

Rechtsanwälte Günther

Partnerschaft

Rechtsanwälte Günther • Postfach 130473 • 20104 Hamburg

Michael Günther *
Hans-Gerd Heidel *¹
Dr. Ulrich Wollenteit *²
Martin Hack LL.M. (Stockholm) *²
Clara Goldmann LL.M. (Sydney) *
Dr. Michéle John *
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town) *
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London) *
Dr. Davina Bruhn *
Jenny Kortländer LL.M. (Brisbane)
Séverin Pabsch
André Horenburg

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

* Partner der Partnerschaft
AG Hamburg PR 582

Mittelweg 150
20148 Hamburg
Tel.: 040-278494-0
Fax: 040-278494-99
www.rae-guenther.de

06.07.2020

00122/20 /J /J

Mitarbeiterin: Monja Krey

Durchwahl: 040-278494-23

Email: krey@rae-guenther.de

Kurzgutachterliche Stellungnahme

zur Auslegung des § 9 StandAG und der Frage, ob nach der Vorlage des BGE-Zwischenberichts und vor der Einberufung einer ersten Fachkonferenz Teilgebiete eine angemessene Lesezeit sowie Informationsveranstaltungen zur Erläuterung des Berichts angeboten werden können sowie zur Auslegung des § 36 StandAG und der Frage, ob der Standort Gorleben bereits bei Vorlage des BGE-Zwischenberichts aus dem weiteren Suchverfahren ausscheiden kann

im Auftrag der Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V., Rosenstraße 20, 29439 Lüchow (Wendland)

durch Rechtsanwältin Dr. Michéle John

Rechtsanwälte Günther Partnerschaft,
Mittelweg 150, 20148 Hamburg.

Buslinie 19, Haltestelle Böttgerstraße • Fern- und S-Bahnhof Dammtor • Parkhaus Brodersweg

Hamburger Sparkasse
IBAN DE84 2005 0550 1022 2503 83
BIC HASPDEHHXXX

Commerzbank AG
IBAN DE22 2008 0000 0400 0262 00
BIC DRESDEFF200

GLS Bank
IBAN DE61 4306 0967 2033 2109 00
BIC GENODEM1GLS

A. Gutachtenfragen

Folgende konkrete Fragen der Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V. sollen beantwortet werden:

1. **Können nach der Vorlage des BGE-Zwischenberichts und vor der Einberufung einer ersten Fachkonferenz Teilgebiete eine angemessene Leszeit sowie Informationsveranstaltungen zur Erläuterung des Berichts angeboten werden?**
2. **Kann der Standort Gorleben bereits bei Vorlage des Zwischenberichts der BGE im Herbst 2020 aus dem weiteren Suchverfahren ausscheiden?**

B. Gutachterliche Stellungnahme

I. Zur Frage 1

1. Hintergrund der Fragestellung

Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (im Folgenden BASE) hat zwischenzeitlich bekannt gegeben, die Fachkonferenz Teilgebiete im Oktober 2020 zu beginnen.¹ Nach § 9 Abs. 1 S. 1 StandAG beruft BASE eine Fachkonferenz Teilgebiete nach Erhalt des Zwischenberichts der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (im Folgenden BGE) ein. „Teilnehmende Personen sind Bürgerinnen und Bürger, Vertreter der Gebietskörperschaften der nach § 13 Abs. 2 ermittelten Teilgebiete, Vertreter gesellschaftlicher Organisationen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler“, so Satz 2 des § 9 Abs. 1 StandAG. Die Fachkonferenz Teilgebiete soll den Zwischenbericht der BGE in „höchstens drei Terminen innerhalb von sechs Monaten“ erörtern (§ 9 Abs. 2 S. 1 StandAG).

Bisher liegt der Zwischenbericht der BGE noch nicht vor. Auf der Homepage vom BASE ist aktuell zu lesen, dass im Rahmen der Fachkonferenz Teilgebiete die BGE

„ihren Zwischenbericht zur Diskussion stellt. Er gibt der Öffentlichkeit erstmals einen Einblick in den Stand der Arbeiten zur Endlagersuche. In

¹ www.base.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/BASE/DE/2020/0522_infoaktionen.html.

dem Bericht, der vor Veröffentlichung nicht durch BASE oder Bundesregierung überprüft wird, zeigt das Unternehmen, welche Gebiete in Deutschland aus seiner Sicht aus dem weiteren Verfahren aufgrund ihrer fehlenden grundsätzlichen Eignung auszuschließen sind und welche weiter im Verfahren bleiben sollen. Der Bericht stellt keine Festlegung dar.“²

Für die Vertreter der Region Lüchow-Dannenberg stellt sich insbesondere die Frage, ob nach der Vorlage des BGE-Zwischenberichts und noch vor Einberufung einer ersten Fachkonferenz Teilgebiete eine angemessene Lesezeit sowie Informationsveranstaltungen zur Erläuterung des Berichts angeboten werden können.

