

Berlin

[REDACTED]

Augsburg

[REDACTED]

[REDACTED]

**Standortauswahl: Zur Anwendung der
geowissenschaftlichen Abwägungskriterien,
Teil 1**

Handreichung im Auftrag BGE mbH

Rechtsanwälte

[REDACTED]

Berlin, 18.12.2019

Registernummer: 001129-19

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------|---|-----------|
| I. | Zusammenfassung | 3 |
| II. | Rechtlicher Rahmen | 5 |
| 1. | Überblick über die erste Phase: Standortregionen für übertägige Erkundung | 5 |
| 2. | Phase 1 Schritt 1: günstige Teilgebiete | 6 |
| 3. | Phase 1 Schritt 2: Standortregionen für übertägige Erkundung | 7 |
| 4. | Phasen 2 und 3: Übertägige und untertägige Erkundung | 8 |
| 5. | Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien | 9 |
| III. | Geowissenschaftliche Abwägungskriterien - Grundlagen | 10 |
| 1. | Die Kriterien | 10 |
| 2. | Die Hierarchie der geowissenschaftlichen Abwägung | 11 |
| 3. | Offene Fragen | 12 |
| 4. | Gesetzesbegründung und Empfehlungen der Endlagerkommission | 13 |
| IV. | Einzelfragen | 17 |
| 1. | Abwägungsverfahren und Entscheidungsspielräume | 17 |
| a) | Rechtsprechung zu Abwägungsentscheidungen | 17 |
| b) | Schlussfolgerungen für die geowissenschaftliche Abwägung | 24 |
| 2. | Gegenstand und Schrittfolge der Abwägung | 33 |
| 3. | Ergebnis der Abwägung: Abstufungen | 37 |

I. Zusammenfassung

1. Soweit das StandAG keine Vorgaben zur Durchführung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien enthält, hat die BGE einen geowissenschaftlichen Beurteilungsspielraum, insbesondere
 - a) bezüglich der Bewertung der gesetzlich geregelten Indikatoren und bewertungsrelevanten Eigenschaften dahingehend, ob und inwieweit ein Kriterium erfüllt ist, soweit sich dies nicht unmittelbar aus den Wertungsgruppen der Anlagen 1 bis 11 StandAG ergibt,
 - b) wie, insbesondere in welchen Abstufungen, der Erfüllungsgrad eines Kriteriums bewertet wird (z. B. Definition von Wertungsgruppen oder Bewertungsskalen),
 - c) wie die Kriterien untereinander gewichtet werden,
 - d) wie und gegebenenfalls nach welchem Bewertungsschema die Teilgebiete ermittelt werden und
 - e) wie die Unterscheidung von Teilgebieten und sonstigen Gebieten dargestellt wird.
2. Die Bewertung darf allein nach geowissenschaftlichen Kriterien erfolgen. Sonstige Aspekte (konkurrierende Nutzungen, Bevölkerungsdichte, Akzeptanz, Kosten, etc.) spielen keine Rolle.
3. Die technische Ausgestaltung des Endlagersystems spielt in Phase 1 Schritt 1 allenfalls eine untergeordnete Rolle. Mit zunehmender Verfeinerung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen in nachfolgenden Phasen gewinnt das sicherheitsrelevante Zusammenspiel zwischen geowissenschaftlichen Gegebenheiten und technischen Möglichkeiten zunehmend an Bedeutung.
4. Zur Ermöglichung eines partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens sind alle für die getroffene Auswahl entscheidungserheblichen Tatsachen und Erwägungen nachvollziehbar darzustellen. Damit soll die Bewertung für Dritte nachvollziehbar werden (Transparenz und Partizipation). Ferner soll die Entscheidungsgrundlage dokumentiert werden, um ggf. bei späteren neueren Erkenntnissen einen Rücksprung und eine Korrektur der möglicherweise als fehlerhaft identifizierten Entscheidung zu erleichtern (selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren).

5. Die Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien muss am Ende jeder Phase eine Entscheidung des Gesetzgebers ermöglichen. Aufgabe der BGE ist die Erarbeitung eines Vorschlags, also eine Empfehlung, nicht die Entscheidung selbst. Der begründete Vorschlag sollte deshalb stets auch etwaige nahe liegenden Fragen nach Alternativen und deren Vor- und Nachteile beantworten können.
6. Die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien sind auf Gebiete anzuwenden. Zu den Gebieten im Sinne des StandAG gehören die übertägigen Flächen und die darunterliegenden Gesteinsformationen. Die Gebiete, auf die die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien anzuwenden sind, werden bei jeder Anwendung der Kriterien im Lauf des Standortauswahlverfahrens immer kleiner (identifizierte Gebiete, Teilgebiete, Standortregionen, Standorte) und immer präziser beschreibbar.
7. Die Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien beinhaltet jeweils eine vergleichende Bewertung der im jeweils vorangehenden Schritt des Standortauswahlverfahrens ermittelten Gebiete. Sie kann und soll aber auch jeweils zu einer Verkleinerung der Gebiete führen, ausgehend von identifizierten Gebieten über Teilgebiete und Standortregionen zu konkreten Standorten. Eine Verkleinerung ist nicht erforderlich, wenn sich schon aus der jeweiligen Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen hinreichend klein bemessene Gebiete für den nächsten Schritt bzw. die nächste Phase ergeben.
8. Die BGE darf den Zuschnitt der identifizierten Gebiete optimieren oder sie in mehrere Gebiete aufteilen, um Gebiete mit einer möglichst günstigen geologischen Gesamtsituation miteinander vergleichen und angemessene Gebietsgrößen für den nächsten Schritt bestimmen zu können. Eine solche Optimierung oder Aufteilung kann vor oder im Rahmen der Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien erfolgen. Wenn die Optimierung oder Aufteilung vor der Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien erfolgt, muss sichergestellt werden, dass die Optimierung oder Aufteilung nicht dazu führt, dass günstige Gebietsteile nur wegen einer Aufteilung in verschiedene Gebiete oder wegen einer Abwertung durch weniger günstige Teile der Gebietseinheit nicht als Teilgebiete ermittelt werden.

9. Ergebnis der Abwägung muss jeweils zumindest eine Liste von Teilgebieten, Standortregionen oder Standorten für die untertägige Erkundung und des Standortvorschlags für ein Endlager sein. Es bleibt dem Entscheidungsspielraum der BGE überlassen, ob sie in ihren Vorschlägen lediglich die günstigen Gebiete bezeichnet, ob und inwieweit sie eine weitere Abstufung vornimmt, oder ob sie auf sonstige Weise erläutert, welche alternative Einstufung in Betracht gekommen wäre und weshalb die BGE die vorgeschlagene Einstufung vorgezogen hat.
10. Insoweit obliegt es vor allem den Zweckmäßigkeitserwägungen der BGE, gegebenenfalls in Abstimmung mit BfE und BMU eine Darstellungsform zu wählen, die die gesetzlichen Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfüllt und einen Zeitverlust durch Nachfragen des BfE oder des BMU, durch Nachprüfungsaufträge an das BfE in Folge der Öffentlichkeitsbeteiligung oder durch Nachforderungen des Gesetzgebers vermeidet. Erläuterungsbedürftig werden voraussichtlich in erster Linie die Einstufungen für diejenigen Gebiete sein, die gerade noch oder gerade nicht mehr in die jeweilige Vorschlagsliste aufgenommen worden sind.

II. Rechtlicher Rahmen

Mit dem im Standortauswahlgesetz (StandAG) geregelten Standortauswahlverfahren soll ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung hochradioaktiver Abfälle ermittelt werden (§ 1 Abs. 2 StandAG). Dabei sollen in einer ersten Phase Standortregionen für die übertägige Erkundung festgelegt (§§ 13 ff. StandAG), in einer zweiten Phase Standortregionen übertägig (§§ 16 f. StandAG) und einer dritten Phase mehrere Standorte untertägig erkundet und der Endlagerstandort festgelegt werden (§§ 18 ff. StandAG).

1. Überblick über die erste Phase: Standortregionen für übertägige Erkundung

Die erste Phase zur Festlegung von Standortregionen für die übertägige Erkundung ist in zwei Schritte aufgeteilt:

Im ersten Schritt hat die BGE unter Anwendung der in §§ 22 bis 24 StandAG festgelegten geowissenschaftlichen Anforderungen und Kriterien Teilgebiete zu ermitteln, die günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle erwarten lassen (§ 13 Abs. 1 StandAG). Darüber erstellt und

veröffentlicht die BGE einen Zwischenbericht. Diesen erörtert eine vom BfE einzuberufende Fachkonferenz Teilgebiete (§ 9 StandAG).

Anschließend ermittelt die BGE in einem zweiten Schritt aus den Teilgebieten mit günstigen geologischen Voraussetzungen Standortregionen für die übertägige Erkundung und erarbeitet hierzu einen Vorschlag mit standortbezogenen Erkundungsprogrammen (§ 14 Abs. 1 StandAG). Dazu wird die Öffentlichkeit beteiligt (§ 7 Abs. 2 Nr. 1 StandAG), bevor die übertägig zu erkundenden Standortregionen durch Bundesgesetz bestimmt werden (§ 15 Abs. 2 StandAG).

2. Phase 1 Schritt 1: Teilgebiete

Teilgebiete werden im StandAG definiert als die nach § 13 zu ermittelnden Gebiete, die günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung hochradioaktiver Abfälle erwarten lassen (§ 2 Nr. 18 StandAG).

Teilgebiete im Sinne des StandAG sind damit per definitionem nur günstige Teilgebiete. Nach dem StandAG gibt es danach keine ungünstigen Teilgebiete, sondern nur Teilgebiete und sonstige Gebiete.

Im ersten Schritt der ersten Phase wendet die BGE zur Ermittlung der Teilgebiete, die günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle erwarten lassen (§ 13 Abs. 1 StandAG), auf die ihr zur Verfügung stehenden geologischen Daten für das gesamte Bundesgebiet zunächst die geowissenschaftlichen Ausschlusskriterien nach § 22 StandAG und auf das verbleibende Gebiet die Mindestanforderungen nach § 23 StandAG an (§ 13 Abs. 2 Satz 1 StandAG). Aus den identifizierten Gebieten ermittelt die BGE durch Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien nach § 24 die Teilgebiete, die sich auf Basis der Abwägung als günstig erweisen (§ 13 Abs. 2 Satz 2 StandAG).

Die BGE veröffentlicht das Ergebnis in einem Zwischenbericht und übermittelt diesen unverzüglich an das BfE. Im Zwischenbericht werden sämtliche für die getroffene Auswahl entscheidungserheblichen Tatsachen und Erwägungen dargestellt. Sofern Gebiete vorhanden sind, die aufgrund nicht hinreichender geologischer Daten nicht eingeordnet werden können, sind diese ebenfalls aufzuführen

und ist eine Empfehlung zum weiteren Umgang mit diesen Gebieten aufzunehmen (§ 13 Abs. 2 Satz 3 und 4 StandAG).

