



Rechtsschutz nach dem StandAG

Chancen – Schwächen – offene Fragen

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Gliederung: Rechtsschutz nach dem StandAG

- I. Vorbemerkung und Einführung
- II. Das Standortauswahlgesetz
- III. Rechtsschutz nach dem Standortauswahlgesetz
- IV. Resümee

I. Vorbemerkung und Einführung

1. Persönlicher Hintergrund

- Rechtsanwalt; seit ca. 30 Jahren auf dem Gebiet des Atomrechts tätig
- Beschäftigung mit Entsorgungsfragen im Betrieb (Wiederaufbereitung, Atomtransporte, Zwischenlagerung)
- Export von Abfällen
- Endlagerung (ERAM, Gorleben, Schacht Konrad)
- Standortauswahlgesetz (StandAG)

Tätig vor Gericht, Vertretung von Anwohnern und NGOs, beratend, als Referent, als Gutachter und publizistisch

1. Persönlicher Hintergrund: StandAG

- Gutachten für Greenpeace von April 2012 zu den verfassungsrechtlichen Problemen einer sog. „Legalplanung“ (= Standortfestlegung in Gesetzesform)
- Referent auf dem 14. Atomrechtssymposium im Herbst 2012; Thema: Verkürzung des Rechtsschutzes durch eine sog. Legalplanung
- Teilnahme an der Sachverständigenanhörung der Endlagerkommission (5. Sitzung vom 31. Okt. 2014)
- Januar 2017: Gutachten zur Formulierungshilfe der Bundesregierung zur Novelle des StandAG von 2017 (im Auftrag des Nationalen Begleitgremiums, NBG)
- März 2017: Anhörung als Sachverständiger im Umweltausschuss des Bundestages zur Novelle des StandAG 2017
- 2019: Gutachten zur frühen Öffentlichkeitsbeteiligung und zum Rechtsschutz (im Auftrag des NBG)



Ulrich Wollenteit, Das neue Standortauswahlgesetz: Gesetzliche Standortfestlegung, Rechtsschutz und Standortsicherung, NuR 2018, 818 ff.

Ulrich Wollenteit, Das neue Standortauswahlgesetz: Von der „weißen Landkarte“ bis zum Standort mit der „bestmöglichen Sicherheit“, NuR 2018, 746 ff.

Ulrich Wollenteit, Das neue Standortauswahlgesetz: Ziele, Prinzipien, Akteure und neue Beteiligungsformate, NuR 2018, 668 ff

2. Einführung ins Thema

- Grundlegende Problemstellung: Wie kann die politische Option für eine gesetzliche Standortzuweisung mit Rechtsschutz kombiniert werden?
- Standortentscheidung durch Gesetzgeber auch bei AKEnd
- Üblicher verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz nicht möglich
- Gesetze können nur beim Bundesverfassungsgericht angegriffen werden
- Neuartige Rechtsschutzformate: Rechtsschutz sui generis

II. Das Standortauswahlgesetz

1. Entstehung

- März 2011: Atomkatastrophe von Fukushima
- 13. AtG Novelle
- Gemeinsames Papier der Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Dez. 2011
- StandAG 2013 (Rechtsschutz in § 17 Abs. 3)
- Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfälle (Abschlussbericht Juli 2016)
- StandAG 2017 (Rechtsschutz in § 17 Abs. 3 und § 19 Abs. 2)

2. Was wird gesucht?

Standort mit bestmöglicher Sicherheit § 1 Abs. 2

- Gesucht wird lediglich der **Standort** eines möglichen Endlagers; Endlager selbst wird nach dem AtG im Anschluss genehmigt

Der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit muss

- in einem **vergleichenden Verfahren** nach den Kriterien und Anforderungen des Gesetzes gewonnen werden;
- dauerhaften **Schutz von Mensch und Umwelt vor ionisierender Strahlung** gewährleisten und
- einen solchen Schutz für einen Zeitraum von **1 Million Jahren** gewährleisten