2. Bürgerbeteiligung

Die im StandAG normierten Beteiligungsformate, nämlich das Nationale Begleitgremium (§ 8), die Fachkonferenz Teilgebiete (§ 9), die Regionalkonferenzen (§ 10) und die Fachkonferenz Rat der Regionen (§ 11), stellen im deutschen Verwaltungsverfahrenrecht ein Novum dar.³ Von diesen neuen Beteiligungsformen zu unterscheiden ist die in § 7 StandAG geregelte nachgeschaltete Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Möglichkeit, Stellungnahmen zu den Vorschlägen nach § 14 Abs. 2 (zu den übertägig zu erkundenden Standortregionen), § 16 Abs. 3 (untertägig zu erkundenden Standorten) und zum Standortvorschlag nach § 18 Abs. 3 StandAG abzugeben und im Rahmen von durchzuführenden Erörterungsterminen noch zu vertiefen.⁴

Die im StandAG erstmals normierten vorgenannten Beteiligungsformate korrespondieren mit dem Zweck des Gesetzes (§ 1 StandAG), und zwar ein nationales Endlager zu finden, welches bestmögliche Sicherheit für eine Million Jahre bietet. Dieses gesetzgeberische Ziel soll erreicht werden durch ein partizipatives, wissenschaftsbasiertes, transparentes, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren, um so einen Standort zu ermitteln, der von allen toleriert werden kann.⁵ Damit wurde den gesetzlich geschaffenen Beteiligungsformaten eine gewichtige Rolle übertragen, um umfassende Transparenz und eine breite Beteiligung im Standortsuchverfahren herzustellen.⁶

Zudem sind die in § 5 StandAG geregelten Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung seitens des BASE auch sicherzustellen. Nach § 5 Abs. 2 S. 1 und 2 StandAG hat das BASE nämlich dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit

² www.base.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/BASE/DE/2020/0522_infoaktionen.html, zuletzt abgerufen am 03.06.2020.

³ Ursprünglich waren „Bürgerversammlungen“ und „Bürgerdialoge“ vorgesehen (vgl. § 9 StandAG 2013).

⁴ Vgl. dazu *Wollentz*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 7 Rn. 2 ff.

⁵ Abschlussbericht der Endlagerkommission, K-Drs. 268, 123.

⁶ Vgl. auch *Wollentz*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 8 Rn. 5.

„frühzeitig und während der Dauer des Standortverfahrens umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet und über die vorgesehenen Beteiligungsformen beteiligt wird. Dies soll in einem dialogorientierten Prozess erfolgen“.

An den in § 5 StandAG normierten Grundsätzen muss sich das BASE im Laufe des gesamten Auswahlverfahrens messen lassen.

Die unterschiedlichen Beteiligungsformate sind entweder dauerhaft (Nationales Begleitgremium) oder vorübergehend (Fachkonferenz Teilgebiete, Regionalkonferenzen, Fachkonferenz Rat der Regionen) eingerichtet. Zudem arbeiten die Formate auf den verschiedenen räumlichen Ebenen. Das Nationale Begleitgremium besteht auf nationaler Ebene. Überregional sind die Fachkonferenz Teilgebiete und Fachkonferenz Rat der Regionen sowie regional die Regionalkonferenzen vorgesehen.⁷

Hier soll der Blick zunächst auf die Fachkonferenz Teilgebiete gerichtet werden.

Die Fachkonferenz Teilgebiete schafft die erste Beteiligungsmöglichkeit in Phase 1 des Standortauswahlverfahrens, und zwar um einem „Beteiligungsparadoxon“ zuvorzukommen. Denn meist stehen potentiell umfangreichen Einwirkungsmöglichkeiten am Beginn eines Prozesses wenig bis keine reale Beteiligungsbereitschaft gegenüber.⁸ Ziel der Fachkonferenz ist auch, eine standortübergreifende Sichtweise zu ermöglichen, die den Aufbau eines Erfahrungs- und Wissensstandes befördert und damit die spätere Arbeitsaufnahme der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen sowie die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung erleichtern kann.⁹

