Aufsätze

Dipl.-Ing. *Wolfram König*, Präsident des Bundesamts für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)

Endlagersuche: Das letzte Kapitel der Atomenergienutzung in Deutschland

Spätestens im Jahr 2022 wird nach dem „Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren" (AtG) das letzte Kernkraftwerk in Deutschland abgeschaltet.[1] Dieser Schritt bildet zwar den zentralen Meilenstein für den Atomausstieg in Deutschland. Ungelöst ist jedoch auch nach fast 60 Jahren kommerzieller Atomenergienutzung die sichere Entsorgung der Hinterlassenschaft in Form von hochradioaktiven Abfällen. Das letzte Kapitel des Atomausstiegs stellt uns vor besondere Herausforderungen: Die am Ende der Stromproduktion in rund 1.900 Spezialbehälter lagernden hochgefährlichen Abfälle müssen für uns nur schwer vorstellbare Zeiträume sicher von der Umwelt ferngehalten werden.

Mit der Verabschiedung des novellierten Standortauswahlgesetzes (StandAG) im Jahr 2017 startete die neue Standortsuche für ein Endlager in Deutschland. Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) übt die Rechtsaufsicht über das Verfahren aus und ist Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Verfahren stützt sich dabei insbesondere auf fünf Grundpfeiler: Wissenschaftlichkeit, klare Zuständigkeiten, Zielerreichung, Partizipation und demokratische Legitimation.

I. Voraussetzungen für einen erfolgreichen Suchprozess

Für den Neustart der Endlagersuche war die Entkopplung der Endlagerfrage von der Debatte um den Weiterbetrieb von Atommeilern eine zentrale Voraussetzung. Der gesamtgesellschaftliche und politische Konsens für den Atomausstieg im Jahr 2011 nach der nuklearen Katastrophe in Fukushima ebnete den Weg für diese Entkopplung. Es war endlich möglich, sowohl Kritiker*innen als auch Befürworter*innen der Atomenergie mit ihrem jeweiligen Wissen an einen Tisch zu holen: Die Endlagerkommission[2]. Diese erarbeitete zwischen 2014 und 2016 umfangreiche Empfehlungen für ein Standortauswahlverfahren[3], welche 2017 in die Novellierung des vier Jahre zuvor auf den Weg gebrachten „Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle" (Standortauswahlgesetz – StandAG) eingeflossen sind und heute von den Akteuren der Endlagersuche umgesetzt werden.

1. Elemente des neuen Verfahrens

Aus dem Widerstand gegen die Atomenergie in Deutschland ist eine politische Kraft hervorgegangen, die die Auseinandersetzung um einen Endlagerstandort maßgeblich geprägt hat. Durch die sehr frühzeitige und fachlich nicht abgesicherte Festlegung in den 1970er Jahren auf den Salzstock Gorleben war der Eindruck entstanden, dass nicht Sicherheitsnachweise die Basis für die Auswahl bildeten, sondern primär politische Erwägungen.[4] Das soll sich im jetzigen Verfahren nicht wiederholen.

Das neue Verfahren ist ergebnisoffen, d. h. ganz Deutschland wird nach dem Prinzip der weißen Landkarte in einem vergleichenden Verfahren unter die Lupe genommen und der Suchraum nach gesetzlich festgelegten wissenschaftlichen Kriterien schrittweise eingeengt. Das StandAG ist unter Auswertung der Fehler der Vergangenheit entstanden. Es zeichnet sich durch drei wesentliche Merkmale aus: Es fordert von Anbeginn vollständige Transparenz ein. Es gibt zudem bei der Suche keine Vorfestlegungen auf ein Wirtsgestein. Ton, Salz und kristallines Gestein kommen gleichermaßen in Betracht. Entscheidend sind Sicherheit und wissenschaftliche Fakten. Und schließlich ist das Verfahren so angelegt, dass die Öffentlichkeit frühzeitig in den Prozess einbezogen wird, damit sie die jeweiligen Zwischenergebnisse immer wieder hinterfragen kann.

2. Klare Zuständigkeiten durch eine neue staatliche Aufgabenverteilung

Zu Beginn der neuen Suche hat der Gesetzgeber auch die Architektur der Rollen und Aufgaben verändert[5]: Mit meiner Behörde, dem Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), ist erstmalig eine Atomaufsicht für den Endlagerbereich begründet worden. Gleichzeitig ist mit der Bundesgesellschaft für Endlagerung, kurz BGE mbH, ein bundeseigenes, aber privatwirtschaftlich organisiertes Unternehmen ins Leben gerufen worden. Bei der Suche, dem Bau und dem Betrieb des Endlagers obliegt ihr das operative Geschäft. Mit dieser Verteilung wird zum einen für eine klare Trennung der Aufgaben staatlicher Einrichtungen des Bundes gesorgt und zum anderen zugleich ein effektives Kontrollsystem gewährleistet.

1 Atomgesetz (AtG) § 7 Absatz 1a.
2 Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe.
3 Abschlussbericht „Verantwortung für die Zukunft – Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes, BT-Drs. 18/9100, 19.07.2016.
4 Beschlussempfehlung und Bericht des 1. Untersuchungsausschusses nach Artikel 44 des Grundgesetzes, BT-Drs. 17/13700, 23.05.2013.
5 Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung v. 26.07.2016 (BGBl. I, S. 1843 ff.).

Aufgabe des BASE in seiner Rolle als Aufsicht ist es, darauf zu achten, dass die BGE mbH bei der Endlagersuche die Vorgaben aus dem Standortauswahl- und Atomgesetz einhält. Als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde wird es im weiteren Verfahren nicht nur auf Grundlage des Atomgesetzes, sondern auch als Bergbehörde tätig. Und es hat darauf zu achten, dass die Öffentlichkeit an der Suche wie vorgesehen beteiligt wird.[6]

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) trägt die politische Gesamtverantwortung für die nukleare Entsorgung. Es ist Fach- und Rechtsaufsicht gegenüber dem BASE und praktiziert als Gesellschafter und durch Vertretung im Aufsichtsrat ein effektives Beteiligungsmanagement in Bezug auf die BGE mbH.

Mit dem Nationalen Begleitgremium (NBG) wurde außerdem eine Institution geschaffen, die das gesamte Standortauswahlverfahren und vor allem die vom BASE durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung von Anbeginn unabhängig und gleichzeitig vermittelnd begleiten soll.[7]

3. Beteiligen um Entscheidungen zu verbessern

Einzigartig bei der Endlagersuche ist das Beteiligungsverfahren: Das Verfahren zur Standortsuche ist für alle beteiligten Akteure bewusst darauf angelegt, während des Auswahlprozesses immer wieder dazu zu lernen.[8] Die wiederholte Auseinandersetzung mit Interessierten, Betroffenen und Kritiker*innen in unterschiedlichen Formaten bildet einen entscheidenden Bestandteil des Verfahrens. Das StandAG sieht über alle Phasen des Verfahrens in den Regionen und auf nationaler Ebene eine umfassende Beteiligung vor, zum Beispiel in Regionalkonferenzen und im Rat der Regionen, aber auch klassisch in Erörterungsterminen.[9]

Zu der neuen Transparenz im Verfahren gehört z. B. auch die Informationsplattform gemäß § 6 Satz 1 StandAG. Hier werden alle für das Verfahren wesentlichen Dokumente proaktiv veröffentlicht und umfassende Informationen zur Standortsuche bereitgestellt.[10] Dieses beinhaltet auch ggfs. Eingriffe der Aufsichtsbehörden in das Verfahren. Auch das setzt neue Maßstäbe in Deutschland.

Gute Bürgerbeteiligung zeichnet sich durch einen eindeutig definierten Rahmen aus, in dem man um den richtigen Weg zum sichersten Endlagerstandort streiten kann. Durch eine Vielzahl von Instrumenten werden Mitsprache und Mitgestaltung ermöglicht, etwa durch die Einrichtung von Konferenzen in den vorgeschlagenen Standortregionen oder das Zur-Verfügung-Stellen von wissenschaftlicher Expertise. Aber im Gesetz ist ausdrücklich keine Mitentscheidung vorgesehen. Die Entscheidung im Sinne des Gemeinwohls obliegt den gewählten Abgeordneten des Bundestages.

Der Bundestag als Gesetzgeber hat im Verlauf des Verfahrens dreimal die Verpflichtung zu entscheiden, ob das, was bis dahin jeweils von der BGE mbH erarbeitet, von der Öffentlichkeit diskutiert und vom BASE geprüft wurde, Bestand hat. So entscheidet er am Ende des Verfahrens auch über den endgültigen Standort.[11] Anschließend startet für diesen Standort ein reguläres Genehmigungsverfahren nach den strengen Maßstäben des AtG, in dem alle Sicherheitsnachweise für den Bau geprüft werden.

6 Zu den Aufgaben des BASE siehe § 4 StandAG.
7 § 8 StandAG.
8 § 1 Absatz 2 StandAG.
9 §§ 5 – 11 StandAG.
10 Siehe: www.endlagersuche-infoplattform.de (zuletzt abgerufen am 04.10.2020).
11 §§ 15 Absatz 3, 17 Absatz 2, 20 Absatz 2 StandAG.

II. Der aktuelle Stand des Verfahrens: Zwischenbericht Teilgebiete und Fachkonferenz

Aktuell wurde ein wichtiger Meilenstein in der Phase 1 gesetzt: Das Unternehmen BGE mbH hat dem BASE Ende September den Zwischenbericht Teilgebiete übermitteln.[12] Zuvor hat das Unternehmen auf Basis vorhandener geologischer Daten die Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und geowissenschaftlichen Abwägungskriterien angewandt und Vorschläge für Teilgebiete ermittelt, die günstige geologische Voraussetzungen für ein Endlager erwarten lassen. Zu Gebieten mit unzureichender Datenbasis wird sie eine Empfehlung für das weitere Verfahren geben.[13]Dieser Zwischenbericht soll den aktuellen Erkenntnisstand des Unternehmens abbilden. Er bezieht sich in diesem ersten Schritt ausschließlich auf die vorhandene Geologie und wird noch keine Erkenntnisse von Nutzungen der Fläche beinhalten.

1. Die Fachkonferenz Teilgebiete

Die Kommunalvertreter *innen der vorgeschlagenen Teilgebiete, Wissenschaftler*innen, Verbände sowie Bürger*innen haben dann die Möglichkeit, den Bericht zu diskutieren. Zu diesem Zweck ist im § 9 StandAG die Fachkonferenz Teilgebiete vorgesehen. Sie besteht aus einer Auftaktveranstaltung am 17. und 18. Oktober 2020 und drei inhaltlichen Beratungsterminen in der ersten Hälfte des nächsten Jahres. Im Kern wird es dabei um die Frage gehen, ob die von der BGE mbH ermittelten Teilgebiete fachlich-inhaltlich nachvollziehbar abgeleitet worden sind. Es ist zu erwarten, dass die Teilnehmenden weitere Erkenntnisse zur Geologie in ihrer Region und ihre unterschiedlichen Interessenslagen einbringen werden und es zu intensiven Auseinandersetzungen über den Zwischenbericht kommt. Aber genau solche Diskussionen zeichnen das Auswahlverfahren aus. Sie sind in einen gesetzlich genau festgelegten Ablauf eingebunden, der nicht dem politischen Einfluss zugänglich ist.

