkeit der Überwindung gegenläufiger Ziele der Raumordnung sieht § 6 Abs. 2 ROG mit dem Zielabweichungsverfahren vor. Danach kann auf Antrag von Zielen der Raumordnung abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Obgleich sich das Potenzial des Zielabweichungsverfahrens ebenfalls einer abstrakten Bewertung entzieht, kann mit Blick auf eventuelle gegenläufige Festlegungen der Raumordnung konstatiert werden, dass selbst Ziele der Raumordnung keinen absolut unüberwindbaren Raumwiderstand begründen. Gleichwohl ist dieser höher zu bewerten, als derjenige, der durch Grundsätze oder

---

<sup>116</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 1. Aufl. 2010, § 8 Rn. 79.

<sup>117</sup> BVerwGE 118, 47 f.; a.A. *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 1. Aufl. 2010, § 8 Rn. 82.

<sup>118</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 1. Aufl. 2010, § 8 Rn. 90.

<sup>119</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 1. Aufl. 2010, § 5 Rn. 1 f.

<sup>120</sup> Zu den jeweiligen Rechtsfolgen vgl. *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Runkel/Goppel*, ROG, 1. Aufl. 2010, § 5 Rn. 11 ff.

sonstige Erfordernisse der Raumordnung hervorgerufen wird, da diese im Rahmen einer Abwägung überwunden werden können.

Anzumerken ist zudem, dass sich raumordnerische Festlegungen auch begünstigend auf das Vorhaben auswirken können, wenn sie zum Beispiel die Ansiedlung von Gewerbe und Industrie (z.B. GIB in NRW) oder die Verwirklichung von Infrastrukturvorhaben vorsehen.

## 6.2 Kommunale Bauleitplanung und Bauleitplanungsrecht

Die kommunale, örtliche Bauleitplanung stellt die Schnittstelle zwischen der überörtlichen, gesamtäumlichen Regionalplanung und einer letztendlichen einzelfallbezogenen Genehmigungsentscheidung dar. Sie erfüllt nach § 1 Abs. 3 S. 1, Abs. 5 S. 1 und 2 BauGB drei wesentliche Funktionen: Sie schafft ein bestimmtes Angebot für die Grundstücksnutzung, sie fängt prognostizierte Entwicklungen auf und ordnet ebenso die weitere städtebauliche Formung.<sup>121</sup> §§ 1 Abs. 2 und 8 Abs. 2 S. 1 BauGB sehen hierfür eine zweistufige Bauleitplanung vor: den Flächennutzungsplan und den hieraus zu entwickelnden Bebauungsplan.

Nunmehr werden daher die einschlägigen Regelungen des Bauplanungsrechts (§§ 29 ff. BauGB) inklusive möglicher Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitpläne untersucht. Diese sind insofern relevant, als dass die zum Endlager gehörenden übertägigen Einrichtungen bauliche Anlagen darstellen, die dem Anwendungsbereich der §§ 29 ff. BauGB unterworfen sind.<sup>122</sup> In Bauleitplänen und den Planersatzvorschriften können zum einen die Ansiedlung dieser Anlagen begünstigende Rechtsfolgen enthalten sein, wenn zum Beispiel eine Gemeinde ein Industriegebiet nach § 9 BauNVO festgesetzt hat oder der Anwendungsbereich von § 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB eröffnet ist. Andererseits können sich auch Raumwiderstände ergeben, beispielsweise wenn die übertägigen baulichen Anlagen des Endlagers in einem reinen Wohngebiet gemäß § 3 BauNVO oder im unbeplanten Innenbereich nach § 34 Abs. 1 BauGB verwirklicht werden sollen, diese sich aber nicht in die nähere Umgebung

---

<sup>121</sup> Bönker, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 5 Rn. 7.

<sup>122</sup> Es wird ohne nähere Detailkenntnis dieser baulichen Anlagen von deren bodenrechtlicher Relevanz ausgegangen.

einfügen. In letzterem Fall werden die im BauGB enthaltenen Möglichkeiten zur Überwindung von Raumwiderständen, insbesondere Ausnahme- und Befreiungstatbestände in § 31 BauGB sowie das Potenzial von §§ 37 und 38 BauGB, aufgezeigt.

### 6.2.1 Flächennutzungsplan

Als erste Ebene bietet die Flächennutzungsplanung (§ 5 BauGB) den Kommunen die Möglichkeit, die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in Grundzügen darzustellen. Eine nicht abschließende Aufzählung möglicher Darstellungen enthält § 5 Abs. 2 BauGB. Der Flächennutzungsplan ist zwar zunächst nach §§ 1 Abs. 2 i.V.m. 8 Abs. 2 S. 1 BauGB nur ein vorbereitender Bauleitplan, er bringt jedoch unter Umständen einen planerischen Willen der Gemeinde zum Ausdruck,<sup>123</sup> der für die Zulässigkeit von baulichen Anlagen eine Rolle spielen kann und damit mittelbare Außenwirkung entfaltet. Seine Darstellungen entfalten indes keine Außenwirkung im Anwendungsbereich von § 30 BauGB (beplanter Innenbereich) und § 34 BauGB (unbeplanter Innenbereich). Eine Steuerungs- und Außenwirkung kommt dem Flächennutzungsplan allenfalls mittelbar im Außenbereich nach § 35 BauGB zu, sodass sich ein von ihm ausgehender Raumwiderstand lediglich über diese Vorschrift vermittelt.<sup>124</sup>

Aus der Funktion des BfS als öffentlicher Planungsträger des Standortauswahlverfahrens folgt ferner, dass es seine Planungen gem. § 7 S. 1 BauGB an bestehende Flächennutzungspläne der Kommunen anzupassen hat, wenn es an der Aufstellung beteiligt wurde. Das BfS ist an Festsetzungen eines Flächennutzungsplanes allerdings nicht gebunden, wenn es rechtzeitig widersprochen hat (§ 7 S. 2 BauGB), sich die Sachlage geändert hat (§ 7 S. 3 BauGB), das In-Benehmen-Setzen der Gemeinde erfolglos war und der öffentliche Planungsträger der Planung nachträglich widerspricht (§ 7 S. 4 BauGB) und die für die abweichende Planung geltend gemachten Belange die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebenden städtebaulichen Belange nicht nur unwesentlich überwiegen (§ 7 S. 5 BauGB).

---

<sup>123</sup> Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 35 Rn. 73.

<sup>124</sup> Siehe hierzu unten Kap. 6.2.4.

## 6.2.2 Bebauungsplan

Die zweite Stufe der Bauleitplanung stellt der Bebauungsplan dar, welcher nach § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist. Der gem. § 10 Abs. 1 BauGB von der Gemeinde als Satzung zu beschließende Plan enthält flächenscharfe und rechtsverbindliche Aussagen für die städtebauliche Ordnung. Die zulässigen Inhalte finden sich abschließend in § 9 BauGB. Der Bebauungsplan setzt nach § 9 Abs. 7 BauGB seine räumlichen Grenzen fest, er gilt folglich nicht per se für das gesamte Gemeindegebiet. Die Gemeinde steuert mittels der Bebauungsplanung unmittelbar und für jedermann verbindlich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im Plangebiet, vgl. §§ 29, 30 BauGB.

Nach § 30 Abs. 1 BauGB ist im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen Vorschriften mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen und die örtlichen Verkehrsflächen enthält (qualifizierter Bebauungsplan), ein Vorhaben bauplanungsrechtlich zulässig, wenn es diesen Festsetzungen nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der die Voraussetzungen des Absatzes 1 nicht erfüllt, richtet sich gemäß § 30 Abs. 3 BauGB die Zulässigkeit von Vorhaben im Übrigen nach §§ 34 oder 35 BauGB. § 31 BauGB sieht demgegenüber Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten von planerischen Festsetzungen vor. Zulässigkeitsvoraussetzung ist neben der Erschließung somit grundsätzlich die Vereinbarkeit mit eventuellen Festsetzungen. Die Gemeinde kann hierbei insbesondere die Art der baulichen Nutzung in der Weise festsetzen, dass sie sich der Gebietskategorien aus der BauNVO bedient.

Für das Standortauswahlverfahren werden somit eventuell vorhandene, durch die Gemeinde festgesetzte Gebietstypen relevant, falls die übertägigen Anlagen in diesen verwirklicht werden sollen. Diese entfalten einen im Einzelfall zu ermittelnden Raumwiderstand, wobei von reinen Wohngebieten nach § 3 BauNVO der größte und von Industriegebieten nach § 11 BauNVO ein geringerer Widerstand mit Blick auf die Realisierung der übertägigen Anlagen ausgehen dürfte, wenn sich in diesen keine Menschen aufhalten/arbeiten.

Eine ausnahmsweise Unzulässigkeit im Einzelfall kann sich zudem aus § 15 Abs. 1 BauNVO ergeben,<sup>125</sup> wenn das konkrete Vorhaben der Eigenart eines Baugebiets widerspricht (§ 15 Abs. 1 S. 1 BauNVO) oder von ihm unzumutbare Belästigungen oder Störungen ausgehen bzw. das Vorhaben solchen Faktoren ausgesetzt ist (§ 15 Abs. 1 S. 2 BauNVO).

Die Erteilung von Ausnahmen von Festsetzungen nach § 31 Abs. 1 BauGB kommt nur dann in Betracht, wenn die Ausnahmetatbestände explizit im Bebauungsplan vorgesehen und nach Art und Umfang festgelegt sind.<sup>126</sup> Relevant sind somit jegliche ausdrücklich festgesetzten Ausnahmen sowie die Absätze 3 der §§ 2 bis 9 BauNVO, wenn diese Bestandteil des Bebauungsplans sind.

Eine vollständige Befreiungsmöglichkeit von Festsetzungen eines Bebauungsplans sieht § 31 Abs. 2 BauGB vor. Dessen Voraussetzungen müssen zwar jeweils im Einzelfall beurteilt werden, jedoch wird die Errichtung eines Endlagers dem Wohl der Allgemeinheit im Sinne des § 31 Abs. 2 Nr. BauGB dienen und einen öffentlichen Belang von hohem Gewicht darstellen.

### 6.2.3 Unbeplanter Innenbereich

Im nur mit einem einfachen Bebauungsplan beplanten sowie im unbeplanten Innenbereich entfaltet die Vorschrift des § 34 BauGB Relevanz. Entspricht die vorhandene Bebauung einem Gebietstyp der BauNVO, bemisst sich die Zulässigkeit des Vorhabens seiner Art nach gemäß § 34 Abs. 2 BauGB nach eben den Vorgaben der BauNVO unter Berücksichtigung des § 31 BauGB. Insoweit kann auf die obigen Ausführungen verwiesen werden.

Im Übrigen hängt die Zulässigkeit insgesamt entscheidend davon ab, ob sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB einfügt. Hierbei ist auf den die Umgebung prägenden Rahmen abzustellen und sodann zu fragen, ob sich das Vorhaben nach Art und Maß der baulichen Nutzung, seiner Bauweise und der zu überbauenden Grundstücksfläche in diesen einfügt.<sup>127</sup> Das Gebot der Rücksichtnahme kann ebenfalls im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB die

---

<sup>125</sup> VGH Mannheim, DÖV 2009, 1010.

<sup>126</sup> *Stollmann*, Öffentliches Baurecht, 9. Aufl. 2013, § 14 Rn. 29 ff.

<sup>127</sup> *Spannowsky*, in: *Spannowsky/Uechtritz*, BauGB, 2. Aufl. 2014, § 34 Rn. 35 ff.



Unzulässigkeit des Vorhabens begründen. Von Bedeutung kann schließlich die Vorgabe des § 34 Abs. 1 S. 2 Hs. 2 BauGB sein, wonach das geplante Vorhaben das Ortsbild nicht beeinträchtigen darf. Inwieweit sich die übertägigen Anlagen eines Endlagers in den prägenden Rahmen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils einfügen, bedarf der Einzelfallprüfung. Da diese jedoch eine nur singulär vorkommende Nutzungsart sein dürften, ist grundsätzlich nicht davon auszugehen, dass diese sich in im Zusammenhang bebaute Ortsteile einfügen wird.

#### 6.2.4 Unbeplanter Außenbereich

Im (unbeplanten) Außenbereich, m.a.W. der Gesamtheit der nicht von §§ 30 und 34 BauGB erfassten Flächen,<sup>128</sup> richtet sich die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach § 35 BauGB. Die Systematik der Vorschrift entspricht der gesetzgeberischen Intention, den Außenbereich grundsätzlich von Bebauung freizuhalten, soweit diese nicht ihrem Wesen nach in den Außenbereich gehört.<sup>129</sup> Zulässig sind die in § 35 Abs. 1 BauGB aufgezählten privilegierten Vorhaben, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen und eine ausreichende Erschließung gesichert ist. Sonstige Vorhaben können nach § 35 Abs. 2 BauGB nur im Einzelfall zugelassen werden, wenn öffentliche Belange nicht beeinträchtigt werden und die Erschließung gesichert ist. § 35 Abs. 3 BauGB zählt in nicht abschließender Weise auf, wann eine solche Beeinträchtigung gegeben ist. Die hier genannten öffentlichen Belange können jedoch auch einem privilegierten Vorhaben entgegengehalten werden, wenn nach einer Abwägung zu konstatieren ist, dass diese nicht nur beeinträchtigt sind, sondern entgegenstehen.<sup>130</sup> Im Rahmen dieser Abwägung ist die Privilegierung des Vorhabens und die damit verbundene Aussage des Gesetzgebers, das Vorhaben dem Außenbereich zuzuordnen, angemessen zu berücksichtigen.

Sollen die übertägigen baulichen Anlagen eines Endlagers im Außenbereich realisiert werden, wären diese gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB privilegiert, sodass sie nur dann unzulässig wären, wenn ihnen öffentliche Belange entgegenstünden. Ein Flächennutzungsplan kann vor diesem Hintergrund auch gegenüber dem privilegierten Vorha-

---

<sup>128</sup> BVerwGE 41, 227 (232 f.).

<sup>129</sup> *Krautzberger*, in: *Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB*, 11. Aufl. 2009, § 35 Rn. 1.

<sup>130</sup> BVerwGE 28, 148 (151).

ben einen Raumwiderstand begründen, wenn er eine sachlich und räumlich eindeutige, der Zulässigkeit des Vorhabens entgegenstehende standortbezogene Aussage enthält.<sup>131</sup> Somit ist im Einzelfall zu ermitteln, ob ein Flächennutzungsplan existiert und für den potenziellen Standort der übertägigen Anlagen des Endlagers in qualifizierter Weise eine anderweitige Nutzung darstellt und diese Planung mit der Errichtung der übertägigen baulichen Anlagen eines Endlagers nicht vereinbar ist.<sup>132</sup> In der vorzunehmenden Abwägung ist dann das Interesse an der Realisierung des privilegierten Vorhabens im Außenbereich mit dem Interesse der Gemeinde am Vollzug der Flächennutzungsplanung abzuwägen.

### 6.2.5 Abweichungsmöglichkeit nach § 37 Abs. 1 BauGB

§ 37 BauGB enthält Sondervorschriften für bauplanungsrechtlich relevante Vorhaben des Bundes und der Länder. In materiell-rechtlicher Hinsicht enthält dabei § 37 Abs. 1 BauGB eine für die Zwecke des Gutachtens einschlägige Regelung, die eine spezielle Abweichung, das heißt letztlich Befreiung, von städtebaulichen Vorschriften<sup>133</sup> ermöglicht.<sup>134</sup> Erfasst werden sämtliche Gebietstypen der §§ 30, 34 und 35 BauGB. Gegenständlich werden Vorhaben (hier: des Bundes) erfasst, die eine besondere öffentliche Zweckbestimmung aufweisen. Dies ist für Vorhaben der Fall, die sich wegen ihrer Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung oder Auswirkung von sonstigen Verwaltungsgebäuden unterscheiden.<sup>135</sup> Diese erfordern ein Abweichen im Sinne der Vorschrift, wenn dies zur Erfüllung oder Wahrung der öffentlichen Zweckbestimmung vernünftigerweise geboten ist.<sup>136</sup> Der zuständigen höheren Verwaltungsbehörde obliegt somit im Einzelfall eine Abwägung der entgegenstehenden Belange mit Blick auf den konkreten potenziellen Standort, so dass nur konstatiert werden kann, dass im Rahmen dieser Abwägung dem Interesse an der Realisierung eines Endlagers erhebliches Gewicht zukommen wird. Das erhebliche öffentliche

---

<sup>131</sup> BVerwGE 68, 311.

<sup>132</sup> BVerwG, NVwZ 1998, 960.

<sup>133</sup> Die Rechtsfolge der Vorschrift geht somit über § 31 BauGB hinaus, der lediglich gemeindliche Festsetzungen überwindet.

<sup>134</sup> Zur ratio legis vgl. *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 37 Rn. 2.

<sup>135</sup> BVerwG, ZfBR 1981, 243.

<sup>136</sup> *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 37 Rn. 4.

Interesse an der Realisierung des Endlagers dürfte dabei im Anwendungsbereich von § 37 BauGB einen eher geringen Raumwiderstand nach sich ziehen. Im Übrigen hat jedoch eine konkrete Entscheidung im Einzelfall zu erfolgen.

#### 6.2.6 Überwindung des Bauplanungsrechts gemäß § 38 BauGB

Eine vollständige Unanwendbarkeit der §§ 29 bis 37 BauGB normiert § 38 BauGB für Planfeststellungsverfahren und sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung.<sup>137</sup> Das Standortauswahlgesetz selbst sieht keine Planfeststellung bzw. eine Entscheidung mit gleicher Wirkung vor. Die Genehmigung des Endlagers nach § 9b Abs. 1a S. 1 AtG tritt jedoch an die Stelle einer Planfeststellung und das Vorhaben „Endlager“ ist auch von überörtlicher Bedeutung.<sup>138</sup> Eine Bindungswirkung des Standortauswahlverfahrens an Festsetzungen in Bebauungsplänen besteht insofern – soweit die Gemeinde beteiligt wird – nicht. § 38 BauGB setzt die strikte Bindungswirkung an die §§ 29 bis 37 BauGB aus, sodass städtebauliche Belange zu bloßem Abwägungsmaterial transformiert werden.

Soweit von einem Vordenenken der Genehmigungsperspektive im Standortauswahlverfahren ausgegangen wird, könnte die Auffassung vertreten werden, dass die §§ 29 bis 37 BauGB letztlich unanwendbar sind. Zu bedenken ist jedoch zunächst, dass gemäß § 37 S. 2 BauGB eine Bindung an einen eventuell vorliegenden Flächennutzungsplan nach Maßgabe des § 7 BauGB unberührt bleibt. Zudem greift die Rechtsfolge der Unanwendbarkeit nur, wenn die Gemeinde beteiligt wird. Auch befreit die Vorschrift nicht von der Berücksichtigung städtebaulicher Belange durch die Genehmigungsbehörde, sodass es nicht angezeigt erscheint, Bauleitpläne und Bauleitplanungsrecht im Rahmen des Standortauswahlverfahrens unberücksichtigt zu lassen.<sup>139</sup>

---

<sup>137</sup> Voraussetzung ist die Beteiligung der Gemeinde.

<sup>138</sup> Zu den Voraussetzungen siehe *Reidt*, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Aufl. 2009, § 38 Rn. 14 ff. Hierzu auch oben Kap. 4.1.

<sup>139</sup> Letztlich dürfte die Frage ohnehin nur zum Abschluss des Standortauswahlverfahrens eine Rolle spielen, da aufgrund der verwendeten Maßstäblichkeit eine Berücksichtigung von Bauleitplanung bzw. Bauleitplanungsrecht erst in der letzten Suchphase in Betracht kommt. Siehe hierzu unten Kap. 8.6.2 und 8.6.3.

### 6.2.7 Zwischenergebnis

Vorhandene gemeindliche Bauleitplanung und die Planersatzvorschriften sind geeignet, zwar erhebliche, aber nicht unüberwindbare Raumwiderstände gegenüber der Realisierung eines Endlagers zu begründen. Festlegungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung können entsprechend ihrer Eigenart gegenläufig sein oder aber auch die übertägigen baulichen Anlagen eines Endlagers als zulässig qualifizieren. Gegenläufige Festlegungen können insbesondere mittels des Befreiungstatbestands des § 31 Abs. 2 BauGB überwunden werden. Im unbeplanten Innenbereich kann im Anwendungsbereich des § 34 Abs. 2 BauGB auf die obigen Ausführungen verwiesen werden. Im Übrigen dürften sich die übertägigen Anlagen nur schwerlich in einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil einfügen. Im Außenbereich wiederum besteht ein geringer Raumwiderstand, da das Endlager gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB ein privilegiertes Vorhaben darstellt. Vorbehaltlich einer rechtsfehlerfreien Abwägung bietet zudem § 37 BauGB die Möglichkeit, insgesamt von den Vorschriften des Bauplanungsrechts abzuweichen. Im Einzelnen bleibt die Bestimmung des Raumwiderstandes den planungswissenschaftlichen Ausführungen vorbehalten.<sup>140</sup>

## 6.3 Naturschutzrecht

Aus dem Bereich des Naturschutzrechts werden der Raumwiderstand der verschiedenen Schutzgebietskategorien aus dem Bundesnaturschutzgesetz sowie dessen Vorschriften des individuellen Artenschutzes analysiert.

### 6.3.1 Gebietsbezogener Naturschutz und Schutz von Wäldern

Die §§ 20 bis 36 BNatSchG regeln ergänzend zur Eingriffsregelung der §§ 14, 15 BNatSchG den gebietsbezogenen Schutz von Natur und Landschaft. Der durch Schutzgebiete begründete Raumwiderstand hängt im konkreten Fall zunächst von der rechtlich fixierten Schutzgebietskategorie und ihrem Schutzzweck ab. Hinzu kommt, dass die Systematik des Bundesnaturschutzgesetzes auf konkretisierende landesrechtliche Regelungen angelegt ist.