3. Einberufung durch BASE

Die Fachkonferenz Teilgebiete wird ausweislich des § 9 Abs. 1 S. 1 StandAG „berufen“. Die Endlagerkommission versteht unter „berufen“, dass das BASE „offen einlädt“. So sollen Vertreter der Kommunen, der gesellschaftlichen Organisationen und der Bürgerschaft aus den Teilgebieten besonders angesprochen werden. Auch die Teilnahme von Fachleuten außerhalb der betroffenen Teilgebiete ist gewünscht, um fachlich vertiefende Diskussionen und eine standortübergreifende Sichtweise zu ermöglichen.¹⁰ Die Zahl der Teilnehmer ist nicht näher

⁷ Wollenteit, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 8 Rn. 6.

⁸ Vgl. zum „Beteiligungsparadoxon“ Abschlussbericht der Endlagerkommission, K-Drs. 268, 393, auch Wollenteit, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 9 Rn. 2 m.w.N..

⁹ Abschlussbericht der Endlagerkommission, K-Drs. 268, 393.

¹⁰ Abschlussbericht der Endlagerkommission, K-Drs. 268, 394.

spezifiziert, sodass diese abhängig von der Beteiligungsbereitschaft und dem Ermessen des BASE ist.¹¹

Außerdem beruft das BASE die Fachkonferenz

„nach Erhalt des Zwischenberichts“

ein (§ 9 Abs. 1 S. 1 StandAG). Nach dem Gesetzeswortlaut ist somit der Zeitpunkt der Berufung bestimmt, und zwar auf nach dem Erhalt des Zwischenberichts. Das ist auch denklogisch, denn ab diesem Zeitpunkt ist dem BASE bekannt, welche Teilgebiete ermittelt wurden und wer besonders angesprochen werden soll. Beispielsweise dürften die Vertreter von Gebietskörperschaften, d.h. die Bürgermeister und Gemeinderäte, besonders daran interessiert sein, frühzeitig vor Beginn der Fachkonferenz zu wissen, ob ihr Gemeindegebiet in einem der ermittelten Teilgebiete liegt.

Der Gesetzgeber hat jedoch nicht geregelt, wieviel Zeit zwischen Veröffentlichung des Zwischenberichts durch die BGE und Einberufung der Fachkonferenz durch BASE vergehen soll. Jedenfalls ist mit Blick auf die in § 5 StandAG gesetzlich normierten Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung, den Teilnehmern zur gründlichen Vorbereitung auf die „Erörterung“ des Zwischenberichts bereits zum ersten Termin ausreichend Zeit zur Verfügung zu stellen.¹² Notwendig wären beispielsweise eine ausreichende Lesezeit und zusätzliche Informationsveranstaltungen sobald der Zwischenbericht der BGE vorliegt. Jedenfalls widerspricht es den Grundsätzen der Öffentlichkeitsbeteiligung, wenn ab Veröffentlichung des Zwischenberichts und bis zum erstem Termin zur Fachkonferenz Teilgebiete den zu Beteiligten keine bzw. nur wenig Vorbereitungszeit verbliebe. Als angemessene Vorbereitungszeit dürfte ein Zeitfenster von mindestens zwei bis drei Monaten vor dem ersten Termin zur Fachkonferenz Teilgebiete angenommen werden.

Vor diesem Hintergrund widerspricht es dem StandAG, dass das BASE im Oktober 2020 die Fachkonferenz Teilgebiete beginnen, d.h. den ersten Termin am 17./18.10.2020 durchführen möchte. Mit der Terminbekanntgabe sind verschiedene Fragen verbunden, denn der Zwischenbericht der BGE liegt bis heute noch nicht vor. Deshalb kann die Ankündigung des BASE lediglich als Vorankündigung zum Beginn der Fachkonferenz verstanden werden.

¹¹ *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 9 Rn. 3; so auch *Kuhbier*, Kurzgutachten im Auftrag von BASE, April 2020, S. 5 ff., der von „offener Partizipation“ spricht.

¹² So auch *Kuhbier*, Kurzgutachten im Auftrag von BASE, April 2020, S. 8: „eine gründliche Lektüre (wäre) ratsam“.