Das BfE beruft daraufhin eine Konferenz Teilgebiete, die den Zwischenbericht der BGE erörtert. Die BGE berücksichtigt deren Beratungsergebnis im folgenden Schritt des Auswahlverfahrens (§ 9 Abs. 2 StandAG).

3. Phase 1 Schritt 2: Standortregionen für übertägige Erkundung

Im zweiten Schritt der ersten Phase ermittelt die BGE aus den Teilgebieten mit günstigen geologischen Voraussetzungen Standortregionen für die übertägige Erkundung.

Dafür führt die BGE *repräsentative* vorläufige Sicherheitsuntersuchungen nach § 27 durch. Auf der Grundlage der daraus ermittelten Ergebnisse hat die BGE unter erneuter Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien nach § 24 günstige Standortregionen zu ermitteln. Ferner sind nach den Vorgaben in § 25 unter Umständen planungswissenschaftliche Abwägungskriterien anzuwenden (§ 14 Abs. 1 StandAG). Ergebnis ist ein begründeter Vorschlag der BGE für die übertägig zu erkundenden Standortregionen mit standortbezogenen Erkundungsprogrammen für die übertägige Erkundung (§ 14 Abs. 2 und 3 StandAG).

Die BGE übermittelt diesen Vorschlag und die Erkundungsprogramme an das BfE (§ 14 Abs. 2 und 3 StandAG).

Die Festlegung der Standortregionen muss einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) unterzogen werden (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1.15 UVPG). Deshalb hat die zuständige Behörde frühzeitig einen Umweltbericht zu erstellen. Dabei werden die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Durchführung des Plans oder Programms sowie vernünftiger Alternativen ermittelt, beschrieben und bewertet (§ 40 Abs. 1 UVPG).

Das BfE richtet in jeder vorgeschlagenen Standortregion eine Regionalkonferenz ein und gibt dieser sowie der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu

den Vorschlägen (§ 10 Abs. 1 und § 7 Abs. 2 Nr. 1 StandAG). Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist zugleich die im Rahmen der SUP vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 40 UVPG).

Das BfE übermittelt den Vorschlag der BGE, die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens und eine begründete Empfehlung zum Vorschlag der BGE an das BMU (§ 15 Abs. 2 Satz 1 StandAG). Die Bundesregierung leitet diese Unterlagen an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat weiter (§ 15 Abs. 2 Satz 1 StandAG). Diese bestimmen die zu erkundenden Standortregionen und das weitere Verfahren mit Gebieten, zu denen keine hinreichenden Informationen vorliegen, durch Bundesgesetz (§ 15 Abs. 3 StandAG).

4. Phasen 2 und 3: Übertägige und untertägige Erkundung

In Phase 2 hat die BGE die durch Bundesgesetz ausgewählten Standortregionen übertägig zu erkunden und auf der Grundlage der Ergebnisse *weiterentwickelter* vorläufige Sicherheitsuntersuchungen und sozioökonomische Potenzialanalysen durchzuführen (§ 16 Abs. 1 StandAG). Auf Grundlage der so gewonnenen Ergebnisse hat sie unter erneuter Anwendung der Anforderungen und Kriterien der §§ 22 bis 24 günstige Standorte für die untertägige Erkundung zu ermitteln (§ 16 Abs. 2 StandAG).

Mit dem Vorschlag legt die BGE die Erkundungsprogramme und Prüfkriterien für die untertägige Erkundung zur Festlegung vor (§ 16 Abs. 3 StandAG). Auch die Festlegung der Standorte für die untertägige Erkundung bedarf einer SUP (§ 35 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Anlage 5 Nr. 1.16 UVPG). Nach einer weiteren Öffentlichkeitsbeteiligung werden die untertägig zu erkundenden Standorte durch Bundesgesetz bestimmt (§ 17 Abs. 2 StandAG). Das BfE prüft die Erkundungsprogramme und Prüfkriterien für die Standorte, legt diese fest und veröffentlicht sie im Bundesanzeiger (§ 17 Abs. 4 StandAG).

In Phase 3 hat die BGE die durch Bundesgesetz ausgewählten Standorte untertägig zu erkunden, umfassende vorläufige Sicherheitsuntersuchungen durchzuführen und den UVP-Bericht zu erstellen (§ 18 Abs. 1 StandAG). Auf Grundlage der so gewonnenen Ergebnisse hat sie unter Anwendung der Prüfkriterien sowie unter erneuter Anwendung der Anforderungen und Kriterien der §§ 22 bis 24 geeignete Endlagerstandorte zu ermitteln (§ 18 Abs. 2 StandAG).

5. Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien

Danach hat die BGE die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien nach § 24 StandAG insgesamt vier Mal anzuwenden:

- bei der Erarbeitung des Zwischenberichts nach Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 StandAG),
- auf Grundlage der repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen für die Teilgebiete zur Ermittlung günstiger Standortregionen (§ 14 Abs. 1 Satz 3 StandAG),
- auf Grundlage der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen für die Standortregionen zur Ermittlung günstiger Standorte für die untertägige Erkundung (§ 16 Abs. 2 Satz 1 StandAG) und
- auf Grundlage umfassender vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen für die untertägig erkundeten Standorte zur Ermittlung geeigneter Endlagerstandorte (§ 18 Abs. 2 Satz 1 StandAG).

Gegenstand der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen nach § 14 Abs. 1, § 16 Abs. 1 und § 18 Abs. 1 StandAG ist die Bewertung, inwieweit der sichere Einschluss der radioaktiven Abfälle unter Ausnutzung der geologischen Standortgegebenheiten erwartet werden kann. Dabei sind die Sicherheitsanforderungen nach § 26 StandAG zugrunde zu legen und die Anforderungen der derzeit im Entwurf vorliegenden Endlagersicherheitsanforderungsverordnung (EndLSiAnfV) und der Endlagersicherheitsuntersuchungsverordnung (EndLSiUntV)¹ einzuhalten (§ 27 Abs. 1 und 6 StandAG).

In den vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen wird das Endlagersystem in seiner Gesamtheit betrachtet und entsprechend dem Stand von Wissenschaft und Technik hinsichtlich seiner Sicherheit bewertet. Dazu wird das Verhalten des Endlagersystems unter verschiedenen Belastungssituationen und unter Berücksich-

¹ Vgl. den Referentenentwurf der Verordnung über die sicherheitstechnischen Anforderungen an die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle vom 11.07.2019, veröffentlicht unter <https://www.bmu.de/gesetz/referentenentwurf-zur-verordnung-ueber-die-sicherheitstechnischen-anforderungen-an-die-entsorgung-hoc/>, und den hierzu durchgeführten Dialog Endlagersicherheit unter <https://www.dialog-endlagersicherheit.de/>.

tigung von Datenunsicherheiten, Fehlfunktionen sowie zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten im Hinblick auf den sicheren Einschluss der radioaktiven Abfälle untersucht. Vorläufige Sicherheitsuntersuchungen bilden eine der Grundlagen für die Entscheidung, ob ein Gebiet weiter im Auswahlverfahren betrachtet wird (§ 27 Abs. 2 StandAG). Sie werden auf der Grundlage abdeckender Annahmen zu Menge, Art und Eigenschaften der radioaktiven Abfälle durchgeführt. Der Detaillierungsgrad der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen nimmt von Phase zu Phase des Auswahlverfahrens zu (§ 27 Abs. 3 StandAG).

Danach sind die geologischen Abwägungskriterien in Phase 1 Schritt 1, also bei der Erarbeitung des Zwischenberichts über Teilgebiete, unmittelbar auf die nach Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen verbleibenden Gebiete anzuwenden.

Die weiteren Prüfungen der geologischen Abwägungskriterien erfolgen dagegen auf der Grundlage vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen für die Teilgebiete, Standortregionen und Standorte. Sie können danach erst erfolgen, wenn die jeweiligen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen vorliegen.

III. Geowissenschaftliche Abwägungskriterien - Grundlagen

Anhand geowissenschaftlicher Abwägungskriterien wird jeweils bewertet, ob in einem Gebiet eine günstige geologische Gesamtsituation vorliegt. Eine günstige geologische Gesamtsituation ergibt sich nach einer sicherheitsgerichteten Abwägung der Ergebnisse zu allen Abwägungskriterien. Die in § 24 Abs. 3 bis 5 StandAG aufgeführten Kriterien dienen hierbei als Bewertungsmaßstab (§ 24 Abs. 1 StandAG).

1. Die Kriterien

Die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien werden in § 24 Abs. 3 bis 5 in Verbindung mit den Anlagen 1 bis 11 StandAG wie folgt konkretisiert:

Die erreichbare Qualität des Einschlusses und die zu erwartende Robustheit des Nachweises werden anhand der Kriterien zum Transport durch Grundwasser, zur Konfiguration der Gesteinskörper, zur räumlichen Charakterisierbarkeit und zur Prognostizierbarkeit beurteilt. Diese Kriterien werden in den Anlagen 1 bis 4 zum StandAG festgelegt (§ 24 Abs. 3 StandAG).

Die Absicherung des Isolationsvermögens wird anhand der Kriterien zu gebirgsmechanischen Voraussetzungen und zur geringen Neigung zur Bildung von Fluidwegsamkeiten beurteilt. Diese Kriterien werden in den Anlagen 5 und 6 zum StandAG festgelegt (§ 24 Abs. 4 StandAG).

Weitere sicherheitsrelevante Eigenschaften werden anhand der Kriterien zur Gasbildung, zur Temperaturverträglichkeit, zum Rückhaltevermögen der Gesteine des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs gegenüber Radionukliden, zu hydrochemischen Verhältnissen und zum Deckgebirge beurteilt. Diese Kriterien werden in den Anlagen 7 bis 11 StandAG festgelegt (§ 24 Abs. 5 StandAG).

Für die meisten dieser 11 gesetzlichen Kriterien werden in der jeweils zugehörigen Anlage zum StandAG

- bewertungsrelevante Eigenschaften des Kriteriums,
- Bewertungsgrößen bzw. Indikatoren des Kriteriums und
- verschiedene Wertungsgruppen (günstig/bedingt günstig/weniger günstig oder ungünstig) für die Bewertung der Bewertungsgrößen bzw. Indikatoren geregelt.

Ferner enthält das StandAG Sonderregelungen für Gebiete, bei denen absehbar ist, dass kein einschlusswirksamer Gebirgsbereich ausgewiesen werden kann, die sich aber für ein wesentlich auf technischen oder geotechnischen Barrieren beruhendes Endlagersystem eignen. Für diesen Fall tritt an die Stelle des Abwägungskriteriums zur Bewertung der Konfiguration der Gesteinskörper die rechnerische Ableitung, welches Einschlussvermögen die technischen und geotechnischen Barrieren voraussichtlich erreichen (§ 24 Abs. 2 StandAG).