In Naturschutzgebieten nach § 23 BNatSchG sind alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Be-

---

<sup>140</sup> Siehe hierzu unten Kap. 8.

standteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Gleiches gilt gemäß § 24 Abs. 4 BNatSchG für nationale Naturmonumente. Ein ähnliches Schutzniveau sehen §§ 28 Abs. 2 und 29 Abs. 2 BNatSchG für Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile vor.

In einem Landschaftsschutzgebiet wiederum sind nach § 26 Abs. 2 BNatSchG lediglich unter besonderer Beachtung des § 5 Abs. 1 BNatSchG und nach Maßgabe näherer Bestimmungen Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Der Gebietsschutz wird somit durch lediglich relative Verbote verwirklicht.<sup>141</sup>

Biosphärenreservate nach § 25 BNatSchG hingegen sind gemäß § 25 Abs. 3 BNatSchG wie Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete zu schützen. § 30 Abs. 2 BNatSchG verbietet zudem Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung bestimmter Biotope führen können.

Um den durch ein Schutzgebiet begründeten Raumwiderstand zu bestimmen, ist zudem relevant, ob das Gebiet Teil des Netzes Natura-2000 im Sinne der §§ 31 ff. BNatSchG ist. In diesem Fall sind gemäß § 33 Abs. 1 BNatSchG alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig. Diese sogenannte Gebietsverträglichkeit ist mittels der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Maßgabe des § 34 BNatSchG in einem formalisierten Verfahren zu bestimmen. An die Prognosesicherheit der diesbezüglich durchzuführenden FFH-Verträglichkeitsprüfung stellt die Rechtsprechung hohe Anforderungen.<sup>142</sup> Eine erhebliche Beeinträchtigung liegt dann vor, wenn bei einem Vorhaben ernsthaft die Besorgnis nachteiliger Auswirkungen entstanden ist und dieser Verdacht nicht durch eine schlüssige naturschutzfachlich-wissenschaftliche Argumentation ausgeräumt werden kann, m.a.W. wenn vernünftige Zweifel verbleiben.<sup>143</sup> Das Fehlen erheblicher Beeinträchtigungen muss positiv festgestellt werden.<sup>144</sup> Ob eine erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten zu bejahen ist, wird davon

---

<sup>141</sup> *Gassner/Heugel*, Das neue Naturschutzrecht, 2010, Rn. 432.

<sup>142</sup> BVerwGE 128, 1 ff.

<sup>143</sup> BVerwGE 128, 1 Rn. 60 ff.

<sup>144</sup> EuGH, Slg. I-10183, Rn. 20 – Castro Verde.

abhängen, wo genau und in welcher Dimension übertägige bauliche Anlagen eines Endlager verwirklicht werden.

Ein grundsätzlich geringeres Schutzniveau erfahren Nationalparke gemäß § 24 Abs. 1 – 3 BNatSchG vorbehaltlich ihrer konkreten Zonierung<sup>145</sup> sowie Naturparke nach § 27 BNatSchG.

Neben dem im BNatSchG ohnehin wenig übersichtlich angelegten und einzelfallabhängigen Schutzregime erschweren gesetzliche vorgesehene Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten die pauschale Bewertung eines Raumwiderstandes. § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG sehen unter Wahrung besonderer Voraussetzungen Zulassungsmöglichkeiten zugunsten von Projekten vor, obwohl diese zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können. Falls im Rahmen des Standortauswahlverfahrens eine erhebliche Beeinträchtigung der Ziele eines FFH- oder Vogelschutzgebiets zu bejahen ist, so stellt sich die Frage der Ausnahmeerteilung. Das bereits gesetzlich festgeschriebene Ziel einer Standortauswahl für atomare Endlager vermag wohl im Regelfall eine Abweichungsentscheidung für Gebiete, die keine prioritären Lebensraumtypen und Arten aufweisen, rechtfertigen (§ 34 Abs. 3 BNatSchG). Voraussetzung ist allerdings, dass keine zumutbare Alternative, also kein zumutbarer alternativer Standort besteht. Soweit sich in dem betroffenen Gebiet prioritäre Biotope oder Arten befinden, wird der Begriff der zwingenden (Rechtfertigungs-)Gründe noch weiter eingeschränkt (§ 34 Abs. 4 BNatSchG). Die Feststellung des Bedarfs eines Standorts für atomare Endlager kann ein sonstiger Grund des öffentlichen Interesses sein. Eine Vorentscheidung kommt der Bedarfsfeststellung nicht zu. In der Abwägung ist zu berücksichtigen, dass prioritären Lebensraumtypen und Arten ein besonderes Gewicht zukommt.

Von allen Verboten der Schutzerklärungen kann zudem nach Maßgabe des § 67 BNatSchG auf Antrag aus Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung unzumutbarer Belastungen eine Befreiung gewährt werden. Sollte die Zulassung mittels einer Ausnahme oder Befreiung intendiert sein, wären jedenfalls für den Ausnahmetatbestand umfassendere Voraussetzungen zu erfüllen, als für das Vorlie-

---

<sup>145</sup> Zur Bedeutung der Zonierung *Peine*, LKV 2002, 441 (444).

gen des Befreiungstatbestands. Im Anwendungsbereich einer Ausnahmezulassung ist demnach von einem höheren Raumwiderstand auszugehen.

Abstrakt lässt somit erneut nur eine tendenzielle Aussage hinsichtlich des durch gebietsbezogene naturschutzrechtliche Festlegungen begründeten Raumwiderstandes treffen. Danach entfalten Natura-2000-Gebiete bzw. Naturschutzgebiete<sup>146</sup> und vergleichbar geschützte Gebiete einen höheren Raumwiderstand als Landschaftsschutzgebiete. Im Einzelfall können sich jedoch durch die konkreten Schutzzwecke der Gebiete und die Ausnahme- und Befreiungstatbestände variable Raumwiderstände ergeben.

Gleiches gilt für nach den Wald- oder Forstgesetzes der Länder geschützte Waldbe-  
reiche.<sup>147</sup> Allein aufgrund der landesspezifischen Regelungen ist eine abstrakte Aussage über den begründeten Raumwiderstand nicht möglich. Festzuhalten ist jedoch, dass auch dieser nicht unüberwindbar, aber einzelfallabhängig ist.

### 6.3.2 Artenschutz

Neben dem gebietsbezogenen Naturschutz enthält das Bundesnaturschutzgesetz Vorschriften hinsichtlich des individuellen Artenschutzes. Die einschlägigen artenschutzrechtlichen Vorschriften entstammen den §§ 39 ff. BNatSchG. Diese enthalten in den §§ 39 – 43 BNatSchG allgemeine Regelungen zum Artenschutz. Aufgrund ihres deutlichen höheren Schutzniveaus ist jedoch dem in den §§ 44 – 47 BNatSchG normierten besonderen Artenschutz Beachtung zu schenken. § 44 Abs. 1 BNatSchG normiert hierbei Zugriffsverbote zugunsten der wild lebenden Tiere der besonders geschützten Arten, der streng geschützten Arten sowie der europäischen Vogelarten. Gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist es verboten, wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten (vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG) nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Entwicklungsformen aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören. Nach § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ist es ebenfalls untersagt, wild lebende Tiere der streng geschützten Arten (vgl. § 7 Abs.

---

<sup>146</sup> Hendrischke, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2012, § 23 Rn. 1.

<sup>147</sup> Die Inhalte des BWaldG sind hingegen rudimentär, vgl. die in den §§ 12 und 13 BWaldG vorgesehenen Waldfunktionen sowie die in § 5 BWaldG manifestierte rahmenrechtliche Natur der bundesrechtlichen Vorschriften.

2 Nr. 14 BNatSchG) und der europäischen Vogelarten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören. Der Tatbestand des Störungsverbots nach § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG erfasst im Gegensatz zum Tötungsverbot nur die streng geschützten Tierarten sowie europäische Vogelarten. Zeitlich greift der Schutz entsprechend des Wortlauts der Norm hauptsächlich während besonders sensibler, für die Arterhaltung relevanter Phasen.<sup>148</sup> Unter dem Tatbestand der Störung ist ohne Rücksicht auf die Ursache jede Einwirkung zu verstehen, die zu einem physischen Unwohlsein der Tiere führt.<sup>149</sup> Der Begriff ist mit jenem der Beunruhigung aus § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG vergleichbar.<sup>150</sup> Gemäß der gesetzlichen Formulierung muss die Störung erheblich sein, um den Eintritt des Verbotstatbestands hervorzurufen. Dies ist der Fall, wenn durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population verschlechtert wird. Das Störungsverbot ist somit nicht originär individuenbezogen. Überwiegend wird die lokale Population als die Gesamtheit der Individuen definiert, die während einer bestimmten Phase des jährlichen Zyklus in einem anhand ihrer Habitatsprüche abgrenzbaren Raum vorkommen.<sup>151</sup> Die Bestimmung einer lokalen Population fällt daher umso schwerer, je größer ein Habitat ist, das eine Art für sich beansprucht. Eine Verschlechterung des Erhaltungszustands ist ausweislich der gesetzgeberischen Begründung insbesondere dann anzunehmen, wenn die Überlebenschancen, der Bruterfolg oder die Reproduktionsfähigkeit beeinträchtigt werden. Dies ist artspezifisch und für den jeweiligen Einzelfall zu beurteilen und festzustellen.<sup>152</sup> § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG verbietet es, Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wild lebenden Tiere der besonders geschützten Arten aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören.<sup>153</sup> Unter Fortpflanzungsstätten sind Nist- und Brutstätten zu verstehen,

---

<sup>148</sup> *Kratsch*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2010, § 44 Rn. 19. Zu den Zeiträumen vgl. im Detail *Schütte/Gerbig*, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2012, § 44 Rn. 20.

<sup>149</sup> *Schütte/Gerbig*, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2012, § 44 Rn. 21.

<sup>150</sup> *Louis*, NuR 2009, 91 (95).

<sup>151</sup> *Dolde*, NVwZ 2008, 121 (123).

<sup>152</sup> *Schütte/Gerbig*, in: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2012, § 44 Rn. 25.

<sup>153</sup> Eine Legalausnahme sieht insoweit § 44 Abs. 5 BNatSchG für nach § 15 BNatSchG zulässige Eingriffe in Natur und Landschaft sowie für Vorhaben im Sinne des § 18 Abs. 2 S. 1 BNatSchG, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zulässig sind, vor. Hiernach



die im Gegensatz zum Nahrungshabitat engräumlich geschützt sind.<sup>154</sup> Gleiches gilt für die Ruhestätten, in denen sich ein Tier eine gewisse Zeit aufhalten oder Zuflucht suchen muss.<sup>155</sup> Da die Errichtung der übertägigen Anlagen eines Endlagers jedoch nur ein relativ geringes Maß an Fläche in Anspruch nimmt, dürften bauwerkbedingte Konflikte mit geschützten Lebensstätten<sup>156</sup> zu vernachlässigen sein.

Der individuelle Artenschutz dürfte aufgrund seiner begrenzten lokalen Relevanz erst spät im Rahmen des Standortauswahlverfahrens zu berücksichtigen sein. Erst bei konkreten Standortvorschlägen dürften artenschutzrechtliche Konflikte erkennbar sein. Auch solche wären jedoch nicht unüberwindbar. Neben der erwähnten Befreiungsmöglichkeit des § 67 BNatSchG sieht § 45 Abs. 7 BNatSchG die Möglichkeit der Zulassung einer Ausnahme unter Wahrung der dort genannten Voraussetzungen vor, sollte im Einzelfall ein artenschutzrechtliches Verbot einer Anlagengenehmigung entgegenstehen. Für ein Endlager dürften die Rechtfertigungsgründe des § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 und 5 BNatSchG in Betracht kommen. Voraussetzung ist ferner das Fehlen einer zumutbaren Alternative zur Ausnahmezulassung und dass sich der Erhaltungszustand der Population einer Art nicht verschlechtert. Dies ist im Einzelfall zu prüfen. Die Vorschrift nimmt somit nicht das Individuum (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) oder die lokale Population (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) in den Blick, sondern betrachtet die Art innerhalb ihres gesamten natürlichen Verbreitungsgebiets.<sup>157</sup> M.a.W. die Vorschrift führt eine subsidiäre Generalisierung des Artenschutzes herbei. Ausnahmen sind nach dem Wortlaut der Norm auch dann möglich, wenn sich der Erhaltungszustand einer betroffenen Art bereits als schlecht darstellt. Dies setzt allerdings den sachgemäßen Nachweis voraus, dass sich der ungünstige Erhaltungszustand der Art nicht weiter verschlechtert und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands nicht behindert wird.

---

liegt u.a. ein Verstoß gegen das Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG nicht vor, soweit die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird.

<sup>154</sup> *Dolde*, NVwZ 2008, 121 (123); BVerwG, NVwZ 2006, 1161.

<sup>155</sup> *Hinsch*, ZUR 2011, 191 (194 f.).

<sup>156</sup> Der Begriff wird im Rahmen des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG als Oberbegriff zu Fortpflanzungs- und Ruhestätten verwendet.

<sup>157</sup> BVerwG, NuR 2010, 870 (873).

### 6.3.3 Zwischenergebnis

Der gebietsbezogene Naturschutz manifestiert sich in festgelegten Schutzgebieten der in den §§ 20 ff. BNatSchG vorgesehenen Kategorien. Der jeweils bestehende Raumwiderstand gegenüber der Errichtung eines Endlagers hängt somit von der gewählten Kategorie und dem konkreten Akt der Unterschutzstellung ab. So begründen Naturschutzgebiete einen eher hohen, Landschaftsschutzgebiete einen geringeren Raumwiderstand. FFH- und Vogelschutzgebiete begründen einen gegenüber sonstigen Naturschutzgebieten einen nochmals erhöhten Raumwiderstand, unabhängig davon, ob sie durch die Kategorie Naturschutzgebiet festgelegt sind oder faktisch bestehen. Unter Berücksichtigung von Ausnahme- und Befreiungstatbeständen ist aber jedenfalls kein unüberwindbarer Raumwiderstand existent.

Der individuenbezogene Artenschutz entfaltet gegenüber baulichen Anlagen einen grundsätzlich hohen Raumwiderstand. Sollten Verbotstatbestände verwirklicht werden, kommt eine Realisierung der übertägigen baulichen Anlagen mittels der Erteilung von Ausnahmen oder Befreiungen in Betracht. Innerhalb der hierfür vorgesehenen Entscheidungen ist es jedoch nicht auszuschließen, dass sich das öffentliche Interesse an einem Endlager für hochradioaktive Abfälle durchsetzt, so dass auch der Artenschutz kein planungsrechtliches Ausschlusskriterium bildet.

### 6.4 Gewässerschutzrecht

Auch Vorschriften des Wasserrechts sind bei der Standortauswahl des Endlagers zu berücksichtigen. Den Ländern werden – trotz bundesrechtlicher Vollregelung in Form des WHG – vielfältige Ergänzungen eröffnet.<sup>158</sup> So erlaubt § 51 Abs. 1 WHG, dass Landesregierungen unter näher genannten Voraussetzungen durch Rechtsverordnung Wasserschutzgebiete festsetzen. Insbesondere sieht § 51 Abs. 1 Nr. 1 WHG vor, dass Gewässer im Interesse der derzeit bestehenden oder künftigen öffentlichen Wasserversorgung vor nachteiligen Einwirkungen geschützt werden können. Gemäß § 51 Abs. 2 WHG sollen Trinkwasserschutzgebiete nach Maßgabe der allgemein an-

---

<sup>158</sup> Demgegenüber dürften die Vorschriften für die Gewässerbenutzung nach §§ 8 ff. WHG sowie der Besorgnisgrundsatz nach § 48 WHG als vorhabenbezogene Regelungen für die Zwecke des Gutachtens keine Rolle spielen. Jedenfalls für den übertägigen Bereich der Standortauswahl ist kein Anwendungsbereich ersichtlich.

erkannten Regeln der Technik in Zonen mit unterschiedlichen Schutzbestimmungen unterteilt werden.<sup>159</sup> Die möglichen Inhalte der Rechtsverordnung, mittels derer Wasserschutzgebiete festgesetzt werden, normiert § 52 WHG. Nach § 52 Abs. 1 WHG können bestimmte Handlungen verboten oder für nur eingeschränkt zulässig erklärt werden.<sup>160</sup>

Weiterhin können nach § 53 Abs. 4 WHG auch Heilquellenschutzgebiete<sup>161</sup> festgesetzt werden, wobei die Vorschriften der §§ 51 Abs. 2 und 52 WHG nach § 53 Abs. 5 WHG entsprechend gelten.

Der durch derartige Festsetzungen begründete Raumwiderstand ist somit der jeweils einschlägigen Rechtsverordnung zu entnehmen und kann nicht abstrakt beschrieben werden. Für Trinkwasserschutzgebiete ist entsprechend der in § 51 Abs. 2 WHG intendierten Zonierung ein absteigender Raumwiderstand ableitbar, je weiter die Zone (gängig ist eine dreiteilige Zonierung) gefasst ist. Sollte sich ein Raumwiderstand ergeben, das heißt die intendierte Nutzungsart „Endlager“ mit den Inhalten der Rechtsverordnung nicht vereinbar sein, kommt die Erteilung einer Befreiung nach § 51 Abs. 1 S. 2 WHG in Betracht. Danach kann die zuständige Behörde von Verboten, Beschränkungen sowie Duldungs- und Handlungspflichten nach § 51 Abs. 1 S. 1 WHG eine Befreiung erteilen, wenn der Schutzzweck nicht gefährdet wird oder überwiegende Gründe des Wohls der Allgemeinheit dies erfordern. Insoweit die Trinkwasserversorgung betroffen ist, kommt diesem Belang eine überragende Bedeutung zu.<sup>162</sup>

Ein Raumwiderstand geht zudem von durch Rechtsverordnungen der Landesregie-

---

<sup>159</sup> *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, S. 317 mit Verweis auf die „Richtlinien für Trinkwasserschutzgebiete des deutschen Vereins des Gas- und Wasserfachs e.V.“ als Grundlage für die Zonierung in der Praxis.

<sup>160</sup> Die übrigen Inhalte nach § 52 Abs. 1 Nr. 2 und 3 WHG dürften für die Zwecke des Gutachtes nicht relevant sein.

<sup>161</sup> Nach der Legaldefinition des § 53 Abs. 1 WHG sind Heilquellen natürlich zu Tage tretende oder künstlich erschlossene Wasser- oder Gasvorkommen, die auf Grund ihrer chemischen Zusammensetzung, ihrer physikalischen Eigenschaften oder der Erfahrung nach geeignet sind, Heilzwecken zu dienen.

<sup>162</sup> *Seuser*, NuR 2012, 8 (12).

rungen festgesetzten Überschwemmungsgebieten<sup>163</sup> nach § 76 Abs. 1 und 2 WHG aus. § 78 WHG regelt den Rechtsrahmen für Überschwemmungsgebiete. Insbesondere ist gemäß § 78 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WHG die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen nach den §§ 30, 33, 34 und 35 BauGB untersagt. Dies würde auch die Errichtung der übertägigen baulichen Anlagen für ein Endlager hindern. Eine Überwindung des Raumwiderstands ist nach Maßgabe der Vorschrift des § 78 Abs. 3 WHG möglich. Danach kann die zuständige Behörde abweichend von § 76 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 WHG die Errichtung oder Erweiterung einer baulichen Anlage genehmigen, wenn im Einzelfall das Vorhaben

1. die Hochwasserrückhaltung nicht oder nur unwesentlich beeinträchtigt und der Verlust von verloren gehendem Rückhalteraum zeitgleich ausgeglichen wird,
2. den Wasserstand und den Abfluss bei Hochwasser nicht nachteilig verändert,
3. den bestehenden Hochwasserschutz nicht beeinträchtigt und
4. hochwasserangepasst ausgeführt wird

oder wenn die nachteiligen Auswirkungen durch Nebenbestimmungen ausgeglichen werden können. Zudem kann bereits im Rahmen der Festsetzung des Überschwemmungsgebiets die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen auch allgemein zugelassen werden, wenn sie

1. in gemäß Abs. 2 neu ausgewiesenen Gebieten nach § 30 BauGB den Vorgaben des Bebauungsplans entsprechen oder
2. ihrer Bauart nach so beschaffen sind, dass die Einhaltung der Voraussetzungen des S. 1 gewährleistet ist.

Hervorzuheben ist, dass die Abweichungsmöglichkeiten nach § 78 Abs. 3 WHG keine Abwägung beinhalten, in welcher das erhebliche öffentliche Interesse an der Realisierung eines Endlagers zum Tragen kommen würde.

---

<sup>163</sup> Nach der Legaldefinition des § 76 Abs. 1 S. 1 WHG sind Überschwemmungsgebiete Gebiete zwischen oberirdischen Gewässern und Deichen oder Hochufern und sonstige Gebiete, die bei Hochwasser eines oberirdischen Gewässers überschwemmt oder durchflossen oder die für Hochwasserentlastung oder Rückhaltung beansprucht werden.

## 6.5 Bodenschutzrecht

Auch gebietsbezogene Festlegungen zum Schutz von Grund und Boden nach dem BBodSchG können einen Raumwiderstand für einen denkbaren Endlagerstandort begründen. Der flächenhafte Schutz von Böden ist gemäß § 21 Abs. 3 BBodSchG Angelegenheit der Länder<sup>164</sup> und zielt auf die Erhaltung, Sicherung, Verbesserung sowie Wiederherstellung der natürlichen Bodenfunktionen.<sup>165</sup> Die Norm erlaubt den Ländern die Festlegung von Bodenschutzgebieten,<sup>166</sup> ohne jedoch – weder abschließend noch exemplarisch – die Inhalte solcher Unterschutzstellungen vorzugeben, so dass sich keine abstrakt gültigen Aussagen über durch bodenschutzrechtliche Festlegungen erzielte Raumwiderstände treffen lassen.<sup>167</sup> Bodenschutzrechtliche Festlegungen sind damit ebenfalls keine absoluten Ausschlusskriterien, sondern können einen erst durch eine Einzelfallbetrachtung quantifizierbaren Raumwiderstand begründen.

## 6.6 Immissionsschutzrecht

§ 50 BImSchG beinhaltet das Trennungsgebot als Element der Störfallvorsorge, welches bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu verwirklichen ist. Nach § 50 S. 1 BImSchG sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Art. 3 Nr. 5 der Seveso-Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden.

