

**Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht**

---

**Band 12**

# **Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz**

**Normgebung zwischen Konsistenz und Widerspruch**

**Von**

**Christopher Langer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

CHRISTOPHER LANGER

## Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz

Schriften zum Deutschen  
und Europäischen Infrastrukturrecht

Herausgegeben von  
Ralf Brinktrine und Markus Ludwigs

Band 12

# Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz

Normgebung zwischen Konsistenz und Widerspruch

Von

Christopher Langer



Duncker & Humblot · Berlin

Gedruckt mit Unterstützung des Förderungsfonds Wissenschaft  
der VG WORT.

Die Juristische Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg  
hat diese Dissertation im Jahre 2020 angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten  
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2021 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Druck: CPI buchbücher.de GmbH, Birkach  
Printed in Germany

ISSN 2198-0632  
ISBN 978-3-428-18110-0 (Print)  
ISBN 978-3-428-58110-8 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

## **Vorwort**

Die Arbeit wurde im Wintersemester 2019/20 von der Juristischen Fakultät der Julius-Maximilians-Universität Würzburg als Dissertationsschrift angenommen. Die vorliegende Druckfassung berücksichtigt – mit Ausnahme der Neubenennung des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (vormals Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit) – den Verfahrensstand der Endlagersuche und einschlägige Literatur bis Ende September 2019.

Herzlich danken möchte ich an erster Stelle meinem Doktorvater Herrn Professor Dr. Markus Ludwigs für die engmaschige Betreuung während des Dissertationsvorhabens. Die nahezu fünfjährige Beschäftigung an seinem Lehrstuhl hat mir nicht nur neue Einblicke und wertvolle Erfahrungen beschert, sondern vielmehr als zentraler Baustein erst den Start in den neuen Berufsweg Jurist ermöglicht.

Herrn Professor Dr. Kyrill-Alexander Schwarz danke ich für die zeitnahe Erstellung des Zweitgutachtens, die hilfreichen Anmerkungen sowie die angenehmen Gespräche im Umfeld der Veröffentlichung und darüber hinaus.

Die Fritz Thyssen Stiftung hat das Promotionsprojekt durch die Finanzierung der Lehrstuhlstelle im Zeitraum November 2015 bis Oktober 2017 gefördert. Die Mitarbeit im Forschungsprojekt „Das Recht der Energiewende“ bot die Gelegenheit, vertiefte Einblicke in die diffizile Materie des Energierechts zu gewinnen, Kontakte zu knüpfen und das Thema der Arbeit in einen weiteren Kontext einzuordnen.

Dem Förderungsfonds Wissenschaft der VG Wort GmbH danke ich für die großzügige Unterstützung durch die Refinanzierung der Druckkosten.

Gedankt sei weiterhin der Stiftung Umweltenergierecht. Die Mitgliedschaft im Doktorandennetzwerk hat durch den Austausch mit jungen Wissenschaftlern, die sich in unterschiedlichen Phasen ihrer jeweiligen Vorhaben befanden, wesentlich geholfen, aufkommenden Hürden mit größerer Gelassenheit zu begegnen.

Ein ganz besonderer Dank gilt allen Mitarbeitern und Kollegen am Lehrstuhl von Prof. Ludwigs, die mir die gemeinsame Zeit in unvergesslicher Erinnerung verbleiben lassen. Namentlich erwähnt seien insbesondere Herr Patrick Sikora, Frau Patrizia Zentgraf und Herr Felix Huller, die nicht nur mit großer Geduld und Humor so manche Laune ertragen, sondern auch durch anregende und kontroverse Diskussionen zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben.

Ohne die stete Motivation und den Beistand durch meine gesamte Familie – meine Eltern Rudi und Susanne Langer sowie meine Brüder Simon und Fabian – wären mir Studium und Promotion nicht möglich gewesen. Insbesondere, dass sie mir bei

jedweden Herausforderungen mit Rat und Tat zur Seite stehen, weiß ich sehr zu schätzen. Meinem Vater danke ich zudem sehr für die gründliche und zügige Lektüre des Manuskripts. Zuletzt möchte ich Frau Elisa-Sophie Fickenscher danken, die mir in den letzten Jahren in allen Lebenssituationen ein unschätzbarer Rückhalt war und bei aller Arbeitsbelastung für viele wunderbare Momente gesorgt hat.

Würzburg, im November 2020

*Christopher Langer*

# Inhaltsübersicht

<b>A. Einleitung</b>	27
I. Erkenntnisinteresse und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	27
II. Gang der Untersuchung	30
<b>B. Historische Hinführung zur Endlagersuche in Deutschland</b>	33
I. Der Einstieg in die Atomwirtschaft	33
II. Verworfenne Endlageroptionen	35
III. Bisherige Endlagerprojekte	49
IV. Der Weg zum Konzept des alternativen Standortvergleichs	60
V. Zusammenfassung	66
<b>C. Endlagersuche als Sinnbild der Mehrfachebenen-Governance</b>	68
I. Begriffsannäherung	69
II. Endlagersuche als Multi-Level-Governance	83
III. Herausforderungen der Endlagersuche im Lichte der Multi-Level-Governance	101
IV. Öffentlichkeit als Kommunikations- und Legitimationsfaktor	119
V. Zwischenergebnis	148
<b>D. Rechtlicher Rahmen der Endlagersuche in Deutschland</b>	151
I. Internationale und europarechtliche Vorgaben der Endlagerung	152
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen – Schwerpunkt Grundrechte	183
III. Einfachgesetzlicher Regelungsrahmen	224
IV. Verfassungs- und europarechtliche Problemstellungen	328
<b>E. Schlussbetrachtung</b>	490
I. Endlagersuche als Komplexitätsproblem	490
II. Komplexitätsreduktion als konsistenter Lösungsweg	491
III. Widerspruch durch überhöhte Partizipationserwartungen	493
IV. Fazit: Das StandAG – ein Gesetz zwischen Konsistenz und Widerspruch	494
<b>Literaturverzeichnis</b>	496
<b>Sachwortverzeichnis</b>	561





