



BASE – FORSCHUNGSBERICHTE ZUR
SICHERHEIT DER NUKLEAREN ENTSORGUNG

Rechtswissenschaftliche Grundlagen zur Standortvereinbarung im Standortauswahl- verfahren (REST) Abschlussbericht

FKZ 4723F10101

AUFTRAGNEHMER:INNEN
Öko-Institut e.V., Freiburg /
Institut für Technikfolgenabschätzung
und Systemanalyse (ITAS), Karlsruhe

Ass. iur. Silvia Schütte (Öko-Institut e.V.)
Prof. Dr. Ulrich Smeddinck (ITAS)
Ass. iur. Carolin Ossenberg (ITAS)



Rechtswissenschaftliche Grundlagen zur Standortvereinbarung im Standortauswahlverfahren (REST)

Abschlussbericht

Dieser Band enthält einen Ergebnisbericht eines vom Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung in Auftrag gegebenen Untersuchungsvorhabens. Verantwortlich für den Inhalt sind allein die Autor:innen. Das BASE übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie die Beachtung privater Rechte Dritter. Der Auftraggeber behält sich alle Rechte vor. Insbesondere darf dieser Bericht nur mit seiner Zustimmung ganz oder teilweise vervielfältigt werden.

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung der Auftragnehmer:in wieder und muss nicht mit der des BASE übereinstimmen.

BASE-001/26

Bitte beziehen Sie sich beim Zitieren dieses Dokumentes immer auf folgende URN:
urn:nbn:de:0221-2026020658671

Berlin, Juli 2025

Impressum

**Bundesamt
für die Sicherheit
der nuklearen Entsorgung
(BASE)**

BASE – FORSCHUNGSBERICHTE ZUR
SICHERHEIT DER NUKLEAREN ENTSORGUNG

Auftragnehmer:innen
Öko-Institut e.V., Freiburg /
Institut für Technikfolgenabschätzung
und Systemanalyse (ITAS), Karlsruhe

Ass. iur. Silvia Schütte (Öko-Institut e.V.)
Prof. Dr. Ulrich Smeddinck (ITAS)
Ass. iur. Carolin Ossenberg (ITAS)

030 184321-0
www.base.bund.de

Stand: Juli 2025

GZ: F 2 – BASE – BASE62120FoV REST#0007

Rechtswissenschaftliche Grundlagen zur Standortvereinbarung im Standortauswahlverfahren (REST)

Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesamtes für die
Sicherheit der nuklearen Entsorgung

Darmstadt/Karlsruhe,
01.07.2025

FKZ 4723F10101

Abschlussbericht

Hinweis: Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung der
Auftragnehmenden wieder und muss nicht mit der Meinung des
Auftraggebers übereinstimmen.

Autorinnen und Autoren

Ass. iur. Silvia Schütte
Öko-Institut e.V.

Prof. Dr. Ulrich Smeddinck
ITAS

Ass. iur. Carolin Ossenberg
ITAS

Kontakt
info@oeko.de
www.oeko.de

Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse
Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin
Borkumstraße 2
13189 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt
Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

Kontakt Partner

**KIT Karlsruher Institut für Technologie (Institut für
Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse ITAS)**
Hermann-von-Helmholtz-Platz 1

76344 Eggenstein-Leopoldshafen

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	8
Abbildungsverzeichnis	11
Kurzfassung	12
Summary	16
1. Einleitung	21
1.1. Grundgedanke des Forschungsvorhabens	21
1.2. (Kurze) Geschichte der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle: Hintergrund der Aufnahme der Standortvereinbarung in das StandAG	23
2. Forschungsfrage und Vorgehensweise	24
2.1. Forschungsfrage	24
2.2. Bedeutung und Dimensionen der Standortvereinbarung	25
2.2.1. Standortvereinbarung <i>als Instrument</i>	25
2.2.2. Standortvereinbarung <i>als Prozess</i>	26
2.2.3. Standortvereinbarung <i>im weiteren Sinn</i>	27
2.2.4. Standortvereinbarung <i>im engeren Sinne</i>	27
2.3. Forschungsdesign	28
2.4. Methodik	29
2.5. Gang der Darstellung	30
3. Grundlagen der Standortvereinbarung	32
3.1. Beteiligung an der Erarbeitung der Standortvereinbarung (insbesondere der Regionalkonferenzen)	32
3.1.1. Beteiligung im Standortauswahlverfahren	32
3.1.2. Regionalkonferenzen	34
3.1.2.1. Vollversammlung	36
3.1.2.2. Vertretungskreis	36
3.1.2.3. Geschäftsordnung	36
3.1.2.4. Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit	37
3.1.2.5. Diskussion	38
3.1.2.6. Zwischenergebnis zur Beteiligung der Regionalkonferenzen	39
3.1.3. Beteiligung weiterer Akteure des StandAG	40
3.1.3.1. Fachkonferenz Rat der Regionen	40
3.1.3.2. Kommunale Gebietskörperschaften	41

3.1.3.3.	Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE)	42
3.1.3.4.	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)	43
3.1.3.5.	Nationales Begleitgremium (NBG)	44
3.1.3.6.	Öffentlichkeit	45
3.1.4.	Diskussion	45
3.1.5.	Handlungsempfehlungen	46
3.2.	Inhaltliche Erkenntnisgrundlagen für die Standortvereinbarung i.e.S.	47
3.2.1.	„Vorarbeiten“ als wissenschaftliche Basis der Inhaltsermittlung	48
3.2.1.1.	Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung	49
3.2.1.2.	Sozioökonomische Potenzialanalyse	50
3.2.1.3.	Umweltprüfungen im Standortauswahlverfahren	52
3.2.2.	Diskussion: „Vorarbeiten“ als wissenschaftliche Basis der Inhaltsermittlung	53
3.2.3.	Ergebnis	57
3.2.4.	Handlungsempfehlungen	58
3.3.	Verfahren zum Abschluss der Standortvereinbarung	59
3.3.1.	Die Standortvereinbarung als gestufter Prozess	60
3.3.1.1.	Darstellung des Prozessablaufs	60
3.3.1.2.	Die zweite Phase des Standortauswahlverfahrens	62
3.3.1.3.	Die dritte Phase des Standortauswahlverfahrens	62
3.3.1.4.	Zwischenergebnis Prozessablauf	62
3.3.1.5.	Konsolidierung der Erkenntnisse: Forum Standortvereinbarung	63
3.3.1.6.	Erarbeitungs- und Verhandlungsprozess	64
3.3.2.	Diskussion	65
3.3.3.	Ergebnis	67
3.3.4.	Handlungsempfehlungen	67
3.4.	Ausgestaltung der Standortvereinbarung	68
3.4.1.	Rechtliche Ausgestaltung	68
3.4.1.1.	Rechtsform und Ausgestaltung	68
3.4.1.1.	Einigung	69
3.4.1.2.	Diskussion	70
3.4.1.3.	Ergebnis	72
3.4.1.4.	Handlungsempfehlung	73
3.4.2.	Finanzielle Absicherung der Standortvereinbarung	73
3.4.3.	Exkurs: Organisationsform für die Umsetzung (Standortvereinbarung i.w.S.)	73

3.4.3.1.	Grundsätzliche Überlegungen	73
3.4.3.2.	Grundlagen und Möglichkeiten	74
3.4.3.2.1.	Stiftungen	75
3.4.3.2.2.	Gesetz	77
3.4.3.2.3.	Genossenschaften	78
3.4.3.2.4.	Strukturentwicklungsgesellschaft als GmbH	79
3.4.3.2.5.	Werkstätten als Möglichkeit zur Beteiligung	80
3.4.3.3.	Diskussion	81
3.4.3.4.	Ergebnis	83
3.4.3.5.	Handlungsempfehlung	83
3.4.4.	Absicherung der Umsetzung der Standortvereinbarung	83
3.4.4.1.	Neues flankierendes Sicherungsgremium	83
3.4.4.2.	Evaluierung und Monitoring	84
3.4.4.2.1.	Evaluierung	85
3.4.4.2.1.1.	Vorarbeiten	85
3.4.4.2.1.2.	Diskussion	85
3.4.4.2.1.3.	Ergebnis	86
3.4.4.2.1.4.	Empfehlung	86
3.4.4.2.2.	Monitoring	86
3.4.4.2.2.1.	Einsichten aus der Fallstudie Lausitz	86
3.4.4.2.2.2.	Diskussion	86
3.4.4.2.2.3.	Ergebnis	87
3.4.4.2.2.4.	Empfehlung	87
3.5.	Erforderlichkeit eines eigenständigen Gesetzes oder einer Novellierung des Standortauswahlgesetzes?	87
3.5.1.	Erforderlichkeit eines Gesetzes in der Erarbeitungs- und Verhandlungsphase?	87
3.5.1.1.	Diskussion	88
3.5.1.2.	Ergebnis	90
3.5.1.3.	Handlungsempfehlung	90
3.5.2.	Erforderlichkeit eines Gesetzes bei Abschluss der Standortvereinbarung?	90
3.5.3.	Erforderlichkeit eines Gesetzes zur Umsetzung der Standortvereinbarung?	90
3.5.3.1.	Subventionsgesetzgebung	90
3.5.3.1.1.	Rechtsgrundlage für Subventionen	91
3.5.3.1.2.	Diskussion	91

3.5.3.1.3.	Ergebnis	92
3.5.3.1.4.	Empfehlung	92
3.5.3.2.	Stiftung	92
3.5.3.3.	Gesetzesänderung zur Fortführung der Regionalkonferenz?	92
3.5.3.4.	Anerkennung	93
3.5.3.4.1.	EntschlieÙung	94
3.5.3.4.2.	Präambel	94
3.5.3.4.3.	Auflösende Bedingung	94
3.6.	Annex: Inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung i.e.S. und mögliche Regelungsbereiche	94
3.6.1.	Regelungsbereiche und Regelungsinhalte der Standortvereinbarung	95
3.6.1.1.	Ausgangssituation: Potenzielle Belastungen und Auswirkungen	96
3.6.1.2.	Abgrenzung der Standortvereinbarung von anderen Kompensationen	97
3.6.1.3.	Regelungsbereiche der Standortvereinbarung	101
3.6.1.3.1.	Obligatorische Regelungsbereiche	102
3.6.1.3.1.1.	Räumlicher Geltungsbereich/ Fördergebiet	102
3.6.1.3.1.2.	Ziel bzw. Zweck der Standortvereinbarung	104
3.6.1.3.1.3.	Grundsätze der Standortvereinbarung	104
3.6.1.3.1.6.	Finanzielle Grundlage und Umfang der kompensatorischen Maßnahmen	107
3.6.1.3.1.7.	Kriterien für die kompensatorischen Maßnahmen	107
3.6.1.3.1.8.	Phasen der kompensatorischen Maßnahmen	108
3.6.1.3.1.9.	Verteilungsmechanismus der Leistungen	109
3.6.1.3.1.10.	Organisationsform für die Umsetzung der Standortvereinbarung nach Abschluss des Standortauswahlverfahrens	110
3.6.1.3.1.11.	Zeitliche Geltungsdauer	110
3.6.1.3.2.	Weitere Regelungsoptionen	111
3.6.1.3.3.	Ausgeschlossene Regelungsbereiche	113
3.6.1.3.4.	Weitere formale Festsetzungen	113
3.6.1.3.4.1.	Gerichtsstand	113
3.6.1.3.4.2.	Durchsetzbarkeit und Leistungsstörung	114
3.6.1.3.4.3.	Rechtsschutz	114
3.6.2.	Diskussion zur inhaltlichen Ausgestaltung	114
3.6.3.	Ergebnis und Handlungsempfehlungen	115
4.	Gesamtfazit/Empfehlungen und (Forschungs-)Ausblick	117

Literaturverzeichnis	119
Anhang	129

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AkEnd	Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte
Art.	Artikel
AsseStG	Gesetz über die Stiftung Zukunftsfonds Asse
AtG	Atomgesetz
Aufl.	Auflage
BASE	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung
BBergG	Bundesberggesetz
BfE	Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit
BfE	Bundesamt für Energie
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGE	Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH
BMUKN	Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWE	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
d.M.	des Manuskripts
Drs.	Drucksache
EKRA	Expertengruppe „Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle“

f.	folgende
ff.	fortfolgende
GenG	Genossenschaftsgesetz
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
HERüber	Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren
Hrsg.	Herausgeber
InvKG	Investitionsgesetz Kohleregionen
i.S.d.	Im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
K	Kommission
KEG	Kernenergiegesetz
LP38	Lausitzprogramm 2038
LSA	Land Sachsen-Anhalt
NBG	Nationales Begleitgremium
Nds.	Niedersächsisch
NIMBY	„Not in my backyard“ („Nicht in meinem Hinterhof“)
Nr.	Nummer
NuCultAge	Ansätze und Methoden des Nuclear Cultural Heritage und ihre Anwendbarkeit im Kontext des Standortauswahlverfahrens
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
S.	Satz bzw. Seite
StandAG	Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle, Standortauswahlgesetz
StStG	Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme

u.a.	unter anderem
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRL	Wirtschaftsregion Lausitz GmbH
ZGB	Zivilgesetzbuch

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Zeitlicher Verlauf des Suchverfahrens unter Einbeziehung der Abläufe zur Standortvereinbarung (keine vollständige Abbildung des Standortauswahlverfahrens)	61
Abbildung 2: Prozessgestaltung und Definitionen	63
Abbildung 3: Regelungsbereiche der Standortvereinbarung	102

Kurzfassung

Das Standortauswahlgesetz (StandAG) regelt die Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Die Arbeit der Endlagerkommission ist Grundlage für die Neufassung des StandAG 2017. In ihrem Abschlussbericht (K-Drs. 268) empfiehlt die Endlagerkommission, als kompensatorische Maßnahme für den nach § 20 Abs. 2 festgelegten Standort eine Standortvereinbarung zu schließen.

Die Standortvereinbarung wird an einer einzigen Stelle in § 10 Abs. 4 S. 3 StandAG 2017 erwähnt: *„Sie [die Regionalkonferenzen] erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung und sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen.“* Der Gesetzgeber verhält sich nicht dazu, was Gegenstand der Standortvereinbarung sein kann und in welcher Rechtsform sie umgesetzt werden soll. Auch in der Gesetzesbegründung wird an keiner Stelle auf die Standortvereinbarung eingegangen, ebenso wenig darauf, wie sich Hinweise zu einem „Ausgleich“ oder „Belastungen“ für die Standortregion finden. Diesen Mangel an Details gilt es anzureichern: Dadurch, dass sich der Gesetzgeber das Konstrukt „Standortvereinbarung“ zu eigen gemacht hat, kann unterstellt werden, dass er die entsprechenden Erwägungen der Endlagerkommission zumindest mitträgt – andernfalls hätte der Gesetzgeber auf die Aufnahme ins Gesetz verzichtet oder abweichende Anforderungen an die Standortvereinbarung formuliert. Weiterhin können die Gesetzessystematik und die verfahrensrechtlichen Anforderungen des StandAG helfen, die Unbestimmtheit der Standortvereinbarung aufzulösen. Im Fokus des hier vorgelegten Abschlussberichtes zum Forschungsvorhaben stehen daher Fragen zur Rechtsnatur, zum Inhalt, Fragen zur Beteiligung und zum Verfahren des Abschlusses der Standortvereinbarung, aber auch Überlegungen zu ihrer anschließenden Umsetzung aus rechtswissenschaftlicher Perspektive. Weiterhin enthält § 10 Abs. 4 weitere Aufgaben der Regionalkonferenzen, die in den Kontext der Standortvereinbarung zu setzen sind. Sie erarbeiten Regionalentwicklungskonzepte und haben während der Erstellung der sozioökonomischen Potenzialanalysen Gelegenheit zur Stellungnahme. Sowohl die Regionalentwicklungskonzepte als auch die Potenzialanalysen können als Vorarbeiten der Standortvereinbarung verstanden werden. Mögliche Herausforderungen für die Erarbeitung der Standortvereinbarung, die das BASE vorausschauend antizipieren sollte, werden von den Forschenden herausgearbeitet. Dabei richtet sich das Interesse nicht nur auf die Form, sondern insbesondere auch auf die Wirkung der Standortvereinbarung.

Aufgrund des von der Endlagerkommission vorgesehenen Zuschnitts der Standortvereinbarung als Ausgleich für Belastungen, die durch das zentrale Endlagerprojekt in Deutschland ausgelöst werden, stehen die Akteure und Institutionen des Standortauswahlgesetzes und der zukünftige Endlagerstandort im Fokus bei der Frage, durch wen und wie die Standortvereinbarung erarbeitet werden könnte, und final auch, wer Vertragspartei werden sollte. Die anzustrebende Gerechtigkeits- und Befriedungsfunktion der Standortvereinbarung setzen insbesondere die staatlichen Akteure in die besondere Verantwortung, dass die Erarbeitung der Standortvereinbarung transparent gestaltet wird. Schließlich stellt die Standortvereinbarung einen zentralen Aspekt der Öffentlichkeitsbeteiligung dar, bei der der Grad der Mitgestaltungsmöglichkeiten dem Grad der Betroffenheit gerecht werden soll. Auf der Seite des zukünftigen Endlagerstandortes wird daher bei den Beratungen zur Standortvereinbarung der Blick auf die Regionalentwicklung zu richten sein. Dabei ist eine Beteiligung weiterer kommunaler und/oder ziviler Akteure, über den Kreis der Regionalkonferenz hinaus, möglich. Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung hat zumindest zu ermöglichen, dass die gesetzliche Voraussetzung, die lautet, *„die Regionalkonferenzen sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen“*, erfüllt wird. Der Detaillierungsgrad dieser Voraussetzung wird

im Gesetz nicht unmittelbar deutlich, lässt sich jedoch aus dem gesamten Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie im StandAG angelegt ist, spezifizieren. Die Forschenden gehen darauf im Rahmen dieses Vorhabens näher ein. Ziel des Forschungsvorhabens ist es, grundlegende Fragen zur Standortvereinbarung herauszuarbeiten und zu beantworten, was in vergleichbarer Tiefenschärfe bisher nicht erfolgt ist.

Die Idee, durch kompensatorische Maßnahmen eine Ungleichgewichtung von Nutzen und Lasten zu adressieren, ist nicht unbekannt. Entsprechend werden bei diesem Forschungsvorhaben auch drei Fallstudien näher betrachtet, die aufgrund ihrer Nähe zu der Thematik oder aufgrund der rechtlichen Ausgestaltung ausgewählt wurden. Die erste Fallstudie bezieht sich auf den Strukturwandel in der Lausitz und insbesondere das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen, die zweite Fallstudie analysiert den Belastungsausgleich für die Schachanlage Asse II durch die Stiftung Zukunftsfonds Asse und die dritte Fallstudie bezieht sich auf die Abgeltungen bei dem geologischen Tiefenlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz. Diese Untersuchung zeigt, welche Lösungen beziehungsweise Elemente aus den Fallstudien sich als vorteilhaft erweisen und gegebenenfalls auf die Standortvereinbarung nach dem Standortauswahlgesetz übertragen werden können.

Als ein Meilenstein innerhalb der Laufzeit des Forschungsvorhabens konnte der Zwischenstand zu den erarbeiteten Grundlagen zur Standortvereinbarung, angereichert durch die Hinweise aus den Fallstudien, im Rahmen eines Workshops vorgestellt und diskutiert werden. Es wurden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eingeladen als auch Personen, von denen aufgrund ihres beruflichen Kontextes ein Beitrag für die Diskussion erwartet werden konnte. Dieser Kontext ergab sich entweder durch eine Befassung mit der Thematik „Standortauswahlverfahren“ oder mit anderweitigen kompensatorischen Ausgleichen (wie den Fallbeispielen). Der Workshop zeichnete sich durch eine interdisziplinäre Zusammensetzung der Teilnehmenden aus.

Nunmehr führt der Abschlussbericht die Arbeiten der Forschenden zusammen und zeigt auf, welche Abläufe hilfreich sein können, die Standortvereinbarung abzuschließen.

1. Grundgedanke des Forschungsvorhabens und rechtliche Einordnung

Ergebnisse: Das Forschungsvorhaben sieht die Standortvereinbarung als ein neuartiges Instrument, das über die bloße Erwähnung im StandAG hinaus kaum konturiert ist. Die Standortvereinbarung ist grundlegend darauf ausgelegt, einen (finanziellen) Ausgleich für Belastungen zu schaffen, die durch die Ansiedlung des Endlagers in einer Region entstehen, und soll gleichzeitig zur Befriedung beitragen. Sie stellt einen zentralen Aspekt der Öffentlichkeitsbeteiligung dar, bei dem der Grad der Mitgestaltungsmöglichkeiten dem Grad der Betroffenheit gerecht werden soll. Die Forschenden identifizieren dabei vier Dimensionen: Instrument, Prozess und Vereinbarung im weiteren bzw. engeren Sinne. Die Standortvereinbarung ist keine klassische Restitution im Sinne von Schadenersatz, sondern eher zu verstehen als ein Mechanismus zur Förderung des „Zusammenhaltes durch Recht“.

2. Beteiligung an der Erarbeitung der Standortvereinbarung (insbesondere der Regionalkonferenzen)

Für die Erarbeitung der Standortvereinbarung sollte ein mitgestaltendes Element für die Regionalkonferenzen vorgesehen werden

Die gesetzliche Verortung im § 10 Abs. 4 StandAG, als Aufgabe des Vertretungskreises der Regionalkonferenzen, zeigt die gesetzgeberische Intention, die Standortvereinbarung als

bedeutendes Mitgestaltungselement im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu würdigen. Die Regionalkonferenzen erhalten somit nicht nur die Möglichkeit, Nachprüfaufträge zu stellen, sondern auch die Standortvereinbarung aktiv mitzugestalten:

- Bei Grenzbezug einer Standortregion sind Fragen zum regionalen Zuschnitt unter Einbeziehung des Nachbarstaates, zur Repräsentanz ausländischer Bürger*innen im Vertretungskreis und zu den Einflussmöglichkeiten sowie der Einbeziehung in den Anwendungsbereich der Standortvereinbarung zu beantworten.
- Die Regionalkonferenzen sind nicht rechtsfähig und können daher nicht Vertragspartei der Standortvereinbarung werden. Die Gebietskörperschaften der Region bzw. ein Nachfolgeformat der Regionalkonferenz sind als mögliche Partner einer solchen Vereinbarung anzusehen.
- Die Fallstudien (Lausitz, Asse) zeigen, dass die partizipative Entwicklung einer kompensatorischen Maßnahme durch ein partizipatives Element bei der Umsetzung begleitet werden sollte, um Kritik an fehlender Einbindung zu vermeiden.
- Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE): Als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung und Überwacher des Vollzugs des Suchverfahrens spielt das BASE eine zentrale Rolle bei der Unterstützung der Regionalkonferenzen bei der Erarbeitung der Standortvereinbarung. Es soll die Arbeiten der Regionalkonferenzen transparent unterstützen und deren Bedarfe nach wissenschaftlicher Unterstützung erfüllen. Das BASE ist auch für den ersten Entwurf eines rechtssicheren Standortvereinbarungs-Vertrages verantwortlich.
- Nationales Begleitgremium (NBG): In seiner Rolle als unabhängige und vermittelnde Begleitung des gesamten Verfahrens kann das NBG die Erarbeitung der Standortvereinbarung bereichern und als „Konflikttradar“ fungieren, indem es Lösungsvorschläge für Konflikte entwickelt.

3. Inhaltliche Erkenntnisgrundlagen für die Standortvereinbarung

Die Bedeutung der Vorarbeiten für die inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung wurde im Reflexionsworkshop bestätigt. Insbesondere die sozioökonomische Potenzialanalyse und die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung werden eine umfangreiche Datengrundlage liefern, die Charakteristika, Potenziale und mögliche Entwicklungen für die Region darstellt und somit eine fundierte Diskussionsgrundlage bildet.

- Die von der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) zu erstellende sozioökonomische Potenzialanalyse ist ein Instrument zur Feststellung des sozioökonomischen Status quo in den betroffenen Standortregionen und kann Anhaltspunkte für zukünftige Kompensationen möglicher sozioökonomischer Nachteile geben. Die sozioökonomische Potenzialanalyse sollte methodisch so ausgestaltet sein, dass sie sowohl einen standardisierten Teil (für Vergleichbarkeit) als auch einen regionsspezifischen Teil (für Besonderheiten) enthält und durch externe wissenschaftliche Expertise begleitet wird.
- Die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung werden unmittelbar durch die Regionalkonferenzen, ggf. unter Heranziehung wissenschaftlicher Expertise, erstellt und sollen als Basis für die Stärkung der Regionalentwicklung dienen.
 - Die Fallstudie Schweiz zeigt, dass eine breit angelegte Erkenntnisgrundlage (von Immobilienstudien bis zu sozio-ökonomisch-ökologischen Wirkungsstudien) dienlich ist, um Potenziale einer Region zu ermitteln und zu prognostizieren.

- Die Fallstudie Lausitz verdeutlicht die Bedeutung von umfassenden Analysen (SWOT-Analyse, Standortpotenziale) zur Identifizierung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und Handlungsfelder für den Strukturwandel.
- Die Evaluierung von Konzepten und das Monitoring von Maßnahmen sind wichtig, um langfristige Prozesse zu gestalten. Im Gegensatz dazu fehlten vergleichbare Vorarbeiten bei der Stiftung Zukunftsfonds Asse.

4. Verfahren zum Abschluss der Standortvereinbarung

Der Zeitraum der Erarbeitung der Standortvereinbarung sollte ab dem Beginn der untätigen Erkundung (Phase 3 des Suchverfahrens) ansetzen, sobald die Vorarbeiten abgeschlossen sind. Der Prozess zur Erarbeitung und zum Abschluss der Standortvereinbarung ist als gestuft und aufeinander aufbauend zu verstehen (siehe dazu 3.3.1). Insbesondere das hier vorgeschlagene „Forum Standortvereinbarung“ als neues Format zu Beginn der Phase 3 dient der Konsolidierung der bisherigen Arbeiten (Vorarbeiten) sowie deren Bewertung als Ausgangspunkt der inhaltlichen Entwicklung kompensatorischer Maßnahmen. Die Einsetzung dieses Formates soll den Beginn einer konstruktiven Aushandlungsphase darstellen und den Eindruck einer einseitigen Festlegung von Inhalten vermeiden. Der konkrete Erarbeitungs- und Verhandlungsprozess beginnt nach den Arbeiten des Forums Standortvereinbarung. Dabei ist das BASE für den ersten Entwurf eines rechtssicheren „Standortvereinbarungs-Vertrages“ verantwortlich. Der Entwurf wird mit dem Vertretungskreis der Regionalkonferenz diskutiert und durch die Vollversammlung beschlossen.

5. Ausgestaltung der Standortvereinbarung

Als geeignete Rechtsform für die Standortvereinbarung im engeren Sinne (die schriftlich fixierte Einigung über Inhalte) erscheint der Vertrag, insbesondere ein öffentlich-rechtlicher Koordinationsvertrag. Diese Vertragsform unterstreicht die angestrebte Gleichordnung der Vertragspartner und ermöglicht eine selbstverantwortliche Gestaltung der Sozialbeziehungen.

Für die Umsetzung der Standortvereinbarung im weiteren Sinne ist die Wahl der Umsetzungsstruktur von großer Bedeutung für das Erleben von Selbstwirksamkeit und die Zufriedenheit mit dem Belastungsausgleich.

- Eine „schlanke“ Standortvereinbarung, die sich nur auf bestimmte Inhalte beschränkt, würde die Einflussmöglichkeiten der regional Betroffenen stark reduzieren.
- Je stärker Einflussmöglichkeiten gewahrt werden sollen, desto umfassender und detaillierter müssen die Regelungsinhalte festgelegt werden.
- Vorzugswürdig erscheinen agile, regional bezogene Institutionen wie eine Stiftung oder eine Genossenschaft.

Die Ausgestaltung der Umsetzungsstruktur der Standortvereinbarung im weiteren Sinne sollte im Zuge der Vorbereitung der Standortvereinbarung im engeren Sinne gemeinsam beraten und entschieden werden.

6. Weitere Empfehlungen

Nach Abschluss der Verhandlungen für die Standortvereinbarung ist eine andere Form der Beteiligung nötig, die langfristige Absicherung, Anpassungsfähigkeit und Kontrolle ermöglicht.

- Ein flankierendes Sicherungsgremium für die Umsetzung, das sich aus der Regionalkonferenz entwickeln könnte (z.B. in genossenschaftlicher oder zivilrechtlicher Form), ist denkbar und könnte Verteilungsstrukturen für Kompensationsleistungen ausbilden und durchführen.
- Regelmäßige Evaluierungen und ein partizipativ gestaltetes Monitoring sind essenziell, um die Wirkung der Maßnahmen zu messen, anzupassen und die Anpassungsfähigkeit der Standortvereinbarung über Jahrzehnte hinweg zu gewährleisten.
- Es sollte frühzeitig ein geeignetes Evaluationsdesign entworfen werden, mit klaren Zieldefinitionen und Kriterien für Erfolgskontrolle.
- Ein (enges) Monitoring ist notwendig und sollte vom Bund sichergestellt werden, um Schwächen in der Zielgenauigkeit der Förderung zu erkennen und eine Überförderung zu vermeiden.

Insgesamt betonen die Forschenden die Notwendigkeit, die Standortvereinbarung als gestuften, transparenten und partizipativen Prozess zu gestalten, der auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basiert und sowohl die rechtliche Absicherung als auch die kontinuierliche Begleitung und Anpassung der Maßnahmen gewährleistet. Die Wahl der Rechtsform und Organisationsstruktur für die Umsetzung sollte dabei die Möglichkeiten zur Mitgestaltung und zum Erleben von Selbstwirksamkeit für die betroffene Bevölkerung berücksichtigen.

Summary

The Site Selection Act (StandAG) regulates the search for and selection of a site for a final repository for high-level radioactive waste. The work of the Final Storage Commission forms the basis for the 2017 revision of the StandAG. In its final report (K-Drs. 268), the Final Storage Commission recommends concluding a site agreement as a compensatory measure for the site specified in Section 20(2).

The site agreement is mentioned in a single place in Section 10(4) sentence 3 of the StandAG 2017: *“They [the regional conferences] shall develop concepts for promoting regional development and shall be involved in the final site agreement.”* The legislator does not comment on what the subject matter of the site agreement may be or the legal form in which it is to be implemented. nor does it refer to any references to ‘compensation’ or ‘burdens’ for the location region. The explanatory memorandum also makes no mention of the site agreement, nor does it contain any indications of how to specify “compensation” or “burdens” for the site region. This lack of detail needs to be remedied: since the legislature has adopted the concept of a “site agreement”, it can be assumed that it at least supports the relevant considerations of the Final Storage Commission – otherwise, the legislature would have refrained from including it in the law or would have formulated different requirements for the site agreement. Furthermore, the legal system and the procedural requirements of the StandAG can help to resolve the vagueness of the site agreement. The final report on the research project presented here therefore focuses on questions concerning the legal nature and content of the site agreement, questions concerning participation and the procedure for concluding the site agreement, but also considerations regarding its subsequent implementation from a legal perspective. Furthermore, Section 10 (4) contains further tasks for the regional conferences, which must be placed in the context of the site agreement. They develop regional development concepts and have the opportunity to comment during the preparation of the socio-economic potential

analyses. Both the regional development concepts and the potential analyses can be understood as preliminary work for the site agreement. The researchers identify possible challenges for the development of the site agreement, which BASE should anticipate in advance. The focus is placed not only on the form, but also on the impact of the site agreement.

Due to the structure of the site agreement envisaged by the Final Storage Commission as compensation for the burdens caused by the final storage project in Germany, the focus is on the actors and institutions involved in the Site Selection Act and the future final storage site when it comes to the question of who could draw up the site agreement and how, and ultimately who should become a party to the agreement. The desired function of the site agreement to ensure fairness and appeasement places a particular responsibility on the state actors to ensure that the site agreement is drafted in a transparent manner. After all, the site agreement is a central aspect of public participation, in which the degree of opportunity for participation should be commensurate with the degree of impact. On the part of the future final repository site, the focus of the consultations on the site agreement must therefore be on regional development. The participation of other municipal and/or civil actors beyond the regional conference is possible. The Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Management (BASE), as the body responsible for public participation, must at least ensure that the legal prerequisite, which states that *“the regional conferences must be involved in the final site agreement”*, is fulfilled. The level of detail of this prerequisite is not immediately clear from the law, but can be specified from the overall context of public participation as laid out in the StandAG. The researchers examine this in more detail as part of this project. The aim of the research project is to identify and answer fundamental questions about the site agreement, which has not yet been done in comparable depth.

The idea of addressing an imbalance between benefits and burdens through compensatory measures is not new. Accordingly, this research project also takes a closer look at three case studies that were selected because of their relevance to the topic or their legal structure. The first case study relates to structural change in Lausitz and, in particular, the Structural Development Act for coal-mining regions. The second case study analyses the compensation for the Asse II mine by the Asse Future Fund Foundation, and the third case study relates to compensation for the deep geological repository for radioactive waste in Switzerland. This analysis shows which solutions or elements from the case studies have proven to be advantageous and which can, if applicable, be transferred to the site agreement under the Site Selection Act.

As a milestone in the research project, the initial results of the research on the basis for the site agreement, enriched with the findings from the case studies, were presented and discussed at a workshop. Both scientists and individuals who, based on their professional background, were expected to contribute to the discussion were invited. The relevant professional background often resulted from involvement in the topic of “site selection procedures” or from experience with other compensatory measures (such as the case studies). The workshop was characterised by an interdisciplinary mix of participants.

This final report summarizes the authors’ research and highlights those processes that can be helpful in concluding the site agreement.

1. Basic idea of the research project and legal classification

Results: The research project sees the site agreement as a new type of instrument that has hardly been defined beyond a mere mention in the StandAG. Fundamentally, the site agreement is designed to provide (financial) compensation for burdens arising from the establishment of the final

repository and, at the same time, to contribute to the pacification of a region. It represents a central aspect of public participation, in which the degree of opportunity for participation should be commensurate with the degree of impact. The researchers identify four dimensions: instrument, process and agreement in a broader or narrower sense. The site agreement is not a classic restitution in the sense of compensation for damages, but rather a mechanism for promoting “cohesion through law”.

2. Participation in the development of the site agreement (in particular of the regional conferences)

A participatory element should be provided for the regional conferences in the drafting of the location agreement.

The legal basis in Section 10 (4) StandAG, as a task of the representative body of the regional conferences, shows the legislative intention to recognise the site agreement as an important participatory element in the context of public participation. The regional conferences are thus not only given the opportunity to request reviews, but also to actively participate in shaping the site agreement:

- In the case of a siting region that straddles a border, questions regarding regional boundaries involving the neighbouring state, the representation of foreign citizens in the representative body, and the possibilities for influence and inclusion in the scope of the site agreement must be answered.
- The regional conferences do not have legal capacity and therefore cannot become parties to the site agreement. The local authorities in the region or a successor format to the regional conference are to be regarded as possible partners in such an agreement.
- The case studies (Lausitz, Asse) show that the participatory development of a compensatory measure should be accompanied by a participatory element in its implementation in order to avoid criticism of a lack of involvement.
- Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Disposal (BASE): As the body responsible for public participation and for monitoring the implementation of the site selection procedure, BASE plays a central role in supporting the regional conferences in drawing up the site agreement. It is tasked with supporting the work of the regional conferences in a transparent manner and with meeting their need for scientific support. BASE is also responsible for the first draft of a legally binding site agreement contract.
- National Advisory Committee (NBG): In its role as an independent and mediating body accompanying the entire process, the NBG can enrich the development of the site agreement and act as a “conflict radar” by developing proposals for resolving conflicts.

3. Factual basis for the site agreement

The importance of preliminary work for the content of the site agreement was confirmed in the reflection workshop. In particular, the socio-economic potential analysis and the concepts for promoting regional development will provide a comprehensive data basis that presents the characteristics, potential and possible developments of the region and thus forms a sound basis for discussion.

- The socio-economic potential analysis, which is to be prepared by the Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE), is an instrument for determining the socio-economic status quo in the affected siting regions and can provide suggestions for future compensation for socio-economic disadvantages. With respect to its method, it should be designed so as to contain both a standardised part (for comparability) and a region-specific part (for special features) and be accompanied by external scientific expertise.
- The concepts for promoting regional development are drawn up directly by the regional conferences, drawing on scientific expertise where necessary, and are intended to serve as a basis for strengthening regional development.
 - The case study of Switzerland shows that a broad knowledge base (ranging from real estate studies to socio-economic and ecological impact studies) is useful for identifying and forecasting a region's potential.
 - The case study on Lausitz highlights the importance of comprehensive analyses (SWOT analysis, location potential) for identifying economic conditions and areas for action for structural change.
 - The evaluation of concepts and the monitoring of measures are important for shaping long-term processes. In contrast, comparable preparatory work was lacking at the Asse Future Fund Foundation.

4. Procedure for concluding the site agreement

The period for drafting the site agreement should begin at the start of the subterranean exploration (phase 3 of the search process) as soon as the preliminary work has been completed. The process of drafting and concluding the site agreement should be understood as a step-by-step process that builds on each previous step (see 3.3.1). In particular, the “Site Agreement Forum”, proposed here as a new format at the beginning of Phase 3, serves to consolidate the work done so far (preliminary work) and to evaluate it as a starting point for the development of compensatory measures. The establishment of this format is intended to mark the beginning of a constructive negotiation phase and to avoid the impression of a unilateral determination of content. The specific development and negotiation process will begin after the work of the Site Agreement Forum. BASE is responsible for the first draft of a legally binding “site agreement contract”. The draft will be discussed with the Regional Conference's representative body and adopted by the plenary assembly.

5. Formulation of the location agreement

A contract, in particular a public-law coordination agreement, appears to be the appropriate legal form for the site agreement in the narrower sense (the written agreement on content). This form of contract emphasizes the desired equality of the contracting parties and enables the social relations to be shaped independently.

For the implementation of the site agreement in the broader sense, the choice of implementation structure is of great importance for the experience of self-efficacy and satisfaction with the balancing of burdens.

- A “lean” location agreement that is limited to specific content would greatly reduce the influence of those affected at the regional level.

- The greater the influence to be preserved, the more comprehensive and detailed the provisions must be.
- Agile, regionally based institutions such as a foundation or a cooperative appear to be preferable.

The design of the implementation structure of the site agreement in the broader sense should be jointly discussed and decided in the course of preparing the site agreement in the narrower sense.

6. Further recommendations

Once negotiations for the location agreement have been concluded, another form of participation is needed to ensure long-term security, adaptability and control.

- An accompanying monitoring body overseeing implementation, which could develop from the regional conference (e.g. in the form of a cooperative or under civil law), is conceivable and could develop and implement distribution structures for compensation payments.
- Regular evaluations and participatory monitoring are essential to assess and adjust the impact of the compensation measures and to ensure the adaptability of the site agreement over decades.
- A suitable evaluation design should be developed at an early stage, with clear objectives and criteria for monitoring success.
- Close monitoring is necessary and should be ensured by the federal government in order to identify weaknesses in the targeting of funding and avoid overfunding.

Overall, the researchers emphasize the need to design the site agreement as a phased, transparent and participatory process based on scientific findings that ensures both legal certainty and continuous monitoring and adaptation of the measures. The choice of legal form and organisational structure for implementation should take into account the opportunities for the affected population to participate and experience self-efficacy.

1. Einleitung

Das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG)¹ regelt das Verfahren der Endlagersuche. § 10 Abs. 4 S. 3 sieht vor, dass die Regionalkonferenzen „bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen“ sind. Weder enthält das Gesetz Näheres zu den Voraussetzungen noch zur konkreten Ausgestaltung der Standortvereinbarung. Sie wird an keiner weiteren Stelle im Gesetz erwähnt. Auch die Gesetzesbegründung² verhält sich an keiner Stelle zur Standortvereinbarung.