---

<sup>164</sup> Vgl. beispielhaft § 12 Abs. 1 LBodSchG NRW, wonach durch Rechtsverordnung Bodenschutzgebiete aus Gründen einer besonderen Schutzbedürftigkeit oder Schutzwürdigkeit ausgewiesen werden können. Aus § 12 Abs. 2 LBodSchG NRW folgt, dass mittels der gebietlichen Festlegung von Bodenschutzgebieten schutzwürdige Böden bewahrt und schutzbedürftige Böden einer Regeneration zugeführt werden sollen.

<sup>165</sup> *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 6. Aufl. 2016, S. 380.

<sup>166</sup> *Peine*, NuR 2001, 246.

<sup>167</sup> Das Pflichtenprogramm für die Inanspruchnahme von Böden, welches lediglich Relevanz für das Vorhaben selbst entfalten könnte, ist wiederum bundesrechtlich in den §§ 4 ff. BBodSchG normiert.

Soweit auf der jeweiligen Ebene des Standortauswahlverfahrens diese schutzbedürftigen Gebiete oder Nutzungen erkennbar sind, können sich notwendige Schutzabstände ergeben, deren genaue Größe von den Umständen des Einzelfalls abhängig ist. Hierbei ist zudem zu berücksichtigen, dass von den hier zu betrachtenden über-tägigen baulichen Anlagen selbst keine Gefahr i.S.v. § 50 S. 1 BImSchG ausgehen dürfte, sondern vielmehr von den unterirdisch lagernden hoch radioaktiven Abfällen. Etwas anderes kann für den Zeitpunkt der Verbringung der Abfälle gelten, da dieser Prozess die über-tägigen Anlagen in Anspruch nimmt. Da der unter-tägig genutzte Raum und die über-tägigen Anlagen jedoch einer räumlichen Trennung unterliegen können, kommen immissionsschutzrechtliche Hürden erst bei einer kleinräumlichen Betrachtung potenzieller Standorte in Betracht, da Schutzabstände zum Beispiel durch eine räumliche Verschiebung der über-tägigen Anlagen eingehalten werden können. In welchem Umfang dies möglich ist, unterliegt einer Einzelfallbetrachtung. Auswirkungen auf das Auswahlverfahren kann zudem die potenzielle Direktwirkung der Seveso III-Richtlinie<sup>168</sup> entfalten, deren Umsetzungsfrist am 31.5.2015 abgelaufen ist. In Anlehnung an bisherige Rechtsprechung des EuGH ist hiervon auch die Ebene der Vorhabengenehmigung erfasst.<sup>169</sup>

## 6.7 Sonstige abwägungsrelevante Belange

Die abwägungsrelevanten Belange, die nicht durch Fachrecht ein konkretes Schutzniveau zugewiesen bekommen haben, können nicht abschließend aufgezählt und mit einem abstrakten Schutzniveau versehen werden.<sup>170</sup> Der durch ihre Betroffenheit begründete Raumwiderstand ist jedenfalls insoweit geringer, als dass sonstige Belange im Rahmen einer Abwägung überwunden werden können. Mit Blick auf sozio-ökonomische Kriterien wird die Auffassung vertreten, dass diese zu berücksichtigende Belange und einen immanenten Bestandteil im Rahmen der Ermittlung, Einstellung und Gewichtung von öffentlichen und privaten Belangen im Rahmen raumplanerischer Abwägungsvorgänge darstellen. Deshalb sollten sozio-ökonomische Krite-

---

<sup>168</sup> Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates, ABl. L 197/1.

<sup>169</sup> Vgl. EuGH, DÖV 2011, 897.

<sup>170</sup> Vgl. insoweit die planungswissenschaftliche Zusammenstellung unter Kap. 8.4.

rien im Rahmen der zu entwickelnden Bewertungsmatrix kein eigenständiges Kriterium darstellen, sondern – abgeleitet aus § 2 Abs. 2 Nr.1 ROG bzw. § 1 Abs. 6 Nr. 1-3 BauGB – in die planungswissenschaftlichen Kriterien integriert werden.

## 6.8 Rechtliche Relevanz von Realnutzungen

Die real ausgeübte Nutzung im Sinne der tatsächlichen Verhältnisse an einem Standort kann ebenfalls einen Raumwiderstand begründen. Soll zum Beispiel das Endlager an einem bewohnten Standort errichtet werden, müssen die betroffenen Eigentümer zur Aufgabe ihres Eigentums bewegt oder enteignet werden. Aus Realnutzungen entsteht ein eigener Raumwiderstand, der maßgeblich durch gegenläufige grundrechtliche Schutzpositionen begründet wird. Im Einzelfall kommen insbesondere die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1, 12 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG in Betracht. Eingriffe in derartig geschützte Rechtspositionen sind zwar rechtfertigungsfähig, die erforderliche Rechtfertigungslast hängt jedoch von der Schwere des Eingriffs im Einzelfall und dem betroffenen Grundrecht ab.<sup>171</sup> Der auf diese Weise hervorgerufene Raumwiderstand ist von demjenigen zu trennen, der durch gegenläufige Festlegungen des Planungsrechts oder Vorgaben des Umweltrechts begründet wird. Gleichwohl können auch beide Raumwiderstandsklassen gleichzeitig einschlägig sein, zum Beispiel wenn die übertägigen baulichen Anlagen auf einem zu Wohnzwecken genutzten Privatgrundstück entstehen sollen, das zudem im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegt, welcher das Gebiet als reines Wohngebiet ausweist.<sup>172</sup> Auch aus Realnutzungen können keine abstrakten Ausschlusskriterien abgeleitet werden. Eingriffe in ausgeübte Nutzungen, in deren Kontext es zu einer Enteignung bzw. zu einem enteignungsgleichen Eingriff kommen kann, können im Rahmen strenger rechtlicher Maßstäbe zulässig sein. Der durch sie begründete Raumwiderstand kann jedoch im Einzelfall sehr hoch sein.

---

<sup>171</sup> Zu den in diesem Kontext wohl höchsten Anforderungen an eine Enteignung statt vieler *Wendt*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 14 Rn. 148 ff.

<sup>172</sup> Die hier vorgeschlagene multikriterielle Bewertungsmatrix erweist sich als geeignet, dieses Phänomen zu verarbeiten.

## 6.9 Zwischenergebnis

Raumordnungs-, bau- und umweltrechtliche Vorgaben begründen keinen abstrakt unüberwindbaren Raumwiderstand. M.a.W. sie stellen keine Ausschlusskriterien dar. Da es sich um gegenläufige Belange handelt, können sie auch nicht in Mindestanforderungen transferiert werden. Als abwägungsrelevante Belange müssen sie jedoch hinreichend gewichtet und phasenspezifisch der zu erstellenden Bewertungsmatrix zugeführt werden. Der durch sie begründete Raumwiderstand ist dabei einzelfallabhängig und kann von eher hoch (Planungsleitsätze, die nur durch Ausnahmen und Befreiungen überwindbar sind) bis niedrig (Belange, die durch eine Abwägung überwindbar sind) reichen.<sup>173</sup>

Auch aus Realnutzungen können keine abstrakten Ausschlusskriterien abgeleitet werden. Gleichwohl kann der durch sie begründete Raumwiderstand im Einzelfall sehr hoch sein.

## 7. Internationaler Kontext

Die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle ist kein singulär die Bundesrepublik Deutschland betreffendes Problem, sondern stellt eine Herausforderung für unterschiedlichste Staaten der Weltgemeinschaft dar. Gezielte Vorgehensweisen zur Standortfindung für ein Endlager haben in diversen Ländern – vergleichbar mit Deutschland – in den 1970er Jahren begonnen.<sup>174</sup> Eine Betrachtung anderer Herangehensweisen und individueller Fortschritte bei der Suche kann Erkenntnisse nach sich ziehen, welche die Konzeption der Entscheidungsgrundlagen für das deutsche Standortauswahlverfahren befruchten und die Fortentwicklung fördern können. Eine umfassende Betrachtung der jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen sowie der geologischen Eigenheiten anderer Länder kann dabei an dieser Stelle nicht erfolgen. Soweit möglich, werden jedoch Besonderheiten im Standortauswahlverfahren aufgezeigt. Im Folgenden soll dabei insbesondere das schweizerische Vorgehen der Standortwahl für geologische Tiefenlager analysiert werden.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Vgl. insoweit die Zuordnung zu den Raumwiderstandsklassen unter Kap. 8.4.

<sup>174</sup> AkEnd, Auswahlverfahren für Endlagerstandorte, 2002, S. 40.

<sup>175</sup> Ein Überblick über den Status quo der Endlagersuche in Japan, Kanada und den USA ist zu finden unter



## 7.1 Japan

Die Endlagerung radioaktiver Abfälle ist in Japan gesetzlich geregelt und gemäß dem japanischen Atomrecht einer hierfür eingerichteten Behörde, der Nuclear Waste Management Organization of Japan (NUMO), übertragen worden. Aufgabe dieser ist die Bereitstellung der Endlagerfinanzierung, die Entwicklung eines Endlagerkonzeptes sowie die sachgerechte Auswahl eines Standortes. Obwohl seit dem Jahr 2001 entschieden ist, dass der radioaktive Abfall in tiefen unterirdischen Formationen gelagert werden soll, ist ein Endlagerstandort bislang nicht gefunden.<sup>176</sup> Dies soll zwischen 2023 und 2028 geschehen, und das Endlager dann zwischen 2033 und 2038 seinen Betrieb aufnehmen. Das japanische Endlagerkonzept ist somit zu den Konzepten europäischer Mitgliedstaaten sowie der IAEA konform.

## 7.2 Kanada

Ein vergleichbares Bild bietet Kanada. Ein zum Standortauswahlgesetz vergleichbares Standortsuchverfahren für ein Endlager für hochradioaktives Material existiert,<sup>177</sup> bisher ist jedoch mit Kincardine im Bundesstaat Ontario nur ein Endlagerstandort für schwach- und mittelstrahlende Abfälle gefunden.

## 7.3 USA

In den Vereinigten Staaten von Amerika stellt sich die Entsorgungsproblematik deutlich erheblicher dar als in den vorgenannten Ländern. Die intensive Nutzung der Kernkraft und die militärische Aufrüstung mit Kernwaffen sorgen dafür, dass der bereits entstandene und noch anfallende radioaktive Abfall der USA den in den anderen Staaten vielfach übersteigt. Die Suche nach einem Endlager sowie die Einrichtung eines solchen sind gesetzlich fixiert und haben seit 2012 neu begonnen.<sup>178</sup> Bis März 2009 war Yucca Mountain im US-Bundesstaat Nevada als größtes Endlager in

---

<http://www.bfs.de/DE/themen/ne/endlager/standortauswahl/international/endlagerung-international.html> (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>176</sup> Nach wie vor wird in Japan auch die Option eines „schnellen Brüters“ verfolgt, vgl. <http://www.sueddeutsche.de/wissen/nuklearer-abfall-in-japan-atommuell-ohne-plan-1.2318852> (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>177</sup> Details zum Auswahlverfahren sind beschrieben unter <http://www.endlagerung.de/language=de/19842/kanada> (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>178</sup> Vgl. <http://www.endlagerung.de/language=de/7139/usa> (zuletzt besucht am 23.5.2016).

der Diskussion, für die Erkundung und Erforschung waren 13,5 Milliarden US-Dollar aufgewandt worden. Letztlich wurden die Pläne aufgegeben, weil die technische Sicherheit aufgrund unabsehbarer nuklearer Kettenreaktionen in dem geplanten Endlager nicht gewährleistet werden konnte.

## **7.4 Schweiz**

Die Schweiz hat ebenso wie Deutschland beschlossen, aus der Kernenergie auszuweichen, so dass sich die Frage der Endlagerung gleichsam stellt. Bereits seit 1978 wurden Betriebsbewilligungen für Kernkraftwerke an die Vorlage eines Entsorgungsnachweises<sup>179</sup> gekoppelt, im Folgejahr wurden bestehende Betriebsbewilligungen an eine bis zum Jahr 1985 nachzuweisende „Gewähr“ für eine sichere Endlagerung als Bedingung geknüpft.

### **7.4.1 Akteure der Endlagersuche**

Neben dem Eidgenössischen Nuklearsicherheitsinspektorat (ENSI) als Aufsichtsbehörde ist die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) der wichtigste Akteur bei der Endlagersuche. Da das schweizerische Kernenergiegesetz die Verantwortung für die Entsorgung radioaktiver Abfälle den Verursachern auferlegt, haben zur Wahrnehmung dieser Aufgabe die schweizerischen Kernkraftwerksbetreiber sowie der Bund, der für die Abfälle aus Medizin, Industrie und Forschung zuständig ist, im Jahr 1972 die Nagra gegründet. Diese hat den Auftrag, geologische Tiefenlager für die Entsorgung aller radioaktiven Abfälle zu planen, erdwissenschaftliche Untersuchungen durchzuführen und Sicherheitsnachweise für mögliche Standorte geologischer Tiefenlager zu erbringen.

### **7.4.2 Endlagersuche mit örtlicher Vorfestlegung**

Im Rahmen dieser Aufgabenwahrnehmung fand zunächst eine Fokussierung auf Kristallin als Wirtsgestein und den potenziellen Standort Wellenberg statt. Diese wurde hinsichtlich der Lagerung hochradioaktiver Abfälle verworfen, so dass eine Ausdehnung der Standortsuche auf Sedimentgesteine erfolgte. Ab dem Jahr 1994 erfolgten primär Untersuchungen von Opalinuston im Züricher Weinland, die aus geologischer

---

<sup>179</sup> Dieser beinhaltet lediglich den Nachweis der abstrakten Realisierbarkeit einer sicheren Entsorgung.

Sicht grundsätzlich erfolgreich verliefen. Die Nagra beantragte daher am 19. Dezember 2002 beim Schweizer Bundesrat die Feststellung, dass der Entsorgungsnachweis erbracht sei und eine Fokussierung künftiger Untersuchungen auf Opalinuston und den Standort Züricher Weinland zu erfolgen habe. In der Folge wurden Bedenken gegen eine derartige Vorfestlegung bei der Standortsuche laut, die letztlich dazu führten, dass der Schweizer Bundesrat am 28. Juni 2006 zwar den Entsorgungsnachweis, nicht aber die Fokussierung der Suche genehmigte.

### 7.4.3 Endlagersuche anhand „Sachplan geologische Tiefenlager“

Vielmehr verabschiedete er am 2. April 2008 den zuvor erarbeiteten „Konzeptteil des Sachplans geologische Tiefenlager“ (als Teil des Sachplanverfahrens zur Endlagersuche), welcher nunmehr mit dem Kernenergiegesetz sowie der Kernenergieverordnung den rechtlichen Rahmen der Endlagerung und des Standortauswahlverfahrens bildet. Der Konzeptteil legt die Regeln für die Standortsuche fest. Er definiert Kriterien, die ein Standort erfüllen muss und bestimmt die Vorgehensweise, nach der das Auswahlverfahren durchgeführt wird. Besonderer Stellenwert kommt dabei der regionalen Partizipation zu.

Danach soll der radioaktive Abfall weiterhin in „Geologische Tiefenlager“ verbracht werden. Die Suche des Standortes für dieses Endlager soll in drei Etappen erfolgen, für die ein Zeitraum von 10 Jahren veranschlagt wurde (mittlerweile wurde die Zeitspanne auf 20 Jahre erhöht). Die Nagra erarbeitet hierbei in jeder Etappe Vorschläge, die dann von Bundesbehörden geprüft werden. Die Letztentscheidungskompetenz liegt beim Bundesrat.

In Etappe 1 werden auf Grundlage von sicherheitstechnischen Kriterien geologisch geeignete Gebiete vorgeschlagen. Im Anschluss erfolgen eine raumplanerische Bestandsaufnahme und sicherheitstechnische Überprüfungen. Dann werden Standortgebiete in den Sachplan aufgenommen.

Die raumplanerische Beurteilung der Standortgebiete ist Etappe 2 vorbehalten. Zudem werden sozio-ökonomische Studien verfasst. Unter Berücksichtigung von Si-

cherheitsanalysen und sicherheitstechnischen Vergleichen wird eine Entscheidung über mindestens zwei Standortgebiete getroffen.<sup>180</sup>

Eine vertiefte Untersuchung findet in Etappe 3 statt, an deren Ende ein sogenanntes Rahmenbewilligungsgesuch für einen Standort steht.

In allen Etappen ist eine Bürgerpartizipation vorgesehen, am jeweiligen Ende erfolgt vor der Entscheidung des Bundesrates eine dreimonatige Anhörung.

Das Standortauswahlverfahren brachte zunächst sechs potenzielle Standortgebiete hervor (Jura Ost, Jura-Südfuss, Nördlich Lägern, Südranden, Wellenberg und Zürich Nordost). Zu Beginn von Etappe 2 legte die Nagra 20 Vorschläge für Standorte von übertägigen Anlagen in diesen Standortgebieten vor, die im weiteren Verlauf auf sieben Vorschläge reduziert wurden. Unter Führung des Bundesamtes für Energie schlug die Nagra im Dezember 2014 letztlich zwei Standorte für Kombilager für hoch- sowie schwach- und mittelradioaktive Abfälle vor.<sup>181</sup> Eine abschließende Entscheidung zur Etappe 2 wird für Mitte 2017 erwartet.

#### 7.4.4 Verhältnis zum Standortauswahlgesetz

Das schweizerische Sachplanverfahren weist deutliche Parallelen zum Standortauswahlverfahren nach dem Standortauswahlgesetz auf. Es sieht einen dreistufigen Ablauf vor, verankert eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung und sieht demokratisch legitimierende Entscheidungen am Ende einer jeden Phase vor. Die Phasen dienen der räumlichen Eingrenzung des Suchraums, der zu Beginn unbeschränkt ist. Eine UVP-Voruntersuchung ist in Etappe 2, die UVP-Hauptuntersuchung in Etappe 3 vorgesehen. Zudem erfolgt die Suche nach vorher festgelegten Kriterien, wobei der Sicherheit<sup>182</sup> Priorität zugemessen wird. Die gesammelt im Sachplan aufgeführten Kriterien sind jedoch nicht ausdifferenziert oder mit einer Gewichtungsvorgabe versehen.<sup>183</sup> Dies dürfte für erhebliche Schwierigkeiten im praktischen Umgang sorgen bzw. die Akzeptanz eines Abwägungsergebnisses beeinträchtigen. Ein relevanter

---

<sup>180</sup> Betrachtet wird das Sachplanverfahren an dieser Stelle nur mit Blick auf die Suche eines Endlagers für hochradioaktiven Abfall.

<sup>181</sup> Es sind die Standorte Jura Ost und Zürich Nordost. Eine Verfahrensübersicht findet sich unter <http://www.nagra.ch/de/standortsuche.htm> (zuletzt besucht am 23.5.2016).

<sup>182</sup> Das Kriterium wird aus 13 im Sachplan enthaltenen Einzelkriterien gebildet.

<sup>183</sup> Insoweit auch K-Drs. /AG3-84.

Unterschied dürfte zudem beim Umgang mit planungswissenschaftlichen bzw. sozio-ökonomischen Kriterien auszumachen sein. Diese kommen in der ersten Phase bei der Auswahl von Standortgebieten nicht zum Tragen. Wie im Rahmen der folgenden Ausführungen gezeigt wird, sollten sozio-ökonomische Kriterien als Unterfall planungswissenschaftlicher Kriterien verarbeitet und bereits in der anfänglichen Phase des Standortauswahlverfahrens berücksichtigt werden.<sup>184</sup>

## **8. Erarbeitung planungswissenschaftlicher Abwägungskriterien**

Die Vorgaben des Standortauswahlgesetzes sowie die sonstigen rechtlichen Implikationen, welche sich aus den formellen Anforderungen an das Standortauswahlverfahren, dem Raumordnungsrecht und dem einschlägigen Fachrecht ergeben, werden nun unter Berücksichtigung der Bedeutung von Realnutzungen einer abschließenden planungswissenschaftlichen Analyse und Bewertung unterzogen.

### **8.1 Ziel und Methodik der planungswissenschaftlichen Analyse**

Eingangs der Untersuchung sind das Ziel und die Methodik der planungswissenschaftlichen Analyse aufzuzeigen, welche die Grundlage für die letztlich vorgeschlagenen Entscheidungsgrundlagen und insbesondere die Abwägungssystematik bildet. Damit wird die rechtswissenschaftliche Abwägungsdogmatik für den Bewertungsvorgang (Ranking der Alternativen) so operationalisiert, dass die einzelnen, im Rahmen der Phasen 1-3 vorzunehmenden Abwägungsschritte abgeschichtet und für den Normadressaten nachvollziehbar werden.

#### **8.1.1 Ziel der planungswissenschaftlichen Untersuchung**

Ziel der planungswissenschaftlichen Untersuchung ist die Ergänzung der soeben rechtswissenschaftlich ermittelten Inhalte der Entscheidungsgrundlagen aus planungswissenschaftlicher Sicht. Hierfür bedarf es einer Klärung von Vorfragen, wie zum Beispiel der Möglichkeit, die Phasen des Standortauswahlverfahrens auch planungswissenschaftlich zu erfassen (8.2). Zudem sind die möglichen Kriterien einer Systematisierung zu unterziehen (8.3). Anschließend werden die Kriterien bestimmten Raumwiderstandsklassen zugeordnet (8.4), da die Frage der Auswahl einer ge-

---

<sup>184</sup> Siehe Kap. 8.2.

eigneten Bewertungsmethode von der Diskussion geeigneter Kriterien zur Messung von einer Standorteignung zu trennen ist. Letztlich kann, nachdem die Anwendung der entwickelten Kriterien anhand der drei Phasen des Standortauswahlverfahrens skizziert wurde (8.5), eine Bewertungsmatrix erstellt werden (8.6).