# Inhaltsverzeichnis

<b>A. Einleitung</b>	27
I. Erkenntnisinteresse und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes	27
II. Gang der Untersuchung	30
1. Historie der Endlagersuche in Deutschland	30
2. Endlagersuche als Sinnbild einer Multi-Level-Governance	31
3. Rechtlicher Rahmen der Endlagersuche in Deutschland	31
<b>B. Historische Hinführung zur Endlagersuche in Deutschland</b>	33
I. Der Einstieg in die Atomwirtschaft	33
II. Verworfenе Endlageroptionen	35
1. Nationale Entsorgungsstrategien	36
a) Das Konzept des nuklearen Brennstoffkreislaufs	36
b) Die Standortsuche für das Nukleare Entsorgungszentrum	38
c) Der Übergang zum integrierten Entsorgungskonzept	40
d) Zwischenfazit	43
2. Überholte Endlagerideen	44
a) Entsorgung im Weltall	44
b) Verbringung ins Antarktis- bzw. Grönlandinneneis	45
c) Entsorgung in den Ozeanen	46
d) Lagerung an oder nahe der Erdoberfläche	48
e) Zwischenfazit	48
III. Bisherige Endlagerprojekte	49
1. Schacht Konrad	49
2. Schachtanlage Asse II	51
3. Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben	53
4. Erkundungsbergwerk Gorleben	55
5. Zwischenfazit	59
IV. Der Weg zum Konzept des alternativen Standortvergleichs	60
1. Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte	60
2. Einschnitt beschleunigter Atomausstieg 2011	63
3. Neubeginn Endlagersuche – das Standortauswahlgesetz (StandAG)	64
V. Zusammenfassung	66

<b>C. Endlagersuche als Sinnbild der Mehrfachebenen-Governance</b>	68
I. Begriffsannäherung	69
1. Wandel von „Government“ zu „Governance“	71
2. Ziele der Governanceforschung	75
3. Unterfall der Multi-Level-Governance	76
a) Ausgangspunkt: Theorie der Politikverflechtung	77
b) Gefahr: „Politikverflechtungsfall“	79
c) Kennzeichen der Multi-Level-Governance	80
4. Zusammenfassung	81
II. Endlagersuche als Multi-Level-Governance	83
1. Territorial abgrenzbare politische Entscheidungsebenen	84
a) Bundespolitische Ebene	85
b) Föderale Ebene	85
c) Kommunale Ebene	86
d) Internationale Ebene	86
e) Zusammenfassung	87
2. Supra-/internationaler und nationaler Regelungsrahmen	87
a) Völkerrechtliche Übereinkommen	88
b) Unionsrechtliche Vorgaben	89
c) Nationaler Rechtsrahmen	89
d) Empfehlungen internationaler Organisationen	90
e) Zusammenfassung	92
3. Wissenschaftliche Disziplinen	92
4. Gesellschaftliche Akteursvielfalt	95
a) Politische und staatliche Institutionen	96
b) Wissenschaftliche Einrichtungen in Deutschland	96
c) Privatwirtschaft	97
d) Anti-Atom-Bewegung und Umwelt-NGOs	98
e) Sonstige Akteure	99
f) Zusammenfassung	100
5. Zwischenergebnis	101
III. Herausforderungen der Endlagersuche im Lichte der Multi-Level-Governance	101
1. Die Endlagersuche als „wicked problem“	102
a) Zentrale Charakteristika	103
b) Problemdimensionen der Endlagersuche	104
c) Lösungsstrategien	105
d) Zusammenfassung	106
2. Die Endlagersuche als sozio-technisches System	107
a) Begriffserklärung	107
b) Sozio-technische Herausforderungen der Endlagerung	108

c) Lösungsstrategie .....	109
d) Zusammenfassung .....	109
3. Das NIMBY-Syndrom .....	110
a) Begriffserklärung .....	110
b) Ursachen .....	111
c) Lösungsstrategien .....	112
d) Zusammenfassung .....	113
4. Das Effektivitäts-/Demokratiedilemma .....	114
a) Ursachen des Dilemmas .....	115
b) Lösungsstrategien .....	116
c) Zusammenfassung .....	118
5. Zwischenergebnis .....	118
IV. Öffentlichkeit als Kommunikations- und Legitimationsfaktor .....	119
1. Begriff und Funktionen von Partizipation .....	121
a) Öffentlichkeitsbeteiligung als rechtsstaatliche Anforderung .....	121
b) Öffentlichkeitsbeteiligung als demokratische Komponente .....	122
c) Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext des politikwissenschaftlichen Legitimationsdreiklangs .....	124
d) Zwischenergebnis .....	127
2. Chancen und Ziele von Öffentlichkeitsbeteiligung .....	128
3. Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	130
a) Zeitliche und inhaltliche Voraussetzungen .....	130
b) Modus der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	132
c) Entscheidungskompetenzen der Öffentlichkeit .....	135
d) Wertende Zusammenfassung .....	137
4. Herausforderungen und Risiken von Partizipation .....	140
a) Hürden für erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung .....	140
b) Risiko der enttäuschten Erwartung – Partizipationsverflechtungsfälle .....	145
5. Zusammenfassung .....	146
V. Zwischenergebnis .....	148
<b>D. Rechtlicher Rahmen der Endlagersuche in Deutschland .....</b>	<b>151</b>
I. Internationale und europarechtliche Vorgaben der Endlagerung .....	152
1. Völkerrechtliche Vereinbarungen und Empfehlungen internationaler Organi- sationen .....	152
a) Joint Convention .....	153
aa) Rechtscharakter als „Gemischtes Abkommen“ .....	154
bb) Wesentlicher Inhalt .....	156
cc) Zusammenfassung .....	156
b) Aarhus-Konvention .....	157
aa) Rechtscharakter .....	157