3. Neue Beteiligungsformate

§§ 7 - 11

→ Legitimation durch Verfahren

- Stellungnahmeverfahren: § 7
- **Nationales Begleitgremium: § 8**
- **Fachkonferenz Teilgebiete: § 9**
- **Regionalkonferenzen: § 10**
- **Fachkonferenz Rat der Regionen: § 11**

→ Zweck: Gewährleistung umfassender gesellschaftlicher Beteiligung für die Dauer des gesamten Verfahrens (Legitimation durch Verfahren)

4. Wer sucht? Akteure des Verfahrens

§§ 3, 4

- **Neue Behördenstruktur** (seit 2016)
- Europarechtliche Vorgaben verlangen nach **klarer Trennung** von „operator“ und „regulator“
- Vorhabenträger: **Bundesgesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE)**
- Überwachungsbehörde: **Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)**
- Wichtiger Akteur auch der **Gesetzgeber**: Standorte werden durch Bundesgesetz festgelegt (**Legalplanung**)
- Bürgerinnen und Bürger sind nach § 5 Abs. 1 Satz 2 „**Mitgestalter des Verfahrens**“

5. Phasen der Standortsuche

5. 1 Überblick

Phase 1.1	Phase 1.2	Phase 2	Phase 3
Identifizierung der Teilgebiete ; § 13	Festlegung der Standortregionen für übertägige Erkundung §§ 15, 16	übertägige Erkundung, Festlegung der Standorte für untertägige Erk. §§ 16, 17	untertägige Erkundung, Festlegung des Endlagerstandorts §§ 18 - 20
Nat. Begleitgremium	Nat. Begleitgremium	Nat. Begleitgremium	Nat. Begleitgremium
	Regionalkonferenzen	Regionalkonferenzen	Regionalkonferenzen
Fachkonferenz Teilgebiete	Fachkonferenz Rat der Regionen	Fachkonferenz Rat der Regionen	Fachkonferenz Rat der Regionen
		Rechtsschutz, § 17 Abs. 3	Rechtsschutz 19 Abs. 2

5. Phasen der Standortsuche

5.2 Beispiel: Identifizierung von Standortregionen §§ 14, 15

Beispiel: Identifizierung von Standortregionen für die übertägige Erkundung

- Repräsentative vorläufige **Sicherheitsuntersuchungen** durch BGE: Lassen die Standortgegebenheiten den sicheren Einschluss der Abfälle erwarten
- Anwendung der **Auswahlkriterien**: Ausschlusskriterien (§ 22), Mindestanforderungen (§ 23), Geowissenschaftliche Abwägungskriterien (§ 24)
- sowie erstmalig Anwendung der **planungswissenschaftlichen** Kriterien (§ 25)
- **Übermittlung** des Vorschlags zu Standortregionen an BASE
- Durchführung des Stellungnahmeverfahrens (§ 7)
- **Prüfung des Vorschlags** durch das BASE; bei **Abweichung** von dem Vorschlag soll der Vorhabenträger angehört werden
- Standortregionen werden durch **Bundesgesetz** bestimmt
- Festlegung der **Erkundungsprogramme** durch das BASE

6. Auswahlkriterien und Sicherheitsuntersuchungen

6.1 Bedeutung von Kriterien und Anforderungen

- Sichern Wissenschaftsbasierung
- präskriptiv
- Transparenz
- Ausschluss sachfremder Gründe

6. Auswahlkriterien und Sicherheitsuntersuchungen

6.2 Ausschlusskriterien § 22

- **Vorliegen** führt zum Ausscheiden

- **großräumige Vertikalbewegungen** (Nr. 1)
- **aktive Störungszonen** in den maßgeblichen Gebirgsbereichen (Nr. 2)
- Einflüsse aus gegenwärtiger oder **früherer bergbaulicher Tätigkeit** (Nr. 3)
- **seismische Aktivität** von 6 – 7 auf der Richterskala (Nr. 4)
- **vulkanische Aktivität**, d.h. es liegt quartärer Vulkanismus vor (Nr. 5)
- **Nachweis junger Grundwässer** in den Gebirgsbereichen (Nr. 6)