### 8.1.2 Methodologische Vorüberlegungen

Die Standortauswahl für atomare Endlager ist – wie oben bereits festgestellt – ein dreistufiger Planungsprozess, wobei die einzelnen Phasen durch Legalentscheidungen abgeschlossen werden. In Planungs- und Entscheidungsprozessen sind Bewertungs- und Entscheidungsphasen häufig miteinander verwoben. Dennoch ist es aufgrund bestehender rechtlicher Anforderungen an die Abwägung<sup>185</sup> erforderlich, die Ebene, auf der entscheidungsvorbereitend Sachverhalte ermittelt werden, von der Prozessebene zu trennen, auf der ermittelte Sachverhalte bewertet und eine Entscheidung mitsamt ihrer Rechtsfolgen durch politisch dafür legitimierte Vertretungskörperschaften (hier: der Bundestag) getroffen werden.

Planungswissenschaftlich entwickelte Bewertungsmethoden dienen der Strukturierung des oben genannten Soll-Ist-Vergleichs und regeln den komplexen Bewertungsvorgang sowohl formal als auch inhaltlich.<sup>186</sup> Demzufolge bestehen sie aus einem Sachmodell, einem Zielsystem sowie Zuordnungs- und Aggregationsregeln. Sie können zudem der Komplexitätsreduzierung der Sachebene dienen und das politische Entscheidungsproblem auf diejenigen Fragen reduzieren, die der (politischen) Wertebene zuzurechnen und im Zielsystem zu klären sind. Eine richtige Bewertungsmethode existiert nicht, sondern es können nur mehr oder weniger zweckmäßige Vorgehensweisen entwickelt werden, wobei sich die Zweckmäßigkeit erst im Einzelfall aus den gegebenen Rahmenbedingungen beurteilen lässt.<sup>187</sup> Unbestritten ist, dass

---

<sup>185</sup> *Stollmann*, Öffentliches Baurecht, 10. Aufl. 2015, S. 85 ff.

<sup>186</sup> *Scholles*, Bewertungs- und Entscheidungsmethoden, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, S. 97 f.

<sup>187</sup> Vgl. die Rechtsprechung des BVerwG zu Bewertungsvorgängen. Das BVerwG hat insbesondere festgestellt (Leitsatz), dass die Gemeinde bei der Aufstellung von Bauleitplänen, die Eingriffe in Natur und Landschaft erwarten lassen, nicht an standardisierte Bewertungsverfahren gebunden ist, sondern ihr ein Abwägungsspielraum bei der Methodenauswahl zukommt. Vgl. BVerwG, NVwZ 1997, 1215.

das methodische Vorgehen, das sich der Gesetz- bzw. Plangeber zu eigen machen will, in sich konsistent sein muss.<sup>188</sup>

Dafür bedarf es der Festlegung von Zielen als normative Basis, vor dessen Hintergrund die ermittelten Sachverhalte bewertet werden können. Diesen normativen Rahmen bieten im vorliegenden Fall zunächst das StandAG sowie das Raumordnungs-, Planungs- und Umweltrecht.<sup>189</sup> Hinzukommt, dass auf dieser Grundlage Festlegungen über die mögliche Anzahl an Suchräumen, Standortregionen und Standorten getroffen werden müssen. Diese stellen neben den normativen Zielvorgaben ein wichtiges Kriterium für die Auswahl einer Bewertungsmethode dar: je größer die Anzahl der Untersuchungseinheiten, desto mehr spricht für eine formalisierte, multi-kriterielle Bewertung, um zu transparenten und nachvollziehbaren Ergebnissen zu kommen. Da dieser Schritt noch erfolgen muss, können vorliegend keine abschließenden Aussagen zu der richtigen Bewertungsmethode getroffen werden.

Um einen methodisch sauberen Vergleich von Standortregionen zu ermöglichen, ist es unabdingbar, flächenbezogene Mindestgrößen zu definieren, die Standortregionen am Ende von Phase 1 bzw. Standorte am Ende von Phase 2 noch haben müssen, um sie in der jeweils nächsten Phase noch berücksichtigen zu können. Dies gilt am Ende von Phase 2 und zur Entscheidung für eine weitere Berücksichtigung in Phase 3 auch für Flächenansprüche und weitere als die bereits benannten Eckpunkte für Art und Maß der übertägigen baulichen Anlagen, um diese in Phase 3 zweckmäßig einer Prüfung mit Blick auf die Kriteriengruppen 1-4 zuzuführen.

Um eine vergleichende Bewertung von Standortalternativen aus planungswissenschaftlicher Perspektive methodisch einwandfrei durchzuführen, sind einige Grundprobleme zu beachten, die Bewertungsvorgängen immanent sind:<sup>190</sup>

### **1. Die Abbildung der Realität im Sachmodell**

---

<sup>188</sup> *Faßbender*, Rechtsgutachten zu den Anforderungen an regionalplanerische Festlegungen zur Hochwasservorsorge erstattet im Auftrag des Regionalen Planungsverbands Oberes Elbtal/Osterzgebirge, 2012, S. 87.

<sup>189</sup> Siehe hierzu Kap. 4 und 6.

<sup>190</sup> Vgl. dazu ausführlich bei *Fürst/Scholles* (Hrsg.), Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. Aufl. 2012, S. 516 ff.

Jedes Kriterium muss in der Hinsicht gerechtfertigt werden können, sodass mit seiner Hilfe ein deutlicher Informationszuwachs erzielt wird. Es ist nur dann erforderlich, wenn es einen Abwägungsbelang abbildet, der nicht bereits durch ein anderes Kriterium hinreichend abgedeckt ist. Erforderlich ist ferner die Bestimmung der Reichweite der Analyse (sachlich, regional, zeitlich) sowie die Erfassung der physischen Wirkungszusammenhänge.

## **2. Die Zuordnungsregeln**

Zuordnungsregeln dienen dazu, Indikatorenausprägungen im Einzelfall auf einer Werteskala abzubilden bzw. zu skalieren. Dafür sind zwingend Entscheidungen über das Skalenniveau und die Klasseneinteilung zu treffen (zum Beispiel in Form von drei Wertungsgruppen „günstig“ bis „weniger günstig“ bis „ungünstig“, welche sich aus einer Rechtsnorm ableiten oder aber sachlich unter Bezugnahme auf technische Regelwerke begründen lassen).

## **3. Die Aggregationsregeln**

Bei einer Aggregation werden die einzelnen Indikatoren zu wenigen oder einer Aussage verdichtet, um den zu bewertenden Sachverhalt handhabbar zu machen. Mit der Reduzierung von Komplexität ist immer ein Informationsverlust verbunden. Dieser sollte aber zur Nachvollziehbarkeit der Bewertung rekonstruierbar und damit transparent bleiben. Dies hängt nicht zuletzt von der Frage ab, inwieweit die in den zu aggregierenden Bereichen verwendeten Indikatoren strukturs konsistent sind. Insbesondere die Art der statistischen Verknüpfung der einbezogenen Funktionen bzw. Merkmale kann zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen.

## **4. Die Gewichtung**

Die jeweilige Gewichtung einzelnen Merkmale erfordern eine theoretisch begründete Einschätzung. Bei der Gewichtung der Indikatoren besteht die Möglichkeit einer externen (normativen) Gewichtung und einer internen Gewichtung. Die interne Gewichtung ist das Resultat starker Interkorrelationen zwischen verschiedenen Indikatoren, das heißt, der von den entsprechenden Merkmalen erklärte Sachverhalt fließt mit entsprechend hohem Anteil in den Gesamtindex ein. Für die konkreten Rechenschritte innerhalb der Verfahren ist die Gewichtung der unterschiedlichen Merkmale von erheblicher Bedeutung. Liegen keine Anhaltspunkte



für eine Gewichtung auf der Wertebene vor, sind alle Indikatoren gleich zu gewichten.

Innerhalb einer Methodenentwicklung, die den oben genannten Kriterien folgt, wird von der Rechtsprechung im Gefolge und unter Anwendung des Gebots gerechter Abwägung<sup>191</sup> großer Wert auf eine sogenannte Systemgerechtigkeit gelegt, die sich u.a. aus den Anforderungen des Art. 3 Abs. 1 GG ergibt.<sup>192</sup> „Systemgerechtigkeit“ bedeutet, dass Einzelfälle auf Grundlage eines politisch legitimierten Zielsystems nach einheitlichen Maßstäben und bei Vergleichbarkeit auch gleichbehandelt werden müssen. Diese findet ihre Grenzen erst im Willkürverbot, das heißt im konkreten Einzelfall kann davon abgewichen werden, sofern sich hierfür sachgerechte Gründe vorbringen lassen. Daher muss der gewählte Bewertungsansatz in der Lage sein, nachzuweisen,<sup>193</sup> dass

- die vorgeschlagene Lösung geeignet ist, die konstatierten Probleme zu lösen und damit dem öffentlichen Wohl dient;
- die Planung insgesamt erforderlich ist;
- die vorgeschlagene Lösung verhältnismäßig ist, also keine weniger intensiv in Belange Dritter eingreifende Mittel ebenso geeignet sind.<sup>194</sup>

Folgende Anforderungen ergeben sich daraus im Einzelnen, deren Erfüllung für verschiedene denkbare wissenschaftliche Bewertungsmethoden zugrunde zu legen ist.<sup>195</sup>

### **1. Intersubjektivität**

Nach der Festlegung von Zielsystem und Bewertungsregeln soll die Bewertung unabhängig von der Person des Bewertenden objektiv durchgeführt werden können.

---

<sup>191</sup> Siehe hierzu bereits oben Kap. 4.4.3.

<sup>192</sup> Vgl. etwa BVerwG, ZfBR 2009, 466; *Brease*, Das Gegenstromverfahren in der Raumordnung, 1982, S. 46 ff.; BVerfGE 60, 16 (43).

<sup>193</sup> *Bunzel/Hanke*, Grenzen der Regelungskompetenz der Raumordnungsplanung im Verhältnis zur kommunalen Planungshoheit – Rechtsgutachten, 2011, S. 50 f.

<sup>194</sup> Zum Verhältnismäßigkeitsprinzip vgl. BVerfGE 56, 298 (312 ff.).

<sup>195</sup> *Fürst/Scholles* (Hrsg.), Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, 3. Aufl. 2012, S. 516 ff.

## **2. Reliabilität**

Ein wiederholter Durchlauf der Methode unter den gleichen Rahmenbedingungen muss zu den gleichen Ergebnissen kommen. Dieses Grundprinzip ist von der Rechtsprechung zum Gebot der Systemgerechtigkeit ausgeformt worden.

## **3. Validität**

In den Werturteilen müssen sich die Inhalte und Prioritäten des zugrundeliegenden Zielsystems wiederfinden.

## **4. Trennung von Sach- und Wertelementen**

Alle Werturteile müssen sich auf das gegebene Zielsystem beziehen und eindeutig von indikativen bzw. feststellenden Aussagen trennbar sein. Diese Anforderung ergibt sich auch aus dem Abwägungsgebot, weil in der Abwägung zunächst wertfrei alle Belange ermittelt, eingestellt und entsprechend ihres objektiven Gewichts beurteilt werden müssen, bevor vor dem Hintergrund eines bestehenden Zielsystems ein Ausgleich der Belange als wertender Vorgang erfolgen kann. Dabei geht es um die Einstellung aller Argumente, Gesichtspunkte und Erkenntnisse, die nach 'Lage der Dinge' eingestellt werden müssen.

## **5. Strukturkonsistenz**

Eine Bewertungsstruktur soll in sich konsistent sein und damit zu einer konsistenten Ordnung der zu bewertenden Sachverhalte führen. Daher sind Interdependenzen zwischen den Indikatoren unbedingt zu vermeiden. Zudem müssen alle Indikatoren in die gleiche Richtung weisen.

## **6. Transparenz und Nachvollziehbarkeit**

Ablauf und Ergebnis der Bewertung müssen für den Entscheidungsträger, aber auch für die Betroffenen durchschaubar und nachvollziehbar sein.

### **8.1.3 Zwischenergebnis**

Die in den Planungswissenschaften entwickelten methodischen Anforderungen an Bewertungsvorgänge knüpfen an das rechtliche Gebot gerechter Abwägung und der hieraus resultierenden Systemgerechtigkeit planerischen Handels an. Um eine vergleichende Bewertung von Standortalternativen aus planungswissenschaftlicher Perspektive methodisch einwandfrei durchführen zu können, bedarf es einer Darstel-

lung der Realität im Sachmodell, Zuordnungs- und Aggregationsregeln sowie einer Gewichtung. Hieraus ergeben sich im Einzelnen Anforderungen an wissenschaftliche Bewertungsmethoden, die bei der Wahl der Methode erfüllt sein müssen: Intersubjektivität, Reliabilität, Validität der Werturteile, die Trennung von Sach- und Wertelementen, Strukturkonsistenz sowie Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Diese Anforderungen gilt es, bei der Entwicklung des phasenspezifischen Standortauswahlverfahrens sowie der Entwicklung und Gewichtung von Kriterien zu berücksichtigen. An den entsprechenden Stellen wird deshalb auf die hier entwickelten methodischen Anforderungen angeknüpft. Deutlich geworden ist bereits, dass nicht alle Informationen über die Standortanforderungen und die übertägigen Anlagen vorliegen, um zum jetzigen Zeitpunkt abschließend die Zweckmäßigkeit alternativer Bewertungsmethoden beurteilen zu können. Nicht bekannt sind z.B. die Anzahl der Alternativen und Mindestgrößen, die Standortregionen bzw. Standorte haben müssen, um in der nächsten Phase noch in die vergleichende Bewertung von Alternativen einzugehen.

## **8.2 Planungswissenschaftliche Verarbeitung des phasenspezifischen Standortauswahlverfahrens**

Vorliegend wird sich der Auffassung der Kommission angeschlossen,<sup>196</sup> dass planungswissenschaftliche Kriterien in allen drei im Folgenden benannten Phasen, deren Inhalt hier erneut überschlüssig wiedergegeben wird, anzuwenden sind:<sup>197</sup>

- Phase 1: Ermittlung in Betracht kommender Standortregionen und Auswahl für übertägige Erkundung gemäß §§ 13 und 14 StandAG (Ergebnis: eine größere Anzahl von Standortregionen und eine Anzahl von zugehörigen Standorten)
- Phase 2: Durchführung der übertägigen Erkundung von Standortregionen und Auswahl für untertägige Erkundung gemäß §§ 15, 16 und 17 StandAG (Ergebnis: eine kleine Zahl von Standorten)
- Phase 3: Abschließender Standortvergleich nach vertiefter geologischer Erkundung und Standortvorschlag gemäß §§ 18 und 19 StandAG (Ergebnis: ein Standort).

---

<sup>196</sup> K-Drs. /AG3-84, S. 13 ff.

<sup>197</sup> Vgl. K-Drs. /AG3-84, S. 13 ff. Zum Inhalt der Phasen siehe bereits oben Kap. 4.3.2.

Dabei gilt es zu beachten, dass die das Standortauswahlverfahren kennzeichnenden Phasen sich in Bezug auf die Untersuchungsreichweite und -gegenstände im Sinne einer trichterförmigen Abschichtung verengen, sodass auch eine räumliche Verengung von einer Phase zur nächsten stattfindet.<sup>198</sup> Aus planungswissenschaftlicher Sicht bedarf es insofern einer mit dieser Verengung korrespondierenden Anpassung der Maßstäblichkeit bzw. der auf der jeweiligen fachlich-planerischen Verwaltungs- und politischen Entscheidungsebene betroffenen planungswissenschaftlichen Kriterien. Hierfür wird ein Vorschlag unterbreitet, der eine praxismgerechte Anwendung der Kriterien in den einzelnen Phasen des Standortauswahlverfahrens gewährleistet (8.6).

### 8.3 Systematisierung von Kriteriengruppen

Hinsichtlich des materiellen Gehalts der planungswissenschaftlichen Kriterien sollte zwischen verschiedenen Kriteriengruppen differenziert werden. Dies ergibt sich bereits aus den Ausführungen der Kap. 4.3 bis 4.4.

Die Differenzierung zwischen den vier im Folgenden dargestellten Gruppen ist außerdem aus methodologischen Erwägungen erforderlich, weil es sich jeweils um grundsätzlich andere Sachverhalte handelt, die es zur Wahrung der Strukturkonsistenz des Bewertungsvorgangs getrennt zu ermitteln und zu bewerten gilt.<sup>199</sup>

Folgende Kriteriengruppen sind zu unterscheiden:

- Kriterien, die physische Eigenschaften einer Standortregion bzw. eines potenziellen Standorts im Sinne der hier ausgeübten Realnutzung beschreiben (zum Beispiel als Siedlungsfläche);
- Kriterien, die planerische Festlegungen (in Raumordnungsplänen), Darstellungen (in Flächennutzungsplänen) oder Festsetzungen (in Bebauungsplänen und fachplanerischen Nutzungsregelungen) betreffen. Zudem fallen auch die ersatzplanerischen Regelungen der §§ 34, 35 BauGB für den unbeplanten Innenbereich bzw. den Außenbereich in diese Kriteriengruppe.

---

<sup>198</sup> Zum stufenweisen Verlauf des Standortauswahlverfahrens siehe bereits Kap. 4.3.2.

<sup>199</sup> Vgl. zur Anforderung der Strukturkonsistenz Kap. 8.1.2.

- Kriterien, welche die Lagegunst, das heißt die Eignung einer Standortregion oder eines Standortes für die Errichtung der oberirdischen Anlagen eines Endlagers beschreiben;<sup>200</sup>
- Kriterien, die das faktische Potenzial einer Standortregion oder eines Standorts für andere Raumnutzungen bzw. Raumfunktionen (als die eines Endlagers) abbilden, insofern dieses sich noch nicht in planerischen Nutzungsregelungen manifestiert.<sup>201</sup>

#### 8.4 Rechtfertigungsanforderungen und Abwägungsbelange

Hinsichtlich der Anforderungen an die Rechtfertigung eines Endlagers gegenüber entgegenstehenden Belangen ist zwischen drei Gruppen von Belangen zu unterscheiden, die sich aus der geltenden Rechtsordnung und der Realität ableiten lassen. Sie bauen dabei auf die Ergebnisse der juristischen Analyse auf<sup>202</sup> und werden durch planungswissenschaftliche Erkenntnisse ergänzt. Insbesondere wird an dieser Stelle der Berücksichtigungsfähigkeit im Rahmen der Phasen des Standortauswahlverfahrens noch keine Beachtung geschenkt.<sup>203</sup> Die Inhalte der Raumwiderstandsklassen werden lediglich exemplarisch aufgezeigt und erläutert.

##### 8.4.1 Sehr hohe Rechtfertigungsanforderungen (Raumwiderstandsklasse I): Realnutzungen, die der Errichtung oberirdischer Anlagen eines Endlagers entgegenstehen

Sehr hohe Raumwiderstände können zunächst von der Endlagerrealisierung entgegenstehenden Realnutzungen ausgehen, wenn diese im Einzelfall nur unter hohem Rechtfertigungsaufwand überwindbar sind. Solche Realnutzungen können zudem mit planerischen Festlegungen zusammenfallen, wenn die Planung bereits realisiert bzw. vollzogen ist. Somit zählen zur Raumwiderstandsklasse I beispielsweise faktische Vogelschutzgebiete und potenzielle FFH-Gebiete, aber auch vorhandene und gleichzeitig festgelegte Vogelschutz- und FFH-Gebiete. Zudem ist menschlicher Siedlungsbereich bis hin zum Eigentum von Einzelpersonen eine relevante Realnutzung, von der sehr hoher Raumwiderstand ausgehen kann.

<sup>200</sup> Vgl. K-Drs. /AG3-84 Tabelle 5.4.

<sup>201</sup> Vgl. K-Drs. /AG3-84 Tabelle 5.5.

<sup>202</sup> Siehe hierzu oben Kap. 6.

<sup>203</sup> Vgl. dazu im Einzelnen Kap. 8.6.

#### **8.4.2 Hohe Rechtfertigungsanforderungen (Raumwiderstandsklasse II): Zu beachtende planerische Festlegungen bzw. Festsetzungen, die einer Nutzung für oberirdische Anlagen eines Endlagers entgegenstehen können**

Eine weitere Raumwiderstandsklasse wird durch planerische Festlegungen gebildet, die eine Beachtungspflicht nach sich ziehen und somit nicht durch eine Abwägung überwindbar sind. Hierzu gehören insbesondere Planungsleitsätze. Diese sind regelmäßig nur mittels enge Voraussetzungen beinhaltenden Ausnahme- oder Befreiungsentscheidungen überwindbar. Neben gegenläufigen Zielen der Raumordnung rechnen zum Beispiel Vogelschutz- und FFH-Gebiete, Trinkwasserschutzgebiete (Zone I), Baugebiete gemäß §§ 3-7 sowie 10-11 BauNVO oder Vorgaben des individuellen Artenschutzes nach § 44 BNatSchG hierher.

#### **8.4.3 Abwägungsbelange (Raumwiderstandsklasse III): Auffangfunktion**

Der Raumwiderstandsklasse III sind alle weiteren raumordnerischen Festlegungen, bauleitplanerischen Festsetzungen und fachplanerischen Nutzungsregelungen zuzuordnen, denen bereits grundsätzlich lediglich eine Berücksichtigungspflicht im Rahmen der Abwägung zuzubilligen ist (z. B. Grundsätze der Raumordnung gemäß §§ 3 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. 4 Abs. 1 S. 1 und 2 ROG) und denen auch abstrakt kein besonderes Gewicht zuzumessen ist. Ferner unterfallen die nicht in der Raumwiderstandsklasse II befindlichen naturschutzrechtlichen Schutzgebietskategorien, sonstige Wasserschutzgebiete und wohl insgesamt Bodenschutzgebiete dieser Kategorie.

Des Weiteren sind hier die Kriterien der Gruppe 3 (Lagegunst) einzuordnen. Weder aus dem Wortlaut der §§ 13 bis 20 StandAG noch anderer materiell-rechtlicher Regelungen lassen sich Hinweise ableiten, dass der Lagegunst ein besonderes Gewicht zuzubilligen ist, das über eine bloße Berücksichtigung in der Abwägung hinausgehen würde oder gar Mindestanforderungen im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 2 StandAG darstellen würde.