4. Erörterung des Zwischenberichts

Im Rahmen der Fachkonferenz Teilgebiete soll der Zwischenbericht nach § 13 Abs. 2 Satz 3 der BGE mbH „erörtert“ werden, und zwar in höchstens drei Terminen innerhalb von sechs Monaten (§ 9 Abs. 2 Satz 1 StandAG). Da die Nichteinhaltung der Fristen keinen Verfahrensfehler begründet, können auch zusätzliche Termine zur Erörterung oder weitere Zeitfenster angesetzt werden.¹³

Der Vorhabenträger hat den Teilnehmern nach § 13 Abs. 2 S. 3 StandAG den Inhalt des Zwischenberichts zu erläutern. Die Teilnehmer der Fachkonferenz haben nämlich einen Anspruch

„auf umfassende Erläuterungen von Vertretern der BGE zu den Inhalten des Zwischenberichts und den Methoden bei der Erarbeitung“.¹⁴

Im Rahmen der Fachkonferenz soll die Anwendung der Ausschlusskriterien, der geologischen Mindestanforderungen und der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien erörtert werden, die zur Identifizierung von Teilgebieten durch den Vorhabenträger geführt haben.¹⁵ Erörterungsterminen wird in den Fachplanungen – auch im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren – richtigerweise eine zentrale Bedeutung beigemessen.¹⁶ Denn Zweck der Erörterungen ist es, Transparenz und Kontrolle im Verfahren zu schaffen. Die neuen Beteiligungsformate im StandAG, und damit auch die Fachkonferenz Teilgebiete, sollen im Ergebnis und im Vergleich zu der bisher üblichen Öffentlichkeitsbeteiligung qualitativ hochwertiger, legitimierter und akzeptierbarer gestaltet werden.¹⁷ An dieser ambitionierten Zielvorgabe muss sich die Fachkonferenz Teilgebiete im Ergebnis messen lassen.

Und das BASE muss entsprechend den Grundsätzen der Öffentlichkeitsbeteiligung die Fachkonferenz Teilgebiete so gestalten, dass die Öffentlichkeit „frühzeitig“, „umfassend“ und „systematisch“ sowie „dialogorientiert“ informiert und beteiligt wird. Den Grundsätzen wird BASE nur gerecht, wenn nach Veröffentlichung des Zwischenberichts und vor dem ersten Termin der Fachkonferenz der Öffentlichkeit noch genügend Zeit zur Vorbefassung, durch ausreichend Lesezeit und vorbereitende Informationsveranstaltungen, verbleibt.

Diese Forderung ist auch aufgrund der Wirkungen der Fachkonferenz Teilgebiete auf das weitere Verfahren gerechtfertigt. Denn die Fachkonferenz hat innerhalb

¹³ BT-Drs. 18/11398, S. 55.

¹⁴ So die Endlagerkommission im Abschlussbericht, K-Drs. 268, 394.

¹⁵ BT-Drs. 18/11398, 55.

¹⁶ Vgl. nur Ziekow, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 73 Rn. 60 m.w.N.; ausführlich zu den Funktionen eines Erörterungstermins Debus, in: Dokumentation zur 32. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht, 2008, S. 185 ff.

¹⁷ K-Drs. 268, 39.

eines Monats nach dem letzten Termin einen Bericht über die Beratungsergebnisse dem Vorhabenträger vorzulegen (§ 9 Abs. 2 S. 3 StandAG). Dieser ist nach § 9 Abs. 2 S. 5 StandAG sodann ausdrücklich verpflichtet, die Beratungsergebnisse bei seinem Vorschlag für die übertägig zu erkundenden Standortregionen nach § 14 Abs. 2 StandAG „zu berücksichtigen“.

Ein solches Beratungsergebnis zum Ende der Fachkonferenz Teilgebiete kommt allerdings nur zustande, wenn die beteiligte Öffentlichkeit von Beginn an die Möglichkeit hatte, sich auf alle Termine „frühzeitig“, „umfassend“ und „systematisch“ vorzubereiten und sich „dialogorientiert“ in den „Erörterungsterminen“ zu äußern, und damit den Zwischenbericht der BGE zu hinterfragen.

Es dürfte unzweifelhaft sein, dass ohne entsprechende Möglichkeit der Vorbereitung eine Erörterung und öffentliche Auseinandersetzung mit dem Zwischenbericht der BGE „auf Augenhöhe“ nicht stattfinden kann.

Das Beratungsergebnis der Fachkonferenz Teilgebiete kann dazu führen, dass dieses vom Zwischenbericht der BGE abweicht und diesen modifiziert. Die Beratungsergebnisse der Fachkonferenz Teilgebiete können somit auf den Vorschlag des Vorhabenträgers zur Auswahl der übertägig zu erkundenden Standorte durchschlagen.¹⁸ Der Bericht der Fachkonferenz ist damit nicht nur für den Vorhabenträger BGE von Bedeutung, sondern dieser wird auch dem BASE nach § 14 Abs. 2 StandAG mit dem Standortvorschlag für die übertägige Erkundung von Standortregionen übermittelt.¹⁹

Mit der Übermittlung der Beratungsergebnisse an den Vorhabenträger löst sich die Fachkonferenz Teilgebiete automatisch auf (§ 9 Abs. 2 S. 4 StandAG).