Anwendung: **In jeder Phase (wiederholend)**

6. Auswahlkriterien und Sicherheitsuntersuchungen

6.3 Mindestanforderungen § 23

- **Nichtvorliegen** führt zum Ausscheiden

- **geringe Gebirgsdurchlässigkeit**, k_f weniger als 10-10 m/s (Nr. 1)
- **ausreichende Mächtigkeit (100m)** des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs (Nr. 2)
- **minimale Teufe** des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs (300 Metern unter der Geländeoberfläche) (Nr. 3)
- **ausreichend große Fläche des Endlagers** (Nr. 4)
- keine Zweifel am **Erhalt der Barrierewirkung** (Nr. 5)

6. Auswahlkriterien und Sicherheitsuntersuchungen

6.3 Geowissenschaftliche Abwägungskriterien § 24

- **Vergleich und Bewertung** von Gebieten hinsichtlich ihrer relativen Eignung
- **komplexer Bewertungsvorgang**
- Abwägung erfolgt nicht auf Basis formaler Aggregationsregeln, sondern **verbal argumentativ**
- § 24 hat **11 Anlagen**

6. Auswahlkriterien und Sicherheitsuntersuchungen

6.3 Geowissenschaftliche Abwägungskriterien § 24

→ **Anlage 1:** Kriterium zur Bewertung des Transportes radioaktiver Stoffe durch Grundwasserbewegungen im einschlusswirksamen Gebirgsbereich

Bewertungsrelevante Eigenschaft des Kriteriums	Bewertungsgröße beziehungsweise Indikator des Kriteriums	Wertungsgruppe		
		günstig	bedingt günstig	weniger günstig
Grundwasserströmung	Abstandsgeschwindigkeit des Grundwassers [mm/a]	< 0,1	0,1 - 1	> 1
Grundwasserangebot	Charakteristische Gebirgsdurchlässigkeit des Gesteinstyps [m/s]	< 10^{-12}	10^{-12} - 10^{-10}	> 10^{-10} *
Diffusionsgeschwindigkeit	Charakteristischer effektiver Diffusionskoeffizient des Gesteinstyps für tritiiertes Wasser (HTO) bei 25 °C [m^2/s]	< 10^{-11}	10^{-11} - 10^{-10}	> 10^{-10}
Diffusionsgeschwindigkeit bei Tonstein	Absolute Porosität	< 20 %	20 % - 40 %	> 40 %
	Verfestigungsgrad	Tonstein	fester Ton	halbfester Ton

6. Auswahlkriterien und Sicherheitsuntersuchungen

6.4 Planungswissenschaftliche Abwägungskriterien § 25

- werden nur **subsidiär** herangezogen (Vorrang der Sicherheit)
- z.B. **Abstand** zur **Wohnbebauung** oder **Überschwemmungsgebieten**
- § 25 hat **1 Anlage**

6. Auswahlkriterien und Sicherheitsuntersuchungen

6.6 vorläufige Sicherheitsuntersuchungen § 27

- Leitfrage: **Lassen die Standortgegebenheiten den sicheren Einschluss der Abfälle erwarten?**
- Bewertung der **Robustheit des Endlagersystems**
- **Detaillierungsgrad** nimmt zu

7. Umweltverträglichkeitsprüfungen

- Umweltverträglichkeitsprüfungen an 3 Stellen vorgesehen
 - 1. Festlegung des Standorts für die **übertägige Erkundung**; Anlage 5 Nr. 1.15 zum UVPG: strategische Umweltprüfung (SUP)
 - 2. Festlegung des Standorts für die **untertägige Erkundung**; Anlage 5 Nr. 1.16 zum UVPG: strategische Umweltprüfung (SUP)
 - 3. Festlegung des **Standorts mit der bestmöglichen Eignung**: Anlage 1 Nr. 11.2 zum UVPG, § 18 Abs. 3 StandAG