Der Gesetzgeber hat bei der Organisation der Fachkonferenz einen neuen Ansatz gewagt: In den drei Beratungsterminen, die ab Februar starten, sollen sich die Teilnehmenden selbst organisieren.[14] Das BASE ist Geschäftsstelle der Konferenz[15] und unterstützt durch Angebote bei der Selbstorganisation, z. B. durch die Vorbereitung einer Geschäftsordnung oder durch die Buchung von Veranstaltungsorten.

2. Beteiligung unter Corona-Bedingungen

Auch unter Corona-Bedingungen muss die Kommunikationsfähigkeit der Teilnehmenden auf den Konferenzterminen sichergestellt sein.[16] Im Sinne der Fairness und Chancengleichheit braucht es passende Online-Angebote, damit der gesetzliche Auftrag erfüllt werden kann. Der durch die Pandemie zu verzeichnende Schub der Digitalisierung in unserem Arbeitsalltag hilft auch hier neue Wege zu gehen. Digitale Formate werden einerseits natürlich die Austauschmöglichkeiten des persönlichen Gesprächs nicht eins zu eins ersetzen können.

12 § 13 StandAG.
13 § 13 Abs. 2 Satz 4 StandAG.
14 Vgl. Gesetzesbegründung StandAG zu Teil 2 (Beteiligungsverfahren) S. 51, BT-Drs. 18/11398 v. 07.03.2017: „Um mehr Handlungsspielräume für die neuen, von der Endlagerkommission empfohlenen Formen gelingender Beteiligung zu schaffen, werden Organisation und Ablauf dieser Beteiligung daher nicht abschließend und verbindlich vorgegeben. Vielmehr soll diese Beteiligung eigenverantwortlich von den jeweiligen Konferenzen wahrgenommen werden."
15 § 9 Absatz 3 StandAG.
16 Zum Aspekt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren siehe ausführlich Emanuel, Partizipation? Auch während „Corona"!, in diesem Heft, S. 369 ff.

Andererseits können über die digitalen Kanäle auch Menschen erreicht werden, die sonst nicht zu einer Veranstaltung wie der Fachkonferenz Teilgebiete kommen würden. Sei es z. B. aus Zeitgründen oder mangelnder Mobilität. Ziel ist es, auch unter schwierigen Bedingungen die gesetzlich vorgesehene breite Beteiligung zu ermöglichen. Das bedeutet, dass das BASE die Auftaktveranstaltung als Online-Veranstaltung plant, mit der Option, Präsenz vor Ort zu ermöglichen, soweit es die Hygienevorschriften zulassen.[17]

Trotz der erschwerten Bedingungen müssen die hohen gesetzlichen Ansprüche an Transparenz, Offenheit und Beteiligung gewährleistet werden. Dem trägt das BASE auch dadurch Rechnung, dass es mit dem Auftakttermin im Oktober einen gegenüber den gesetzlichen Vorgaben zusätzlichen Termin für die Fachkonferenz einrichtet, auf dem zunächst nur die BGE mbH über ihren Zwischenbericht informiert und die Grundlagen für die Selbstorganisation diskutiert werden. Die inhaltliche Beratung gemäß § 9 StandAG sowie die Abstimmung über Diskussionsergebnisse und die Geschäftsordnung erfolgen erst ab dem ersten Beratungstermin im Februar 2021. Auf diese Weise haben die Teilnehmenden der Konferenz mehrere Monate Zeit, sich für die inhaltliche Befassung auf den Beratungsterminen einzuarbeiten.

Nach Ende der Fachkonferenz im Juni 2021 werden die Ergebnisse der BGE mbH übergeben, die die Anmerkungen und Hinweise bei ihrem weiteren Vorgehen berücksichtigen muss.[18]

3. Ziele der Fachkonferenz Teilgebiete und weitere Schritte

Dieser Zwischenschritt innerhalb der Phase 1 wurde vom Gesetzgeber auf Empfehlung der Endlagerkommission eingeführt, um für die Öffentlichkeit möglichst frühzeitig nachvollziehbar zu machen, wie die BGE mbH die zugrunde liegenden Daten erhoben und ausgewertet hat. Durch die öffentliche Diskussion können die Qualität der Ergebnisse verbessert und frühzeitig Korrekturen vorgenommen werden.[19] Außerdem kann so eventuell vermieden werden, dass sich Konflikte in spätere Gerichtsverfahren verlagern.

Zuletzt soll dieser Zwischenschritt es den Betroffenen ermöglichen, zu einem frühen Zeitpunkt im Verfahren in die Materie einzusteigen, um sich auf die Mitarbeit in den Regionalkonferenzen und in der Fachkonferenz Rat der Regionen vorzubereiten. Die Regionalkonferenzen werden am Ende der Phase 1 in den für die übertägige Erkundung vorgeschlagenen Regionen eingerichtet – dann, wenn erstmals eine gesetzliche Entscheidung zur Einengung des Suchraumes im Bundestag ansteht. Das ist zugleich der Zeitpunkt im Verfahren, an dem das BASE die Vorschläge des Unternehmens erstmals umfassend prüfen und eine Empfehlung an den Bundestag über das Bundesumweltministerium übermitteln wird.

III. Neue Dynamiken, neue Herausforderungen

Mit dem Vorliegen des Zwischenberichts Teilgebiete blättern wir eine weitere Seite im letzten Kapitel des Atomausstiegs um. Das Suchverfahren wird eine neue Dynamik entwickeln. Neue Akteure werden sich in die Debatte einmischen und Interessenlagen werden sich verschieben. Dies wird Auswirkungen auf den gesellschaftlichen und politischen Diskurs haben. Dabei werden u. a. folgende Weichenstellungen für das weitere Verfahren zunehmend eine Rolle spielen:

1. Es braucht Entwicklungsperspektiven für die betroffenen Regionen

Es ist wichtig, den Regionen, die im Verfahren genauer betrachtet werden, und vor allem auch dem Standort, der sich in Bezug auf die Sicherheit als der Bestmögliche in Deutschland erweisen wird, eine Perspektive zu geben. Die entsprechende Region übernimmt für unsere Gesellschaft eine verantwortungsvolle Aufgabe. Wir sehen gerade beim Kohleausstieg, wie eine Form der Solidarität mit betroffenen Regionen aussehen könnte. Der Gesetzgeber hat diesen Aspekt schon mitgedacht und die Ausgestaltung in die Hand der betroffenen Öffentlichkeit gegeben. So sollen sowohl die Regionalkonferenzen als auch die Fachkonferenz Rat der Regionen schon während des laufenden Verfahrens Konzepte zur regionalen Entwicklung diskutieren und erarbeiten. Letztendlich wird es eine Standortvereinbarung[20] für den Endlagerstandort geben, in der die Maßnahmen zur regionalen Förderung festgehalten werden.

2. Es braucht einen ambitionierten Zeitplan

Das StandAG definiert, dass eine Festlegung des Endlagerstandortes bis zum Jahr 2031 angestrebt wird.[21] Diese gesetzliche Zielstellung ist angesichts der Erfahrungen mit anderen Endlagerprojekten und den ersten Arbeitsschritten der BGE mbH als sehr ehrgeizig zu bezeichnen. Dennoch sind solch ambitionierte Vorgaben notwendig, da das Suchverfahren auf einen sehr langen Zeitraum angelegt ist. Unter der Maßgabe der bestmöglichen Sicherheit und der Sorgfalt ist darauf zu achten, dass Zwischenschritte nicht unnötig in die Länge gezogen werden, z. B. aus politischen Erwägungen heraus. Der Gesetzgeber hat zurecht in § 1 Absatz 2 StandAG festgelegt, dass eine Lösung der Entsorgungsfrage nicht auf nachfolgende Generationen abgeschoben werden sollte: „*Der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit ist der Standort, der im Zuge eines vergleichenden Verfahrens aus den in der jeweiligen Phase nach den hierfür maßgeblichen Anforderungen dieses Gesetzes geeigneten Standorten bestimmt wird und die bestmögliche Sicherheit für den dauerhaften Schutz von Mensch und Umwelt vor ionisierender Strahlung und sonstigen schädlichen Wirkungen dieser Abfälle für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet. Dazu gehört auch die Vermeidung unzumutbarer Lasten und Verpflichtungen für zukünftige Generationen.*“ Wie viel Zeit für den Suchprozess schlussendlich benötigt wird, hängt von einer Vielzahl an Faktoren ab, unter anderem von Klageverfahren und der Frage, wie schnell politische Beschlüsse gefasst werden. Die Letztentscheidung über den Standort und somit die Festlegung liegt beim Deutschen Bundestag. Anpassungen des Zeitplans werden erst dann legitim, wenn diese von dem Vorhabenträger gut, d. h. faktenbasiert begründet werden können.

3. Es braucht eine Verlängerung der Zwischenlagergenehmigungen

Um Transporte und Risiken zu reduzieren, hat man vor rund zwei Jahrzehnten beschlossen, den hochradioaktiven Abfall in Zwischenlagern nahe den Atomkraftwerken aufzubewahren.[22] Die Zulassung für diese dezentralen Lager habe ich damals als

17 Siehe Konzeptentwurf des BASE „Fachkonferenz Teilgebiete: Rahmen und Organisation“: https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Fachkonferenz_Rahmen_Organisation.pdf?__blob=publicationFile&v=4, Datum des Abrufs 11.09.2020.

18 § 9 Absatz 2 StandAG.

19 In diesem Sinne auch Wollenteit in: Frenz, Atomrecht, 2019, § 9 StandAG Rn. 5.

20 § 10 Absatz 4 StandAG.

21 § 1 Absatz 5 StandAG.

22 AtG § 9a Absatz 1 und 2.

Leiter der damaligen Genehmigungsbehörde, des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS), auf 40 Jahre begrenzt. Hinter dieser Entscheidung stand die Annahme der Bundesregierung, dass bis zum Jahr 2032 ein betriebsbereites Endlager zur Verfügung stehen wird. Nach dem neuen Suchverfahren ist nunmehr nicht mit einem Einlagerungsbeginn vor 2050 zu rechnen. Die Betreiber der Zwischenlager und auch das BASE als Genehmigungsbehörde müssen sich zeitnah mit den entsprechenden Sicherheitsfragen befassen: Was bedeutet eine längere Lagerung der Brennelemente in den Castor-Behältern? Halten die Dichtungssysteme der Deckel die längere Standzeit unbeschadet aus? Sind Nachrüstungen an den Lagerhallen notwendig? Hier besteht Forschungsbedarf. Die Antragsteller müssen spätestens zehn Jahre bevor die ersten Genehmigungen ablaufen die nötigen Sicherheitsnachweise erbringen, um neue Genehmigungen zu erhalten.