Alles in allem kommt der Fachkonferenz Teilgebiete eine maßgebliche Rolle sogleich zu Beginn des Suchverfahrens zu. Denn das Beratungsergebnis der Fachkonferenz ist im weiteren Verfahren von Relevanz. Deshalb sollte nach Veröffentlichung des Zwischenberichts und vor dem ersten Termin der Fachkonferenz der Öffentlichkeit noch genügend Zeit zur Vorbereitung verbleiben.

¹⁸ BT-Drs. 18/11398, 55.

¹⁹ *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 9 Rn. 5.

II. Zur Frage 2

1. Hintergrund der Fragestellung

Wie bereits ausgeführt, wird voraussichtlich im Oktober 2020 der Zwischenbericht mit den seitens der BGE ermittelten Teilgebieten in Kassel vorgestellt.²⁰ Dieser Zwischenbericht enthält die Teilgebiete gemäß § 13 Abs. 1 StandAG, die aufgrund günstiger geologischer Voraussetzungen für die übertägige Erkundung gemäß § 15 StandAG im weiteren Verfahren in Betracht gezogen werden.

Vorliegend wurde die weitere Frage aufgeworfen, ob der Standort Gorleben bereits zu den „nicht identifizierten Teilgebieten“ gehören kann bzw. zu diesem Zeitpunkt durch eine negative Auswahlentscheidung aus dem Verfahren ausscheiden könnte.

Die Frage ist mit einem klaren JA zu beantworten. Dazu im Einzelnen:

2. Der Salzstock Gorleben im StandAG

Der Salzstock Gorleben²¹ wird in das Standortauswahlverfahren

„wie jeder andere in Betracht kommende Standort gemäß den nach den §§ 22 bis 26 festgelegten Kriterien und Anforderungen“

einbezogen, so ausdrücklich § 36 Abs. 1 S. 1 StandAG.²²

In § 36 StandAG wird sowohl vom „Salzstock“ Gorleben als auch vom „Standort“ Gorleben gesprochen, so dass Salzstock und Standort hier synonym verwendet werden. Das ist auch konsequent, denn der Salzstock Gorleben nimmt am Standortauswahlverfahren teil, ist aber nicht als Standort „gesetzt“. Er ist ausweislich des Satzes 3 kein Referenzstandort für andere zu erkundende Standorte. Vielmehr „kann“ der Salzstock Gorleben „lediglich“ in den jeweiligen Verfahrensabschnitten nach den §§ 13 bis 20 des StandAG mit anderen Standorten verglichen werden, so § 36 Abs. 1 S. 2 StandAG.

²⁰ Die Fachkonferenz Teilgebiete soll am 17./18.10.2020 in Kassel stattfinden, vgl. dazu Meldung unter https://www.base.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/BASE/DE/2020/0522_infoaktionen.html.

²¹ Die korrekte Bezeichnung des Salzstocks ist „Gorleben-Rambow“. Der Einfachheit halber wird im Weiteren nur vom „Salzstock Gorleben“ gesprochen.

²² Zur Entstehungsgeschichte der Norm, insbesondere zum Streit in der Endlagerkommission, ob Gorleben im Verfahren bleiben soll *Hofmann*, in: Smeddinck (Hrsg.), StandAG, 2017, § 29 Rn. 4 ff.; dazu auch *Wolenteit*, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht 2019, § 36 Rn. 1 ff.

Danach wird der Salzstock Gorleben – so wie alle anderen Standorte auch – dann als möglicher Standort ausgeschlossen, wenn er in den einzelnen Phasen des Suchverfahrens nicht

- als Teilgebiet (§ 13 Abs. 2),
- als übertägig zu erkundende Standortregion (§ 15 Abs. 3),
- als untertägig zu erkundender Standort (§ 17 Abs. 2) und
- als endgültiger Standort (§ 20)

ausgewählt wird (§ 36 Abs. 1 S. 5 StandAG).