Schließlich fallen auch die Kriterien der Gruppe 4, die das Potenzial einer Standortregion bzw. eines Standorts für andere Raumfunktionen bzw. Raumnutzungen beschreiben (etwa zur Gewinnung regenerativer Energien oder oberflächennaher Rohstoffe), welches noch keinen Niederschlag in planerischen Regelungen gefunden hat (etwa als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet), in diese Raumwiderstandsklasse. Auch

für diese lassen sich keine Hinweise ableiten, dass ihnen ein besonderes Gewicht im Sinne einer Abwägungsdirektive zukommen würde.

#### 8.4.4 Zwischenergebnis

Zusammenfassend ordnet die folgende Matrix die drei Raumwiderstandsklassen vier Kriteriengruppen zu. Planungswissenschaftliche Ausschlusskriterien sind, wie bereits in Kap. 4.3 und 4.4 rechtlich abgeleitet, nicht zu begründen:

Raumwiderstands- klasse/ Kriteriengruppe	RWK I: sehr hohe Rechtfertigungsanforderungen	RWK II: hohe Rechtfertigungsanforderungen	RWK III: reine Abwägungsbelange
Kriteriengruppe 1	Entgegenstehende Realnutzungen		
Kriteriengruppe 2		Zu beachtende planerische Regelungen	Zu berücksichtigende planerische Regelungen
Kriteriengruppe 3			Kriterien der Lagegunst
Kriteriengruppe 4			Potenzialkriterien

Erkennbar wird, dass lediglich innerhalb der Kriteriengruppe 2 zwischen unterschiedlichen Raumwiderstandsklassen zu differenzieren ist.

#### 8.4.5 Operationalisierung der Rechtfertigungsanforderungen

Ein grundsätzliches Problem für eine vergleichende Standortbewertung ergibt sich aus dem Gewichtungsvorgang. Wie bereits in Kap. 8.1.2 ausgeführt wurde, besteht entweder die Möglichkeit einer externen (normativen) Gewichtung<sup>204</sup> oder einer internen Gewichtung. Wie soeben dargelegt, lassen sich aus den bestehenden materiell-rechtlichen Regelungen Hinweise auf drei nominal skalierte Rechtfertigungsanforderungen ableiten, die sich in Raumwiderstandsklassen manifestieren. Dabei wird

<sup>204</sup> Das Standortauswahlgesetz nimmt eine solche mit Ausnahme des Primats der Standortsicherheit in § 1 Abs. 1 S. 1 StandAG jedoch nicht vor.

davon ausgegangen, dass aufgrund der jeweils betroffenen Grundrechte und der Durchsetzungskraft planerischer Festlegungen in den Klassen das Gewicht der Kriterien der Raumwiderstandsklasse I jedenfalls abstrakt größer ist als das der Klasse II und dieses wiederum größer als das der Klasse III.

Beim Vergleich zwischen Standorten ist es unter diesen Umständen besonders begründungsbedürftig, warum eine Standortalternative, der Kriterien im Sinne einer Abwägungsdirektive entgegenstehen, ausgewählt werden soll.

Da eine verbal-qualitative Bewertung zahlreicher Standorte mit einer Fülle von Kriterien kaum zu bewältigen ist, kommt für die Phasen 1 und 2 eine multikriterielle Bewertung<sup>205</sup> in Betracht. Sie erlaubt es, die einzelnen Kriterien und ihre Ausprägung im Einzelfall in eine Skala zu transformieren, auf der mathematische Operationen zulässig sind.<sup>206</sup> Demgegenüber erscheint dieses Vorgehen in Phase 3 nicht darstellbar, da dafür die Einzelfälle, das heißt die Vorhabenplanung und -ausführung an konkreten Standorten, in den Vordergrund zu stellen sind.<sup>207</sup>

Für eine multikriterielle Bewertung wäre jedoch zu bestimmen, in welchem mathematischen Verhältnis die Gewichte und Merkmalsausprägungen zueinanderstehen: Ist es doppelt so gewichtig, dass ein Kriterium der Gruppe 1 erfüllt ist als eines der Gruppe 2 oder vielmehr 10-mal so gewichtig? In welchem Verhältnis steht dann die Zielerreichung eines Kriteriums im Einzelfall (zum Beispiel unmittelbare Nähe eines Standortvorschlags zur Autobahn als Kriterium für Lagegunst) zum geringen Gewicht dieses Kriteriums gegenüber einem anderen höhergewichtigen Kriterium, das aber nur teilweise erfüllt ist?

---

<sup>205</sup> Scholles, Bewertungs- und Entscheidungsmethoden, in: Handwörterbuch der Raumordnung, 2005, S. 101. Bei multikriteriellen Methoden wird ein hierarchisches Zielsystem aufgebaut. Für jedes Unterziel (bzw. hier Kriteriengruppe) wird logisch geschlossen, welchen Beitrag es für sein Oberziel (Standorteignung) leistet. Zielerfüllungsgrad einer Alternative wird für jeden Indikator über Nutzenfunktionen ermittelt; alles Weitere kann dann berechnet werden: Die Teilnutzen ergeben sich aus der Multiplikation von Zielerfüllungsgrad mit zugeordnetem Gewicht (hier der drei Gewichtungsgruppen), der Gesamtnutzen aus der Addition der Teilnutzen.

<sup>206</sup> Vgl. für ein derartiges Vorgehen etwa den Entwurf der Bundeskompensationsverordnung.

<sup>207</sup> Vgl. dazu Kap. 8.6.3.



Alternativ kann eine interne Gewichtung erwogen werden, die das Resultat starker Interkorrelationen zwischen verschiedenen Kriterien ist, das heißt, der von den entsprechenden Merkmalen erklärte Sachverhalt fließt mit entsprechend hohem Anteil in den Gesamtindex ein. Ein derartiges Vorgehen, etwa mit Methoden der multivariaten Statistik,<sup>208</sup> ist zum Beispiel in der Zentralitätsforschung (das heißt der Zentralität von Städten und Gemeinden) einschlägig, eignet sich aber für die Entwicklung einer Bewertungsmatrix nicht. Dies liegt darin begründet, dass die möglichen Standortregionen bzw. Standorte bekannt sein müssten, um entsprechende Interkorrelationen zwischen den Kriterien überhaupt erst ermitteln und darauf fußend den Kriterien entsprechende Gewichte zuordnen zu können. Demgegenüber sind natürlich mit Blick auf das herangezogene Beispiel der Zentralitätsforschung die Infrastrukturausstattungen aller Städte und Gemeinden bekannt, so dass statistisch ermittelt werden kann, welche Merkmale besonders üblich für die jeweilige zentralörtliche Funktion (zum Beispiel das Vorhandensein beruflicher Schulen für Mittelzentren) sind.

Insofern ist eine interne Gewichtung der Kriteriengruppen oder auch einzelner Kriterien im vorliegenden Fall methodologisch nicht darstellbar.

Neben der Gewichtung der Kriterien als solche ist bei multikriteriellen Bewertungen auch die Merkmalsausprägung eines Kriteriums im Einzelfall zu bestimmen (zum Beispiel die Entfernung zur Autobahn in km). Damit können neben der Feststellung, ob ein Merkmal vorliegt, zugleich vergleichende Aussagen wie größer/kleiner getroffen werden (zum Beispiel Entfernung zur Autobahn oder Größe einer abbaufähigen Rohstofflagerstätte).

Da die einzelnen Kriterien nicht auf einer Skala vorliegen, ist eine Transformation der Werte erforderlich. Bei Rangfolgen ist die Klasseneinteilung wesentlich. Alle Ausprä-

---

<sup>208</sup> Vgl. etwa bei *Hartung/Elpelt*, *Multivariate Statistik*, 6. Aufl. 1999. Die Hauptkomponentenanalyse dient dazu, umfangreiche Datensätze zu strukturieren, zu vereinfachen und zu veranschaulichen, indem eine Vielzahl statistischer Variablen durch eine geringere Zahl möglichst aussagekräftiger Linearkombinationen (die „Hauptkomponenten“) genähert wird. Je größer die Ladung eines Faktors ist, desto mehr trägt er zur Erklärung eines Sachverhalts (hier der Standorteignung) bei. Die Merkmale können dann entsprechend dem mathematischen Verhältnis ihrer Erklärungsgehalte untereinander gewichtet werden.

gungen einer Klasse erhalten den gleichen Wert und sind nicht mehr unterscheidbar. Jede Grenze zwischen Klassen ist normativ gesetzt. Probleme treten auf, wenn es keine fachlich anerkannten Klassifizierungen wie zum Beispiel die Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN für Erreichbarkeiten Zentraler Orte in min)<sup>209</sup> gibt. In diesem Fall wird daher eine sogenannte „Min-Max-Normalisierung“ vorgeschlagen: alle Merkmalsausprägungen eines Kriteriums (zum Beispiel die Größe der ggf. entgegenstehenden planerischen Festlegung in ha) werden auf einer Skala von 0 bis 1 normalisiert. Wenn der größte Standort, der innerhalb aller in Betracht kommenden Standortregionen festgelegt würde (etwa eines Vorranggebiets), zum Beispiel 2.000 ha umfassen würde, würde diese Ausprägung den Wert 1 bekommen, 1.000 ha wären dementsprechend der Wert 0,5.

Allerdings kann dieser Normalisierungsvorgang erst dann vorgenommen werden, wenn die Merkmale aller Standortregionen bzw. Standorte bekannt sind, sodass die Klassenbildung nicht im Rahmen dieses Gutachtens vorgenommen werden kann.

Die folgende Tabelle stellt ein vereinfachtes, fiktives Beispiel für ein entsprechendes Ranking auf Grundlage einer multikriteriellen Bewertung dar:

Kriterien- gruppe		Realnutzungen						Ranking
		1	2	3	4	5	6	
Standort	Gewichtung in %	10	20	5	15	10	40	
A	Merkmalsausprägung	0,27	0,01	0,11	0,40	0,01	0,12	
	Ergebnis	2,7	0,2	0,55	6,00	0,10	4,80	<b>10,35</b>
B	Merkmalsausprägung	0,04	0,33	0,14	0,53	0,16	<b>0,05</b>	
	Ergebnis	0,40	6,60	0,70	7,95	1,60	<b>2,00</b>	<b>19,25</b>
C	Merkmalsausprägung	0,73	0,56	0,08	0,98	0,55	0,62	
	Ergebnis	7,30	11,20	0,40	14,70	5,50	24,80	<b>63,90</b>

<sup>209</sup> Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Verkehrsplanung: Richtlinien für integrierte Netzgestaltung, 2008.

Je niedriger das Ergebnis ist, desto geringer sind die Raumwiderstände einer Standortalternative.

Was im Fall einer fehlenden Gewichtungsvorgabe bleibt, ist die Möglichkeit einer verbal-qualitativen Bewertung. Beim vorliegenden Entscheidungsproblem der Standortsuche für geologische Tiefenlager für hoch radioaktive Abfälle handelt es sich nicht um ein einfach gelagertes, unkompliziertes Entscheidungsproblem, sondern zumindest innerhalb der Phasen 1 und 2 um den Vergleich einer großen Anzahl von Alternativen. Schlecht bestellt ist es bei solch komplexen Problemen aber um die Intersubjektivität einer rein verbal-qualitativen Bewertung, weil die Persönlichkeit des Bewertenden zwangsläufig in die Bewertung einfließt, ohne dass dies für den Adressaten immer ersichtlich ist. Damit einher gehen eine beschränkte Reliabilität und Validität, weil sich komplexe Probleme rein verbal-qualitativ nur sehr eingeschränkt strukturieren lassen (so sind für die Kriterien keine Bewertungsregeln vorgegeben) und daher die Gefahr besteht, mit dem Gleichbehandlungsprinzip in Konflikt zu geraten.<sup>210</sup>

Anders stellt sich die Ausgangslage in Phase 3 dar, in der vorhabenbezogen geplant werden wird. Hier ist aufgrund der Individualität jedes Einzelfalls kein abschließender Kriterienkatalog mit definierten Messregeln darstellbar, sondern es muss verbal-qualitativ bewertet werden.

#### **8.4.6 Zwischenergebnis**

Voraussetzung für eine multikriterielle Bewertung innerhalb der Phase 1 und 2 ist eine Operationalisierung des Bewertungsvorgangs. Eine interne Gewichtung mittels multivarianter Statistik kommt nicht in Betracht, da die Merkmalsausprägungen der Kriterien der Gruppen 1–4 mangels Informationen über die tatsächlichen Standortalternativen nicht bekannt sind.

---

<sup>210</sup> Vgl. für die Anforderungen an Bewertungsvorgänge Kap. 8.1.2 sowie weiterführend bei *Fürst/Scholles* (Hrsg.), *Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung*, 3. Aufl. 2012, S. 516 ff.

Für eine externe Gewichtung müsste das Gewicht der Raumwiderstandsklassen untereinander auf einer Kardinalskala vorliegen. Diese Gewichtung kann auf der Sachebene des Gutachtens nicht beantwortet werden, da ansonsten dem Gebot der Trennung der Sach- von den Wertelementen eines Bewertungsvorgangs nicht ausreichend Rechnung getragen wird. Sie müsste vielmehr vom Gesetzgeber auf der Zielebene vorgenommen werden. Eine externe kardinale Gewichtung der Raumwiderstandsklassen könnte der Gesetzgeber gemäß § 4 Abs. 5 StandAG auf Empfehlung der Kommission beschliessen. Dies hätte für die Phasen 1 und 2 den Vorteil, dass eine multikriterielle Bewertung ermöglicht würde. Sie sorgte für ein hohes Maß an Transparenz, da mit ihr die Rangfolge der Eignung von Suchräumen und Standortregionen für alle Adressaten leicht nachvollziehbar bzw. nachrechenbar wäre und auch die anderen in Kap. 8.1.2 dargelegten Anforderungen an Bewertungsvorgänge (Validität, Strukturkonsistenz, Reliabilität) erfüllt werden könnten. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die Eignung der Standorträume bzw. Standorte als Endlager über standardisierte Kriterienkataloge erfassen lässt. Dies gilt nur für die Phasen 1–2, innerhalb derer die zu berücksichtigenden Kriterien abschließend definierbar sind (vgl. Kap. 8.6.2), nicht jedoch für die vorhaben- bzw. einzelfallbezogene Phase 3.

Ohne kardinale Gewichtung der Raumwiderstandsklassen erscheint eine, wie oben beschriebene, über Rangordnungen und Paarvergleiche qualifizierte verbal-qualitative Bewertung auch für die Phasen 1 und 2 der einzig gangbare Weg zu sein. Diese verbal-qualitative Bewertung ist für Phase 3 zudem alternativlos, da dort vorhabenbezogen geplant wird und sich die Eignung konkreter Standorte nicht über formalisierte Bewertungen bzw. vordefinierte Kriterien erfassen lässt. Hier gilt es, einzelfallbezogen die jeweils abwägungsbeachtlichen Belange zu ermitteln, einzustellen und zu bewerten.<sup>211</sup>

## **8.5 Planungswissenschaftliche Bewertung der Schnittstellen zur Umweltprüfung**

Schließlich stellt sich die Frage der Schnittstelle zwischen planungswissenschaftlichen Untersuchungen und Bewertungen und denen in Phasen 1 und 2 gemäß § 11 Abs. 3 StandAG durchzuführenden Strategischen Umweltprüfungen bzw. nach § 19

---

<sup>211</sup> Vgl. dazu auch Kap. 8.6.3.

Abs. 1 StandAG erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen von Phase 3. Insofern hat der Umweltbericht unter anderem eine Beschreibung der zu erwartenden erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt, die durch die Anfälligkeit des Projekts für Risiken schwerer Unfälle und/oder Katastrophen bedingt sind, zu enthalten.

Für die Durchführung einer SUP bzw. einer UVP muss bereits ein Plan- bzw. Projektentwurf im Rahmen des Trägerverfahrens nach Standortauswahlgesetz vorliegen, dessen Auswirkungen auf die Schutzgüter nach den Anhängen I der Richtlinien zu prüfen sind. Daher ist dieser Prüfschritt in allen drei Phasen in den Vorgang der Standortsuche zu integrieren. Die für die Erstellung des Plan- bzw. Projektentwurfs bereits ermittelten, dargestellten und bewerteten planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien mit Bezug zu den Schutzgütern der Anhänge I der Richtlinien können für die Umweltprüfungen im Sinne bereits vorhandener Daten verwendet werden.

Gegenstände der Umweltprüfungen, die der oben näher dargelegten Abschichtung folgen, wären dann:

- In Phase 1 alle für grundsätzlich als (geologisch) geeignet bewerteten Suchräume. Als Ergebnis der Anwendung der planungswissenschaftlichen Kriterien wird wiederum ein Ranking dieser Standorte stehen. Dieses Ranking kann dann Gegenstand der durchzuführenden Alternativenprüfung im Rahmen der SUP sein und zur Empfehlung eines abweichenden Rankings führen, um erhebliche Umweltauswirkungen zu vermindern, da das Kriterienset der Umweltprüfung nur eine Teilmenge der planungswissenschaftlichen Kriterien darstellt.
- In Phase 2 alle ausgewählten Standorte einer untertägigen Erkundung. Im Ergebnis der Anwendung der planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien wird wiederum ein Ranking dieser Standorte stehen. Die SUP kann erneut zu einem abweichenden Ranking führen.
- In Phase 3 die Sicherheitskonzepte für die Endlagerstandorte inklusive der jeweils vorgesehenen oberirdischen Anlagen. Hier wird es im Wesentlichen um die Ausführung der Anlagen, nicht aber ihre grundsätzliche Zulässigkeit gehen können.

Die UVP kann lediglich zur Empfehlung einer abweichenden Vorhabenausführung, nicht jedoch eines anderen Standorts führen.

Die endgültige Abwägung über Suchräume bzw. Standorte im Rahmen der Phasen 1-3 hat dann die Ergebnisse der SUP bzw. UVP zu berücksichtigen, kann davon aber auch begründet abweichen.

## **8.6 Anwendung der planungswissenschaftlichen Kriterien**

Die Anwendung der planungswissenschaftlichen Kriterien sollte grundsätzlich dem bereits dargestellten Abschichtungsprinzip folgen. Deshalb wird aus planungswissenschaftlicher Sicht der Frage nachgegangen, welche Planungsebene mit der jeweiligen Phase der Standortsuche korrespondiert und welche Maßstabsschwelle an die zu prüfenden Kriterien anzulegen ist.

### **8.6.1 Anwendung planungswissenschaftlicher Kriterien in der Phase 1 (§§ 13 und 14 StandAG)**

In der Phase 1 steht die Ermittlung in Betracht kommender Standortregionen und ihre Auswahl für eine übertägige Erkundung im Vordergrund. Ergebnis soll eine größere Anzahl von Standortregionen sein (§§ 13 und 14 StandAG). Gemäß K-Drs. /AG3-84 kommen planungswissenschaftliche Kriterien ab Schritt 3 von Phase 1 zur Anwendung: „Von Teilgebieten zu Standortregionen für übertägige Erkundung durch Anwendung planungswissenschaftlicher Abwägungskriterien“.<sup>212</sup> Damit sollen Gebiete geologisch gleicher Eignung über planungswissenschaftliche Kriterien zu kleineren Standortregionen räumlich konkretisiert werden. In dieser Phase würden die verfügbaren geologischen Informationen in der Maßstäblichkeit von 1:200.000 zu Grunde gelegt werden.<sup>213</sup> Für die Anwendung planungswissenschaftlicher Kriterien erscheint es sachgerecht, eine Planungsebene heranzuziehen, auf der mittels einer vergleichbaren Maßstäblichkeit planerische Festlegungen getroffen werden. Diese Ebene wird durch die Landesentwicklungspläne und -programme der Flächenländer repräsentiert. Bereits diese enthalten abschließend abgewogene Ziele der Raumordnung, die

---

<sup>212</sup> Vgl. K-Drs. /AG3-84, S. 14.

<sup>213</sup> Die Geologische Übersichtskarte liegt im Maßstab 1: 200 000 (GÜK 200) vor und zeigt die Geologie der Bundesrepublik Deutschland in einer einheitlichen Darstellung auf 55 Kartenblättern.

räumlich und sachlich bestimmt oder bestimmbar in Form von Vorranggebieten (zum Beispiel für Rohstoffgewinnung, Natura 2000, Trinkwassergewinnung) zeichnerisch dargestellt sind, wie der Kartenausschnitt aus dem Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen verdeutlicht.



Quelle: NMELV (2008)

Insofern wird empfohlen, bereits in Phase 1 neben geo- auch planungswissenschaftliche Kriterien mittels einer Maßstäblichkeit der Landesraumordnungspläne bzw. -programme zu ermitteln, da diese in aller Regel so großflächig sind, dass ein geologischer Suchraum merklich eingeschränkt sein dürfte.

Als Maßstabsschwelle für die Prüfung der Merkmalsausprägung der einzelnen Kriterien in Phase 1 wird 100 ha vorgeschlagen. Diese Größenordnung ergibt sich aus der Regelvermutung, dass oberirdische Anlagen eines Endlagers über Rampen im Winkel von 45° erschlossen werden können, sodass Raumwiderstände in einer Größenordnung von 500m Radius (100 ha wären im ungünstigsten Fall ein Quadrat von 1.000x1.000 m) leicht überwunden werden könnten.

In Folge dessen wären alle in Kap. 4.3.2.1 dargestellten Kriterien in Phase 1 nur in einer Größe von mindestens 100 ha (z. B. die Größe eines FFH-Gebietes oder eines bestehenden Siedlungskörpers) abwägungserheblich.

Insbesondere folgende Planungsgrundlagen erscheinen zur Prüfung der planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien innerhalb von Phase 1 wesentlich:

- Landesraumordnungspläne von Flächenlandern,
- Hochwassergefahrenkarten nach § 74 Abs. 2 WHG,
- festgesetzte Überschwemmungsgebiete nach § 76 WHG,
- Biotopkataster der schutzwürdigen und geschützten Biotope der Bundesländer,
- topographische Karten (DTK 200) und
- geologische Übersichtskarten (GÜK 200).