bb) Wesentlicher Inhalt .....	159
cc) Zusammenfassung .....	162
c) Espoo-Konvention .....	162
d) Empfehlungen internationaler Organisationen .....	163
e) Zusammenfassung .....	164
2. Recht der Europäischen Union und EURATOM .....	165
a) Primärrechtliche Vorgaben .....	165
aa) Europäisches Umweltschutzziel .....	166
bb) EURATOM-Vertrag .....	167
(1) Charakter des EAGV und Rechtsstellung der EURATOM .....	167
(2) Verhältnis zum AEUV .....	169
(3) Kapitel 3: Gesundheitsschutz .....	169
(4) Zusammenfassung .....	170
cc) Anwendungsbereich des AEUV .....	171
(1) Energiekompetenz (Art. 194 AEUV) .....	171
(2) Beihilferecht .....	172
dd) Zwischenergebnis .....	174
b) Sekundärrechtliche Bestimmungen .....	174
aa) Entsorgungsrichtlinie (RL 2011/70/EURATOM) .....	175
(1) Rechtsgrundlage .....	175
(2) Verhältnis zur Joint Convention .....	176
(3) Wesentlicher Inhalt .....	177
(4) Zusammenfassung .....	179
bb) Richtlinie zur nuklearen Sicherheit (RL 2009/71/EURATOM) .....	179
cc) UVP-Richtlinie (RL 2011/92/EU) .....	180
c) Zusammenfassung .....	181
3. Zwischenergebnis .....	182
II. Verfassungsrechtliche Grundlagen – Schwerpunkt Grundrechte .....	183
1. Schutzpflichten des Staates .....	184
a) Herleitung der Schutzpflichtdogmatik .....	185
aa) Objektiv-rechtlicher Gehalt der Grundrechte .....	186
bb) Schutzfunktion der Menschenwürde .....	187
cc) „Stufentrias“ des Art. 1 Abs. 1 bis Abs. 3 GG .....	188
dd) Staatliches Gewaltmonopol .....	189
ee) Grundrechtsschranken und Sozialstaatsprinzip .....	190
ff) Zwischenergebnis .....	191
b) Betroffene Rechtsgüter .....	192
aa) Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit .....	192
(1) Schutzgüter des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit .....	193
(2) Gefahren- und Risikoversorge .....	196

(3) Adressaten der Schutzpflicht .....	198
(4) Entscheidungsspielräume des Staates und Untermaßverbot .....	199
(5) Die staatliche Schutzpflicht als subjektives Recht .....	202
(6) Zusammenfassung .....	203
bb) Verhältnis zum Eigentumsschutz .....	203
cc) Verhältnis zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen .....	204
(1) Gestaltungsoffenheit der Staatszielbestimmung .....	205
(2) Staatszielbestimmung als objektives Recht .....	206
(3) Gleichlauf der Schutzausrichtungen zu Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG .....	207
(4) Schutzverstärkung und Generationenverantwortung .....	208
dd) Zwischenergebnis .....	210
c) Umfang der Schutzpflicht bei der Endlagersuche .....	211
aa) Gewährleistung von Langzeitsicherheit .....	211
(1) Stand der Wissenschaft und Technik .....	211
(2) Dynamische Schadensvorsorge .....	213
bb) Risikovorsorge und Restrisiko .....	214
cc) Risikominimierung durch Alternativenvergleich? .....	215
dd) Rechte künftiger Generationen .....	218
ee) Staatsaufgabe Endlagerung .....	220
2. Abwehrrechte der Betroffenen .....	222
3. Zwischenergebnis .....	223
III. Einfachgesetzlicher Regelungsrahmen .....	224
1. Standortauswahlgesetz .....	225
a) Zwecke des Gesetzes .....	225
aa) Bestmögliche Sicherheit .....	226
bb) Nachweiszeitraum: „Eine Million Jahre“ .....	228
cc) Partizipatives Verfahren .....	229
dd) Wissenschaftsbasierendes Verfahren .....	230
ee) Transparentes Verfahren .....	231
ff) Selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren .....	232
gg) Generationengerechtigkeit .....	233
hh) Grundsatz der nationalen Lagerung .....	234
ii) Exportverbot .....	234
jj) Ergebnisoffenes Verfahren .....	235
kk) Vorgabe technischer Entsorgungsoptionen .....	236
ll) Einbeziehung anderer Abfallarten .....	238
mm) Reversibilität .....	238
nn) Zusammenfassung .....	239

b) Akteure .....	241
aa) Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe .....	241
(1) Besetzung .....	242
(2) Aufgaben .....	243
(3) Arbeitsweise .....	244
(a) Entscheidungsfindung im Konsens .....	244
(b) Wissenschaftlichkeit .....	245
(c) Transparenz .....	246
(4) Zusammenfassung .....	248
bb) Bundesamt für Strahlenschutz .....	251
cc) Bundes-Gesellschaft für Endlagerung .....	252
dd) Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung .....	253
ee) Nationales Begleitgremium .....	255
ff) Deutscher Bundestag und Bundesrat .....	257
gg) Öffentlichkeit .....	258
(1) Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	259
(2) Informationsplattform .....	261
(3) Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine .....	261
(4) Fachkonferenz Teilgebiete .....	262
(5) Regionalkonferenzen .....	263
(6) Fachkonferenz Rat der Regionen .....	264
(7) Zwischenergebnis .....	265
c) Verfahren .....	267
aa) Vorbereitendes Verfahren (§§ 3 bis 5 StandAG 2013) .....	268
(1) Der Bericht der Endlagerkommission (§ 4 StandAG 2013) ....	268
(a) Aufarbeitung der Vergangenheit und Analyse internationaler Erfahrungen .....	269
(b) Das Prinzip Verantwortung .....	270
(c) Modale Elemente des Standortsuchverfahrens .....	272
(d) Endlager mit Reversibilität als technische Entsorgungs- strategie .....	272
(e) Entscheidungskriterien .....	273
(aa) Geowissenschaftliche Ausschlusskriterien .....	273
(bb) Geowissenschaftliche Mindestanforderungen .....	274
(cc) Abwägungskriterien .....	275
(dd) Sicherheitsanforderungen .....	277
(f) Beteiligung der Öffentlichkeit .....	278
(g) Verursacherprinzip .....	278
(h) Informationszugang .....	280
(i) Neuorganisation Behördenstruktur .....	280