Das Forschungsvorhaben analysiert die rechtswissenschaftlichen Grundlagen der Standortvereinbarung. Zunächst sind dafür die Ziele zu identifizieren, die der Gesetzgeber mit der Aufnahme der Standortvereinbarung in das StandAG verfolgt hat, und darauf aufbauend, welche Annahmen für die Ausgestaltung der Standortvereinbarung relevant sind. Gegenstand der Analyse ist zudem das Verfahren der Erarbeitung der Vereinbarung und insbesondere die Frage, welche Aufgaben für die Akteure, die das StandAG benennt, gesehen werden können. Der Blick richtet sich schließlich auf den Abschluss der Standortvereinbarung, der zeitlich an den Abschluss des Suchverfahrens orientiert werden sollte.

Vorab ist der Hinweis wichtig, dass die Standortvereinbarung keinesfalls intendiert, den Standort des zukünftigen Endlagers selbst zu vereinbaren (im Sinne einer Festlegung für das nachfolgende atomrechtliche Genehmigungsverfahren). Diese Entscheidung trifft der Bundestag. Die Auswahl des zukünftigen Endlagerstandortes richtet sich primär nach den in den Kapiteln 2 und 3 des StandAG vorgegebenen Prüfschritten und Kriterien und bringt damit den Grundsatz des Gesetzes zur Geltung, den Standort „mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung“ zu finden, vgl. § 1 Abs. 2 S. 1.

1.1. Grundgedanke des Forschungsvorhabens

Mit der Standortvereinbarung wird auf einen (finanziellen) Ausgleich für die Ansiedelung des Endlagers in einer Standortgemeinde bzw. -region abgezielt. Grundlegend ist die Annahme, dass ein derartiges Infrastrukturprojekt zu Belastungen führt, die eine Kompensation nahelegen.³ Allerdings geht es nicht um klassische Formen der Restitution wie Schadensersatz, Schmerzensgeld oder Entschädigung, die auf Eingriffe und Schäden in geschützte Rechte reagieren.⁴ Diese werden im Rahmen der bekannten fachgesetzlichen Voraussetzungen einem Ausgleich zugeführt.

Eingedenk dessen ist die Frage zu stellen, wie aus einem einzigen Wort im Gesetz ein wirkungsvolles Instrument wird. Mit dem Standortauswahlgesetz soll eine wichtige Etappe auf dem Weg zur Realisierung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle abgearbeitet werden. Mit der Standortvereinbarung wird in nur einem Wort ein Mechanismus angedeutet, der nach einem

¹ Die Nennung von Paragraphen ohne Gesetzesnamen sind solche des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (des Standortauswahlgesetzes – StandAG) vom 05.05.2017 (BGBl. I S. 1074) zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 22.03.2023 (BGBl. I Nr. 88).

² BT-Drs. 18/11398.

³ AkEnd, Abschlussbericht, S. 224.

⁴ Vgl. Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 20.

Verständnis auf den (Belastungs-)Ausgleich für Bau und Betrieb eines Endlagers zielt,⁵ letztlich aber auch Teil einer Vielzahl von Elementen und Mechanismen des Standortauswahlgesetzes ist, die auf Konsens für den Weg der Entscheidungsfindung und die Befriedung der Standortregion für ein Endlager abzielen. Da das Instrument (bislang) nicht existent und bisher kaum wissenschaftlich aufgearbeitet ist, zeigt dieses Forschungsvorhaben erste Vorschläge für dessen Realisierung auf. So zeigt sich bei näherer Betrachtung, dass das Forschungsvorhaben tatsächlich drei Dimensionen umfasst: Forschung, Entwicklung und Consultancy.

Aus *Forschungssicht* ist hervorzuheben, dass nahezu keine Literatur existiert, die die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3 aufgreift. Einzig zwei Sammelbände, die aus den großen Forschungsverbünden ENTRIA und TRANSENS hervorgegangen sind, widmen sich der Thematik inter- und transdisziplinär.⁶ Sie liefern wichtige Grundlagen, Annäherungen und erste Arbeiten, die eine wertvolle Basis für die weitere Konkretisierung und juristische Qualifikation der Standortvereinbarung bilden. Letztlich umkreisen sie aber eher noch die Thematik, ohne ein klares Modell oder klare Konturen zu formulieren.

Dieses Forschungsvorhaben ist daher zentral zunächst eine *Entwicklungsaufgabe*. Denn über die alleinige Erwähnung des Wortes „Standortvereinbarung“ hinausgehend schweigt sich das StandAG aus. Die konzeptionellen Ausführungen eines möglichen kompensatorischen Ausgleichs fokussieren sich im Abschlussbericht der Endlagerkommission 2016, aber auch bereits im Bericht des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) 2002, überwiegend auf geografisch-regionalplanungswissenschaftliche Vorüberlegungen. Da zum aktuellen Zeitpunkt das Instrument Standortvereinbarung nicht existiert und in keinsten Weise konturiert ist, konnte auch nicht auf Basis eines gesicherten Kenntnisstandes oder einer vielstimmigen wissenschaftlichen Diskussion – schon gar nicht zu Beginn der Forschung – eine enggeführte juristische Expertise zur Standortvereinbarung vorgelegt werden, sondern es musste die Standortvereinbarung als Instrument überhaupt erst einmal zum Ausgangspunkt weiterer Überlegungen gemacht werden. Damit sind aus rechtswissenschaftlicher Sicht zunächst die Wirkungsperspektive, aber auch Fragen der organisatorischen Umsetzung angesprochen, die freilich ebenfalls eine komplexe, integrierte Betrachtung auch der rechtlichen Umsetzungsmöglichkeiten einschließt. Die Standortvereinbarung steht ja nicht für sich, sondern soll eine besondere Funktion im Standortauswahlverfahren erfüllen. Ohne Weiteres lässt sich sagen, dass es sich um einen Mechanismus zur Befriedung handelt. Weiterhin kann aus der spärlichen Literatur die Deutung als ein Element „kooperativer Gerechtigkeit“ (Smeddinck) angeführt werden. Die Frage der Wahrnehmung und Wirkung ist aber eng verknüpft mit der organisatorischen Ausgestaltung, die in unterschiedliche Rechtsformen und Kombinationen gekleidet werden kann.

Aus *Consultancy-Sicht* wünschte sich der Auftraggeber, das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), darüberhinausgehend strukturierte Vorschläge, welche Akteure des StandAG im Zusammenhang mit der Erarbeitung der Standortvereinbarung welche Aufgaben übernehmen sollten oder können. Insbesondere die Betrachtung der Beteiligungsmöglichkeiten standen im Fokus. Dies geschah mit Blick auf die Aufgabe des BASE, als Träger der

⁵ Theoretisch können sich als Zumutungen ergeben: sinnesbezogene Zumutungen wie beispielsweise Geräusche, Gerüche oder optische/ästhetische Zumutungen ebenso wie wirtschaftliche Zumutungen wie Abwertung von Grund/Immobilien oder katastrophale Zumutungen durch schädliche Umwelteinflüsse wie z.B. Mikrobaben oder Grundwasserverschmutzung.

⁶ Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, 2018; Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, 2025.

Öffentlichkeitsbeteiligung im Suchverfahren frühzeitig den Erwartungen an die konzeptionelle Vorbereitung der Regionalkonferenzen gerecht zu werden.

Damit war eine ungewöhnliche Bandbreite und erstmalige Durchdringung von Aufgaben auf einem wissenschaftlich nahezu unbestellten Feld aufgegeben. Das macht die Herausforderung, Neuland zu betreten, umso reizvoller.

1.2. (Kurze) Geschichte der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle: Hintergrund der Aufnahme der Standortvereinbarung in das StandAG

Die konfliktreiche Geschichte der Endlagerung beginnt im Grundsatz bereits mit dem Einstieg in die Kernenergie, der mit Verabschiedung des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz – AtG)⁷ am 23. Dezember 1959 erfolgte.⁸ Aufgrund der fehlenden Lösung für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle gilt der Einstieg in die Produktion von Kernenergie als Beispiel für verspätete Technikfolgenabschätzung.⁹ Durch die Stromproduktion mit Kernkraftwerken sind ungefähr 27.000 Kubikmeter von hochradioaktivem Abfall angefallen.¹⁰ Nicht nur bezüglich der Standorte für Kernkraftwerke, sondern auch um den Endlagerstandort Gorleben kam es seit den 1970er Jahren zu erheblichen Konflikten. Die politische Standortfestlegung Gorlebens erfolgte am 22. Februar 1977¹¹ und die Erkundung begann 1979.¹² Der frühere Bundesumweltminister Jürgen Trittin (Bündnis 90/Die Grünen) konnte durch die Einberufung des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) einen wesentlichen Meilenstein für einen Neustart des Suchprozesses für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle setzen.¹³ Der Arbeitskreis bestand aus 14 Mitgliedern verschiedenster Fachrichtungen und war ein fachlich-wissenschaftliches Gremium, welches ein nachvollziehbares Verfahren für die Suche und die Auswahl von Standorten zur Endlagerung aller Arten radioaktiver Abfälle in Deutschland entwickeln sollte.¹⁴ In dem Abschlussbericht lag bereits ein Fokus auf der Regionalentwicklung sowie finanzieller Ausgleichsmaßnahmen für den zukünftigen Endlagerstandort.¹⁵ Das sechste Kapitel des Abschlussberichtes des AkEnd aus dem Jahr 2002 ist mit „Chancen für die Entwicklung der Standortregion“ überschrieben und skizziert insbesondere die Sicherung langfristiger Chancen der Regionalentwicklung durch finanzielle Zuwendungen, die der Eigeninitiative der Unternehmen und Vereine dienen und einer zeitlichen Befristung unterliegen sollen.¹⁶

Das Reaktorunglück in dem japanischen Kernkraftwerk Fukushima-Daiichi am 11. März 2011 führte mit einem breiten parlamentarischen Konsens zum Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie. Das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde

⁷ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2153) geändert worden ist.

⁸ Ausführlich zu der deutschen Entwicklung im Atomrecht siehe Hohmuth, S. 12 ff.; auch Langer, S. 34; Mann/Sieven, VerwArch 2015, 184, 185; Camurdas et al., S. 14.

⁹ Grunwald, S. 257.

¹⁰ <https://www.base.bund.de/de/zwischenlager/atommuell/abfallarten/abfallarten-atommuell.html>, zuletzt abgerufen am 12.02.2026.

¹¹ König, ZNER, 2012, 232, 235; Wollenteit, ZUR 2014, 323 ff.

¹² Hohmuth, S. 43; Langer, S. 55 f.

¹³ AkEnd, Abschlussbericht, S. 5

¹⁴ AkEnd, Abschlussbericht, S. 7

¹⁵ AkEnd, Abschlussbericht, S. 219ff.

¹⁶ AkEnd, Abschlussbericht, S. 226 f.; detaillierte Ausführungen unter 3.2.1.

radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG)¹⁷ vom 23. Juli 2013 entstand ebenfalls im Lichte dieser Ereignisse.¹⁸ Dabei sah diese Gesetzesfassung die Einrichtung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (Endlagerkommission) vor, die gemäß §§ 3-5 StandAG 2013 eine Evaluation des Gesetzes durchführen und insbesondere bezüglich der in § 4 Abs. 2 StandAG 2013 genannten Themen Vorschläge erarbeiten sollte. Dabei formulierte die Endlagerkommission folgende These: *„Zum einen muss eine überzeugende Kontrolle ausgeübt werden, dass Standortauswahl und Realisierung des Endlagers dem Konzept der bestmöglichen Sicherheit entsprechen. Zum anderen muss die Region in der Lage sein, die Belastungen durch den Bau des Endlagers und den Transport der Behälter wirksam und dauerhaft auszugleichen. Einer negativen Kennzeichnung der Region muss auch mit der Entwicklung eines Ausgleichskonzepts entgegengewirkt werden.“*¹⁹ Die Endlagerkommission führt erstmalig den Begriff „Standortvereinbarung“ ein und sieht darin eine Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Gebietskörperschaften der Region, in der der ausgewählte Standort liegt.²⁰ Weitere Überlegungen zu einer solchen Vereinbarung finden sich an verschiedenen Stellen des Abschlussberichtes.²¹ So soll nach Auffassung der Endlagerkommission das BASE einen Entwurf der Standortvereinbarung in die Regionalkonferenz einbringen.²²

2. Forschungsfrage und Vorgehensweise

2.1. Forschungsfrage

Ziel des Forschungsvorhabens ist es, grundlegende Fragen zur Standortvereinbarung aus rechtswissenschaftlicher Perspektive zu beleuchten. Anknüpfend an die Feststellung, dass der Gesetzgeber die rechtlichen Grundlagen der Standortvereinbarung im Gesetz nicht weiter konkretisiert hat, ergibt sich eine Reihe von Fragen im Hinblick auf das Zustandekommen der Vereinbarung, ihrer Regelungsbereiche und mithin den Rechtscharakter der Standortvereinbarung. Erstmalig werden in diesem Forschungsvorhaben zu der Standortvereinbarung im Standortauswahlgesetz rechtswissenschaftliche Grundlagen erarbeitet, indem die Standortvereinbarung im Hinblick auf Beteiligung, Inhalte und Ausgestaltung und organisatorische Umsetzung detailliert juristisch analysiert wird und weitergehende Themen- und Problemfelder aufgezeigt werden.

Der Ablauf der Erarbeitung und des Abschlusses der Standortvereinbarung ist zudem in den zeitlichen Kontext des im StandAG vorgesehenen Suchverfahrens zu stellen. Obwohl sich das Standortauswahlverfahren hinsichtlich seiner zu erwartenden Dauer noch deutlich am Anfang befindet, sollten diese Fragen bereits jetzt angesprochen und einer Analyse zugeführt werden. Der

¹⁷ Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG) vom 23.07.2013 (BGBl. I S. 2553 Nr. 41); zu den verschiedenen Gesetzesentwürfen siehe Brandt/Roßegger, Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung, RATUBS 1/2012; Brandt/Roßegger, Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung II, RATUBS 5/2012; Roßegger/Smeddinck, Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung III, RATUBS 2/2013; Smeddinck/Roßegger, Materialien zum Standortauswahlgesetz, RATUBS 3/2013.

¹⁸ Smeddinck, DVBl. 2014, S. 409.

¹⁹ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

²⁰ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

²¹ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 40, 409 ff.

²² Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 410.

kaskadenhafter Ablauf des Standortauswahlverfahrens erfordert, die aufgeworfenen Fragen frühzeitig zu klären.

Die Forschenden legen dabei den derzeit gültigen Stand des StandAG zugrunde. Sie geben aber gleichwohl einen Ausblick, welche Herausforderungen gesehen werden und ob eine Überarbeitung des Gesetzes als sinnvoll erachtet wird, um die von ihnen identifizierten Bedingungen für eine „gelingende“ Erarbeitung und den Abschluss der Standortvereinbarung zu unterstützen.

2.2. Bedeutung und Dimensionen der Standortvereinbarung

Für das Verständnis der Standortvereinbarung erweist es sich als sinnvoll, ihre unterschiedlichen Dimensionen herauszuarbeiten und zu konkretisieren. Es wird eine Unterscheidung gebraucht, die die Standortvereinbarung als Instrument ebenso abgrenzt wie die Standortvereinbarung im weiteren und im engeren Sinne bzw. auch die prozesshafte Dimension der Standortvereinbarung.²³

Diese Grundunterscheidung erlaubt, funktional und transparent in den weiteren Ausführungen produktiv je nach Bedarf inhaltlich anzuknüpfen, auch wenn aufs Ganze gesehen in diesem Forschungsvorhaben die Standortvereinbarung im engeren Sinne im Vordergrund der Analyse steht.

2.2.1. Standortvereinbarung als Instrument

Warum steht die Standortvereinbarung im Gesetz? Weil damit eine bestimmte Wirkung erreicht werden soll.²⁴ Nach den Ausarbeitungen des AkEnd²⁵ und der Endlagerkommission als fachlich fundierte, aber unverbindliche Ausführungen soll zum einen ein Ausgleich ermöglicht und geschaffen werden für Belastungen,²⁶ die sich aus der Ansiedelung eines Endlagers für eine Standortregion ergeben. Zum anderen ist gemäß § 5 Abs. 1 S. 1 Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung, eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Mit der Standortvereinbarung in der überhaupt einzigen knappen Erwähnung im Gesetz ist das Recht der Regionalkonferenzen als ein Format herausgehobener Beteiligung verbunden, „bei der letztendlichen Standortvereinbarung“ beteiligt zu werden. Damit sind zwei Wirkungsrichtungen angesprochen, die vom Recht und dieser Regelung ausgehen sollen. Die Standortvereinbarung ist im Kern ein Instrument des Ausgleichs, der Entwicklung und der Befriedung und gewinnt ihre Bedeutung zuallererst in dieser Funktion.

Wäre es denkbar auf die Standortvereinbarung bzw. einen Ausgleichsmechanismus zu verzichten?²⁷ Nach den Ausarbeitungen von AkEnd und Endlagerkommission, dem heutigen Stand von gesellschaftlichen Erwartungen und rechtswissenschaftlicher Diskussion wohl nicht. Wäre es denkbar auf einen finanziellen Ausgleich zu verzichten? Vielleicht. Untersuchungen deuten darauf hin, dass z.T. eher Anerkennung erwartet wird als finanzielle Kompensationen.²⁸ Das

²³ Im Reflexionsworkshop herrschte Einigkeit darin, dass die Standortvereinbarung kein Selbstzweck ist, sondern Teil eines größeren Prozesses, der auch zukünftige Anpassungen und Beteiligungsmöglichkeiten umfassen sollte.

²⁴ Vgl. Voßkuhle, in: Voßkuhle/Eifert/Möllers, § 1 Rn. 20; Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 102 ff.; Jänicke/Kunig/Stitzel, S. 100.

²⁵ Vgl. AkEnd, Abschlussbericht, S. 219.

²⁶ Endlagerkommission, S. 46; vgl. auch Collier, S. 266.

²⁷ Im Extremfall kann Wut in Rachegefühle umschlagen, wenn keine Entschädigung geleistet wurde. Vgl. Collier, S. 41 und 267.

²⁸ Dobelli, S. 22; Assmann/Assmann, S. 44; vgl. auch Sandel, S. 122; Kornwachs, SPON v. 19.11.2009; Di Nucci, in: Brunnengräber, S. 119, 130 f. m.w.N.; vgl. auch Jahnke/Liebe/Dobers, ZfU 2015, 367, 381.

Regelungsgeflecht des StandAG stellt aber sozioökonomische Potenzialanalysen, die Erarbeitung von regionalen Entwicklungskonzepten und die Beteiligung der Regionalkonferenzen an der letztendlichen Standortvereinbarung in einen Zusammenhang.

Insgesamt kann die Standortvereinbarung als eine Regelung/ein Instrument zur Förderung des „Zusammenhaltes durch Recht“²⁹ gelesen werden. Das verdeutlicht auch die prozesshafte Dimension der Standortvereinbarung.

2.2.2. Standortvereinbarung als Prozess

Es ist kein Zufall, dass die Standortvereinbarung in die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung integriert ist. Gerade wenn Rechte und Interessen perspektivisch tangiert werden, setzt die Rechtsordnung auf Verfahren und Beteiligungsrechte. Im Standortauswahlverfahren werden Bürgerinnen und Bürger grundsätzlich als Mitgestalter des Verfahrens einbezogen (§ 5 Abs. 1 S. 2). Die Gestaltungsmöglichkeiten werden durch § 10 Abs. 4 S. 3 mit dem Grad einer erhöhten Betroffenheit verstärkt.

Im Verständnis von Bürgerinnen und Bürgern werden staatliche Entscheidungen in einem einfachen Schema als gerecht oder ungerecht wahrgenommen³⁰ – eine Perspektive, die in der juristischen Welt möglichst zugunsten von (messbaren) Indikatoren und Standards vermieden wird.³¹ Die Vorarbeiten³², insbesondere die Arbeit an regionalen Entwicklungskonzepten, eröffnet eine Arbeitsphase bis hin zu Beteiligung an der Standortvereinbarung in der um und über Perspektiven, Gestaltungsmöglichkeiten und Argumente gerungen und gestritten werden kann.³³ Das ist ein Format, in dem Betroffene an Gerechtigkeit arbeiten und diese praktisch erleben können (kooperative Gerechtigkeit).³⁴ Die Handlungsmacht wird zwischen dem (starken) Staat und den (schwachen) Betroffenen geteilt.³⁵

Sich mit anderen zusammenschließen und gemeinsam etwas oder mehr erreichen, gilt als Mittel zur Wiederherstellung des Glaubens an das eigene Handeln, an die Selbstwirksamkeit.³⁶ Es geht um sozial verantwortliches Handeln in eigener Regie.³⁷ Die Zusammenarbeit stärkt die gemeinsame Identität.³⁸ Kooperation steigert die Lebensqualität.³⁹ In der Gemeinschaft können der Wert wie die Grenzen direkter persönlicher Beziehungen erfahren werden.⁴⁰ Auch können sich hier Menschen über alle soziale Schichten hinweg begegnen.⁴¹ Die Teilnehmenden der Regionalkonferenz sind wichtige Mittler, die gegenüber anderen, ihren Nachbarn und weiteren Einwohnenden der Standortgemeinde und der Region ihre Mitarbeit schildern, ihr Wissen teilen und erklären, ob das Projekt

²⁹ Vgl. Günther/Thym/Volkman 2024.

³⁰ Vgl. Nassehi mit Verweis auf Hegel, S. 305; kritisch: Münkler/Münkler, S. 333.

³¹ Vgl. Mellinghoff/Beise/Radomsky, SZ v. 1./2.8.2020, S. 48; Frankenberg, S. 118; Luhmann, S. 19 f.

³² Siehe dazu ausführlich Kapitel 3.2.1.

³³ Böhm/Kersten, DÖV 2023, S. 361, 368; vgl. auch Sennett, Zusammenarbeit, S. 113; Van Reybrouck, S. 117.

³⁴ Vgl. Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz, S. 19, 29 ff.; vgl. auch Sennett, Zusammenarbeit, S. 83.

³⁵ Collier, S. 312.

³⁶ Vgl. Betsch/Ciesinger 2023.

³⁷ Sennett, Zusammenarbeit, S. 85; vgl. auch Betsch/Ciesinger 2023.

³⁸ Sennett, Zusammenarbeit, S. 359; Smeddinck/Roßmann, S. 115 m.w.N.

³⁹ Sennett, Zusammenarbeit, S. 364.

⁴⁰ Sennett, S. 365.

⁴¹ Sandel / von Thadden, S. 43; vgl. auch Löw, S. 50.

zustimmungswürdig ist oder nicht. Wenn keine positive Vermittlung gelingt, könnte das Projekt als Willkür von oben wahrgenommen werden.⁴²

„Eine zukünftige Wirtschaftsstruktur kann im Rahmen eines schrittweisen Entdeckungsprozesses“ (Paul Collier)⁴³ aufgebaut werden. Entscheidend ist, dass keine „ortsblinde“ Politik betrieben wird. Gründliche Kenntnisse der jeweiligen Verhältnisse vor Ort sind für eine gute Entscheidungsfindung unabdingbar.⁴⁴ Deshalb sind gerade regionale Initiativen erfolgreich.⁴⁵

2.2.3. Standortvereinbarung im weiteren Sinn

Vor allem die Dimensionen als Instrument und als Prozess machen deutlich, dass die Standortvereinbarung sich nicht allein isoliert in einer mündlichen Abrede oder in einem abgestimmten schriftlichen Text erschöpft bzw. erschöpfen kann.

Die Standortvereinbarung im weiteren Sinn hat als Ausgangspunkt den Gesetzestext. Sie umfasst Vorarbeiten wie die sozioökonomische Potenzialanalyse oder geeignete Informationen aus Umweltprüfungen und insbesondere die Konzepte der Regionalentwicklung, zu denen in dieser Perspektive aber auch der Erarbeitungsprozess der Konzepte wie auch die Standortvereinbarung im engeren Sinn gehören inklusive der Beratung, Diskussion und Entscheidungsfindung. Teil der Standortvereinbarung ist nach dieser Dimension des Verständnisses auch die Einigung an sich und ihre Umsetzung z.B. in rechtlicher und organisatorischer Hinsicht und ihre Sicherung sowie die Evaluierung ihrer Wirkung für die angestrebte Lauf- und Förderzeit.

2.2.4. Standortvereinbarung im engeren Sinne

Aus dem Gesetzestext in § 10 Abs. 4 S. 3, „bei der letztendlichen Standortvereinbarung“ beteiligt zu werden, ergibt sich ein engeres Verständnis, das den bisher herausgearbeiteten Dimensionen auf den ersten Blick entgegensteht.

Die Standortvereinbarung im engeren Sinne besteht aus einer mündlichen oder vorzugsweise schriftlich fixierten Einigung.⁴⁶ An ihrer Erarbeitung ist die Regionalkonferenz zu beteiligen.⁴⁷ Die Verabredung bestimmter Inhalte und Details einschließlich von Zielen und Aufträgen zur weiteren Umsetzung der Standortvereinbarung in einem Dokument, das von den Vertragspartnern unterschrieben wird, bilden das Kernverständnis der Standortvereinbarung im engeren Sinn. Zwar steht in diesem Forschungsvorhaben das Verständnis der Standortvereinbarung im engeren Sinn im Vordergrund, um jedoch die Bedeutung der Standortvereinbarung insgesamt zutreffend erfassen zu können, ist die Betrachtung im engeren Sinne aber zu verkürzt und isoliert, weil die Perspektive und das Verständnis für die eigentlich intendierte Wirkung verloren gehen könnte. Die anderen Dimensionen der Standortvereinbarung sind daher nicht von der hier vorgelegten Analyse auszuschließen. Vielmehr wird punktuell immer wieder dann daran angeknüpft, wenn es für das Verständnis oder den produktiven Umgang mit dem Instrument Standortvereinbarung erforderlich erscheint.

⁴² Krause, S. 38.

⁴³ Collier, S. 16.

⁴⁴ Collier, S. 123 sowie S. 13 und S. 146.

⁴⁵ Collier, S. 165 ff.

⁴⁶ Vgl. Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz, S. 23.

⁴⁷ Der vermeintliche Plural im Gesetzestext dürfte ein Redaktionsversehen sein.

Mit der Unterscheidung der Dimensionen Instrument, Prozess, weites und enges Verständnis wird das Rechtsinstitut Standortvereinbarung klarer konturiert und seine Bedeutung plastischer herausgearbeitet. Rechtsdogmatisch wird so eine Vermittlungs- und Konkretisierungsleistung zwischen der blassen Erwähnung im Gesetz und der Umsetzung und Rechtsanwendung geleistet.⁴⁸ Die Aufgabe gehört weder zur richterlichen Entscheidungsfindung noch zur klassischen Vollzugsverwaltung. Die Klärung lässt sich nicht (allein) mit den juristischen Auslegungsregeln herbeiführen und ist deshalb auch nicht „einfach“.⁴⁹

2.3. Forschungsdesign

Das Forschungsvorhaben gliederte sich in drei Arbeitspakete auf. Die aus unterschiedlichen „Blickwinkeln“ erhobenen Wissensstände werden im vorliegenden Abschlussbericht zusammengeführt.

Zunächst erarbeiteten die Forschenden den Stand der Literatur (Erstes Arbeitspaket). Neben dem Gesetz, der Gesetzesbegründung und juristischen Publikationen wurden hier primär die Arbeiten des AkEnd, der Endlagerkommission und weitere Forschungsergebnisse zur Standortvereinbarung aus interdisziplinärer Perspektive ausgewertet. Dies ermöglichte den Forschenden, die rechtlichen Grundlagen der Standortvereinbarung hinreichend klar darlegen zu können. Bereits hier zeigten sich die verschiedenen Dimensionen der Standortvereinbarung. Die umfassende Beteiligung der Regionalkonferenzen sowie die auszumachende Funktion der Standortvereinbarung als besondere Form des Ausgleichs und der Anerkennung, die über eine ausschließlich finanzielle Unterstützung von Regionalentwicklungsmaßnahmen hinausgeht, sind hier zu nennen.

Die Analyse der rechtlichen Grundlagen ergänzte eine Auswertung von Fallbeispielen (Zweites Arbeitspaket). Denn auch im Kontext anderer Infrastrukturvorhaben sind potenzielle regionale Auswirkungen durch kompensatorische Maßnahmen⁵⁰ einem Ausgleich zugeführt worden. Die Auswahl der Fallbeispiele orientierte sich daran, dass sie entweder einen Bezug zur Entsorgung radioaktiver Abfälle aufweisen oder sich das Zustandekommen der getroffenen Vereinbarung als aufschlussreich erweisen kann, da eine Beteiligung einer größeren Bandbreite von Akteuren (auch Betroffene) angenommen wurde. Allen Fallbeispielen gemeinsam ist, dass die potenziellen Auswirkungen des konkreten Beispiels (der Infrastruktur im weitesten Sinne) mehr als nur begrenzt lokal anzunehmen sind bzw. wahrgenommen werden. Die Auswertung konzentrierte sich auf zwei Fallbeispiele, bei denen mit der Standortvereinbarung vergleichbare Regelungen oder Vereinbarungen getroffen bzw. beim dritten Fallbeispiel die Förderung der Regionalentwicklung angestrebt wurden.

Die folgenden Fallbeispiele wurden ausgewählt:

- Die erste Fallstudie bezieht sich auf den Strukturwandel in der Lausitz und insbesondere das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen,
- die zweite Fallstudie analysiert den Belastungsausgleich für die Schachanlage Asse II durch die Stiftung Zukunftsfonds Asse und

⁴⁸ Vgl. Bumke, S. 49 m.w.N.

⁴⁹ Vgl. Bumke, S. 49.

⁵⁰ Davon nicht umfasst sind Entschädigungen aufgrund gesetzlicher Vorgaben.

- die dritte Fallstudie bezieht sich auf die Abgeltungen sowie die Kompensationsmaßnahmen bei dem geologischen Tiefenlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz.

Die Analyse der drei Fallbeispiele war weniger auf eine detaillierte Fallstudie gerichtet als vielmehr funktional bezogen auf das Erkenntnisinteresse des Forschungsvorhabens. Wer wurde beteiligt bei der Erarbeitung des kompensatorischen Ausgleichs und wer war Partei der getroffenen „Vereinbarung“? Welche Personen oder Personengruppen können von dem kompensatorischen Ausgleich profitieren, wer finanziert den Ausgleich und in welcher Höhe? Von besonderer Bedeutung war dabei, ob die Fallbeispiele zeigen, dass der kompensatorische Ausgleich „zielgerichtet“ entwickelt wurde und welche Regelungsbereiche demnach adressiert wurden. Relevant ist auch, ob es eine Erkenntnisgrundlage („Vorarbeit“) gab, die dienlich war, die potenziellen (positiven und negativen) Auswirkungen für eine Region zu erkennen. Eine umfassende Medienanalyse war nicht Gegenstand des zweiten Arbeitspaketes. Mittels einer Online-Recherche konnten einzelne Zeitungsartikel bzw. Informationen auf Homepages von Vereinen/Gruppen gefunden und in der Auswertung berücksichtigt werden.

Der Reflexionsworkshop (im Folgenden auch: Workshop) verfolgte das Ziel, die bisher erarbeiteten Erkenntnisse zu den Grundlagen der Standortvereinbarung zur Diskussion zu stellen (Drittes Arbeitspaket). Es wurden sowohl Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler eingeladen als auch Personen, von denen aufgrund ihres beruflichen Kontextes ein Beitrag für die Diskussion erwartet werden konnte. Dieser Kontext ergab sich entweder durch eine Befassung mit der Thematik „Standortauswahlverfahren“ oder mit anderweitigen kompensatorischen Ausgleichsmaßnahmen (wie den Fallbeispielen). Sowohl dem Auftraggeber als auch den Forschenden erschien es wichtig, dass eine interdisziplinäre Zusammensetzung der Teilnehmenden anzustreben war. Die Teilnehmendenliste findet sich in der Anlage 1. Der Ablauf des Workshops war so konzipiert, dass es genügend Diskussionsmöglichkeiten geben sollte. Daher erhielten die Teilnehmenden als Vorbereitung eine Zusammenfassung des Arbeitsstandes zu

- Inhalt der Standortvereinbarung,
- Beteiligung an der Erarbeitung der Standortvereinbarung und
- Ausgestaltung und Umsetzung der Standortvereinbarung.

Die aus Sicht der Forschenden gesehenen diskussionswürdigen Punkte wurden durch Thesen der Forschenden eingeführt. Neben einer Plenumsdiskussion zu diesen Schwerpunkten wurden die drei genannten Themenblöcke auch in Kleingruppen intensiver besprochen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Forschungsvorhaben als dynamisch in dem Sinne verstanden wurde, dass die ersten Arbeiten zu den Grundlagen durch weitere Wissensstände aus den anderen Arbeitspaketen angereichert und nunmehr in dem hier vorgelegten Abschlussbericht dargestellt und bewertet werden. Diese Vorgehensweise ermöglicht zunächst eine breite Betrachtung der Grundlagen und rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten, um dann zum Abschluss Handlungsempfehlungen sowie gegebenenfalls weitergehende Forschungsbedarfe formulieren zu können.

2.4. Methodik

Als Grundlage für die methodische Vorgehensweise in dem Forschungsvorhaben wird die juristische Auslegung des Begriffs Standortvereinbarung vorgenommen. Dazu werden der Gesetzeswortlaut,

die Gesetzgebungshistorie, die Gesetzessystematik sowie der Telos näher betrachtet und Indizien für das heutige Begriffsverständnis gesucht. Aufgrund des Charakters der Standortvereinbarung, der durch eine rein juristische Auslegung nicht hinreichend Rechnung getragen wird, ist dazu auch eine breite interdisziplinäre Literaturrecherche notwendig. Die wissenschaftliche Fachliteratur thematisiert die Standortvereinbarung oder den Belastungsausgleich für ein Endlager für hochradioaktive Abfallstoffe bisher nur rudimentär. Im Wesentlichen kann auf die Ausführungen der Endlagerkommission in deren Abschlussbericht verwiesen werden.⁵¹ Zuvor wurde im Abschlussbericht des AkEnd ein Belastungsausgleich im Kontext der Sicherung langfristiger Chancen der Regionalentwicklung durch finanzielle Zuwendungen thematisiert.⁵² Dem Abschlussbericht der Endlagerkommission kommt im Regelungsdesign des StandAG 2013 und damit für das Standortauswahlverfahren eine wichtige wie legitimierungserzeugende Funktion zu. Zugleich ist daran zu erinnern, dass die Materialien keine Verbindlichkeit beanspruchen können und dass mindestens gegenüber den Ausführungen im AkEnd-Bericht auch eine Veränderung gesellschaftlicher Sichtweisen und Erwartungen festzustellen ist. Durner kritisiert die blasse Ausprägung des (finanziellen) Ausgleichs im Standortauswahlgesetz.⁵³ In der aktuellen Literatur der letzten Jahre finden sich grundlegende Beiträge über diese Thematik in zwei interdisziplinären Sammelbänden.⁵⁴ Auch in Dissertationen im Kontext des Standortauswahlverfahrens werden nur knappe Ausführungen zu der Standortvereinbarung selbst gemacht.⁵⁵ So identifiziert Emanuel bei dieser Thematik ein Verbesserungspotenzial.⁵⁶ An diese Ausgangslage anknüpfend erweitert das vorliegende Forschungsvorhaben die vorhandene Fachliteratur um eine vertiefte Betrachtung der Ausgestaltungsmöglichkeiten der Standortvereinbarung.

2.5. Gang der Darstellung

Die Erkenntnisse aus den zuvor beschriebenen Arbeitspaketen werden in diesem Abschlussbericht zusammengeführt. Die Struktur des Forschungsvorhabens mit seinen Arbeitspaketen löst sich an dieser Stelle auf und die Erkenntnisse werden nach thematischen Schwerpunkten dargestellt. Der Aufbau der einzelnen thematischen Schwerpunkte beginnt jeweils mit der

- Darstellung des rechtlichen Rahmens und seiner Auslegung durch die identifizierte Literatur und
- wird jeweils ergänzt durch bestätigende oder diskursive Erkenntnisse aus den Fallbeispielen und dem Reflexionsworkshop.
- Ein Zwischenergebnis und Handlungsempfehlungen schließen den jeweiligen thematischen Schwerpunkt.

Der Abschlussbericht endet mit einem Gesamtfazit. Die Handlungsempfehlungen der einzelnen Kapitel richten sich primär an den Auftraggeber oder sind entsprechend an andere Akteure des

⁵¹ So bspw. Wollenteit in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, § 10, Rn. 20; Domasch/Zschesche, Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren, S. 97 f.; Suckow, S. 242 d.M.

⁵² AkEnd, Abschlussbericht, S. 226 f.

⁵³ Durner, in: BMU/Burgi (Hrsg.), 15. Atomrechtssymposium, S. 338.

⁵⁴ Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, 2018; Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, 2025.

⁵⁵ Emanuel, S. 474; Hamacher, S. 433 ff.; grundlegende Gedanken zu der Kompensationsthematik bei Oberholzer-Gee, S. 111 ff.

⁵⁶ Emanuel, S. 474.

StandAG gekennzeichnet. Die Handlungsempfehlungen der Forschenden zielen darauf ab, Bedingungen zu fördern, die für ein gelingendes Verfahren zum Abschluss der Standortvereinbarung im Verlauf des Suchverfahrens relevant sind.

3. Grundlagen der Standortvereinbarung

Die Grundlagen der Standortvereinbarung umfassen im Folgenden die Beteiligung an ihrer Erarbeitung, ihre Inhalte und das Verfahren zum Abschluss der Standortvereinbarung. Diese Ausführungen vervollständigend folgt ein Kapitel zu der Ausgestaltung der Standortvereinbarung. Abschließend gehen die Forschenden der Frage nach, ob für die von ihnen identifizierten Grundlagen der Standortvereinbarung sich der aktuelle rechtliche Rahmen als ausreichend erweist.

3.1. Beteiligung an der Erarbeitung der Standortvereinbarung (insbesondere der Regionalkonferenzen)

Im folgenden Kapitel wird herausgearbeitet, wer und in welcher Form zu beteiligen ist an der Erarbeitung der Standortvereinbarung. Aufgrund der Verankerung der Standortvereinbarung in § 10 liegt der Fokus auf den Beteiligungsmöglichkeiten der Regionalkonferenzen.

3.1.1. Beteiligung im Standortauswahlverfahren

Einleitend ist auf einige grundsätzliche Annahmen zur Beteiligung im Suchverfahren hinzuweisen, schließlich betritt das StandAG mit seinen ausdifferenzierten Beteiligungsformaten rechtliches Neuland. Der Gesetzgeber hat dabei weitreichend die Empfehlungen der Endlagerkommission aufgegriffen und neben den bekannten Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung wie dem Stellungnahmeverfahren und dem Erörterungstermin in §§ 8-11 weitergehende Formate etabliert.