2. Die Hierarchie der geowissenschaftlichen Abwägung

Hieraus ergibt sich für die geowissenschaftliche Abwägung folgende Hierarchie:

- Ziel der Abwägung ist in Phase 1 Schritt 1 die Ermittlung von Teilgebieten, die günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle erwarten lassen (§ 13 Abs. 1 StandAG). In Phase 1 Schritt 2 zielt die Abwägung auf die Ermittlung von Standortregionen für die über-tägige Erkundung (§ 14 Abs. 1 StandAG).

- Dazu ist anhand der Abwägungskriterien jeweils zu bewerten, ob in einem Gebiet eine günstige geologische Gesamtsituation vorliegt (§ 24 Abs. 1 Satz 1 StandAG). Diese ergibt sich nach einer sicherheitsgerichteten Abwägung der Ergebnisse zu allen Abwägungskriterien (§ 24 Abs. 1 Satz 2 StandAG).
- Die in den Abs. 3 bis 5 aufgeführten und durch die Anlagen 1 bis 11 konkretisierten 11 gesetzlich festgelegten Abwägungskriterien dienen als Bewertungsmaßstab für die Abwägung (§ 24 Abs. 1 Satz 3 StandAG).

Im Ergebnis enthält § 24 StandAG i.V.m. den Anlagen 1 bis 11 eine ausdifferenzierte Konkretisierung der Abwägungskriterien und der Bewertung der dafür relevanten Eigenschaften.

3. Offene Fragen

Die Antwort auf die folgenden Fragen zur Anwendung der Kriterien lassen sich dem StandAG dagegen nicht ohne weiteres entnehmen:

- 1) Was ist der Gegenstand der Abwägung? Insbesondere: Wie sind Lage und Größe der Gebiete zu bestimmen, auf die die Abwägungskriterien anzuwenden sind? Welche Bedeutung hat das jeweils vorgesehene Endlagersystem?
- 2) In welchem Verfahren ist die Abwägung durchzuführen? Gibt es dafür Vorgaben hinsichtlich der Schrittfolge?
- 3) Wie soll das Ergebnis der Abwägung aussehen? Sollen jeweils gleichwertige günstige und ungünstige Gebiete, Standortregionen oder Standorte (entweder/oder) identifiziert werden oder soll eher eine mehrstufige Abstufung oder gar ein Ranking von mehr oder weniger günstigen Gebieten, Standortregionen oder Standorten ermittelt werden?
- 4) Darf oder muss die Abwägung nach einem transparenten, ggf. mit mathematischen Wichtungsfaktoren versehenen Schema oder im Rahmen einer rein verbalargumentativen Abwägung erfolgen?

Diese Fragen werden nachfolgend unter IV. erörtert. Weitere Fragen zur Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien sollen in weiteren Teilen zu dieser Handreichung oder separaten Stellungnahmen beantwortet werden.

Wichtige Hinweise zur Gesetzesanwendung ergeben sich aus der Gesetzesbegründung zu § 24 StandAG. Deshalb wird diese zunächst im Zusammenhang wiedergegeben.

4. Gesetzesbegründung und Empfehlungen der Endlagerkommission

Für die Anwendung der im StandAG geregelten geowissenschaftlichen Abwägungskriterien gelten die allgemeinen Methoden der Gesetzesauslegung: Die gesetzlichen Regelungen sind primär nach ihrem Wortlaut und ihrem Regelungszweck auszulegen. Für beides können sich Hinweise aus der Entstehungsgeschichte und der Gesetzessystematik innerhalb des StandAG und verwandter gesetzlicher Regelungen ergeben. Aus dem Verfassungs- und dem Unionsrecht kann sich die Notwendigkeit verfassungs- oder unionsrechtskonformer Auslegung ergeben.²

Von besonderer praktischer Bedeutung sind die Gesetzgebungsmaterialien, insbesondere die Gesetzesbegründung der Bundesregierung, soweit der Gesetzgeber die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Regelungen übernommen hat. Die Gesetzesbegründung ist als solche nicht verbindlich. Aus ihr können sich jedoch Hinweise ergeben, welche Regelung der Gesetzgeber bezweckte und welches Verständnis er seinen Regelungen zu Grunde legte.³

² Vgl. zu den Methoden der Gesetzesauslegung generell Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Einf. Rn. 37 ff.

³ Vgl. zur Gesetzesauslegung auf Grund der Entstehungsgeschichte Sachs, in: Sachs, Grundgesetz, 8. Aufl. 2018, Einf. Rn. 41.

In der Gesetzesbegründung zu § 24 StandAG heißt es (Unterstreichungen diesseits):⁴

„Zu Absatz 1

Die Festlegung von geowissenschaftlichen Abwägungskriterien dient dazu, die nach der Anwendung von Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen verbleibenden Gebiete hinsichtlich ihrer Eignung als Endlagerstandort vergleichend bewerten zu können. Dabei ist ein einzelnes Abwägungskriterium nicht hinreichend, um die günstige geologische Gesamtsituation nachzuweisen oder auszuschließen. Wie von der Endlagerkommission empfohlen soll dazu im Rahmen einer verbalargumentativen Abwägung ermittelt werden, in welchen Gebieten eine für die Sicherheit des Endlagers günstige geologische Gesamtsituation vorliegt. In jedem Prozessschritt sind für die darin betrachteten Gebiete alle Anforderungen mit ihren zugehörigen Abwägungskriterien entsprechend dem jeweiligen Informationsstand zu betrachten und abzu prüfen. Auch Kombinationswirkungen können abwägungsrelevant sein. Eine rechnerische Gesamtbewertung der Erfüllung der Abwägungskriterien ist bewusst nicht vorgesehen. Bei der Abwägung zur Bewertung der geologischen Gesamtsituation ist die Bedeutung der jeweiligen Abwägungskriterien für einen spezifischen Standort und das dort vorgesehene Endlagersystem zu würdigen. [...]

Zu Absatz 3

In die erste Kriteriengruppe, Güte des Einschlussvermögens und Zuverlässigkeit des Nachweises, sind diejenigen Abwägungskriterien eingeordnet, mit denen im Vergleich von Gebieten untereinander die Qualität des Einschlusses der radioaktiven Stoffe am Ort ihrer Endlagerung sowie die Robustheit der Nachweisführung für den Nachweis der Langzeitsicherheit bewertet werden. Beides sind im Hinblick auf die Endlagerung zentrale Aspekte, die darauf hinweisen, dass am potenziellen Ort der Einlagerung voraussichtlich ein langzeitsicherer Einschluss radioaktiver Stoffe möglich ist und dies voraussichtlich auch im Rahmen eines Nachweisverfahrens mit hinreichender Ge-

⁴ BT-Drs. 18/11398, S. 71.

wissheit für den Nachweiszeitraum gezeigt werden kann. Unter Robustheit wird dabei die Zuverlässigkeit und Qualität und somit die Unempfindlichkeit des Endlagersystems und seiner Barrieren gegenüber inneren und äußeren Einflüssen und Störungen sowie die Unempfindlichkeit der Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchungen gegenüber Abweichungen zugrunde gelegten Annahmen bezeichnet.

Zu Absatz 4

Eine zweite Kriteriengruppe, Absicherung des Einschlussvermögens, enthält Abwägungskriterien, mit denen bewertet werden kann, wie gut das Gebirge sein Einschlussvermögen gegenüber Beanspruchungen aufrecht erhält, die bei Errichtung und Betrieb von untertägigen Hohlräumen des Endlagers entstehen.

Zu Absatz 5

Eine dritte Kriteriengruppe, weitere sicherheitsrelevante Eigenschaften, enthält Abwägungskriterien, mit denen die Robustheit des Endlagersystems bewertet wird. Günstige Eigenschaften in dieser Kriteriengruppe stärken und erhöhen die Sicherheit des Gesamtsystems über das in den Kriteriengruppen 1 und 2 bewertete Einschlussvermögen hinaus.“

Da die Gesetzesbegründung den Empfehlungen der Endlagerkommission folgt, kann zur Auslegung und Anwendung des Gesetzes ferner auf diese zurückgegriffen werden. Darin heißt es zu den geowissenschaftlichen Abwägungskriterien allgemein (Unterstreichungen diesseits):⁵

„4.3.2 Geowissenschaftliche Abwägungskriterien

Durch Abwägungskriterien sollen Standortregionen beziehungsweise Standorte, die nach Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen im Verfahren verblieben sind, untereinander verglichen werden. Dabei beurteilen vorläufige Sicherheitsuntersuchungen gemeinsam mit den geowissenschaftlichen Abwägungskriterien geologische Sachverhalte als besser oder weniger gut geeignet. Ihre Anwendung führt daher nicht zum Ausschluss von Gebieten,

⁵ So die Zusammenfassung (Kap. 4.3.2, BT-Drs. 18/9100, S. 48 f.), nahezu gleichlautend und ohne weitere allgemeine Erläuterungen im ausführlichen Bericht (Kap.6.5.3 und 6.5.6, BT-Drs. 18/9100, S. 251, 257 ff.).

sondern zur Einordnung von Gebieten in eine Rangfolge relativer Eignung. Mit ihrer Hilfe wird beurteilt, ob in einem Teilgebiet oder einer Standortregion eine insgesamt günstige geologische Gesamtsituation vorliegt. Dabei gilt grundsätzlich, dass ein einzelnes Abwägungskriterium nicht hinreichend ist, um eine günstige geologische Gesamtsituation nachzuweisen oder auszuschließen. Die günstige geologische Gesamtsituation ergibt sich also nicht aus der besonders guten Erfüllung eines einzelnen Kriteriums, sondern aus der Summe der Erfüllung oder der Erfüllungsgrade aller Anforderungen von Abwägungskriterien. Geowissenschaftliche Abwägungskriterien sind das zentrale Element eines vergleichenden Auswahlverfahrens, in dem aus einer Menge von möglichen Standorten letztlich der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit bestimmt werden soll. Aus Gründen der Transparenz des Verfahrens und dem Prinzip der Verfahrensklarheit folgend sind sie vor dem Start des Auswahlprozesses per Gesetz festzulegen.

Die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien kommen erstmals in Schritt 2⁶ der Phase 1 des Standortauswahlverfahrens zur Anwendung und gelten dann für den gesamten weiteren Auswahlprozess. Sie dienen in Schritt 2 der Phase 1 zunächst der Ausweisung von Teilgebieten mit günstigen geologischen Voraussetzungen. In Schritt 3 der Phase 1 sollen sie im Rahmen einer vertiefenden Abwägung zusammen mit repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen und der Anwendung planungswissenschaftlicher Kriterien dazu dienen, Standortregionen für die übertägige Erkundung auszuweisen.