(j) Veränderungssperren .....	282
(k) Rechtsschutz .....	283
(l) Exportverbot .....	284
(m) Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz .....	285
(2) Evaluierung des Standortauswahlgesetzes .....	286
(a) Bindungswirkung des Berichts der Endlagerkommission ...	286
(b) Umsetzung der Empfehlungen .....	288
(3) Zusammenfassung .....	289
bb) Standortauswahlverfahren „im engeren Sinne“ .....	290
(1) Festlegung von Standorten zur übertägigen Erkundung .....	292
(2) Festlegung der Standorte für eine untertägige Erkundung .....	296
(3) Untertägige Erkundung und Standortentscheidung .....	300
(4) Standortsicherungsvorschriften (§ 21 StandAG) .....	304
cc) Anlagengenehmigung (§ 9b Abs. 1a AtG) .....	306
d) Zwischenergebnis Standortauswahlgesetz .....	309
2. Atomgesetz .....	312
a) Beendigungs- und Sicherstellungszweck (§ 1 Nr. 1 AtG) .....	312
b) Staatsaufgabe Endlagerung (§ 9a Abs. 3 AtG) .....	313
c) Endlagerebene (§ 9b Abs. 1a AtG) .....	314
d) Atomrechtliche Zwangsmaßnahmen (§§ 9d–g AtG) .....	316
aa) Enteignungen (§§ 9d und 9e AtG) .....	316
bb) Vorarbeiten an Grundstücken (§ 9f AtG) .....	319
cc) Veränderungssperren (§ 9g AtG) .....	319
e) Zusammenfassung .....	320
3. Ergänzende fachgesetzliche Regelungen .....	320
a) Öffentlich-rechtliche Zulassungen .....	321
b) Sonstige Vorschriften mit Bezug zum Standortauswahlverfahren .....	323
c) Abgrenzung zu weiteren Fachgesetzen .....	324
d) Zusammenfassung .....	326
4. Zwischenergebnis .....	326
IV. Verfassungs- und europarechtliche Problemstellungen .....	328
1. Gewaltenteilung .....	328
a) Grundlagen des Grundsatzes der Gewaltenteilung .....	329
b) Planung als Aufgabe der Exekutive? .....	330
c) Die Entscheidung Südmufahrung Stendal .....	331
aa) Wesentliche Aussagen .....	331
bb) Stellungnahme .....	334
d) Standortentscheidung nach dem StandAG als zulässige Legalplanung ...	334
aa) Übertragbarkeit der Stendal-Grundsätze auf das StandAG .....	335
bb) Initiative und Vorbereitung durch die Exekutive .....	337



cc) Geeigneter Regelungsgegenstand .....	338
dd) Vorliegen „guter Gründe“ .....	339
(1) Beschleunigungswirkung .....	339
(2) Besonderheiten der Endlagersuche .....	341
(3) Rechtssicherheit und Verfahrensökonomie .....	342
(4) Legitimationswirkung .....	343
ee) Stellungnahme .....	346
e) Zwischenergebnis .....	347
2. Rechtsschutz .....	348
a) Maßstab der Rechtsschutzgarantie .....	348
aa) Reichweite des Art. 19 Abs. 4 GG .....	349
bb) Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 4 GG auf die Legalplanung? .....	350
cc) Zwischenergebnis .....	353
b) Verkürzung durch Legalplanung .....	353
aa) Formelle Einschränkungen .....	354
bb) Materielle Einschränkungen .....	355
cc) Stellungnahme .....	356
c) Rechtsschutzoptionen im StandAG 2013 .....	357
aa) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz nach § 17 Abs. 4 StandAG 2013 .....	358
(1) Klagegegenstand .....	358
(2) Klageberechtigung .....	359
(3) Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts .....	359
(4) Klagezeitpunkt .....	360
bb) Unions- und völkerrechtliche Kritik .....	360
(1) Vorgaben des Art. 11 UVP-RL .....	361
(2) Vorgaben des Art. 9 Aarhus-Konvention .....	364
cc) Stellungnahme zum Rechtsschutzsystem des StandAG 2013 .....	367
(1) Legalplanung im Einklang mit verfassungsrechtlichen Rechts- schutzanforderungen .....	368
(2) Würdigung des § 17 Abs. 4 S. 5 StandAG 2013 .....	370
(3) Verstoß gegen internationale Vorgaben .....	371
(4) Zwischenergebnis .....	373
d) Rechtsschutzoptionen StandAG 2017 .....	373
aa) Reformüberlegungen zum StandAG 2013 .....	373
(1) Unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 11 UVP-RL .....	374
(2) Umweltverfassungsbeschwerde .....	374
(3) Normenkontrollklage gegen Bundesgesetze .....	375
(4) Systemumstellung zum konzentrierten Rechtsschutz .....	376
(5) Ergänzung des StandAG um fachgerichtlichen Rechtsschutz ...	377

(6) Stellungnahme .....	378
bb) Modifiziertes Rechtsschutzsystem des StandAG 2017 .....	380
(1) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz nach § 19 Abs. 2 StandAG .....	380
(a) Klagegegenstand .....	380
(b) Klageberechtigung .....	381
(2) Abschwächung der Bindungswirkung der Standortentscheidung .....	382
(3) Beibehaltung Zwischenrechtsschutz .....	384
(4) Offene Fragen .....	387
(a) Beschränkung des Kontrollumfangs auf Umweltrechtsver- letzungen? .....	387
(b) (Kein) Rechtsschutz gegen Fehler im Verfahren der Öffent- lichkeitsbeteiligung .....	389
(c) Phasenspezifischer Rechtsschutz und Präklusion .....	392
(d) Notwendigkeit weiterer Verfahrensphasen? .....	394
cc) Bewertung .....	395
e) Zusammenfassung .....	397
3. Enteignungen im Standortauswahlverfahren .....	397
a) Begriff und Abgrenzung zur Legalenteignung .....	399
b) Die enteignungsrechtliche Vorwirkung im Verfahren der Standortsuche .....	401
c) Zulässigkeit der enteignungsrechtlichen Vorwirkung .....	403
aa) Gesetzliche Anordnung der enteignungsrechtlichen Vorwirkung .....	405
bb) Wohl der Allgemeinheit .....	406
(1) Enteignungszweck .....	406
(2) Erforderlichkeit der Enteignungen .....	408
(3) Zwischenergebnis .....	411
cc) Vorliegen triftiger Gründe .....	411
(1) Verhältnis zu den „guten Gründen“ .....	412
(2) „Triftige Gründe“ der Standortauswahl .....	413
(a) Keine (unmittelbare) Beschleunigungswirkung .....	414
(b) Besondere Legitimation durch Parlamentsgesetz .....	415
(c) Durchsetzungsbedürftigkeit von Großprojekten .....	416
(3) Stellungnahme .....	417
dd) Entschädigungsregelung .....	419
d) Zwischenergebnis .....	420
4. Verbot des Einzelfallgesetzes .....	422
a) Voraussetzungen des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG .....	422
aa) Beeinträchtigung von Grundrechten .....	423
bb) Anforderungen an die „Allgemeinheit“ .....	424
cc) Art. 14 Abs. 3 S. 2 GG als lex specialis? .....	427