Die Endlagerkommission ist in ihren Empfehlungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Suchverfahren von einer abgestuften Mitwirkungstiefe ausgegangen. In drei Stufen gliedert sie die Öffentlichkeitsbeteiligung, die Stufen sind: Information, Konsultation und Kooperation.⁵⁷ Diese aufeinander aufbauenden Stufen der Beteiligung sind jeweils hinsichtlich des Adressatenkreises, der Organisation und Einbindung ins Verfahren und des Umgangs mit den Ergebnissen genau festzulegen, so die Endlagerkommission. Der Gesetzgeber hat sich diese Abstufung zu eigen gemacht und verschiedene Formate und deren Aufgabenbeschreibung gesetzlich festgelegt.⁵⁸

Informiert zu sein ist Grundvoraussetzung für jedwede Beteiligungsform. Ohne eine entsprechende allgemeinverständliche Aufbereitung der grundlegenden Informationen über den Beteiligungsgegenstand ist eine wirksame Beteiligung nicht möglich. Die Informationen müssen zudem auch die möglichen Adressaten, also die zu beteiligende Öffentlichkeit, erreichen. Das StandAG stellt diese Voraussetzung vor allem durch die in § 6 geregelte Informationsplattform sicher. Sie wird als zentrale Kommunikationsplattform definiert, über die alle relevanten Informationen für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen sind. Eine Aufgabe, die sich primär an das BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung richtet, aber auch die anderen Akteure des Suchverfahrens können sich der Informationsplattform bedienen, um ihrerseits die Öffentlichkeit zu erreichen und so unterschiedlichen Sichtweisen Raum zu bieten. Insbesondere die Regionalkonferenzen sind aufgefordert, diese Informationsbereitstellung zu nutzen, vgl. § 10 Abs. 4 S. 5. So spricht auch der Gesetzgeber davon, dass über die Informationsplattform eine umfassende und transparente Information der Öffentlichkeit vorgesehen ist.⁵⁹

⁵⁷ K-Drs. 268, S. 378, mit Verweis auf das Handbuch für gute Bürgerbeteiligung.

⁵⁸ BT-Drs. 18/11398, S. 51 und ebenso bereits Kallenbach-Herbert/Barth/Brohm, Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, 2008, S. 72-78 (74).

⁵⁹ BT-Drs. 18/11398, S. 43.

Konsultation umfasst die Möglichkeit für Beteiligte, aktiv Stellung nehmen zu können.⁶⁰ Der Gesetzgeber hat die erprobten und rechtlich klar definierten Formate wie Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine im StandAG in § 7 vorgesehen.⁶¹ Adressat dieser Beteiligungsstufe ist gleichwohl die Öffentlichkeit im Sinne des § 7 als auch explizit die Regionalkonferenzen, siehe dort § 10 Abs. 4 S. 1. Diese Formate stellen „Haltepunkte“ im Suchverfahren dar, um den jeweiligen Beteiligungsgegenstand zu diskutieren und die Ergebnisse dieser Diskussion für die weiteren Verfahrensschritte zumindest zu berücksichtigen. Die Aufgabe, das Beteiligungsverfahren konsultativ auszugestalten, weist der Gesetzgeber dem Aufgabenbereich des BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung zu.⁶² Die Berücksichtigung der in der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgebrachten Themen bedeutet nicht, dass die zuständigen Akteure, demnach insbesondere die Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) und das BASE, sich die vorgebrachten Argumente zu eigen machen. Sie sind gehalten, die Einwendungen hinsichtlich ihrer Relevanz für den konkreten Prüfschritt zu bewerten. Abgewogen werden muss dabei von der BGE und/oder vom BASE, ob den vorgebrachten Argumenten gefolgt wird im Hinblick darauf, ob ein möglicher Einfluss auf den bisherigen Stand des Suchverfahrens besteht. So sah es auch die Endlagerkommission, *„dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung immer auf das ‚Wie‘ der nächsten Schritte fokussiert. Denn durch diese operativen Fragen (zum Beispiel Kriterienanwendung, Erkundungsprogramme) werden die Folgeentscheidungen determiniert“*.⁶³

Kooperation bedeutet nach der Endlagerkommission, dass die Beteiligten abgrenzbare Mitspracherechte erhalten.⁶⁴ Dabei ist die Kooperation auf der Ebene der regional Betroffenen von hoher Bedeutung, auch um einer möglichen Blockade des Suchverfahrens entgegenzuwirken.⁶⁵ Die Endlagerkommission konkretisiert die Kooperation mit der Nennung der Mitgestaltung und Nachprüfung und sieht darin eine Möglichkeit der „gelingenden Partizipation“⁶⁶ für und durch die Regionalkonferenzen. Entsprechend erwähnt der Gesetzgeber, dass für die §§ 5 ff. gelte, dass *„regionale und überregionale Partizipation durch Mitgestaltung und Nachprüfbarkeit von Vorschlägen und Entscheidungen“* ein umfassendes Beteiligungsverfahren ermöglicht.⁶⁷ Mitgestaltung wird hier vor allem als Form der Ausgestaltung der regionalen und überregionalen Partizipation verstanden. Mitgestaltung erfolgt in den Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung, indem die eingeräumten Möglichkeiten wahrgenommen und ausgeschöpft werden. Mitgestaltung kann weiter verstanden werden als die Möglichkeit, Einfluss nehmen zu können, sowohl auf das Verfahren als auch auf Inhalte. Die Endlagerkommission spricht von einer Begleitung und Mitgestaltung der Auswahlsschritte und von definierten Kontrollrechten, um die Qualität des Prozesses und der Entscheidungen hinterfragen und verbessern zu können.⁶⁸ Der Begriff „Kontrollrechte“ findet sich in der Gesetzesbegründung nicht, allerdings hat der Gesetzgeber die Empfehlung der Endlagerkommission aufgegriffen, den Regionalkonferenzen zu ermöglichen, jeweils zum Vorschlag für die übertägige und untertägige Erkundung ein sog. Nachprüfverfahren einzuleiten, vgl. § 10 Abs. 5. Eine Nachprüfbarkeit im Sinne einer gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen sind für

⁶⁰ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 379.

⁶¹ BT-Drs. 18/11398, S. 51.

⁶² BT-Drs. 18/11398, S. 51.

⁶³ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 378.

⁶⁴ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 379.

⁶⁵ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 379.

⁶⁶ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 39.

⁶⁷ BT-Drs. 18/11398, S. 51.

⁶⁸ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 39.

die Regionalkonferenzen nicht vorgesehen, diese ist den jeweiligen Gebietskörperschaften vorbehalten.

Diese gesetzlich verankerten Beteiligungsrechte ergänzend können zudem noch informelle Formen der Beteiligung das Verfahren erweitern und anreichern. Dies hat die Endlagerkommission ebenfalls empfohlen.⁶⁹ Dabei hat sie betont, dass die informelle Beteiligung „über Argumente“ erfolgt, um Einfluss nehmen zu können. So sieht es auch der Gesetzgeber, der zum einen die Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens (vgl. § 5 Abs. 1 S. 2) adressiert und zum anderen die Beteiligten auffordert, das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung fortzuentwickeln und sich hierbei über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen zu bedienen (vgl. § 5 Abs. 3 S. 1 und S. 2). Soweit demnach die Beteiligten, gemeint sind die Akteure des StandAG und damit auch die Regionalkonferenzen, weitere ergänzende Formen der Beteiligung anbieten bzw. die Bürgerinnen und Bürger dies einfordern und dem nachgekommen wird, so sind diese ergänzenden Formen dienlich, Argumente auszutauschen und gemeinsam zu diskutieren. Soweit sich die Akteure des StandAG den vorgebrachten Argumenten anschließen, können sie diese über ihre formellen Beteiligungsmöglichkeiten in das Verfahren einbringen. Das konkrete Vorgehen und die vorgesehene Verbindlichkeit eines/des ergänzenden Formates sollte vorab klar kommuniziert werden. Entsprechend hält die Endlagerkommission dazu fest: *„Die Frage, auf welche inhaltlichen Entscheidungen die Öffentlichkeitsbeteiligung einen Einfluss hat, muss zu Beginn des Verfahrens klar beantwortet werden, damit keine falschen Erwartungen geweckt werden und das Verfahren als fair und gerecht wahrgenommen werden kann. In Kurzform lautet die Antwort: Sie kann informell über Argumente und formell über Nachprüfaufträge Einfluss auf alle wesentlichen Entscheidungen der jeweiligen Phase nehmen, jedoch immer innerhalb der Grenzen der in der vorhergehenden Phase gefällten Entscheidungen.“*⁷⁰ Als Fazit dazu lässt sich festhalten, dass ergänzende Formen der Beteiligung durchaus relevant werden können, auch für die Erarbeitung der Standortvereinbarung, jedoch zu diesem Zeitpunkt nicht eindeutig hinsichtlich Umfang und Verbindlichkeit konkretisiert werden können.

3.1.2. Regionalkonferenzen

Als das zentrale Beteiligungsformat des Standortauswahlverfahrens sind in jeder seitens der BGE zur übertägigen Erkundung vorgeschlagenen Standortregion Regionalkonferenzen durch das BASE in seiner Aufgabe als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung einzurichten. Die Regionalkonferenzen sind ein „neues Beteiligungsinstrument“⁷¹ und, dies ist insbesondere für die Ausführungen in Kapitel 3.3 relevant, nicht rechtsfähig. Weder der Gesetzgeber noch die Endlagerkommission sind von einer Rechtsfähigkeit der Regionalkonferenzen ausgegangen. Nach den §§ 21 ff. Bürgerliches Gesetzbuch (BGB)⁷² bedarf es zur Rechtsfähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein. Zwar beschreibt die Endlagerkommission die Rechte und Pflichten der Regionalkonferenzen in einem eigenen Kapitel, diese Struktur findet sich jedoch für jedes Beteiligungsformat als auch für die Öffentlichkeit und kann daher kaum als Indiz verstanden werden, dass die Endlagerkommission den Regionalkonferenzen eine Rechtsfähigkeit zusprechen wollte. Dies zeigt sich auch daran, dass speziell für die Standortvereinbarung die Endlagerkommission festhält, dass es die

⁶⁹ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 377.

⁷⁰ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 377.

⁷¹ BT-Drs. 18/11398, S. 55.

⁷² Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 7. April 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 109) geändert worden ist.

Gebietskörperschaften der Region sind, die „Partner einer solchen Vereinbarung“⁷³ werden können und eben nicht die Regionalkonferenz. Auch die Ausführungen zur Geschäftsstelle und zu Geschäftsordnung (siehe die folgenden Kapitel) sowie die mangelnde Klagefähigkeit sprechen gegen die Annahme der Rechtsfähigkeit, auch wenn die Ausführungen insbesondere zur Zusammensetzung der Regionalkonferenzen detailliert sind. Gleiche Intention kann den Ausführungen des Gesetzgebers entnommen werden. Dieser hält zudem fest, dass die Nichteinhaltung der normierten Aufgaben, Organisation und Fristen keine Verfahrensfehler begründet.⁷⁴ Auch daraus ergibt sich, dass keine Rechtsposition nach außen geschaffen werden sollte. Ebenso wenig sind die Regionalkonferenzen im StandAG mit einer Klagebefugnis ausgestattet, anders hingegen die kommunalen Gebietskörperschaften, siehe dazu §§ 17 Abs. 3 und 19 Abs. 2 StandAG. Weitere Hinweise, die für eine Annahme der Rechtsfähigkeit der Regionalkonferenzen sprechen wie eine mögliche Rechtsform, die Ausstattung mit eigenen finanziellen Mitteln, Fragen der Haftung oder der Rechtsverbindlichkeit von Entscheidungen der Regionalkonferenzen sind den Dokumenten nicht zu entnehmen.

Zentrale Aufgabe der Regionalkonferenzen ist also mithin die Begleitung des Suchverfahrens, § 10 Abs. 4 S. 1. Um diese Begleitung zu ermöglichen, verfügt jede Regionalkonferenz über weitreichende Möglichkeiten, die sich von Stellungnahmen über die Erarbeitung von Regionalentwicklungskonzepten bis hin zu einem Nachprüfauftrag (bezogen auf den jeweiligen Vorschlag zur Erkundung der BGE) erstrecken. Dass die Aufnahme der Standortvereinbarung in das StandAG gerade bei diesem zentralen Beteiligungsformat erfolgte, ist hinreichend zu würdigen. Schließlich stellte auch die Endlagerkommission einen engen Bezug der Standortvereinbarung zur Öffentlichkeitsbeteiligung her, indem sie formulierte, dass ihre Empfehlungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung von zwei wesentlichen Bedingungen abhängen, damit die Bürgerinnen und Bürger *„Bau und Betrieb des Endlagers tolerieren können“*.⁷⁵

- Das Konzept der bestmöglichen Sicherheit für die Auswahl und Realisierung des Endlagers ist durch eine überzeugende Kontrolle sicherzustellen.
- Die Region sollte dazu in der Lage sein, durch einen *„wirksamen und dauerhaften Ausgleich“* die Belastungen für die Region auszugleichen.

Die von der Kommission gesehenen Belastungen sind diejenigen, die durch den Bau des Endlagers und durch den Transport der Behälter entstehen sowie zudem eine *„negative Kennzeichnung der Region“*. Letzterer *„muss auch mit der Entwicklung eines Ausgleichskonzepts entgegengewirkt werden“*.⁷⁶

Die Standortvereinbarung als ein Instrument mit regionalem Wirkungsanspruch macht es erforderlich, die Beteiligung der Regionalkonferenzen zu analysieren, da diese die Repräsentanz der betroffenen Region im Suchverfahren gewährleistet. Diese Annahme wird unterstützt durch die gesetzgeberische Verortung der Standortvereinbarung in § 10 Abs. 4. Dieser Absatz, neben dem folgenden Absatz 5 mit dem Nachprüfverfahren, konkretisiert die Aufgaben der Regionalkonferenzen. So ist der Blick sowohl auf die Zusammensetzung als auch auf die Aufgabenteilung innerhalb der Regionalkonferenzen zu richten. Ebenso ist zu untersuchen,

⁷³ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

⁷⁴ BT-Drs. 18/11398, S. 55.

⁷⁵ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

⁷⁶ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

inwiefern die ausländische Öffentlichkeit, deren Berücksichtigung im Kontext der Regionalkonferenzen gleichfalls angesprochen wird, ebenfalls einzubeziehen ist.

Die Regionalkonferenzen untergliedern sich gem. § 10 Abs. 1 S. 2 in eine Vollversammlung und einen Vertretungskreis.

3.1.2.1. Vollversammlung

Der Vollversammlung gehören Personen an, die in den kommunalen Gebietskörperschaften der Standortregion oder in den unmittelbar angrenzenden kommunalen Gebietskörperschaften gemeldet sind und mindestens 16 Jahre alt sind, vgl. § 10 Abs. 2 S. 1.⁷⁷ Nach Satz 2 sind zudem bei Grenzbezug der Standortregion die Interessen der ausländischen Bürger*innen gleichwertig zu berücksichtigen.

Die Aufgaben der Vollversammlung werden in Abs. 2 nicht spezifiziert. Die Endlagerkommission sah vor, dass die Vollversammlung folgende Aufgaben wahrnehmen soll:

- (Wieder-)Wahl der Mitglieder des Vertretungskreises;
- die Vollversammlung stellt das Diskussionsforum für den Vertretungskreis dar und soll daher vor wesentlichen Entscheidungen, die dem Vertretungskreis vorbehalten sind, angehört werden;
- eigenes Antrags- und Vorschlagsrecht an den Vertretungskreis.⁷⁸

3.1.2.2. Vertretungskreis

Der Vertretungskreis soll die Anzahl von 30 Personen nicht überschreiten. Diese setzen sich zu 1/3 aus Bürger*innen der Vollversammlung, Vertreter*innen der kommunalen betroffenen Gebietskörperschaften der Standortregion (nicht der angrenzenden Gebietskörperschaften) und Vertreter*innen gesellschaftlicher Gruppen zusammen, vgl. § 10 Abs. 3 S. 1.

Die Aufgaben des Vertretungskreises sind gem. § 10 Abs. 3 S. 4 diejenigen Aufgaben, die sich aus Abs. 4 und Abs. 5 ergeben. So fällt die Beteiligung an der Standortvereinbarung als auch diejenige der Vorarbeiten (Stellungnahme zur sozioökonomischen Potenzialanalyse und Erarbeitung der Konzepte zur Regionalentwicklung) in den Aufgabenbereich des Vertretungskreises der Regionalkonferenz. Dem Vertretungskreis obliegt damit ein wesentliches Aufgabenfeld der Regionalkonferenzen.

3.1.2.3. Geschäftsordnung

Die Konkretisierung der Aufgaben der Regionalkonferenz überlässt das Gesetz in weiten Teilen den jeweils noch zu fassenden Geschäftsordnungen der Regionalkonferenzen. Dies bedeutet, dass jede Regionalkonferenz eine eigene Geschäftsordnung haben wird, Unterschiede zwischen den Geschäftsordnungen also regelhaft sein werden. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus, dass das

⁷⁷ Erwähnt werden soll an dieser Stelle, dass sich der regionale Zuschnitt im Verlauf des Suchverfahrens auch ändern kann. Durch die weiteren Prüfschritte der BGE kann sich eine geografische Verlagerung der Standortregion ergeben. Wie realistisch diese Annahme ist, kann von den Forschenden nicht beurteilt werden. In der weiteren Untersuchung wird auf diese Möglichkeit nicht weiter eingegangen.

⁷⁸ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 396.

BASE den Regionalkonferenzen eine Mustergeschäftsordnung zur Verfügung stellen solle. Mindestens seien dort „Regelungen zu Vorsitz, Beschlussfähigkeit, Tagesordnung, Ablauf von Sitzungen, Beratungen und Anhörungen einschließlich der Frage der Dokumentation und Öffentlichkeit der Sitzungen, Rede-, Antrags- und Stimmrechte, der Aufgabenwahrnehmung durch den Vertretungskreis und des Ausschlusses von Interessenkollisionen“ zu treffen.⁷⁹

3.1.2.4. Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit

Sollte eine Standortregion mit Grenzbezug im Auswahlverfahren verbleiben, stellt sich die Frage, ob die ausländische Öffentlichkeit ebenfalls über das Format der Regionalkonferenzen in die Erarbeitung der Standortvereinbarung eingebunden werden könnte.

Das Gesetz sieht in § 10 Abs. 2 S. 2 vor, dass bei einer Region mit Grenzbezug die Belange der ausländischen Öffentlichkeit „gleichwertig“ zu berücksichtigen sind, und ergänzt damit die Vorgaben des Absatz 2, der die Zusammensetzung der Vollversammlung festlegt. Dies ist so zu interpretieren, dass eine Teilnahme von Personen aus dem angrenzenden Ausland bei der Vollversammlung möglich ist. Aus der Vollversammlung heraus werden die Bürgerinnen und Bürger gewählt, die Teil des Vertretungskreises werden, siehe Abs. 3 S. 1. Der Vertretungskreis wird von Teilnehmenden aus drei Gruppen besetzt. Neben Teilnehmenden aus der Vollversammlung sind dies Personen, die die kommunalen Gebietskörperschaften der Standortregionen repräsentieren, und Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen (zu je 1/3 Drittel, insgesamt soll die Anzahl von 30 Personen nicht überschritten werden). Das Gesetz enthält keine Einschränkung dahingehend, dass aus der Vollversammlung heraus nur Bürgerinnen und Bürger mit deutscher Staatsangehörigkeit gemeint sein können. Die Konkretisierung des Wahlverfahrens zum Vertretungskreis wird der noch zu erlassenden Geschäftsordnung der Regionalkonferenz obliegen. Denkbar sind Proporzregelungen für die Vertreterinnen und Vertreter aus der Vollsammlung, die sich zum Beispiel an der Bevölkerungszahl der Gebietskörperschaften orientieren und losgelöst von der Frage der Staatsangehörigkeit Gültigkeit entfalten. Auch die Gesetzesbegründung schließt dies nicht aus und erwähnt, dass die gleichwertige Berücksichtigung bei Grenzbezug über die Geschäftsordnung erfolge; „dies schließt die Möglichkeit ein, Vertreter anderer Staaten in den Vertretungskreis zu berufen“.⁸⁰

Zudem ist zu berücksichtigen, dass derzeit unklar ist, welche „Begünstigungen“ die Standortvereinbarung enthalten wird und ob dort vorgesehene Mittel auch seitens der ausländischen Grenzregion abgerufen werden können. Es ist davon auszugehen, dass auch bezüglich kompensatorischer Maßnahmen eine große Erwartungshaltung in den möglichen angrenzenden Regionen vorherrscht und damit auch die potenziell zu erwartenden Nachteile und deren Bewältigung nicht als eine rein nationale Angelegenheit betrachtet werden dürften.⁸¹ Dass der Grenzbezug bedeutet, eine Standortregion als eine grenzüberschreitende Betroffenheitsregion anzusehen und entsprechend die sozioökonomischen Potenzialanalysen, die Förderung der

⁷⁹ BT-Drs. 18/11398, S. 56.

⁸⁰ BT-Drs. 18/11398, S. 56.

⁸¹ Siehe dazu: Sperfeld et al., Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber), Forschungsvorhaben im Auftrag des BASE, Abschlussbericht.

Regionalentwicklung⁸² und auch die Standortvereinbarung auf diese insgesamt betroffene Region anzuwenden, kann zumindest als Erwartungshaltung vorausgesetzt werden.⁸³

3.1.2.5. Diskussion

Wie bereits eingangs in Kapitel 3.1.1 ausgeführt, unterscheidet die Endlagerkommission die verschiedenen Beteiligungsstufen hinsichtlich der Tiefe ihrer Einwirkungsmöglichkeiten.

Der Absatz 4 des § 10 sieht in den ersten beiden Sätzen eine konsultative Beteiligung der Regionalkonferenzen, konkret des Vertretungskreises, vor. Satz 3 wiederum überträgt ihnen die Erarbeitung der Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung. Hierin ist ein kooperatives Element zu sehen, da sie nicht bloß die Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, sondern eine aktive Rolle zugesprochen bekommen. Neben der Verortung der Standortvereinbarung in Satz 3 konkretisiert sich die Würdigung, dass die Regionalkonferenzen kooperativ zu beteiligen sind an der Zielrichtung, die die Endlagerkommission dem Instrument der Standortvereinbarung geben wollte (siehe dazu ausführlich Kapitel 2.2). Die Mitgestaltung steht auch nicht im Widerspruch zu dem Ziel des Gesetzes, den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit zu identifizieren. Die Mitgestaltung an der Standortvereinbarung kann nicht, wie in der Einleitung erwähnt, das Ziel haben einen „Standort zu vereinbaren“. Vielmehr ist sie Ausdruck der partizipativen Einbindung der Öffentlichkeit, die sich sukzessive, dem phasenweisen Aufbau des Suchverfahrens folgend, verstärkt, je größer die Möglichkeit der tatsächlichen Betroffenheit durch das geplante Endlager wird. Damit die Entscheidung für einen Standort auch von den Betroffenen tolerierbar ist, sollten, so die Ansicht der Forschenden, deren Sorgen für die Zukunft der Region, die über die materiellen Rechtspositionen im Stellungnahmeverfahren hinausgehen, durch die Vorarbeiten (siehe dazu Kapitel 3.2) aufgegriffen und Gegenstand der kompensatorischen Lösung werden. Die Regionalkonferenzen und konkret der Vertretungskreis sind vom Gesetzgeber so konzipiert, dass diese Würdigung naheliegend ist.

Dass die Regionalkonferenzen durch die Vorarbeiten in die Lage versetzt sind, die notwendigen Wissensstände vorzuweisen, um eine Einschätzung über die Möglichkeiten der Standortvereinbarung zu erarbeiten, kann helfen, negative Einstellungen vorzubeugen oder ihnen entgegenzuwirken. Zur Fallstudie Lausitz wurde herausgearbeitet, dass trotz einer intensiveren partizipativen Beteiligung an der Entwicklung der Strukturförderung, die durch die Strukturförderung erzielten positiven Resultate nicht gleichermaßen zu einer positiven Einstellung (gegenüber der Strukturförderung) der Bevölkerung führen.⁸⁴ Diese Erkenntnis kann aber auch als Indiz dafür gewertet werden, dass der partizipativen Entwicklung einer kompensatorischen Maßnahme ein partizipatives Element bei der Umsetzung folgen sollte (siehe dazu Abschnitt 3.4.2). Die Fallstudie Asse weist in eine ähnliche Richtung. Die Zielrichtung der dort aufgesetzten Fördermöglichkeiten ist

⁸² So weist die Stellungnahme des Landkreises Leer auf den Punkt hin, dass die Einbindung der Öffentlichkeit der Nachbarstaaten im Rahmen der Regionalkonferenzen entsprechend vorbereitet sein muss, um z.B. im Rahmen bestehender Strukturen auf Arbeitsebene (konkret hier: Deutsch-Niederländische Raumordnungskommission) sprechfähig sein zu können, vgl. Stellungnahme des Landkreises Leer im Rahmen der Konsultation zum Beteiligungskonzept, abzurufen unter: <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/Buergerbeteiligung/Strategie/-beteiligung-kommunikation.html>, zuletzt abgerufen am 31.03.2025.

⁸³ Steinebrunner (Deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager), Vom Umgang unter Nachbarn in der besten aller Welten, Vortrag im Rahmen der Veranstaltung des NBG „Gute Beteiligung?“ vom 06.11.2021, Folie 8.

⁸⁴ Fallbeispiel Lausitz, Arbeitspaket 2, dort Kapitel 2.18.

zwar durchweg positiv zu sehen, einen erkennbaren Zusammenhang, ob und wie diese geeignet sind, die Belastungen durch die Schachanlage zu kompensieren, lässt sich nicht feststellen. Dieser fehlende Zusammenhang mündete in genereller Kritik an der Förderung seitens einiger Teile der Zivilgesellschaft, die sich eine stärkere Einbindung gewünscht als auch Ideen für die konzeptionelle Ausgestaltung erwartet hatten.⁸⁵

Der Reflexionsworkshop zeigte, dass die Teilnehmenden sich der Aussage anschließen konnten, die Regionalkonferenzen als zentrale Stelle im Suchverfahren für die Erarbeitung der Standortvereinbarung zu identifizieren. Es wurde betont, dass diese Beteiligung aktiv und nicht rein konsultativ ausgestaltet werden sollte. Der Hinweis erfolgte, dass – wenn eine kooperative Beteiligung nicht erfolgt oder nicht als möglich angesehen wird – die (rein) konsultative Einbindung der Regionalkonferenzen deutlich kommuniziert werden muss, um an dieser Stelle keine Erwartungen zu wecken, die nicht eingehalten werden können. Adressiert wurde dieser Hinweis insbesondere an das BASE in seiner Rolle als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung und damit in seiner Verantwortung, die Öffentlichkeit entsprechend über ihre Beteiligungsmöglichkeiten zu informieren.

3.1.2.6. Zwischenergebnis zur Beteiligung der Regionalkonferenzen

In der Gesamtschau gehen die Forschenden davon aus, dass für die Erarbeitung der Standortvereinbarung ein mitgestaltendes Element für die Regionalkonferenzen vorgesehen werden sollte. Die Verortung im Gesetz – als Aufgabe des Vertretungskreises der Regionalkonferenzen – ist Ausdruck der gesetzgeberischen Intention, die Standortvereinbarung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung als bedeutendes Mitgestaltungselement⁸⁶ zu würdigen. Mithin haben die Regionalkonferenzen nicht nur die Möglichkeit, gezielt Nachprüfaufträge zu stellen als Ausdruck eines konkreten kooperativen Elementes im Suchverfahren, sondern auch die Möglichkeit, die Standortvereinbarung mitzugestalten.

Festzuhalten ist weiterhin bei einer Region mit Grenzbezug:

- In der Vollversammlung sind Bürger*innen des angrenzenden Staates vertreten und können im Rahmen der noch zu erlassenden Geschäftsordnung zumindest Anhörungsrechte wahrnehmen.
- In den Vertretungskreis können Personen berufen sein, die die ausländische Öffentlichkeit repräsentieren. Damit wären sie auch mit der Frage der Standortvereinbarung betraut, da sowohl die Befassung mit den Vorarbeiten als auch die konkrete Beteiligung an der Standortvereinbarung in den Aufgabenbereich des Vertretungskreises fällt.

Zudem ist der Hinweis der Endlagerkommission aufzunehmen, dass ein dauerhaft tragfähiger Ausgleich der Belastungen Ergebnis einer gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung ist. Und so sind im Folgenden auch die weiteren Akteure des Standortauswahlverfahrens in den Blick zu nehmen.

⁸⁵ Arbeitspaket 2, dort Kapitel 5 und Fallbeispiel Asse, dort Kapitel 3.6.

⁸⁶ Wollenteit spricht von substantiellen Beteiligungsmöglichkeiten: Wollenteit, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, § 10 StandAG, Rn. 20.

3.1.3. Beteiligung weiterer Akteure des StandAG

Fraglich ist, welche weiteren Akteure an der Erarbeitung der Standortvereinbarung beteiligt sein könnten und wie diese Beteiligung ausgestaltet sein müsste.

3.1.3.1. Fachkonferenz Rat der Regionen

Die Fachkonferenz Rat der Regionen könnte ebenfalls bei der Erarbeitung der Standortvereinbarung zu beteiligen sein. Nachdem die Regionalkonferenzen gebildet wurden, richtet das BASE zudem die Fachkonferenz Rat der Regionen ein, § 11. Neben Vertretungen aus den Regionalkonferenzen setzt sich diese aus Vertretungen der Gemeinden mit Zwischenlagerstandorten zusammen, wobei die Anzahl aller Vertretungen aus den Zwischenlagerstandorten derjenigen Anzahl aus einer Regionalkonferenz entsprechen, aber insgesamt die Anzahl von 30 Teilnehmenden nicht überschritten werden soll. Die Gesetzesbegründung hält fest, dass die Vertretungskreise aus ihrer Mitte Vertretungen in den Rat der Regionen entsenden und begründet dies damit, dass so der Wissenstransfer über die Gremien hinweg gewährleistet werden kann.⁸⁷ Dem ist zuzustimmen, da, wie bereits ausgeführt, dem Vertretungskreis die wesentlichen Aufgaben der Regionalkonferenzen zufallen, die der Gesetzgeber den regional Betroffenen in diesem Rahmen einräumt. Hinzuweisen ist darauf, dass im Verlauf des Suchverfahrens sich die Regionalkonferenzen durch ein Ausscheiden aus dem Verfahren auflösen, vgl. § 10 Abs. 7. Wie sich dabei eine Nachbesetzung im Rat der Regionen durch die verbleibenden Regionalkonferenzen abzeichnet in dem Sinne, dass pro Regionalkonferenz mehr Teilnehmende entsandt werden (und damit auch mehr Teilnehmende seitens der Zwischenlagerstandorte), oder ob die Fachkonferenz im Verlauf des Suchverfahrens kontinuierlich „kleiner“ wird, ist offen.

Die Fachkonferenz Rat der Regionen hat die Aufgabe, die Prozesse der Regionalkonferenzen aus einer überregionalen Sicht zu begleiten und Hilfestellung zu leisten beim Ausgleich widerstreitender Interessen der Standortregionen (§ 11 Abs. 2). Weiterhin sieht die Gesetzesbegründung vor, dass die Fachkonferenz Rat der Regionen eine übergreifende *Strategie* zur Förderung der Regionalentwicklung in den Standortregionen entwickeln soll. Im Gesetzestext selbst findet die Regionalentwicklung bei den Regionalkonferenzen Erwähnung, in der Gesetzesbegründung einzig darüber hinaus bei der Fachkonferenz Rat der Regionen.⁸⁸

In Anbetracht dessen, dass die jeweiligen Regionalkonferenzen den Schwerpunkt ihrer Aufgabenzuweisung auf ihre eigene Region legen und die Fachkonferenz Rat der Regionen ein die Interessen der Regionalkonferenzen zusammenführendes und ausgleichendes Element aufweist, sind die strategischen Überlegungen ein Aspekt, der vorgelagert stattfinden sollte. Auch grundsätzliche Festlegungen, wie die wissenschaftliche Basis der Inhaltsermittlung, könnten über die Fachkonferenz Rat der Regionen getroffen werden. Das konkrete inhaltliche Abarbeiten dieser Aufgaben obliegt dann wiederum den einzelnen Regionalkonferenzen, die aufgrund der spezifischen lokalen Sicht zu jeweils anderen Ergebnissen kommen können. Das Grundgerüst der Herangehensweise jedoch könnte die Fachkonferenz Rat der Regionen setzen und damit ein Programm festlegen, das die einzelnen Regionalkonferenzen dann abarbeiten.

Dafür scheint die Fachkonferenz Rat der Regionen durch ihre Zusammensetzung auch besonders geeignet. Denn neben den Vertreter*innen der einzelnen Regionalkonferenzen sind es auch die Vertreter*innen der Standortgemeinden der Zwischenlager, die sich in der Fachkonferenz

⁸⁷ BT-Drs. 18/11398, S. 57.

⁸⁸ BT-Drs. 18/11398, S. 57.

wiederfinden. Diese haben aufgrund ihres Hintergrundes spezifische Vorkenntnisse und Erfahrungen, die in die strategischen Überlegungen einfließen sollten. Ausschlaggebend für die Präsenz der Zwischenlagerstandorte im Rat der Regionen war nach der Endlagerkommission der vorherzusehende Konflikt zwischen der intensiven und damit auch langwierigen Suche eines Endlagerstandortes und der sich dadurch verlängernden Zwischenlagerung.⁸⁹ Hier angesprochen ist aber der unterstellte Erfahrungsschatz, der seitens der Zwischenlagerstandorte eingebracht werden kann und auf Fragen zur regionalen Entwicklung im Kontext (auch) kritisch gesehener Infrastrukturen abzielt. So sollen sowohl die Regionalkonferenzen als auch die Fachkonferenz Rat der Regionen schon während des laufenden Verfahrens Konzepte zur regionalen Entwicklung diskutieren und erarbeiten.

So könnte die Rolle der Fachkonferenz Rat der Regionen darin gesehen werden, generalisierende Voraussetzungen für die Erarbeitung der Standortvereinbarung festzulegen. Auch wenn es letztendlich nur eine Standortvereinbarung für den Endlagerstandort geben wird, in der die Maßnahmen zur regionalen Förderung festgehalten werden.⁹⁰ Generalisierende Voraussetzungen umfassen Überlegungen, welche Aspekte überhaupt einer Standortvereinbarung zugeführt werden können und welche dem letztendlichen atomrechtlichen Genehmigungsverfahren mit seinen eigenen Ausgleichsmechanismen obliegen müssen. Denn Aufgabe des Rats der Regionen ist es, das *„Suchverfahren mit den widerstreitenden Interessen der betroffenen Standortregionen in Einklang zu bringen“*.⁹¹ Damit wird das Grundprinzip des StandAG angesprochen, einen Endlagerstandort nach objektiven Kriterien zu identifizieren und gleichwohl eine partizipative Ausgestaltung des Suchverfahrens zu ermöglichen, welche Einfluss nehmen aber nicht die Entscheidung anhand der Kriterien umgehen kann.

Diese Rolle wurde auch von den Teilnehmenden des Reflexionsworkshops gesehen. Der Rat der Regionen habe aufgrund seiner Zusammensetzung bereits Kompetenzen aus den Erfahrungen mit den Zwischenlagergemeinden und der Unterstützung bei Regionalentwicklungskonzepten aufgebaut. So könne der Rat den Vertretungskreis bei der Festlegung von „Überschriften“, also den Regelungsgehalten der Vereinbarung unterstützen. Insgesamt zeigte sich in der Diskussion mit den Teilnehmenden des Workshops, dass der Rat der Regionen bislang in der wissenschaftlichen Diskussion eher vernachlässigt werde.

In erster Linie vorzugswürdig erscheint eine Beteiligung des Rates der Regionen an der Erarbeitung der Standortvereinbarung über eine Beratung der Regionalkonferenzen. Eine direkte Beteiligung an der Erarbeitung ist aus heutiger Sicht nicht anzudenken. Zu bedenken ist dabei, dass es auch zu einer „doppelten Befassung“ an der Erarbeitung kommen könnte: über den Vertretungskreis direkt an der Erarbeitung und über dessen Vertretung im Rat der Regionen. Zu unbestimmt ist demnach derzeit, wie die Fachkonferenz Rat der Regionen über die Begleitung der Prozesse der Regionalkonferenzen hinaus in das Suchverfahren insgesamt eingebunden werden könnte oder sich selbst einbringt, dies gilt im Besonderen für die Standortvereinbarung.

3.1.3.2. Kommunale Gebietskörperschaften

Die kommunalen Gebietskörperschaften der Standortregion könnten sich ebenfalls an der Erarbeitung der Standortvereinbarung beteiligen. Neben der Repräsentanz in der Regionalkonferenz erscheint es vorstellbar, dass die kommunalen Gebietskörperschaften weitere

⁸⁹ Wollenteit, in: Frenz, AtG Kommentar, 2. Auflage, § 11, Rn. 2.

⁹⁰ König, Endlagersuche: Das letzte Kapitel der Atomenergienutzung in Deutschland, ZNER 2020, 365, 367.

⁹¹ BT-Drs. 18/11398, S. 57.

sowie unmittelbare Beteiligungsmöglichkeiten einfordern oder selbst organisieren. Auslöser dafür könnte sein, dass aufgrund politischer Mehrheitsverhältnisse Teile des kommunalen politischen Spektrums keine ausreichende Repräsentanz insbesondere im Vertretungskreis sehen oder dass Mitglieder des Vertretungskreises einen breiteren Dialog im Gemeinderat bzw. in der Stadtverordnetenversammlung als notwendig erachten.

Diese ergänzende Beteiligung kann sich auf die in den kommunalen Gebietskörperschaften vorhandenen weiteren legitimierten Organe (als Beispiel) erstrecken: Gemeinderat, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister oder Landräte. Eine ergänzende Beteiligung über die Rückkopplung mit der Vollversammlung hinaus hätte den Vorteil, dass weitere Wissensstände in die Erarbeitung eingebracht werden könnten. Ein Nachteil kann dann auftreten, wenn unüberbrückbare Dissense sich zwischen diesen beiden Formaten auf tun würden und die Erwartungen der ergänzend Beteiligten sich nicht erfüllen.

Als unmittelbar angrenzende Gebietskörperschaft kann im Übrigen auch eine ausländische Gebietskörperschaft verstanden werden, soweit die Standortregion sich direkt bis zur Grenze ausdehnt. Zumindest schließt das Gesetz dies nicht ausdrücklich aus. Zwar erwähnt das Gesetz in § 10 Abs. 2 S. 2 die betroffenen ausländischen Bürger*innen und nicht die kommunalen Gebietskörperschaften. Den noch zu verabschiedenden Geschäftsordnungen verbleibt hier ein Gestaltungsspielraum, ob darunter nicht auch eine Repräsentanz dieser Betroffenheit über die ausländischen kommunalen Gebietskörperschaften verstanden werden kann. Bei einer Frage der Repräsentanz innerhalb der Regionalkonferenzen ist dies ausschlaggebend, nicht jedoch bei der Frage einer ergänzenden Beteiligung. Bezüglich der Erwartungshaltung sei hier auf die Ausführungen unter Kapitel 3.1.2.4. verwiesen.

3.1.3.3. Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE)

Die verantwortlichen Institutionen des Suchverfahrens wurden im Zuge des Atomausstiegs neu organisiert. Das Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur vom 26.07.2016⁹² schuf die Grundlage für die Übertragung der Endlageraufgaben auf einen privatrechtlich zu organisierenden und im ausschließlichen Eigentum des Bundes stehenden Dritten.⁹³ Die Änderung des § 9a Abs. 3 S. 2 des Atomgesetzes (AtG) durch den Artikel 1 des Gesetzes zur Neuordnung der Organisationsstruktur führte im Anschluss zur Gründung der Bundesgesellschaft⁹⁴ für Endlagerung mbH (BGE) im Juli 2016. Die BGE ist gem. § 3 Abs. 1 Vorhabenträger⁹⁵ für die (zu realisierende) Anlage für Endlagerung und hat zunächst das Standortauswahlverfahren durchzuführen, insbesondere die Ermittlung von Teilgebieten, Standortregionen sowie die Erarbeitung und Durchführung der entsprechenden Erkundungsprogramme (§§ 13 ff.).