Offen bleibt im StandAG allerdings, welche Abschneidegrenze zu wählen ist. Wie hoch bzw. zahlreich müssen die Rechtfertigungshürden sein, damit ein Gebiet aus der weiteren Untersuchung in Phase 2 ausgeschlossen werden kann? Dies ist eine normative Frage, die der Gesetzgeber zu beantworten hat.

#### **8.6.2 Anwendung planungswissenschaftlicher Kriterien in der Phase 2 (§§ 15 – 17 StandAG)**

Die Phase 2 dient der Durchführung der übertägigen Erkundung von Standortregionen und endet mit der Auswahl der Standorte für die untertägige Erkundung. Planungswissenschaftliche Betrachtungen können in dieser Phase grundsätzlich folgende Ziele verfolgen:

- a) „im Rahmen der flächenmäßigen Erstreckung einer potenziell geeigneten geologischen Formation können sie zur Eingrenzung von Standortregionen auf kleinräumigere Standorte beitragen,
- b) sie können, unter Berücksichtigung potenziell möglicher Abstände der übertägigen Anlagen zu einem möglichen untertägigen Einlagerungsbereich (Zugang zum Endlager über Rampe), erste Hinweise zu möglichen Standorten und ihrer Flächeninanspruchnahme der übertägigen Anlagen im Fall der Standortauswahl geben und
- c) sie können – bei voraussichtlich gleicher (geowissenschaftlicher) Eignung verschiedener Standorte (aus unterschiedlichen Standortregionen) – einen Beitrag



zur Abwägung bei der Auswahl der untertägig zu erkundenden Standort leisten“.<sup>214</sup>

Planungswissenschaftliche Kriterien kommen also in allen drei Schritten zur Anwendung. Offen bleibt im Standortauswahlgesetz aber wiederum, welche Abschneidegrenze zu wählen ist: wie hoch bzw. zahlreich die Rechtfertigungshürden sein müssen, damit ein Standort aus der weiteren Untersuchung in den Schritten b) und c) ausgeschlossen werden kann bzw. in Phase 3 dann weiter betrachtet wird. Dies ist eine normative Frage, die der Gesetzgeber zu beantworten hat und die Kommission lediglich vorschlagen kann.

Bei diesem Suchvorgang in Phase 2 handelt es sich um eine raumbedeutsame Planung.<sup>215</sup>

Insofern stellt die Ebene der Regionalplanung die geeignete Basis dar, da in den Regionalplänen die Grundlagen dafür enthalten sind, um die Raumverträglichkeit der Standortalternativen nach überörtlichen Gesichtspunkten zu prüfen.<sup>216</sup>

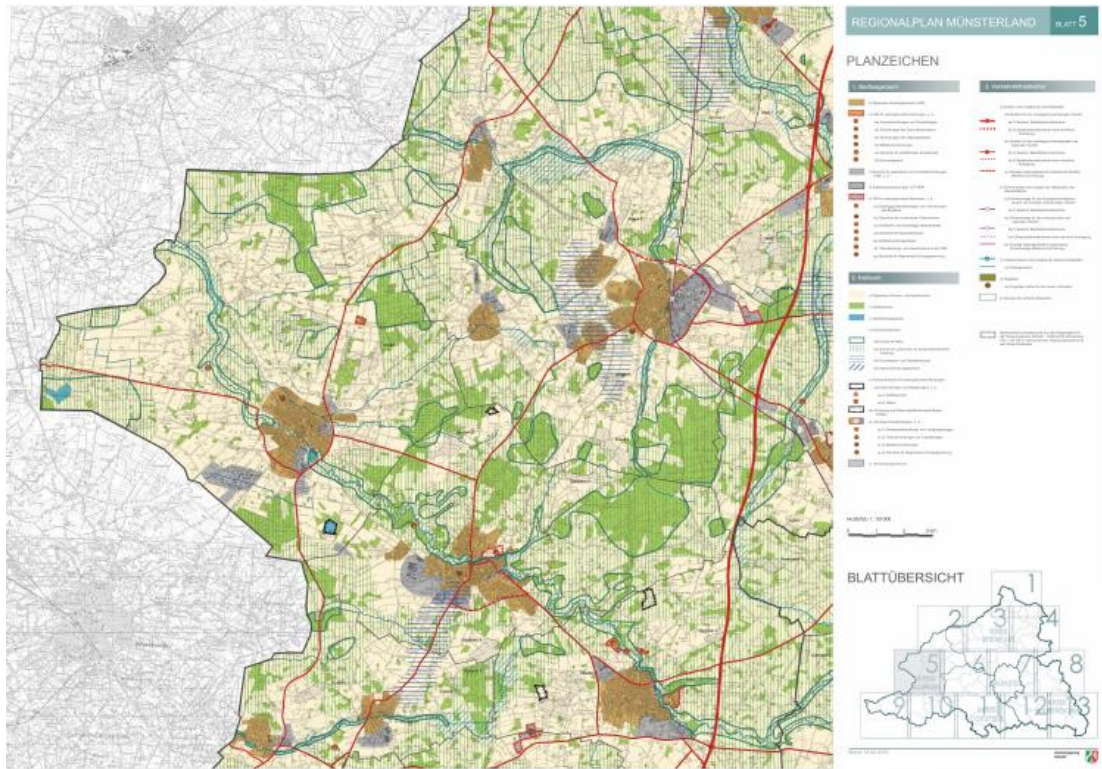
Daraus ergibt sich eine Maßstäblichkeit von regelmäßig 1:50.000 – 1:100.000, auf der die Merkmalsausprägung der planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien zu ermitteln ist. Der folgende Ausschnitt aus dem Regionalplan Münsterland veranschaulicht dabei die räumliche Auflösung auf dieser Maßstabsebene.

---

<sup>214</sup> K-Drs. /AG3-84, S. 14 f.

<sup>215</sup> Siehe oben Kap. 4.3.2.2.

<sup>216</sup> Ein Raumordnungsverfahren ist indes in dieser Phase nicht durchzuführen, da dieses lediglich für die Errichtung einer Anlage zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle, die einer Planfeststellung nach § 9b AtG bedürfen, durchgeführt werden soll, vgl. §§ 15 Abs. 1 S. 1 ROG i.V.m. 1 Nr. 3 ROV. Für die vorliegend erforderliche Genehmigung von Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle gemäß § 9b Abs. 1a AtG wird nicht explizit ein Raumordnungsverfahren angeordnet.



Quelle: Bezirksregierung Münster (2016)

Innerhalb von Regionalplänen sind bereits regelmäßig Siedlungskörper nachrichtlich dargestellt oder aber Siedlungsbereiche sind selbst Gegenstand von bereichsscharfen Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung (Hessen, Nordrhein-Westfalen) und enthalten daher auch Bereiche, die im Rahmen der kommunalen Bauleitplanung einer Siedlungsentwicklung zugeführt werden können. Zudem erfolgt in Regionalplänen die Sicherung von Raumfunktionen und Raumnutzungen in Form von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten (zum Beispiel für den vorsorgenden Hochwasserschutz oder als regionale Grünzüge) im Sinne von Kriterien der Gruppe 2.

Als Maßstabsschwelle für die Untersuchung der Merkmalsausprägung der Kriterien wird für Phase 2 die Größe von 10 ha vorgeschlagen. Dies ergibt sich aus der in der Regionalplanung zur Wahrung des kommunalen Gestaltungsspielraums (Art. 28 Abs. 2 GG) üblicherweise verwendeten Darstellungsschwelle (10 ha) für bereichsscharfe Festlegungen.

Dies bedeutet, dass die in Kap. 4.3.2.22 für die Phase 2 dargestellten Kriterien nur ab einer Größe von 10 ha innerhalb dieser Phase abwägungsbeachtlich sind.

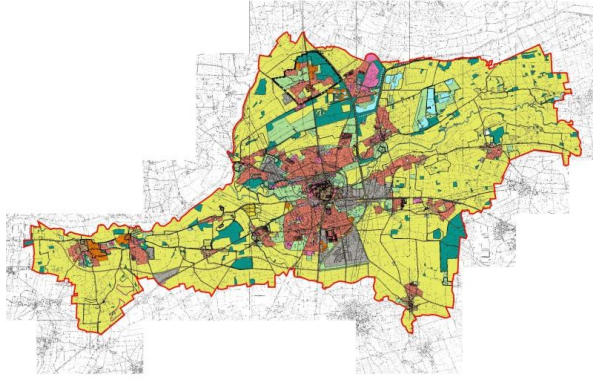
Insbesondere folgende Planungsgrundlagen erscheinen zur Prüfung der Abwägungskriterien innerhalb von Phase 2 wesentlich:

- der jeweils einschlägige Regionalplan für die Standortregion,
- der jeweils einschlägige Landschaftsrahmenplan für die Standortregion,
- Hochwassergefahrenkarten nach § 74 Abs. 2 WHG,
- festgesetzte Überschwemmungsgebiete nach § 76 WHG,
- Erdbebengefahrenkarte nach DIN 4149,
- Biotopkataster der schutzwürdigen und geschützten Biotope der Bundesländer,
- topographische Karten (DTK 50),
- geologische Karten (GK 100) und
- Satellitenbilder.

### **8.6.3 Anwendung planungswissenschaftlicher Kriterien in der Phase 3 (§§ 18 und 19 StandAG)**

Phase 3 dient der untertägigen Erkundung und der darauf basierenden vergleichenden Sicherheitsanalyse der Endlagerkonzepte für die untersuchten Standorte. Gemäß K-Drs./AG3-84, S. 15 können planungswissenschaftliche Betrachtungen in dieser Phase grundsätzlich folgende Ziele verfolgen:

- a) Sie liefern, unter Berücksichtigung potenziell möglicher Abstände der übertägigen Anlagen zum untertägigen Einlagerungsbereich (Zugang zum Endlager über Rampe), wesentliche Hinweise zur Festlegung der Position der übertägigen Anlagen im Fall der Standortauswahl und
- b) sie können bei voraussichtlich gleicher (geowissenschaftlicher) Eignung verschiedener untertägig erkundeter Standorte und der dort realisierbaren Endlagerkonzepte einen Beitrag zur Auswahl des Endlagerstandorts leisten.



Flächennutzungsplan der Stadt Lippspringe,  
(Quelle: städt. Homepage)



Bebauungsplan der Stadt Buxtehude  
(Quelle: BPW baumgart+partner)

In Phase 3 stehen bereits konkrete Standorte mit einer bestimmten vorgesehenen Art und einem Maß der baulichen Nutzung fest, die einer vergleichenden Untersuchung unterzogen werden sollen. Insofern ist hier die Maßstäblichkeit der Bebauungspläne diejenige, die aufgrund ihrer Parzellenschärfe sachgerecht erscheint (vgl. § 1 Abs. 1 BauGB).

Allerdings erscheint die Berücksichtigung des jeweiligen Flächennutzungsplans – sofern überhaupt vorhanden<sup>217</sup> – innerhalb von Phase 3 nicht relevant zu sein, da sich die Frage der Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens nach den §§ 30-35 BauGB zu klären ist. Dafür spielen die Darstellungen eines Flächennutzungsplans keine unmittelbare Rolle.

In Abhängigkeit davon, ob sich ein potenzieller Standort innerhalb des Geltungsbereichs eines qualifizierten Bebauungsplans gemäß § 30 Abs. 1 oder 2 BauGB<sup>218</sup>, im unbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB oder im Außenbereich (§ 35 BauGB) befindet,<sup>219</sup> sind vielmehr andere planerische Abwägungskriterien zur Anwendung zu

<sup>217</sup> Die Gemeinden haben gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. An der Erforderlichkeit eines Flächennutzungsplans fehlt es in kleinen Gemeinden, in denen keine nennenswerte Siedlungstätigkeit stattfindet und daher keine Bebauungspläne zu deren Lenkung aufgestellt werden.

<sup>218</sup> Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, der die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 BauGB nicht erfüllt (einfacher Bebauungsplan), richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben gemäß § 30 Abs. 3 BauGB im Übrigen nach §§ 34 oder 35 BauGB.

<sup>219</sup> Vgl. insoweit oben Kap. 6.2.3 und 6.2.4.

bringen. Hinzu treten fachplanerische Nutzungsregelungen basierend auf den jeweiligen gesetzlichen Bindungswirkungen.

Eine Maßstabsschwelle besteht für Phase 3 nicht, da vorhabenbezogen zu planen ist.

Insbesondere folgende Planungsgrundlagen erscheinen zur Prüfung der Abwägungskriterien innerhalb von Phase 3 wesentlich:

- die jeweils einschlägigen Bebauungspläne, sofern vorhanden,
- der jeweils einschlägige Landschaftsplan für den Standort (sofern vorhanden),
- Biotopkataster der schutzwürdigen und geschützten Biotope der Bundesländer,
- topographische Karten (DTK 5),
- Katasterpläne der Gemeinden,
- Grundbücher der Gemeinden,
- Realnutzungskartierungen der Gemeinden,
- Luftbilder, auch historische mit Blick auf ggf. zu prüfende Kampfmittelbestände,
- ggf. Bodenrichtwertkarten der Gemeinde,
- Altlastenkataster der Gemeinde (sofern vorhanden),
- Denkmalkataster der Gemeinde,
- Achtungsabstände der Störfallbetriebe nach § 50 BImSchG (sofern relevant) und
- Entwässerungspläne der Gemeinde (sofern vorhanden).

Verkompliziert wird die Beurteilung der Standorteignung über planerische Kriterien dadurch, dass es nicht hinreichend ist, lediglich den Baugebietstyp (zum Beispiel allgemeines Wohngebiet) zur Grundlage der Bewertung zu machen. Aufgrund der Regelungen der §§ 2-11 BauNVO wird es nicht zu vermeiden sein, die Festsetzungen jedes einzelnen Bebauungsplans zu prüfen, da regelmäßige zulässige Bodennutzungen im Einzelfall ausnahmsweise ausgeschlossen sein können und umgekehrt grundsätzlich unzulässige Nutzungen ausnahmsweise zugelassen werden können, wenn der Gebietscharakter gewahrt bleibt.

Gleiches gilt auch für Innenbereichsvorhaben,<sup>220</sup> sofern das betreffende Gebiet einen homogenen Charakter im Sinne von § 34 Abs. 2 BauGB hat, da dann analog die

---

<sup>220</sup> Vgl. oben Kap. 6.2.3.

oben beschriebenen Regelungen gelten. Ansonsten wäre gemäß § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB im Einzelfall zu prüfen, ob sich das Vorhaben nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist.

Im Außenbereich<sup>221</sup> dürften regelmäßig keine Abwägungskriterien der Gruppe 2 hinzutreten, die nicht bereits Gegenstand der Prüfung von Standortalternativen in Phase 2 gewesen sind. Dies ergibt sich aus der Privilegierung des Endlagers im Sinne von § 35 Abs. 1 S. 1 Nr. 7 BauGB: „Im Außenbereich ist ein Vorhaben nur zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen, die ausreichende Erschließung gesichert ist und wenn es [...] der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken oder der Entsorgung radioaktiver Abfälle dient.“

Insofern erscheint der in der Kommissions-Drucksache AG3-84, S. 16 enthaltene Vorschlag, pauschal den Bau übertägiger Anlagen innerhalb der ausgewiesenen Grenzen von bebauten Wohn- und Mischgebieten auszuschließen, nicht zwingend. Es ist sowohl denkbar, innerhalb der ausgewiesenen Grenzen eines Wohngebietes die oberirdischen Anlagen eines Endlagers zu planen, sofern die Realnutzung des Gebiets einer solchen Nutzung nicht entgegensteht, als auch vorstellbar, dass sich der Bau eines Endlagers innerhalb eines anderen Gebietstyps wie z. B. einem Kerngebiet großen Raumwiderständen ausgesetzt sieht, insoweit die derzeitige Realnutzung dem entgegensteht. Ob überhaupt ein Abwägungskriterium vorliegt, ergibt sich dann erst aus den im konkreten Fall zulässigen und tatsächlichen Bodennutzungen (Funktion, Nutzung und baulichen Beschaffenheit).

Aus diesem Grund ist eine multikriterielle Bewertung in Phase 3 nicht darstellbar, da sich aufgrund der Individualität der Einzelfälle kein abschließender Kriterienkatalog bzw. keine Messregeln für die Merkmalsausprägung der Kriterien bestimmen lassen.

Daher wird die Bewertung in Phase 3, wie in Bauleitplanverfahren auch gängig, verbal-qualitativ erfolgen müssen.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Vgl. oben Kap. 6.2.4.

<sup>222</sup> Vgl. dazu Kap. 8.4.5.

Um den in Kap. 8.4.5 dargestellten Problemen einer verbal-qualitativen Bewertung zu begegnen, werden für Phase 3 die Bildung von Rangordnungen und die schrittweise Rückstellung von Alternativen sowie Paarvergleiche empfohlen. Mit Rangordnungen soll festgestellt werden, welche der zur Diskussion stehenden Varianten welches Kriterium am besten erfüllt. Gearbeitet wird argumentativ mit Adjektiven wie „unverzichtbar“, „wichtig“ oder „nachrangig“. Ziel der schrittweisen Rückstellung ist der Ausschluss von Varianten, bei denen negative Ausprägungen von Kriterien gehäuft auftreten. Mit Paarvergleichen kann festgestellt werden, welche von zwei bestimmten Varianten die günstigste unter Berücksichtigung aller relevanten Kriterien ist. Dabei wird bezüglich eines jeden Kriteriums paarweise verglichen, um dem Dilemma entgegenzuwirken, dass relative Vorteile einer Variante in der Regel mit relativen Nachteilen an anderer Stelle gekoppelt sind.<sup>223</sup>

#### 8.6.4 Zwischenergebnis

Insgesamt folgt die Prüfung der planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien dem Abschichtungsprinzip, woraus sich jeweils eine spezifische Maßstäblichkeit und damit jeweils korrespondierende Planungsebenen bzw. heranzuziehende Informationsgrundlagen ergeben. Für Phase 1 wird die Maßstäblichkeit der Landesentwicklungsplanung, für Phase 2 jene der Regionalplanung und für Phase 3 jene der Bebauungsplanung empfohlen. Für die Phasen 1 und 2 wird eine multikriterielle Bewertung zum transparenten und nachvollziehbaren Vergleich einer größeren Anzahl an Alternativen vorgeschlagen, während in Phase 3 eine qualifizierte verbal-qualitative Bewertung vorzusehen ist.

Dabei sollte der Gesetzgeber klarstellen, wie hoch bzw. wie zahlreich die planungswissenschaftlichen Rechtfertigungshürden sein müssen, damit Standortregionen bzw. Standorte in der jeweils nächsten Phase noch berücksichtigt werden können (Abschneidegedanke). Eine Möglichkeit wäre etwa, jeweils diejenigen Standortregionen bzw. Standorte aus der weiteren Betrachtung auszuschließen, mit denen überdurchschnittlich hohe Rechtfertigungshürden verbunden sind. Eine Operationalisierung wäre im Rahmen der vorgeschlagenen multikriteriellen Bewertung möglich,

---

<sup>223</sup> Vgl. dafür bei *Knosp*, Handbuch zur argumentativen Bewertung, 1998.

indem alle Standortregionen bzw. Standorte ausgeschlossen werden, die im Ranking oberhalb des jeweiligen statistischen Mittelwerts aller Alternativen liegen.

Die folgende Tabelle stellt die Anforderungen an die Prüfung planungswissenschaftlicher Abwägungskriterien in allen drei Phasen zusammenfassend dar:

Phase	Maßstäblichkeit der Prüfung	Planungsebene	Relevante Informationsgrundlagen
1	100 ha	Landesplanung	Landesraumordnungsplan eines Flächenlandes Hochwassergefahrenkarten nach § 74 Abs. 2 WHG Festgesetzte Überschwemmungsgebiete nach § 76 WHG Biotopkataster der schutzwürdigen und geschützten Biotop der Bundesländer Topographische Karte (DTK 200) Geologische Übersichtskarte (GÜK 200)
2	10 ha	Regionalplanung	Regionalplan für die Standortregion Landschaftsrahmenplan für die Standortregion Hochwassergefahrenkarten nach § 74 Abs. 2 WHG Erdbebengefahrenkarte nach DIN 4149 Festgesetzte Überschwemmungsgebiete nach § 76 WHG Biotopkataster der schutzwürdigen und geschützten Biotop der Bundesländer Topographische Karte (DTK 50) Geologische Karte (GK 100)
3	Vorhabenbezogen	Bauleitplanung	Bauleitpläne für den Standort Landschaftsplan für den Standort Biotopkataster der schutzwürdigen und geschützten Biotop Topographische Karte (DTK 5) Katasterpläne der Gemeinden Grundbücher der Gemeinden  Realnutzungskartierungen der Gemeinden Luftbilder, auch historische mit Blick auf ggf. zu prüfende Kampfmittelbestände



			Ggf. Bodenrichtwertkarten der Gemeinde Altlastenkataster der Gemeinde Denkmalkataster der Gemeinde Achtungsabstände der Störfallbetriebe nach § 50 BImSchG Entwässerungspläne der Gemeinde
--	--	--	--

### 8.7 Vorschlag für eine Bewertungsmatrix für die Standortsuche eines Endlagers

Wie bereits ausgeführt wurde, wird eine multikriterielle Bewertung für die Phasen 1 und 2 vorgeschlagen. Dafür wird für diese Phasen im Folgenden eine Bewertungsmatrix für alle vier Kriteriengruppen vorgestellt, die die rechtswissenschaftlichen Rechtfertigungshürden ebenso berücksichtigt wie die planungswissenschaftlichen Messregeln für die Bewertung der Merkmalsausprägungen der Indikatoren im Einzelfall.

Wie in Kap. 4.3.2.3 aufgezeigt wurde, ist die Entwicklung eines Kriterienkataloges für die vorhabenbezogene Standortbewertung der Phase 3 zwar möglich, es lassen sich jedoch keine für die völlig verschieden gelagerten Einzelfälle geeigneten Messregeln für eine multikriterielle Bewertung entwickeln. Stattdessen ist eine verbal-qualitative Einzelprüfung bzw. vorhabenbezogene Prüfung und Bewertung durchzuführen.