dd) Zusammenfassung .....	429
b) Rechtfertigung der gesetzlichen Standortfestlegung als Einzelfallgesetz .....	429
aa) Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG als Ausprägung des Gewaltenteilungsgrundsatzes .....	430
bb) Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG als spezieller Gleichheitssatz .....	431
cc) Stellungnahme .....	431
c) Zwischenergebnis .....	434
5. Sachverständige Beratung und Demokratieprinzip .....	435
a) Grundlagen staatsrechtlicher Legitimation .....	437
aa) Legitimationssubjekt: Volk .....	438
bb) Legitimationsobjekt: Staatsgewalt .....	439
cc) Arten der Legitimationsvermittlung .....	440
(1) Institutionell-funktionale Legitimation .....	441
(2) Organisatorisch-personelle Legitimation .....	441
(3) Sachlich-inhaltliche Legitimation .....	442
dd) Bestimmtes Legitimationsniveau .....	443
ee) Zusammenfassung .....	444
b) Zulässigkeit externer Beratung im Gesetzgebungsprozess .....	445
aa) Funktionen und Spannungslagen sachverständiger Beratung .....	446
(1) Funktionen .....	447
(2) Spannungsfelder .....	448
bb) Legitimationsdefizit von Endlagerkommission und Nationalem Begleitgremium .....	450
cc) Kein Legitimationserfordernis bei reiner Beratungstätigkeit .....	452
dd) Zulässigkeit entscheidungspräformierender Beratung im StandAG .....	454
c) Wertungswiderspruch zwischen Gremienbeteiligung und Legalplanung? .....	457
d) Zwischenergebnis .....	459
6. Bündelung von Kompetenzen auf Bundesebene .....	460
a) Föderale Aufgabenverteilung und vertikale Gewaltenteilung .....	461
aa) Verwaltungskompetenzen des Bundes im System der Art. 83 ff. GG .....	462
(1) Fakultative Bundeseigenverwaltung nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG .....	463
(2) Sperrwirkung des Art. 87c GG? .....	464
(3) Endlagersuche als Aufgabe mit Eignung zur zentralen Erledigung .....	467
(4) Zusammenfassung .....	468
bb) Zusammenfassende Bewertung .....	468
b) Kommunales Selbstverwaltungsrecht .....	470
aa) Planungshoheit als Ausprägung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts .....	471
bb) Zulässigkeit von Einschränkungen der Planungshoheit .....	472
cc) Anhörungs- und Klagerechte als Kompensation .....	475

dd) Zusammenfassung .....	476
c) Zwischenergebnis .....	477
7. Umsetzung der Entsorgungsrichtlinie 2011/70/EURATOM .....	477
a) Behördenorganisation im StandAG .....	478
aa) Aufgabenverteilung und Behördenzuständigkeit im StandAG .....	479
bb) Trennungsgrundsatz nach Art. 6 Abs. 2 RL 2011/70/EURATOM ..	480
cc) Vergleichbarkeit zur Diskussion um „Unabhängigkeit“ im Regu- lungsrecht der Netzindustrien? .....	481
dd) Zusammenfassende Bewertung .....	483
b) Exportverbot .....	484
c) Zusammenfassung .....	487
8. Zwischenergebnis .....	487
<b>E. Schlussbetrachtung .....</b>	<b>490</b>
I. Endlagersuche als Komplexitätsproblem .....	490
II. Komplexitätsreduktion als konsistenter Lösungsweg .....	491
III. Widerspruch durch überhöhte Partizipationserwartungen .....	493
IV. Fazit: Das StandAG – ein Gesetz zwischen Konsistenz und Widerspruch .....	494
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>496</b>
<b>Sachwortverzeichnis .....</b>	<b>561</b>

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
AbfallR	Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft
ABl.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz/Absätze
AcP	Archiv für die civilistische Praxis (Zeitschrift)
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
AIDN	Association Internationale du Droit Nucléaire
AK	Aarhus-Konvention
AkEnd	Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagersuche
AKW	Atomkraftwerk
allg.	allgemein
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
Art.	Artikel
AT	Allgemeiner Teil
AtG	Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)
AtomRS	Atomrechtssymposium
atw	Internationale Zeitschrift für Kernenergie
Aufl.	Auflage
aviso	aviso – Zeitschrift für Wissenschaft und Kunst in Bayern
AVR	Arbeitsgemeinschaft Versuchsreaktor Jülich
BAnz	Bundesanzeiger
BASE	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung
Bautechnik	Bautechnik – Zeitschrift für den gesamten Ingenieurbau
BauGB	Baugesetzbuch
bayer.	bayerisch
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter – Zeitschrift für Öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
BBergG	Bundesberggesetz
BCG	Boston Consulting Group
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Onlinekommentar
Beil.	Beilage
BfB	Bundesanstalt für Bodenforschung
BfE	Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz

BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGE	Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH
BGH	Bundesgerichtshof
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BI	Bürgerinitiative
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMBF	Bundesministeriums für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium für Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit/ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie/Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BNFL	British Nuclear Fuels plc
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Sammlung der Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CASTOR	cask for storage and transport of radioactive material
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CiuZ	Chemie in unserer Zeit (Zeitschrift)
COGEMA	Compagnie générale des matières nucléaires
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
DAEF	Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung
dass.	dasselbe
DAtF	Deutsches Atomforum
DAtK	Deutsche Atomkommission
DBE	Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Ab- fallstoffe
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
dies.	dieselbe(n)
dif.	differenzierend
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DM	Deutsche Mark
dms	der moderne Staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung – Zeitschrift für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften
DStR	Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift)
DUH	Deutsche Umwelthilfe
DVBt.	Deutsches Verwaltungsblatt

DWK	Deutsche Gesellschaft zur Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft
EDRAM	International Association for Environmentally Safe Disposal of Radioactive Materials
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einf.	Einführung
Einl.	Einleitung
EL	Ergänzungslieferung
EnBW	Energie Baden-Württemberg AG
ENTRIA	Forschungsplattform Entsorgungsoptionen für radioaktive Reststoffe
EntsorgFondG	Gesetz zur Errichtung eines Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung
EntsorgÜG	Gesetz zur Regelung des Übergangs der Finanzierungs- und Handlungspflichten für die Entsorgung radioaktiver Abfälle der Betreiber von Kernkraftwerken
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
ERAM	Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben
ErwG	Erwägungsgrund
ESK	Entsorgungskommission
et	Energiewirtschaftliche Tagesfragen – Zeitschrift für Energiewirtschaft, Recht, Technik und Umwelt
EU	Europäische Union
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EURATOM	Europäische Atomgemeinschaft
EurUP	Zeitschrift für europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EuS	Ethik und Sozialwissenschaften (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
e. V.	eingetragener Verein
EVU	Energieversorgungsunternehmen
EWerk	Zeitschrift des Instituts für Energie- und Wettbewerbsrecht in der Kommunalen Wirtschaft e. V.
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f.	folgende
FDP	Freie Demokratische Partei
ff.	fortfolgende
FJSB	Forschungsjournal Soziale Bewegungen (Zeitschrift)
FMStErgG	Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetz
FMStG	Finanzmarktstabilisierungsgesetz
Fn.	Fußnote(n)
FORATOM	Europäisches Atomforum
FÖS	Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e. V.
FRM	Forschungsreaktor München
FS	Festschrift
GAIA	GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society (Zeitschrift)
gem.	gemäß