Der BGE als Vorhabenträger kommt zudem im Kontext der Standortvereinbarung die Aufgabe zu, die sozioökonomischen Potenzialanalysen durchzuführen, vgl. § 16 Abs. 1 S. 3. Dass diese Aufgabe der BGE obliegt, fußt auf den Empfehlungen der Endlagerkommission.⁹⁶ Dabei macht sich die

⁹² BGBl. I 2016, S. 1843.

⁹³ Vgl. auch Hennenhöfer, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG Komm, § 9a, Rn. 10 und detailliert Rn. 41 f.

⁹⁴ Auch Bundes-Gesellschaft, siehe

https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Organisation/Geschaeftsberichte/20170801_PCGK-Erklaerung_2016.pdf, zuletzt abgerufen am 16.12.2024; häufiger: Bundesgesellschaft.

⁹⁵ Das Gesetz verwendet die männliche Form „Vorhabenträger“ als Dritter im Sinne des § 9a Abs. 3 S. 2 AtG; daher wird im Rahmen dieser Berichtslegung auch die männliche Form verwendet.

⁹⁶ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352.

Endlagerkommission hinsichtlich der anzuwendenden Methodik die Ausarbeitungen des AkEnd zu eigen.⁹⁷ Zunächst zielt die Feststellung des sozioökonomischen Status quo in den betroffenen Standortregionen darauf ab, die Interessen der Bevölkerung gegenüber der BGE aufzuzeigen und somit einer Abwägung zugänglich machen zu können. Weiter, so betont die Endlagerkommission, geben die sozioökonomischen Potenzialanalysen Anhaltspunkte für zukünftige Kompensationen mit dem Ziel, sozioökonomische Nachteile der letztendlichen Standortregion ausgleichen zu können.⁹⁸ Die Endlagerkommission hatte auch angeregt, dass in Phase 3 die bisherigen sozioökonomischen Untersuchungen für die zur untertägigen Erkundung festgelegten Standortregionen fortgeschrieben werden sollen.⁹⁹ Diese Empfehlung hat jedoch keinen Niederschlag im Gesetz gefunden.

Dass die BGE sich hierzu externer Expertise bedienen sollte, ist bereits von der Endlagerkommission vorgesehen: „*Grundlage bilden Entwicklungsgutachten, die von einschlägigen Instituten anzufertigen und wissenschaftlich zu begleiten sind. Die Potenzialanalyse soll einen allgemeinen, für alle Standortregionen standardisierten Teil enthalten, um sowohl eine Vergleichbarkeit zwischen den untersuchten Standortregionen herzustellen als auch die Besonderheiten jeder individuellen Standortregion zu erfassen. Darüber hinaus sollen für die einzelnen Standortregionen spezifische Potenziale erfasst werden. Es könnte sich dabei um prägende historische Entwicklungen und Erfahrungen handeln, die mentale Strukturen formen. Es kann sich aber auch um regionalspezifische wirtschaftliche Sektoren handeln, wie etwa das Brauereiwesen, oder um regionale landschaftliche Besonderheiten, die für die weitere Entwicklung von Bedeutung sind. Ein sowohl mentale als auch wirtschaftliche Strukturen betreffendes Potenzial stellt das Image einer Region dar, welches durch ein potenzielles Endlager beeinflusst wird. Bei der Beauftragung der Forschungsinstitute, durch die die Potenzialanalysen durchgeführt werden, ist es geboten, Einvernehmen zwischen Vorhabenträger und der betroffenen Standortregion nach der Diskussion in der Regionalkonferenz herzustellen.*“¹⁰⁰ Dabei wird auch noch einmal die enge Verzahnung mit dem Aufgabenbereich der Regionalkonferenzen deutlich gemacht. Das BASE findet in den Ausführungen keinerlei Erwähnung und so kommt der BGE aufgrund der von ihr durchzuführenden sozioökonomischen Potenzialanalysen für die Vorarbeiten ein wichtiger Beitrag zu.

3.1.3.4. Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)

Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE¹⁰¹) wurde ebenfalls in dem Zusammenhang mit der Neuordnung der Entsorgung als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des (damaligen) Bundesumweltministeriums (BMU) errichtet. Neben den Aufgaben des BASE, die sich aus § 4 ergeben, obliegen dem BASE zudem die Zuständigkeiten gem. § 23d AtG. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 StandAG sind dies die Aufsichts- und Genehmigungsfunktionen im Rahmen des Suchverfahrens. Nach Abs. 2 S. 1 ist das BASE zudem auch Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Suchverfahren. § 23d S. 1 Nr. 1 AtG weist dem BASE die Zuständigkeit für das sich dem Suchverfahren anschließende atomrechtliche Genehmigungsverfahren zu. Für diesen Fall formuliert S. 2 einen Geltungsaufschub, der vorsieht, dass dafür die abschließende bundesgesetzliche Entscheidung über den Endlagerstandort gem.

⁹⁷ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 351.

⁹⁸ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352.

⁹⁹ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352.

¹⁰⁰ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352.

¹⁰¹ Bis zur Umbenennung durch Art. 5 des Gesetzes vom 12.12.2019 (BGBl. I 2511) Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE).

§ 20 Abs. 2 getroffen sein muss.¹⁰² Festzuhalten ist für die hier vorliegende Untersuchung, dass das BASE Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung ist und den Vollzug des Suchverfahrens überwacht. Das BASE ist in der Verantwortung, die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben aus dem StandAG zu überprüfen bzw. deren Einhaltung einzufordern.

Das BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 4 Abs. 2 S. 1) könnte auch bei der Erarbeitung der Standortvereinbarung eine wichtige Funktion einnehmen. Die Regionalkonferenzen und die Fachkonferenz Rat der Regionen sind vom BASE einzurichten (§ 10 Abs. 1 S. 1 und § 11 Abs. 1 S. 1), ebenso wie die Geschäftsstellen, die die Arbeit der Regionalkonferenzen unterstützen sollen (§ 10 Abs. 6 und § 11 Abs. 3) und so zeigt sich die enge Verzahnung der Aufgaben des BASE mit einem „funktionierenden System“ der Regionalkonferenzen.

Dass die Erarbeitung der Standortvereinbarung als wesentlicher Bestandteil einer gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung angesehen werden kann, hat bereits die Endlagerkommission hervorgehoben.¹⁰³ Die Standortvereinbarung ist eng verknüpft mit den von den Regionalkonferenzen zu erarbeitenden Konzepten zur Förderung der Regionalentwicklung, die eine Basis schaffen können für die Inhalte der Standortvereinbarung. Wie bereits ausgeführt, sind die Regionalkonferenzen der Akteur, der wesentlich sowohl die betroffene Öffentlichkeit repräsentiert als auch kooperativ an der Erarbeitung der Standortvereinbarung zu beteiligen sein wird. Aufgabe des BASE wird es daher sein, diese Arbeiten der Regionalkonferenzen zu unterstützen. Die Unterstützung des BASE ist für alle Regionalkonferenzen transparent zu gestalten. Jede Regionalkonferenz sollte die gleichen Unterstützungsmöglichkeiten bekommen, also zumindest abstrakt ist ein identisches Maß an Unterstützung bereitzustellen. Abstrakt, da die Gestaltung der einzelnen Regionalkonferenz sowie ihre Bedarfe und damit auch die Nachfrage nach Unterstützung individuell sein wird. Dafür erscheint es notwendig, dass das BASE die Bedarfe nach wissenschaftlicher Unterstützung erfüllt, selbst als Wissens(ver)mittler auftritt und final die Erarbeitung der Standortvereinbarung entsprechend mit dem (weiteren) Suchverfahren synchronisiert.

3.1.3.5. Nationales Begleitgremium (NBG)

Aufgabe des Nationalen Begleitgremiums (NBG) ist gem. § 8 Abs. 1 S. 1 die „*unabhängige und vermittelnde Begleitung*“ des gesamten Verfahrens. Ziel dieser Aufgabe des NBG ist es, „*Vertrauen in die Verfahrensdurchführung*“ zu ermöglichen. Dabei liegt der Fokus auf der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das NBG ist das Gremium, das kontinuierlich und überparteilich das Standortauswahlverfahren begleitet. § 8 Abs. 5 sieht zudem vor, dass das NBG einen Partizipationsbeauftragten beruft. Aufgabe des Partizipationsbeauftragten ist es, mögliche Konflikte frühzeitig zu identifizieren und für diese Vorschläge zur Auflösung zu erarbeiten. Gleichzeitig können das BASE, die BGE sowie die Konferenzen nach §§ 9 bis 11 diesen bei Fragen zum Beteiligungsverfahren hinzuziehen.

Auch das NBG könnte in seiner Rolle als unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens an der Erarbeitung der Standortvereinbarung beteiligt werden. Sowohl durch die intensive Befassung der Regionalkonferenzen mit den Vorarbeiten als auch durch die vorgesehene Beteiligung bei der Erarbeitung der Standortvereinbarung wird eine Begleitung durch das NBG zu erwarten sein. So kann sich auch das NBG wissenschaftlicher Expertise bedienen und verfügt

¹⁰² Brandmeier, in: Hennenhöfer/Mann/Pelzer/Sellner, AtG Komm, § 23d, Rn. 22.

¹⁰³ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

zudem über ein umfassendes Akteneinsichtsrecht.¹⁰⁴ Im Rahmen der NBG-Veranstaltung „Atommüll-Endlager: Wie gelingt gute Beteiligung? Bilanz und Perspektiven“, die nach Abschluss der Fachkonferenz Teilgebiete am 06.11.2021 stattfand, wurde deutlich, dass auch dort die Standortvereinbarung als noch auszuhandelndes kompensatorisches Instrument bereits benannt wurde.¹⁰⁵ In dieser Rolle des NBG, als vermittelnde und unabhängige Begleitung des gesamten Suchverfahrens, ist auch der Mehrwert einer Einbeziehung zu sehen. Weniger im Sinne einer direkten Beteiligung als vielmehr in der Funktion, zusätzlich Wissen zu generieren und auf „neutralem Boden“ die Möglichkeit für verschiedene Akteure zu bieten, sich über die Thematik auszutauschen und diese Diskussionen anzureichern.

Ob der Partizipationsbeauftragte des NBG, der gem. § 8 Abs. 5 S. 1 die Aufgabe hat, mögliche Konflikte frühzeitig zu identifizieren und Lösungsvorschläge zu entwickeln, dabei eine hervorgehobene Rolle spielen kann, bleibt abzuwarten. Seine Funktion als „Konflikttradar“ bedeute, Mediations- und Schlichtungsmaßnahmen vorzuschlagen, um innerhalb des Standortauswahlverfahrens bei Streitigkeiten zwischen den Beteiligten zu deeskalieren.¹⁰⁶ Hier kann die Möglichkeit bestehen, dass – soweit es Unstimmigkeiten über die Intensität der Einbindung bestimmter Gremien oder weiterer Akteure gibt – der Partizipationsbeauftragte die Person ist, um hierbei Hilfestellung für ein gelingendes Verfahren zu leisten.

Insgesamt kommt dem NBG als auch dem Partizipationsbeauftragten eine wichtige Rolle in der Begleitung der Erarbeitung beim möglichen Abschluss einer Standortvereinbarung zu.

3.1.3.6. Öffentlichkeit

Die Öffentlichkeit wird an mehreren Stellen im Gesetz erwähnt. Wichtigste Orientierung ist, dass der Öffentlichkeit durch unterschiedliche Beteiligungsmöglichkeiten im Suchverfahren Raum gegeben wird, die von ihr gesehenen Belange ins Verfahren einzubringen. Neben den Stellungnahmeverfahren und den Erörterungsterminen, die gesetzlich detailliert im StandAG geregelt sind, sind es die weniger ausführlich geregelten Konferenzen sowie die informellen Beteiligungsprozesse, die die Beteiligungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit anreichern.

3.1.4. Diskussion

Bereits aus dem Gesetzeswortlaut sowie der Gesetzessystematik ergibt sich, dass die Regionalkonferenzen das Beteiligungsformat sind, welches bei der Standortvereinbarung einen wesentlichen Beitrag leistet. Daher sind die Regionalkonferenzen bei der Erarbeitung der Standortvereinbarung kooperativ vom BASE zu beteiligen. Innerhalb der Regionalkonferenzen wird die Erarbeitung der Standortvereinbarung primär vom Vertretungskreis wahrgenommen. Der entsprechende Einbezug der Vollversammlung ist über die noch zu regelnden Anhörungsrechte in der Geschäftsordnung zu regeln. Dort werden auch, bei Grenzbezug der Standortregion, die Mitwirkungsmöglichkeiten der ausländischen Öffentlichkeit zu regeln sein. Das BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung und ebenso als Verantwortlicher für den Vollzug des Suchverfahrens ist

¹⁰⁴ Wollenteit, in: Frenz, AtG Kommentar, 2. Auflage, § 8, Rn. 15 f.

¹⁰⁵ https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Termine/DE/NBG-Termine_Veranstaltungen/NBG-Veranstaltung_6_11_2021.html, zuletzt abgerufen am 18.03.2024 – insbesondere die Vorträge von Hartmut Gaßner (AG 2) und Martin Steinebrunner (AG 4).

¹⁰⁶ Wollenteit, in: Frenz, AtG Kommentar, 2. Auflage, § 8, Rn. 28.

zuständig dafür, dass die Standortvereinbarung erarbeitet wird. Zum Ablauf des Verfahrens siehe Kapitel 3.3.

Qua Gesetz wird keinem der weiteren im StandAG genannten Akteure eine Beteiligung an der Erarbeitung der Standortvereinbarung zugewiesen. Angesprochen werden Arbeiten und partizipative Schritte im Kontext der Vorarbeiten, so fällt

- der Fachkonferenz Rat der Regionen eine konzeptionelle und beratende Funktion,
- dem NBG eine ebenfalls beratende und dem Partizipationsbeauftragten eine mögliche Schlichteraufgabe zu;
- die BGE liefert durch die sozioökonomischen Potenzialanalysen einen wichtigen Ausgangspunkt für die Betrachtung möglicher kompensatorischer Maßnahmen.

3.1.5. Handlungsempfehlungen

Die Standortvereinbarung stellt als Ergebnis der Betrachtung der möglichen nachteiligen Auswirkungen auf eine Region einen integralen Bestandteil der gesamten Öffentlichkeitsbeteiligung dar. So sind Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten sowohl für die Vorarbeiten als auch für die Erarbeitung der konkreten Standortvereinbarung für ein gelingendes Beteiligungsverfahren zwingend anzuraten. Aufgrund der Intention des Gesetzgebers, die Standortvereinbarung in den Aufgabenkanon der Regionalkonferenzen aufzunehmen, sollten diese weiteren Beteiligungsmöglichkeiten eng mit den Arbeiten der Regionalkonferenzen verknüpft werden. Dies bedeutet, dass Vorschläge zu diesem Themenkomplex von anderen Akteuren des Standortauswahlverfahrens mit den Regionalkonferenzen (dem Vertretungskreis) besprochen und synchronisiert werden. Die Regionalkonferenzen stellen somit das Forum für den Austausch über beide Stufen dar und so kann gewährleistet werden, dass alle Informationen und Vorschläge über diesen Weg Eingang finden in den formalen Verfahrensablauf. Zur Ausgestaltung im weiteren Verlauf des Suchverfahrens siehe Kapitel 3.3.

Exkurs: Scheitern der Beteiligung?

Was passiert, wenn sich eine Region verweigert? Diese einfache, aber auch unspezifische Frage wird gelegentlich in Diskussionen eingebracht und vor dem Kontext der langen konfliktreichen Historie der Endlagersuche erscheint die Frage nicht überraschend. Eine Region könne sich verweigern in dem Sinne, dass die Vollversammlung ohne Teilnahme ist, also keine Personen bereit sind teilzunehmen und/ oder abzustimmen, und weitere Konstellationen sind vorstellbar. Die Frage des Scheiterns und eines Umgangs damit haben die Endlagerkommission und auch der Gesetzgeber nicht konkret adressiert. Es erscheint auch schwer vorstellbar, dass eine ganze Region sich verweigert, also wirklich niemand konstruktiv mitarbeiten möchte, wenn das BASE zur ersten Vollversammlung einlädt. Doch nimmt man die Frage ernst, welche Auswirkungen könnte dies für die Standortvereinbarung haben? Überlegungen dazu sind nicht im Kern das, womit sich die Forschenden hier beschäftigt haben. Mit dem Blick auf das, was die Standortvereinbarung leisten kann, gehen die Forschenden von einem gelingendem Verfahren und einer intensiven Befassung aller Akteure an den relevanten Themen aus. Doch greift man den Gedanken, die „Region will keine Standortvereinbarung erarbeiten“, da sie dadurch – womöglich – die Auswahl ihrer Region als Endlagertandort verfestigt, auf, was dann? Dann sind die staatlichen Akteure und

das NBG gefragt, im Sinne des Ziels der Standortvereinbarung zu handeln. Einen Ausgleich zu erarbeiten, der angemessen erscheint, die Belastungen auszugleichen; für die Region, für die Menschen vor Ort. Es sollte sich in diesem Prozess bemüht werden, kontinuierlich auf die Region, die dort lebenden Menschen, die zivilgesellschaftlichen Organisationen und auch die kommunalen Vertretungen zuzugehen und das Angebot zur Beteiligung ständig zu erneuern. Das Gesetz sieht keinen Zwang, dass die Beteiligung der Regionalkonferenzen an der Standortvereinbarung absolute Voraussetzung für den Abschluss des Suchverfahrens oder für den Abschluss der Vereinbarung selbst ist. Es sind dann andere Wege des Aushandelns der Vereinbarung zu suchen und schlussendlich auch andere Wege als der hier vorgeschlagene Weg der Erarbeitung und des Abschlusses zu finden.

3.2. Inhaltliche Erkenntnisgrundlagen für die Standortvereinbarung i.e.S.

Die inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung ist das Ergebnis eines Diskussions- und Verhandlungsprozesses sowie Grundlage für die Umsetzung der Standortvereinbarung¹⁰⁷ in einem zweiten Verfahrensschritt. Es gilt daher vor Beginn des Verhandlungsprozesses der Standortvereinbarung basierend auf einer wissenschaftlichen Erkenntnisgrundlage die wesentlichen Regelungsbereiche sowie verschiedene Regelungsalternativen zu identifizieren, auf ihre rechtliche Zulässigkeit zu prüfen sowie diesbezüglich Handlungsempfehlungen zu unterbreiten.

Um sich der inhaltlichen Gestaltung der Standortvereinbarung anzunähern, gibt die systematische Auslegung Anhaltspunkte. Die systematische Auslegung betrachtet neben der Stellung der Rechtsnorm in dem entsprechenden Gesetz auch die Stellung der Norm in der gesamten Rechtsordnung.¹⁰⁸ Letzteres gilt es an dieser Stelle zu untersuchen. Derartige Standortvereinbarungen sind auf dem Gebiet der Fachplanung als solche jedoch begrifflich nicht bekannt. Im Zusammenhang mit dem Ausgleich negativer Auswirkungen eines Vorhabens auf eine Region sind im Kontext des Endlagerprojektes Asse¹⁰⁹ sowie bei Schacht Konrad in den Grundzügen allerdings vergleichbare Mechanismen vorhanden.¹¹⁰ Entsprechend ist ein endlagerspezifischer Zusammenhang sichtbar.¹¹¹ In neuerer Zeit finden sich auch im Zusammenhang mit dem Strukturwandel in Regionen, die durch den Braunkohle- und Steinkohletagebau geprägt sind, kompensatorische Konzepte.¹¹² Im weiteren Rechtskontext wird der Begriff „Standortvereinbarung“ im Bereich des Arbeits- und Wirtschaftsrechts verwendet. Dabei handelt es sich konkret um eine Standortsicherungsvereinbarung, die zwischen Gewerkschaften, Betriebsrat und Arbeitgeber über den Erhalt eines Standortes abgeschlossen wird.¹¹³ Eine derartige Standortsicherungsvereinbarung liegt in einem gänzlich anderen Kontext als die Standortvereinbarung im Standortauswahlgesetz und ist mithin keine dienliche Erkenntnisgrundlage für die Begriffsauslegung. Zudem könnte auch die teleologische Auslegung Erkenntnisse liefern. Diese fragt nach dem Sinn und Zweck einer Norm.¹¹⁴ Die in § 10 Abs. 4 S. 3 genannte Standortvereinbarung ist auf Empfehlung der Endlagerkommission in das aktuelle Standortauswahlgesetz eingebracht worden und soll eine Anerkennung für die

¹⁰⁷ Siehe Abbildung 2 in Kapitel 3.3.1.4.

¹⁰⁸ Wank, Juristische Methodenlehre, § 9, Rn. 2.

¹⁰⁹ Siehe dazu Weisensee, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, S. 101 ff.

¹¹⁰ Weitergehende Ausführungen in Arbeitspaket 2 zu den Fallstudien.

¹¹¹ So auch Scharpf, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 54 ff.

¹¹² Siehe dazu: Strukturstärkungsgesetz Kohleregion (Investitionsgesetz Kohleregion, InvKG) vom 08.08.2020 (BGBl. I, Nr. 37).

¹¹³ Thüsing, Dreigliedrige Standortvereinbarung, NZA 2008, S. 201, 201.

¹¹⁴ Smeddinck, RATUBS Nr. 4/2013, S. 5; Wank, Juristische Methodenlehre, § 11, Rn. 3 ff.

Belastungen einer Region durch den Bau, Betrieb und den Verschluss eines Endlagers für hochradioaktive Abfallstoffe darstellen.¹¹⁵ Dieser Gedanke geht auf die konfliktreiche Vorgeschichte der Suche nach einem Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland zurück. Im Zeitpunkt des Einstieges in die Energieproduktion mit Kernenergie war die Thematik der Endlagerung der hochradioaktiven Abfälle nicht bzw. kaum präsent. Entsprechend stellt der Einstieg in diese Technologie einen prägenden Technikkonflikt dar.¹¹⁶ Die politische Standortentscheidung für Gorleben hat diesen Konflikt um die Endlagerung hochradioaktiver Stoffe erweitert. Das Standortauswahlgesetz stellt dabei den Neubeginn der Suche nach einem Standort für ein Endlager für hochradioaktive Abfallstoffe dar und hat diesen insbesondere mit den in § 1 Abs. 2 genannten Begriffen „partizipatives, wissenschaftsbasiertes, transparentes, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren“ hervorgehoben. Dem der Standortvereinbarung innewohnenden Belastungsausgleich kommt dabei aufgrund des in § 1 Abs. 2 S. 2 normierten Primats der Sicherheit im Standortauswahlverfahren eine besondere Bedeutung zu. Die sicherheitszentrierte Standortentscheidung lässt im Unterschied zu anderen Planungsentscheidungen des Umwelt- und Planungsrechts keine alternative Standortfindung ausschließlich aufgrund von sozioökonomischen Faktoren, Umweltbelangen oder planungswissenschaftlichen Kriterien zu. Dies ergibt sich aus § 1 Abs. 2 i.V.m. § 25 S. 1 und 2. Das geologische Tiefenlager für hochradioaktive Abfälle wird an dem Endlagerstandort qua bestmöglich geeigneter Geologie errichtet. Die Zubilligung eines Belastungsausgleichs ist daher auch auf die gesetzgeberische Entscheidung und die gesetzlich gebundene Vorgehensweise¹¹⁷ des Standortauswahlverfahrens zurückzuführen. Mithin ergibt sich aus dem Telos auch eine Erkenntnis für die Bedeutung der Standortvereinbarung als Instrument des Beteiligungsverfahrens.

Zunächst sind die inhaltlichen Grundlagen für die kompensatorischen Maßnahmen herauszuarbeiten. Im weiteren Verlauf des Abschlussberichtes dieses Forschungsvorhabens wird die Diskussion der verschiedenen Regelungsbereiche erfolgen.

3.2.1. „Vorarbeiten“ als wissenschaftliche Basis der Inhaltsermittlung

Die inhaltlichen Erkenntnisgrundlagen sind für die konkrete inhaltliche Ausformung der Standortvereinbarung wesentlich. Zunächst wird untersucht, inwieweit während des Standortauswahlverfahrens ökonomische, umweltbezogene und soziale Parameter hinsichtlich der regionalen Ausgangssituation identifiziert werden. Aus Sicht der Forschenden lassen sich im Gesetz derartige Erkenntnisquellen identifizieren, die im Folgenden als „Vorarbeiten“ bezeichnet werden. Als Grundlage für einen frühen Diskurs über ein tragfähiges und rechtssicheres Ausgleichskonzept für den Endlagerstandort erfolgt zunächst eine detaillierte Darstellung der gesetzlich genannten Instrumente. Der Gesetzeswortlaut des § 10 Abs. 4 S. 2 und 3 nennt die sozioökonomische Potenzialanalyse nach § 16 Abs. 1 S. 3 sowie Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung. Darüber hinaus sind die Umweltprüfungen, die an verschiedensten Stellen im Standortauswahlverfahren durchgeführt werden, auch potenziell geeignet, Erkenntnisse für die jeweilige Region herauszustellen.

¹¹⁵ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

¹¹⁶ Bogner, in: Grunwald/Bösch/Krings/Rösch (Hrsg.), Technikfolgenabschätzung, Handbuch für Wissenschaft und Praxis, S. 48; Grunwald, Technikfolgenabschätzung, S. 46 f.

¹¹⁷ Konzeptuell ist dies insbesondere von den Freiwilligkeitsansätzen bei der Endlagersuche anderer Nationen abzugrenzen, siehe dazu: Di Nucci/Brunnengräber/Mez/Schreurs, in: Brunnengräber/Di Nucci/Isidoro Losada/Mez/Schreurs (Hrsg.), Nuclear Waste Governance, S. 33 f.

3.2.1.1. Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung

Die Erarbeitung der Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung ist eine der gesetzlich normierten Aufgaben der Regionalkonferenzen gemäß § 10 Abs. 4. Die Nichterfüllung dieser Aufgabe führt zu keinem Verfahrensfehler.¹¹⁸ Die Auslegung nach dem Wortlaut lässt keine über die Wortbedeutung hinausgehenden Rückschlüsse zu. Weitere Indizien könnten sich durch die historisch-genetische Auslegung¹¹⁹ ergeben. Die Gesetzesbegründung zu der aktuellen Gesetzesfassung enthält keine Ausführungen zur Regionalentwicklung. Daneben könnten weitergehende Materialien im Zusammenhang mit der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle heranzuziehen sein. Der Abschlussbericht des AkEnd enthält ein eigenes Kapitel über die Regionalentwicklung, welches mit „Chancen für die Entwicklung der Standortregion“ überschrieben ist.¹²⁰ Die Erstellung eines solchen Konzeptes diene als Basis für die Stärkung der Regionalentwicklung, soll statt einer kurzfristigen Vorteilsverschaffung langfristig Chancen fördern und könne bereits während der untertägigen Erkundung in einer abgestuften Form durch Pilotprojekte realisiert werden.¹²¹ Die Eigeninitiative der potenziellen Standortregion sei dabei von großer Bedeutung und müsse bei der Erstellung eines Konzeptes durch professionelles Know-how ergänzt werden.¹²² Die Regionalentwicklungskonzepte sollen nach dem Bericht des AkEnd die Region während und nach dem Bau des Endlagers fortentwickeln und formen.¹²³

Nach Auffassung der Endlagerkommission, die in ihrem Abschlussbericht einige Gedanken des AkEnd aufgreift, sei ein frühzeitiger sowie transparenter Prozess bei der Erarbeitung der Zukunftsperspektiven wesentlich für die Standortregion.¹²⁴ Im Unterschied zu den Ergebnissen des AkEnd sind Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung im aktuellen Gesetz neben einer Standortvereinbarung vorgesehen. Entsprechend kann das Regionalentwicklungskonzept als eine Basis für die inhaltliche Gestaltung der Standortvereinbarung herangezogen werden, hat aber keine unmittelbare verbindliche kompensatorische Wirkung.

Aus einer gesetzessystematischen Betrachtung ergibt sich, dass die Regionalentwicklungskonzepte in den Verfahrensvorschriften des dritten Teils des Standortauswahlgesetzes nicht genannt werden. Neben dem § 10 Abs. 4 sind Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung auch im Kontext der Fachkonferenz Rat der Regionen von Bedeutung. Nach der Gesetzesbegründung zu § 11 Abs. 2 soll der Rat der Regionen eine übergreifende Strategie zur Förderung der Regionalentwicklung in den Standortregionen entwickeln,¹²⁵ auch wenn mit Abschluss des Standortauswahlverfahrens letztlich nur eine Standortvereinbarung existieren wird. Im weiteren systematischen Zusammenhang sind regionale Entwicklungskonzepte beispielsweise im Kontext der Raumordnung als ein Instrument bei der raumordnerischen Zusammenarbeit bekannt (§ 14 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 ROG¹²⁶).¹²⁷ Regionale Entwicklungskonzepte dienen dabei der Entwicklung einer integrierten regionalen Gesamtstrategie.¹²⁸ In diesem Zusammenhang können auch Erkenntnisse aus der Zukunfts- und

¹¹⁸ BT-Drs. 18/11398, S. 55.

¹¹⁹ Wank, Juristische Methodenlehre, § 10, Rn. 48; Smeddinck, RATUBS Nr. 4/2013, S. 10.

¹²⁰ AkEnd, Abschlussbericht, S. 217 ff.

¹²¹ AkEnd, Abschlussbericht, S. 227.

¹²² AkEnd, Abschlussbericht, S. 219.

¹²³ AkEnd, Abschlussbericht, S. 221.

¹²⁴ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 40.

¹²⁵ BT-Drs. 18/11398, S. 57; vgl. auch Emanuel, S. 481.

¹²⁶ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 02.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

¹²⁷ Pleiner, in: Kment (Hrsg.), Raumordnungsrecht, § 14 ROG, Rn. 52.

¹²⁸ Pleiner, in: Kment (Hrsg.), Raumordnungsrecht, § 14 ROG, Rn. 52.

Trendforschung berücksichtigt werden.¹²⁹ Letztere weist dabei eine hohe raumrelevante Anwendungsorientierung auf, die eine kurze oder mittelfristige Zeitbetrachtung enthält.¹³⁰ Aufgrund der in § 1 Abs. 2 genannten Zeitdimension des Primats der Sicherheit ist neben dieser Langzeitperspektive auch eine Zeitbetrachtung in verschiedenen Skalen erforderlich, um ein fundiertes Konzept zu erstellen.

Im aktuellen Standortauswahlgesetz werden die Konzepte durch die Regionalkonferenzen erarbeitet.¹³¹ Bei diesem Verfahrensschritt besteht aufgrund der Zusammensetzung der Vollversammlung der Regionalkonferenz ein hoher Grad an Betroffenheit in der potenziellen Standortregion und adäquat ein hohes Maß an Gestaltungsmöglichkeiten bei der Erstellung der Regionalentwicklungskonzepte. Aufgrund der Zusammensetzung der Regionalkonferenz i.S.d. § 10 Abs. 1 liegen erhebliche regionale Wissensbestände vor, die es bei der Erarbeitung des Regionalentwicklungskonzeptes abzurufen gilt. Entsprechend können über dieses Instrument ökonomische, ökologische und soziale Erkenntnisse über die Endlagerregion generiert werden, die ausgehend vom Status quo Entwicklungstendenzen und -chancen aufzeigen. Folglich entsteht eine dienliche Erkenntnisgrundlage für die inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung.

3.2.1.2. Sozioökonomische Potenzialanalyse

Das im Gesetz genannte Instrument der sozioökonomischen Potenzialanalysen wird gemäß § 16 Abs. 1 S. 2 in den Standortregionen, die obertägig erkundet werden, durch die BGE als Vorhabenträger durchgeführt. Die Endlagerkommission hat sich in ihrem Abschlussbericht für die Veranlassung der Potenzialanalysen durch die BGE und die Erstellung von Entwicklungsgutachten durch anerkannte Institute sowie eine wissenschaftliche Begleitung durch diese ausgesprochen.¹³² Fraglich ist, ob „durchführen“ nach dem aktuellen Gesetz die eigenständige Konzeptionierung sowie die Erhebung und Bewertung der Daten meint oder ob davon auch die externe Erstellung umfasst ist. Für ein enges Verständnis spricht die generelle Vorgehensweise der BGE im Standortauswahlverfahren, die die ihr zugewiesenen Aufgaben, insbesondere die in § 3 Abs. 1 genannten, eigenständig umsetzt. Dies schließt ausdrücklich die wissenschaftliche Beratung und Vergabe von Forschungsarbeiten ein. Es ist zu erwarten, dass diese Analysen in mehreren¹³³ Standortregionen durchzuführen sind. Vor Beginn der obertägigen Erkundung gilt es, eine wissenschaftliche Begleitung sicherzustellen und das Instrument methodisch intensiv vorzubereiten.

Ausgehend von dem Grundsatz der kompensatorischen Gerechtigkeit spricht sich *Schwarz* im Kontext der sozioökonomischen Potenzialanalysen für eine zeitnahe Erstellung eines methodischen

¹²⁹ Troeger-Weiß, in: Pechlaner/Zacher/Störmann (Hrsg.), Resilienz als Strategie in Region, Destination und Unternehmen, S. 169.

¹³⁰ Troeger-Weiß, in: Pechlaner/Zacher/Störmann (Hrsg.), Resilienz als Strategie in Region, Destination und Unternehmen, S. 169.

¹³¹ Ob und wie diese Konzepte durch die Verfahrensakteure berücksichtigt werden, ist gesetzlich nicht normiert. Es ist unklar, ob die Regionalkonferenzen die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung nach Abschluss an den Vorhabenträger übermitteln und diese Konzepte so über die den Vorschlägen zur untertägigen Erkundung und dem finalen Standortvergleich beizufügenden Unterlagen Teil des Verfahrens im engeren Sinne werden.

¹³² Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352.

¹³³ Rahmenterminplan der BGE vom 16.12.2022, https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Standortsuche/Wesentliche_Unterlagen/05_-_Meilensteine/Zeitliche_Betrachtung_des_Standortauswahlverfahrens_2022/20221216_Zeitliche_Betrachtung_StandAW-48_barrierefrei.pdf, zuletzt abgerufen am 01.03.2024.

Fundamentes für die Potenzialanalyse aus.¹³⁴ Dabei plädiert der Autor für die Verwendung des Konzeptes der Raumverträglichkeit als Grundlagenmethodik für die Potenzialanalyse.¹³⁵ Dieses sei im Kontext der erneuerbaren Energien entworfen und erprobt worden.¹³⁶ Dabei gelten die Einbeziehung der betroffenen Akteure, die Festlegung klarer Regeln und die transparente Bewertung von Potenzialen als Schlüsselfaktoren.¹³⁷

Es gilt festzustellen, wie die sozioökonomischen Potenzialanalysen methodisch ausgestaltet sein werden sowie welchen Aussagegehalt diese haben werden. Die Gesetzesbegründung zum Standortauswahlgesetz führt dazu aus: *„Sozioökonomische Potenzialanalysen sind ein Instrument zur Feststellung des sozioökonomischen Status quo in den betroffenen Standortregionen im Interesse der dortigen Bevölkerung. Die langfristige Entwicklung einer Standortregion soll durch die Errichtung eines Endlagers keinen Schaden nehmen. Sozioökonomische Potenzialanalysen können daher Anhaltspunkte für die zukünftige Kompensation sozioökonomischer Nachteile betroffener Standortregionen geben, um eine möglichst gerechte Verteilung der Lasten zu ermöglichen. Auf Grundlage des Primats der Sicherheit hat die Langzeitsicherheit im Auswahlverfahren Vorrang vor den Erwägungen, die sich aus den sozioökonomischen Potenzialanalysen ergeben können.“*¹³⁸ Mithin dient dieses Instrument aus Sicht des Gesetzgebers der Ermittlung von wesentlichen Grundlagen für die langfristige Entwicklung der Standortregion. Der sozioökonomische Status der Standortregion soll ermittelt werden, um davon ausgehend verschiedene Entwicklungen prognostizieren und bewerten zu können.

Aus dem Abschlussbericht der Endlagerkommission ergibt sich, dass die sozioökonomischen Potenzialanalysen einen standardisierten Teil und einen auf die konkrete Region zugeschnittenen Teil beinhalten sollen.¹³⁹ Dabei diene der standardisierte Teil mit den Kategorien Arbeitsmarkt, Investitionen, Tourismus, Wohnungsmarkt und Landwirtschaft der Vergleichbarkeit der Regionen.¹⁴⁰ Der Teil der sozioökonomischen Potenzialanalyse, der sich unmittelbar auf die potenzielle Standortregion bezieht, beinhalte sehr spezifische Informationen über die Region, die sich aus historischen Entwicklungen, besonderen wirtschaftlichen Faktoren, landwirtschaftlichen Besonderheiten sowie mentalen Faktoren zusammensetzen können.¹⁴¹ Die Gewichtung der einzelnen Parameter soll anhand von quantitativen Schwellenwerten einer zuvor festgelegten Vergleichsregion erfolgen.¹⁴²

Der in der sozioökonomischen Potenzialanalyse schwächer ausgeprägte Fokus auf ökologische Parameter könnte durch die Verzahnung der Potenzialanalysen mit den Umweltprüfungen im Zusammenhang mit der Standortvereinbarung erfolgen.

¹³⁴ Schwarz, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 110.

¹³⁵ Schwarz, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 112.

¹³⁶ Schwarz, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 112; zur Übertragbarkeit der Raumverträglichkeit als Methode: Bosch/Rathmann/Schwarz, The Energy Transition between profitability, participation and acceptance – considering the interests of project developers, residents, and environmentalists, S. 25.

¹³⁷ Schwarz, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 112 f.

¹³⁸ BT-Drs. 18/11398, S. 60.

¹³⁹ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352.

¹⁴⁰ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 353.

¹⁴¹ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352.

¹⁴² Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 354.

3.2.1.3. Umweltprüfungen im Standortauswahlverfahren

Im Standortauswahlverfahren werden in den einzelnen Phasen Umweltprüfungen durchgeführt. Die Erkenntnisse aus den Strategischen Umweltprüfungen und der Umweltverträglichkeitsprüfung könnten aus Sicht der Forschenden unmittelbar oder mittelbar in die inhaltliche Gestaltung der Standortvereinbarung einfließen. Als notwendige Ergänzung zu den sozioökonomischen Potenzialanalysen und den Konzepten zur Förderung der Regionalentwicklung soll bei der Berücksichtigung der Erkenntnisse aus den Umweltprüfungen insbesondere der Fokus auf die Ökologie sowie deren Wechselbeziehungen zu den anderen Schutzgütern des § 2 Abs. 1 UVPG gelegt werden.

Im Weiteren erfolgen eine kurze Verortung der Strategischen Umweltprüfungen sowie der Umweltverträglichkeitsprüfung im Verfahren wie auch die Nennung wesentlicher Elemente dieser Prüfungen. Die überblicksartige Darstellung dient nicht dazu, ein vollständiges Abbild der Umweltprüfungen im Standortauswahlverfahren vorzunehmen. Vielmehr soll die Darstellung dazu dienen, den Mehrwert der Erkenntnisse aus den Umweltprüfungen als Vorarbeit für die Standortvereinbarung herauszustellen.