Sie werden auch in Phase 2 und Phase 3 zusammen mit den Ergebnissen aus den jeweiligen Sicherheitsuntersuchungen angewendet, um den Vorschlag für die untertägig zu erkundenden Standorte oder für den Standortvorschlag unter Aspekten der Sicherheit zu erarbeiten und zu begründen. Für Bewertung und Vergleich der jeweils zu

⁶ Hinweis: Das entspricht Schritt 1 der Phase 1 im Sinne des StandAG. Die Endlagerkommission teilte die Phase 1 in drei Schritte ein, wobei in Schritt 1 über die geologischen Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen die Gebiete zu ermitteln sind, in denen eine Endlagerung von vornherein nicht möglich erscheint, und die verbleibenden Gebiete in Schritt 2 durch Anwendung der geologischen Abwägungskriterien auf eine größere Zahl potenzieller Regionen oder Standorte eingegrenzt wird (BT-Drs. 18/9100, S. 37). Im StandAG wurden diese ersten beiden Schritte zusammengefasst.

betrachtenden Standortregionen oder Standorte ist ein argumentativer Abwägungsprozess erforderlich. In jedem Prozessschritt sind für die darin betrachteten Standortregionen und Standorte alle Anforderungen mit ihren zugehörigen Abwägungskriterien entsprechend dem jeweiligen Informationsstand zu betrachten und abzu prüfen. Formale Aggregationsregeln, insbesondere solche mit kompensatorischer Aggregation der Einzelergebnisse der Kriterienanwendung, hält die Kommission nicht für zielführend. Die Argumentationsschritte müssen sämtlich transparent sein und unterliegen den Nachprüfungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung.“

Darüber hinaus enthält der Bericht der Endlagerkommission ausführlichere Erläuterungen zu den Kriteriengruppen und Kriterien.⁷

IV. Einzelfragen

1. Abwägungsverfahren und Entscheidungsspielräume

Fraglich ist zunächst grundsätzlich, ob und welche gesetzlichen Vorgaben für das Verfahren zur Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien gelten und welche Entscheidungsspielräume der BGE zustehen.

Dazu stellen wir allgemeine verwaltungsrechtliche Vorgaben für Abwägungsentscheidungen und gerichtliche Kontrolldichte [a)] und die bisherige Rechtsprechung zur Genehmigung von Endlagern vor [b)] und leiten daraus Anforderungen an das Abwägungsverfahren ab [c)].

a) Rechtsprechung zu Abwägungsentscheidungen

Im Verwaltungsrecht hat sich auf Grundlage des Bauplanungsrechts die Unterscheidung zwischen planerischer [aa)] und nachvollziehender Abwägung [bb)] herausgebildet. Dafür gelten nach der Rechtsprechung unterschiedliche Maßstäbe für die Entscheidungsspielräume der zuständigen Behörden, die sich aus einer unterschiedlichen gerichtlichen Kontrolldichte ergeben.

⁷ Kap. 4.3.2 der Zusammenfassung, BT-Drs. 18/9100, S. 49 ff., ferner Kap. 6.5.6, BT-Drs. 18/9100, S. 257 ff.

Besonderheiten für die gerichtliche Überprüfung gelten ferner für Beurteilungsspielräume und Einschätzungsprärogativen [cc]).

Die Planfeststellung von Endlagern nach § 9b AtG a.F. hielt die Rechtsprechung für eine gebundene Entscheidung ohne Entscheidungsspielräume. Die Grundsätze für planerische Abwägungsentscheidungen waren danach für die Standortauswahl nicht anwendbar [dd]).

aa) Planerische Abwägung

Eine planerische Abwägung ist für die Festsetzung der Bauleitpläne Flächennutzungsplan und Bebauungsplan vorgesehen (§ 1 BauGB). Bei der Planaufstellung sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.⁸ Hierfür hat die Rechtsprechung folgende allgemeine Grundsätze für die Anwendung dieses Abwägungsgebotes entwickelt:

Grundsätzlich wird der Gemeinde bzw. der Planfeststellungsbehörde eine gerichtlich nur beschränkt überprüfbare planerische Gestaltungsfreiheit eingeräumt. Diese Gestaltungsfreiheit betrifft vor allem das Ergebnis der Abwägung: Es gibt nicht nur eine richtige Entscheidung, sondern es können unterschiedliche Abwägungsergebnisse rechtmäßig sein.

Die Aufhebung eines Verwaltungsakts kann nicht beansprucht werden, wenn Verfahrensvorschriften verletzt sind, die Verletzung die Entscheidung in der Sache aber nicht beeinflusst hat (§ 46 VwVfG). Deshalb bleiben Verfahrensfehler bei gebundenen Entscheidungen in der Regel folgenlos. Ist der Behörde aber ein Planungsermessen eingeräumt, können Verfahrensfehler auch dann zur Aufhebung einer angegriffenen Entscheidung führen, wenn das Ergebnis als solches rechtmäßig sein kann.

⁸ So § 1 Abs. 7 BauGB. Nach § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG und § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG sind die von den Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. In § 35 Abs. 2 Satz 1 KrWG ist lediglich die Planfeststellungsbedürftigkeit der Errichtung und des Betriebs von Deponie geregelt, jedoch wird darin allgemein gesetzlicher Planungsauftrag gesehen, vgl. nur *Mann*, in: *Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG*, 4. Auflage 2019, § 36 Rn. 6 ff.

Vor diesem Hintergrund hat die Rechtsprechung für planerische Abwägungen eine spezifische Abwägungsfehlerlehre entwickelt. Danach verlangt eine rechtsfehlerfreie Abwägung,

1. dass eine unvoreingenommene Abwägung überhaupt stattfindet und sich die Behörde nicht für gebunden hält,
2. dass eine vollständige Zusammenstellung des Abwägungsmaterials stattfindet, dass also in die Ermittlung und Abwägung alle für und gegen das Vorhaben sprechenden Gesichtspunkte (Tatsachen, die berührten öffentlichen und privaten Belange, Einwendungen, Möglichkeiten des Ausgleichs oder der Kompensation von Nachteilen durch Auflagen usw.) einbezogen werden, die nach Lage der Dinge für die Entscheidung Bedeutung haben können,
3. dass die betroffenen öffentlichen und privaten Interessen und Belange zutreffend gewichtet werden, wobei einschlägige gesetzliche Zielsetzungen und Gewichtungsvorgaben beachtet werden, und
4. dass ein gerechter Ausgleich geschaffen wird, der die Belange ihrem Gewicht entsprechend gegeneinander und untereinander ins Verhältnis setzt und in einen inhaltlich ausgewogenen Plan mündet, der ggf. flankierende Schutzmaßnahmen trifft.⁹

Die im Rahmen einer solchen Abwägung zu berücksichtigenden Belange werden gesetzlich vorgegeben (z. B. § 1 Abs.6 BauGB).

Das Ergebnis der Abwägung wird in einer Begründung zum Bauleitplanentwurf dargestellt (vgl. § 2a BauGB). Es besteht regelmäßig in einer rein verbalen Abwägung der jeweiligen Belange.

⁹ So *Wysk*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Auflage 2019, § 74 Rn. 99 mit Nachweisen aus der Rechtsprechung, insbesondere den Leitentscheidungen BVerwGE 48, 56, 59 ff und 56, 110, 116 ff. Vgl. ferner Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 114 Rn. 34 ff., 35.

bb) Nachvollziehende Abwägung

Als nachvollziehende Abwägung wird eine Abwägungsentscheidung bezeichnet, bei der die Behörde gegenläufige Belange gegeneinander abzuwägen hat, ihr aber kein planerischer Gestaltungsspielraum eingeräumt ist. Musterbeispiel ist die Prüfung, ob einem privilegierten Vorhaben im Außenbereich öffentliche Belange entgegenstehen (§ 35 Abs. 1 BauGB). Dafür ist nach der Rechtsprechung eine nachvollziehende Abwägung zwischen dem jeweils berührten öffentlichen Belang und dem Interesse an der Verwirklichung des Vorhabens durchzuführen. Das Ergebnis der Abwägung hängt vom jeweiligen Gewicht der Belange ab.

Bei einer nachvollziehenden Abwägung geht es letztlich um die Feststellung einer rechtlich vorgegebenen, „richtigen“ Entscheidung, welcher Belang im konkreten Fall überwiegt. Das Ergebnis der nachvollziehenden Abwägung unterliegt deshalb anders als die planerische Abwägung in vollem Umfang der gerichtlichen Kontrolle.¹⁰

Das Ergebnis einer solchen nachvollziehenden Abwägung ist in der Regel in der Begründung des daraus resultierenden Verwaltungsaktes darzustellen (vgl. § 37 VwVfG). Es besteht regelmäßig in einer rein verbalen Abwägung der jeweiligen Belange.

Allerdings kann die Aufhebung eines solchen Verwaltungsaktes wegen Verletzung von Verfahrensvorschriften nicht verlangt werden, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat (§ 46 VwVfG).

cc) Beurteilungsspielraum und Einschätzungsprärogative

Jenseits des Planungsermessens sind behördliche Entscheidungsspielräume anerkannt, wenn Behörden ein Beurteilungsspielraum

¹⁰ Vgl. nur *Gierke*, in: Brügmann, BauGB, 11. Lfg. 2019, § 1 Rn. 1519; BVerwG, Urteil vom 18.08.2005, 4 C 13.04, BVerwGE 124, 132, Rn. 35, jeweils m.w.N. Vgl. ferner zu vollständig gerichtlich überprüfbaren Entscheidungen die Beispiele bei Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 114 Rn. 27.

eingräumt ist oder wenn sich eine behördliche Einschätzungsprärogative aus der Natur der Sache ergibt.

Ein Beurteilungsspielraum der Exekutive ist für Risikoentscheidungen im Atomrecht anerkannt.