III. Rechtsschutz nach dem Standortauswahlgesetz

1. Ausgangslage vor StandAG

- Zulassung von Endlagern auf Basis einer Planfeststellung (§ 9b AtG)
- **OVG Lüneburg** zum Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle (Schacht Konrad),
Urt. v. 08.03.2006, 7 KS 128/02:
 - Vergleichende Standortsuche nicht erforderlich
 - Langzeitsicherheit (Rechte zukünftiger Generationen, Art. 20a GG) ist nicht zu prüfen: Keine Klagebefugnis, weil Auswirkungen erst in tausenden von Jahren zu erwarten
 - Atomrechtliche Planfeststellung ist eine gebundene Entscheidung (kein Planungsermessen bzw. keine planerische Gestaltungsfreiheit)
 - Auswirkungen von terroristischen Abgriffen (Flugzeugabsturz) sind nicht zu prüfen
 - Stadt Salzgitter nur sehr begrenzt klagebefugt
- Bundesverwaltungsgericht und Bundesverfassungsgericht bestätigen diese Entscheidung
- BVerfG: Prüfung der Langzeitsicherheit bei Endlager für **hochradioaktive** Abfälle bleibt vorbehalten

2. Meinungsstreit vor Inkrafttreten des StandAG

Rechtsschutz erforderlich?

- Genügt Legitimation durch Verfahren und Entscheidungen des Bundestages **oder**
muss es Rechtsschutz geben?
- Erster Referentenentwurf sah keinen Rechtsschutz vor
- Debatte zeigt Wirkung: Rechtsschutzformat wird in § 17 Abs. 4 (StandAG 2013) verankert

3. Verfassungsrechtliche Problematik einer Standortfestlegung durch Gesetz

- Legalplanung verfassungsrechtlich umstritten, vor allem wegen Verkürzung des Rechtsschutzes
- Wirksamer Eigentumsschutz setzt Rechtsschutz voraus; Rechtsschutzbedarf folgt aus enteignungsrechtlicher Vorwirkung (§ 12 Abs. 1 Satz 4 StandAG)
- **Problem:** Auch Festlegung des Standorts für überträgige Erkundung hat enteignungsrechtliche Vorwirkung (§ 12 Abs. 1 Satz 4 StandAG)
- BVerfG: **Südumfahrung Stendal** (1996)
- Gute und triftige Gründe: **Beschleunigungswirkung**
- Neuer Rechtfertigungsversuch: **Legitimationswirkung**

4. Europarechtliche / völkerrechtliche Problematik

- Art. 9 Abs. 2 der **Aarhus-Konvention** (1998) verlangt bei umweltrechtlichen Entscheidungen Zugang zu Gerichten für die „betroffene Öffentlichkeit“
- Art. 11 Abs. 1 der **UVP-Richtlinie** verlangt Zugang zu Rechtsschutz
- In Deutschland umgesetzt durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG)
- Europa- und völkerrechtlich Rechtsschutz erforderlich, weil Teil der Zulassungsentscheidung vorweggenommen wird
- Konsequenz: Rechtsschutz im Zusammenhang mit der endgültigen Standortfestlegung zwingend geboten
- Umsetzung: § 19 Abs. 2 StandAG