Die Strategische Umweltprüfung (SUP) ist gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG¹⁴³ i.V.m. Nr. 1.15 der Anlage 5 zum UVPG bei der Festlegung der Standortregionen für die übertägige Erkundung nach § 15 Abs. 3 sowie gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Nr. 1.16 der Anlage 5 zum UVPG bei der Festlegung der Standorte für die untertägige Erkundung nach § 17 Abs. 2 durchzuführen. Inwieweit sich die SUP-Pflicht auch auf die Erkundungsprogramme des Standortauswahlverfahrens beziehen könnte, ist Gegenstand einer Einzelfallprüfung i.S.d. § 35 Abs. 2 UVPG.¹⁴⁴ Die SUP stellt einen unselbstständigen Teil eines behördlichen Verfahrens sowie ein Instrument des Planungsrechts dar, durch welches positive und negative Umweltauswirkungen von bestimmten Plänen und Programmen berücksichtigt werden sollen.¹⁴⁵ Sie soll in dem der UVP vorgelagerten Verfahrensstadium die frühzeitige Berücksichtigung der Umweltauswirkungen bei der Aufstellung, Änderung und bei den Annahmen von bestimmten Plänen und Programmen sicherstellen und negative Umweltauswirkungen vermeiden.¹⁴⁶ Dabei wird der SUP von Einzelnen ein erhebliches Potenzial für die zukunftsorientierte Standortentwicklung auf kommunaler Ebene zugeschrieben, indem zu einem frühen Zeitpunkt umweltbezogene Rahmenbedingungen untersucht und auf Grundlage der ermittelten Datenbasis ein Investitionsprofil der jeweiligen Region erstellt werden könne.¹⁴⁷ Die Datenbasis korreliert dabei mit den in § 40 Abs. 2 UVPG genannten obligatorischen Angaben des Umweltberichtes. Analog zur direkten Entwicklung eines Investitionsprofils im allgemeinen Umweltrecht können die Erkenntnisse aus den Umweltprüfungen bei der Entwicklung der Standortvereinbarung und in einem vorgelagerten Schritt bei der Erstellung der Konzepte für die Regionalentwicklung herangezogen werden. Im Standortauswahlverfahren stellt die SUP daher einen wichtigen Verfahrensbestandteil dar, indem die zukunftsorientierte Entwicklung eines

¹⁴³ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.03.2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

¹⁴⁴ Die Gesetzesbegründung nennt die Erkundungsprogramme im Kontext der SUP, vgl. BT-Drs. 18/11398, S. 52.

¹⁴⁵ Leidinger, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, Kommentar, § 33 UVPG, Rn. 1.

¹⁴⁶ Leidinger, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, Kommentar, § 33 UVPG, Rn. 4.

¹⁴⁷ Leidinger, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, Kommentar, § 33 UVPG, Rn. 6; vgl. auch Art. 1 der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-RL).

Standortes durch die Verzahnung der Umweltprüfungen, des Beteiligungsverfahrens nach dem Standortauswahlgesetz und den dort normierten Instrumenten erkennbar wird. Sie wird aufgrund der stetigen Verringerung der zu untersuchenden Regionen an dem letztendlichen Endlagerstandort im Laufe des Standortauswahlverfahrens sowohl für die übertägige Erkundung als auch für die untertägige Erkundung durchgeführt. Entsprechend wird auch der Fokus der SUP mit Fortgang des Standortauswahlverfahrens zunehmend verschärft.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist gemäß § 6 UVPG i.V.m. Nr. 11.2 der Anlage 1 zum UVPG bei der Errichtung und dem Betrieb einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle durchzuführen. Gemäß § 4 UVPG ist die Umweltverträglichkeitsprüfung ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren, die der Zulassungsentscheidung von UVP-pflichtigen Vorhaben dienen.¹⁴⁸ Sofern nach dem fachgesetzlichen Vorhabensbegriff neben dem Betrieb auch die Bauphase sowie die Anforderungen an die Stilllegung einer Anlage erfasst werden, sind auch diese Umweltauswirkungen von der Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst.¹⁴⁹ Gemäß § 18 Abs. 1 hat die BGE mbH als Vorhabenträger im Standortauswahlverfahren auf Grundlage der Erkundungsergebnisse der untertägigen Erkundung den UVP-Bericht nach § 16 UVPG zu erstellen. Dabei sind die obligatorischen Mindestangaben in § 16 Abs. 1 S. 1 UVPG aufgeführt. Der UVP-Bericht beinhaltet beispielsweise eine Beschreibung des Vorhabens mit Angaben zum Standort, der Umwelt und verschiedener Bestandteile im Bereich des Vorhabens sowie der Merkmale des Vorhabens und des Standortes, mit denen das Auftreten erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen ausgeschlossen oder vermindert werden soll.¹⁵⁰ Das BASE führt gemäß § 18 Abs. 3 S. 2 nach Übermittlung des Standortvorschlages auf Grundlage der vorgelegten Unterlagen die UVP hinsichtlich des Standortes durch und bewertet gemäß § 25 Abs. 1 S. 1 UVPG auf Grundlage der zusammenfassenden Darstellung i.S.d. § 24 UVPG die Umweltauswirkungen des Vorhabens. Entsprechend ergeben sich zum einen aus dem Umweltbericht i.S.d. § 16 UVPG sowie zum anderen aus der Bewertung durch das BASE i.S.d. § 25 Abs. 1 UVPG Erkenntnisse über potenzielle Umweltauswirkungen des Endlagervorhabens, die als Vorarbeiten für die Standortvereinbarung herangezogen werden können.

3.2.2. Diskussion: „Vorarbeiten“ als wissenschaftliche Basis der Inhaltsermittlung

Die Forschenden vertreten die These, dass die potenziellen Belastungen und Herausforderungen wie sie die Endlagerkommission in einer Standortvereinbarung adressiert haben will, für die betroffene Region in einem strukturierten Prozess zu ermitteln sind. Für die konkrete inhaltliche Ausformung der Standortvereinbarung sind die sozioökonomischen Potenzialanalysen und die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung als wesentliche (nicht zwingend abschließende) im StandAG vorgesehene Erkenntnisgrundlage heranzuziehen. Darüber hinaus sind Erkenntnisse aus den Umweltprüfungen erwartbar. Ein regionaler Bezug mit entsprechendem Erkenntnisgewinn ist bei allen Instrumenten erkennbar. Die detaillierte Beschreibung des Vorhabens im UVP-Bericht für den finalen Standort zeigt insbesondere auf, welche Maßnahmen über den Ausschluss oder die Verminderung von erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen hinaus von der Standortvereinbarung erfasst werden könnten. Die ökonomischen und sozialen Themenbereiche werden insbesondere über die anderen beiden Instrumente abgebildet. Erkennbar ist der gesetzgeberische Wille, etwaige Förderung zielgerichtet und effektiv einzusetzen. Es zeichnet sich

¹⁴⁸ Bauer, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, Kommentar, § 4 UVPG, Rn. 6 f.

¹⁴⁹ Kment, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, Kommentar, § 15 UVPG, Rn. 16.

¹⁵⁰ Hofmann, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, § 16 UVPG, Rn. 18; Kment, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, Kommentar, § 16 UVPG, Rn. 19 ff.

das Grundmodell einer Bilanzierung aus negativen/belastenden und positiven/entlastenden Faktoren ab.¹⁵¹

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2¹⁵²:

Die **Fallstudie aus der Schweiz** zeigt eine ähnliche Vorgehensweise in dem dortigen Standortsuchverfahren. In der Schweiz begann das aktuelle Standortsuchverfahren für ein geologisches Tiefenlager für schwach-, mittel und hochradioaktive Abfälle im Jahr 2008 mit dem Auswahlverfahren „Sachplan Geologische Tiefenlager“ (SGT)¹⁵³. Zuvor gab es in den Jahren 1995 sowie 2002 wiederholt negative Volksentscheide gegen das Vorhaben Wellenberg, einen als geeignet ausgewiesenen Standort für ein Lager für schwach- und mittelaktive Abfälle.¹⁵⁴ Als rechtliche Grundlagen für das aktuelle Standortsuchverfahren gelten das Kernenergiegesetz (KEG)¹⁵⁵ sowie die Kernenergieverordnung.¹⁵⁶ Letztere normiert in Art. 5 die Durchführung eines Sachplanverfahrens für die Suche nach einem Standort für ein geologisches Tiefenlager. Die Thematik der „Abgeltungen“ begann bereits bei dem Standort Wellenberg, der 1993 von der Nagra als Standort für ein Lager für schwach- und mittelaktive Abfälle (SMA) vorgeschlagen wurde.¹⁵⁷ Hier wurden zwischen dem Kanton und der Standortgemeinde Abgeltungsverträge über mehrere Millionen Schweizer Franken abgeschlossen.¹⁵⁸ Vergleichbare Zahlungen existieren auch an den KKW-Standorten sowie Zwischenlagerstandorten.¹⁵⁹ Nach dem Scheitern des Standortes Wellenberg, für den Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft im Zusammenhang mit Abgeltungen und sozioökonomischen Auswirkungen untersucht wurden, gab der Nationalrat im Dezember 2003 eine Untersuchung in Auftrag, die die Auswirkungen eines Endlagers an der Oberfläche herausarbeiten sollte.¹⁶⁰ In der Folge zeigte sich in einer vergleichenden Untersuchung verschiedener Entsorgungsanlagen im In- und Ausland, dass bei allen Lagerstandorten Regelungen zu Abgeltungen existieren.¹⁶¹ Im Ergebnis folgte der Bundesrat daraus: *„Abgeltungen haben einen kontroversen Einfluss auf die Akzeptanz: In Gemeinden, die in hohem Masse von Abgeltungen profitieren, wirken sie auf die Akzeptanz förderlich; in Gemeinden, die nur wenig davon profitieren, können Abgeltungen die Akzeptanz vermindern.“*¹⁶²

¹⁵¹ Vgl. Hengstermann/Scheiwiller, UPR 2021, S. 85 ff.; siehe auch Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352 ff.

¹⁵² Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

¹⁵³ BFE, Sachplan geologische Tiefenlager; zum Sachplanverfahren auch Studer, Die Entsorgung radioaktiver Abfälle, Rn. 928 ff.

¹⁵⁴ Flueler in: Müller (Hrsg.), S. 83; BFE, Sachplan geologische Tiefenlager, S. 7.

¹⁵⁵ Schweizer Kernenergiegesetz (KEG) vom 21. März 2003 (Stand am 01.09.2023).

¹⁵⁶ Studer, Die Entsorgung radioaktiver Abfälle, Rn. 199 ff.

¹⁵⁷ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz, S. 140 f.

¹⁵⁸ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz, S. 140.

¹⁵⁹ Emanuel, S. 392 f.; Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz, S. 140.

¹⁶⁰ Schweizer Nationalrat, Postulat 03.3279, 19.12.2003, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=6806#votum1>, zuletzt abgerufen am 25.09.2024.

¹⁶¹ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz, S. 8.

¹⁶² Bundesrat, Bericht über die Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsprojekten, S. 7; Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz, S. 145.

Die Studie¹⁶³ zu Wirtschaft und Gesellschaft sowie Monitoring im Sachplan geologische Tiefenlager des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BFE) in der Version vom 15. August 2023 stellt die durchgeführten Studien über die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers überblicksartig dar: Sozioökonomisch-ökologische Wirkungsstudien (SÖW) sowie dazugehörige Zusatzarbeiten, eine weitergehende Gesellschaftsstudie bzgl. Auswirkungen auf das Image der Region, eine Evaluierung der partizipativen Prozesse von 2014 bis 2018, ein zweijährig stattfindendes Immo-Barometer von 2012 bis 2022, eine vertiefte volkswirtschaftliche Untersuchung (VVU), ein Monitoring der Auswirkungen, Maßnahmen zur gewünschten Entwicklung in der Standortregion sowie die Ecoplan-Studie zur Messbarkeit von möglichen negativen Entwicklungen.

Es zeigt sich, dass das Suchverfahren in der Schweiz auch hinsichtlich ökonomischer, ökologischer sowie sozialer Auswirkungen durch den Bau eines geologischen Tiefenlagers wesentliche Parameter ermittelt hat. Die Fallstudie stellt heraus, dass eine breit angelegte Erkenntnisgrundlage, die von Immobilienstudien bis zu sozio-ökonomisch-ökologischen Wirkungsstudien reichen, dienlich sind, um die Potenziale einer Region zu ermitteln und zu prognostizieren. Dabei ist die Evaluierung der Konzepte und das Monitoring der Maßnahmen ein wichtiges Element, um den Jahrzehnte dauernden Entscheidungs- und Umsetzungsprozess des geologischen Tiefenlagers unter Berücksichtigung der Generationengerechtigkeit zu gestalten.¹⁶⁴

Ebenso ergeben sich bezüglich der „Vorarbeiten“ Anhaltspunkte für die Standortvereinbarung aus der **Fallstudie zur Lausitz**. In der Lausitz wird etwa ein Drittel der deutschen Braunkohle gefördert.¹⁶⁵ Die Kommission „Wachstum, Strukturwandel, und Beschäftigung“ (Kohlekommission) mit Vertretern aus Wissenschaft, Wirtschaft und Politik wurde im Juni 2018 von der Bundesregierung eingesetzt. Im Januar 2019 hat sie ihren Abschlussbericht vorgelegt. Sie hat den Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2038 und Strukturhilfen in Milliardenhöhe insbesondere für die vom Ausstieg aus der Braunkohleförderung betroffenen Bundesländer Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Sachsen-Anhalt empfohlen.¹⁶⁶ Die Lausitz gilt unter den vier deutschen Braunkohle-Regionen als das „Sorgenkind des Strukturwandels.“¹⁶⁷ Der Bergbau in der Lausitz hat eine über hundert Jahre alte Tradition. Zwischenzeitlich gab es 100.000 Arbeitsplätze in dieser Industrie.¹⁶⁸ 2020 waren noch 16.000 Arbeitsplätze von der Braunkohle abhängig.¹⁶⁹ Seit der Wende schrumpfte die Bevölkerung in der Lausitz um ein Drittel.¹⁷⁰ Das Kohleausstiegsgesetz (KohleAusG)¹⁷¹ als Artikelgesetz regelt die schrittweise Verminderung und Beendigung der Kohleverstromung in Deutschland. Das Stammgesetz in Artikel 1 ist das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG). Das Gesetzeswerk wird

¹⁶³ BFE, Studien zu Wirtschaft und Gesellschaft sowie Monitoring im Sachplan geologische Tiefenlager, S. 1 ff.

¹⁶⁴ Vgl. 3.4.4.2.

¹⁶⁵ Ballaschk, Tagesspiegel v. 05.04.2024, S. 53.

¹⁶⁶ Vgl. Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, S. 74 ff.; Stürmlinger, Fuchs, NuR 2021, S. 320.

¹⁶⁷ Keilholz, Tagesspiegel v. 03.03.2023, S. B 26.

¹⁶⁸ Dahmer, Tagesspiegel v. 19.08.2023, S. 24 f.

¹⁶⁹ Modersohn, Pinzler, Die Zeit v. 23.01.2020, S. 8.

¹⁷⁰ Modersohn, Pinzler, Die Zeit v. 23.01.2020, S. 8.

¹⁷¹ Vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1818), zuletzt durch G vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2479).

ergänzt durch das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG), das den Strukturwandel in den betroffenen Regionen unterstützt. Das Gesetz soll als ein umfassendes Förder- und Ausgabengesetz fungieren.¹⁷² Im StStG ist das Investitionsgesetz Kohleregionen (InvKG) 2023¹⁷³ enthalten. Nach dessen § 1 Abs. 1 unterstützt der Bund die Länder Brandenburg und Nordrhein-Westfalen, den Freistaat Sachsen und das Land Sachsen-Anhalt in den Fördergebieten nach § 2, um unterschiedliche Wirtschaftskraft auszugleichen und das wirtschaftliche Wachstum zu fördern. In Absatz 2 wird der Zweck dahingehend präzisiert, dass die Finanzhilfen im Rahmen der Förderziele nach Absatz 1 insbesondere der Bewältigung des Strukturwandels und der Sicherung der Beschäftigung im Zuge des Ausstiegs aus dem Braunkohleabbau und der Verstromung von Braunkohle dienen.

Ziele und Struktur der Förderung wurden vorbereitet durch den Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel, und Beschäftigung“ vom Januar 2019¹⁷⁴ sowie durch die „Eckpunkte zur Umsetzung der strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission ‚Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung‘ (i.e. Kohlekommission) für ein Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen der Bundesregierung vom 22. Mai 2019.“¹⁷⁵

Am 10. Mai 2019 hat die Wirtschaftsregion Lausitz GmbH im Rahmen des Projektes „Zukunftswerkstatt Lausitz“ eine Studie mit dem Titel „Standortpotenziale Lausitz“ veröffentlicht,¹⁷⁶ die aus Mitteln des Bundes, des Freistaates Sachsen und des Landes Brandenburg im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsinfrastruktur“ (Art. 91 Abs. 1 Nr. 1 GG) gefördert wurde. Inhaltlich werden zunächst in Auswertung der aktuellen Studienlage zum Strukturwandel in der Lausitz wirtschaftliche Rahmenbedingungen und Handlungsfelder identifiziert. Danach erfolgt eine Bestandsaufnahme der Region, die sich in die Teile „Wirtschaftsstruktur und Wertschöpfung“, „Arbeitsmarkt“ sowie „Technische und Soziale Infrastruktur, Lebensraum“ aufgliedert. Im Anschluss werden die „Potentiale für Kooperation im Dreiländereck“ untersucht, bevor „Erreichbarkeit und Beziehungen der Region“ analysiert werden. „Endogene Potentiale der Lausitz“ werden ebenso betrachtet wie „Erfahrungen und Lehren aus anderen Strukturwandelregionen“. Das Gutachten schließt mit „Zusammenfassenden Handlungsempfehlungen“. ¹⁷⁷ Die Studie wurde von einer Gruppe von Professor*innen vorwiegend mit ökonomischen bzw. volkswirtschaftlichem Hintergrund und einer Gruppe von Mitarbeiter*innen verfasst. Für die Erstellung der Studie wurden u.a. Interviews anhand von Leitfäden durchgeführt.

¹⁷² BT-Drs. 19/13398, S. 1.

¹⁷³ Vom 8. August 2020 (BGBl. I S. 1795), durch G vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).

¹⁷⁴ https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

¹⁷⁵ BT-Drs. 19/13398, S. 40.

¹⁷⁶ Wirtschaftsregion Lausitz GmbH/Projektes „Zukunftswerkstatt Lausitz“, Standortpotenziale Lausitz, Cottbus 2019, <https://www.goerlitz.de/uploads/03-Wirtschaft-Dokumente/studie-standortpotenziale-lausitz.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

¹⁷⁷ Insbesondere finden sich in der Studie Überlegungen zu einem „Lausitzfonds“ und zur Strukturförderung. Siehe Wirtschaftsregion Lausitz GmbH/Projektes „Zukunftswerkstatt Lausitz“, Standortpotenziale Lausitz, Cottbus 2019, S. 45 ff., <https://www.goerlitz.de/uploads/03-Wirtschaft-Dokumente/studie-standortpotenziale-lausitz.pdf>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

Soweit erkennbar sind – anders etwa als beim Tagebau Garzweiler 2¹⁷⁸ – die sozialen, wirtschaftlichen und umweltbezogenen Auswirkungen des Wandels als Grundlage für klein- und großräumige Maßnahmen und Projekte zur Minderung alltäglicher Belastungen als gemeinsame Aktivität betroffener Kommunen (jedenfalls zunächst) nicht in einen gemeinsamen (Planungs-)Prozess eingebunden und bearbeitet worden.¹⁷⁹

Allerdings wurden in „der Fassung des Lausitz-Programms vom August 2020 (entsprechende) Feststellungen in Form einer SWOT-Analyse¹⁸⁰ strategisch nutzbar gemacht. SWOT steht dabei als Abkürzung für Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken (engl. strengths, weaknesses, opportunities, threats). Mit der brandenburgischen Förderstrategie über das Strukturstärkungsgesetz hat die Landesregierung zentrale Analyseergebnisse aufgegriffen und strategisch sowie operativ bestimmt, wie gezielt Schwächen entgegenzuwirken und auf Chancen und Potentiale aufzusetzen sind.“¹⁸¹

Die Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse hat aufgezeigt, dass es keine zu den im Standortauswahlverfahren vergleichbaren Vorarbeiten gab. Nach der Gesetzesbegründung zum AsseStG¹⁸² solle der Ausgleich der Belastungen in die Regionale Handlungsstrategie für die Region Braunschweig eingebettet werden, um sich somit in die „umfassende Konzeption des Landes zur regionalen Landesentwicklung“ einzufügen.¹⁸³

Die Bedeutung der Vorarbeiten für die inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung wurde durch die Teilnehmenden des Reflexionsworkshops bestätigt. Dabei wurde kritisch angemerkt, dass Fehler aus der Vergangenheit hinsichtlich ineffektiver oder fehlgegender Maßnahmen zur Entwicklung einer Region vermieden werden sollten.

3.2.3. Ergebnis

Die nachgezeichnete Diskussion zeigt, dass die „Vorarbeiten“ eine wesentliche Grundlage für die Standortvereinbarung darstellen. Es ist davon auszugehen, dass insbesondere die sozioökonomische Potenzialanalyse und die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung eine umfangreiche Datengrundlage aufzeigen werden, die Charakteristika, Potenziale sowie eine Darstellung möglicher vor- und nachteiliger Entwicklungen für die Region aufgrund der Standortentscheidung enthält und somit eine fundierte Diskussionsgrundlage darstellt. Bei den sozioökonomischen Potenzialanalysen, die in der zweiten Phase des Standortauswahlverfahrens durchgeführt werden, ist die BGE gemäß § 16 Abs. 1 S. 3 für die Durchführung zuständig. Die Beteiligung der Regionalkonferenzen bei der Erstellung dieser Analysen erfolgt in der Form der Konsultation. In Bezug auf die sozioökonomische Potenzialanalyse wird deutlich, dass dieses Instrument im Standortauswahlverfahren bisher nicht hinreichend analysiert und ausgestaltet wurde.

¹⁷⁸ Die Erweiterung des Tagebaus Garzweiler 2 ist zu einem Symbol für den Konflikt, um Energieversorgung, Energiewende und Umweltschutz geworden; vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/Tagebau_Garzweiler, zuletzt abgerufen am 24.10.2024, sowie anschaulich aufbereitet im TV-Film „Eher fliegen hier Ufos“, <https://www.daserste.de/unterhaltung/film/filme-im-ersten/sendung/eher-fliegen-hier-ufos-100.html>, zuletzt abgerufen am 24.10.2024.

¹⁷⁹ Vgl. Kost/Döring, ZfU 2017, S. 183, 208.

¹⁸⁰ Vgl. Mintzberg, S. 36.

¹⁸¹ StK Brandenburg, Lausitzbeauftragter, S. 7.

¹⁸² Nds. Landtag, Drs. 17/4350, S. 5 f.

¹⁸³ Fallstudie über Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“), Kapitel 3.7.

Sowohl der Abschlussbericht der Endlagerkommission als auch die Ausführungen von Schwarz¹⁸⁴ lassen ein erhebliches Potenzial dieser Analyse für die Diskussion über den Inhalt der Standortvereinbarung erkennen. Es gilt, wesentliche Untersuchungsparameter frühzeitig festzulegen und dennoch eine gewisse Flexibilität zu bewahren, um spezielle regionale Sonderkonstellationen hinreichend berücksichtigen zu können. Entsprechend ist die methodische Ausgestaltung der sozioökonomischen Potenzialanalyse von erheblicher Bedeutung für den Erkenntnisgewinn hinsichtlich der kompensatorischen Maßnahmen. Auch zeigen die genannten Fallstudien, dass beispielsweise verschiedene Methoden periodisch wiederkehrend herangezogen werden können, um das Profil einer Region über einen gewissen Zeitraum abzubilden und zu evaluieren. Zudem können auch weitergehenden Studien oder Untersuchungen zu speziellen Fragestellungen Erkenntnisse für die kompensatorischen Maßnahmen liefern.

Die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung werden unmittelbar durch die Regionalkonferenz beziehungsweise unter Heranziehung wissenschaftlicher Expertise erstellt und entsprechend unabhängig von anderen Akteuren des Verfahrens durchgeführt.

Zudem gibt es sonstige Erkenntnisgrundlagen, unter die sich sowohl Ergebnisse aus den Umweltprüfungen als auch Erkenntnisse aus der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 7 oder wissenschaftliche Erkenntnisse, z.B. aus der Partizipationsforschung, subsumieren lassen. Diese sind im Wesentlichen in der zweiten Phase des Standortauswahlverfahrens zu verorten. Die beteiligten Akteure sind hier das BASE, die BGE, die allgemeine Öffentlichkeit sowie die wissenschaftliche (Begleit-)Forschung.

3.2.4. Handlungsempfehlungen

Aus der Darstellung und Diskussion der „Vorarbeiten“ als inhaltliche Erkenntnisgrundlagen sind folgende Handlungsempfehlungen abzuleiten:

Die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung, die sozioökonomischen Potenzialanalysen sowie sonstige Erkenntnisse, die sich aus der allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligung oder den Umweltprüfungen ergeben, sind sowohl bei der inhaltlichen Ausgestaltung als auch bei der Umsetzung sowie dem Monitoring der Standortvereinbarung als wissenschaftliche Erkenntnisgrundlage heranzuziehen. Der wissenschaftlichen Erkenntnisgrundlage kommt dabei eine Sicherungsfunktion zu, indem der sozioökonomische Status, sonstige regionenspezifische Faktoren sowie Umweltbelange sachlich und transparent ermittelt werden und erst in einem zweiten Schritt über die Gewichtung der einzelnen Parameter bei der Konsolidierung der Ergebnisse der Vorarbeiten in dem Forum Standortvereinbarung¹⁸⁵ sowie in der Erarbeitungs- und Verhandlungsphase disponiert werden kann.

Aufgrund des Jahrzehnte andauernden Verfahrens ist zudem ein Konzept zur Evaluierung der Vorarbeiten dienlich. Zudem bietet sich analog zu der Schweizer Studie zu Wirtschaft und Gesellschaft sowie Monitoring im Sachplan geologische Tiefenlager des Bundesamtes für Energie (BFE) in der Version vom 15. August 2023¹⁸⁶ eine übersichtsartige Darstellung der getätigten

¹⁸⁴ Schwarz, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 107 ff.

¹⁸⁵ Bei dem Forum Standortvereinbarung handelt es sich um ein von den Forschenden vorgeschlagenes Format, welches in der dritten Phase des Standortauswahlverfahrens stattfinden soll. Siehe Abbildung 2 sowie Gliederungspunkt 3.3.1.5.

¹⁸⁶ BFE, Studien zu Wirtschaft und Gesellschaft sowie Monitoring im Sachplan geologische Tiefenlager, S. 1 ff.

Umfrage und Analyse an den potenziellen Standorten an. Die Fallstudie über das Suchverfahren in der Schweiz stellt heraus, dass eine breit angelegte Erkenntnisgrundlage, die von Immobilienstudien bis zu sozioökonomisch-ökologischen Wirkungsstudien reicht, dienlich ist, um die Potenziale einer Region zu ermitteln und zu prognostizieren. Daraus ergibt sich auch die Überlegung, einige Untersuchungen periodisch wiederkehrend durchzuführen und so bereits Veränderungen zu identifizieren. Für das Standortauswahlverfahren zeigt sich, dass eine derartige Zusammenstellung bereits am Ende der zweiten Phase des Suchverfahrens sinnvoll ist. Dort könnten dann auch Evaluierungsbedarfe für entsprechende Untersuchungen festgestellt werden. Daraus ergibt sich die Empfehlung für das Suchverfahren, dass sowohl ein Konzept zur Evaluierung der Vorarbeiten als auch ein Konzept für das zukünftige Monitoring der Maßnahmen bereits im Verlauf des Standortauswahlverfahrens erstellt werden sollte. Auch aus der Fallstudie über die Lausitz lässt sich herausstellen, dass die Studie „Standortpotenziale Lausitz“¹⁸⁷ neben einer Auswertung der aktuellen Studienlage zum Strukturwandel in der Lausitz eine Bestandsaufnahme der Region durchführt, die sich in die Bereiche Wirtschaftsstruktur und Wertschöpfung, Arbeitsmarkt, Technische und Soziale Infrastruktur und Lebensraum aufgliedert.¹⁸⁸ Aufgrund der fehlenden Untersuchungen betreffend die Regionalentwicklung bei der Stiftung Zukunftsfonds Asse ist diese Vorgehensweise als defizitär zu bezeichnen und nicht zu empfehlen.¹⁸⁹

3.3. Verfahren zum Abschluss der Standortvereinbarung

Fraglich ist, zu welchem Zeitpunkt des Suchverfahrens die Standortvereinbarung erarbeitet werden sollte und welche Akteure daran mitwirken könnten. „In Phase 3 wirken die Regionalkonferenzen an der Erarbeitung der Standortvereinbarung mit“, so die Endlagerkommission.¹⁹⁰ Die Phase 3 setzt bei der untätigen Erkundung an, wenn nur noch wenige Standortregionen im Auswahlverfahren verbleiben. § 19 Abs. 1 S. 1 legt fest, dass der abschließende Standortvergleich sich auf mindestens zwei Standorte bezieht, und auch der aktuelle Zeitplan der BGE geht weiterhin von zwei Standorten aus.¹⁹¹ Einen weiteren Hinweis liefert der Bericht der Endlagerkommission, der von Regionalkonferenzen spricht, also ebenfalls von mehr als einer Standortregion ausgeht. Dieser Auffassung folgend wird von mindestens zwei Standortregionen ausgegangen, die einzubeziehen sind.

Für den Beginn der Erarbeitung der Standortvereinbarung ist sicherzustellen, dass die Vorarbeiten abgeschlossen sind. Diese beginnen während der übertätigen Erkundung in Phase 2. Zu bedenken ist weiterhin, dass die Erarbeitung ein zeitintensives und möglicherweise auch konfliktäres Verhandeln der Rahmenbedingungen dieser Vereinbarung erfordert. Dieses sollte sich daher auf die letztlich in der Phase 3 verbleibenden Standortregionen konzentrieren.

Festhalten lässt sich, dass sich die Erarbeitung der Standortvereinbarung auf mindestens zwei Standortregionen konzentriert und ab dem Beginn der Phase 3 mit der untätigen Erkundung anzusetzen ist.

¹⁸⁷ Wirtschaftsregion Lausitz GmbH/Projekt „Zukunftswerkstatt Lausitz“, Standortpotenziale Lausitz, Cottbus 209, <https://www.goerlitz.de/uploads/03-Wirtschaft-Dokumente/studie-standortpotenziale-lausitz.pdf>, zuletzt abgerufen am 04.06.2025.

¹⁸⁸ Fallstudie über die Lausitz, Kapitel 2.9.

¹⁸⁹ Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“), Kapitel 3.7 sowie 5.

¹⁹⁰ K-Drs. 268, S. 395.

¹⁹¹ https://www.umweltministerkonferenz.de/umlbeschluesse/umlaufBericht2023_36.pdf, S. 3, zuletzt abgerufen am 18.03.2024.

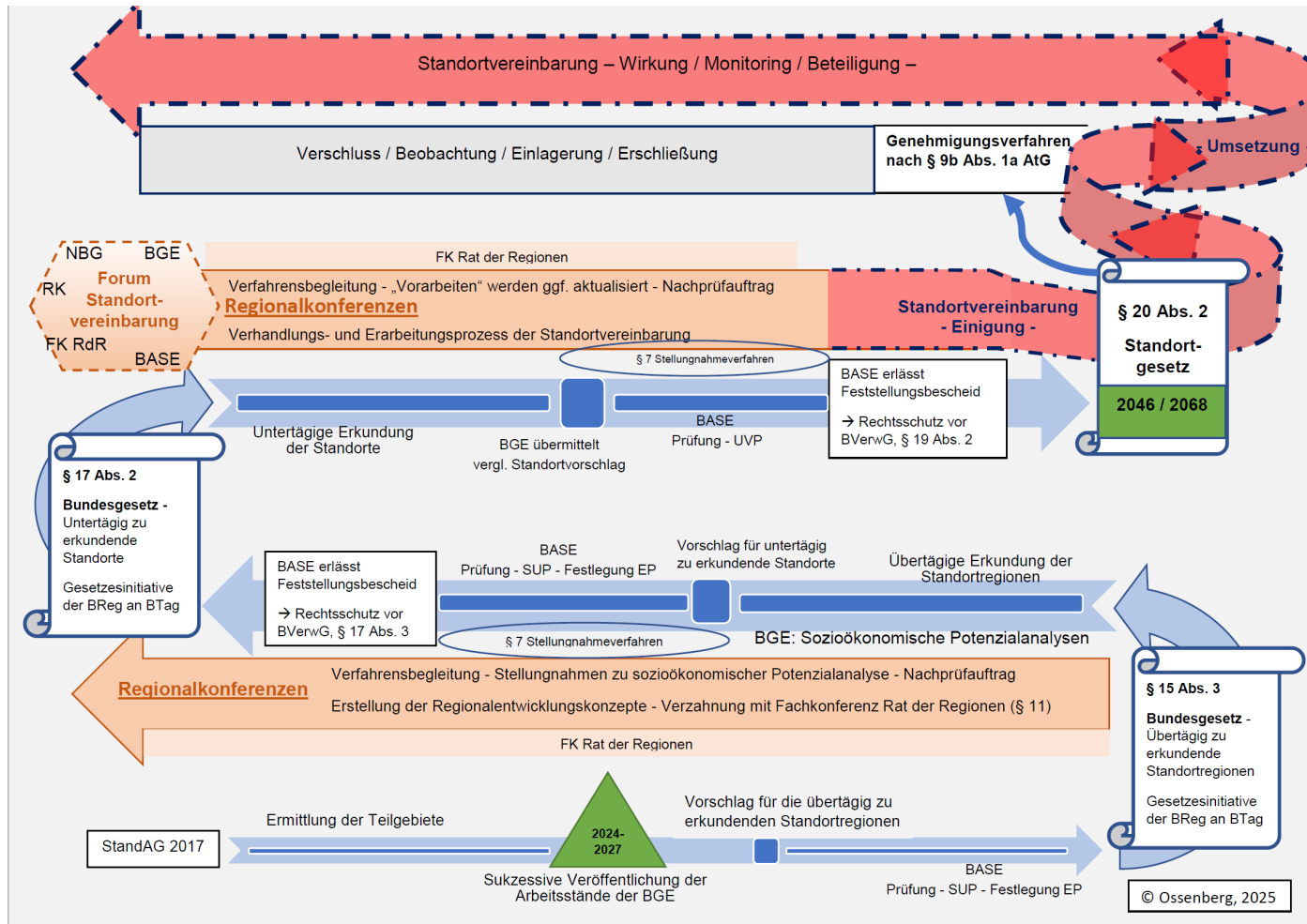
3.3.1. Die Standortvereinbarung als gestufter Prozess

3.3.1.1. Darstellung des Prozessablaufs

Der Übergang zwischen der zweiten und dritten Phase des Standortauswahlverfahrens stellt für die Vorarbeiten eine Zäsur dar. Während der übertägigen Erkundung der Standortregionen etablieren sich die Regionalkonferenzen und nehmen die ihnen durch § 10 gesetzlich zugewiesenen Aufgaben wahr. Dabei erarbeiten sie auch die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung, die ein wesentliches Element der Vorarbeiten darstellen. Zudem führt die BGE in den Standortregionen gemäß § 16 Abs. 1 S. 3 die sozioökonomischen Potenzialanalysen durch, zu denen die Regionalkonferenzen Stellungnahmen abgeben können.

Mit Abschluss der übertägigen Erkundung übermittelt die BGE gem. § 16 Abs. 3 den Vorschlag für die untertägig zu erkundenden Standorte nebst der Begründung und der Darstellung möglicher Umweltauswirkungen an das BASE. Zuvor fanden bereits ein Stellungnahmeverfahren nach § 7 sowie gegebenenfalls die Nachprüfverfahren nach § 10 Abs. 4 statt. Das BASE prüft gemäß § 17 Abs. 1 den Vorschlag und stellt gemäß § 17 Abs. 3 durch Bescheid fest, ob das bisherige Standortauswahlverfahren nach den Regelungen des StandAG durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen entspricht. Gemäß § 17 Abs. 2 S. 2 darf die Übermittlung des Vorschlags an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV, heute Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit – BMUKN) sowie der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens einschließlich der Beratungsergebnisse des NBG und der begründeten Empfehlung des BASE erst erfolgen, wenn gegen den Bescheid nach Absatz 3 keine Rechtsbehelfe mehr eingelegt werden können oder das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) über den Bescheid nach Absatz 3 rechtskräftig entschieden hat. Gemäß § 17 Abs. 2 S. 3 unterrichtet die Bundesregierung den Deutschen Bundestag und den Bundesrat über Standorte, die untertägig erkundet werden sollen. Gemäß § 17 Abs. 2 S. 4 werden die untertägig zu erkundenden Standorte durch Bundesgesetz bestimmt. Die folgende Grafik zeigt im Überblick den gesetzlich vorgesehenen Ablauf des Suchverfahrens und benennt die zeitliche Verortung der Vorarbeiten sowie den Erarbeitungs- und Verhandlungsprozess der Standortvereinbarung:

Abbildung 1: Zeitlicher Verlauf des Suchverfahrens unter Einbeziehung der Abläufe zur Standortvereinbarung (keine vollständige Abbildung des Standortauswahlverfahrens)



3.3.1.2. Die zweite Phase des Standortauswahlverfahrens

In der zweiten Phase des Standortauswahlverfahrens ist nach Ansicht der Forschenden neben der Beteiligung der Akteure bei den Vorarbeiten¹⁹² kein konkretes Beteiligungsformat die Standortvereinbarung betreffend vorgesehen. Das BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung kann diese Phase nutzen, die Beteiligungsschritte für die dritte Phase zu konzipieren und das Konzept zur Diskussion mit den Regionalkonferenzen, dem NBG und der allgemeinen Öffentlichkeit zu stellen. Bereits aktuell erarbeitet das BASE ein Beteiligungskonzept für die Vorbereitung der Regionalkonferenzen¹⁹³ und es ist zu erwarten, dass diese Vorgehensweise verstetigt wird. Dabei kann auch ein Ablauf für die Erarbeitung und den Abschluss der Standortvereinbarung Eingang finden. Für die weiteren Überlegungen gehen die Forschenden von ihrem hier vorgeschlagenen Ablauf für die Erarbeitung und den Abschluss der Standortvereinbarung aus. Das BASE würde demnach die Regionalkonferenzen über den gestuften Prozess der Standortvereinbarung informieren, die einzelnen Schritte erläutern und die kooperative Beteiligung der Regionalkonferenzen konkretisieren. Es steht den Regionalkonferenzen entsprechend ihrer individuellen Geschäftsordnung naturgemäß frei, bereits in Phase 2 eine Arbeitsgruppe „Standortvereinbarung“ einzurichten.