GeschO-K	Geschäftsordnung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
GewArch	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GfK	Gesellschaft für Kernforschung
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
ggü.	gegenüber
GNS	Gesellschaft für Nuklear-Service mbH
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GrdlVerwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GRS	Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH
GS	Gedächtnisschrift
GSF	Gesellschaft für Strahlen- und Umweltforschung/Gesellschaft für Strahlenforschung
GWK	Gesellschaft zur Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen mbH
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
IAEA	International Atomic Energy Agency
ICRP	International Commission on Radiological Protection
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in diese Richtung/in der Regel
i. d. S.	in dem Sinne
i. E.	im Ergebnis
IE-RL	Richtlinie über Industrieemissionen
i. H. v.	in Höhe von
IJNL	International Journal of Nuclear Law
IMAK	Interministerieller Arbeitskreis zur Auswahl eines Standortes für ein nukleares Entsorgungszentrum
INLA	International Nuclear Law Association
insb.	insbesondere
ipmr	International Public Management Review
i. S. d.	im Sinne der/im Sinne des
IStR	Internationales Steuerrecht (Zeitschrift)
i. S. v.	im Sinne von
ITAS	Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse
i. V. m.	in Verbindung mit
J. Eur. Public Policy	Journal of European Public Policy
J. Risk Res.	Journal of Risk Research
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JAIP	Journal of the American Institute of Planners
JCMS	Journal of Common Market Studies
JEPM	Journal of Environmental Planning and Management
JIES	Journal of Integrative Environmental Sciences
JLE	Journal of Law and Economics
JMLSCM	Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management
Joint Convention	Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management



JPE	Journal of Political Economy
JPL	Journal of Planning Literature
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
JSI	Journal of Social Issues
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung
Kap.	Kapitel
K-Drs.	Kommissions-Drucksache
KEWA	Kernbrennstoff-Wiederaufarbeitungs-Gesellschaft mbH
KfK	Kernforschungszentrum Karlsruhe
KFK	Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs
KIT	Karlsruher Institut für Technologie
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KKW	Kernkraftwerk
K-MAT	Materialien der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
KOR	Zeitschrift für kapitalmarktorientierte Rechnungslegung
krit.	kritisch
lit.	litera
Lit.	Literatur
Ls.	Leitsatz
m	Meter
Mio.	Million
Mrd.	Milliarde
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
N&R	Netzwirtschaften und Recht (Zeitschrift)
NABEG	Netzausbaubeschleunigungsgesetz
NAS	National Academy of Sciences der USA
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBG	Nationales Begleitgremium
NEA	Nuclear Energy Agency
NEP	Nationales Entsorgungsprogramm
NEZ	Nukleares Entsorgungszentrum
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
NGO	Nichtregierungsorganisation
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NLB	Nuclear Law Bulletin (Zeitschrift)
Nr.	Nummer
Nrn.	Nummern
NRWVerfGH	Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZI	Neue Zeitschrift für Insolvenz- und Sanierungsrecht
o. A.	ohne Angabe
o. ä.	oder ähnliche
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
o. g.	oben genannt(e/er)

ÖJZ	Österreichische Justizzeitung
Os.	Orientierungssatz
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAR	Public Administration Review
PIVereinHG	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren
PSQ	Political Science Quarterly (Zeitschrift)
PTB	Physikalisch-Technische Bundesanstalt
PVS	Politische Vierteljahresschrift (Zeitschrift)
PWK	Projektgesellschaft Wiederaufarbeitung von Kernbrennstoffen
rd.	rund
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
REM	Renewable Energy Magazine
RFDA	Revue française de droit administratif
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer(n)
ROG	Raumordnungsgesetz
RoV	Raumordnungsverordnung
Rs.	Rechtssache
RSK	Reaktorsicherheitskommission
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
Rz.	Randziffer
S.	Seite/Satz/Sätze
s.	siehe
s. a.	so auch/siehe auch
sog.	sogenannte(r/n/s)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SPSR	Swiss Political Science Review
SSK	Strahlenschutzkommission
STAAT	Der Staat – Zeitschrift für Staatslehre und Verfassungsgeschichte, deutsches und europäisches öffentliches Recht
StandAG	Standortauswahlgesetz
stellv.	stellvertretend(e/r)
str.	strittig, streitig
StrlSchV	Strahlenschutzverordnung
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
StWissStPr	Staatswissenschaften und Staatspraxis (Zeitschrift)
SUP	Strategische Umweltprüfung
SZ	Süddeutsche Zeitung
TaTuP	Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis (Zeitschrift)
THORP	Thermal Oxide Reprocessing Plant
u. a.	und andere/unter anderem
UAbs.	Unterabsatz
UfU	Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V.
UN	United Nations/Vereinte Nationen
UNECE	United Nations Economic Commission for Europe
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil

USA	Vereinigte Staaten von Amerika
u. U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom/von
VEBA	Vereinigte Elektrizitäts- und Bergwerks AG
VERW	Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaften
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VfZG	Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorb.	Vorbemerkung
vr	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VSG	Vorläufige Sicherheitsanalyse für den Standort Gorleben
VSpV	Veränderungssperren-Verordnung
VStG	Verbands- und Standortauswahlgesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WAA	Wiederaufarbeitungsanlage
WCED	World Commission on Environment and Development
WF	Wertermittlungsforum (Zeitschrift)
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Zeitschrift)
z. B.	zum Beispiel
ZEuS	Zeitschrift für europarechtliche Studien
ZfPP	Zeitschrift für Politische Psychologie
ZfU	Zeitschrift für Umweltrecht & Umweltpolitik
ZfZ	Zeitschrift für Verbrauchssteuern
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
zit.	zitiert als
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZNER	Zeitschrift für das neue Energierecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSE	Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften
z. T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht
zust.	zustimmend

# A. Einleitung

## I. Erkenntnisinteresse und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

*Gorleben, Asse und Wackersdorf* auf nationaler Seite, *Three Mile Island*, *Tschernobyl* und *Fukushima* im globalen Kontext. Diese Ortsnamen repräsentieren die Schattenseiten der Kernenergie.<sup>1</sup> Sie stehen einerseits für intransparentes und unsachgemäßes Handeln von staatlicher Seite. Andererseits zeigen die verheerenden Reaktorunfälle mit einer z. T. erheblichen Anzahl an Todesopfern das beträchtliche Schadenspotenzial, das mit der Nutzung der Kernenergie einhergeht. Als Resultat wird die Thematik der Atomkraft in der Gegenwart primär von negativen Emotionen<sup>2</sup> und einer gewissen Skepsis gegenüber staatlichen Entscheidungen begleitet.