5. Rechtsschutzformate

5.1 Struktur - Ausgestaltung

- Beide Rechtsschutzformate (§ 17 Abs. 3 und 19 Abs. 2 StandAG) unterscheiden sich m.E. in der Struktur nicht (strittig)
- **Kritik:** Rechtsschutz für Festlegung der Standortregionen für die übertägige Erkundung fehlt
- Problem: Fehler in frühen Phasen fallen zu spät auf
- Vor Zuleitung des Standortvorschlags erlässt BASE einen **Feststellungsbescheid**
- Inhalt: Regelungen des Gesetzes beachtet und Standortvorschlag entspricht den Regelungen
- Das **Umweltrechtsbehelfsgesetz** ist entsprechend anwendbar
- Kläger: Umweltverbände, kommunale Gebietskörperschaften, **Grundeigentümer** und Einwohner der Standortgemeinde; **keine besondere Klagebefugnis erforderlich**
- **Vorteil:** Auch Langzeitsicherheit kann überprüft werden
- Klage nur beim BVerwG möglich
- **umfassende Prüfung auf Verfahrens- und materielle Rechtsfehler**

5. Rechtsschutzformate

5.2 Vergleich vorher / nachher

	OVG Lüneburg zu Schacht Konrad	Rechtsschutz nach dem StandAG
Klagebefugnis f. natürliche Personen	Beeinträchtigung in subjektiven Rechten erforderlich (§ 42 Abs. 2 VwGO)	keine besondere Klagebefugnis (Beeinträchtigung eigener Rechte) erforderlich (für Einwohner)
Grundeigentümer	klageberechtigt	klageberechtigt
Umweltverbände	nicht klageberechtigt	klageberechtigt
Einwohner der Standortgemeinde	nicht klageberechtigt	klageberechtigt
Standortgemeinde	klageberechtigt nur bezüglich Planungshoheit	voll klageberechtigt
Landkreis	nicht klageberechtigt	klageberechtigt
Langzeitsicherheit	mangels Rechtsbetroffenheit nicht überprüfbar	überprüfbar

5. Rechtsschutzformate

5.3 Rückwirkende Reichweite

- Wird die Reichweite des Rechtsschutzes durch vorangegangene Standortgesetze „beschädigt“ ?
- Wortlaut: Feststellungsbescheid klärt, „ob das **bisherige Standortauswahlverfahren** nach den Regelungen dieses Gesetzes durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen entspricht“ (§ § 17 Abs. 3 Satz 1, 19 Abs. 2 Satz 3 StandAG)
- Bezugspunkt ist das **gesamte bisherige Verfahren**
- Ergo: Die Überprüfungsmöglichkeit reicht also grundsätzlich **bis zum Beginn des Standortauswahlverfahrens zurück**. Schon Mängel bei der Ermittlung der Teilgebiete können relevant sein
- **Effektivitätsgrundsatz** (Europarecht)
- Ausnahme: Verfahrensfehler bei Rechtsschutz § 19 Abs. 2 StandAG; insoweit Bindung an bestandskräftigen Bescheid nach § 17 Abs. 3 StandAG

6. Prüfungsgegenstände

6.1 Verfahrensfehler

- Beachtung der Vorgaben nach dem UVPG (Keine UVP oder SUP)
- Beachtung der Verfahrensvorschriften in § 7 Stellungnahmeverfahren
- Zuständigkeitsfehler
- Sonstige Fehler im Ablauf

6.1 Materielle Fehler

- Falsche Anwendung der Auswahlkriterien
- Falsche Anwendung der Sicherheitskriterien
- Falscher Umgang mit Gebieten im Sinne von § 13 Abs. 2 Satz 4 StandAG (Gebiete ohne hinreichende geologische Daten)

7. Kontrolldichte bei materiellen Fehlern

Wie tiefgehend ist die **gerichtliche Kontrolle** ?