3.3.1.3. Die dritte Phase des Standortauswahlverfahrens

Die dritte Phase des Suchverfahrens beginnt mit Verabschiedung des Bundesgesetzes. Gemäß § 10 Abs. 7 lösen sich diejenigen Regionalkonferenzen auf, die nicht durch den Gesetzgeber für die untätige Erkundung festgelegt wurden und folglich aus dem Verfahren ausscheiden. Die Vorarbeiten für die Standortvereinbarung aus der zweiten Phase des Standortauswahlverfahrens sind abgeschlossen. Sowohl für die Festlegung der übertätig zu erkundenden Standorte als auch für die untätigen Standorte fand bereits eine SUP statt, sodass auch daraus Erkenntnisse, zumindest betreffend weiterer Umweltbelange, zu diesem Zeitpunkt vorliegen.¹⁹⁴

3.3.1.4. Zwischenergebnis Prozessablauf

So lassen sich nach Ansicht der Forschenden für das Verfahren zur Erarbeitung und zum Abschluss der Standortvereinbarung Stufen herausarbeiten, die aufeinander aufbauen: I. Vorarbeiten, II. Forum Standortvereinbarung, III. Erarbeitungs- und Verhandlungsprozess, IV. Einigung, V. Umsetzung, VI. Wirkung, Beteiligung, Monitoring.¹⁹⁵

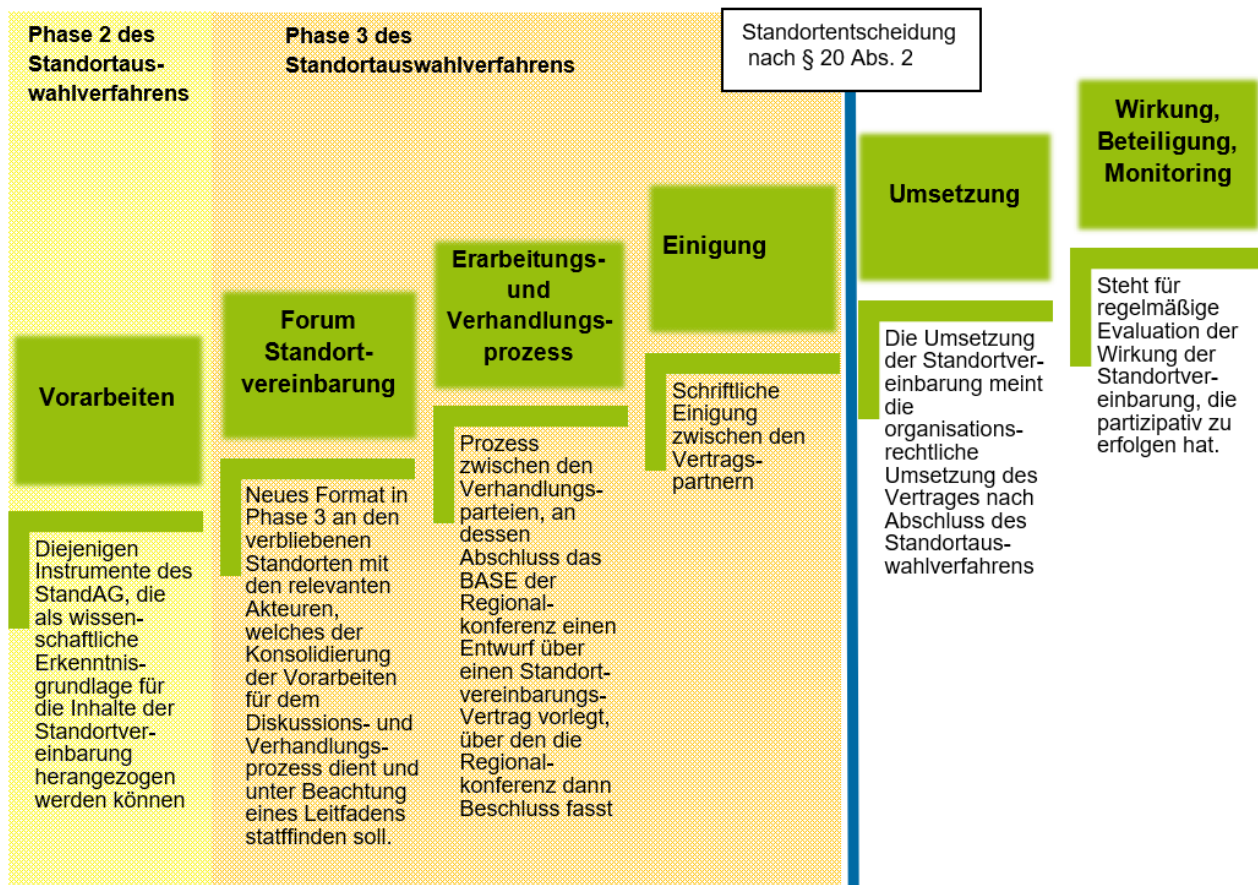
¹⁹² Siehe Kapitel 3.2.

¹⁹³ BASE, Auf dem Weg zu den Regionalkonferenzen, Konzept für die Beteiligung in Phase I der Endlagersuche, Konsultationsfassung (Stand: September 2024), abzurufen unter: <https://www.base.bund.de/shareddocs/downloads/de/ip/beteiligungskonzept-konsultationsfassung.pdf?blob=publicationFile&v=2>, zuletzt abgerufen am 15.07.2025.

¹⁹⁴ Siehe Kapitel 3.2.1.3.

¹⁹⁵ Zur Umsetzung (V.) sowie dem Monitoring (VI.) der Standortvereinbarung siehe 3.4.

Abbildung 2: Prozessgestaltung und Definitionen



Quelle: Eigene Darstellung, ITAS

3.3.1.5. Konsolidierung der Erkenntnisse: Forum Standortvereinbarung

Die prozesshafte Dimension des hier vorgeschlagenen Ablaufes der Erarbeitung und des Abschlusses der Standortvereinbarung weist Haltepunkte im Verfahren auf. Nach Abschluss der Phase 2 zum Übergang der Phase 3 sollte dieser Zeitpunkt im Suchverfahren genutzt werden, um – bezogen auf die Standortvereinbarung – die bisherigen Arbeiten (Vorarbeiten) und die dann etablierte Arbeitsstruktur zwischen den verschiedenen Akteuren nutzbar zu machen. Es erscheint nach Ansicht der Forschenden angezeigt, dass in einem weiteren Schritt in diesem prozesshaften Ablauf ein gemeinsames Format als Fortführung der bisher erarbeiteten Expertise zum Themenkomplex Standortvereinbarung gebildet werden sollte. Dieses Format sollte für jede noch im Suchverfahren verbleibende Regionalkonferenz durchgeführt werden, da jede Regionalkonferenz ihre spezifischen regionalen Belange erarbeitet haben wird. Es gilt zudem auch, durch eine aussagekräftige Dokumentation die bereits ermittelten Annahmen zur Regionalentwicklung zusammenzuführen und deren Aussagefähigkeit für die Entwicklung kompensatorischer Maßnahmen zu prüfen. Schließlich sind die Vorarbeiten, so die Forschenden, eine wichtige (nicht abschließende) Erkenntnisquelle. Dieser Arbeitsschritt, also die Zusammenführung der relevanten Erkenntnisse, deren Bewertung und Abwägung, steht noch aus. Dies kann in einem Workshop oder ähnlichem Format geschehen. Als Arbeitstitel wird in den hier gemachten Ausführungen „Forum Standortvereinbarung“ vorgeschlagen.

Es ist davon auszugehen, dass sich die Arbeitsabläufe innerhalb des Vertretungskreises sowie im Zusammenspiel mit dem BASE, dem Rat der Regionen und dem NBG verstetigt haben, dass auch in diesem Teilnehmendenkreis eine konstruktive Zusammenarbeit weitergeführt werden kann. Auch eine Einbeziehung der BGE ist anzustreben, da diese die sozioökonomische Potenzialanalysen erstellt hat und die Diskussion und Rückfragen entsprechend begleiten kann. Wichtig erscheint auch, dass die Abläufe innerhalb des „Forum Standortvereinbarung“ und die Zielrichtung der Arbeiten mit einem gemeinsamen Verständnis festgelegt werden. Dabei können Anleihen zum Verhandlungsleitfaden aus der Fallstudie Schweiz genommen werden. So können neben der Konkretisierung des Arbeitsauftrages des Forums Diskurse zu den Formalitäten (Tagesordnung, Sitzungsturnus, Protokoll und weitere Themen) vermieden werden. Ziel des Formats ist das Zusammentragen, die Diskussion und die Einigung über die relevanten Bestandteile der noch auszuhandelnden Standortvereinbarung. Das Format mit dem Arbeitstitel „Forum Standortvereinbarung“ stellt den Beginn einer konstruktiven Aushandlungsphase dar (Beratung über die Vertragsgrundlagen). Sinnhaft erscheint dies insbesondere, da so der Eindruck vermieden werden kann, dass die potenziellen Inhalte der Standortvereinbarung einseitig von außerhalb der Regionalkonferenz stehenden Akteuren festgelegt werden. Das Forum Standortvereinbarung kann darüber hinaus auch auf fehlende Inhalte hinweisen und die Erstellung weitergehender Konzepte anregen.

Günstigster Zeitpunkt des „Forum Standortvereinbarung“ ist der Beginn der Phase 3. Zu diesem Zeitpunkt liegt das Bundesgesetz für die untertägig zu erkundenden Standorte vor, wobei bereits im Vorfeld die Möglichkeit der Überprüfung durch das BVerwG bestand.

3.3.1.6. Erarbeitungs- und Verhandlungsprozess

Der konkrete Erarbeitungs- und Verhandlungsprozess beginnt nach der Konsolidierung der Erkenntnisse aus den Vorarbeiten durch das Forum Standortvereinbarung.

Die Regionalkonferenzen, also mindestens die beiden im Suchverfahren verbleibenden, bilden zwar auch hier den wesentlichen Ankerpunkt im Prozess, sind aber aufgrund ihrer fehlenden Rechtsfähigkeit nicht in der Situation, die Standortvereinbarung abzuschließen. Dies hat auch die Endlagerkommission nicht vorgesehen. Vielmehr erfolgt der Hinweis im Abschlussbericht der Endlagerkommission, dass Partner der Standortvereinbarung die kommunalen Gebietskörperschaften werden.¹⁹⁶ Der Gesetzgeber hat keine davon abweichende Position eingenommen. Auf der anderen Seite wird diese Aufgabe von einem Akteur zu übernehmen sein, der das bisherige Verfahren intensiv begleitet hat.

Dabei ist das BASE aufgrund der Gewährleistungsfunktion für den ersten Entwurf eines rechtssicheren „Standortvereinbarungs-Vertrages“ für die jeweils im Verfahren verbliebenen Standorte verantwortlich. Gleiche Verantwortung gilt auch für die im Zuge der Einrichtung der Regionalkonferenzen vom BASE zu erarbeitenden Muster-Geschäftsordnung. Das BASE ist aufgrund seiner vielfältigen Aufgaben und Verantwortlichkeiten im Standortauswahlverfahren der geeignetste Akteur für diese Aufgabe. Wichtig an dieser Stelle ist der Rekurs darauf, dass die Standortvereinbarung als wesentliches Element einer gelungenen Öffentlichkeitsbeteiligung identifiziert wurde und dem BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung als besondere Ausprägung dieser Aufgabe diese Gewährleistungsfunktion hier zugeschrieben werden kann. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass die Standortvereinbarung ausschließlich bei den

¹⁹⁶ K-Drs. 268, S. 46.

Regionalkonferenzen Erwähnung findet und so auch eine enge Verzahnung mit den Aufgabenbereichen des BASE zu sehen ist, das die Regionalkonferenzen einzurichten hat.

Das BASE ist darüber hinaus auch für die Überwachung der Einhaltung des Vollzugs des StandAG zuständig. Damit fungiert es als Bindeglied zwischen allen Verfahrensschritten. Diese besondere Konstellation kommt final in § 19 Abs. 1 zum Tragen, wenn das BASE nicht nur den Standortvorschlag der BGE prüft, sondern auch u.a. die Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung darstellen und bewerten muss. Dem BASE muss zugestanden werden, die verschiedenen Diskussionsstränge und mögliche Entwürfe zusammenzuführen, da es diejenige Institution im Suchverfahren ist, die übergeordnet die Einhaltung aller verfahrensrechtlichen und materiellen Voraussetzungen gewährleistet. Die Aufsicht über den Vollzug des Suchverfahrens versetzt das BASE in die Lage, die möglichen Inhalte frei von Regelungen zu halten, die beispielsweise Gegenstand des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens o.Ä. sind. Den Vertragsentwurf kann das BASE dann an die Regionalkonferenz weiterleiten, speziell an den Vertretungskreis. Dieser kann dann (gemäß der derzeit noch offenen Geschäftsordnung) weitere Prüfungen und Kommentierungen am Vertragsentwurf vornehmen und sollte sich hier unter Einbeziehung der Vollversammlung auf einen Beschluss zum Vertragsentwurf verständigen.

Ein erster Entwurf einer Standortvereinbarung bietet für den weiteren Prozess den Vorteil, dass Detailregelungen innerhalb der zuvor diskutierten Regelungsbereiche aufgegriffen, ausführlich diskutiert und mit weiteren Alternativregelungen verglichen werden können. Dieser erste Entwurf ist dann in dem Vertretungskreis bzw. einer möglicherweise gebildeten Arbeitsgruppe der Regionalkonferenz zu diskutieren. Ein weiterer Aushandlungsprozess zwischen BASE und Regionalkonferenz ist möglich. Auch zu erwarten ist, dass das NBG eine eigene Stellungnahme gegenüber dem BASE und der jeweiligen Regionalkonferenzen abgibt. Über den final ausgehandelten Entwurf der Standortvereinbarung entscheidet die Vollversammlung durch Beschluss.

3.3.2. Diskussion

Der von den Forschenden identifizierte gestufte Prozessablauf ermögliche eine transparente und strukturierte Vorgehensweise, die mit den Vorarbeiten beginnt, die Einigung sowie die rechtliche Umsetzung erfasst und mit dem Monitoring der Standortvereinbarung endet. Die Diskussionsbeiträge in dem Reflexionsworkshop zeigen, dass ein gestufter Prozess dienlich ist. So wurde bei dem Workshop die Differenzierung von Inhalten der Standortvereinbarung und deren Umsetzung thematisiert und befürwortet.

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2¹⁹⁷:

Die Fallstudie zur Schweiz zeigt ebenfalls einen gestuften Verhandlungs- bzw. Aushandlungsprozess. Ein iteratives Suchverfahren besteht nicht nur im Hinblick auf den Standortsuchprozess in der Schweiz.¹⁹⁸ Auch hinsichtlich der Abgeltungen und Kompensationsmaßnahmen liegt eine gestufte Prozessgestaltung vor. Die Begrifflichkeiten Abgeltungen und Kompensationsmaßnahmen sind mit den jeweiligen Beteiligungsmöglichkeiten in dem Sachplan geologische Tiefenlager angelegt und

¹⁹⁷ Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

¹⁹⁸ BFE, Sachplan geologische Tiefenlager, S. 34 ff.

definiert.¹⁹⁹ Am 09.04.2013 wurde das Postulat der UREK-N (13.3286) von der Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie NR eingereicht und der Bundesrat beauftragt, Fragen betreffend Abgeltungen und Kompensationsmaßnahmen zu beantworten.²⁰⁰ In einem nächsten Schritt wurde in dem Bericht zur Erfüllung des Postulats der UREK-N (13.3286) die Einführung eines Leitfadens genannt, der den Prozess zur Regelung der Abgeltungen und Kompensationen beinhalten sollte.²⁰¹ Anschließend daran hat das BFE im Auftrag des Bundesrates Professor Michael Ambühl vom Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement der ETH Zürich mit der Ausarbeitung des Leitfadens betraut.²⁰² Diese Ausarbeitung und die Festlegung des Verhandlungsziels sowie der Regelungspunkte erfolgte durch gemeinsame Verhandlungen zwischen den potenziellen Standortkantonen und Standortregionen sowie den privatwirtschaftlichen entsorgungspflichtigen Betreibern von Kernanlagen in der Schweiz unter Mitwirkung der Deutschen Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager unter Begleitung des BFE und des Lehrstuhls für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement der ETH-Zürich.²⁰³ Die Verhandlungen endeten mit der Verabschiedung des „Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen“²⁰⁴ am 22.09.2017, dem zwar keine rechtliche Verbindlichkeit zukommt, aber eine politische Bedeutung zugeschrieben wird.²⁰⁵ Die Konkretisierung des Leitfadens und die Festlegung der weiteren Vorgehensweise erfolgte durch den vom BFE eingesetzten Ausschuss „kommunale und kantonale Fragen“ (AkkF)²⁰⁶, der im August 2022 drei Empfehlungen verfasste: a) Ein Delegationsvertrag solle zwischen den Gemeinden der Standortregion abgeschlossen werden, der die Modalitäten der kommunalen Verhandlungsdelegation festlegt, b) der Abgeltungsbetrag solle zwischen den Standortgemeinden und den Infrastrukturgemeinden gesplittet werden und c) eine kantonale Verhandlungsdelegation solle vorgesehen werden.²⁰⁷ Diese sollte der Vorbereitung der Verhandlungen über die Abgeltungen und Kompensationsmaßnahmen dienen.²⁰⁸ Dabei sind Infrastrukturgemeinden Gemeinden, unterhalb deren Gemeindegebiet ein geologisches Tiefenlager ganz oder teilweise liegt, sowie Gemeinden, innerhalb deren Gemeindegebiet eine ober- oder unterirdische Infrastrukturanlage ganz oder teilweise realisiert wird.²⁰⁹ Dabei

¹⁹⁹ BFE, Sachplan geologische Tiefenlager, S. 50 ff., S. 89, 91.

²⁰⁰ Siehe <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20133286>, zuletzt abgerufen am 29.11.2024.

²⁰¹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3286 UREK-N vom 9. April 2013, S. 18 ff.

²⁰² Siehe Medienmitteilung vom 03.10.2017 auf der Website der Schweizer Eidgenossenschaft, <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68292.html>, zuletzt abgerufen am 29.11.2024; siehe auch Ambühl, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024 „Atomabfälle – Schweizer Erfahrungen“, Folie 6.

²⁰³ BFE, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen“, S. 1-3; siehe Medienmitteilung vom 03.10.2017 auf der Website der Schweizer Eidgenossenschaft.

<https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-68292.html>, zuletzt abgerufen am 29.11.2024; siehe auch Ambühl, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024 „Atomabfälle – Schweizer Erfahrungen“, Folie 7.

²⁰⁴ BFE, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen.

²⁰⁵ Ambühl, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024 „Atomabfälle – Schweizer Erfahrungen“, Folie 10.

²⁰⁶ Wissenschaftlicher Dienst, S. 12.

²⁰⁷ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz, S. 149 f.

²⁰⁸ Ambühl, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024 „Atomabfälle – Schweizer Erfahrungen“, Folien 16 ff.

²⁰⁹ BFE, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, S. 3.

wurde das Modell entwickelt, wonach der Abgeltungsbetrag abhängig von der Betroffenheit, die als Funktion der Distanz definiert wird, mathematisch ermittelt und eine Aufteilung zwischen der Region und den Infrastrukturgemeinden sowie zwischen Infrastrukturgemeinden für das Tiefenlager und für die Verpackungsanlagen empfohlen wird.²¹⁰ In dem Zusammenhang ist der Beginn der Verhandlung über die Abgeltungen für den Herbst 2024 angekündigt. Derzeit wird ein Delegationsvertrag ausgearbeitet, der die Grundlage für die Abgeltungsverhandlungen i.S.d. Art. 4 Abs. 4 des Leitfadens darstellen soll.²¹¹

3.3.3. Ergebnis

Die dargestellte gestufte Prozessgestaltung ist ein wesentliches Element für den Abschluss einer Standortvereinbarung. Die aufgezeigten Stufen lassen sich deutlich dem Verfahrensablauf des Standortauswahlverfahrens zuordnen.

3.3.4. Handlungsempfehlungen

Die Beachtung der gestuften Prozessgestaltung ist für eine erfolgreiche Einigung sowie Umsetzung der Standortvereinbarung wesentlich. Die an der jeweiligen Stufe beteiligten Akteure sowie die entsprechenden Beteiligungsstufen sind dabei stets klar zu benennen und transparent zu machen. Jede Prozessstufe sollte mit definierten Verfahrenshandlungen beginnen und abschließen, sodass sich dadurch Handlungssicherheit für die beteiligten Akteure und Verfahrenssicherheit im Hinblick auf einen erfolgreichen Abschluss der Standortvereinbarung ergibt.

²¹⁰ Ambühl, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024 „Atomabfälle – Schweizer Erfahrungen“, Folie 16.

²¹¹ Gemeinderat Stadel, Tiefenlager News, August 2024, S. 2, https://www.stadel.ch/docn/5253643/Newsletter_Nr._2_-_August_2024.pdf, zuletzt abgerufen am 18.08.2025; BFE, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, S. 2.

3.4. Ausgestaltung der Standortvereinbarung

3.4.1. Rechtliche Ausgestaltung

3.4.1.1. Rechtsform und Ausgestaltung

Mit dem Begriff der (rechtlichen) Ausgestaltung wird nicht nach der inhaltlichen Ausgestaltung – also danach, was und wie der Inhalt der Standortvereinbarung sein sollte²¹² – gefragt. Vielmehr geht es hier um die rechtliche „Einkleidung“ und Umsetzung der erarbeiteten Inhalte.

Zur Verdeutlichung wird an die Dimensionen der Standortvereinbarung angeknüpft: Im Vordergrund der weiteren Ausführungen steht die Standortvereinbarung im engeren Sinne, also die Verabredung bestimmter Inhalte und Details ggf. einschließlich von Zielen und Aufträgen zur weiteren Umsetzung der Standortvereinbarung in einem Dokument, das von den Vertragspartnern unterschrieben wird. Welches ist dafür die angemessene Form?

Genauso wie man die Inhalte der Standortvereinbarung nicht völlig von der rechtlichen Ausgestaltung trennen kann, berühren auch Fragen der weiteren Umsetzung, also die Standortvereinbarung im weiteren Sinne, Überlegungen zur Standortvereinbarung im engeren Sinne. Diese Überlegungen zur Umsetzung der Standortvereinbarung werden in einem Exkurs gebündelt.

Im Zuge des Forschungsvorhabens wurden hinsichtlich der Standortvereinbarung im weiteren Sinne zunächst die Optionen Vertrag, Stiftung und Gesetz als mögliche Formen der Standortvereinbarung mehr oder minder gleichberechtigt diskutiert. Im Zuge der Klärung und Unterscheidung von Standortvereinbarung im engeren und im weiteren Sinne setzte sich die Einsicht durch, dass richtigerweise und präzise von einem Stufenverhältnis auszugehen ist, in dem einerseits von einer Übereinkunft und andererseits von deren anschließender Umsetzung auszugehen ist.

In den ersten Arbeitsschritten des Forschungsvorhabens wurde der Begriff „Standortvereinbarung“ mit Hilfe der juristischen Auslegungsregeln in knappster Fassung als „Übereinkunft zwischen Parteien“ konkretisiert. Damit liegt vor allem der Vertrag als Form der rechtlichen Ausgestaltung der Standortvereinbarung i.e.S. nah.

Das StandAG stellt die Standortvereinbarung als ein Element der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Kontext großer bzw. für den letztlichen Endlagerstandort größter Betroffenheit. Unter Rückgriff auf § 5 Abs. 1 S. 1, wonach das Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist, eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann, und Satz 2, wonach Bürgerinnen und Bürger hierzu als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen sind, lässt sich ableiten, dass die Mitgestaltungsmöglichkeit adäquat zur Betroffenheit angelegt sein sollte.²¹³ Dieser Leitlinie folgt das StandAG auch, indem die Regionalkonferenzen gemäß § 10 Abs. 4 S. 3 1. HS. Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung erarbeiten. In Fortsetzung dieser „Tradition“ sollte eine Rechtsform gewählt werden, die dem Gedanken der Mitgestaltung besonders nahekommt und Rechnung trägt. Typischerweise werden Rechtsbeziehungen unter Gleichen durch Verträge und Vereinbarungen geregelt. Jede Person kann als freies und gleiches Mitglied einer einheitlichen Gesellschaft ihre

²¹² Siehe dazu unter 3.4.2.

²¹³ Vgl. auch Weißpflug/Kübler/Ahlswede/Stelljes/Nanz, S. 8.

Sozialbeziehungen selbstverantwortlich und frei gestalten.²¹⁴ Idealerweise profitieren beide Seiten.²¹⁵

Verwaltungsverträge eröffnen weite Gestaltungsspielräume insbesondere für die Verwaltung.²¹⁶ Beide Vertragsparteien müssen aber einen Rechtsbindungswillen haben, müssen in Angebot und Annahme übereinstimmen, damit ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zustandekommt.²¹⁷ Als eine Handlungsform²¹⁸ der Verwaltung ist der öffentlich-rechtliche Vertrag in §§ 54–62 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)²¹⁹ normiert. Gemäß der Legaldefinition in § 54 S. 1 VwVfG kann ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben werden, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen.²²⁰ Aufgrund des fragmentarischen Charakters²⁰⁵ wird auf die Vorschriften des BGB zurückgegriffen, § 62 S. 2 VwVfG. Im Unterschied zum privatrechtlichen Vertrag besteht für die öffentliche Hand keine uneingeschränkte Vertragsfreiheit, sondern eine Rechtsbindung und andere Rechtsvorschriften dürfen dem Vertrag nicht entgegenstehen.²²¹

Das zugrundeliegende Rechtsverhältnis, also die sich aufgrund einer Rechtsnorm ergebende rechtliche Beziehung eines Rechtssubjektes zu einem anderen, durch die ein- oder mehrseitig Rechte und Pflichten zwischen ihnen begründet, geändert oder aufgehoben werden können, ergibt sich aus der Standortsuche für ein Endlager und die in § 10 Abs. 4 S. 3 StandAG vorgesehene und „gesetzte“ Standortvereinbarung, an der die Regionalkonferenzen zu beteiligen sind. Naheliegend ist, dass sich der öffentlich-rechtliche „Standortvereinbarungs-Vertrag“ auf den konkreten Einzelfall des Belastungsausgleiches in der Endlagerregion bezieht und Rechte und Pflichten zwischen den Vertragsparteien begründet. Es wird davon ausgegangen, dass Regelungen zur Regionalentwicklung und darauf bezogene kompensatorische Maßnahmen wie auch spezielle, verwaltungsrechtliche Antragsmechanismen Vertragsgegenstand werden. Derartige Maßnahmen, insbesondere die Vergabe von Subventionen, werden üblicherweise in Vorschriften des öffentlichen Rechts normiert.²²²

3.3.4.1. Einigung

Nachdem die Regionalkonferenzen im Rahmen der Überprüfung des Vertragsentwurfes – voraussichtlich in mehreren Überarbeitungsschleifen – sowie durch die finale Beschlussfassung der Vollversammlung Gelegenheit hatten, die Vertragsentwürfe zu kommentieren, wird ein überarbeiteter Vertragsentwurf vorliegen.

Der Zeitpunkt der vertraglichen Einigung sollte, so die Ansicht der Forschenden, zwischen dem Abschluss der UVP (hinsichtlich des Standorts, siehe § 18 Abs. 3 S. 3) und der Prüfung des Vorschlags durch das BASE gem. § 19 Abs. 1 S. 1 liegen. Die Standortvereinbarung sollte losgelöst

²¹⁴ Reh binder, Rn. 70.

²¹⁵ Sandel, S. 107.

²¹⁶ Dazu: Hilbert, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 147, Rn. 18.

²¹⁷ Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Kommentar VwVfG, § 54, Rn. 18; Leisner-Egensperger, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 148, Rn. 14.

²¹⁸ Dazu: Hilbert, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 147, Rn. 10.

²¹⁹ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 04.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344) geändert worden ist.

²²⁰ Leisner-Egensperger, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 148, Rn. 11.

²²¹ Busche, in: MüKo BGB, Vor § 145, Rn. 50.

²²² Vgl. unten 0.

von der Prüfung des BASE, die sich auf die Voraussetzungen des StandAG über die Geeignetheit des Endlagerstandortes bezieht, abgeschlossen werden. Zu diesem Zeitpunkt liegen alle relevanten Informationen (im Sinne der Vorarbeiten) vor. Die Einigung sollte für alle (voraussichtlich zwei) Regionalkonferenzen erreicht werden. Die Regionalkonferenzen, also mindestens die beiden im Suchverfahren verbleibenden, bilden zwar auch hier den wesentlichen Ankerpunkt im Prozess, sind aber aufgrund ihrer fehlenden Rechtsfähigkeit nicht in der Situation, die Standortvereinbarung auch abzuschließen.

So ist zu überlegen, ob der Vertrag über die jeweilige Standortvereinbarung auflösende Bedingungen enthalten sollte. Dies könnte vorgesehen werden für den Fall, dass es durch eine Entscheidung des BVerwG zu einem Rücksprung im Verfahren käme sowie dass die Verpflichtungen aus dem Vertrag dann erst erfüllt werden, soweit der Bundestag abschließend durch seine Legalplanung den Standort ausgewählt hat. Erst zu diesem Zeitpunkt ist geklärt, ob der vorgeschlagene Standort vom Bundestag als Endlagerstandort angenommen wird. Insoweit kann davon ausgegangen werden, dass die Regionalkonferenz der nicht vorgeschlagenen Standortregion noch nicht als aufgelöst gem. § 10 Abs. 7 gilt.

Der Bundestag berät dann über den Standortvorschlag. In diesem Rahmen könnte vorgesehen werden, dass auch die Standortvereinbarung zur Kenntnis genommen wird und ein möglicher Vorschlag für die Umsetzung der Standortvereinbarung ebenfalls vom Bundestag zur Kenntnis genommen oder verabschiedet wird. Eine intensive Befassung des Bundestages mit der Standortvereinbarung und ihren Inhalten ist nicht vorgesehen; vielmehr geht es um die abschließende Betrachtung aller hier gesehen Dimensionen der Standortvereinbarung (Anerkennung).

3.4.1.2. Diskussion

Fraglich ist, ob ein öffentlich-rechtlicher Vertrag die passende Form darstellt, der typischerweise Über-/Unterordnungsverhältnisse regelt, wenn doch die hier gesehenen Dimensionen der Standortvereinbarung gerade eine gewisse Gleichordnung der Partner betont.

Das Verwaltungsverfahrensgesetz regelt in § 54 S. 2 den subordinationsrechtlichen Vertrag, der zwischen Trägern der Verwaltung und Privatpersonen geschlossen wird, die der Verwaltungshoheit unterliegen.²²³ Dieser Vertragstyp ist durch ein Verhältnis der Über- und Unterordnung geprägt.²²⁴ Bei diesem unterscheidet das Verwaltungsverfahrensgesetz zwischen dem Vergleichsvertrag in § 55 und dem Austauschvertrag in § 56.

Aus dem Umkehrschluss hinsichtlich des subordinationsrechtlichen Vertragstyps geht ein zweiter Typ Verwaltungsvertrag hervor, der als verwaltungsdogmatisches Gegenstück²²⁵ gedeutet werden kann. Dieser Vertragstyp ist im Gesetz nicht ausdrücklich normiert und wird als koordinationsrechtlicher Vertrag²²⁶ bezeichnet. Der koordinationsrechtliche Vertrag weist im Hinblick auf die Vertragspartner ein Gleichordnungsverhältnis auf.²²⁷ Für die Standortvereinbarung könnte der koordinationsrechtliche Vertrag in Betracht kommen, denn es soll hier gerade kein Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen Gewalt und Privatpersonen

²²³ Busche, in: MüKo BGB, Vor § 145, Rn. 51.

²²⁴ Leisner-Egensperger, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 148, Rn. 13.

²²⁵ Leisner-Egensperger, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 148, Rn. 14.

²²⁶ Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Kommentar VwVfG, § 54, Rn. 107; Leisner-Egensperger, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 148, Rn. 14.

²²⁷ Siegel, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Kommentar VwVfG, § 54, Rn. 107.

entstehen. Bei einem Vertragsschluss beispielsweise zwischen dem Bund und einer Gebietskörperschaft an dem Endlagerstandort würden zwei juristische Personen des öffentlichen Rechts Vertragspartner werden. Ein Verwaltungsvertrag kann zudem auch nach Vertragsschluss gemäß § 60 VwVfG angepasst werden.²²⁸

Um den Gedanken der Gleichordnung der Vertragspartner noch stärker zu betonen, wäre auch an den privatrechtlichen Vertrag als rechtliche Form der Standortvereinbarung zu denken. Ein Vertrag ist dabei ein zwei- oder mehrseitiges Rechtsgeschäft²²⁹, welches durch eine von zwei oder mehr Rechtssubjekten erklärte Willenserklärung über die Herbeiführung eines rechtlichen Erfolges zustande kommt.²³⁰ Privatrechtliche Verträge sind Ausfluss der Privatautonomie und durch die Vertragsbegründungsfreiheit, die Kontrahentenwahlfreiheit, die Gestaltungsfreiheit, die Formfreiheit und die Abänderungsfreiheit geprägt.²³¹ Die vertragliche Gestaltungsfreiheit ist in § 241 Abs. 1 BGB angelegt und ermöglicht es den Parteien, die Hauptleistungspflichten festzulegen. Das Gesetz geht dabei grundsätzlich von einer Leistung sowie einer Gegenleistung in Form eines wechselseitigen Vertrages aus.

Zu fragen ist zudem, was der Vertragsgegenstand sein kann, auf den der Vertragsschluss als rechtlicher Zweck abzielen würde? Mit der Standortvereinbarung sollen die Belastungen des Endlagerstandortes durch den Bau, den Betrieb und die Verschlussphase²³² von der Bundesrepublik Deutschland anerkannt werden. Es könnte sich daher um einen einseitigen Vertrag handeln. Bei einem solchen einseitigen Vertrag hat nur eine Partei eine Leistungspflicht hinsichtlich der Hauptleistung, wobei die zweite Vertragspartei auch zur Rücksichtnahme und Loyalität verpflichtet ist.²³³ Als Hauptleistungspflichten könnten Regionalentwicklungsmaßnahmen, monetäre Zahlungen und konkrete Kompensationsmaßnahmen festgeschrieben werden. Als Nebenleistungspflichten könnten die vertragsgemäße Verwendung des Vertragsgegenstandes sowie Informationspflichten vereinbart werden.

Es zeigt sich, dass sowohl ein öffentlich-rechtlicher wie ein privatrechtlicher Vertrag dem Wortlaut und Gedanken der Vereinbarung Rechnung tragen.

Für den Plausibilitätscheck bietet sich an, diese Sichtweise noch einmal zu kontrastieren. Denkbar wäre auch, sich informell auf ein paar Essentials zu einigen und z.B. einen Verwaltungsakt oder eine Rechtsverordnung als rechtliche Form der Standortvereinbarung im engeren Sinne zu wählen. Die Diskussion zielt auf die Frage, ob es überwiegende Gründe gibt, eine andere Rechtsform zu wählen.

In das Bundesgesetz gemäß § 20 Abs. 2 könnte eine Ermächtigungsgrundlage für das BASE zum Erlass eines Verwaltungsaktes normiert werden. Der Inhalt des Verwaltungsaktes würde dann dem Inhalt der vorverhandelten „Standortvereinbarung“ entsprechen. Ein Verwaltungsakt gemäß § 35 S. 1 VwVfG ist eine hoheitliche Maßnahme einer Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts. Adressat dieses Verwaltungsaktes könnten eine juristische Person des öffentlichen oder des privaten Rechts sein.

²²⁸ Leisner-Egensperger, in: Kahl/Ludwigs (Hrsg.), Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V, § 148, Rn. 27.

²²⁹ Siehe auch Schmidt, in: Weber (Hrsg.), Rechtswörterbuch, Vertrag; Ellenberger, in: Grüneberg (Hrsg.), Einf. v. § 145, Rn. 7 ff.

²³⁰ Ellenberger, in: Grüneberg (Hrsg.), Einf. v. § 145, Rn. 1 ff.

²³¹ Busche, in: MüKo BGB, Vor § 145, Rn. 2.

²³² Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

²³³ Grüneberg, in: Grüneberg (Hrsg.), Einf. v. § 320, Rn. 4.

Die Standortvereinbarung ist auch als Annex zum Standortgesetz als materielles Gesetz in Form einer Rechtsverordnung denkbar. Rechtsverordnungen sind hoheitlich einseitig erlassene, abstrakte Anordnungen, die zumeist genereller Rechtsnatur sind.²³⁴ Hierfür wäre eine legislative Ermächtigung im Bundesgesetz nach § 20 Abs. 2 vonnöten. Im Reflexionsworkshop wurde vorgeschlagen, um sowohl eine gesetzliche Grundlage zu schaffen als auch Flexibilität zu bewahren, auf Rechtsverordnungen zurückzugreifen. Dies könnte die notwendige rechtliche Grundlage²³⁵ bieten und gleichzeitig die Anpassungsfähigkeit an sich ändernde Rahmenbedingungen sicherstellen. Transparenz und Legitimation für die Betroffenen sollten dabei gewährleistet sein.

Beide Rechtsformen stehen allerdings für das hoheitlich-exekutivische Handeln, in einem Fall individuell-konkret und im anderen Fall generell-abstrakt. Damit würde gerade nicht die Gleichrangigkeit, die das StandAG in dieser Situation und bezogen auf dieses Instrument anstrebt bzw. nahelegt, untermauert. Die Formen passen weder symbolisch noch in der Art der Mitgestaltung zum kooperativen Setting der Standortvereinbarung im weiteren Sinne. Das wird nochmals deutlicher, wenn man an etwaige spätere Änderungen denkt. Es wäre jeweils die staatliche Seite mit den vorgesehenen Verfahren und Voraussetzungen in Gang zu setzen, ehe eine Änderung vorgenommen werden könnte. Zwar erlauben auch Verwaltungsakt und Rechtsverordnung – relativ – schnelle Anpassungsmöglichkeiten, dennoch liegen sie letztlich außerhalb des gesetzlichen Wortlautes und passen nicht zu dem besonderen Anliegen, das der Gesetzgeber mit der Standortvereinbarung als Instrument verfolgt.

Wenn man sich die Gesamtsituation nochmals vergegenwärtigt, dann sind der Belastungsausgleich und die Standortvereinbarung auch ein Ausdruck von Solidarität, der die Unterschiede in der Betroffenheit anerkennt, aber sonst auf eine Begegnung auf Augenhöhe Wert legt.²³⁶ Daher ist der Vertrag die vorzugswürdige Form. In allen Fällen würde der gewählten Rechtsform für die Standortvereinbarung im engeren Sinne eine Verhandlungs- und Verständigungsphase vorausgehen.²³⁷ Gerade die Vertragsform bietet eine für alle Vertragsparteien zugängliche Rechtsform, die lediglich einer intensiven juristischen Begleitung bei der Ausgestaltung des Standortvereinbarungs-Vertrages bedarf. In Anbetracht der Gestaltung des Standortauswahlgesetzes ergibt sich der Vorteil, dass sich der bisher bestehende gesetzgeberische Wille, die Standortvereinbarung nicht konkreter gesetzlich zu normieren, auch nach Abschluss des Standortauswahlverfahrens weiter durchsetzen und letztlich der Zivilgesellschaft weitergehende Mitgestaltung eröffnen könnte.

3.4.1.3. Ergebnis

Ausgehend von dem Gesetzeswortlaut „Vereinbarung“ erscheint der Vertragstyp nach der Darstellung der Grundlagen der rechtlichen Ausgestaltung der Standortvereinbarung als geeignete Rechtsform, die Einigung über den Belastungsausgleich zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Endlagerstandort zu normieren.

Gerade weil das Verhältnis der Vertragsparteien im Kontext asymmetrisch ist, weil das Interesse und die Durchsetzung des Endlagerprojekts den Rahmen bilden,²³⁸ bedeutet die Wahl des Vertrags

²³⁴ Uhle, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, § 24, Rn. 1.

²³⁵ Vgl. dazu eingehend 3.6.

²³⁶ Vgl. Assmann/Assmann, S. 53 und 94.

²³⁷ Von Campenhausen/Stumpf, in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 50 ff.

²³⁸ Vgl. Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 19, 26.

als Form der Standortvereinbarung eine Anerkennung, eine Geste, einen Willen zur Gleichrangigkeit, eine Begegnung auf Augenhöhe da, wo sie möglich ist.

3.4.1.4. Handlungsempfehlung

Als Rechtsform für die Standortvereinbarung im engeren Sinne sollte der Vertrag gewählt werden.