### 8.7.1 Bewertungsmatrix

Im Folgenden wird die jeweils phasenbezogene Bewertungsmatrix dargestellt. Nur bei Kriteriengruppe 2 ist bei den Kriterien zwischen den beiden Rechtfertigungshürden „hoch“ und „Abwägungsbelang“ zu unterscheiden. Dementsprechend wird nur dort eine zusätzliche Spalte mit entsprechenden Hinweisen geführt. Ansonsten sind bei Kriterien der Gruppe 1 immer sehr hohe Rechtfertigungshürden zu überwinden, und alle Kriterien der Gruppen 3 und 4 sind reine Abwägungsbelange. Während die gebildeten Kriteriengruppen abschließend sind, sind ihre denkbaren Inhalte vielgestaltig, so dass kein Anspruch auf absolute Vollständigkeit erhoben werden kann.

#### 8.7.1.1 Bewertungsmatrix für Phase 1

##### Kriteriengruppe 1 Realnutzungen: sehr hohe Rechtfertigungsanforderungen

Kriterium	Erläuterung	Rechtsgrundlage	Messregel
Wasserversorgung	Oberflächengewässer, Grundwasser	Für Realnutzungen irrelevant	Zusammenhängende Fläche: > 100 ha
Siedlungsflächen	siedlungsstrukturelle Gegebenheiten		Zusammenhängende Fläche: > 100 ha
Großflächige technische Infrastruktur v.a. für Verkehr	Flughäfen, große Bahnhöfe und Häfen		Fläche: > 100 ha
FFH -Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete	"Natura 2000" als Netz von Schutzgebieten auf Ebene der EU		Zusammenhängende Fläche: > 100 ha

## Kriteriengruppe 2 – Planerische Festlegungen und Nutzungsregelungen: hohe Rechtfertigungsanforderungen/Abwägungsbelange

Kriterium	Erläuterung	Rechtsgrund- lage	Rechtferti- gungshürden	Messregel
Kriterium	Erläuterung	Rechtsgrund- lage	Rechtferti- gungshürden	Min-Max- Normalisie- rung <sup>224</sup>
Diverse Vorrangge- bietskategorien <sup>225</sup>	In Vorranggebiete sind andere Nut- zungen ausge- schlossen, soweit diese mit den vor- rangigen Funktio- nen oder Nutzun- gen nicht vereinbar sind	§ 3 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 8 Abs. 7 Nr. 1 ROG	hoch	Min-Max- Normalisie- rung
Diverse Vorrang- standorte und Schutzzone <sup>226</sup>	Vorbehaltsstand- orte sind für eine bestimmte Raum- nutzung vorgese- hen. Andere Nut- zungen sind ausge- schlossen, soweit diese mit den vor- rangigen Nutzung nicht vereinbar sind	§ 3 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 8 Abs. 7 Nr. 2 ROG	Reiner Abwä- gungsbelang	
Diverse Vorbehalts- gebietskategorien <sup>227</sup>	In Vorbehaltsgebiete ist der jeweils	§ 3 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 8	Reiner Abwä- gungsbelang	

<sup>224</sup> Vgl. zur Erläuterung Kap. 6.4.5. Das größte bundesweit für alle Standortregionen vorgefundene Gebiet (ggf. auch die Summe aus mehreren Gebieten eines Typs innerhalb einer Standortregion) erhält den Wert 1, alle anderen Gebiete erhalten proportional zu ihrer Größe einen Wert zwischen 0 (kein Gebiet über 100 ha) und 1.

<sup>225</sup> Die konkret zu berücksichtigenden Gebietstypen sind länderspezifisch in den Landesplanungsgesetzen und Landesraumordnungsplänen ausdifferenziert und entziehen sich daher einer vollständigen Darstellung in dieser Tabelle. Regelmäßig bestehen aber Vorranggebiete für den Schutz von Natur und Landschaft, für Land- und Forstwirtschaft, zur Hochwasservorsorge, Rohstoffgewinnung, Trinkwassergewinnung, Nutzung von Windenergie. In einigen Bundesländern bestehen auch Vorranggebiete zur Siedlungsflächenentwicklung, Tourismus und Erholung.

<sup>226</sup> Auf Ebene der Landesplanung bestehen, je nach landesplanerischer Regelung, Vorrangstandorte für industrielle Großvorhaben, Anlagen der Energieerzeugung oder Abfallbehandlung sowie Schutzzone um Flughäfen und militärische Anlagen.

	benannten raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen	Abs. 7 Nr. 2 ROG		
Geschützte Natur- und Landschaftsbestandteile <sup>228</sup>	In geschützten Natur- und Landschaftsbestandteilen sind den Schutzziele entgegenstehende Handlungen in der Regel untersagt	§§ 23-25, 28-30 BNatSchG <sup>229</sup>	hoch	
Natura-2000 Schutzgebiete	Projekte, die zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, sind in der Regel unzulässig	§§ 32 i.V.m. 34 BNatSchG	hoch	
Landschaftsschutzgebiete und Naturparke	In Landschaftsschutzgebieten und Naturparken sind den Schutzziele entgegenstehende	§§ 26-27 BNatSchG	Reiner Abwägungsbelang	

<sup>227</sup> Die konkret zu berücksichtigenden Gebietstypen sind länderspezifisch in den Landesplanungsgesetzen und Landesraumordnungsplänen unterschiedlich ausdifferenziert. In der Regel finden sich alle unter Fn. 225 erwähnten Vorranggebietstypen auch analog als Vorbehaltsgebiete.

<sup>228</sup> Dies sind im Einzelnen Naturschutzgebiete (§ 23 BNatSchG), Nationalparke (§ 24 BNatSchG), Biosphärenreservate (§ 25 BNatSchG), Geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29) und Gesetzlich geschützte Biotope (§ 30 BNatSchG).

<sup>229</sup> Naturdenkmäler gemäß § 28 BNatSchG sind rechtsverbindlich festgesetzte Einzelschöpfungen der Natur oder entsprechende Flächen bis zu fünf Hektar, deren besonderer Schutz erforderlich ist. Diese finden daher in Phase 1 aufgrund der Maßstabsschwelle noch keine Berücksichtigung.

	Handlungen in der Regel besonders begründungsbedürftig			
Überschwemmungsgebiete	Innerhalb von festgesetzten Überschwemmungsgebieten ist die Ausweisung von neuen Baugebieten und die Errichtung baulicher Anlagen in der Regel untersagt	§ 76 i.V.m. § 78 Abs. 1 WHG	hoch	
Hochwassergefahrenkarten	In dargestellten überflutungsgefährdeten Gebieten, die in Hochwassergefahrenkarten dargestellt sind, liegen Katastrophenrisiken im Sinne von Art. 3 Abs. 2 UP-RL vor	§ 78 Abs. 2 WHG	Reiner Abwägungsbelang	
Trinkwasserschutzgebiete <sup>230</sup>	In Trinkwasserschutzgebieten sind gemäß § 51 Abs. 2 i.V.m. § 52 WHG, soweit der Schutzzweck dies erfordert, bestimmte Handlungen verboten oder können für nur eingeschränkt zulässig erklärt werden. Dies hängt von der entsprechenden Schutzzone ab	§ 51-52 WHG	Reiner Abwägungsbelang <sup>231</sup>	

<sup>230</sup> Heilquellenschutzgebiete gemäß § 53 WHG finden in Phase 1 aufgrund der Maßstabschwelle von 100 ha keine Berücksichtigung.

<sup>231</sup> In Phase 1 sollten die Gebiete im Sinne des Abschichtungsprinzips zunächst nur auf ihr Vorhandensein geprüft werden. In Phase 2 erfolgt dann eine Differenzierung entlang der Schutzzone (Hohe Rechtfertigungshürden in Schutzzone 1 und 2, ansonsten Abwägungsbelang).

Schutzwälder	Ein Kahlhieb oder eine diesem in der Wirkung gleichkommende Licht-hauung bedarf im Schutzwald der Genehmigung der nach Landesrecht zuständigen Behörden	§ 12 BWaldG	Hohe Rechtfertigungshürde	
Diverse Vorbehaltsgebietskategorien <sup>232</sup>	In Vorbehaltsgebieten ist der jeweils benannten raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen	§ 3 Abs. 1 Nr. 3 i.V.m. § 8 Abs. 7 Nr. 2 ROG	Reiner Abwägungsbelang	Min-Max-Normalisierung

### Kriteriengruppe 3 und 4 – Abwägungsbelange

Diese Gruppen erscheinen aufgrund der Maßstäblichkeit von Standorträumen hier noch nicht relevant zu sein.

#### 8.7.1.2 Bewertungsmatrix für Phase 2

Alle Kriteriengruppen 1 bis 4 sind in Phase 2 von zentraler Bedeutung, da hier aufgrund der Maßstabsebene sowohl eine hinreichende Aussagenschärfe für bestehende Realnutzungen als auch die Heranziehung planerischer Kriterien möglich ist. Ebenso können in dieser Phase die Kriterien der Gruppe 3 „Lagegunst“ auf potenziell geeignete Standorte verweisen und damit als Grundlage für die Bewertung herangezogen werden. Da Flächen/Standorte jedoch auch eine Eignung für andere Nutzungen aufweisen können, wird Kriteriengruppe 4 „Potenziale für andere Nutzungen“ eine Bewertung konkurrierender Raumansprüche ermöglichen.

<sup>232</sup> Die konkret hier zu berücksichtigenden Gebietstypen sind länderspezifisch in den Landesplanungsgesetzen und Landesraumordnungsplänen unterschiedlich ausdifferenziert. In der Regel finden sich alle unter Fn. 225 erwähnten Vorranggebietstypen auch analog als Vorbehaltsgebiete.

## Kriteriengruppe 1

Kriterium	Erläuterung	Rechtsgrund- lage	Messregel
Topographie, Hydro- /Geographie des Raumes Siedlungsflä- chen, unzerschnittene Landschaftsräume, Oberflächengewässer, Grundwasser	Naturräumliche und sied- lungsstrukturelle Gegeben- heiten, wie Reliefener- gie/Gebirgslandschaft, Hochwasserrückhaltebecken	Für Realnut- zungen nach- rangig	Zusammenhän- gende Fläche: > 10 ha
Siedlungsstrukturelle Gegebenheiten, ausgeübte Nutzungen	1) - 3) Allgemeine Siedlungs- bereiche, Freizeitanlagen  4) Gewerblich-industrielle Nutzungen, raumbedeutsame flächenin- tensive Großanlagen der Wirtschaft, einschl. großflä- chiger Einzelhandel  5) Gewerbe- und Indu- striestandorte mit Umge- bungsschutz		1) Fläche: > 10 ha 2) Anzahl EW 3) EW-Dichte (EW/ha im Ver- gleich zum Durch- schnitt des jeweili- gen Flächenlandes)  4) - 5) Fläche: > 10 ha
Technische Infrastruk- tur Luftverkehr, ausgeüb- te Nutzung	Flughäfen (international, national, regional bedeut- sam), Wasserstraßen/Kanäle, Verladestationen		Fläche: > 10 ha

Technische Infrastruktur Standorte für den kombinierten Güterverkehr, ausgeübte Nutzung	Güterverkehrszentren, Gewerbeflächen für Verkehrsbetriebe unterschiedlicher Ausrichtung (Transport, Spedition, Lagerei, Service, logistische Dienstleistung) mit Anbindung an mind. zwei Verkehrsträger und einer Umschlagseinrichtung f. d. kombinierten Ladungsverkehr, Umschlagseinrichtungen für den kombinierten Ladungsverkehr der Bahnen		Fläche: > 10 ha Trassen
Technische Infrastruktur Straßen, Schiene für v.a. großräumigen Verkehr	Flächen für überörtlichen Verkehr, einschl. funktional zugeordnete Flächen		Trassen Fläche: > 10 ha
Rohrfernleitungsanlagen Energie, Rohstoffe, andere Produkte			Trasse vorhanden
Energiewirtschaftliche Anlagen	Höchstspannungsfreileitungen 380 kV oder mehr  Gasleitungen		Trasse vorhanden
Technische Infrastruktur Entsorgungsanlagen	z.B. Anlagen für Abfalldeponie, Müllverbrennung, Tierkörperbeseitigung		Fläche: > 10 ha
Standorte/Anlagen für Energieerzeugung	Windparks, Photovoltaik, Hochwasserrückhaltebecken		Fläche: > 10 ha Anzahl WKA: > 3
FFH -Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete (faktisch)	"Natura 2000" als Netz von Schutzgebieten auf Ebene der EU		Fläche: > 10 ha
Kulturgüter, kulturlandschaftlich wertvolle Gegebenheiten	Natur-/Kultur- Denkmäler, Raum-/Sichtbezüge, Kulturlandschaft (z.B. Rheintal)		Fläche: > 10 ha



## **Kriteriengruppe 2**

Die bereits in Phase 1 geprüften planerischen Festlegungen und Nutzungsregelungen bleiben aufgrund der abgesenkten Maßstabsschwelle von 10 ha allesamt weiterhin relevant. In Phase 2 werden sie aber räumlich feinteiliger zu prüfen sein und auch Flächen von 10-100 ha zu ermitteln und in die Abwägung einzustellen sein.

### Kriteriengruppe 3

Kriterium	Erläuterung	Zweckmäßigkeit ggf.
Technische Infrastruktur Straßen, für v.a. großräumigen Verkehr	Flächen für überörtlichen Verkehr, einschl. funktional zugeordnete Flächen	Geeignete Anbindung
Technische Infrastruktur Schienen für v.a. großräumigen Verkehr	Flächen für überörtlichen Verkehr, einschl. funktional zugeordnete Flächen	Geeignete Anbindung
Lagerstätten (energetische, nicht-energetische Rohstoffe), standortgebundene Rohstoffe, wirtschaftlich genutzte Landschaftsräume	Bergbau, Braunkohletagebau, Kies-/Sandabbaugebiete	Umnutzung kulturlandschaftlich überformte Bereiche
Ehem. Genutzte Lagerstätten, wirtschaftlich genutzte Landschaftsräume	Nutzungsaufgabe, Renaturierungserfordernis	Brachflächennutzung kulturlandschaftlich überformter Bereiche
Ehem. militärisch genutzte Flächen/Standorte	Flugplätze, Truppenübungsplätze	Wiedernutzung von Brachflächen
Energiewirtschaftliche Anlagen	Höchstspannungsfreileitungen 380 kV oder mehr  Gasleitungen	Nutzungskopplung
Technische Infrastruktur Entsorgungsanlagen	z.B. Anlagen für Abfalldéponie, Müllverbrennung, Tierkörperbeseitigung	Nutzungskopplung
Standorte/Anlagen für Energieerzeugung	Kerntechnische Anlagen, Windparks, Photovoltaik	Nutzungskopplung
Gewerblich-industrielle Anlagen	ohne Störfallrisiko	Nutzungskopplung

#### Kriteriengruppe 4

Auf der Maßstabsebene in Phase 2 stehen potenziell geeignete Flächen/Standorte konkurrierenden Raumansprüchen raumbedeutsamer Nutzungen auf regionaler überörtlicher Ebene gegenüber.

Kriterium	Erläuterung	Potenzial für
Oberflächennaher Rohstoffabbau	Bergbau, Braunkohletagebau, Kies-/Sandabbaugebiete	Beibehaltung bestehender Nutzungen aufgrund der Standortgebundenheit und Rohstoffknappheit, Reservegebiete für oberirdischen Abbau  Renaturierung
Hohe Bodenqualität	Schutzwürdige Böden	Biotopentwicklung, Pufferfunktion  Landwirtschaft
FFH -Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete (faktisch)	"Natura 2000" als Netz von Schutzgebieten auf Ebene der EU	Biotopverbund von herausragender/besonderer Bedeutung
Hochwasserschutz	Rückgewinnbare Überschwemmungsbereiche	Vorbeugender Hochwasserschutz

#### 8.7.1.3 Bewertungsmatrix für Phase 3

##### Kriteriengruppe 1

Die physischen Kriterien in Phase 3 können aufgrund des Bezugs auf konkrete Realnutzungen in Form von aufstehenden und unterirdischen Gebäuden/Vorhaben in diesem Konkretheitsgrad keiner Maßstabsschwelle unterliegen. Hier wird aufgrund des potenziellen Eingriffs in Eigentumsrechte bzw. eigentumsgleiche Rechte gemäß Art. 14 GG eine Einzelfallprüfung unumgänglich sein. Auch dies hängt wesentlich von der baulichen Art, dem Umfang und dem Charakter der übertragigen Anlagen ab. Für eine Einzelfallprüfung können folgende Kriterien herangezogen werden:

Kriterium	Erläuterung	Rechtsgrundlage	Messregel
Baulich geprägte Flächen, aufstehende Gebäude/unterirdische bauliche Anlagen – Realnutzung	Wohn-/Mischgenutzte Gebäude: <ul style="list-style-type: none"> <li>. Einzelbebauung /Gehöfte</li> <li>. Splittersiedlungen</li> <li>. Im Zusammenhang bebauete Ortsteile</li> </ul> <p style="text-align: center;">Bunkeranlagen gewerbl./industrielle Nutzungen/Anlagen</p>	Für Realnutzungen nachrangig	Anzahl Grundstücke (private Einzeleigentümer, institutionelle Eigentümer)
Sondernutzungen	Großflächige Einzelhandels-/Freizeitparks, Freizeitanlagen		Flächengröße, Anzahl Grundeigentümer, Alter der Anlage
Freiraumnutzung, Forstwirtschaft	Wald		Lage, Funktion, Flächengröße
Oberflächennaher Rohstoffabbau	Bergbau, Braunkohletagebau, Kies-/Sandabbaugebiete		Lage, Flächengröße
FFH -Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete (faktisch)	"Natura 2000" als Netz von Schutzgebieten auf Ebene der EU		Biotopkartierung
Kulturgüter, kultur-landschaftlich wertvolle Gegebenheiten	Natur-/Kultur- Denkmäler, Raum-/Sichtbezüge, Kulturlandschaft (z.B. Burgen, Schlösser)	Denkmalwürdigkeit des Kulturgutes	
Technische Infrastruktur Entsorgung	Abwasserbehandlungsanlage	Systemische Bedeutung der Infrastruktur	
Hochwasserschutz	Deiche, Stauwerke, Rückhalteräume	Systemische Bedeutung der Infrastruktur	

## Kriteriengruppe 2

Weiterhin relevant bleiben die bereits in den Phasen 1 und 2 geprüften fachplanerischen Belange aus den Bereichen Naturschutz und Hochwasserschutz, soweit sich deren Flächenkulisse unterhalb der Maßstabsschwelle von 10 ha für Phase 2 bewegt. Diese werden hier deshalb nicht erneut aufgeführt, sondern nur auf einzelne Kriterien abgestellt, die aufgrund ihres räumlichen Umgriffs nicht zuvor bereits grundsätzlich zu prüfen waren. Demgegenüber spielen die raumordnerischen Belange in Phase 3 keine Rolle mehr, da diese bereits gesamtumfänglich Gegenstand der Phase 2 gewesen sind. Regionalpläne müssen aufgrund des verfassungsrechtlich gebotenen planerischen Gestaltungsspielraums für die kommunale Bauleitplanung Entscheidungsspielräume gewähren und enthalten daher im Regelfall keine Festlegungen, die sich unterhalb der gewählten Schwelle von 10 ha bewegen. Zusätzlich sind Kriterien nach dem BauGB zu prüfen.<sup>233</sup>

Kriterium	Erläuterung	Rechtsgrundlage	Rechtfertigungshürden	Messregel
Heilquellenschutzgebiete	Analog zu den Trinkwasserschutzgebieten werden einzelne Schutzzonen ausgewiesen, in denen entsprechend den hydrogeologischen Gegebenheiten Nutzungseinschränkungen oder auch Verbote verhängt werden können	§ 53 WHG	hoch	Einzelfallprüfung

<sup>233</sup> § 35 BauGB wird hier aufgrund der Privilegierung des Endlagers gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB nicht aufgeführt. Es ist also davon auszugehen, dass keine planerischen Darstellungen im Flächennutzungsplan dem Vorhaben entgegenstehen können, insoweit es im Außenbereich geplant wird. Alle entsprechenden Raumwiderstände wurden bereits in den Phasen 1 und 2 berücksichtigt bzw. stellen separate fachplanerische Nutzungsregelungen dar, die bereits Gegenstand dieser Kriterienliste sind (Heilquellen, Naturdenkmale), weil sie unterhalb der Maßstabsschwelle von Phase 2 liegen.