Die Rechtsprechung begründet dies damit, dass Gefahren und Risiken praktisch ausgeschlossen sein müssen, was nach dem Maßstab des Standes von Wissenschaft und Technik zu beurteilen sei. Dazu müsse die Exekutive Unsicherheiten bei der Risikoermittlung und -bewertung durch hinreichend konservative Annahmen Rechnung tragen. Sie dürfe sich nicht auf eine herrschende Meinung verlassen, sondern müsse alle vertretbaren wissenschaftlichen Erkenntnisse in Erwägung ziehen. Damit trage nach der Normstruktur der atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen die Exekutive die Verantwortung für die Risikoermittlung und -bewertung, sie habe dabei die Wissenschaft zu Rate zu ziehen. Daraus folge, dass es nicht Aufgabe der Gerichte sein könne, die der Exekutive zugewiesene Wertung wissenschaftlicher Streitfragen durch eine eigene Bewertung zu ersetzen. Die Gerichte seien vielmehr darauf beschränkt zu überprüfen, ob die der behördlichen Beurteilung zugrunde liegende Risikoermittlung und -bewertung auf einer ausreichenden Datenbasis beruhe und dem Stand von Wissenschaft und Technik im Zeitpunkt der Behördenentscheidung Rechnung trage, die Behörde also im Hinblick auf die Ergebnisse des von ihr durchgeführten Genehmigungsverfahrens ihre Überzeugung von Rechts wegen haben durfte.¹¹

Ferner hat die Rechtsprechung zum naturschutzrechtlichen Tötungsverbot eine auf den Grenzen des wissenschaftlichen Erkenntnisstandes beruhende Einschätzungsprärogative der Exekutive anerkannt. Diese bedarf im Unterschied zu einem Beurteilungsspielraum keiner gesetzlichen Ermächtigung. Sie ergibt sich schlicht daraus, dass es an einem Maßstab zur sicheren Unterscheidung von richtig und falsch

¹¹ BVerwG, Urt. v. 19.12.1985, 7 C 65.82, BVerwGE 72, 300 = NVwZ 1986, 208, 212 (Wyl); BVerwG, Beschl. v. 08.01.2015, 7 B 25.13, BeckRS 2015, 40925, Rn. 11 (Standort-Zwischenlager Brunsbüttel). Vgl. ferner Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 114 Rn. 23 ff., 35.

fehlt. Weil nichts dafür spricht, dass die gerichtliche Einschätzung wissenschaftlich ungeklärter ökologischer Zusammenhänge eher richtig ist als die der Behörde, kann die gerichtliche Kontrolle insofern nicht zum Schutz der Rechte der Betroffenen beitragen.¹²

Die behördliche Einschätzungsprärogative hat zur Folge, dass die behördlichen Annahmen auch ohne eine gesetzliche Beurteilungsermächtigung einer nur eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind. Die gerichtliche Kontrolle ist darauf beschränkt, ob die Einschätzungen der Behörde im konkreten Einzelfall fachlich vertretbar sind und nicht auf einem unzulänglichen oder gar ungeeigneten Bewertungsverfahren beruhen. Das Gericht bleibt verpflichtet zu prüfen, ob im Gesamtergebnis die fachbezogenen Untersuchungen sowohl in ihrem methodischen Vorgehen als auch in ihrer Ermittlungstiefe ausreichen, um die Behörde in die Lage zu versetzen, die gesetzlichen Voraussetzungen sachgerecht zu prüfen.¹³

Danach werden Beurteilungsspielraum und Entscheidungsprärogative zwar verfassungsrechtlich unterschiedlich begründet. Um einen effektiven Rechtsschutz und eine effektive gerichtliche Kontrolle des Behördenhandelns zu gewährleisten, werden beide aber nur im Ausnahmefall anerkannt. Sie sind ferner beide der gerichtlichen Kontrolle nicht entzogen, jedoch verlagert sich die gerichtliche Kontrolle von einer Ergebniskontrolle auf eine Verfahrenskontrolle: Die Gerichte entscheiden nicht, ob das Ergebnis richtig ist, sondern ob die Behörde von Rechts wegen zu dem Ergebnis kommen durfte.

Dabei ergeben sich Maßstäbe für Inhalt und Intensität der gerichtlichen Überprüfung aus dem jeweiligen materiellen Recht.¹⁴ So kommt

¹² BVerfG, Beschluss vom 23.10.2018, 1 BvR 2523/13 u.a., BVerfGE 149, 407, Rn. 22 f.

¹³ So OVG Lüneburg, Urteil vom 27.08.2019, 7 KS 24/17, Rn. 250, mit Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 23.04.2014, 9 A 25.12; Urteil vom 06.11.2013, 9 A 14.12; Urteil vom 28.03.2012, 9 A 22.11, und Urteil vom 27.06.2013, 4 C 1.12. Diese Rechtsprechung habe auch nach dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23.10.2018 Bestand, auch wenn die behördliche Einschätzungsprärogative der Verwaltung nicht explizit eingeräumt sei, sondern sich schlicht aus dem Fehlen eines Maßstabs zur sicheren Unterscheidung von richtig und falsch ergebe (a.a.O. Rn. 251).

¹⁴ So zutreffend Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl. 2019, § 114 Rn. 28a mit Hinweis auf BVerfGE 88, 59 = NVwZ 1993, 666.

es nach dem Atomrecht darauf an, ob die Behörde ihrer Bewertung eine vollständige Datenbasis zu Grunde gelegt und diese willkürfrei bewertet hat (s.o.).

Auch hier erfolgen die erforderlichen Bewertungen üblicherweise im Rahmen einer verbalargumentativen Begründung. Sie erfordert allerdings eine ausreichende wissenschaftliche Fundierung.

dd) Planfeststellung von Endlagern nach § 9 b AtG a. F.

Für die Planfeststellung von Infrastrukturvorhaben im Fachplanungsrecht wendet die Rechtsprechung die Anforderungen an planerische Abwägungen an.¹⁵ Das gilt auch für konventionelle Deponien, auch wenn das Kreislaufwirtschaftsgesetz kein ausdrückliches Abwägungsgebot enthält.¹⁶ Deshalb hätte es nahe gelegen, dass die Rechtsprechung diese Grundsätze auch auf die Planfeststellung von Endlagern nach § 9 b AtG a.F. angewendet hätte.

Im Klageverfahren gegen die Planfeststellung des Endlagers Konrad ist dem entsprechend unter anderem vorgetragen worden, dass die Standortauswahl für dieses Endlager fehlerhaft gewesen sei, weil eine den gesetzlichen Anforderungen des Abwägungsgebots entsprechende Zusammenstellung des Abwägungsmaterials gefehlt habe und Standortalternativen nicht ausreichend geprüft worden seien.

Dem hielt die Rechtsprechung jedoch entgegen, dass erstens die Planfeststellung eines Endlagers ebenso wie die Genehmigung einer Kernspaltungsanlage keine Planungsentscheidung, sondern eine gebundene Entscheidung sei, für die das fachplanerische Abwägungsgebot

¹⁵ Z. B. Betriebsanlagen einer Eisenbahn nach § 18 AEG, Fernstraßen nach § 17 FStrG, Abfalldeponien nach § 35 Abs. 2 KrWG, jeweils i.V.m. §§ 72 ff VwVfG. Nach § 18 Abs. 1 Satz 2 AEG und § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG sind die von den Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.

¹⁶ In § 35 Abs. 2 Satz 1 KrWG ist lediglich die Planfeststellungsbedürftigkeit der Errichtung und des Betriebs von Deponie geregelt, jedoch wird darin allgemein gesetzlicher Planungsauftrag gesehen, vgl. nur *Mann*, in: *Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG*, 4. Auflage 2019, § 36 Rn. 6 ff.

mit all seinen Auswirkungen nicht gelte. Zweitens sei die Standortfestlegung Sache des Betreibers der Anlage. Im atomrechtlichen Planfeststellungsverfahren sei lediglich über die Geeignetheit des vom Betreiber gewählten Standorts zu entscheiden. Nach den Vorgaben des Atomgesetzes a. F. konnte somit nicht ein fehlendes Verfahren zur Standortwahl, sondern allein die Nichtbeachtung drittschützender Anforderungen des Atomgesetzes eine Rechtsverletzung eines Klägers herbeiführen.¹⁷

Diese Rechtsprechung ist für ein Endlager, dessen Standort durch Bundesgesetz festgelegt wurde, durch die Neuregelung des Standortauswahlverfahrens überholt (vgl. § 9b Abs. 1a AtG und die Regelungen des StandAG). Sie zeigt jedoch, dass die für das Bau- und Fachplanungsrecht anerkannte Abwägungsfehlerlehre nicht unbesehen auf andere Bereiche übertragen werden kann.

b) Schlussfolgerungen für die geowissenschaftliche Abwägung

Die im Rahmen des StandAG geforderte geowissenschaftliche Abwägung hat danach am ehesten den Charakter einer nachvollziehenden Abwägung, wobei der BGE ein geowissenschaftlicher Beurteilungsspielraum eingeräumt ist.

Das ergibt sich aus den gesetzlichen Anforderungen des StandAG unter Berücksichtigung der anerkannten Auslegungsmethoden. Danach handelt es sich zwar um eine Abwägung, aber um eine Abwägung ohne planenden Charakter [aa]). Dem BGE ist zwar ein Entscheidungsspielraum eingeräumt; dieser entspricht aber am ehesten einem fachlichen Beurteilungsspielraum [bb]).

aa) Geowissenschaftliche Abwägung ohne Planungscharakter

Zunächst verlangt das StandAG eine Abwägung explizit. Die Rechtsprechung zu § 9b AtG a. F. ist deshalb auf das StandAG nicht übertragbar.

¹⁷ BVerwG, Beschl. v. 26.03.2007, 7 B 74.06, Rn. 14, NVwZ 2007, 837, 838 ff.; ähnlich bereits OVG Lüneburg, Urt. v. 08.03.2006, 7 KS 128/02, DVBL 2006, 1044, 1048 ff.

Sodann unterscheidet das StandAG zwischen einer geowissenschaftlichen Abwägung mit den speziellen geowissenschaftlichen Abwägungskriterien und einer planungswissenschaftlichen Abwägung, für die besondere Abwägungskriterien geregelt sind (§ 25 mit Anlage 12 zum StandAG). Dazu gehört unter anderem die Bewertung von Nutzungskonkurrenzen, also die Bewertung und Gewichtung gegenläufiger öffentlicher Belange.

Eine planungswissenschaftliche Abwägung soll ferner nur erfolgen, soweit sich eine Einengung nicht bereits aus der Anwendung der geowissenschaftlichen Kriterien ergibt (§ 25 Satz 1 StandAG).¹⁸ Eine Abwägung der planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien mit geowissenschaftlichen Abwägungskriterien erfolgt nicht (§ 25 Satz 4 StandAG).

Daraus ergibt sich, dass geowissenschaftliche und planungswissenschaftliche Abwägung strikt voneinander zu trennen sind. Die planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien gemäß Anlage 12 zum StandAG dürfen deshalb im Rahmen der geowissenschaftlichen Abwägung nicht herangezogen werden.

Daraus folgt zugleich, dass es sich bei der Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien anders als bei Planungsentscheidungen nicht um eine planende und gestaltende Aufgabe handelt, bei der alle nach Lage der Dinge relevanten Belange in die Abwägung einzubeziehen sind. Erforderlich ist vielmehr eine rein geowissenschaftliche und im Hinblick auf die Eignung für einen Endlagerstandort sicherheitsgerichtete Abwägung. Gestaltungsaufgaben wie etwa eine Priorisierung und räumliche Zuordnung von sich gegenseitig ausschließenden Nutzungsinteressen sind damit nicht verbunden. Eine planerische Gestaltungsfreiheit ist der BGE im Rahmen der geowissenschaftlichen Abwägung damit nicht eingeräumt.

¹⁸ In Verbindung mit § 14 Abs. 1 Satz 4 (Phase 1 Schritt 2), § 16 Abs. 2 Satz 2 (Phase 2) und § 18 Abs. 2 Satz 2 StandAG (Phase 3).