Der Standort Gorleben kann somit aus dem weiteren Standortauswahlverfahren ausscheiden, wenn in einer der vorgenannten Verfahrensstufen eine negative Auswahlentscheidung bezüglich des Standortes Gorleben getroffen wurde. Eine solche Entscheidung kann auch bereits zu Beginn des Verfahrens fallen. Rechtsfolge einer solchen negativen Auswahlentscheidung ist, dass der Salzstock Gorleben von der weiteren Suche im Standortauswahlgesetz dann ausgeschlossen bleibt.

3. Phase 1 der Standortauswahl

Die Auswahl der Standorte durchläuft – wie bereits dargestellt wurde – drei Phasen.²³ Maßgeblich ist nach der hier vorliegenden Fragestellung zunächst der Blick auf die Phase 1. In dieser Phase werden zu Beginn sog. Teilgebiete identifiziert (§ 13 StandAG) und schließlich aus diesen Teilgebieten die Standortregionen für die übertägige Erkundung festgelegt (§ 15 StandAG).²⁴

Nach § 13 Abs. 1 StandAG hat der Vorhabenträger (die BGE) unter Anwendung der in den §§ 22 bis 24 StandAG festgelegten geowissenschaftlichen Anforderungen und Kriterien „Teilgebiete“ zu ermitteln bzw. wenn Ausschlusskriterien erfüllt sind, ein Gebiet auszuschließen.

Nach der gesetzlichen Begriffsbestimmung in § 2 Nr. 18 StandAG werden „Teilgebiete“ als die nach § 13 StandAG zu ermittelnden Gebiete verstanden,

„die günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung hochradioaktiver Abfälle erwarten lassen“.

²³ Ausführlich zum Phasenmodell *Wollenteit*, in: Burgi (Hrsg), 14. ATRS, 2013, S. 292, 394 f.; *ders.*, in: Frenz (Hrsg), Atomrecht 2019, § 13 StandAG Rn. 3; *Schlacke/Schnittger*, ZUR 2017, 137.

²⁴ Die identifizierten Standortregionen werden in Phase 2 übertägig erkundet (§ 16). Sodann wird festgelegt, welche dieser Standorte untertägig zu erkunden sind (§ 17). In Phase 3 findet die untertägige Erkundung statt (§ 18) und schließlich der Endlagerstandort festgelegt (§ 20).

Von dem „Gebiet“ sind nach § 2 Nr. 6 StandAG neben den übertägigen Flächen auch die darunterliegenden Gesteinsformationen umfasst. Somit weist ein Teilgebiet neben seiner übertägigen Oberfläche auch eine untertägige geologische Formation auf, welche aufgrund der geowissenschaftlichen Kriterien (Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien) für die Standortauswahl in der Phase 1 in Betracht kommt oder eben nicht.

Auch der Standort Gorleben kann ein solches Teilgebiet sein, denn der Begriff „Gebiet“ bezeichnet einen in sich geschlossenen räumlichen Bereich von größerer Ausdehnung.²⁵ Der geschlossene räumliche Bereich des Salzstocks Gorleben kann ohne weiteres unter diesen Begriff fallen. Außerdem spricht der Wortlaut des § 36 Abs. 1 S. 5 Nr. 1 StandAG für diese Auslegung, denn danach ist der Salzstock Gorleben für das weitere Verfahren ausgeschlossen, wenn er nicht zu den nach § 13 Abs. 2 ermittelten Teilgebieten gehört.

Aus den identifizierten Teilgebieten wiederum ist eine Auswahl von Standortregionen für die übertägige Erkundung zu treffen (§ 14 Abs. 1 StandAG).²⁶ Da eine Region als zusammenhängendes und auf eine bestimmte Weise geprägtes (größeres) Gebiet²⁷ anzusehen ist, könnte ein Gebiet als Teil einer Region angesehen werden.²⁸ Es spricht mit Blick auf den Salzstock Gorleben aber auch vieles dafür, dass Gebiet und Region (und damit auch Teilgebiet und Standortregion) ebenfalls synonym verwendet werden können,²⁹ denn der Salzstock Gorleben kann ausweislich des § 36 Abs. 1 S. 5 Nr. 2 auch aus dem Verfahren ausgeschlossen werden, wenn er nicht zu den nach § 15 Abs. 3 festgelegten übertägig zu erkundenden Standortregionen gehört.

Der Salzstock Gorleben kann demnach in jeder Phase des Verfahrens mit anderen Standorten und Standortregionen verglichen werden, solange er nicht nach § 36 Abs. 1 S. 5 StandAG ausgeschlossen wurde.