3.4.2. Finanzielle Absicherung der Standortvereinbarung

Auch wenn die spätere Umsetzung der Standortvereinbarung zeitlich erst nach Abschluss des Suchverfahrens nach dem StandAG erfolgen wird, wird die Frage nach der Finanzierung der kompensatorischen Maßnahmen im Rahmen der Verhandlungen über die Inhalte der Standortvereinbarung eine Rolle spielen. Das Suchverfahren nach dem StandAG selbst wird aus Bundesmitteln finanziert. Es kann an dieser Stelle als Hinweis erfolgen, dass damit zu rechnen sein wird, dass die Kosten, die ein kompensatorischer Ausgleich verursacht, ebenfalls bzw. überwiegend seitens des Bundes aufgebracht werden müssen.

Im Reflexionsworkshop zeigte die Diskussion, dass „Fairness“ und „Gerechtigkeit“ Aspekte sind, die es zu beachten gilt. Dabei sei auch auf die gesamtgesellschaftliche Perspektive abzustellen und die Frage zu beantworten, von wem die Kosten für den kompensatorischen Ausgleich zu tragen sein werden – konkret, ob die Finanzierung aus Bundesmitteln und damit aus Steuergeldern zu leisten ist oder ob der kompensatorische Ausgleich für die betroffene Region nicht vielmehr im Sinne von Entsorgungskosten verstanden werden kann.

Die Frage nach der finanziellen Größenordnung der in der Standortvereinbarung zu regelnden kompensatorischen Maßnahme ist derzeit und im Rahmen dieses Forschungsvorhabens nicht beantwortbar. Zumal der Hinweis hier ergänzend aufgeführt werden muss, dass die finanzielle Dimensionierung der kompensatorischen Maßnahmen von den jeweiligen Ergebnissen u.a. der Vorarbeiten abhängt. Die Regionen und ihre Bedarfe für die zukünftige Weiterentwicklung nach der Entscheidung als Endlagerstandort werden stark divergieren. Dies wird sich in den Ergebnissen der Vorarbeiten und deren Einordnung durch die Akteure sicherlich zeigen.

3.4.3. Exkurs: Organisationsform für die Umsetzung (Standortvereinbarung i.w.S.)

3.4.3.1. Grundsätzliche Überlegungen

Fraglich ist, ob die spätere Umsetzung der Standortvereinbarung in der Standortvereinbarung im engeren Sinne schon angelegt sein muss. Ergänzend stellen sich auch die Fragen danach, auf welche Art und Weise und in welcher Tiefe eine solche Umsetzung erfolgen könnte.

Im Reflexionsworkshop wurde in Anbetracht, dass die Umsetzung der Standortvereinbarung noch unklar ist und diskutiert wird, bezweifelt, ob überhaupt die Standortvereinbarung die konkrete Umsetzung vorsehen muss oder ob dies nicht zu einem späteren, dem Auswahlverfahren nachgelagerten Zeitpunkt erst entschieden werden sollte.

Grundsätzlich ist eine „schlanke“ Standortvereinbarung im engeren Sinne denkbar, die sich allein auf bestimmte Inhalte beschränkt. Diese Beschränkung würde aber auch bedeuten, dass die

Umsetzung der Standortvereinbarung stärker von ggf. dynamischen Entwicklungen auf staatlicher Seite geprägt sein wird und die regional Betroffenen ihre Einflussmöglichkeiten praktisch aufgeben.²³⁹

Demgegenüber lässt sich als ebenso dynamische Leitlinie formulieren: Je stärker man Einflussmöglichkeiten wahren möchte, um so thematisch umfänglicher und ggf. detaillierter müssten Regelungsinhalte im Rahmen der Standortvereinbarung im engeren Sinne festgehalten werden. Ihre Grenzen findet diese Orientierung, wo die Umsetzung einer Stiftung oder eines Gesetzes aus der bestehenden Vereinbarung heraus zu einer unnötigen Verkomplizierung führen würde.²⁴⁰

Eine weitere, weniger flexible Leitlinie lautet: Die Inhalte der Standortvereinbarung im engeren Sinne müssen mit der verfassungsmäßigen Ordnung und der insbesondere gesetzlich vorfindlichen Rechtslage vereinbar sein. Ansonsten ist es zwar nicht ausgeschlossen, dass auch weitergehende Rechtsänderungen angestrebt werden. Allerdings ist zum einen das, was theoretisch denkbar ist, nur in günstigen politischen Konstellationen praktisch umsetzbar, weil die Beharrungskräfte in der Rechtsordnung überwiegen.²⁴¹ Zum anderen ist es eben nicht möglich, den Gesetzgeber und politische Mehrheiten in ihrem Abstimmungsverhalten über Gesetz und Gesetzesänderungen zu binden. Es sei denn, das Parlament wäre bereit, sich in Anerkennung der Umstände selbst zu binden. Bei der Umsetzung der Empfehlungen der Endlagerkommission war eine ähnliche Situation im StandAG 2013 angelegt. Allerdings konnte das Parlament bzw. konnten die Abgeordneten nicht auf ein bestimmtes Abstimmungsverhalten verpflichtet werden.²⁴² Es ist aber eine große Schnittmenge aus Empfehlungen der Endlagerkommission und Änderungen insbesondere des StandAG erreicht worden.²⁴³ Ein anderes Beispiel ist das Strukturstärkungsgesetz mit dem die strukturpolitischen Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (KWSB) umgesetzt wurden.

Sachlich fundierte, plausible und abgestimmte Inhalte und Einigungen entfalten eine Faktizität und Überzeugungskraft, die genutzt werden kann, um Anliegen zu sichern und die Wahrscheinlichkeit ihrer Umsetzung zu erhöhen.

Ergänzend zu diesen grundsätzlichen Erwägungen drängen sich drei Regelungsthemen für die Standortvereinbarung auf, die eine längerfristige Absicherung von Regelungsanliegen der Standortvereinbarung im engeren Sinne nahelegen. Das sind das Monitoring der Förderung der Regionalentwicklung, die Evaluierung der Standortvereinbarung und – wenn gewollt – die partizipative Begleitung der Standortvereinbarung in ihrer Umsetzung, nicht nur in bestimmten rechtlichen Formen, sondern auch im Sinne der Standortvereinbarung in ihrer prozesshaften und instrumentellen Dimension. Dazu wäre an eine Fortführung der Regionalkonferenzen über die Standortentscheidung hinaus oder an eine neue Einrichtung zu denken, die die partizipative Begleitung der Umsetzung der Standortvereinbarung übernimmt.

3.4.3.2. Grundlagen und Möglichkeiten

Mit einer Einigung auf die Inhalte und die Form der Standortvereinbarung im engeren Sinne ist es nicht getan, um die Standortvereinbarung zu operationalisieren. Für die rechtlich-organisatorische

²³⁹ Der im Rahmen dieses Forschungsvorhabens durchgeführte Reflexionsworkshop (AP3) lieferte zu dieser Frage kein klares Meinungsbild.

²⁴⁰ Hinweis aus dem Reflexionsworkshop.

²⁴¹ Smeddinck/Tils, S. 37.

²⁴² Smeddinck/Willmann, EurUP 2014, S. 109.

²⁴³ Smeddinck, Rechtsgutachten 2017, S. 8.

Umsetzung der Standortvereinbarung im weiteren Sinne werden im Schwerpunkt die Rechtsformen Stiftung und Gesetz, aber auch weitere Rechtsformen wie die Genossenschaft betrachtet und diskutiert. Ein Blick auf die GmbH in Gestalt der Wirtschaftsregion Lausitz rundet die Betrachtung ab. Gesetz und Stiftung haben Vorbilder in der Praxis der Entsorgung hochradioaktiver Reststoffe bzw. der Regionalförderung. Dabei ist zu beachten, dass möglicherweise nicht nur eine Form, sondern eine Kombination von Rechtsformen und Institutionen bzw. Organisationen erforderlich sein kann, um die Standortvereinbarung im engeren Sinne umzusetzen. Weiterhin soll die Standortvereinbarung (im engen wie im weiten Sinn) sowohl flexible als auch stabile Strukturen enthalten.²⁴⁴

3.4.3.2.1. Stiftungen

Grundsätzlich wird zwischen privatrechtlichen Stiftungen i.S.d. §§ 80 ff. BGB sowie öffentlich-rechtlichen Stiftungen differenziert.

Die privatrechtliche Stiftung gem. § 80 Abs. 1 S. 1 BGB ist eine mit einem Vermögen zur dauernden und nachhaltigen Erfüllung eines vom Stifter vorgegebenen Zwecks ausgestattete, mitgliederlose juristische Person. Wahlweise kann die private Stiftung die Allgemeinheit begünstigend (öffentlich) oder lediglich einen begrenzten Personenkreis betreffend (privat) ausgestaltet sein.²⁴⁵

Im Unterschied dazu ist die öffentlich-rechtliche Stiftung als öffentlich-rechtliche Institution ausgestaltet, die öffentliche Zwecke verfolgt.²⁴⁶ Eine öffentlich-rechtliche Stiftung entsteht durch einen schriftlichen Stiftungsakt durch eine natürliche oder juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts.²⁴⁷ Ihre Gründung durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts erfolgt durch Hoheitsakt, zumeist durch Gesetz oder mittels Verwaltungsakt aufgrund eines Gesetzes.²⁴⁸ Als Organisationsform der mittelbaren Staatsverwaltung können rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts dem Bund, einem Bundesland oder einer Kommune zugeordnet werden.²⁴⁹

Eine öffentlich-rechtliche Stiftung für den Ausgleich der regionalen Belastungen durch ein Endlager für hochradioaktive Abfälle ließe sich durch ein entsprechendes Bundesgesetz, welches einen Hoheitsakt des Bundes darstellen würde, gründen. Dies könnte gemeinsam mit dem Standortgesetz gem. § 20 Abs. 2 erfolgen.²⁵⁰

Die Ausgestaltung der Stiftung erfolgt durch die Stiftungsordnung, die die Rechtsform Satzung aufweist.²⁵¹ Die öffentlich-rechtliche Stiftung ist rechtsfähig und kann hoheitliche Befugnisse ausüben und dadurch die Rechtsbeziehungen durch einseitigen Hoheitsakt gestalten.²⁵²

²⁴⁴ Hinweis aus dem Reflexionsworkshop.

²⁴⁵ Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 87, Rn. 12.

²⁴⁶ Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 87, Rn. 13.

²⁴⁷ Von Campenhausen/Stumpf in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 40; Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 87, Rn. 28.

²⁴⁸ Mehren, in: Schauhoff/Kirchhain (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, § 3, Rn. 5; Korte, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 87, Rn. 16; von Campenhausen/Stumpf in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 40.

²⁴⁹ Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 87, Rn. 19 ff.; von Campenhausen/Stumpf in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 28.

²⁵⁰ Vgl. dazu 3.5.3.2.

²⁵¹ Von Campenhausen/Stumpf, in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 50; zu dem notwendigen Inhalt einer solchen Satzung siehe Rn. 52.

²⁵² Von Campenhausen/Stumpf, in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 53 ff.

Aufgrund der vielfältigen inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten, die eine solche Stiftungsordnung als Satzung ermöglicht, lassen sich auch regionale Besonderheiten und spezielle Gegebenheiten berücksichtigen. Dabei könnte sich der Beteiligungsprozess durch die Regionalkonferenzen auch relativ konkret in der Mitwirkung an der Gestaltung der Stiftungsordnung manifestieren.

Wesentliche Merkmale der kommunalen Stiftung sind in der Regel die Zuordnung zu einer kommunalen Körperschaft, die Zugehörigkeit des Stiftungszwecks zu den kommunalen Aufgaben sowie die Verwaltung durch kommunale Organe.²⁵³ Es bestehen dabei im Wesentlichen zwei Arten der kommunalen Stiftung: die örtliche Stiftung, die den Einwohnern der Gemeinde und den Belangen der Gemeinde dient, und die überörtliche kommunale Stiftung, die einem Kommunalverband zugeordnet ist, beispielsweise Kreisen, Samtgemeinden und teilweise kommunalen Zweckverbänden.²⁵⁴ Aufgrund des starken regionalen Bezuges der Standortvereinbarung liegt eine der Voraussetzungen bei beiden Stiftungsformen vor. Ob der Stiftungszweck den kommunalen Aufgaben entspricht, ist abhängig von dem Inhalt der Standortvereinbarung und kann nicht ohne Weiteres an dieser Stelle antizipiert werden. Dagegen ist es nicht Sinn des Belastungsausgleichs, kommunale Pflichtaufgaben zu finanzieren.

Die Stiftung unterscheidet sich im Verhältnis zur Vertragsform in zahlreichen Bereichen. Die Aushandlung über den Inhalt der Stiftung könnte in einem Prozess erfolgen, der analog zu einer Vertragsverhandlung ausgestaltet ist und dessen Ergebnis dann in den formalen Gründungsakt einfließt. Die Stiftungsordnung regelt dabei die äußere und innere Ausgestaltung und ermöglicht auch die Errichtung von Organen.²⁵⁵ Dabei gewährt die innere Organisation eine generelle Kontrolle über die Ausübung der Stiftungsaktivitäten. Als Verteilungsgremium der Kompensationsleistungen könnte der Stiftungsrat dienen. Weitere Organe der Stiftung, etwa ein Beirat oder ein Kuratorium, sind denkbar und könnten die Stiftung mit der regionalen Struktur der Endlagerregion verzahnen. Wesensmerkmal der Stiftung ist die Verbindung von Vermögen, Zweck und Organisation.²⁵⁶

Im Kontext der Endlagerung von radioaktiven Abfällen ist das Konzept der Stiftung bereits bekannt. Die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“ ist eine Stiftung des Landes Niedersachsen, die aufgrund eines Gesetzes errichtet und mit einer Satzung ausgestaltet ist.²⁵⁷ Ähnlich verhält es sich mit der „Stiftung Zukunftsfonds Morsleben“.²⁵⁸

Der Vorschlag von *Emanuel*, während des Standortauswahlverfahrens Regionalfonds zur Förderung der Regionalentwicklung als Stiftungen zu gründen, die eng mit den Regionalkonferenzen zusammenarbeiten,²⁵⁹ ist denkbar, steht aber nicht im Vordergrund der Überlegungen.

Das Beispiel der Stiftung signalisiert das Ineinandergreifen verschiedener rechtlicher Umsetzungsmechanismen, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die Stiftung durch ein eigenes Gesetz eingerichtet würde.

²⁵³ Von Campenhausen/Stumpf, in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 15, Rn. 4 ff.

²⁵⁴ Von Campenhausen/Stumpf, in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 15, Rn. 11 ff.

²⁵⁵ Von Campenhausen/Stumpf, in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 50 ff.

²⁵⁶ Von Campenhausen/Stumpf, in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 1.

²⁵⁷ Gesetz über die Stiftung Zukunftsfonds Asse (AsseStG) vom 12.11.2015, Nds. GVBl. Nr. 19/2015; Satzung der Stiftung Zukunftsfonds Asse, Bekanntmachung durch die Staatskanzlei v. 20.04.2016 – 06025/23.

²⁵⁸ Gesetz über die Errichtung der staatlichen Stiftung des öffentlichen Rechts „Stiftung Zukunftsfonds Morsleben“ (Morsleben Stiftungsgesetz – MorsStgG) vom 8. Juli 2020, GVBl. LSA S. 376.

²⁵⁹ Emanuel, S. 481.

3.4.3.2.2. Gesetz

Auch ein Gesetz könnte zur Umsetzung der Standortvereinbarung im engeren Sinne dienen.

Das Gesetz würde dabei die Einigung manifestieren, wobei die Umsetzung über eine weitere Rechtsform wie Stiftung und/oder Genossenschaft ausgestaltet werden könnte.

Vergleichbar wäre dies mit der Konsensvereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vor der Atomrechtsnovelle 2002.²⁶⁰ Eine Kommission, ähnlich der Endlagerkommission, könnte ebenfalls mit einem solchen Gesetz bzw. den zugrundeliegenden Eckpunkten befasst werden. Ein Standortvereinbarungsgesetz könnte theoretisch in Form eines Stammgesetzes erfolgen, welches das Regelungsregime „Belastungsausgleich“ in einem weiten Kontext normiert.²⁶¹ Nach der Auslegung ist die Standortvereinbarung kein Teil des finalen Standortgesetzes aus § 20 Abs. 3.

Grundsätzlich kann zwischen formellen und materiellen Gesetzen unterschieden werden.²⁶² Gesetze im formellen Sinn sind jene Gesetze, die in einem verfassungsmäßig vorgesehenen förmlichen Gesetzgebungsverfahren ergehen.²⁶³ Gesetze im materiellen Sinn sind alle abstrakt-generellen Vorschriften mit Außenwirkung.²⁶⁴

Die Standortvereinbarung müsste sich unter einen dieser Gesetzestypen subsumieren lassen. Die Standortvereinbarung wird jedenfalls auch einen abstrakt-generellen Charakter aufweisen, der lokal für den finalen Endlagerstandort ausgestaltet wurde. Es ist nicht möglich, jeden Einzelfall dort konkret individuell aufzuführen. Individuelle Regelungen wären nur dann denkbar, wenn der zu erfolgende Belastungsausgleich individuell und konkret zuvor bekannt wäre. Dies ist jedoch nicht der Fall. Ein begrenzter Kreis an Personen, die von der Vereinbarung erfasst werden, lässt die generelle Ausgestaltung nicht entfallen.

Ein ordnungsgemäßer Gesetzgebungsprozess erscheint möglich.

Erfolgreiche Vorverhandlungen über die Inhalte der Standortvereinbarung unterstellt, müsste dazu eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes bestehen, das Gesetzgebungsverfahren ordnungsgemäß ablaufen und die Form eingehalten werden.

Die Kompetenz zur Gesetzgebung liegt gemäß Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich bei den Ländern, sofern keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes vorliegt. Zudem müsste eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes betreffend die Umsetzung der Standortvereinbarung gegeben sein. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG normiert die generelle Gesetzgebungsbefugnis für die Beseitigung radioaktiver Stoffe. Die Beseitigung radioaktiver Stoffe umfasst entsprechend Vorschriften des Atomgesetzes sowie auch das Standortauswahlgesetz, wobei auch Schutzvorschriften umfasst sind.²⁶⁵ Eine Vereinbarung, die Kompensationen für Belastungen einer Region durch das große Infrastrukturprojekt „Endlager für hochradioaktive Stoffe“ enthalten soll, hängt unmittelbar mit der Beseitigung radioaktiver Stoffe zusammen. Durch die Normierung eines eigenen Kompetenztitels hat der Gesetzgeber die Einzigartigkeit dieser Regelungsmaterie

²⁶⁰ Hohmuth, S. 56 f.

²⁶¹ Vgl. dazu unten 3.5.1.1.

²⁶² Smeddinck, in: Kluth/Krings, § 3 Rn. 17.

²⁶³ Weber, in: Weber (Hrsg.), Rechtswörterbuch, „Gesetz“; eingehend: Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, S. 177 ff.

²⁶⁴ Weber, in: Weber (Hrsg.), Rechtswörterbuch, „Gesetz“.

²⁶⁵ Kment, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Kommentar Grundgesetz, Art. 73, Rn. 44.

verdeutlicht. Zwar erscheint ein Zusammenhang mit einem potenziellen Standortvereinbarungsumsetzungs-Gesetz im Verhältnis zu den konkreten, sicherheitszentrierten Vorschriften des Atomgesetzes betreffend die Beseitigung radioaktiver Stoffe nicht zwingend; jedoch ist der weitere Zusammenhang dennoch zu bejahen.²⁶⁶ Ein Standortvereinbarungsumsetzungs-Gesetz könnte auf demselben Weg wie das finale Standortgesetz i.S.d. § 20 Abs. 1 über das Initiativrecht der Bundesregierung in den Bundestag und den Bundesrat eingebracht werden.

3.4.3.2.3. Genossenschaften

Weiterhin könnten auch Infrastrukturgenossenschaften²⁶⁷ eine mögliche Organisationsform darstellen, wie sich aus den Fallstudien und Hinweisen im Schrifttum zur Energiewende in früheren Phasen dieses Forschungsvorhabens ergab. Bei der kommunalen Selbstverwaltung sowie auch bei dem Genossenschaftswesen bestehen enge wechselseitige Beziehungen zwischen der Aufgabenerfüllung und den gesellschaftlichen Bezügen und Wirkungen.²⁶⁸

Im Reflexionsworkshop zum Forschungsvorhaben wurde die Genossenschaft als mögliche Rechtsform im Zuge der Umsetzung der Standortvereinbarung im engeren Sinne genannt.

Genossenschaften sind gem. § 1 Abs. 1 Gesetz betreffend die Erwerbs- und Wirtschaftsgenossenschaften (Genossenschaftsgesetz – GenG)²⁶⁹ legaldefiniert: Gesellschaften von nicht geschlossener Mitgliederzahl, deren Zweck darauf gerichtet ist, den Erwerb oder die Wirtschaft ihrer Mitglieder oder deren soziale oder kulturelle Belange durch gemeinschaftlichen Geschäftsbetrieb zu fördern (Genossenschaften), erwerben die Rechte einer „eingetragenen Genossenschaft“ nach Maßgabe dieses Gesetzes.

Die thematische Bandbreite für den Einsatz von Genossenschaften, die Infrastrukturen tragen, ist denkbar weit. So finden sich Genossenschaften als Organisationsform im Bildungsbereich, Kultur und Freizeit, Gesundheitsversorgung und soziale Dienstleistungen und in den Bereichen Energie- und Kommunikationsinfrastruktur, Verkehrswege.²⁷⁰ Eine zunehmende Bedeutung haben sie im Zusammenhang mit Energiewende und Daseinsvorsorge. Energie-, Sozial- und Infrastrukturgenossenschaften gelten als Ausdruck eines wachsenden bürgerschaftlichen Engagements.²⁷¹

Die Allgemeinheit und inhaltliche Flexibilität der Grundform wird in § 1 Abs. 2 GenG dahingehend erweitert, dass eine Beteiligung an Gesellschaften und sonstigen Personenvereinigungen einschließlich der Körperschaften des öffentlichen Rechts dann zulässig ist, wenn sie 1. der Förderung des Erwerbes oder der Wirtschaft der Mitglieder der Genossenschaft oder deren sozialer oder kultureller Belange oder 2. - ohne dass dies den alleinigen oder überwiegenden Zweck der Genossenschaft bildet - gemeinnützigen Bestrebungen der Genossenschaft zugeordnet ist. So können sich Sozialgenossenschaften etwa an kommunalen Zweckverbänden beteiligen. Umgekehrt können sich Kommunen an Genossenschaften beteiligen, soweit es kommunalrechtlich zulässig

²⁶⁶ Vgl. Röhlig/Sträter, in: Smeddinck/Röhlig/Mbah/Brendler (Hrsg.), S. 34.

²⁶⁷ Kluth, in: Kluth (Hrsg.), Infrastrukturgenossenschaften, S. 9 ff.; Kluth, LKV 2017, S. 337; Eisenmenger, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 92, Rn. 22.

²⁶⁸ Kluth, LKV 2017, S. 337, 337

²⁶⁹ Vom 16. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2230), zuletzt geändert durch G vom 23. Oktober 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323).

²⁷⁰ Kluth, LKV 2017, S. 337, 341 f.

²⁷¹ Kluth, ZRP 2017, S. 108, 109.

ist.²⁷² „Beteiligt sich eine Kommune an einer Genossenschaft, so wird deren Aktivität durch einen vergleichsweise starken und vor allem dauerhaft präsenten Akteur unterstützt. Vor allem im Bildungsbereich ist das Interesse und Engagement von Bürgern zeitlich auf bestimmte Lebensphasen beschränkt, so dass es zu einem stetigen Wechsel bei den Mitgliedern kommt. (...). Hier können Kommunen, aber auch Unternehmen und Kammern eine stabilisierende Wirkung erzeugen.“²⁷³

Die Genossenschaft und die Renaissance ihrer Nutzung im Kontext der Energiewende ist kein Zufall. Die Form bietet niederschwellig und gleichberechtigte Möglichkeiten des Einflusses und der Erfahrung von Selbstwirksamkeit. Durch die Mitgliedschaft kann ein dauerhafter Einfluss auf die Aufgabenerfüllung genommen werden. So hebt sich die Genossenschaft positiv von anderen Formen der bürgerschaftlichen Beteiligung wie dem Bürgerbegehren ab, wo eine Mitwirkung nur punktuell möglich ist. Attraktiv ist auch für viele, sich in einem begrenzten Sach- bzw. Lebensbereich zu engagieren und sich einzubringen.²⁷⁴

3.4.3.2.4. Strukturentwicklungsgesellschaft als GmbH

Aus der Fallstudie zur Förderstruktur in der Lausitz ergab sich als ein mögliches weiteres Element zur Umsetzung der Standortvereinbarung im engeren Sinne eine Strukturentwicklungsgesellschaft in der Rechtsform einer GmbH.

Konkret unterstützt die Wirtschaftsregion Lausitz GmbH (WRL) die Strukturentwicklung in der brandenburgischen Lausitz. Sie wird getragen von den durch das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (StStG)²⁷⁵ begünstigten brandenburgischen Landkreise Oberspreewald Lausitz, Elbe-Elster, Spree-Neiße/Sprjewja-Nysa, Dahme-Spreewald und der kreisfreien Stadt Cottbus/Chóśebuz. Weiterer Gesellschafter als Mehrheitsgesellschafter ist seit 2022 das Land Brandenburg.²⁷⁶

„Der Auftrag der WRL ist durch einen Gesellschaftsvertrag geregelt und umfasst insbesondere folgende Kernaufgaben:

- strategische Koordinierung und Begleitung des Strukturwandels
- Beratung und Unterstützung bei der Weiterentwicklung strategischer Ausrichtungen
- Steuerung, Durchführung und Weiterentwicklung der Werkstattprozesse zur Entwicklung, Qualifizierung, Begleitung und Unterstützung der Umsetzung von regionalen Projekten²⁷⁷
- Förderung der länderübergreifenden Zusammenarbeit zwischen dem Freistaat Sachsen und dem Land Brandenburg sowie benachbarter Staaten
- Unterstützung eines partizipativen Beteiligungsprozesses zivilgesellschaftlicher Akteurinnen und Akteure

²⁷² Kluth, LKV 2017, S. 337, 338.

²⁷³ Kluth, LKV 2017, S. 337, 342.

²⁷⁴ Kluth, LKV 2017, S. 337, 343.

²⁷⁵ Vom 8. August 2020 (BGBl. I Nr. 37).

²⁷⁶ StK Brandenburg, Lausitzbeauftragter, Glossar S. vi.

²⁷⁷ Dazu sogleich unter 3.4.3.2.5.

- Koordinierung, Steuerung und Umsetzung von Maßnahmen zum Marketing und zur Imagestärkung

Die WRL soll diese Aufgaben für den gesamten Zeitraum des Strukturentwicklungsprozesses in der Lausitz übernehmen.²⁷⁸

Es wird als dienlich angesehen, „dass der Prozess der regionalen Projektentwicklung von Akteurinnen und Akteuren gesteuert wird, die einerseits mit den Strukturen in der Lausitz vertraut sind und andererseits eine hohe regionale Akzeptanz genießen.“²⁷⁹

Die Strukturentwicklungsgesellschaft steht als Grundform zwischen der Stiftung als Förderinstitution und der Genossenschaft als zweckgerichtete Selbstverwaltungsorganisation.

3.4.3.2.5. Werkstätten als Möglichkeit zur Beteiligung

Bemerkenswert im Hinblick auf die weitere partizipative Beteiligung auf kommunaler Ebene ist die innovative Organisationsform „Werkstatt“. Sie ist bei der Erarbeitung der Fallstudie Lausitz als Teil der Förder- und Beteiligungsstruktur aufgefallen. Mit ihrer Hilfe soll im Interesse eines erfolgreichen Strukturwandels die „breite Einbeziehung der handelnden und interessierten Akteurinnen und Akteure vor Ort sowie der in der Lausitz lebenden Einwohnerinnen und Einwohner erreicht werden.“²⁸⁰ Die Wirtschaftsregion Lausitz, mit dem Land Brandenburg als Mehrheitsgesellschafter, hat insgesamt 5 Werkstätten zu den Themen „Wirtschaftsentwicklung, Fachkräftesicherung“, „Innovation, Digitalisierung“, „Infrastruktur, Mobilität“, „Daseinsvorsorge, ländliche Entwicklung, smart regions“ sowie „Kultur, Kreativwirtschaft, Tourismus und Marketing“ eingerichtet.²⁸¹

Die Werkstätten sollen eine wichtige Koordinationsfunktion übernehmen, indem Parallelförderungen erkannt, Projektanträge begutachtet und ggf. fehlende Projekte initiiert werden: *„In den Werkstätten werden auf der Grundlage der Vorgaben des Lausitzprogramms 2038 und unter der Einbeziehung der kommunalen Familie Projekte initiiert und qualifiziert. Dafür werden Experten aus Wissenschaft, Verwaltung und Wirtschaft sowie fachlich zuständige Gesellschaften und die Zivilgesellschaft hinzugezogen. So sollen komplementäre Projekte identifiziert werden, die sich bereits in der Umsetzung befinden bzw. benötigt werden, um Synergieeffekte zu heben. Jede Werkstatt hat einen bzw. eine aufgrund der fachlichen Eignung und regionalen Funktion ausgewählten Werkstattssprecher bzw. Werkstattssprecherin. In den Werkstätten wird zudem über die Umsetzung der Bundes- und Landesprojekte informiert. Durch ein koordiniertes Vorgehen sollen Synergien zwischen den Projektideen und -skizzen sichergestellt sowie Überschneidungen und Zielkonflikte vermieden werden. Dies schließt die Mitwirkung der jeweiligen Fachressorts der Landesregierung in den Werkstätten ein.“*²⁸²

Nur wenn „in der zuständigen Werkstatt eine konsensuale Empfehlung ausgesprochen wird“, kann das Projekt „weiter prozessiert werden“.²⁸³ Es besteht also eine Art Vetorecht für Projekte bzw. Projektanträge, die nicht (hinreichend) überzeugen.

²⁷⁸ StK Brandenburg, Lausitzbeauftragter, Glossar S. vii.

²⁷⁹ StK Brandenburg, Lausitzbeauftragter, Glossar S. vi; vgl. auch Collier, S. 13.

²⁸⁰ StK Brandenburg, Lausitz-Beauftragter, S. 17.

²⁸¹ StK Brandenburg, Lausitz-Beauftragter, S. 18.

²⁸² StK Brandenburg, Lausitz-Beauftragter, S. 18.

²⁸³ StK Brandenburg, Lausitz-Beauftragter, S. 19.

Ziel ist auch, über die enge vernetzte Zusammenarbeit die „gesamtgesellschaftliche Tragfähigkeit und Identifikation mit dem Prozess“²⁸⁴ zu steigern. „Zudem bestehen eine Reihe weiterer partizipativer Initiativen, wie z.B. das neu geschaffene Netzwerk ‚Bürgerregion Lausitz‘, das Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit gibt, sich zu vernetzen und dazu motiviert, ihre Ideen in den Transformationsprozess einzubringen.“²⁸⁵ Obwohl im Dezember 2021 bereits 50 Projekte auf den Weg gebracht wurden, wird festgehalten: „Auch der Werkstattprozess wird nicht die inhaltlichen Fehler des Strukturstärkungsgesetzes beheben können“, schätzt Herntier ein. Und weiter: „Zudem seien die Kommunen teilweise überfordert. Personal fehle für die gezielte Einsetzung der Fördergelder.“²⁸⁶ Mittlerweile sind es 76 Projekte, die auf diesem Wege gefördert werden.²⁸⁷

Werkstätten erscheinen besonders geeignet, um die prozesshafte Dimension der Standortvereinbarung auch in der Phase der Umsetzung leb- und erlebbar zu machen.²⁸⁸

3.4.3.3. Diskussion

Für die Umsetzung der Standortvereinbarung im engeren Sinne sollten bei den Überlegungen zur weiteren Umsetzung die prozessuale Dimension der Standortvereinbarung, also die Bedeutung der gemeinsamen Zusammenarbeit, die Möglichkeiten zur Mitwirkung und zum Erleben von Selbstwirksamkeit eine wichtige Leitlinie bilden. Es geht nicht allein darum, die eine passende Rechtsform zu finden, die eine rechtssichere Abarbeitung ermöglicht. Es greift auch zu kurz hinsichtlich der Wirkungsperspektive allein auf positive Effekte der Regionalentwicklung abzustellen. Positive Wirkungen lassen sich eben auch über die Möglichkeit zur Mitgestaltung erreichen.²⁸⁹ Diese Potenziale sollten nicht verschenkt werden.

Die Rechtsform Gesetz – etwa in Gestalt eines „Standortvereinbarungsumsetzungs- oder Fördergesetzes“ – ist im Verhältnis zu den anderen genannten Rechtsformen aufgrund des förmlichen Gesetzgebungsverfahrens als verhältnismäßig starr und distanziert einzuordnen. Abgesehen von der Unmöglichkeit, den Gesetzgeber zu binden,²⁹⁰ müssten sich politische Mehrheiten finden, die bereit sind, eine Einigung in Gesetzesform umzusetzen. Ein Strukturfördergesetz erscheint auch aufgrund des etwa im Vergleich zu den Kohleausstiegsregionen vergleichsweise kleinen regionalen Radius nicht naheliegend.

Vorzugswürdig erscheint eine stärker auf die Region bezogene agile Institution wie eine Stiftung oder Genossenschaft.

Aufgrund ihrer demokratischen Grundstruktur erscheint die Genossenschaft als besonders interessant. Hier wird das Interesse zur Beteiligung geweckt und „gesteigert, weil alle den gleichen Einfluss nehmen können. Deshalb ist das Aktivierungspotenzial größer.“²⁹¹ Für Sozialgenossenschaften wird hervorgehoben, dass sie eine von staatlichen Entscheidungen und

²⁸⁴ StK Brandenburg, Lausitz-Beauftragter, S. 8.

²⁸⁵ StK Brandenburg, Lausitz-Beauftragter, S. 8.

²⁸⁶ Nauschütz, Der Tagesspiegel v. 05.01.2022, S. 11.

²⁸⁷ Siehe: WRL, <https://wirtschaftsregion-lausitz.de/strukturentwicklung-lausitz/regional-und-kommunalsoerderung-im-strukturwandel/#karte>, zuletzt abgerufen am 15.07.2025.

²⁸⁸ Vgl. auch Sennett, Die offene Stadt, S. 317 ff.

²⁸⁹ Vgl. Sennett, Die offene Stadt, S. 316.

²⁹⁰ Vgl. oben 3.4.3.1.

²⁹¹ Kluth, LKV 2017, S. 337, 343.

Einflussnahmen unabhängige Sozialgestaltung ermöglichen, bei der aktive „Bürger ihre Vorstellungen durch Kooperation umsetzen können.“²⁹²

Der Umsetzung des Selbsthilfedankens dient der Selbstverwaltungsgrundsatz. Genossenschaften werden durch die Mitglieder selbst geführt (Selbstorganschaft als Regel, gem. § 9 Abs. 2 GenG).²⁹³ Die über die Rechtsform hinausgehende Bedeutung und Wirkung einer Selbstorganisation wird deutlich am von Michael Walzer vorgestellten Beispiel der „Müllmänner von San Francisco“: Der Umgang mit Abfall bedeutet für diejenigen, die die Arbeit verrichten, eine „soziale Schmach“. ²⁹⁴ Die Verknüpfung von Drecksarbeit und Geringschätzung²⁹⁵ lässt sich auflösen, wenn die Bedeutung und das Ansehen der institutionellen oder professionellen Position derer, die sie verrichten, aufgewertet wird.²⁹⁶ In kollektiven Verhandlungen, aber auch in kollektiven Leitungs- und Verwaltungsmethoden sieht er das Potenzial, eine negative Dominanz eines negativen Gutes wie Abfall zu verhindern.²⁹⁷ Auch wenn die Bewohner einer Standortregion nicht selbst mit dem Abfall umgehen, kann angenommen werden, dass dennoch von außerhalb die Region mit dem Endlager identifiziert wird. Ferner kann angenommen werden, dass die von Walzer geschilderten positiven Wirkungen übertragbar sind.²⁹⁸

Die Strukturentwicklungsgesellschaft und die Werkstatt sind Variationen zu den mit und anhand von Genossenschaften hier diskutierten Überlegungen zur Bedeutung des sozialen Zusammenhangs und zur Standortvereinbarung in ihrer prozesshaften Dimension.

Hinsichtlich der Rechtsformen wurden im Reflexionsworkshop zum Forschungsvorhaben mögliche Vor- und Nachteile bzw. Herausforderungen genannt:

Während für die Stiftung als Vorteile Langfristigkeit, Flexibilität und Partizipationsmöglichkeiten durch Kuratorien gesehen wurden, wurden demgegenüber als Herausforderungen die Sicherstellung der Zielbindung und Vermeidung von „Geldverschwendung“ genannt. Für die Genossenschaft wurden mitgliederbasierte Strukturen und demokratische Prozesse als Vorteile hervorgehoben. Demgegenüber wurden die langfristige Stabilität und Anpassungsfähigkeit als Herausforderungen gesehen. Gerade die weitergehenden Beteiligungsmöglichkeiten im Rahmen einer Genossenschaft wurden positiv herausgestellt. Insofern ist auch an dieser Stelle auf das heutzutage erkennbar starke Bedürfnis nach Beteiligung und Selbstwirksamkeit²⁹⁹ hinzuweisen. Dafür bietet die Genossenschaft das größte Potenzial.³⁰⁰

Man muss sich klarmachen, dass die Umsetzung der Standortvereinbarung im engeren Sinn eine Kombination verschiedener Ansätze mit ihren Stärken und Schwächen zulässt, die in ihrer möglichen Vielgestaltigkeit hier nicht abschließend abgeschätzt werden können.

²⁹² Kluth, ZRP 2017, S. 108, 109; vgl. auch Sennett, Die offene Stadt, S. 299 ff.

²⁹³ Kluth, ZRP 2017, S. 108, 110.

²⁹⁴ Walzer, S. 256.

²⁹⁵ Walzer, S. 258.

²⁹⁶ Walzer, S. 267.

²⁹⁷ Walzer, S. 268.

²⁹⁸ Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 46.

²⁹⁹ Vgl. Bornemann, Haus, in: Kluth/Smeddinck, S. 40 ff.; Kelly, Mbah, RuR 2024, S. 1 ff.; Böhm/Kersten, DÖV 2023, S. 361 ff.; Kluth, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), S. 135 ff.; vgl. auch Sennett, Zusammenarbeit, S. 360 ff.; Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 19, 29 f. m.w.N.

³⁰⁰ Vgl. Kluth, ZRP 2017, S. 108, 110.

So ist z.B. eine Synthese, die Elemente der Genossenschaft für die Ausgestaltung einer Stiftung übernimmt, oder eine Kombination aus Institutionen,³⁰¹ wo die Stiftung gegenüber einer Strukturentwicklungsgesellschaft die Rolle des Geldgebers übernehmen könnte, wie das im Fall der Strukturförderung in der Lausitz durch die Investitionsbank des Landes Brandenburg besteht, denkbar. Auch eignet sich die Genossenschaft „in besonderer Weise für die Organisation bürgerschaftlichen Engagements auch in Kooperation mit Kommunen.“³⁰²

3.4.3.4. Ergebnis

Es ist wichtig anzuerkennen, dass die Auswahl, Kombination und/oder Synthese von unterschiedlichen Rechtsformen und Organisationsstrukturen eine Bedeutung gewinnt und Wirkung entfaltet, die für das Erleben von Selbstwirksamkeit und damit für die Zufriedenheit mit dem Belastungsausgleich und der Standortvereinbarung Potenziale bietet, die bedacht werden sollten, um Ressourcen der Konfliktlösung nicht ungenutzt zu lassen.³⁰³

3.4.3.5. Handlungsempfehlung

Gerade, wenn man die prozessuale Dimension der Standortvereinbarung ernst nimmt, dann ist die Ausgestaltung der Umsetzungsstruktur der Standortvereinbarung im weiteren Sinn eine Gestaltungsmasse, die im Zuge der Vorbereitung der Standortvereinbarung im engeren Sinne in ihren Implikationen gemeinsam beraten und entschieden werden sollte.³⁰⁴

3.4.4. Absicherung der Umsetzung der Standortvereinbarung

3.4.4.1. Neues flankierendes Sicherungsgremium

Im Reflexionsworkshop wurde ebenso wie in den ersten Ausarbeitungen zu diesem Forschungsvorhaben die Frage nach Verfahren und Zuständigkeiten nach der Verhandlung und dem Abschluss der Standortvereinbarung im engeren Sinn aufgeworfen. Wer ist nach Abschluss der Verhandlungen für die Standortvereinbarung zuständig? Welche Rolle spielt die Regionalkonferenz dabei? Es wurde betont, dass nach dem Abschluss des Auswahlverfahrens eine andere Form der Beteiligung nötig ist, die jedoch heute noch nicht vollständig festgelegt sein kann.