4. Es braucht den Schutz potenzieller Endlagerstandorte

Laut § 21 Absatz 1 StandAG sind potenzielle Standorte vor schädigenden Veränderungen zu schützen. Bevor diese Regelung mit dem StandAG 2017 in Kraft trat, gab es einen solchen Schutz nur für den Standort Gorleben. Das StandAG hat diese Ungleichbehandlung beendet.[22] Seitdem muss bei jeder Zulassung eines Vorhabens – Bergbau, Geothermie, Brunnenbau- und ähnlichen Vorhaben in Teufen von mehr als 100 Metern durch die zuständige Landesbehörde geprüft werden, ob dadurch ein potenzieller Standort geschädigt werden könnte. Die Kriterien hierfür regelt ebenfalls das StandAG. Nur wenn das BASE nach fachlicher Prüfung sein Einvernehmen erteilt, kann die Landesbehörde solche Vorhaben genehmigen.

Nach aktuell geltendem Recht entfällt diese Einvernehmensregelung sechs Monate nach Veröffentlichung des Zwischenberichts Teilgebiete zugunsten eines neuen Verfahrens.[23] Dann kann das BASE in den vorgeschlagenen Teilgebieten mittels Allgemeinverfügungen kritische Veränderungen untersagen. Aktuell befindet sich jedoch ein Gesetzesentwurf in der parlamentarischen Beratung, der das Einvernehmensverfahren bis zum Gesetz über die Standorte zur übertägigen Erkundung verlängern soll.

Das hätte die folgenden Vorteile: Die Sicherung würde weiterhin vorhabenbezogen erfolgen, anstatt auf die – lediglich einen Arbeitsstand der BGE mbH abbildenden – Teilgebiete abzustellen. Unter das verlängerte Einvernehmensverfahren könnten auch die „identifizierten Gebiete“[24] fallen sowie solche, die aufgrund nicht hinreichender geologischer Daten nicht eingeordnet werden können. Dadurch würde die Gefahr verringert, dass schädigende Vorhaben in Gebieten durchgeführt werden, die aufgrund fachlicher Kritik (z. B. in der Fachkonferenz Teilgebiete) oder der weiteren Prüfungen bis zum Ende der Phase 1 doch noch für die übertägige Erkundung vorgesehen werden. Zudem ist das schon mehrere Jahre gültige Einvernehmensverfahren praktikabler als es der Erlass einer großen Zahl von Allgemeinverfügungen wäre.

An diesem Beispiel zeigt sich, dass das im Gesetz formulierte Ziel des lernenden und selbsthinterfragenden Verfahrens (§ 1 Absatz 2 StandAG) keine leere Phrase, sondern schon jetzt gelebte Realität ist.

5. Es braucht eine langfristige Sicherung von relevanten Daten

Die Verordnungsermächtigung in §38 StandAG gibt vor, dass „Daten und Dokumente, die für die End- und Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle bedeutsam sind oder werden können (Speicherdaten), […] vom Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung dauerhaft gespeichert [werden].“ Dahinter verbirgt sich die Notwendigkeit, Daten an einem zentralen Ort über sehr lange Zeiträume für nachfolgende Generationen zu sichern, um sie auch dann noch verfügbar machen zu können, wenn das breite Know how in der Bundesrepublik über die Nutzung der Atomkraft und die Entsorgung der hoch radioaktiven Abfälle schon verloren gegangen ist. Dies ist die letzte Grundlage gemäß StandAG, die durch das dafür zuständige BMU noch zu schaffen ist.

6. Es braucht Verantwortungsübernahme

Tatsache ist, dass Deutschland in eine Hochrisikotechnologie eingestiegen ist, ohne eine nachhaltige Antwort darauf zu haben, wie man mit den Abfällen sicher umgehen soll. Ein Beiseiteschieben und Hoffen, dass die Probleme zu einem späteren Zeitpunkt über neue Technologien oder gar den Wiedereinstieg in die Atomkraft gelöst werden können, ist verantwortungslos und realitätsfremd. Realisierbare Alternativen zu einem möglichst sicheren Endlager gibt es nicht, auch wenn dies in der heutigen Zeit wieder öfter in der öffentlichen Debatte behauptet wird.

Das Standortauswahlverfahren soll gewährleisten, dass am Ende eine gute, faktenbasierte und demokratische Entscheidung getroffen wird. Die Erfahrung zeigt: je besser die Vorarbeiten sind – von Behörden, von Unternehmen, von gesellschaftlichen Gruppen – desto überzeugender sind die vorgelegten Empfehlungen auch in der politischen Meinungsfindung. Unser stabiles politisches System bietet dabei die Gewähr, dass populistische Antworten auf die Endlagerfrage der Hochrisikostoffe zulasten der Sicherheit nicht mehrheitsfähig werden.

Letztlich kann sich keiner dieser Verantwortung für die Sicherheit entziehen. Die Abfälle sind durch unseren Einstieg in die Atomenergie in den 1960er Jahren entstanden und sie müssen unter den bestmöglichen Bedingungen dauerhaft zum Schutz der Umwelt und der nachfolgenden Generationen tief unter der Erde eingeschlossen werden. Zwischenlager können nur Übergangslösungen sein, um den Zeitraum zu überbrücken, bis ein sicheres Endlager seinen Betrieb aufgenommen hat. Wir als Gesellschaft sind gegenüber dem Gemeinwohl und den nachfolgenden Generationen dazu verpflichtet, uns dieser Verantwortung zu stellen – vielleicht gerade auch dann, wenn man nie ein Befürworter der Atomenergie war. Es ist das letzte Kapitel des Atomausstiegs, und dieses letzte Kapitel sollten wir gemeinsam schreiben.

22 Wollenteit aaO, § 21 StandAG Rn. 3.
23 § 21 Absatz 3, 4 StandAG.
24 § 13 Absatz 2 Satz 2 StandAG: Gebiete, auf die kein Ausschlusskriterium zutrifft und die die Mindestanforderungen erfüllen (vor Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien).

Florian Emanuel, Berlin[1]

Partizipation? Auch während „Corona"!

Die Öffentlichkeitsbeteiligung während Hochgefährdungslagen als kontinuierliche Gewährleistung von Grundrechten durch den Staat. Am Beispiel des Standortauswahlverfahrens für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland

Die Endlagersuche in Deutschland liegt fest in staatlicher Hand.[2] Während des Suchprozesses muss der Staat einen starken Fokus auf die Grundrechtsmäßigkeit seines Handelns legen. Zu den bei der Standortauswahl relevanten Rechten gehört unter vielen das Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung. Ein staatlicher Eingriff in dieses Recht steht auch während einer Hochgefährdungslage wie einer Pandemie unter dem Vorbehalt der Verhältnismäßigkeit. Ein Moratorium wäre unverhältnismäßig. Die Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) im Rahmen des Standortauswahlverfahrens müssen also auch während der Pandemiezeit – nötigenfalls hybrid oder digital – stattfinden.

1 Endlagersuche als staatliche Aufgabe

Spätestens seit dem Reaktorunfall von Fukushima Daiichi im Jahr 2011 herrscht in Deutschland der gesellschaftliche Konsens, dass der Gefährdung durch Atomenergie nur durch einen endgültigen Ausstieg hinreichend nachhaltig begegnet werden kann.[3] Trotz des geplanten Atomausstiegs werden circa 30 000 Kubikmeter an hochradioaktiven Abfällen als Ewigkeitslasten der Kernkraft erwartet.

Die Standortfestlegung für die Endlagerung dieser Abfälle ist ein komplexer Prozess und daher in verschiedene Phasen unterteilt.[4] Das legalplanerische[5] Standortauswahlverfahren richtet sich nach dem im Jahr 2017 auf Grundlage einer Kommissionsempfehlung[6] novellierten Standortauswahlgesetz (StandAG).[7] Das Verfahren schließt mit einer Entscheidung des Bundesgesetzgebers über den Standort für das Endlager ab. Auf dieses Gesetz folgt ein atomrechtliches Genehmigungsverfahren, in dem der durch Bundesgesetz festgelegte Standort schließlich nicht mehr verhandelbar ist.

Die Endlagersuche in Deutschland ist seit ihrer Neuorganisation im Jahr 2013 lückenlos in staatlicher Hand. Organisiert werden das Standortauswahlverfahren und das anschließende atomrechtliche Genehmigungsverfahren von staatlichen Akteurinnen und Akteuren, namentlich von der zu 100 Prozent im Eigentum der Bundesrepublik stehenden Bundesgesellschaft für Endlagerung mit beschränkter Haftung (BGE mbH) und dem Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)[8] als Rechtsaufsicht, Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung und atomrechtlicher Genehmigungsbehörde.

Das BASE ist eine selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). Seine konkreten Aufgaben sind in § 23d AtG[9] und § 4 StandAG aufgeführt.[10] Hieraus ergibt sich die Verpflichtung zur Durchführung von formellen und informellen Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung.

2 Grundrechtsbindung bei der Endlagersuche

Ein Staat, der Technik zulässt, ist für deren Sicherheit sowie den verantwortungsvollen Umgang mit den aus dieser Technik entstehenden Risiken (insbesondere die Endlagerung) verantwortlich.[11] Ein Endlager ist nur dann legitim und akzeptabel, wenn es in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger nicht in unbilliger Art und Weise eingreift und ihre Grundrechte nicht unverhältnismäßig verkürzt. Oberstes Ziel für den Standortauswahlprozess muss daher sein, dass er verfassungsgemäß durchgeführt wird, mithin also die Akteurinnen und Akteure die verfassungsrechtlichen Vorgaben umsetzen.

2.1 Dimensionen der Grundrechte

Grundrechte können je nach Ausprägung verschiedene Funktionen erfüllen, die auch als Dimensionen bezeichnet werden.[12]

1 Der Verfasser Florian Emanuel, LL. M. (Wirtschaftsrecht), LL. M. (Umweltrecht), ist juristischer Referent im Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE). Der Beitrag stellt ausschließlich seine persönlichen Ansichten dar.

2 Zum allgemeinen Rahmen der Endlagersuche siehe *König*, Endlagersuche: Das letzte Kapitel der Atomenergienutzung in Deutschland, in diesem Heft S. 365 ff.

3 Stv. für viele: *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1028; *Schreurs*, The Journal of Social Science 2014, 9; *Ziehm,* ZNER 2012, 221 m. w. N.; *Jahn/Stephan*, in: *Hindmarsh/Priestley (eds.)*, The Fukushima Effect, 2015; *Brunnengräber/Schreurs*, in: *Brunnengräber/Rosaria Di Nucci/Isidoro Losada/Mez/Schreurs (eds.)*, Nuclear Waste Governance, 2015, 47 (60f.).