Es dürfte sich vielmehr um eine nachvollziehende Abwägung handeln. Als solche ist sie grundsätzlich vollständig gerichtlich überprüfbar [s.o. III.1. a) bb)], soweit der BGE kein Beurteilungsspielraum eingeräumt ist (dazu sogleich).

In der Literatur wird vertreten, dass das Gesetz der BGE einen Abwägungsspielraum eröffne, weil die gesetzlichen Kriterien nicht zwangsläufig eine bestimmte Abwägungsentscheidung vorgeben würden. Die Abwägung beziehe sich zwar nicht wie sonst im Planungsrecht auf heterogene Belange, sondern allein auf sicherheitsgerichtete Kriterien. Insofern könnte auch eine Beurteilungsermächtigung bzw. eine Einschätzungsprärogative in Betracht kommen. Damit ließe sich aber der Begriff der Abwägung nicht vereinbaren. Gegen eine Beurteilungsermächtigung spreche auch, dass vor dem Hintergrund der im StandAG vorgesehenen gesetzlichen Festlegungen der Exekutive gerade keine letztverbindliche Beurteilung und Bewertung zugebilligt werden solle. Man werde deshalb einen Abwägungsspielraum anerkennen müssen, der zwar durch die gesetzlichen Kriterienkataloge vorstrukturiert sei, auf den sich auf der Ebene der Rechtskontrolle gleichwohl eine sinngemäße Anwendung der Abwägungsfehlerlehre anbiete.¹⁹

Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass allein aus der Verwendung des Begriffs der Abwägung noch nicht auf ein Planungsermessen geschlossen werden kann. Vielmehr ist, wie dargelegt, auch die Rechtsfigur der nachvollziehenden Abwägung ohne Planungsermessen in der Rechtsprechung etabliert. Sie ist im Hinblick auf das Gebot effektiven Rechtsschutz der verfassungsrechtliche Normalfall.

Ferner ermächtigt das StandAG die BGE nicht dazu, die gesetzlichen Indikatoren und Kriterien nach eigenen Planungszielen zu gewichten. Das ist Wesensmerkmal der planerischen Abwägung einer Gemeinde, die dabei Prioritäten setzen und sich je nach politischer Zusammensetzung ihrer Gremien für oder gegen eine bestimmte Gestaltung ihrer Entwicklung entscheiden darf.

¹⁹ So *Wollenteit*, in: Frenz, Atomrecht, 2019, StandAG § 24 Rn. 6.

Das StandAG gibt vielmehr nur ein eindimensionales Ziel vor: Mit Hilfe der geowissenschaftlichen Abwägung wird jeweils bewertet, ob in einem Gebiet eine günstige geologische Gesamtsituation vorliegt (§ 24 Abs. 1 Satz 1 StandAG). Ein Entscheidungsspielraum kommt danach nur in Betracht, wenn und soweit die Geowissenschaft keine eindeutigen Ergebnisse verlangt.

Das ähnelt inhaltlich den Entscheidungsspielräumen der Verwaltung in den Fällen, in denen ein Beurteilungsspielraum bzw. eine Entscheidungsprärogative anerkannt ist (dazu sogleich).

Solche Entscheidungen können auch durchaus als Abwägung bezeichnet werden. Insoweit ist nicht erkennbar, weshalb der gesetzliche Begriff der Abwägung mit der Einräumung eines Beurteilungsspielraums oder einer Einschätzungsprärogative unvereinbar sein soll. Vielmehr wird es häufig vorkommen, dass im Rahmen eines Beurteilungsspielraums oder einer Einschätzungsprärogative die Vor- und Nachteile alternativer Bewertungsmöglichkeiten gegeneinander abgewogen werden müssen.

bb) Entscheidungsspielräume der BGE

Das StandAG enthält eine detaillierte Auflistung der Abwägungskriterien. Es legt ferner für viele bewertungsrelevante Eigenschaften und Indikatoren strikte Vorgaben. Diese sind teils zahlenmäßig, durch Grenz- oder Schwellenwerte bestimmt, teils durch vorgegebene Bewertungsgruppen (günstig / bedingt günstig / weniger oder ungünstig).

Diese Vorgaben hat die BGE strikt zu beachten. Ausnahmen können sich ergeben, wenn die Anlagen 1 bis 11 zum StandAG für einzelne bewertungsrelevante Eigenschaften oder Indikatoren unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten und deren Konkretisierung auf Grund einer Beurteilungsermächtigung oder wegen einer schlichten Entscheidungsprärogative der BGE überlassen bleiben soll oder muss.

Keine Bewertungsvorgaben enthält das StandAG dagegen für die Abwägung und Gewichtung verschiedener bewertungsrelevanter Eigenschaften und Indikatoren desselben Kriteriums. Entsprechendes gilt für die Gewichtung der Kriterien untereinander. Ferner ist unklar, ob und inwieweit die Zusammenfassung einzelner Kriterien zu den Kriteriengruppen des § 24 Abs. 3, 4 und 5 StandAG eine Bewertungs- und Gewichtungsvorgabe enthält.

Insoweit folgt aus dem Gebot der Ermittlung von Teilgebieten²⁰ eine Ermächtigung der BGE, fachlich geeignete Bewertungsmaßstäbe zu entwickeln. Dafür steht der BGE ein fachlicher Beurteilungsspielraum zu.

Das StandAG enthält insoweit ein fachspezifisches Abwägungsgebot. Anders als das planerische Abwägungsgebot verleiht dies der BGE zwar keine planerische Gestaltungsfreiheit. Es ermächtigt die BGE aber, die für die geowissenschaftliche Abwägung erforderlichen Bewertungsschritte auszuarbeiten, soweit sie für die gesetzlich geforderten Vorschläge erforderlich, aber nicht durch die Regelungen des StandAG vorgegeben sind.

Diese aus dem Begriff der Abwägung abgeleitete Beurteilungsermächtigung wird durch die Gesetzssystematik bestätigt.

So hat der Gesetzgeber für die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien auf der untersten Ebene der Indikatoren und bewertungsrelevanten Eigenschaften noch ausdrücklich Wertungsgruppen geregelt. Auf den höheren Ebenen hat er darauf aber verzichtet.

Dagegen hat der Gesetzgeber für die 11 planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien in Anlage 12 zum StandAG nicht nur Wertungsgruppen vorgegeben (günstig / bedingt günstig / weniger günstig),

²⁰ Ähnlich für die Ermittlung von Standortregionen in Phase 1 Schritt 2 § 14 Abs. 1 Satz 3 StandAG, für die Ermittlung von Standorten für die untertägige Erkundung in Phase 2 § 16 Abs. 2 Satz 1 StandAG und für die Standortentscheidung in Phase 3 § 18 Abs. 2 Satz 1 StandAG.

sondern die Abwägungskriterien in drei Gewichtungsgruppen eingeteilt. Danach ist die Gewichtungsgruppe 1 am stärksten, die Gewichtungsgruppe 2 am zweitstärksten und die Gewichtungsgruppe 3 mit der geringsten Gewichtung zu werten (§ 25 Satz 3 StandAG). Im Unterschied dazu hat der Gesetzgeber die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien zwar in drei Gruppen zusammengefasst, von einer ausdrücklichen Gewichtung aber abgesehen.

Insoweit unterscheidet sich die gesetzliche Regelung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien auch von den Empfehlungen des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd).²¹ Zwar entsprechen die in den Anlagen 1 bis 10 zum StandAG geregelten Kriterien den vom AkEnd empfohlenen geowissenschaftlichen Abwägungskriterien weitgehend. Der AkEnd hatte die Kriterien aber noch auf Grundlage der erfahrungsbasierten Einschätzung der AkEnd-Mitglieder (ähnlich wie die planungswissenschaftlichen Kriterien in Anlage 12 zum StandAG) in drei Gewichtungsgruppen eingeteilt.²² Diese Gewichtungsgruppen entsprechen den mittlerweile in den Absätzen 3 bis 5 des § 24 StandAG zusammengefassten Kriteriengruppen.

Nach den AkEnd-Empfehlungen sollten die Kriterien der zweiten Gewichtungsgruppe mit geringerem Gewicht in die Gesamtbewertung eingehen als diejenigen der ersten. Der dritten Gruppe sollte das geringste Gewicht zukommen.²³ Darüber hinaus enthielten die AkEnd-Empfehlungen weitere Empfehlungen für die Aggregation der Einzelergebnisse der Abwägungskriterien, stellten aber dafür keine formalisierten Regeln auf. Wegen der Heterogenität der in die Bewertung einfließenden Aspekte und wegen der zum Zeitpunkt der Abwä-

²¹ AkEnd, Auswahlverfahren für Endlagerstandorte, Empfehlungen des AkEnd, Dezember 2002, veröffentlicht als K-MAT 1 der Endlagerkommission unter https://www.bundestag.de/endlager-archiv/blob/281906/c1fb3860506631de51b9f1f689b7664c/kmat_01_akend-data.pdf.

²² AkEnd-Empfehlungen 2002, S. 103 f., 106 ff.

²³ AkEnd-Empfehlungen 2002, S. 104.

gung gegebenen Informationslage hielt es der AkEnd vielmehr für geboten, die Zusammenführung der Einzelbewertungen aus den drei Gewichtungsgruppen verbalargumentativ vorzunehmen.²⁴

In der Arbeitsgruppe 3 der Endlagerkommission wurde die Einteilung in Gewichtungsgruppen durch den AkEnd zunächst noch beibehalten.²⁵ Im Abschlussbericht ist dagegen der Begriff der Gewichtungsgruppen durch denjenigen der Kriteriengruppen ersetzt worden. Der Abschlussbericht enthält auch – ebenso wie das StandAG – keine Empfehlungen zur Gewichtung und Aggregation der Kriterien mehr. Vielmehr hielt die Endlagerkommission einen verbalargumentativen Abwägungsprozess für erforderlich, aber formale Aggregationsregeln nicht für zielführend.²⁶

Das ist aus unserer Sicht so zu verstehen, dass der Gesetzgeber im Anschluss an die Empfehlungen der Endlagerkommission noch weitergehend als der AkEnd bewusst auf abstrakte und generelle Vorgaben verzichtet hat, um die geowissenschaftliche Bewertung der Kriterien im Hinblick auf das gesetzlich vorgegebene Ziel, die Feststellung einer günstigen geologischen Gesamtsituation für die Festlegung der Gebiete für die nächsten Schritte des Standortauswahlverfahrens, nicht durch starre Vorgaben einzuschränken. Vielmehr geht der Gesetzgeber offenbar davon aus, dass sich aus der Zusammenstellung und Sichtung des Abwägungsmaterials nach Maßgabe der gesetzlichen Abwägungskriterien die nach Lage der Dinge erforderlichen Bewertungsschritte besser beurteilen lassen, als wenn er vorab Gewichtungs- oder Aggregationsregeln vorgeben würde, anhand derer die günstige geologische Gesamtsituation quasi mathematisch abzuleiten wäre.