- Bei Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen: **strikte Kontrolle**
- Bei geowissenschaftlichen Abwägungskriterien besteht ein Abwägungsermessen
- Deshalb ist die **Abwägungsfehlerlehre** in Ansatz zu bringen
 - Abwägungsausfall
 - Abwägungsdefizit
 - Abwägungsfehlgebrauch
 - Abwägungsdisproportionalität

8. Gerichtliche Entscheidung

1. **Alternative:** Bescheid wird bestätigt; Klage wird abgewiesen

- Konsequenz: Verfahren nimmt Fortgang
- BASE kann den Standortvorschlag über den BMU dem Bundestag zuleiten
- Gesetzgeber kann Standortvorschlag als Bundesgesetz beschließen

2. **Alternative:** Bescheid wird aufgehoben; Klage wird stattgegeben

- Rechtsfolge im **Gesetz nicht geregelt**
- **Verfahren bleibt angehalten:** *„Die Übermittlung des Vorschlags an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit darf erst erfolgen, wenn gegen den Bescheid nach Satz 3 keine Rechtsbehelfe mehr eingelegt werden können oder das Bundesverwaltungsgericht über den Bescheid nach Satz 3 rechtskräftig entschieden hat.“ (§ 19, § 17)*
- Fehler muss bereinigt werden
- Problem: **Rücksprung im Gesetz nicht geregelt**

9. Rechtsfolgen

9.1. Planerhaltung ?

Es stellt sich die Frage, ob **bei materiellen Fehlern** die Grundsätze der Planerhaltung (§ 7 Abs. 4 UmwRG) zum Tragen kommen können (strittig)

- § 7 Abs. 4 UmwRG: Entscheidung wird nicht aufgehoben, sondern nur außer Vollzug gesetzt und der Fehler kann in einem ergänzenden Verfahren behoben werden
- Problem: Feststellungsbescheid hat keinen vollzugsfähigen Inhalt
- Reparaturoption greift deshalb nicht
- Planerhaltung ist abzulehnen

Es stellt sich die weitere Frage, ob **bei Verfahrensfehlern** eine Heilung nach § 4 Abs. 1 b UmwRG zum Tragen kommen kann (strittig)

- Es geht nicht um das fehlerhafte Zustandekommen des Bescheids, sondern um eine fehlerhaft inhaltliche Aussage zu dem Verfahren
- Konflikt mit Legitimationskonzept

9. Rechtsfolgen

9.2 Fallgruppen

Korrekturbedarf / erforderliche Reichweite des Rücksprungs

- 1. Fallgruppe: Materieller Rechtsfehler in der laufenden Phase
 - 2. Fallgruppe: Materieller Rechtsfehler betrifft eine vorgelagerte Phase, die bereits mit einer Standortentscheidung abgeschlossen ist und das Gesetz „infiziert“ haben könnte
 - 3. Fallgruppe: Verfahrensfehler in der laufenden Phase
 - 4. Fallgruppe: Verfahrensfehler in einer vorgelagerten Phase, die eine gesetzliche Standortentscheidung „infiziert“ haben könnte
-
- Fallgruppe 1 und 3: **Fehlerbereinigung** durch BASE und BGE unter Beteiligung möglich
 - Fallgruppe 2 und 4: **Fehlerbereinigung** verlangt Tätigwerden des Gesetzgebers

IV. Resümee

Chancen – Schwächen – offene Fragen

1. Chancen

- Rechtsschutz ist im Zuge des Novellierungsprozesses deutlich ausgeweitet worden
- Kreis der Klageberechtigten sehr weit gezogen
- Hohe Kontrolldichte; Langzeitsicherheit überprüfbar

2. Schwächen

- Rechtsschutz für den Bereich der übertägigen Erkundung fehlt
- Fehler fallen zu spät auf
- Rücksprung im Falle der Aufhebung des Feststellungsbescheids gänzlich un geregelt

3. Offene Fragen

- Wie kann für das StandAG ein problemadäquates Fehlerfolgenrecht aussehen?
- Wer bereinigt Fehler: BASE, BGE, Gesetzgeber ?

Ich bedanke mich für Ihre Aufmerksamkeit

Rechtsanwalt Dr. Ulrich Wollenteit
Rechtsanwälte Günther
Mittelweg 150
20148 Hamburg

Tel.: 040 - 278 494-0
Fax: 040 - 278 494-99
E-Mail: post@rae-guenther.de
www.rae-guenther.de