Naturdenkmäler	Naturdenkmäler sind rechtsverbindlich festgesetzte Einzelschöpfungen der Natur oder entsprechende Flächen bis zu fünf Hektar, deren besonderer Schutz erforderlich ist.	§ 28 BNatSchG	hoch	Einzelfallprüfung
Kleinsiedlungsgebiete	Kleinsiedlungsgebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Kleinsiedlungen einschließlich Wohngebäuden mit entsprechenden Nutzgärten und landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen.	§ 2 BauNVO	hoch	Erfüllt/nicht erfüllt
Reine Wohngebiete	Reine Wohngebiete dienen dem Wohnen.	§ 3 BauNVO	hoch	Erfüllt/nicht erfüllt
Allgemeine Wohngebiete	Allgemeine Wohngebiete dienen vorwiegend dem Wohnen.	§ 4 BauNVO	hoch	Erfüllt/nicht erfüllt
Dorfgebiete	Dorfgebiete dienen der Unterbringung der Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, dem Wohnen und der Unterbringung von nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben sowie der Versorgung der Bewohner des Gebietes dienenden Handwerksbetrieben.	§ 5 BauNVO	hoch	Erfüllt/nicht erfüllt

Mischgebiete	Mischgebiete dienen dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören.	§ 6 BauNVO	hoch	Erfüllt/nicht erfüllt
Kerngebiete	Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur	§ 7 BauNVO	hoch	Erfüllt/nicht erfüllt
Sondergebiete, die der Erholung dienen	Als Sondergebiete, die der Erholung dienen, kommen insbesondere in Betracht Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete, Campingplatzgebiete	§ 10 BauNVO	hoch	Erfüllt/nicht erfüllt
Sonstige Sondergebiete	Als sonstige Sondergebiete kommen insbesondere in Betracht Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgemeinden und Gebiete für die Fremdenbeherbergung, Ladengebiete, Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe, Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse, Hochschulgebiete, Klinikgebiete, Hafengebiete,	§ 11 BauNVO	hoch	Erfüllt/nicht erfüllt

Homogene Gebiete im unbeplanten Innenbereich	Entspricht die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete, die in der BauNVO bezeichnet sind, beurteilt sich die Zulässigkeit des Vorhabens nach seiner Art allein danach, ob es nach der Verordnung in dem Baugebiet allgemein zulässig wäre	§ 34 Abs. 2 BauGB	Hoch für Baugebietstypen nach §§ 2-7 und 10-11 BauNVO	Erfüllt/nicht erfüllt
Heterogene Gebiete im unbeplanten Innenbereich	Ein Vorhaben ist zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt	§ 34 Abs. 1 BauGB	Hoch, wenn die nähere Umgebung nicht durch gewerblich-industrielle Nutzungen geprägt ist	Einzelfallprüfung

### Kriteriengruppe 3

Lagegunstkriterien werden vorhabenbezogen im Einzelfall zu prüfen sein. Wesentliche Bedeutung wird der Aufwand haben, der für die erforderliche Erschließung über Straßen und Schienen sowie die technische Erschließung (Zugang zu Wasser, Abwasser, Strom) anzusetzen ist. Des Weiteren werden die Grunderwerbskosten eine Rolle spielen und die Frage der Bebaubarkeit der Fläche, für die die Tragfähigkeit des Untergrunds und die Baureifmachung von Bedeutung sind. Ebenso ergeben sich ggf. Aufwendungen für Ausgleichsregelungen und -kosten. Operationalisierbare Kriterien sind in den jeweiligen Landesbauordnungen der Länder enthalten.



#### **Kriteriengruppe 4**

In Phase 3 ist für die potenziell geeigneten Flächen/Standorte eine Einzelfallprüfung für konkurrierende Flächennutzungen auf örtlicher Ebene erforderlich. Spezielle einheitliche Kriterien können hier nicht benannt werden.

#### **8.7.2 Zwischenergebnis**

Mit Kap. 8.7.1 wird ein Kriterienset für die abwägungsbeachtlichen planungswissenschaftlichen Belange vorgestellt, das ein abgeschichtetes Vorgehen in den drei Phasen ermöglicht.

Gleichwohl ist zu betonen, dass dieses Kriterienset nicht unmittelbar anwendbar ist. Zuvor sind vom Gesetzgeber im Rahmen der Revision des StandAG auf der Wertebene Entscheidungen über die Gewichtung der Rechtfertigungshürden untereinander zu treffen. Zudem bedarf es einer Festlegung, welche Standortregionen bzw. Standorte in die jeweils nächste Suchphase eingehen. Hier wurde der Vorschlag unterbreitet, jeweils nur solche Alternativen weiter zu betrachten, die im Verhältnis zu allen Alternativen überdurchschnittlich gut geeignet sind. Schließlich sind konkrete Messregeln für die Operationalisierung der einzelnen Kriterien zu bestimmen, was immer nur schrittweise möglich sein wird, sobald die in einer Phase zu vergleichenden Standortregionen bzw. Standorte und ihre Merkmale konkret bekannt sind.

#### **8.8 Verfahrensbezogene Erwägungen mit Blick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung**

Standortentscheidungen über Endlager gehören zu der Kategorie von Planungs- und Entscheidungsprozessen, mit denen eine besonders große Ambiguität zwischen wissenschaftlicher Analyse sowie Wahrnehmung und Bewertung durch Betroffene verbunden ist. Messbare Fakten werden angesichts bestehender Unterschiede in der individuell und sozial geprägten Risikowahrnehmung unterschiedlich gewertet.<sup>234</sup> Eine Entscheidungsfindung, welche sich lediglich an einer auf naturwissenschaftlichem Problemverständnis fußenden und durch Experten ermittelten Analyse orien-

---

<sup>234</sup> Vgl. *Klinke/Renn, A New Approach to Risk Evaluation and Management: Risk-Based, Precaution-Based and Discourse-Based Strategies, Risk Analysis, 2002, S. 1071.*

tiert und dabei „sozial-kulturelle“ lebensweltliche Dimensionen nicht berücksichtigt, führt zu Misstrauen.<sup>235</sup>

Die signifikanten Unterschiede zwischen naturwissenschaftlicher Bewertung von Standortalternativen und der Wahrnehmung und Bewertung durch Betroffene erfordert im Rahmen der Partizipation<sup>236</sup> eine zielgruppenorientierte und frühzeitige Risikokommunikation, um zumindest einen Verfahrenskonsens zu gewährleisten, ohne den Anspruch zu erheben, es könne im Sinne eines Ergebniskonsenses einen für alle Betroffenen akzeptablen Standort geben.<sup>237</sup>

Risikokommunikation ist Informationsvermittlung (eindirektional) und Informationsaustausch (multidirektional). Damit sind verschiedene Funktionen verbunden:

### **1. Informationsvermittlungsfunktion**

Behördlich vorliegende Informationen (etwa zu möglichen Eignungskriterien für Standorte) werden den Zielgruppen vermittelt.

### **2. Informationsgewinnungsfunktion**

Häufig liegt lokal Wissen vor, das den Behörden nicht bekannt ist und die Qualität der Bewertung verbessert.

### **3. Koordinationsfunktion**

Die Kommunikation über Inhalte einer Standortsuche trägt zur Abstimmung zwischen Akteuren bei.

### **4. Rechtsschutzfunktion**

Im Fall von rechtsverbindlichen Festlegungen ist aufgrund des Rechtsstaatsprinzips den Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

### **5. Akzeptanzsteigerungsfunktion**

Vermittlung von Informationen steigert das Verständnis für behördliche Maßnahmen (Verfahrens-, aber nicht zwingend Ergebniskonsens).

---

<sup>235</sup> Vgl. *Löfstedt*, Risk Management in Post-Trust Society, 2005.

<sup>236</sup> Vgl. für das Standortauswahlverfahren oben 4.3.3.1.

<sup>237</sup> *Greiving/Hartz/Saad/Hurth*, Raumordnerische Risikovorsorge am Beispiel der Planungsregion Köln, RuR 2016, 83 (87).

## 6. Vertrauensbildungsfunktion

Kommunikation schafft Vertrauen.

Die oben skizzierte Ambiguitätsproblematik stellt nicht das in diesem Gutachten verwendete rechts- bzw. planungswissenschaftliche Problemverständnis in Frage. Sie erfordert aber zur Sicherung einer Verfahrensakzeptanz neben der Beteiligung, dass sich der Gesetzgeber eine vorgeschlagene bzw. übernommene Bewertungsmethodik zu eigen macht und diese in der Gesetzesbegründung transparent und nachvollziehbar offenlegt. Erst damit wird für den Normadressaten ersichtlich, welche Erwägungen zu einer Standortregion bzw. einem Standort geführt haben.<sup>238</sup> Diesen Erwägungen folgend hat kürzlich zum Beispiel die Ministerkonferenz für Raumordnung in ihrer EntschlieÙung zu „Zentralen Orten“ empfohlen: „Ist eine letztabgewogene Festlegung des Zentrale-Orte-Systems mit der Bindungswirkung von Zielen der Raumordnung beabsichtigt, müssen die Festlegungen eindeutig bestimmt bzw. bestimmbar und inhaltlich nachvollziehbar sein.“<sup>239</sup>

Gemessen an diesen Überlegungen weist das Standortauswahlgesetz formal ein quantitativ hohes Maß an Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Dieses Ergebnis wird durch einen überschlägigen Vergleich mit dem NABEG bestätigt. Der dortigen Quantität der Öffentlichkeitsbeteiligung steht das Standortauswahlverfahren nicht nach. Die Häufigkeit sowie Frühzeitigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung und auch ihre konkreten Durchführungsmodalitäten erscheinen ausreichend.

Allerdings könnten aus qualitativer Perspektive Verbesserungen erforderlich sein. Vorgaben, die Anforderungen an die behördliche Informationsvermittlung stellen, sind in § 9 Abs. 1 S. 1 StandAG zwar vorhanden. Danach obliegt die Aufgabe der Verwirklichung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung dem BfE. Die Mittel der Ansprache werden ebenfalls exemplarisch benannt, wobei sowohl klassische als auch neue Medien adressiert werden, die der Informationsverschaffung dienen sollen. Daneben findet diese anlässlich von Bürgerversammlungen statt, die § 10

---

<sup>238</sup> Vgl. *Greiving/Flex/Terfrüchte*, Vergleichende Untersuchung der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Empfehlungen zu ihrer Weiterentwicklung, RuR 2015, 285 (296).

<sup>239</sup> 41. Ministerkonferenz für Raumordnung am 9.3.2016 in Berlin. TOP 6: EntschlieÙung „Zentrale Orte“.

StandAG besonderen Regeln unterwirft. Positiv fällt auf, dass die §§ 9 und 10 StandAG nicht nur eine eindimensionale Informationsverschaffung vorsehen, sondern gemäß § 9 Abs. 1 S. 2 und 3 StandAG auch einen gegenläufigen Informationsfluss erlauben, der gemäß § 9 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 S. 1 StandAG in einem Dialog münden soll. Zudem schreibt § 9 Abs. 1 S. 4 StandAG eine Berücksichtigungspflicht der Ergebnisse der Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei den weiteren Verfahrensschritten vor. Weiterhin ist es als förderlich für die Akzeptanz des Standortauswahlverfahrens zu bewerten, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 9 Abs. 3 S. 2 bis 4 i.V.m. 10 Abs. 2 S. 1 StandAG mit einer lokalen Fokussierung erfolgt. Bei einem herausgehobenen und überwiegend negativ wahrgenommenen Infrastrukturprojekt wie der Endlagerung radioaktiver Abfälle sind Art und Umfang der Betroffenheit an den potenziellen Standorten naturgemäß deutlich größer.

Verbesserungs- bzw. konkretisierungswürdig erscheint zunächst die gesetzliche Festlegung des Mindestumfangs der gemäß § 9 Abs. 2 StandAG bereitzustellenden Informationen. Insbesondere sollten nach § 9 Abs. 2 Nr. 1 StandAG nicht lediglich die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen kommuniziert werden, sondern auch die diesen zugrundeliegenden fachlichen Gutachten und methodischen Überlegungen, die sich der Gesetzgeber zu eigen gemacht hat. So kann zumindest das Ziel der Verfahrensakzeptanz unter Umständen besser erreicht werden, da die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Grundlagen des Standortauswahlverfahrens erhöht wird. Zudem könnte eine Präzisierung des § 10 Abs. 4 S. 2 StandAG<sup>240</sup> erfolgen, der de lege lata eine Erhebung der Akzeptanz im Zusammenhang mit den durchgeführten Bürgerversammlungen besteht. Aufgrund der erwähnten Ambiguität sollte eine Beschränkung auf die Akzeptanz hinsichtlich des Verfahrens erfolgen, da eine Akzeptanz des Endlagerstandortes nicht erziel- und damit auch nicht erhebbar sein dürfte.

Eine frühzeitige Kommunikation im oben genannten Sinne über das methodische Vorgehen und das abgeschichtete Prüfverfahren sowie die in Betracht kommenden Standortalternativen sollte in den Phasen 2 und 3 erfolgen. Unter Verweis auf die

---

<sup>240</sup> § 10 Abs. 4 S. 2 StandAG lautet: „Hierbei ist unter anderem darzulegen, ob und in welchem Umfang Akzeptanz besteht“.

Maßstäblichkeit der planerischen Aussageschärfe korrespondiert dies im Übrigen auch mit der im ROG vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 10, 18 ROG).

## **9. Zusammenfassung in Thesen**

1. Das Standortauswahlgesetz sieht einen dreiphasigen Planungsprozess zur Findung eines Standortes für die Errichtung eines Endlagers für hoch radioaktive Abfälle vor. Zunächst sind potenzielle Standortregionen auszuwählen und ungünstige Gebiete auszuschließen, sodann sind die potenziellen Standorte übertägig und – nach einer weiteren Auswahl – untertätig zu erkunden sowie nach einem Vergleich ein Standort festzulegen. Jede Phase wird durch einen Gesetzesbeschluss beendet. Der durch den Bundestag festgelegte Standort ist für die nachfolgende atomrechtliche Zulassung der Anlage verbindlich.

2. Bei der Standortentscheidung handelt es sich um eine vom Bundesamt für Strahlenschutz als Vorhabenträger durchgeführte gestufte Fachplanung. Das Entscheidungsprogramm für die Standortauswahl enthält eine Abwägung von öffentlichen und privaten Belangen. Die gesetzgeberischen Beschlüsse (Legalentscheidungen) nach jeder der drei Phasen stehen der Einordnung als Fachplanung nicht entgegen. Insoweit sind die Anforderungen an eine Fachplanung auf die Standortauswahl übertragbar. Die Standortauswahl ist durch ein stufenweises, abschichtend-trichterförmiges Vorgehen gekennzeichnet und hat dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Gebot gerechter Abwägung Rechnung zu tragen. Einer Planrechtfertigung bedarf es nicht, da die Standortauswahl gesetzlich angeordnet ist und nicht im Ermessen eines Planungsträgers liegt.

3. Auch die erst auf der Ebene der Anlagenzulassung Bedeutung entfaltenden rechtlichen Vorgaben, insbesondere Versagungsgründe, sind bereits (vorwirkend) im Standortauswahlprozess zu berücksichtigen. Es muss vermieden werden, dass die Genehmigung des Endlagers aus solchen Gründen zu versagen ist, die aufgrund des bindenden Standortbeschlusses im Genehmigungsverfahren nicht mehr steuerbar sind (Gebot der Verhinderung der Vollzugsunfähigkeit).

4. Die Inhalte dieser Endlagerstandort-Fachplanung beruhen maßgeblich auf den durch die „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ im Vorfeld des eigentlichen Standortauswahlverfahrens zu erarbeitenden Entscheidungsgrundlagen, die insbesondere Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien enthalten sollen. Ihnen kommt trotz ihres Empfehlungscharakters letztlich eine faktische Bindungswirkung zu. Inhaltlich hat die Gewährleistung größtmöglicher Sicherheit Vorrang. Die Kommission hat darüber hinaus bei der Erarbeitung übertägiger Entscheidungsgrundlagen sämtliche rechtliche Anforderungen, die für die Standortauswahl relevant sind, zu berücksichtigen. Dies sind das Gebot einer gerechten Abwägung, das Gebot der Verhinderung der Vollzugsunfähigkeit, planungs- und umweltrechtliche Vorgaben sowie tatsächliche, grundrechtsrelevante Realnutzungen.

5. Dies sind unter anderem:

- **Gegenläufige Ziele und Grundsätze der Raumordnung:** Ziele der Raumordnung begründen einen hohen, nicht durch eine bloße Abwägung, sondern nur durch Widerspruch oder Zielabweichung überwindbaren Raumwiderstand; Grundsätze der Raumordnung können in einer Abwägung überwunden werden.
- **Vorgaben des Bauplanungsrechts (Planersatzvorschriften)** und bauleitplanerische Festsetzungen können erhebliche Raumwiderstände begründen, die allerdings durch Ausnahme oder Befreiung überwunden oder zu Abwägungsbelangen transformiert werden können.
- **Gebietliche Festlegungen zum Schutz von Natur- und Landschaft** können einen Raumwiderstand gegenüber der Errichtung eines Endlagers begründen, dessen Schutzintensivität von der Schutzgebietskategorie und dem konkreten Akt der Unterschutzstellung abhängt. Dieser naturschutzbezogene Raumwiderstand kann aus (zwingenden) Gründen des öffentlichen Interesses oder zur Vermeidung unzumutbarer Belastungen durch Befreiung oder Ausnahme überwunden werden.
- Der individuenbezogene **Artenschutz** entfaltet einen grundsätzlich hohen Raumwiderstand, der jedoch ebenfalls durch Ausnahmen oder Befreiungen überwindbar ist.
- Auch **Vorgaben des Trink- und Hochwasserschutzes** entfalten einen hohen Raumwiderstand, können aber durch Ausnahmen überwunden werden.

- **Boden-, immissionsschutzrechtliche und sonstige Vorgaben** sind ohne weitere Gewichtung als Belange in die Abwägung einzustellen.
- **Gegenläufige, grundrechtsrelevante Realnutzungen** wie zum Beispiel Wohnbebauung können in Abhängigkeit von der Eingriffsintensität in grundrechtlich geschützte Positionen einen sehr hohen Raumwiderstand begründen, der allerdings ebenfalls – etwa durch Enteignungen – überwindbar ist.

6. Sämtliche planungs- und umweltrechtlichen Vorgaben sowie grundrechtsrelevante Realnutzungen begründen keinen abstrakt unüberwindbaren Raumwiderstand. Aus ihnen lassen sich – jedenfalls aus rein rechtlichen Gründen – keine Ausschlusskriterien ableiten. Mangels entsprechender gesetzlicher Vorgaben können auch keine Mindestanforderungen an ein Endlager formuliert werden.

7. Aus planungswissenschaftlicher Perspektive sind folgende Kriteriengruppen zu unterscheiden:

- Kriterien, die physische Eigenschaften einer Standortregion bzw. eines potenziellen Standorts im Sinne der dort ausgeübten Realnutzung (zum Beispiel als Siedlungsfläche) beschreiben,
- Kriterien, die raumplanerische Festlegungen, bauleitplanerische Festsetzungen oder bauplanungs- und umweltrechtliche Vorgaben betreffen,
- Kriterien, die die Lagegunst als Endlager beschreiben und
- Kriterien, die das faktische Potenzial einer Standortregion oder eines Standorts für andere Raumnutzungen bzw. Raumfunktionen (als die eines Endlagers) abbilden.

8. Diese Kriteriengruppen können auf Grundlage der rechtlichen Analyse in drei Raumwiderstandsklassen (sehr hohe (I) und hohe Rechtfertigungsanforderungen (II) sowie für und gegen den Standort streitende Abwägungsbelange (III)) eingeordnet werden:

Raumwiderstandsklasse / Kriteriengruppe	RWK I: sehr hohe Rechtfertigungsanforderungen	RWK II: hohe Rechtfertigungsanforderungen	RWK III: reine Abwägungsbelange
Kriteriengruppe 1	Entgegenstehende Realnutzungen		
Kriteriengruppe 2		Zu beachtende planerische Regelungen	Zu berücksichtigende planerische Regelungen
Kriteriengruppe 3			Kriterien der Lagegunst
Kriteriengruppe 4			Potenzialkriterien

9. Für die Phasen 1 und 2 wird eine multikriterielle Bewertung, die dem Gebot der gerechten Abwägung genügt sowie einen transparenten und nachvollziehbaren Vergleich einer größeren Anzahl von alternativen Standortregionen bzw. Standorten ermöglicht, vorgeschlagen. Sie erlaubt es, die einzelnen Kriterien und ihre Ausprägung im Einzelfall in eine Skala zu transformieren, auf der mathematische Operationen zulässig sind. Für Phase 3 kommt eine verbal-qualitative Bewertung in Betracht, da in dieser konkrete Standorte verglichen werden.

10. Aus der rechtlich gebotenen Abschichtung folgt, dass die Einstellung der planungswissenschaftlichen Kriterien in die Abwägung auf den jeweiligen Planungsebenen einer spezifischen Maßstäblichkeit zu folgen hat: Für Phase 1 wird die Maßstäblichkeit der landesweiten Raumordnungsplanung, für Phase 2 jene der Regionalplanung und für Phase 3 jene der Bebauungsplanung empfohlen.



## 10. Handlungsempfehlungen

1. Es wird vorgeschlagen, dass die Kommission die Verwendung einer multikriteriellen Bewertungsmethode für die Auswahl von Standortregionen bzw. Standorten für die Phasen 1 und 2 sowie für Phase 3 eine verbal-qualitative Bewertungsmethode empfiehlt.

2. Die Kommission sollte für die sich aus der rechtlichen Analyse ergebenden übermäßigen Abwägungskriterien, die unterschiedliche Rechtfertigungsanforderungen (Raumwiderstandsklassen I-III) begründen, Gewichtungsvorgaben entwickeln, um Standortregionen bzw. Standorte für die jeweils nächste Phase ausschließen zu können (Abschneidegedanke) und eine nachvollziehbare Abwägung zu ermöglichen. Eine Option wäre, jeweils diejenigen Standortregionen bzw. Standorte aus der weiteren Betrachtung auszuschließen, mit denen überdurchschnittlich hohe Rechtfertigungshürden verbunden sind. Eine Operationalisierung wäre im Rahmen der vorgeschlagenen multikriteriellen Bewertung möglich, indem alle Standortregionen bzw. Standorte ausgeschlossen werden, die in einem Ranking oberhalb des statistischen Mittelwerts des Raumwiderstands aller Alternativen liegen. Zudem sollte die Kommission für Phase 1 eine Maßstäblichkeit, die der Landesentwicklungsplanung entspricht, für Phase 2 eine der Regionalplanung und für Phase 3 eine der Bebauungsplanung entsprechende Maßstäblichkeit empfehlen.

3. Ferner sollte die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung, die quantitativ ein hohes Niveau aufweist, durch geringfügige Modifikationen verbessert werden. Dies würde die Transparenz des Standortauswahlverfahrens weiter erhöhen. Konkret sollte die Kommission eine Ergänzung des § 9 Abs. 2 Nr. 1 StandAG empfehlen. Zu den bereitzustellenden Informationen sollten nicht nur die von der Kommission ausgearbeiteten Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen, sondern auch die diesen zugrundeliegenden Diskussionspapiere und Gutachten gehören, da nur daraus hervorgeht, ob die Methodik, die sich der Gesetzgeber zu eigen gemacht hat, zweckmäßig und das Vorgehen konsistent ist. Auf diese Weise wird der Entscheidungsprozess, der letztlich in den Entscheidungsgrundlagen gemündet ist, transparent und nachvollziehbar.