4 So auch *Däuper/v. Bernstorff*, ZUR 2014, 24 (25).

5 So auch *Keienburg*, NVwZ 2014, 1133; *Wiegand*, NVwZ 2014, 830 (830); *Rehbinder,* EurUP 2018, 61 (63).

6 Siehe zur Arbeit der „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe" detailliert *Smeddinck/Willmann*, EurUP 2014, 102; *Sommer*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 384; *Grunwald,* politische ökologie 2016, 124; *Smeddinck,* ZRP 2016, 181; *Ziehm*, ZNER 2016, 199; *Emanuel,* ZNER 2017, 11; *Roßegger*, AbfallR 2017, 215; *Schlacke/Schnittker,* ZUR 2017, 137.

7 Standortauswahlgesetz vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), das zuletzt durch Artikel 247 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

8 Vormals: das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (§ 7 StandAG 2013; BfE) sowie das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE); *Willmann,* in: *Smeddinck (Hrsg.)*, StandAG – Kommentar, 2017, § 7 Rn. 7; *Albin*, in: *Burgi (Hrsg.)*, 15. Deutsches Atomrechtssymposium, 2019, 289 (289 ff.).

9 Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 239 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

10 Siehe eine übersichtliche Auflistung der Aufgaben des BASE bei *Däuper/Dietzel*, in: *Frenz (Hrsg.)*, Atomrecht, 2019, § 4 StandAG, Rn. 7.

11 *BVerfG*, Beschluss vom 20.12.1979, Az. 1 BvR 385/77 = BVerfGE 53, 30 (58) – Mülheim-Kärlich; *Murswiek,* Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, 127 ff.; so auch *Roßnagel*, UPR 1986, 46 (46), der sich allerdings (noch) nicht auf Hinterlassenschaften und Reststoffe bezogen hat; *Streffer/Gethmann/Kamp/Kröger/Rehbinder/Renn/Röhlig*, Radioactive Waste, 2011, 265 ff.; *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ (Hrsg.)*, GK-BImSchG, 2019, § 5 Rn. 84.

12 *Schneider*, in: *Perels (Hrsg.)*, Grundrechte als Fundament der Demokratie, 1979, 11 (27 ff.); *Stern*, in: *Stern/Becker (Hrsg.)*, Grundrechte-Kommentar, 2018, Einl. Rn. 32; *Müller-Franken*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.),* GG, 2017, Vorb. Art. 1 Rn. 11; *Jarass,* in: *Jarass/Pieroth (Hrsg.),* GG, 2018, Vorb. vor Art. 1 Rn. 1.

Die überwiegende Zahl der Grundrechte gilt als sogenannte „Abwehrgrundrechte",[13] denn bereits aus einer Grundrechtsgefährdung durch den Staat resultiert ein subjektives *Abwehrrecht* der und des Einzelnen gegen den Staat im Wege der sogenannten vorbeugenden Gefahrenabwehr.[14] Jeder Eingriff in ein Grundrecht wird unter Rechtfertigungszwang gestellt: Dies hat zur Folge, dass ohne hinreichende Rechtfertigung Eingriffe von staatlicher Seite unzulässig sind. Das Abwehrrecht sichert damit die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger vor Eingriffen durch den Staat oder die vom Staat mit einer Aufgabe betrauten Organisationen.

Eine weitere Funktion von Grundrechten ist die der *Teilhabe* in ihrer Ausprägung als politische Teilhaberechte[15] und der Teilhabe an der politischen Willensbildung[16] sowie der Verfahrens- und Organisationsteilhabe[17]. Die Bürgerinnen und Bürger haben einen Anspruch darauf, an besonders komplexen staatlichen Planungs- und Entscheidungsprozessen zumindest indirekt über ihre politischen Vertreterinnen und Vertreter beteiligt zu werden.[18]

Alle Grundrechte weisen unmittelbare verfahrensrechtliche Implikationen auf.[19] Grundrechte können dementsprechend auch durch *Verfahren* geschützt werden.[20] Prozeduraler Grundrechtsschutz ist insbesondere dort geboten, wo die Grundrechte ihre materielle Schutzfunktion nicht erfüllen können, sei es, weil die Grundrechte selbst keine materiellen Maßstäbe bieten, anhand derer eine Kontrolle stattfinden kann, oder weil eine Ergebniskontrolle erst dann stattfinden kann, wenn die Beeinträchtigung nicht mehr korrigiert werden kann.[21] In Bezug auf die Nutzung der Atomkraft hat sich die Gesellschaft in Deutschland gegen einen Weiterbetrieb von Kernkraftwerken nach 2022 ausgesprochen, demokratisch also durch den Ausstieg die Nutzung einer Technologie beendet.[22] Die (repräsentative) Beteiligung der Bevölkerung nicht nur am Ausstiegsentschluss, sondern auch an den in der Folge zu treffenden Entscheidungen wie der Entscheidung über den Endlagerstandort ist notwendig, um dem „Recht auf Organisation und Verfahren"[23] Rechnung zu tragen.

2.2 Beteiligung der Öffentlichkeit im Grundgesetz

Ein Endlager für HAW berührt eine weite Palette von primär betroffenen Grundrechten. Ein Recht auf Beteiligung der Öffentlichkeit lässt sich so als primäres Grundrecht zwar nicht aus dem Grundgesetz ablesen. Nach Anlegen der aus den primären Grundrechten abgeleiteten verfassungsrechtlichen Kriterien stellt das Recht auf die „Beteiligung der Öffentlichkeit" jedoch eine unmittelbar aus den Grundrechten abgeleitete Rechtsposition dar, die der Staat in seinen Tätigkeiten zur Endlagerung wahren muss.

2.2.1 Primär von der Endlagersuche betroffene Grundrechte

Während der Endlagersuche sind insbesondere die Grundrechte der Anrainerinnen und Anrainer sowie Bewohnerinnen und Bewohner einer Suchregion und eines Suchstandortes betroffen. Durch die Auswahl einzelner (potentieller) Standortregionen entstehen von der Suche direkt Betroffene, deren Grundrechte als unmittelbar und mittelbar benachteiligte Grundrechtsträgerinnen und Grundrechtsträger zu beachten sind. In Frage kommen hier die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG, auf Eigentum aus Art. 14 GG und Beruf aus Art. 12 GG, sowie die Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG, Gleichheit vor dem Gesetz aus Art. 3 Abs. 1 GG und zuvorderst das Grundrecht auf ein ordentliches Verfahren. Mit dem „Recht auf Organisation und Verfahren"[24] wird sichergestellt, dass Grundrechte sowohl im Verfahren als auch durch das jeweilige Verfahren geschützt werden und dass die Rechtsstaatlichkeit in gerichtlichen Verfahren gesichert ist.[25] Auch das in Art. 20a GG verankerte Staatsziel Umweltschutz und Nachhaltigkeit verpflichtet den Staat zu verantwortungsvollem Handeln.

2.2.2 Verfassungsrechtliche Kriterien für die Beteiligung der Öffentlichkeit

Zur Greifbarmachung der einschlägigen Grundrechte dienen praktische Kriterien, anhand derer festgestellt werden kann, ob möglicherweise ein Grundrechtsverstoß vorliegt. Insbesondere die Verfahrensdimension der Grundrechte macht es nötig, dass besonderes Gewicht beim Standortauswahlverfahren darauf liegt, durch die Berücksichtigung der grundrechtlichen Anforderungen im Endlagersuchprozess eine grundrechtskonforme Ausgestaltung des späteren Endlagers zu gewährleisten.

Aus den betroffenen Grundrechten folgt, dass eine *adäquate Definition der zu Beteiligenden* geschehen muss. Anders als bspw. in den USA[26] stellt es angesichts der besonderen Verhältnisse in Deutschland einen Trugschluss dar, dass die Bewohnerinnen und Bewohner eines Gebietes ein Endlager akzeptieren würden, nur weil es Arbeitsplätze schafft – gerade in Deutschland hat die Geschichte gezeigt, dass ihre transparente Einbeziehung in Bezug auf Hochrisikotechnologien essentiell ist. Hier besteht ein *umfassender Informationsbedarf*, dem der Staat transparent begegnen muss. Dabei ist der Informationsbedarf der Bürgerinnen und Bürger über die staatlichen Unternehmungen in den Standortgemeinden und den die Standortgemeinden umgebenden Gemeinden ungleich höher als der der Gesamtbevölkerung: Er steigt in Abhängigkeit vom Risikopotential der jeweiligen Unternehmung und vom Grad der jeweils akuten räumlichen Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger. Je höher das Risiko, umso wichtiger ist, dass das Informationsangebot umfassend ist. Eine ausgeglichene Information ist notwendig, um Informationsasymmetrien zwischen den Akteurinnen und Akteuren der Endlagersuche abzubauen.

Aus dem Grundrecht auf Gleichbehandlung und dem Recht auf ein ordentliches Verfahren resultiert die Verpflichtung der Exekutive, über Vorhaben *transparent und nachvollziehbar* zu informieren. Mangelnde Transparenz ist nicht nur dann feststellbar, wenn Verfahren hinter einer geschlossenen Tür stattfinden und keine Erklärungen der Bevölkerung gegenüber erfolgen. Für mangelnde Transparenz reicht es schon aus,

13 *Jarass,* in: *Jarass/Pieroth (Hrsg.),* GG, 2018, Vorb. vor Art. 1 Rn. 3.
14 Siehe m. w. N. *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ (Hrsg.)*, GK-BImSchG, 2019, § 5 Rn. 117; a. A. *Luckow*, Nukleare Brennstoffkreisläufe im Spiegel des Atomrechts, 1988, 284; siehe auch *Rengeling,* Rechtsfragen zur Langzeitsicherheit von Endlagern für radioaktive Abfälle, 1995, 91f.; *Giesselmann*, Rechtliche Anforderungen der Beseitigung hochradioaktiver langlebiger Abfälle, 2015, 124.
15 *Kloepfer*, Verfassungsrecht, 2010, § 48 Rn. 29.
16 *Murswiek*, HStR V, 1992, § 112 Rn. 14 ff.
17 *Murswiek*, HStR V, 1992, § 112 Rn. 19.
18 Siehe auch *Murswiek*, HStR V, 1992, § 112 Rn. 14 ff.; *Müller-Franken*, in: *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.),* GG, 2017, Vorb. Art. 1 Rn. 13.
19 Siehe *Denninger*, HStR V, 1992, § 113.
20 *BVerfG*, Beschluss vom 13.11.1979, Az. 1 BvR 1022/78 = BVerfGE 52, 380 (389) – Schweigender Prüfling; *Kloepfer*, Verfassungsrecht, 2010, § 48 Rn. 30 ff.
21 *BVerfG*, Urteil vom 22.2.1994, Az. 1 BvL 30/88 = BVerfGE 90, 60 (96) – Kabelgroschen.
22 Siehe auch *Roßnagel/Hentschel/Emanuel*, UPR 2017, 128.
23 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1985, 430 ff.
24 *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 1985, 430 ff.
25 *BVerfG*, Beschluss vom 3.12.1975, Az. 2 BvL 7/74 = BVerfGE 40, 356 (361) – Besetzung der Richterbank; *BVerfG*, Beschluss vom 31.5.1990, Az. 2 BvL 12/88 u. a. = BVerfGE 82, 194 (194) – Absatzfonds; *BVerfG Plenum*, Plenumsbeschluss vom 30.4.2003, Az. 1 PBvU 1/02 = BVerfGE 107, 402 – fachgerichtlicher Rechtsschutz; *Hömig,* in: *Hömig/Wolff (Hrsg.)*, GG, 2018, Art. 101 Rn. 1; siehe hierzu grundsätzlich *Luhmann*, Legitimation durch Verfahren, 1978.
26 Dies berichtet *Mason*, in: *Streissguth (ed.)*, Nuclear and toxic waste, 2001, 29f.