Diese Ausgangssituation gilt zumindest für Deutschland. Weltweit ist hingegen ein signifikanter Anstieg der Kernenergienutzung zu verzeichnen.<sup>3</sup> Und auch in Europa zeigt das Vorhaben *Hinkley Point C*,<sup>4</sup> dass keineswegs von einer durchgängig ausstiegsorientierten Atompolitik ausgegangen werden kann. Angesichts der aktuellen Diskussion zum Klimawandel ist eine Fortsetzung dieser Entwicklung mit der Atomkraft als CO<sub>2</sub>-neutrale und damit vermeintlich umweltfreundliche Energiequelle nicht unwahrscheinlich. Folgerichtig stellt sich auch weiterhin die Frage nach der Entsorgung bestehender und künftig anfallender Abfallmengen. Weltweit befindet sich noch kein Endlager für hochradioaktive Abfälle in Betrieb.<sup>5</sup> Damit fehlen

---

<sup>1</sup> S. a. *Drögemöller*, Schlüsselakteure der Endlager-Governance, 2018, S. 244; ähnlich *Kersten*, aviso 3/2016, S. 20, 21.

<sup>2</sup> Vgl. die einzelnen Beiträge in *Smeddinck* (Hrsg.), Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers, 2018.

<sup>3</sup> *Jaeckel*, Gefahrenabwehrrecht und Risikodogmatik, 2010, S. 18; zur nuklearen Renaissance ferner *Schärf*, Europäisches Atomrecht, 2012, S. 113 f.

<sup>4</sup> Zur beihilferechtlichen Genehmigung der vom Vereinigten Königreich gewährten staatlichen Förderung durch die Europäische Kommission, vgl. Beschluss (EU 2015/658) v. 8.10.2014, SA.34947 (2013/C) (ex 2013/N), ABl. 2015, L 109, S. 44; bestätigt durch EuG, Rs. T-356/15, ECLI:EU:T:2018:439 – Österreich/Kommission.

<sup>5</sup> *Schärf*, Europäisches Atomrecht, 2012, S. 110; *Dietze*, Internationale Endlagerung radioaktiver Abfälle, 2012, S. 167; *Roßegger*, AbfallR 2011, S. 276, 282; aktuell sind Schweden und Finnland mit den Bemühungen zur Errichtung eines Endlagers am weitesten fortgeschritten. In Finnland wird nach der Standortentscheidung für Olkiluoto derzeit das Grubengebäude aufgefahren. Die Inbetriebnahme ist für das Jahr 2025 vorgesehen, vgl. SZ, Art. v. 4.11.2018, <https://www.sueddeutsche.de/wissen/atommuell-endlager-finnland-olkiluoto-1.4191627>, (geprüft am 26.9.2019). In Schweden soll das Endlager in Forsmark situiert werden.

für nationale Entsorgungsstrategien wertvolle Anhaltspunkte in Form von Best-Practice-Modellen.

Die politischen Kräfte in Deutschland haben nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima ein Gelegenheitsfenster (sog. *window of opportunities*<sup>6</sup>) erkannt, um die proklamierte „Energiewende“ mit einem Neustart der Endlagersuche anzureichern. Dabei stehen sie vor intrikaten Herausforderungen. Die Branche der Energieerzeugung ist im Umbruch. Zum Jahresende 2022 werden mit den KKW Emsland, Isar und Neckarwestheim die letzten Atomkraftwerke vom Netz gehen. Konventionelle Energieträger wie die Braun- und Steinkohle stehen aufgrund ihrer Klimaschädlichkeit vor dem Aus oder sehen sich mit fehlender Wirtschaftlichkeit (z. B. Erdgas) konfrontiert. Die Transformation zu einem Energiemix, der auf erneuerbaren Energien fußt, bedingt steigende Strompreise. Zudem hinkt der Ausbau der Energienetze als Grundvoraussetzung für Versorgungssicherheit und Netzstabilität der ursprünglichen Zeitplanung hinterher.

*Prima facie* erscheinen die Problemlösungskapazitäten der nationalen Energiepolitik ausgelastet. Für die Endlagersuche treten jedoch noch zusätzliche Komplexitätsstufen hinzu. Bisherige Versuche zur Realisierung einer Endlagerstätte blieben erfolglos und haben Vertrauen in die Kompetenzen der Entscheider erschüttert. Zudem handelt es sich bei einem Endlager für radioaktive Abfälle um ein großes Infrastrukturprojekt mit stark polarisierender Wirkung. Nichtsdestotrotz hat sich der Gesetzgeber für den Neustart der Endlagersuche nicht nur zum Ziel gesetzt, den Standort für eine Endlageranlage zu finden. Das Standortauswahlgesetz (StandAG) soll zudem gewährleisten, dass das Suchverfahren wie auch die abschließende Standortentscheidung von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird.