Die Endlagerkommission schätzt, dass in Phase 1 etwa 20 bis 30 Teilgebiete ermittelt und anschließend daraus 6 bis 8 Standortregionen für die übertägige Erkundung ausgewählt werden.³⁰

Mit Blick auf § 36 Abs. 1 S. 4 StandAG ist noch auf das Folgende hinzuweisen: Einerseits dürfen die gewonnenen Erkenntnisse aus der jahrzehntelangen Erkun-

²⁵ Duden, Deutsche Rechtschreibung.

²⁶ *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 13 StandAG Rn. 5 m.w.N.; vgl. K-Drs. 268, S. 255.

²⁷ Duden, Deutsche Rechtschreibung.

²⁸ So *Willmann*, in: Smeddinck (Hrsg.), StandAG, 2017, § 13 Rn. 23.

²⁹ Vgl. zu dieser Auslegung und Abgrenzung auch *Willmann*, in: Smeddinck (Hrsg.), StandAG, 2017, § 13 Rn. 23 ff.

³⁰ K-Drs. 268, S. 255, Fn. 812.

derung des Salzstocks Gorleben und auch die vorhandenen Infrastruktureinrichtungen nicht in die vergleichende Standortbewertung einfließen.³¹ Denn Voraussetzung für einen in Betracht kommenden Standort ist, ob dieser die „bestmögliche Sicherheit“ bietet³², und nicht, ob in der Vergangenheit Investitionen getätigt oder Erkundungsmaßnahmen umgesetzt wurden.³³ Andererseits sollte im Standortauswahlverfahren bereits bisher gesammeltes und ausgewertetes Wissen nicht unbeachtet bleiben oder gar verloren gehen, sondern reflektiert und ergebnisoffen genutzt werden.³⁴ Damit ist klagestellt und auch gewünscht, dass die in der Region Lüchow-Dannenberg gesammelten Erkenntnisse in der jeweiligen Phase des Verfahrens vorgebracht werden können und seitens der BGE auch gewürdigt werden müssen.

4. Ermittlung von Teilgebieten durch die BGE mbH

Die BGE hat Teilgebiete zu ermitteln, die günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle erwarten lassen, und zwar unter Anwendung der gesetzlich normierten geowissenschaftlichen Anforderungen und Kriterien gemäß §§ 22-24 StandAG (§ 13 Abs. 1 StandAG). In dieser 1. Verfahrensstufe geht es noch nicht darum, eine „günstige geologische Gesamtsituation“ im Sinne von § 24 Abs. 1 StandAG, zu ermitteln. Denn in dieser 1. Phase steht noch kein spezifisches Endlagersystem zur Diskussion. Für die Ermittlung der Teilgebiete genügen generische, an den verschiedenen Wirtsgesteinskonfigurationen orientierte Endlagerkonzepte, die im laufenden Auswahlverfahren innerhalb der Phasen 2 und 3 stetig standortspezifisch mit dem Erkenntniszuwachs iterativ verfeinert und an die Standortverhältnisse angepasst werden.³⁵

Nach § 13 Abs. 2 S. 1 StandAG hat die BGE für das gesamte Bundesgebiet in einem ersten Schritt die geologischen Daten der zuständigen Bundes- und Landesbehörden, die für das Standortauswahlverfahren relevant sein können, zusammenzutragen und in geeigneter Form aufzubereiten. In dieser Phase kommt dabei der umfassenden Zusammenstellung des vorhandenen Datenmaterials – auch zum Salzstock Gorleben (s.o.) – und einem dann daraus zu interpretierenden geologischen Aufbau des Untergrunds im Bereich der Wirtsgesteinsvorkommen erhebliche Bedeutung zu.³⁶

³¹ *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 36 StandAG Rn. 6.

³² *Hofmann*, in: Smeddinck (Hrsg.), StandAG, 2017, § 29 Rn. 51; s. *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 36 StandAG Rn. 6.

³³ *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 36 StandAG Rn. 6 mit Hinweis auf *König*, ZNER 2012, 233, 236.

³⁴ *Hofmann*, in: Smeddinck (Hrsg.), StandAG, 2017, § 29 Rn. 51; auch *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 36 StandAG Rn. 6.

³⁵ *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 13 StandAG Rn. 6.

³⁶ Ausführlich dazu *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 13 StandAG Rn. 7 m.w.N.