wenn in Verlautbarungen und Informationen fachspezifische Sprache benutzt wird, die im Alltag nicht verständlich ist. Von Bedeutung bei Handlungen ist auch, dass nachvollziehbar gehandelt wird und in der Bevölkerung Verständnis für die spezifischen Abläufe geschaffen wird.[27] Der Umgang mit durch ein potentielles Endlager benachteiligten Menschen stellt die Verfahrens- und Entscheidungsträgerinnen und -träger vor große Herausforderungen. Für Bürgerinnen und Bürger ist ihre eigene persönliche Betroffenheit oftmals erst dann konkret ersichtlich, wenn bereits Einschränkungen ihrer persönlichen Lebensumstände und Freiheiten vorliegen, wenn beispielsweise bereits Baumaßnahmen stattfinden.[28] Sicher ist jedoch, dass für Betroffene auch Ungewissheiten jenseits einer an anderer Stelle und von anderer Seite bestimmten Schwelle Anlass dazu bieten, geplanten Projekten äußerst skeptisch gegenüber zu stehen.[29] Für betroffene Bürgerinnen und Bürger können sich selbst objektiv kaum messbare Risiken in subjektiver Sicht sehr real und existenzbedrohend darstellen. Die mit der Endlagerung von radioaktiven Abfällen verbundenen Risiken werden in der Gesellschaft unterschiedlich wahrgenommen[30] und führen bei unmittelbar betroffenen Bürgerinnen und Bürgern in den potentiellen Standortregionen regelmäßig zu einer ablehnenden Grundeinstellung. Für diese kritische Grundhaltung spielt ein bunter Strauß an unterschiedlichen Motiven eine Rolle.[31] Ausschlaggebend für dieses Verhalten sind sicher Emotionen[32] wie Angst[33] vor dem Unbekannten oder davor, übervorteilt zu werden, sowie die milieuspezifische Verhärtung von Positionen und verschiedene Gruppenzwänge.[34] Für das Vorhaben ist es wichtig, Bürgerinnen und Bürger als Teil einer Demokratie zu verstehen und bei Eingriffen in ihre Grundrechte den Sinn und Zweck des Vorhabens zu erklären. Anliegen und Befürchtungen sowie generell Aktivitäten von Bürgerinnen und Bürgern müssen *ernst genommen* und vom Staat *wertgeschätzt* werden.

Aus der Verpflichtung, ein ordentliches Verfahren durchzuführen, erwächst die Verpflichtung, die Bürgerinnen und Bürger an diesem Suchverfahren teilhaben und demokratisch-repräsentativ mitwirken zu lassen. Schließlich muss der verfassungsmäßig zuständige und damit legitimierte Bundesgesetzgeber als Entscheidungsträger in Mehrheitsentscheidung aus verschiedenen wissenschaftlich valide untersuchten Regionen einen Standort festlegen. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger muss dabei *„fair"* sein,[35] das heißt, die jeweiligen Beteiligungskompetenzen müssen nach fairen Gesichtspunkten ausgewählt worden[36] und gerecht verteilt sein.[37]

Die jeweiligen Standpunkte und Einwände müssen sorgfältig geprüft werden und in die Entscheidung mit einfließen. Die Diskursteilnehmerinnen und -teilnehmer müssen innerhalb des Diskurses gleiche Rechte und Pflichten beanspruchen können.[38] Den interessierten Bürgerinnen und Bürgern muss es dabei möglich sein, Einsicht in die den staatlichen Stellen, nämlich der BGE mbH und dem BASE, vorliegenden Informationen zu erhalten und Details des Suchverfahrens nachzuvollziehen.[39] Neben der Sicherheit ist die Fairness eine der beiden Stellschrauben für die Akzeptabilität als Grundvoraussetzung und Chance für die gesellschaftliche Akzeptanz eines Endlagers für HAW[40]: Nur so wird schließlich eine nachvollziehbare und legitime Lösung gefunden werden können,[41] die idealerweise in allen Regionen – realistischerweise in der großen Mehrheit der Regionen – auch auf Akzeptanz stößt.

Wichtig bei der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist, dass sie *rechtzeitig* vor Entscheidung über die geplanten Maßnahmen erfolgt und ohne Vorfestlegungen arbeitet.[42] Fristen für Beteiligungsmaßnahmen sollten großzügig bemessen sein, insbesondere auch deshalb, weil ehrenamtlich Engagierten neben ihrer hauptberuflichen Tätigkeit weniger Zeit als beispielweise den hauptberuflichen Akteurinnen und Akteuren der Endlagersuche zur Verfügung steht, um sich mit der Thematik ausreichend zu beschäftigen. Dabei muss die jeweilige Trägerin oder der jeweilige Träger der Beteiligung[43] die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig über geplante Vorhaben unterrichten.[44] Als frühzeitig ist ein Zeitpunkt definiert, zu dem das Vorhaben konkrete Formen, wie beispielsweise begründete Planungsskizzen, annimmt; die Initiatorin oder der Initiator der Beteiligung kann zu diesem Zeitpunkt in der Regel noch glaubhaft unvoreingenommen agieren.[45]

Die Gewährleistung von Grundrechten ist nicht auf spezielle Zeiträume beschränkt, sondern soll im Gegenteil zu jedem Zeitpunkt geschehen. Dabei gilt das Regelungsregime in Bezug auf jeden Eingriff in Grundrechte. Demzufolge darf eine zeitliche Einschränkung als Grundrechtseingriff nur dann geschehen, wenn sich dieser Eingriff verfassungsrechtlich rechtfertigen lässt. Hieraus folgt, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung *kontinuierlich* erfolgen muss. Sie darf ohne Grund nicht anhaltend und pauschal ausgesetzt werden.[46] Im Gegenteil: Ein Aussetzen würde die oben angesprochenen Grundrechte verletzen. Zwar ist die Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren nicht zu jedem Zeitpunkt gleich ausgeprägt. Dies liegt aber in der Natur eines fortschreitenden Verfahrens und ist dabei insbesondere durch das Standortauswahlgesetz als Spezialgesetz und verschiedene weitere subsidiär anwendbare Verwaltungsnormen festgelegt. Dabei stellt eine konkrete Ausgestaltung eines Verfahrens mit einzelnen Elementen der Öffentlichkeitsbeteiligung und einem schlüssigen Gesamtkonzept keinen unzulässigen Eingriff dar. Ein komplettes Aussetzen von gesetzlich verbrieften Beteiligungsrechten – wie stellenweise gefordert[47] – muss sich hingegen

27 *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen/Götz/Hentschel/Horelt/Huge/Stieß*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 15.
28 *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen/Götz/Hentschel/Horelt/Huge/Stieß*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 21 ff.
29 *Hofmann,* Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, 1981, 328 ff.
30 *Marti,* in: *Brunnengräber (Hrsg.)*, Problemfalle Endlager, 2016, 97 (97f.).
31 *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen/Götz/Hentschel/Horelt/Huge/Stieß*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 25 ff.
32 Siehe detaillierter *Smeddinck (Hrsg.)*, Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers, 2018.
33 Siehe hierzu detailliert *Bude,* Gesellschaft der Angst, 2014.
34 *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen/Götz/Hentschel/Horelt/Huge/Stieß*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 27 ff.
35 *Oberholzer-Gee,* Die Ökonomik des St. Floriansprinzips, 1998, 181 ff.
36 *Renn,* in: *Ley/Weitz*, Praxis Bürgerbeteiligung, 2003, 43 (45f.).
37 *Ipsen*, in: *Hocke/Grunwald (Hrsg.)*, Wohin mit dem radioaktiven Abfall, 2006, 105 (110).
38 *Renn,* in: *Ley/Weitz*, Praxis Bürgerbeteiligung, 2003, 43 (45f.).
39 *Ipsen*, in: *Hocke/Grunwald (Hrsg.)*, Wohin mit dem radioaktiven Abfall, 2006, 105 (114).
40 *Oberholzer-Gee,* Die Ökonomik des St. Floriansprinzips, 1998, 181 ff.; *Krütli/Stauffacher/Pedolin/Moser/Scholz,* Social Justice Research 2012, 79 (79 ff.).
41 *Streffer/Gethmann/Kamp/Kröger/Rehbinder/Renn/Röhlig*, Radioactive Waste, 2011, 244f.
42 *Knemeyer*, BayVBl 2013, 486; *Sommer*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 11 (17).
43 Siehe zum Begriff „Träger eines Beteiligungsprozesses" *Sommer*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 61 (62).
44 *Winter*, ZUR 2012, 329 (329f.).
45 *Appel*, NVwZ 2012, 1361 (1366).
46 Siehe zur Unzulässigkeit einer solchen pauschalen Einschränkung bei der Besuchsregelung in Pflegeheimen bspw. auch *Glaab/Schwedler*, NJW 2020, 1702.
47 *BUND*, Corona-Virus: BUND fordert Moratorium bei Atommüll-Lager-Suche, 8.4.2020, online verfügbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/BUND_fordert_Moratorium_bei_Atommuell-Lager-Suche_offener_Brief-2.pdf; *Zdebel*,

am Maßstab der Verhältnismäßigkeit messen lassen. An die Verhältnismäßigkeit eines solchen Eingriffs sind hohe Anforderungen zu stellen. Dies betrifft dabei allerdings nicht nur die zeitliche Komponente, sondern auch alle anderen grundrechtlich geschützten Aspekte.

2.2.3 Recht auf Beteiligung der Öffentlichkeit

Aus den oben genannten Kriterien und der Pflicht zum Grundrechtsschutz durch Verfahren erwächst das „Recht auf Beteiligung der Öffentlichkeit". Diese Verpflichtung findet sich in der Regel umgesetzt in rechtlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren innerhalb von Planungsverfahren.[48] Sie kann aber auch über rechtlich vorgeschriebene Beteiligungsmöglichkeiten hinausgehen.[49] In jedem Fall besteht die Verpflichtung, Bürgerinnen und Bürger am Suchverfahren für den Endlagerstandort zu beteiligen.