Die nachfolgende Analyse zeigt auf, inwieweit mit dem StandAG tatsächlich ein „umweltrechtspolitischer Quantensprung“<sup>7</sup> gelungen ist. Dazu gilt es zunächst die Ausgangssituation aufzuarbeiten, um ein Verständnisfundament zu bilden. Wertvolle Erkenntnisse lassen sich nicht nur der *Historie der Endlagersuche* entnehmen. Auch die *sozial- bzw. politikwissenschaftliche Perspektive* kann die Untersuchung um hilfreiche Erklärungsansätze bereichern.<sup>8</sup> Die so gewonnenen Einsichten dienen als Grundlage für die Analyse des rechtlichen Rahmens der Endlagersuche. Der Fokus

---

<sup>6</sup> Zur Frage, ob aktuell ein „window of opportunities“ besteht, vgl. *Brunnengräber/Mez/Di Nucci u. a.*, TaTuP 2012, S. 59; *Brunnengräber/Mez*, in: Brunnengräber (Hrsg.), Problemfälle Endlager, 2016, S. 289, 309 f.; bejahend *Häfner*, Das Standortauswahlgesetz und die Anti-Atom-Bewegung, 2015, S. 15; *Brunnengräber/Häfner*, in: Partzsch/Weiland (Hrsg.), Macht und Wandel in der Umweltpolitik, 2015, S. 55, 56; *Brunnengräber/Di Nucci/Häfner u. a.*, in: Brunnengräber/Di Nucci (Hrsg.), Im Hürdenlauf zur Energiewende, 2014, S. 389, 393; *Flachsbarth*, in: Müller (Hrsg.), Endlagersuche: Auf ein Neues?, 2012, S. 21, 23 f.

<sup>7</sup> *Burgi*, 14. AtomRS, S. 258, 262.

<sup>8</sup> Auf eigene empirische Befunde wird freilich verzichtet; vgl. hierzu *Drögemöller*, Schlüsselakteure der Endlager-Governance, 2018, S. 119 ff.; für eine rechtssoziologische Fallstudie zum Endlager Schacht Konrad (für schwach- und mittelradioaktive Abfälle), vgl. *Pape*, Politik und Recht der Endlagerung radioaktiver Abfälle, 2016.

liegt auf der einfach-rechtlichen Verfahrensgestaltung des StandAG und ihrer Vereinbarkeit mit internationalen, europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben.

Als *zentrales Erkenntnisinteresse* ist die Frage zu klären, inwieweit die verfahrensrechtliche Konstruktion des StandAG einen konsistenten Regelungsrahmen bietet, der die Projektrealisierung gewährleisten kann oder ob die ambivalente Zielsetzung des Gesetzgebers nicht eher zwangsläufig Widersprüche produziert.

Die Arbeit folgt im Übrigen der politischen Marschroute und geht auf Finanzierungsaspekte nur am Rande ein. Fragen der Finanzierung wurden rechtlich und politisch von der Standortsuche getrennt.<sup>9</sup> Das im Jahr 2017 erlassene *Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung*<sup>10</sup> führt als Gesetzespaket nunmehr die Handlungs- und Finanzierungspflichten im Bereich der Endlagerung radioaktiver Abfälle in staatlicher Hand zusammen.<sup>11</sup> Mit dieser wesentliche Streitpunkte entschärfenden<sup>12</sup> Maßnahme ist beabsichtigt, die Finanzierung für Stilllegung, Rückbau und Entsorgung der Kernkraftwerke langfristig zu gewährleisten.<sup>13</sup> Als Kernpunkt erfolgt hierzu neben der Etablierung eines Entsorgungsfonds, auf den die Rückstellungen der Betreiber übergehen, die Schaffung von Sondergesellschaftsrecht im Bereich der nuklearen Nachhaftung.<sup>14</sup> Zugleich federt

---

<sup>9</sup> Das Standortauswahlgesetz enthält zwar mit den §§ 28 ff. StandAG einen begrifflich mit „Kosten“ überschriebenen Abschnitt. Die streitigen Fragen zur Finanzierung der Endlagerung waren aber einer eigenen Kommission (Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausbaus – KFK) übertragen und wurden mit dem „Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung“ v. 27.1.2017 (BGBl. I S. 114, 1222) in einem Mantelgesetz gesondert geregelt. Mit Inkrafttreten dieses Gesetzes ging die Umlagepflicht nach § 28 f. StandAG im Wesentlichen auf einen neu gegründeten staatlichen Entsorgungsfonds über, vgl. *Ruttloff*, in: Frenz (Hrsg.), *Atomrecht*, § 29 StandAG Rn. 3.

<sup>10</sup> Gesetz zur Neuordnung der Verantwortung in der kerntechnischen Entsorgung vom 27.1.2017, BGBl. I S. 114, 1222; in Kraft getreten am 16.6.2017 mit Genehmigung durch die Europäische Kommission, Entscheidung v. 16.6.2017 – C (2017) 4249 final, SA.45296 (2017/N); instruktiv zur Entstehungsgeschichte sowie für einen Überblick zu den einzelnen Gesetzen, vgl. *Ludwigs*, in: *Feldmann/Raetzke/Ruttloff* (Hrsg.), *Atomrecht in Bewegung*, 2019, S. 19 ff.; *ders.*, RW 2018, S. 109 ff.

<sup>11</sup> Vgl. *Däuper/Dietzel*, in: Frenz (Hrsg.), *Atomrecht*, Vorb. EntsorgFondG Rn. 12; *Ludwigs*, RW 2018, S. 109, 110; zu Fragen der Wirtschaftlichkeit im Kontext der neuen Finanzierungsordnung, vgl. *Pape*, FS Schmidt-Preuß, S. 935 ff.

<sup>12</sup> Zuvor wurde beispielsweise mit Blick auf das Verursacherprinzip angeführt, dass nicht die Atomkraftwerksbetreiber, sondern vielmehr die Politik die Verursacherin der erneuten Standortsuche sei. Schließlich schien mit dem Salzstock Gorleben schon ein geeigneter Standort gefunden, der anschließend aus politischen Gründen wieder in Frage gestellt wurde, vgl. dazu *Arndt*, Gutachten zur Kostentragung für alternative Standorte im geplanten Endlagersetz, 2012, S. 5; *Moench*, DVBl. 2015, S. 213, 219.

<sup>13</sup> Vgl. *Frenz*, RdE 2017, S. 393, 394 ff.; *Kessler/Schulz*, NVwZ 2017, S. 577, 581 f.; *König*, DER KONZERN 2017, S. 61; *Schmitz/Hellenberg/Martini*, NVwZ 2017, S. 1332, 1333 ff.

<sup>14</sup> Explizit krit. *Krieger*, ZfU Beilage Heft 2/2017, S. 25, 36 ff.; ähnlich *Uwer*, ZfU Beilage Heft 2/2017, S. 2, 7 f.; a. A. *Wieland*, ZfU Beilage Heft 2/2017, S. 42, 47 ff.; darstellend *Beurskens/Mainka*, DER KONZERN 2017, S. 425 ff.