²⁴ AkEnd-Empfehlungen 2002, S. 105.

²⁵ Vgl. das Papier der Vorsitzenden der AG 3 zu Geowissenschaftlichen Kriterien, Stand 29.12.2015, K-Drs. 157, S. 18, https://www.bundestag.de/endlager-archiv/blob/400560/54d57ad1d4af563835f4e2614501cdac/drs_157-data.pdf.

²⁶ So die Zusammenfassung in Kap. 4.3.2, BT-Drs. 18/9100, S. 49, und der ausführliche Bericht in Kap.6.5.3 und 6.5.6, BT-Drs. 18/9100, S. 251, vor allem S. 258 f.

Das wird auch durch die Gesetzesbegründung bestätigt. Danach soll im Rahmen einer verbalargumentativen Abwägung ermittelt werden, in welchen Gebieten eine für die Sicherheit des Endlagers günstige Gesamtsituation vorliegt. In jedem Prozessschritt sind für die darin betrachteten Gebiete alle Anforderungen entsprechend dem jeweiligen Informationsstand zu prüfen. Auch Kombinationswirkungen können abwägungsrelevant sein. Eine rechnerische Gesamtbewertung ist bewusst nicht vorgesehen.²⁷

Wenn der Gesetzgeber somit bewusst darauf verzichtet, eine weitergehende Bewertungsmatrix vorzugeben, um eine Prüfung nach dem im jeweiligen Prozessschritt erreichten Informationsstand zu prüfen, bedeutet dies zwangsläufig, dass er die nicht selbst getroffenen Bewertungen zunächst dem Vorhabenträger überlässt. Letztlich entscheidet aber ohnehin der Gesetzgeber über die weiter zu erkundenden Standortregionen (§ 15 Abs. 3 StandAG). Er kann also von den Bewertungen der BGE abweichen und etwaigen abweichenden Empfehlungen des BfE (§ 15 Abs. 2 Satz 1 StandAG) folgen oder eine eigene Bewertung vornehmen.

Die BGE hat damit einen geowissenschaftlichen Beurteilungsspielraum, insbesondere

- bezüglich der Bewertung der gesetzlich geregelten Indikatoren und bewertungsrelevanten Eigenschaften dahingehend, ob und inwieweit ein Kriterium erfüllt ist, soweit sich dies nicht unmittelbar aus den Wertungsgruppen der Anlagen 1 bis 11 StandAG ergibt,
- wie, insbesondere in welchen Abstufungen, der Erfüllungsgrad eines Kriteriums bewertet wird (z. B. Definition von Wertungsgruppen oder Bewertungsskalen),
- wie die Kriterien untereinander gewichtet werden,

²⁷ BT-Drs. 18/11398, S. 71 (dazu oben II.4.).

- wie und gegebenenfalls nach welchem Bewertungsschema die Teilgebiete, die sich als günstig erweisen, ermittelt werden und
- wie die Unterscheidung von Teilgebieten und sonstigen Gebieten dargestellt wird (z.B. Wertungsgruppen oder Rankings, vgl. dazu näher unten IV.3).

Im Rahmen dieses Spielraums kann und sollte die BGE auch die Empfehlungen des AkEnd hinsichtlich der Gewichtung der Kriterien verschiedener Kriteriengruppen und der Bewertung der Kriterien berücksichtigen. Sie ist daran aber nicht gebunden. Entscheidend ist jeweils die eigene fachliche Beurteilung unter Berücksichtigung des allgemeinen wissenschaftlichen Erkenntnisstandes.

Wichtig sind dabei jeweils folgende Vorgaben:

- Die Bewertung darf allein nach geowissenschaftlichen Kriterien erfolgen. Sonstige Aspekte (konkurrierende Nutzungen, Bevölkerungsdichte, Akzeptanz, Kosten, etc.) spielen keine Rolle.
- Die technische Ausgestaltung des Endlagersystems spielt in Phase 1 Schritt 1 allenfalls eine untergeordnete Rolle. Mit zunehmender Verfeinerung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen in nachfolgenden Phasen gewinnt das sicherheitsrelevante Zusammenspiel zwischen geowissenschaftlichen Gegebenheiten und technischen Möglichkeiten zunehmend an Bedeutung.
- Zur Ermöglichung eines partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens (§ 1 Abs. 2 S. 1 StandAG) sind alle für die getroffene Auswahl entscheidungserheblichen Tatsachen und Erwägungen nachvollziehbar darzustellen (§ 13 Abs. 2 Satz 4 StandAG). Damit soll die Bewertung für Dritte nachvollziehbar werden (Transparenz und Partizipation). Ferner soll die Entscheidungsgrundlage dokumentiert werden, um ggf. bei späteren neueren

Erkenntnissen einen Rücksprung und eine Korrektur der möglicherweise als fehlerhaft identifizierten Entscheidung zu erleichtern (selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren).

- Die Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien muss am Ende jeder Phase eine Entscheidung des Gesetzgebers ermöglichen. Aufgabe der BGE ist die Erarbeitung eines Vorschlags, also eine Empfehlung, nicht die Entscheidung selbst. Der begründete Vorschlag sollte deshalb stets auch etwaige naheliegenden Fragen nach Alternativen und deren Vor- und Nachteile beantworten können.

2. Gegenstand und Schrittfolge der Abwägung

Der Gegenstand, der nach Maßgabe der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien zu beurteilen ist, ergibt sich aus dem jeweiligen Stadium des Standortauswahlverfahrens wie folgt:

- Phase 1 Schritt 1: durch Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen identifizierte Gebiete,
- Phase 1 Schritt 2: Teilgebiete,
- Phase 2: Standortregionen für übertägige Erkundung,
- Phase 3: Standorte für untertägige Erkundung.

Der Gegenstand, auf den die Abwägungskriterien anzuwenden sind, ist damit jeweils ein Gebiet. Gebiete werden im StandAG definiert als sämtliche hinsichtlich ihrer Eignung als Endlagerstandort zu bewertenden räumlichen Bereiche innerhalb Deutschlands. Ein Gebiet umfasst die übertägigen Flächen und die darunterliegenden Gesteinsformationen (§ 2 Nr. 6 StandAG). Neben den identifizierten Gebieten (§ 13 Abs. 2 Satz 2 StandAG) und den Teilgebieten sind auch Standortregionen und Standorte Gebiete im Sinne des StandAG (vgl. die Begriffsbestimmungen in § 2 Nr. 18 bis 20 StandAG).

Gebiete im Sinne des StandAG sind damit nicht nur geografische Flächen, sondern umfassen auch den darunter liegenden geologischen Raum. Diese Gebiete werden im Lauf des Standortauswahlverfahrens immer kleiner und immer präziser beschreibbar.

Die Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien beinhaltet jeweils eine vergleichende Bewertung der im jeweils vorangehenden Schritt ermittelten Gebiete. Sie kann und soll aber auch jeweils zu einer Verkleinerung der Gebiete führen, ausgehend von den durch Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen identifizierten Gebieten über Teilgebiete und Standortregionen zu konkreten Standorten.

Eine Verkleinerung ist nicht erforderlich, wenn sich schon aus der jeweiligen Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen hinreichend klein bemessene Gebiete für den nächsten Schritt bzw. die nächste Phase ergeben.

In Phase 1 Schritt 1 ergeben sich die Gebiete, auf die die geowissenschaftlichen Abwägungskriterien anzuwenden sind, aus der vorangegangenen Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen. Die so ermittelten Gebiete werden nach dem Gesetzeswortlaut in § 13 Abs. 2 Satz 2 StandAG als „identifizierte Gebiete“ bezeichnet.

Hier kann es sein, dass sich die identifizierten Gebiete unmittelbar als Teilgebiete eignen, aus denen die BGE durch Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien diejenigen ermitteln kann, die sich auf Basis der Abwägung als günstig erweisen (§ 13 Abs. 2 Satz 2 StandAG). Dann kann sich die Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien auf einen bloßen Vergleich der zuvor identifizierten Gebiete und die Bewertung, welche dieser Gebiete sich als günstig erweisen, beschränken.

Fraglich ist, ob das im Rahmen der geowissenschaftlichen Abwägung zu ermittelnde Gebiet mit einem der nach Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen identifizierten Gebiet identisch sein muss oder davon abweichend zugeschnitten werden darf oder gegebenenfalls muss.

Diese Frage kann sich insbesondere dann aufdrängen, wenn die identifizierten Gebiete eine sehr unterschiedliche Größe aufweisen und sich innerhalb eines vergleichsweise großen identifizierten Gebietes verschiedene Gebietsteile mit unterschiedlich günstigen Eigenschaften für ein Endlager befinden.

Das birgt die Gefahr, dass ein besonders günstiger Gebietsteil innerhalb eines großen identifizierten Gebietes nicht angemessen gewürdigt wird. Würde ein derartiges großes Gebiet als untrennbare Einheit betrachtet, würden die besonders günstigen Eigenschaften des günstigen Gebietsteils möglicherweise durch weniger günstige Eigenschaften des restlichen Gebietsteiles relativiert. Das könnte dazu führen, dass kleinere identifizierte Gebiete im Vergleich mit dem großen identifizierten Gebiet als günstiger eingestuft würden und nur die kleineren identifizierten Gebiete als Teilgebiete eingestuft würden, obwohl der besonders günstige Teil des größeren identifizierten Gebietes günstigere Eigenschaften aufgewiesen hätte.

Damit stellt sich im Rahmen der Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägung in Phase 1 Schritt 1 die Frage, ob die identifizierten Gebiete unverändert Gegenstand einer vergleichenden Abwägung sein müssen oder ob vor oder während der Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien auch der optimale geographische Zuschnitt dieser Gebiete erfolgen kann oder muss.

Hier ergibt sich aus dem Ziel des StandAG, den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für ein Endlager zu finden (§ 1 Abs. 2 Satz 1 StandAG), dass sich eine schematische Verwendung der identifizierten Gebiete jedenfalls dann verbietet, wenn diese mit einer Relativierung günstiger Eigenschaften in einem Teil des Gebietes verbunden sein kann.

Unbedenklich erscheint es insoweit, wenn bei den identifizierten Gebieten im Rahmen der Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien Teile unberücksichtigt bleiben, die sich von vornherein als weniger günstig darstellen. Wenn der Zuschnitt der identifizierten Gebiete im Rahmen der Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien so modifiziert wird, dass sich das jeweilige Gebiet optimal darstellt und weniger günstige Teile davon außer Betracht bleiben, also quasi abgeschnitten werden, wird dadurch das Regelungsziel, Teilgebiete zu ermitteln, nicht beeinträchtigt.

Unbedenklich erscheint es ferner, wenn die identifizierten Gebiete von vornherein allein nach der Eignung ihrer jeweils günstigsten Teile und nicht nach ihrer durchschnittlichen Eignung für ein Endlager beurteilt werden.