Die Beteiligung ist als Diskurs auszugestalten.[50] Beteiligung an einem Verfahren kann verschiedene Funktionen erfüllen.[51] So ist denkbar, dass sich die Bürgerinnen und Bürger für verschiedene Projekte mit verhältnismäßig hohem Investitionsaufwand und Risiko oder auch mit hoher gesellschaftlicher Bedeutung interessieren. In diesem Fall wäre Beteiligung mit Transparenz oder Information gleichzusetzen.[52] Realistisch ist auch, dass die Beteiligung ausgeübt wird als eine Form der Kontrolle der staatlichen Verwaltung.[53] Beteiligung in ihrer Form als Mitgestaltung kann aber auch heißen, Verantwortung zu übernehmen, eigene Gestaltungsmodelle und Ideen einzubringen und sich mit dem Verfahren nachhaltig zu beschäftigen.[54] Beteiligung findet ihre größtmögliche Ausprägung in der Mitentscheidung von Bürgerinnen und Bürgern über ein Vetorecht.

Dabei muss das gewählte Beteiligungsformat bereits frühzeitig ansetzen und ergebnisoffen geführt werden.

2.3 Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren

Im Standortauswahlverfahren sind verschiedene Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung, also der Partizipation, in ihrer Funktion als Beteiligung über Mitgestaltung einschlägig. Diese Formate lassen sich unterscheiden in formelle Formate und informelle Formate.

Die *formellen Formate* des Standortauswahlprozesses sind im Standortauswahlgesetz gesetzlich vorgeschrieben. Zu den formellen Formaten gehören unter anderem die Fachkonferenz Teilgebiete nach § 9 StandAG, die Fachkonferenz Rat der Regionen nach § 11 StandAG sowie die Regionalkonferenzen nach § 10 StandAG. Damit erfüllt das Standortauswahlgesetz die oben genannten Kriterien des Rechts auf Öffentlichkeitsbeteiligung.[55] Mangels stärkerer gesetzlicher Fixierungen der Ausgestaltung müssen entweder das BASE oder die Konferenzen selber über ihre konkrete Ausgestaltung entscheiden. Dies kann unter anderem dadurch geschehen, dass den Konferenzen Entscheidungsalternativen geboten werden und ein Vorschlag für eine Geschäftsordnung erstellt wird.[56] Dabei besteht auch für die jeweilige Konferenz die Herausforderung darin, die ihr zugewiesenen gesetzlichen Ziele tatsächlich umzusetzen.

Informelle Formate wie beispielsweise die Statuskonferenz Endlagerung,[57] Jugendworkshops,[58] Fachgespräche, digitale Informationsveranstaltungen (Webinare), Bürgerinnen- und Bürgersprechstunden, virtuelle und mobile Endlagerausstellungen[59] und weitere denkbare Formate sind gesetzlich nicht vorgeschrieben und müssen daher keine Vorgaben erfüllen, die über die Grundsätze des Verwaltungshandelns hinausgehen. Das BASE kann hier also im Rahmen seiner Möglichkeiten über die Art und Weise der Durchführung dieser Formate entscheiden. Informelle Formate eignen sich besonders, zielgruppenspezifisch über das Standortauswahlverfahren zu informieren und formlos Rückmeldungen einzuholen.

3 Staatliche Handlungen während einer Hochgefährdungslage

Aus der Verpflichtung für den Staat, sowohl die Rechtsgüter seiner Bürgerinnen und Bürger als auch die Interessen der

DIE LINKE fordert Moratorium für Atommüll-Endlagersuche, 9.4.2020, online verfügbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/BUND_fordert_Moratorium_bei_Atommuell-Lager-Suche_offener_Brief-2.pdf; *BASE/BGE*, Gemeinsames Antwortschreiben, 20.4.2020, online verfügbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/BUND_fordert_Moratorium_bei_Atommuell-Lager-Suche_offener_Brief-2.pdf; *Schulte*, Fachkonferenz Teilgebiete in Kassel. Anwaltsschreiben der BI Lüchow-Dannenberg, 22.6.2020, online verfügbar unter https://www.bi-luechow-dannenberg.de/wp-content/uploads/2020/06/PS20-015-001_Stellungnahme-BMU_vers4.pdf; *BI Lüchow-Dannenberg*, BI geht gegen behördlich geplante Großveranstaltung zur Endlagersuche im Herbst vor, 23.6.2020, online verfügbar unter https://www.bi-luechow-dannenberg.de/2020/06/23/bi-geht-gegen-behoerdlich-geplante-grossveranstaltung-zur-endlagersuche-im-herbst-vor/.

48 Siehe stellvertretend für viele *Lukes*, NJW 1983, 1753 (1753 ff.); *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1994, 142 ff.; *Mittendorf*, in: *Vetter (Hrsg.)*, Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, 2008, 73 (76, 86); *Renn/Köck/Schweizer/Bovet/Benighaus/Scheel/Schröter*, ZUR 2014, 281 (281 ff.); *Albin*, in: *Burgi (Hrsg.)*, 15. Deutsches Atomrechtssymposium, 2019, 289 (289).

49 Siehe auch hier stellvertretend für viele *Beck/Ziekow (Hrsg.)*, Mehr Bürgerbeteiligung wagen, 2011; *Dolde*, NVwZ 2013, 769; *Sommer*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 11; *Sommer*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 61; *Rafi*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 95; *Rüll*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 144; *Eggert/Schrögel*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 355; *Tischer*, Bürgerbeteiligung und demokratische Legitimation, 2017; *Sippel*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 22.

50 *Sommer*, in: *Sommer (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, 2015, 61 (64f.).

51 *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1994, 79 ff.; *Appel*, NVwZ 2012, 1361 (1362); siehe auch *Roßnagel/Birzle-Harder/Ewen/Götz/Hentschel/Horelt/Huge/Stieß*, Entscheidungen über dezentrale Energieanlagen in der Zivilgesellschaft, 2016, 81 ff.

52 *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1994, 81 ff.; siehe auch *Ipsen*, in: *Hocke/Grunwald (Hrsg.)*, Wohin mit dem radioaktiven Abfall, 2006, 105 (110).

53 *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1994, 137 ff.; *Ipsen*, in: *Hocke/Grunwald (Hrsg.)*, Wohin mit dem radioaktiven Abfall, 2006, 105 (110).

54 *Hett*, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, 1994, 162 ff.; *Ipsen*, in: *Hocke/Grunwald (Hrsg.)*, Wohin mit dem radioaktiven Abfall, 2006, 105 (111f.).

55 Siehe dazu detaillierter *Emanuel*, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Suche nach einem Endlager für hochradioaktiven Abfall (HAW) im internationalen Vergleich, im Erscheinen, 2020.

56 Siehe zum Vorschlag für die Geschäftsordnung für die Fachkonferenz Teilgebiete *BASE*, Geschäftsordnung der Fachkonferenz Teilgebiete, 2020, online verfügbar unter https://www.base.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/BASE/DE/2020/0630_geschaeftsordnung_kommentieren.html.

57 Siehe zum Beispiel die 2. Statuskonferenz Endlagerung *BASE*, 2. Statuskonferenz Endlagerung, 2019, online verfügbar unter https://www.base.bund.de/SharedDocs/Termine/BfE/DE/2019/191114-statuskonferenz.html.

58 Siehe *BASE*, Wie erreichen wir die junge Generation?, 2019, online verfügbar unter https://www.base.bund.de/DE/themen/soa/beteiligung/jugend/jugend_node.html.

59 Siehe die virtuelle Endlagerausstellung unter http://multimedia.gsb.bund.de/BFE/animation/endlagerausstellung/index.html.

Allgemeinheit vor Schäden zu schützen, resultiert die Pflicht, alle von spezifischen Hochgefährdungslagen – hierzu zählen unter anderem auch Pandemie-Lagen – ausgehenden Gefahren durch geeignete Maßnahmen zu antizipieren und abzuwehren.[60] Dabei erfolgt die staatliche Risikovorsorge weitreichend und je nach Sachverhalt auch unter Zuhilfenahme unterschiedlicher Normen.

3.1 Keine Einschränkung von Maßnahmen der Risikovorsorge

Die Pflicht zur Risikovorsorge ist zeitlich nicht eingeschränkt und gilt sowohl zu „normalen" Zeiten wie auch während besonderer Gefährdungslagen. Aus diesen ergibt sich im Gegenteil ein besonderer Sachzwang: die Risiken sind während einer besonderen Gefährdungslage wie einer Pandemie nicht geringer, sondern eher als größer einzuschätzen. Damit besteht die besondere Notwendigkeit einer staatlichen Aufsicht über Hochrisikotechnologien auch in einer Hochgefährdungslage. Die grundrechtlichen Pflichten sind auch in Notsituationen maßgeblich.[61] Dabei muss die Öffentlichkeit als „watchdog" auch während einer solchen besonderen Lage die Möglichkeit haben, das Handeln des Staates zu beobachten und zu überprüfen. Für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren bestehen im Standortauswahlgesetz Spezialnormen, die der besonderen Relevanz und Brisanz des Endlagers Rechnung tragen und deutlich zur Transparenz des Verfahrens beitragen.

Während einer Hochgefährdungslage beherrschen andere Themen den öffentlichen Diskurs. Insbesondere zu Beginn der sogenannten „Corona"-Pandemie[62] im März 2020 war dieses Thema in den Medien deutlich präsent, wenn nicht sogar allgegenwärtig. Ziel einer auf Transparenz und Partizipation ausgerichteten Öffentlichkeitsbeteiligung muss es dann sein, solche Themen in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion zu rücken, die wegen der aktuellen Ereignisse ins Hintertreffen geraten. Gerade weil die „Corona"-Diskussion alle anderen Diskurse überlagert hat, ist die Öffentlichkeitsarbeit des BASE in Bezug auf das Standortauswahlverfahren besonders wichtig. Die Pandemie als Hochgefährdungslage bietet keine Rechtfertigung für beliebige und in der Sache unverhältnismäßige Einschränkungen in Grundrechte. Diese sind auch während Krisenzeiten zu wahren.[63]

Zwei wichtige Elemente der staatlichen Risikovorsorge gegen Störfälle in atomtechnischen Anlagen und gegen Gefährdungen und Risiken durch radioaktive Stoffe sind die Atomaufsicht und die Endlagersuche. Dabei verfolgt die Atomaufsicht das Ziel der Risikominimierung durch Risikovorsorge. Dies ist gerade im Bereich der Hochrisikotechnologie Atomkraft notwendig. Einzelne nichtstaatliche Akteurinnen und Akteure fordern, dass das BASE seine Tätigkeiten im Bereich der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Endlagersuche zeitlich aussetzt und dass die Fachkonferenz Teilgebiete verschoben wird.[64] Dabei liegt die Hauptaufgabe dieser Konferenz nach § 9 Abs. 2 Satz 1 StandAG darin, dass die BGE mbH der Öffentlichkeit den Zwischenbericht Teilgebiete vorstellt, mithin die Öffentlichkeit also auf dem Laufenden gehalten wird, was den Stand der Endlagersuche anbelangt. Bürgerinnen und Bürger sollen in den Wissensstand versetzt werden, die aktuellen Arbeiten nachzuvollziehen und kritisch zu begutachten. Im Rahmen des Veranstaltungsformats soll ihnen auch die Gelegenheit für kritische Rückfragen und Formulierung eigener Anliegen gegeben werden.