In einem 2. Schritt werden auf diese umfangreichen geologischen Daten die gesetzlich festgelegten Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und geowissenschaftlichen Abwägungskriterien angewendet, und zwar in der gesetzlich in den §§ 22-24 vorgesehenen Stufenfolge.³⁷

Zunächst sind die in § 22 niedergelegten geowissenschaftlichen strikten Ausschlusskriterien heranzuziehen. Sofern ein Sachverhalt vorliegt, der in § 22 Abs. 1 aufgeführt ist (zum Beispiel großräumige Vertikalbewegung, aktive Störungszone, seismische Aktivität usw.), ist ein Gebiet von vornherein nicht für ein Endlager geeignet und scheidet bereits an dieser Stelle aus dem Standortauswahlverfahren aus.³⁸

Sodann werden auf die verbleibenden Gebiete die gesetzlich fixierten geowissenschaftlichen Mindestanforderungen nach § 23 angewendet. Ein Gebiet ist nur dann als Endlager nach § 23 Abs. 2 geeignet, wenn sämtliche in § 23 Abs. 5 aufgeführten Mindestanforderungen kumulativ erfüllt sind (Gebirgsdurchlässigkeit; Mächtigkeit des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs etc.). Sofern nicht alle Mindestanforderungen vorliegen, scheidet das Gebiet aus dem Standort Auswahlverfahren hiernach aus.³⁹

In einem letzten Schritt sind schließlich die in § 24 gesetzlich bestimmten geowissenschaftlichen Abwägungskriterien auf die verbliebenen Gebiete anzuwenden, um günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung zu ermitteln. Diese geowissenschaftlichen Abwägungskriterien sollen nicht einem rechnerischen Verfahren obliegen, sondern „verbal-argumentativ“ abgewogen werden, so die Endlagerkommission.⁴⁰ Auf dieser Ebene muss eine komplexe Bewertung anhand der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien, die in den Abs. 3-5 des § 24 StandAG niedergelegt sind, durchgeführt werden. Die geforderten günstigen geologischen Voraussetzungen ergeben sich dabei aus einer sicherheitsgerichteten Abwägung der Ergebnisse zu allen Abwägungskriterien. Welche Kriterien für die Abwägung relevant sind, ergibt sich aus dem in den Anlagen 1-11 zu § 24 Abs. 3 bis 5 StandAG umfangreich normierten Katalog von Bewertungskriterien. Die Kriterien lassen sich in drei Gruppen einteilen: In Absatz 3 und den Anlagen 1-4 geht es um die erreichbare Qualität des Einschlusses und die zu erwartende Robustheit des Nachweises. In Absatz 4 in Verbindung mit den Anlagen 5 und 6 ist die Absicherung des Isolationsvermögens festgeschrieben und Absatz 5 beschreibt in den Anlagen 7-11 weitere sicherheitsrelevante Eigenschaften an ein Endlager.⁴¹ Da die Kriterien der Absätze 3-5 nicht zwangsläufig eine bestimmte Abwägungsentscheidung vorzugeben vermögen, wird man hier –

³⁷ Wollenteit, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 13 StandAG Rn. 8.

³⁸ Wollenteit, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 13 StandAG Rn. 9.

³⁹ Wollenteit, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 13 StandAG Rn. 10.

⁴⁰ K-Drs. 368, 306; vgl. auch BT-Drs. 18/11398, 71.

⁴¹ Ausführlich zu den einzelnen Abwägungskriterien Wollenteit, in: Frenz, Atomrecht, § 24 Rn. 10 ff.

anders als bei den Ausschlusskriterien und den Mindestanforderungen – einen gewissen Gestaltungsspielraum und ein Abwägungsermessen annehmen müssen.⁴² Eine entscheidende Rolle dürften an dieser Stelle erneut die bis heute für den Salzstock Gorleben gewonnenen Erkenntnisse und zusammengestellten Daten spielen, die im Rahmen der Abwägungskriterien mit Blick auf den Standort Gorleben zu betrachten sind.⁴³

Alles in allem muss die BGE die gesetzlich festgelegten Kriterien auch bezüglich des Salzstocks Gorleben abprüfen und kann – sofern bereits die Ausschlusskriterien erfüllt sind oder die Mindestanforderungen nicht vorliegen oder aber geowissenschaftliche Abwägungskriterien gegen die günstigen geologischen Verhältnisse vor Ort sprechen – den Standort aus dem weiteren Suchverfahren ausschließen.

Es ist demnach keinesfalls ausgeschlossen, dass der Salzstock Gorleben bereits in dieser ersten Stufe der Phase 1 aus dem Standortauswahlverfahren ausscheidet.


Rechtsanwältin
Dr. Michèle John

⁴² *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht 2019, § 13 StandAG Rn. 11.

⁴³ So auch BGE in Mitteilung an Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg, v. 12.03.2019.