Sowohl eine Optimierung des räumlichen Zuschnitts als auch eine Bestimmung der günstigsten Teile eines identifizierten Gebietes beinhalten bereits eine Binnendifferenzierung und eine gedankliche Aufteilung eines identifizierten Gebietes in mehrere Teile. Damit stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien ein identifiziertes Gebiet optimiert oder in separat zu beurteilende Teile aufgeteilt werden kann.

Insoweit ergibt sich aus den gesetzlichen Anforderungen zunächst, dass der weitere Zuschnitt der zu vergleichenden Gebiete nur auf Basis der Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien erfolgen darf. Sonstige Kriterien, etwa die in Anlage 12 StandAG geregelten planungswissenschaftlichen Kriterien, dürfen nicht angewandt werden.

Vor diesem Hintergrund kommen für einen von den nach Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen identifizierten Gebieten abweichenden Zuschnitt der zu vergleichenden Gebiete folgende Schrittfolgen in Betracht:

- Jedes Abwägungskriterium bzw. jede bewertungsrelevante Eigenschaft oder jede Bewertungsgröße wird zunächst einzeln für sich auf das gesamte identifizierte Gebiet angewandt. Anschließend werden die sich hieraus ergebenden Karten überlagert und so ermittelt, in welchen Gebieten welche günstigen und welche ungünstigen Werte zusammentreffen.
- Aus den identifizierten Gebieten werden zunächst kleinere Gebietseinheiten definiert. Anschließend werden auf jede Gebietseinheit die Abwägungskriterien angewandt. Schließlich werden die Ergebnisse für jede Gebietseinheit miteinander verglichen.

Die erste Methode erscheint unproblematisch. Sie entspricht im Grundsatz schon dem für die Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen erforderlichen Vorgehen. Der wesentliche Unterschied besteht allein darin, dass die Anwendung eines Kriteriums für sich allein noch nicht zum Ausschluss führen kann, sondern eine weitere Gewichtung und Bewertung verlangt.

Für die zweite Alternative stellt sich vor allem die Frage, nach welchen Kriterien die zu vergleichenden Gebietseinheiten ausgewählt und zugeschnitten werden sollten. Dafür kämen in Betracht:

- Allgemeine geologische Kriterien (z. B. Homogenität des geologischen Untergrunds innerhalb eines Gebietes),
- die Anwendung einzelner oder aller geowissenschaftlicher Abwägungskriterien des § 24 StandAG, quasi im Rahmen einer Vorprüfung, oder
- eine Kombination der vorgenannten Methoden.

Da das StandAG insoweit keine Vorgaben enthält, halten wir grundsätzlich beide Methoden für zulässig. In jedem Fall muss sichergestellt sein, dass die Optimierung oder Aufteilung nicht dazu führt, dass günstige Gebietsteile wegen einer Aufteilung in verschiedene Gebiete oder wegen einer Abwertung durch weniger günstige Teile der Gebietseinheit nicht als Teilgebiete, die sich als günstig erweisen, bewertet werden.

3. Ergebnis der Abwägung: Abstufungen

Ziel der Abwägung ist jeweils die Ermittlung von Teilgebieten (Phase 1 Schritt 1), von Standortregionen (Phase 1 Schritt 2), von Standorten für die untertägige Erkundung (Phase 2) und des Standortvorschlags für ein Endlager (Phase 3).

Das beinhaltet zugleich, dass die jeweils übrigen Gebiete zumindest als „weniger günstig“ eingestuft werden. Ob sie deshalb „nicht günstig“ oder „ungünstig“ sind, ist bestenfalls unerheblich, weil nur die jeweils günstigen Gebiete weiter zu prüfen sind.

Es kann allerdings zwei Gründe für eine mehrgliedrige Abstufung durch die BGE geben:

Erster Grund ist die Überprüfung der Einstufung durch BfE, Öffentlichkeit, Bundesregierung und den Gesetzgeber und die Entscheidungskompetenz des Gesetzgebers. Bei einer nur zweistufigen Abstufung (günstig/weniger günstig) wird nicht erkennbar, wie stark sich die Eignung der jeweiligen Gebiete unterscheidet und ob und weshalb gerade die von der BGE vorgeschlagenen Gebiete als günstig eingestuft werden. Eine mehrgliedrige Abstufung oder ein Ranking erleichtern dem BfE, der Öffentlichkeit, der Bundesregierung und dem Gesetzgeber die Prüfung, wie viele Gebiete weiter untersucht werden sollten, und ob sie der von der BGE vorgeschlagenen Grenzziehung zwischen günstigen und weniger günstigen Gebieten folgen wollen. Ferner kann sich die Diskussion auf diejenigen Gebiete

konzentrieren, die die BGE gerade noch oder gerade nicht mehr als günstig eingestuft hat.

Zweiter Grund ist, dass ein Rücksprung erforderlich werden kann, wenn sich die Erwartungen, auf Grund derer ein Gebiet zunächst als günstig eingestuft wurde, nicht bestätigen. Dann ist eine differenziertere Abstufung hilfreich, um bewerten zu können, ob ein Rücksprung überhaupt erfolgversprechend ist und wenn ja, welche Gebiete stattdessen primär in Betracht kämen.

Dem Gesetzeswortlaut lässt sich zur erforderlichen Abstufung nichts entnehmen. Am Ende des jeweiligen Verfahrensschrittes ist zwar jeweils ein günstiges Gebiet zu identifizieren. Das verlangt aber nicht zwingend eine bloß zweistufige Unterscheidung in günstig / weniger günstig. Vielmehr können günstige Gebiete auch als relativ günstigste Gebiete aus einer Menge von graduell mehr oder weniger günstigen oder ungünstigen Gebieten ausgewählt werden.

Auch der Gesetzesbegründung lässt sich hierzu wenig entnehmen. Das dort genannte Ziel, die Gebiete hinsichtlich ihrer Eignung als Endlagerstandort „vergleichend bewerten zu können“,²⁸ spricht eher für eine mehrstufige Bewertungsskala als für eine Entweder-Oder-Entscheidung.

Nach dem Bericht der Endlagerkommission sollen geologische Sachverhalte „als besser oder weniger gut geeignet“ beurteilt werden. Die Abwägung soll „nicht zum Ausschluss von Gebieten, sondern zur Einordnung von Gebieten in eine Rangfolge relativer Eignung“ führen.²⁹ Ferner soll sich die günstige geologische Gesamtsituation „aus der Summe der Erfüllung oder der Erfüllungsgrade aller Anforderungen“ ergeben.³⁰

Ferner heißt es im Bericht der Endlagerkommission (Hervorhebung diesseits):

„Die abwägende vergleichende Gesamtbetrachtung aller Anforderungen erfolgt mit dem Ziel, Standortregionen bzw. Standorte mit möglichst günstiger Gesamtausprägung ihrer sicherheitsgerichteten

²⁸ BT-Drs. 18/11398, S. 71.

²⁹ BT-Drs. 18/9100, S. 48.

³⁰ BT-Drs. 18/9100, S. 48 und 257.

geologischen Merkmale auszuweisen, Unterschiede anhand sicherheitsbezogener Vorteile und Nachteile der Standortregionen bzw. Standorte transparent zu machen und hieraus eine Auswahl für den jeweils folgenden Prozessschritt abzuleiten. [...] dabei sind auch Änderungen in der anfänglichen Rangfolge sowie Rücksprungmöglichkeiten zu zunächst zurückgestellten Standorten mit zu bedenken.³¹

Hier wird mit dem mehrfach verwendeten Begriff der „Rangfolge“ deutlich, dass sich die Endlagerkommission idealerweise ein Ranking der jeweils verglichenen Gebiete vorstellt. Dazu passt auch der Begriff der „Erfüllungsgrade“ und das hervorgehobene Ziel der Transparenz. Danach dient die Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien nicht nur dazu, günstige von weniger günstigen Gebieten zu trennen, sondern die Gebiete möglichst graduell bewerten zu können, um eine Auswahl zu ermöglichen.

Insoweit spricht auch die Regelungssystematik und der Gesetzeszweck dafür, dass die BGE in ihrem Vorschlag nicht nur zwischen günstigen und weniger günstigen Gebieten unterscheidet. Für die Bewertung des Vorschlags der BGE durch BfE, Bundesregierung und Gesetzgeber sollte zumindest erkennbar werden, welche Gebiete die BGE gerade noch oder gerade nicht mehr als günstig eingestuft hat und womit sie das begründet. Nur so werden sie in die Lage versetzt, den Vorschlag der BGE und die nahe liegenden Alternativen zu diesem Vorschlag substanziell zu prüfen.

Hierzu erscheint ein Ranking zweifellos hilfreich. Auf der anderen Seite lässt sich dem StandAG dazu keine Verpflichtung entnehmen. Es findet sich auch kein Anhaltspunkt für eine entsprechende Auslegung des StandAG, zumal sich auch der Gesetzesbegründung keine entsprechende Anforderung entnehmen lässt.

Schließlich bleibt auch offen, ob ein solches Ranking jedem untersuchten Gebiet eine eigene Position zuweisen sollte, ob ein dreistufiges Ranking (z.B. günstig / bedingt günstig / weniger günstig), eine sechs- oder zehnstufige Noten- oder Punkteskala oder eine sonstige Einteilung und Abstufung, die sich durch Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien ergeben kann, erforderlich wäre.

³¹ BT-Drs. 18/9100, S. 259.

Vor diesem Hintergrund werten wir die Empfehlungen der Endlagerkommission als Empfehlungen für den Vollzug des StandAG, die aber keine Verbindlichkeit entfalten und der BGE in jedem Fall einen weiten Gestaltungsspielraum einräumen.

Letztlich bleibt es damit dem Entscheidungsspielraum der BGE überlassen, ob sie in ihren Vorschlägen für Teilgebiete, Standortregionen oder Standorte lediglich die günstigen Gebiete bezeichnet, ob und inwieweit sie eine weitere Abstufung vornimmt, oder ob sie auf sonstige Weise erläutert, welche alternative Einstufung in Betracht gekommen wäre und weshalb sie die vorgeschlagene Einstufung vorgezogen hat.

Insoweit obliegt es vor allem den Zweckmäßigkeitserwägungen der BGE, gegebenenfalls in Abstimmung mit BfE und BMU eine Darstellungsform zu wählen, die die gesetzlichen Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit erfüllt und einen Zeitverlust durch Nachfragen des BfE oder des BMU, durch Nachprüfungsaufträge an das BfE in Folge der Öffentlichkeitsbeteiligung oder durch Nachforderungen des Gesetzgebers vermeidet. Erläuterungsbedürftig werden voraussichtlich in erster Linie die Einstufungen für diejenigen Gebiete sein, die gerade noch oder gerade nicht mehr in die jeweilige Vorschlagsliste aufgenommen worden sind.