Die Konferenz bildet also einen Bestandteil der „öffentlichen Aufsicht" über das Handeln der Vorhabenträgerin BGE mbH und das Handeln der Atomaufsicht im BASE durch Bürgerinnen und Bürger. Diese muss auch während einer Pandemie-Lage mit bislang nicht absehbarem Ende als Hochgefährdungslage gewährleistet sein. Aus der Vergangenheit ist ersichtlich, dass sich nukleare Stör- und Unfälle stellenweise auf Hochgefährdungslagen wie Naturkatastrophen oder spezielle singuläre Ereignisse zurückführen lassen. Im Regelbetrieb hingegen treten solche Ereignisse seltener auf. So war Auslöser der nuklearen Katastrophe von Fukushima Daiichi im Jahr 2011 eine Naturkatastrophe.[65] In Tschernobyl kann die Nuklearkatastrophe aus dem Jahr 1986 zurückgeführt werden auf eine Simulation eines Störfalls,[66] im Atomkraftwerk Three Mile Island (1979) auf Wartungsarbeiten.

Die öffentliche Partizipation ist also gerade auch in solchen Situationen notwendig, wenn sich das öffentliche Interesse aufgrund einer den Regelbetrieb überlagernden Situation wie einer Hochgefährdungslage möglicherweise eingeschränkter darstellt.

3.2 Parallelität von Maßnahmen der Gefahrenabwehr

Eine Gefahr liegt nach alter polizeirechtlicher Tradition dann vor, wenn eine Sachlage besteht, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die Schutzgüter öffentliche Sicherheit und Ordnung führen würde.[67] Bei der Einstufung eines Sachverhaltes gilt: Je größer der befürchtete Schaden und je höherwertiger das zu schützende Rechtsgut ist, desto geringer ist die zur Einstufung als Gefahr erforderliche Eintrittswahrscheinlichkeit.[68] Ist das in einer spezifischen Situation vorliegende Risiko als Gefahr eingestuft, so ist es nicht mehr akzeptabel und der Staat muss Abwehrmaßnahmen einleiten. Dabei ist

60 *BVerfG*, Beschluss vom 8.8.1978, Az. 2 BvL 8/77 = BVerfGE 49, 89 (140f.) – Kalkar I; *BVerfG*, Beschluss vom 20.12.1979, Az. 1 BvR 385/77 = BVerfGE 53, 30 (57) – Mülheim-Kärlich; *BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 12.11.2008, 1 BvR 2456/06 = NVwZ 2009, 171 (172) – Atomzwischenlager, Juris-Rn. 2 ff.; *BVerfG*, Nichtannahmebeschluss vom 10.11.2009, 1 BvR 1178/07 = NVwZ 2010, 114 (115) – Schacht Konrad, Juris-Rn. 16; auch *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ (Hrsg.)*, GK-BImSchG, 2019, § 5 Rn. 84.

61 *Guckelberger*, NVwZ-Extra 9a/2020, 1 (3 f.).

62 Siehe zu Pandemien als Herausforderung für das Recht *Kloepfer/Deye*, DVBl. 2009, 1208.

63 *Fuhlrott/Fischer*, NZA 2020, 345 (350).

64 *BUND*, Corona-Virus: BUND fordert Moratorium bei Atommüll-Lager-Suche, 8.4.2020, online verfügbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/BUND_fordert_Moratorium_bei_Atommuell-Lager-Suche_offener_Brief-2.pdf; *Zdebel*, DIE LINKE fordert Moratorium für Atommüll-Endlagersuche, 9.4.2020, online verfügbar unter https://www.hubertus-zdebel.de/die-linke-fordert-moratorium-fuer-atommuell-endlagersuche-verschiebung-zwischenbericht-teilgebiete-erforderlich/; *BASE/BGE*, Gemeinsames Antwortschreiben, 20.4.2020, online verfügbar unter https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20200420_Antwort_BASE_BGE_an_BUND_Moratorium.pdf?__blob=publicationFile&v=2; *Schulte*, Fachkonferenz Teilgebiete in Kassel. Anwaltsschreiben der BI Lüchow-Dannenberg, 22.6.2020, online verfügbar unter https://www.bi-luechow-dannenberg.de/wp-content/uploads/2020/06/PS20-015-001_Stellungnahme-BMU_vers4.pdf; *BI Lüchow-Dannenberg*, BI geht gegen behördlich geplante Großveranstaltung zur Endlagersuche im Herbst vor, 23.6.2020, online verfügbar unter https://www.bi-luechow-dannenberg.de/2020/06/23/bi-geht-gegen-behoerdlich-geplante-grossveranstaltung-zur-endlagersuche-im-herbst-vor/.

65 Siehe stellvertretend für viele *Coulmas/Stalpers*, Fukushima, 2011; *Hano*, Das japanische Desaster, 2011.

66 Siehe detailliert *Cõernousenko*, Tschernobyl, 1992; *Koepp/Koepp-Schewyrina*, Tschernobyl, 1996; *Aleksievič*, Tschenobyl, 2000.

67 PrOVGE 77, 341 (345); PrOVGE 78, 272 (278); PrOVGE 87, 301 (310); *Roßnagel*, Grundrechte und Kernkraftwerke, 1979, 81; *Murswiek,* Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, 83; *Roßnagel*, UPR 1986, 46 (48); *Appel*, NuR 1996, 227 (228); *Pils*, DÖV 2008, 941 (942f.); *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ (Hrsg.)*, GK-BImSchG, 2019, § 5 Rn. 115; *Jaeckel*, Gefahrenabwehrrecht und Risikodogmatik, 2010, 87 ff.

68 *Roßnagel*, in *Roßnagel (Hrsg.)*, Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse, 1984, 198 (210f.); *Frenz,* DÖV 2006, 718 (719).

das Risiko wieder so weit so minimieren, dass es nicht mehr als Gefahr eingestuft wird.[69]

Zur Einordnung eines Sachverhaltes im Hinblick auf die Einstufung als Gefahr oder als Risiko dient der „Maßstab der praktischen Vernunft".[70] Neben den einschlägigen verwaltungsrechtlichen Vorschriften bietet das allgemeine Polizeirecht Auffangfunktion für etwaig nicht von den Spezialnormen umfasste Sachverhalte, sodass jegliche Gefahrenlage ein Handeln des Staates auslöst.[71] Das sogenannte „Corona"-Virus (SARS-CoV-2) wurde gesellschaftlich unbestritten als Gefahr eingestuft.[72] Folge dieser Einstufung ist, dass neben die Risikovorsorge auch staatliche Maßnahmen der Gefahrenabwehr treten. In ihrer Wirkung überlagern diese Maßnahmen stellenweise die Wirkung der Risikovorsorge.[73] Dennoch muss der Staat neben der konkreten Gefahrenabwehr auch weiterhin die im Infektionsschutzgesetz[74] angegebene Vorsorge leisten und betreiben.

Bei den Grundrechtseingriffen stellt sich die Frage nach der Reichweite der Eingriffe in die Grundrechte. Mithin besteht eine Rechtfertigungspflicht mit strengem Prüfungsmaßstab. Gleiches gilt für Eingriffe in ein aus den Grundrechten folgendes Recht, namentlich das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Partizipation an der Endlagersuche. Eine Einstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch ein Moratorium während der Pandemie würde einen solchen Eingriff darstellen.

4 Aussetzen der Öffentlichkeitsbeteiligung durch Endlagersuch-Moratorium als unverhältnismäßiger Eingriff

Grundrechtseingriffe – sei es durch und über Gefahrenabwehrmaßnahmen oder im Wege der Risikovorsoge – müssen jedenfalls verhältnismäßig sein.[75] Dabei ist die Verhältnismäßigkeit von Moratorien grundsätzlich eher kritisch zu sehen.[76] Der Begriff „Moratorium" ist rechtlich nicht eindeutig definiert. Der Duden definiert Moratorium als „vertraglich vereinbarten oder gesetzlich angeordneten Aufschub".[77] Basierend auf dieser eher generellen Definition sind mehrere Ausgestaltungen für das geforderte „Endlagersuch-Moratorium" denkbar. Allen diesen Varianten ist gemein, dass die Öffentlichkeit während der Zeit des Moratoriums noch länger auf Informationen warten muss, über die die BGE mbH als Vorhabenträgerin bereits verfügt und die sie mit dem Zwischenbericht Teilgebiete und in der für die Erörterung dieses Berichts vorgesehenen Fachkonferenz präsentieren und erklären müsste. Ein Moratorium hätte zur Folge, dass die Informationsasymmetrie zwischen Öffentlichkeit und Vorhabenträgerin mit zunehmender Zeit zunehmen würde. Ein Moratorium im Informationshandeln der beteiligten Akteurinnen und Akteure stellt damit einen sehr schwerwiegenden Eingriff in die aus den Grundrechten abgeleitete Rechtsposition der Beteiligung der Öffentlichkeit dar. Dabei ist die Verhältnismäßigkeit eines solchen Eingriffs nicht gegeben.

Das vorgeschlagene Moratorium verfolgt den *Zweck*, Bürgerinnen und Bürger vor einer möglichen Gesundheitsgefährdung durch das „Corona"-Virus zu schützen und ist damit zweifellos *legitim*.[78] Allgemein anerkannt ist, dass die durch die Absage von Veranstaltungen vergrößerte soziale Distanzierung erheblich dazu beitragen kann, die Reproduktionsmöglichkeit des Virus einzuschränken.[79] Ein Moratorium wäre demnach auch *geeignet*, den Zweck des Schutzes von Bürgerinnen und Bürgern zu erreichen und zu fördern.

Erforderlich wäre das Moratorium hingegen nur, wenn die Zweckförderung nicht durch ein milderes Mittel erreicht werden kann. Ein solches milderes Mittel ist aber denkbar:[80] die Umstellung der Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung auf hybride Formen, bei denen durch Hygienekonzepte mit entsprechenden Abstandsregelungen sichergestellt ist, dass das Ansteckungsrisiko minimiert wird und bei denen digitale Formen die althergebrachten analogen Formen ergänzen. Mit dem Planungssicherstellungsgesetz (PlanSiG)[81] hat der Gesetzgeber aus diesem Grunde ermöglicht, die in verschiedenen Rechtsbereichen gesetzlich vorgeschriebenen Erörterungstermine auch als sogenannte Online-Konsultation durchzuführen. Seine Begründung liest sich als Plädoyer für flexible und an Hochgefährdungslagen angepasste hybride Beteiligungsformate, die dem gesetzlichen Auftrag der Bürger:innenbeteiligung gerecht werden, ohne diese dabei jedoch einem erhöhten Risiko auszusetzen.[82] § 1 des Planungssicherstellungsgesetzes formuliert seinen Anwendungsbereich in positiver Aufzählung. Das Standortauswahlverfahren ist dabei nicht genannt. Somit ist das Gesetz zwar auf das Standortauswahlverfahren nicht anwendbar. Der Wesensgehalt der Begründung lässt sich jedoch übernehmen, denn das Standortauswahlverfahren ermöglicht – ebenso wie die §§ 1, 5 PlanSiG – als lernendes Verfahren[83] einen hohen Grad von Ermessen in Bezug auf die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das geforderte Moratorium ist jedenfalls nicht erforderlich.

Einer Verhältnismäßigkeitsabwägung im engeren Sinne im Spannungsfeld von Öffentlichkeitsbeteiligung und „Volksgesundheit" bedarf es mangels Erforderlichkeit nicht, um festzustellen, dass das Aussetzen oder Einstellen von Öffentlichkeitsbeteiligung offenkundig nicht erforderlich wäre.

Das Aussetzen der Öffentlichkeitsbeteiligung am transparenten Standortauswahlverfahren hätte im Gegenteil schwerwiegende und irreparable Akzeptanzschädigungen für den Standortauswahlprozess zur Folge und wäre mithin als unverhältnismäßig zu bewerten. Das öffentliche Interesse daran, dem Sachzwang gerecht zu werden und das strahlende Erbe der Atomkraft so sicher wie möglich von der Biosphäre zu isolieren und hierfür einen geeigneten Standort zu finden bedeutet dabei ein alle anderen Interessen überlagerndes Interesse. Eine fruchtbringende kontinuierliche Beteiligung kann auch über hybride oder digitale Beteiligungsformate gestaltet werden. Die Einschränkung der Öffentlichkeitsbeteiligung oder gar ein Moratorium wären keine adäquaten Reaktionen auf die Herausforderungen, die mit Hochgefährdungslagen einhergehen.

69 *Roßnagel*, UPR 1986, 46 (47).
70 *BVerfG*, Beschluss vom 8.8.1978, Az. 2 BvL 8/77 = BVerfGE 49, 89 (143) – Kalkar I; *Roßnagel/Hentschel*, in: *Führ (Hrsg.)*, GK-BImSchG, 2019, § 5 Rn. 144 ff.
71 *Hollenbach*, NVwZ 2008, 1065 (1069f.).
72 *Guckelberger*, NVwZ-Extra 9a/2020, 1 (4f.).
73 Siehe stellvertretend für viele und m. w. N. *Bender*, NJW 1979, 1425 (1425 ff.); *Roßnagel*, UPR 1986, 46 (48); *Greipl*, DVBl. 1992, 598 (599 ff.).
74 Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385) geändert worden ist.
75 Siehe stellvertretend für viele *Battis/Ruttloff*, NVwZ 2013, 817 (819).
76 So für das Kernkraft-Moratorium im Jahr 2011 *VGH Kassel*, Urteil vom 27.02.2013, AZ 6 C 824/11; siehe auch *Rebentisch*, NVwZ 2011, 533 (536); *Battis/Ruttloff*, NVwZ 2013, 817 (817 ff.).
77 *Duden.de*, Eintrag zu Moratorium, online verfügbar unter https://www.duden.de/rechtschreibung/Moratorium.
78 Siehe auch *Guckelberger*, NVwZ-Extra 9a/2020, 1 (10).
79 *Berlin.de*, So funktioniert Social Distancing, 2020, online verfügbar unter https://www.berlin.de/special/gesundheit-und-beauty/gesundheit/ratgeber/6110641-212-so-funktioniert-social-distancing.html; *Glaab/Schwedler*, NJW 2020, 1702 (1704); *Guckelberger*, NVwZ-Extra 9a/2020, 1 (11).
80 So für Besuchseinschränkungen in Pflegeheimen auch *Glaab/Schwedler*, NJW 2020, 1702 (1704).
81 Planungssicherstellungsgesetz vom 20. Mai 2020 (BGBl. I S. 1041).
82 BT-Drs. 19/18965, 9 ff.; siehe zum PlanSiG im Detail *Feldmann*, atw 2020, 318.
83 Siehe hierzu m. w. N. *Smeddinck*, ZRP 2016, 181 (183).

5 Folgen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagersuchprozess

Die aktuelle Pandemielage stellt als spezielle Situation eine große Herausforderung für staatliche Stellen dar, die innerhalb kürzester Zeiträume über intensive Grundrechtseingriffe entscheiden müssen.[83] Im Zweifel besteht jedoch die Pflicht, sich pro Grundrecht und contra Eingriff zu entscheiden. Das BASE muss also im Zweifel pro Öffentlichkeitsbeteiligung entscheiden und darf das aus verschiedenen Grundrechten resultierende Recht der Öffentlichkeit auf Beteiligung nicht antasten. Dieses Recht abzuschneiden und damit den Menschen die Möglichkeit zu nehmen, sich umfassend und ausgewogen über die Endlagersuche zu informieren und sich in den gesetzlich vorgeschrieben Formaten zu beteiligen, ist nicht nur verfassungswidrig. Es würde dem Standortauswahlprozess empfindlich schaden und ihn einer Beliebigkeit aussetzen, die der zugrundeliegenden Herausforderung, nämlich, ein Endlager zu schaffen, um den Abfall zeitnah und nachhaltig von der Biosphäre zu isolieren, nicht gerecht würde. Angst der Bürgerinnen und Bürger vor einer möglichen Infektion darf dabei nicht die einzige Legitimation für beliebige, unverhältnismäßige grundrechtliche Einschränkungen durch den Staat darstellen.[84]

Stellenweise wird die Befürchtung laut, dass die aktuelle Pandemielage eine Erosion des Rechtsstaates unter Verweis auf „wirtschaftliche Notwendigkeiten" befördert.[85] Dies gilt jedoch auch umgekehrt: es besteht auch die Gefahr, dass eine Erosion des die Bevölkerung vor dem strahlenden Erbe der Atomverstromung schützenden Rechtsstaates befördert wird, indem vorübergehende Pandemie-Risiken instrumentalisiert werden, um das Standortauswahlverfahren zu torpedieren. Dabei muss eines ganz deutlich sein: Recht und Gesetz gelten auch in Krisenzeiten.[86] Dies gilt auch und gerade im Bereich der Endlagerung von Hochrisikotechnologien. Das BASE darf das Recht auf Öffentlichkeitsbeteiligung also gerade nicht einschränken. Im System des Standortauswahlgesetzes denkbar ist hingegen die Dynamisierung von Beteiligungskonzepten unter Einschluss von hybriden und digitalen Varianten. Ein solcher moderner Ansatz bietet zusätzliche Vorteile: So gelten für hybride Veranstaltungen bei ausreichender Serverkapazität kaum Beschränkungen in der Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Diese könnten sich ohne großen Reiseaufwand (Reisezeitverlust, Reisekosten) nach Interesse zuschalten und von zu Hause partizipieren. Mit einer um hybride Teilnahmemöglichkeiten erweiterten Fachkonferenz Teilgebiete und den aus den gesetzlichen Vorgaben hervorgegangenen „Prinzipien zur Organisation der Fachkonferenz Teilgebiete"[87] hat das BASE ein gutes Format gefunden, um den beschriebenen Herausforderungen adäquat Rechnung zu tragen.

83 *Guckelberger*, NVwZ-Extra 9a/2020, 1 (15).
84 *Glaab/Schwedler*, NJW 2020, 1702 (1705).
85 *Fuhlrott/Fischer*, NZA 2020, 345 (350).
86 *Fuhlrott/Fischer*, NZA 2020, 345 (350).
87 *BASE*, Prinzipien zur Organisation der Fachkonferenz Teilgebiete, Juli 2020, online verfügbar unter https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20200721_BASE_Prinzipien_Organisation_Fachkonferenz_Teilgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

Prof. Dr. *Lorenz J. Jarass* und Dipl.-Ing. *Carsten Siebels*

Begrenzung der Netzausbaukosten*

Die Bundesregierung will das überregionale Stromnetz für sehr viel Geld ausbauen. 95 Mrd. € sind bis zum Jahr 2035 veranschlagt, davon allein 15 Mrd. € für die Gleichstromerdkabel SuedLink und SuedOstlink. Der folgende Beitrag erläutert, wie diese Kosten deutlich verringert werden können.

A. Der Netzentwicklungsplan Strom lässt die Kosten des Netzausbaus unberücksichtigt

Statt wie in § 1 EnWG gefordert, die gesamten Kosten der Stromversorgung frei Verbraucher (also inklusive der erforderlichen Netzausbaukosten) zu berücksichtigen[1], werden im Netzentwicklungsplan nur die variablen Stromproduktionskosten frei Kraftwerk berücksichtigt[2]. Auch die im Netzentwicklungsplan für einige Interkonnektoren erläuterten „Kosten-Nutzen-Analysen"[3] zeigen nur den Nutzen, nicht aber die Kosten des Netzausbaus, und zwar weder die betriebswirtschaftlichen Kosten für Investition und Betrieb noch die sozialen Kosten für die durch den Netzausbau verursachten Umweltbelastungen etc. Weder der Netzentwicklungsplan noch die Bestätigung durch die Bundesnetzagentur geben hierfür eine explizite Begründung.[4]

I. Die Nichtberücksichtigung der Netzausbaukosten im Netzentwicklungsplan kann die Strompreise erhöhen

Tab. 1 zeigt links den Kraftwerkseinsatz laut Marktmodell des Netzentwicklungsplans, also ohne Berücksichtigung der Netzausbaukosten, und rechts mit Berücksichtigung der Netzaus-

* Für kritische Hinweise und Nachfragen, die den vorliegenden Beitrag deutlich verbessert haben, bedanken wir uns bei D. Römling, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster.

1 § 1 Abs. 1 EnWG spricht von einer möglichst preisgünstigen Energieversorgung. Der Begriff wird in der Literatur relativ verstanden (etwa Kment M in ders. (Hrsg.), EnWG, 2. Aufl. 2019, § 1 Rn. 5 f.). Die Vorschrift verpflichtet also wohl nicht zur Schaffung des absolut niedrigsten Strompreises, sondern zur Berücksichtigung des Ziels verbraucherfreundlicher Preisgestaltung im Rahmen sämtlicher Ziele, die das EnWG erreichen will. Hierzu gehören auch die übrigen in § 1 Abs. 1 EnWG genannten Ziele. Dies kann aber doch nicht bedeuten, dass man die Kosten des Netzausbaus völlig unberücksichtigt lässt.

2 Netzentwicklungsplan Strom 2030, Version 2019, 2. Entwurf der Übertragungsnetzbetreiber. 50Hertz Transmission GmbH, Amprion GmbH, TenneT TSO GmbH, TransnetBW GmbH, Berlin, 15. April 2019, S. 91+94. **Im Folgenden mit NEP/2 zitiert.** Hingegen werden z. B. zu Phasenschiebertransformatoren Amortisationsdauern im Netzentwicklungsplan 2019 angegeben. NEP/2, S. 145.

3 Z. B. für den Interkonnektor Uchtelfangen – Ensdorf – Vigy, P 170 (NEP/2, S. 493).

4 Insbesondere argumentiert der Netzentwicklungsplan an keiner Stelle, dass durch nationale oder EU-Rechtsvorschriften ein Marktmodell in der vom Netzentwicklungsplan angesetzten Ausgestaltung für die Netzentwicklungsplanung Verwendung finden müsse.