Der Vertragspartner „Endlagerstandort“ könnte dabei neben der bereits bestehenden kommunalrechtlichen Struktur (beispielsweise Bürgermeister und Gemeinderat) ein flankierendes Sicherungsgremium für die Umsetzung der Standortvereinbarung etablieren, welches aus dem gesetzlichen Format der Regionalkonferenz entwickelt wird. Dazu ist zum einen ein weiteres Bestehen der Regionalkonferenz mit einem gesetzlichen Anknüpfungspunkt im finalen Standortgesetz oder ein Rechtsnachfolger der letzten Regionalkonferenz, beispielsweise in einer genossenschaftlichen Form oder eine zivilrechtliche Gestaltung, denkbar. Dieses regionale Gremium könnte dann auch Verteilungsstrukturen der Kompensationsleistungen ausbilden und durchführen. Die Vertragsform bietet zudem – unabhängig von der privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Ausgestaltung – ein umfangreiches Leistungsstörungenrecht, eine flexible

³⁰¹ Im Reflexionsworkshop wurde vorgeschlagen, Rechtsformen je nach „Auszahlungsphase“ zu kombinieren, um sowohl Flexibilität als auch Stabilität zu gewährleisten.

³⁰² Kluth, ZRP 2017, S. 108, 110.

³⁰³ Vgl. Smeddinck, DVBl. 2019, S. 744 ff.

³⁰⁴ Vgl. Sennett, Die offene Stadt, S. 294.

Anpassungsmöglichkeit bei sich verändernder Gesetzeslage sowie eine inhaltliche Gestaltungsfreiheit.

Im Reflexionsworkshop wurde unterstützend hervorgehoben, dass es Vorteile habe an vorhandene Strukturen anzuknüpfen und Kommunen oder den Staat für denkbare Vertragspartner zu halten. Demgegenüber müsse aber das Ziel sein, auch anderen gesellschaftlichen Gruppen die Möglichkeit zu geben, mitzuwirken. Die Vorstellungen aus der Region sollten unabhängig von tradierten Strukturen eingebracht werden können.

Insgesamt sei es wichtig, dass die Langfristigkeit und Komplexität durch geeignete organisatorische und finanzielle Modelle abgesichert werde, während gleichzeitig die Beteiligung der Region und anderer relevanter gesellschaftlicher Gruppen sichergestellt werde.³⁰⁵

Gute Gründe sprechen dafür, eine Beteiligung in den „Umsetzungsinstitutionen“ von einem begleitenden und wirksam kontrollierenden Beteiligungsgremium zu trennen.³⁰⁶

3.4.4.2. Evaluierung und Monitoring

Die Standortvereinbarung im instrumentellen Sinn wird abgeschlossen, um einen bestimmten Effekt zu erzielen, nämlich insbesondere die Belastungen, die mit der Realisierung eines Endlagers verbunden sind, auszugleichen. Der Ansatz trägt das Element der Evaluierung in sich. Werden die mit der Standortvereinbarung angestrebten Ziele eigentlich erreicht? Sind die Mittel und Wege die richtigen? Die Evaluierung ist auf eine Datengrundlage angewiesen, die im Wege eines Monitoring erhoben werden kann.³⁰⁷ Aus dem Reflexionsworkshop heraus wurde auf die Wichtigkeit von flexiblen Anpassungsmöglichkeiten im Verlauf des Prozesses verwiesen. Regelmäßige Evaluierungen und ein partizipativ gestaltetes Monitoring wurden als essenziell angesehen, um die Wirkung der Maßnahmen zu messen und anzupassen.

Es sollte frühzeitig ein geeignetes Evaluationsdesign entworfen werden, um die Wirksamkeit der Maßnahmen messbar zu machen. In früheren Förderprogrammen habe es an klaren Zieldefinitionen als Maßstab für die Erfolgskontrolle gefehlt. Bei der Standortvereinbarung müsse von Beginn an klar sein, wie der Erfolg gemessen wird und welche Kriterien für die Entscheidungen und Förderungen maßgeblich sind.

Die Standortvereinbarung muss über Jahrzehnte hinweg anpassungsfähig bleiben, um neuen Entwicklungen gerecht zu werden. Das wichtigste Argument dafür ist, dass Dynamiken der Regionalentwicklung weder vorausgesehen werden können noch fest an gebietskörperschaftliche Grenzen gebunden sind. Im Laufe der Förderzeit kann sich das zu fördernde Gebiet gegenüber dem Zeitpunkt des Abschlusses der Standortvereinbarung verändern und auch neue Akteure und Gebietskörperschaften ins Spiel bringen, die ursprünglich beim Anschluss der Standortvereinbarung weder vertreten, noch repräsentiert waren. Bereits der AkEnd hat auf diese Sichtweise verwiesen³⁰⁸ und das ist weiter der Stand der Raumwissenschaft.³⁰⁹ Die Sicherung der Anpassungsfähigkeit der Standortvereinbarung aufgrund neuer regionaler Entwicklungen ist umso notwendiger, als die

³⁰⁵ Ergebnis aus dem Reflexionsworkshop.

³⁰⁶ Vgl. dazu eingehend unten unter 3.5.3.3.

³⁰⁷ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), *hib*, Nr. 80 v. 14.2.2024, 01.

³⁰⁸ AkEnd, Abschlussbericht, S. 218.

³⁰⁹ Vgl. auch Löw, S. 15 und 53; eingehend: Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 27.

Förderung im Rahmen der Standortvereinbarung ja möglichst zielgenau auf die Regionalentwicklung abgestimmt sein soll.³¹⁰

3.4.4.2.1. Evaluierung

3.4.4.2.1.1. Vorarbeiten

Das Fallbeispiel der Strukturförderung in der Lausitz zeigt für die Evaluierung eine gesetzliche Regelung in § 25 InvKG. Danach evaluiert das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE, zuvor Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz – BMWK) die Anwendung der Vorschriften des InvKG und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Dynamik in den Revieren nach § 2 auf wissenschaftlicher Grundlage alle drei Jahre, erstmals drei Jahre nach deren Inkrafttreten.³¹¹ Das Ministerium berichtet hierüber dem Bund-Länder-Koordinierungsgremium nach § 24, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat. Die betroffenen Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände sind zur Mitwirkung verpflichtet.

Damit die Finanzhilfen die gewünschten Effekte in der Lausitz erzielen, hat die brandenburgische Landesregierung am 14. September 2020 das Lausitzprogramm 2038 (LP38) beschlossen. Es legt die strategischen Ziele sowie Entscheidungs- und Begleitstrukturen für den Prozess der Strukturentwicklung fest.³¹² Im März 2024 ist eine Aktualisierung erfolgt.³¹³

Das Gesetz über die Stiftung Zukunftsfonds Asse (AsseStG) legt in § 6 Abs. 2 allgemein die Zwecke der Mittelverwendung fest: 1. zur Erfüllung des Stiftungszwecks (§ 2 Abs. 1); 2. für den Ersatz der Auslagen nach § 7 Abs. 2; und 3. die Erstattung der Kosten nach § 10 Abs. 1 S. 2. Darüber hinausgehend ist in § 6 Abs. 3 S. 1 die Verpflichtung geregelt, dass sämtliche Mittel unverzüglich zweckentsprechend zu verwenden sind. Eine Evaluierungsklausel findet sich nicht.

3.4.4.2.1.2. Diskussion

Die unterschiedliche Ausgestaltung hinsichtlich der Evaluierung der Förderung legt nahe, nach dem Für und Wider zu fragen. Wenn eine mehr oder minder zielgenaue Regionalförderung angestrebt wird,³¹⁴ ist eine Evaluierung unerlässlich. Warum ist ein entsprechender Mechanismus im Asse-Fördersystem nicht vorhanden? In einem anderen zeitgeschichtlichen Kontext ist dort ein Kompensationsmechanismus nachträglich aufgegleist worden, ohne dass es in nennenswertem Umfang aussagekräftige Vorbilder gab. Das Regelungsdesign ist auch anders angelegt, da ein sehr breiter, eben nicht in irgendeiner Form konzentrierter Katalog an Fördermöglichkeiten niedergelegt wurde (vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 AssStG). Insofern bedeutet die entsprechende Regelung im StandAG eine methodische und qualitative Fortentwicklung.

Es ist noch einmal daran zu erinnern, dass der Ausstieg aus dem Kohleabbau und die darauf reagierende Strukturförderung in gleich mehreren Bundesländern vor allem quantitativ einen ganz anderen Zuschnitt hat als er sich für die Größe der von einem Endlagerstandort betroffenen Region abzeichnet. Allein aufgrund der Größe und Vielgestaltigkeit des Fördergebietes und der

³¹⁰ Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 28.

³¹¹ Vgl. Titze/Zundel 2021;

Brachert/Heinisch/Holtemöller/Kirsch/Neumann/Rothgang/Schmidt/Schult/Solms/Titze, 2023.

³¹² StK Brandenburg, Lausitzbeauftragter, S. 1.

³¹³ Vgl. StK Brandenburg, Lausitzbeauftragter, https://lausitz-brandenburg.de/wp-content/uploads/2024/11/2024-07-15_Broschur_SK-Lausitzprogramm-2038.pdf, zuletzt abgerufen am 02.12.2024.

³¹⁴ Vgl. Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 19, 28 f.

Entwicklungen ist eine Evaluierung erforderlich, soll die Förderung nicht verpuffen. Für das erkennbar auf Wirkung ausgelegte Regelungsdesign zur Standortvereinbarung müssen die Mechanismen in ihrer Bedeutung erkannt, übernommen und in effektiver Weise in anderer Rechtsform als in einem Strukturförderungsgesetz und mit anderen zuständigen Akteuren reguliert und umgesetzt werden.

3.4.4.2.1.3. Ergebnis

Ausgehend von den Vorarbeiten und der dort aufgebrachten Expertise sind die Aufnahme von Evaluierung und Monitoring, die Ausgestaltung des Designs und die Benennung von Zielen der Förderung und Zuständigkeiten in der Standortvereinbarung erforderlich.

3.4.4.2.1.4. Empfehlung

Im Zuge der Verhandlungen über die Standortvereinbarung sollte das BASE dazu Vorschläge unterbreiten, die mit den Vertragspartnern besprochen, ggf. verändert und einvernehmlich eine Lösung in der Standortvereinbarung im engeren Sinne festgelegt wird.

3.4.4.2.2. Monitoring

3.4.4.2.2.1. Einsichten aus der Fallstudie Lausitz

Mit Blick auf die Strukturförderung in der Lausitz wurde in der Fallstudie herausgearbeitet, dass gem. § 8 Abs. 1 InvKG die zuständigen obersten Landesbehörden verpflichtet sind, dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz die zur Durchführung des Gesetzes erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

Die zuständigen obersten Landesbehörden übersenden dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz halbjährlich jeweils bis zum 1. April und zum 1. Oktober eines Jahres Übersichten über die zweckentsprechende Verwendung der Bundesmittel der abgeschlossenen Maßnahmen. Das Nähere regelt die Verwaltungsvereinbarung nach § 10 (§ 8 Abs. 2 InvKG). Die zuständigen obersten Landesbehörden übersenden dem Bund-Länder-Koordinierungsgremium nach § 25 InvKG jährlich zum 1. Oktober einen Bericht zur Umsetzung der Maßnahmen. Dieser enthält insbesondere Informationen zur Erreichung der in § 1 genannten Förderziele und der in § 4 Abs. 1 genannten Förderbereiche (§ 8 Abs. 3 InvKG).

Die Landesregierung Brandenburg hat seit Beginn der Förderung eine Begleitforschung beauftragt, um die Effizienz und Effektivität der Umsetzung des Lausitzprogramms zu gewährleisten.³¹⁵ So wurde 2023 im Auftrag der Landesregierung zum einen ein Handbuch A „Indikatorik der Regionalentwicklung – Ein Bild über die Entwicklungen in der Lausitz“ von Forscherinnen der BTU Cottbus-Senftenberg vorgelegt.³¹⁶ Ergänzend erschien zum anderen das Handbuch B „Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms – Zwischenbericht vom 30.06.2023.“³¹⁷

3.4.4.2.2.2. Diskussion

Für die Gewährleistung der ggf. auch langfristigen Zielerreichung der Standortvereinbarung erscheint ein (regelmäßiges) Monitoring der Förderung sinnvoll. Denn bei einem längerfristigen Zeitrahmen der Förderung können volatile Entwicklungen und Faktoren hinsichtlich der wirtschaftlichen oder sozialen Dimensionen nicht ausgeschlossen werden. Mit Blick auf den

³¹⁵ StK Brandenburg, Lausitz-Beauftragter, S. 7.

³¹⁶ Markwardt/Rettig/Zundel 2023.

³¹⁷ Brachert/Heinisch/Holtemöller/Kirsch/Neumann/Rothgang/Schmidt/Schult/Solms/Titze, 2023.

Ausgleich von Belastungen, Verhältnismäßigkeit, aber auch eine sparsame Haushaltsführung ist eine „Über-Förderung“ zu vermeiden.

Das Monitoring ist unerlässliche Hilfsgröße einer Evaluierungsstruktur, um Schwächen in der Zielgenauigkeit der Förderung zu erkennen und abzustellen.³¹⁸ Auch hier gilt, dass die Regionalförderung in der Standortregion eines Endlagers quantitativ nicht mit der Strukturförderung im Gefolge des Kohleausstieges vergleichbar ist. Insofern drängt sich auf, dass dortige Regelungsdesign im Wesentlichen zu übernehmen, aber runterzuskalieren und auf die Eigenart der Aufgabenstellung „Realisierung eines Endlagers und Belastungsausgleich“ anzupassen.

So wie im Vorhinein eine sozioökonomische Potenzialanalyse zur Klärung der Ausgangslage (dem Ist-Zustand einer Region) vorgeschrieben ist (§ 16 Abs. 1 S. 3 StandAG), sollte auch das weitere Geschehen nach Start der Förderung im Rahmen der Standortvereinbarung im engeren Sinn aufmerksam verfolgt werden, um die Effizienz und Effektivität der Umsetzung der Standortvereinbarung zu beobachten und zu kontrollieren. Dazu erscheint die Beauftragung einer Begleitforschung, die dazu methodisch und wissenschaftlich befähigt ist, sinnvoll.³¹⁹

3.4.4.2.2.3. Ergebnis

Ein (enges) Monitoring ist notwendig und wird vom Bund sichergestellt.³²⁰

3.4.4.2.2.4. Empfehlung

In die Standortvereinbarung im engeren Sinn ist aus Gründen der allseitigen Transparenz eine Klausel aufzunehmen, die das BASE verpflichtet, dem Bundesumweltministerium die zur Durchführung der Vereinbarung erforderlichen Auskünfte zu erteilen.

3.5. Erforderlichkeit eines eigenständigen Gesetzes oder einer Novellierung des Standortauswahlgesetzes?

Die Frage, inwieweit für die Realisierung der Standortvereinbarung selbst, sei es im engeren Sinne und im weiteren Sinne, eine Gesetzesänderung oder ein neues Gesetz erforderlich ist, muss bezogen auf unterschiedliche Phasen der Erarbeitung und Umsetzung unterschiedlich beantwortet werden.

3.5.1. Erforderlichkeit eines Gesetzes in der Erarbeitungs- und Verhandlungsphase?

Gesetze bilden als abstrakt-generelle Regelungen den Gegenpol zu konkret-individuellen Entscheidungen etwa in Form eines Verwaltungsakts. Einerseits wird die Allgemeinheit des Gesetzes betont,³²¹ andererseits heißt es, dass im Grunde jeder Gegenstand, jeder Gedanke zum Inhalt eines Gesetzes gemacht werden kann.³²² Die Frage, ob ein Gesetz erforderlich und passend ist, bewegt sich vor dem Hintergrund dieser Bandbreite.

Das Standortauswahlgesetz selbst schillert zwischen dem Anspruch allgemeiner Regelungen und der Regelung eines Einzelfalls.³²³ Es ist auffälligerweise ein Gesetz, das allein im Hinblick auf die

³¹⁸ Vgl. Kiefer, Tagesspiegel v. 06.06.2025, S. 4; eingehend Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 19, 29.

³¹⁹ StK Brandenburg, Lausitz-Beauftragter, S. 7.

³²⁰ Vgl. Deutscher Bundestag (Hrsg.), hib, Nr. 80 v. 14.2.2024, 01.

³²¹ Kirchhof, in: Kluth/Krings (Hrsg.), § 4.

³²² Schneider, Rn. 31 und 33.

³²³ Eingehend: Kürschner, S. 177 ff.

Realisierung eines einzigen Projektes aufgegleist wurde: die Realisierung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle in Deutschland. Zugleich ist es ein allgemeines Gesetz, das ein Verfahren regelt, dass zunächst die Gesamtfläche der Bundesrepublik und die deutsche Öffentlichkeit in den Blick nimmt, um dann anhand von abstrakten Kriterien (u.a. §§ 22-25) eine Vielzahl von Flächen und Standorten zu mustern und auszublenden, flankiert um allgemeine Regeln für die Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 5 ff.), die einer Vielzahl von Menschen in unterschiedlichen Phasen verschiedene Beteiligungsmöglichkeiten bietet.³²⁴ Die Gesamtanlage des Regelungsdesigns zielt darauf, eine erhebliche Komplexität zu bewältigen, abzuschichten,³²⁵ dann aber auch zu einer einmaligen Entscheidung über die Standortauswahl zu kommen.

Weiterhin fällt in der Ausgangslage auf, dass das Standortauswahlgesetz Teil einer Gruppe von Gesetzen ist, die die Standortauswahl tragen.³²⁶ Das StandAG gibt vor, dass die Auswahl näher zu untersuchender Standorte ebenso wie später die Standortentscheidung selbst eben per Gesetz zu treffen ist. Vorausgegangen war bereits die Fortentwicklung der ersten Fassung des StandAG zur Umsetzung der Empfehlungen der Endlagerkommission in 2017. Mit dem ursprünglich gesetzgeberischen Aufschlag des StandAG als Artikelgesetz von 2013, wurden neben der Einführung des Standortauswahlgesetzes als einzelnes Stammgesetz in einem anderen Artikel z.B. das Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für kerntechnische Entsorgung (heute Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung – BASE) mitverabschiedet.

Demgegenüber ist Teil der hier zu betrachtenden Ausgangslage eben auch, dass die Standortvereinbarung im Grunde nur mit einem Wort in § 10 Abs. 4 S. 3 erwähnt wird.

3.5.1.1. Diskussion

Braucht die Phase der Erarbeitung von Grundlagen der Standortvereinbarung im engeren Sinne und der Verhandlung insbesondere über die Inhalte der Standortvereinbarung eine gesetzliche Grundlage, die über die bisherige Regelung hinausgreift? Muss also die prozessuale Dimension der Standortvereinbarung auf gesetzlicher Ebene näher bestimmt werden?

Mit Blick auf die Standortvereinbarung wurde durchaus gefordert, die Regelung von Kompensationen offensiver im Gesetz zu verankern.³²⁷ Auch im Reflexionsworkshop wurde die Frage hinsichtlich der Legitimation der Maßnahmen aufgeworfen, ob die im Gesetz vorgesehenen Mechanismen ausreichen, um die Legitimität der Standortvereinbarung zu gewährleisten. Dabei wurde betont, dass eine klare Struktur und transparente Entscheidungsprozesse notwendig sind, um die Akzeptanz und das Vertrauen in das Verfahren zu sichern.

Denkbar sind die Optionen Stammgesetz bzw. eine Einfügung von Paragraphen in das Standortauswahlgesetz.

Ein neues Stammgesetz bietet sich immer dann an, wenn die geplanten Regelungen inhaltlich eng miteinander zusammenhängen und sich sinnvoll von bereits in anderen Stammgesetzen geregelten Materien abgrenzen lassen oder wenn sie von außerordentlichem öffentlichen Interesse sind.³²⁸ Es wäre auch möglich, wenige Paragraphen nachträglich nach § 10 einzufügen (§§ 10 a, b, c ...). Eine gewisse Eigenart der Materie ist nicht von der Hand zu weisen, die als Regelungsbündel in der einen

³²⁴ Suckow 2024; Smeddinck, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), S. 149 ff.

³²⁵ Hamacher, S. 80.

³²⁶ König, ZNER 2012, 232, 237; Niehaus, BMU/Burgi (Hrsg.), in: S. 253 ff.

³²⁷ Durner, in: Burgi/Martin (Hrsg.), S. 338.

³²⁸ BMJ Rn. 352; Weckerling-Wilhelm, in: Kluth/Krings (Hrsg.), § 10 Rn. 22.

oder anderen Form auf die gesetzliche Ebene gehoben werden könnte. Einer offensiveren Ausgestaltung widerspricht allerdings, dass die Standortvereinbarung ihrer Grundidee nach primär dem Belastungsausgleich dient und dass dafür im Gesetz eben die Mitarbeit vorgesehen ist, indem etwa die Regionalkonferenzen Konzepte für die Regionalentwicklung erarbeiten. Es geht gerade nicht darum, mit Geld für das Projekt Endlager zu werben.

Der Gesetzgeber selbst hat die Standortvereinbarung als Hilfsgröße betrachtet, indem er ihr keinen breiteren Raum gegeben hat. Entsprechend findet sich auch in der Gesetzesbegründung kein Hinweis auf die Standortvereinbarung. Auch für die Einigung über Kompensationsmittel im Zusammenhang mit anderen Infrastrukturanlagen, sei es in Gorleben, sei es an den Zwischenlagerstandorten, war keine gesetzliche Grundlage zur Anbahnung vorhanden. Sie wurde für die praktischen Arbeiten weder für erforderlich erachtet noch vermisst. Auch in der Schweiz, die mit ihrem Endlagerprojekt Deutschland gegenüber zeitlich voraus ist, gibt es keine weitergehende gesetzliche Grundierung oder Anleitung. Der Schweizer Bundesrat sah u.a. deshalb „von einer gesetzlichen Regelung ab, da dies ein Präjudiz für Regelungen bei anderen großen Infrastrukturvorhaben hätte sein können. Eine solche Abgeltung sei daher unter den Betroffenen zu regeln“.³²⁹ Vielmehr soll über die knappe Erwähnung im Gesetz sichergestellt werden, dass der Belastungsausgleich nicht vergessen wird, sondern tatsächlich erfolgt. Dafür reicht die bisherige Regelung im StandAG aus.

Dem steht auch nicht entgegen, dass sich die Verteilung von Kompensationen im Zusammenhang mit der Realisierung von Infrastrukturvorhaben wie eine Selbstverständlichkeit eingeschlichen hat, die sie dennoch nicht ist. Der Ausgleich von Belastungen durch die Standortvereinbarung wird reflexhaft mit der Zahlung von finanziellen Mitteln in Verbindung gebracht. Es geht aber nicht um den Ausgleich von Rechtsverletzungen. Außerdem wäre ja denkbar, dass in einer Gesamtbilanzierung aus belastenden und vorteilhaften Faktoren die Belastungen aufgewogen werden. Dann können finanzielle Anreize eben auch kontraproduktiv auf die Haltung Betroffener wirken, indem sie gerade Abwehr und Ablehnung provozieren.³³⁰ Weiterhin ist auch nicht sicher, dass sich diese Praxis in Zeiten noch knapperer öffentlicher Kassen aufrechterhalten lassen wird. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass die Förderung der Regionalentwicklung möglicherweise von Betroffenen nicht als Förderung und Anerkennung empfunden wird, weil sie eher abstrakt und gleichsam „über Bande“ zur Verbesserungen führen könnte, die die persönlichen immateriellen Verluste nicht aufwiegen.³³¹ Und dann steht die Gesamtgesellschaft vor der Aufgabe, den als Missstand empfundenen Grad der Regulierung nicht noch durch zusätzliche gesetzliche Regelungen, die nicht erforderlich sind, zu vergrößern.³³² Die Eigenart des Endlagerprojekts legt auch an dieser Stelle keine rechtliche Verallgemeinerung und Normierung aus Gleichbehandlungs- oder Systematisierungsgründen nah. Allzu häufig wird „vorschnell außer Acht gelassen, dass u.U. mit bereits bestehenden Regelungen das gewollte Regelungsziel ebenfalls ganz oder zum Teil erreichbar wäre.“³³³ Immerhin besteht die Pflicht zu prüfen, ob überhaupt ein Regelungsbedarf besteht.³³⁴

³²⁹ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 142 m.w.N.

³³⁰ Dobelli, S. 22; Assmann/Assmann, S. 44; vgl. auch Sandel, S. 122; Kornwachs, SPON v. 19.11.2009; Di Nucci, in: Brunnengräber, S. 119, 130 f. m. w. N.; vgl. auch Jahnke/Liebe/Dobers, ZfU 2015, S. 367, 381.

³³¹ Modersohn/Pinzler, Die Zeit v. 23.01.2020, S. 8.

³³² Evers, Tagesspiegel v. 06.03.2025, S. B 5.

³³³ Weckerling-Wilhelm, in: Kluth/Krings (Hrsg.), § 10 Rn. 17.

³³⁴ Weckerling-Wilhelm, in: Kluth/Krings (Hrsg.), § 10 Rn. 17.

Insofern sollte nicht durch ein weiteres Gesetz oder andere Rechtsnormen die Autonomie und individuelle Freiheiten der an der Erarbeitung der Standortvereinbarung Beteiligten weiter eingeschränkt werden.³³⁵ Vorzugswürdig ist dagegen die Entwicklung eines Verhandlungsleitfadens nach Schweizer Vorbild.³³⁶ Die Diskussion im Reflexionsworkshop stellte klar, dass die Wirksamkeit der Standortvereinbarung von klar definierten Prozessen, der Anpassungsfähigkeit an Veränderungen sowie von einer guten rechtlichen und institutionellen Absicherung abhängt. Dies alles lässt sich ohne speziell ausgeprägte gesetzliche Regelung der Standortvereinbarung mit dem Verhandlungsleitfaden umsetzen.

Im Reflexionsworkshop wurde in dem Zusammenhang weiterhin die Notwendigkeit einer moderierten Verhandlung unterstrichen, um ein geordnetes Vorgehen zu ermöglichen. Dabei wurde das Beispiel der Schweiz angeführt, wo eine professionelle Moderation des Prozesses durch erfahrene Fachleute als hilfreich erachtet wird. Besondere Bedeutung wurde der Frage beigemessen, wer als Moderator auftritt und wie die Rolle des BASE hierbei ausgestaltet wird.

3.5.1.2. Ergebnis

Eine erweiterte gesetzliche Grundlage für die Erarbeitung und Verhandlung über die Inhalte der Standortvereinbarung ist nicht erforderlich. Das StandAG muss jedenfalls nicht aus diesem Grund geändert werden.

3.5.1.3. Handlungsempfehlung

Eine erweiterte gesetzliche Grundlage für die Erarbeitung und Verhandlung über die Inhalte der Standortvereinbarung sollte nicht angestrebt werden.

3.5.2. Erforderlichkeit eines Gesetzes bei Abschluss der Standortvereinbarung?

Eine Diskussion im Rahmen dieses Abschlussberichts³³⁷ hat den Vertrag als die angemessene Rechtsform der Standortvereinbarung im engeren Sinne ergeben. Gute Gründe sprechen gegen ein Gesetz, um die Inhalte der Standortvereinbarung – die Standortvereinbarung im engeren Sinne als Abschluss des Aushandlungsprozesses – verbindlich zu machen.

3.5.3. Erforderlichkeit eines Gesetzes zur Umsetzung der Standortvereinbarung?

Mit Blick auf die weitere Umsetzung der Standortvereinbarung im engeren Sinne werden hier zwei Aspekte aufgegriffen, die hinsichtlich der Notwendigkeit eines Gesetzes als Form unterschiedlich anzusprechen und zu beurteilen sind. Die Frage nach der Notwendigkeit der Gesetzesform stellt sich für das Subventionsrecht (3.5.3.1) und die Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Stiftung (3.5.3.2).

3.5.3.1. Subventionsgesetzgebung

Um ein etwaiges Erfordernis einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage beurteilen zu können, wird zunächst die Eigenart der Subventionsgesetzgebung beleuchtet.

³³⁵ Vgl. Krings, in: Kluth/Krings (Hrsg.), § 2 Rn. 56.

³³⁶ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 148 f.

³³⁷ Vgl. 3.3.4.1.

3.5.3.1.1. Rechtsgrundlage für Subventionen

Für die Vergabe von Fördermitteln ist die Bereitstellung von Mitteln durch Einstellung in den Haushalt die gängige Praxis.

„Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben eines Staates im Planungszeitraum voraussichtlich notwendig ist.“³³⁸ Und weiter: „Bei den Ausgaben handelt es sich um Ermächtigungen an die Verwaltung, Ausgaben zu leisten oder Verpflichtungen einzugehen bis zu der im Plan für bestimmte Zwecke angesetzten Höhe.“³³⁹ Ansprüche Dritter oder Verbindlichkeiten gegenüber Dritten werden durch den Haushaltsplan weder begründet noch aufgehoben.³⁴⁰ Im gesamten Subventionsrecht erfolgt die Mittelvergabe typischerweise ohne gesetzliche Grundlage.³⁴¹ „Subventionen können in Form von zinslosen oder zinsverbilligten Darlehen von Zuschüssen, Zulagen oder Prämien und von Bürgschaften oder Garantien gewährt werden.“³⁴²

Bei Subventionen handelt es sich um vermögenswerte Zuwendungen eines Trägers öffentlicher Verwaltung an Privatpersonen.³⁴³ Die Praxis operiert mit einem „engen Subventionsbegriff“, der sich an das Strafgesetzbuch (StGB) anlehnt.³⁴⁴ Dabei handelt es sich um eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und der Förderung der Wirtschaft dienen soll, oder eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Union, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird (§ 264 Abs. 8 S. 1 StGB).³⁴⁵

3.5.3.1.2. Diskussion

Zwar werden rechtliche Bedenken und Kritik am Verzicht auf eine gesetzliche Regelung geäußert. Hauptargument ist die „Möglichkeit einer Beeinträchtigung der Chancengleichheit anderer Marktteilnehmer“. Dieses Argument setzt sich aber ebenso wenig durch wie die Anknüpfung an den grundrechtlichen Schutz der wirtschaftlichen Handlungsfreiheit und Wettbewerbsgleichheit (Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1 GG) oder die Wesentlichkeitstheorie.³⁴⁶ Die Rechtsprechung akzeptiert die Praxis mit der Einstellung von Haushaltsmitteln anstandslos. Entsprechend regelt § 5 des AsseStG, dass die Stiftung Zuwendungen des Bundes nach Maßgabe des Bundeshaushalts erhält. Die Stiftung kann auch Zuwendungen Dritter annehmen.

Typisch ist im Weiteren, dass das Subventionsverhältnis als zweistufig aufgefasst wird: Die Vergabe ist „genuine Verwaltungstätigkeit“, da „die Verwaltung als Subventionsgeberin (...) mit der gewährten finanziellen Zuwendung an den Subventionsempfänger unmittelbar einen öffentlichen, wirtschafts- oder gesellschaftspolitisch begründeten (Subventions-)Zweck“ verfolgt.³⁴⁷ Bemerkenswert ist, dass für die Umsetzung und Abwicklung „der jeweils zuständige Verwaltungsträger nach dem Grundsatz

³³⁸ Schneider, Rn. 209.

³³⁹ Schneider, Rn. 211.

³⁴⁰ Schneider, Rn. 211.

³⁴¹ Frotscher/Kramer, Rn. 779.

³⁴² Frotscher/Kramer, Rn. 762.

³⁴³ Taschen-Definitionen, S. 254.

³⁴⁴ Fetzer, in: Steiner/Brinktrine (Hrsg.), § 6 Rn. 166a.

³⁴⁵ Vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322); zuletzt geänd. durch G v. 7. November 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 351).

³⁴⁶ Fetzer, in: Steiner/Brinktrine (Hrsg.), § 6 Rn. Rn. 170 m.w.N.

³⁴⁷ Frotscher/Kramer, Rn. 785.

der Wahlfreiheit zwischen der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Handlungsform wählen kann.³⁴⁸ Zumeist erfolgt die „Abwicklung unter Einschaltung einer Bank durch einen privatrechtlichen Darlehens- oder Bürgschaftsvertrag.“³⁴⁹ Die finanzielle Umsetzung der Lausitz-Förderung erfolgt über die Investitionsbank des Landes Brandenburg.

3.5.3.1.3. Ergebnis

Aus subventionsrechtlicher Sicht ist kein Gesetz zur Vergabe der Fördermittel erforderlich.

3.5.3.1.4. Empfehlung

Es sollte kein Gesetz zur Vergabe der Fördermittel eingeführt werden.

3.5.3.2. Stiftung

Eine öffentliche-rechtliche Stiftung entsteht durch einen schriftlichen Stiftungsakt durch eine natürliche oder juristische Person des privaten oder öffentlichen Rechts.³⁵⁰ Ihre Gründung durch eine juristische Person des öffentlichen Rechts erfolgt durch Hoheitsakt, zumeist durch Gesetz oder mittels Verwaltungsakt aufgrund eines Gesetzes.³⁵¹ Als Organisationsform der mittelbaren Staatsverwaltung können rechtsfähige Stiftungen des öffentlichen Rechts dem Bund, einem Bundesland oder einer Kommune zugeordnet werden.³⁵² Eine öffentlich-rechtliche Stiftung für den Ausgleich der regionalen Belastungen durch ein Endlager für hochradioaktive Abfälle ließe sich durch ein entsprechendes Bundesgesetz, welches einen Hoheitsakt des Bundes darstellen würde, gründen. Dies könnte gemeinsam mit dem Standortgesetz gem. § 20 Abs. 2 in einem Mantelgesetz erfolgen.³⁵³

3.5.3.3. Gesetzesänderung zur Fortführung der Regionalkonferenz?

Denkbar wäre es, zur weiteren Begleitung der Standortvereinbarung über den Zeitpunkt der Standortentscheidung hinausgehend die Regionalkonferenz der Standortregion fortzuführen.

Im Reflexionsworkshop wurde diskutiert, ob und wie eine Novelle des StandAG notwendig wäre, um die fortlaufende Rolle der Regionalkonferenz nach der Standortentscheidung zu regeln. Vorschläge beinhalteten unter anderem eine Anpassung von § 10, um eine weiterführende Beteiligung der Regionalkonferenz zu ermöglichen. Allerdings gab es Bedenken, dass eine solche Änderung problematisch sein könnte, wenn sie zu unklaren Aufgaben und Verantwortlichkeiten führt.

Allerdings bestehen auch grundsätzliche Zweifel, ob genau dieses Format geeignet und notwendig ist, um den Einfluss der Bevölkerung vor Ort auf die Umsetzung und ggf. auch eine Neujustierung

³⁴⁸ Frotscher/Kramer, Rn. 786.

³⁴⁹ Frotscher/Kramer, Rn. 787.

³⁵⁰ Von Campenhausen/Stumpf in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 40; Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 87, Rn. 28.

³⁵¹ Mehren, in: Schauhoff/Kirchhain (Hrsg.), Handbuch der Gemeinnützigkeit, § 3, Rn. 5; Korte, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 87, Rn. 16; von Campenhausen/Stumpf in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 40.

³⁵² Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht II, § 87, Rn. 19 ff.; von Campenhausen/Stumpf in: Richter (Hrsg.), Stiftungsrecht, § 13, Rn. 28.

³⁵³ Vgl. BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Rn. 586.

der Standortvereinbarung bei signifikantem Bedarf sicherzustellen. Es könnten auch Gründe dafür sprechen, für eine vergleichbare Beteiligungsintensität andere Formen zu finden.

Für eine weitergehende Sicherung des partizipativen Einflusses sprechen gute Gründe.³⁵⁴ Das betrifft z.B. die zielgenaue Förderung der Regionalentwicklung, die abgehoben von gebietskörperschaftlichen Zuständigkeiten richtigerweise primär als Raumentwicklung zu verstehen ist.³⁵⁵ Monitoring und Evaluierung können ergeben, dass im zeitlichen Wandel andere Gebietskörperschaften bzw. Förderadressaten einzubeziehen sind als der Kreis der ursprünglichen Unterzeichner der Standortvereinbarung. Dies könnte leichter von einem unabhängigen begleitenden Gremium angestoßen werden. Denn die Gebietskörperschaften, die die Standortvereinbarung unterschrieben haben und davon profitieren, haben kein Interesse an der Veränderung des Fördergebietes und einer Schmälerung der bisherigen Förderung zu Gunsten anderer. Auch bei einer Integration von Mitbestimmungs- und Kontrollelementen in einer oder mehreren der Umsetzung der Standortvereinbarung gewidmeten Institutionen dürfte der Einfluss und der Impuls für grundsätzliche Änderungen eingeschränkt sein.

Exakt der gleiche Zuschnitt in Größe und Qualität dürfte nicht erforderlich sein, um einen begleitenden und kontrollierenden Einfluss der Bevölkerung auf etwaigen Änderungsbedarf der Standortvereinbarung in der Umsetzung institutionell zu sichern. Immerhin ist die Regionalkonferenz für andere Zwecke als Ganzes eingeführt worden und die Vorarbeiten und die Beteiligung an der Standortvereinbarung sind nur ein Nebenzweck.

3.5.3.4. Anerkennung

Fraglich ist, ob aus Gründen der Anerkennung ein zusätzliches Gesetz neben dem Gesetz über die Standortentscheidung wünschenswert wäre. Im Reflexionsworkshop wurde hervorgehoben, dass es „ein schönes Signal“ wäre, wenn der Abschluss der Standortvereinbarung durch ein Parlamentsgesetz erfolgen würde. Allerdings dürfte der „Wert“ der Anerkennung nicht an das Inkrafttreten eines Standortvereinbarungs- oder Standortvereinbarungsumsetzungs-Gesetz gebunden sein.

Wichtiger dürften die Wahrnehmung der Standortregion und ihrer Bevölkerung, Geste und Botschaft sein, die einen Belastungsausgleich – die Standortvereinbarung im engeren Sinne – ergänzen würden.³⁵⁶

Wenn eine besondere Befassung oder Kenntnisaufnahme des Bundestages gewünscht wäre, könnte ein wertschätzender, Anerkennung und Dankbarkeit ausdrückender Text sowohl in Form einer Entschließung des Bundestages³⁵⁷ oder in Gestalt einer in der bundesrepublikanischen Gesetzgebung eigentlich unüblichen – dafür aber besonders auffälligen und daher eindrücklichen – Präambel³⁵⁸ niedergelegt werden, die dem Gesetz über die Standortentscheidung vorangestellt wird.

³⁵⁴ Vgl. oben 3.4.4.1.

³⁵⁵ Smeddinck, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 27 f.

³⁵⁶ Auch Besuche von Spitzenpolitiker*innen können eine Geste der Anerkennung darstellen, dpa, Tagesspiegel v. 20.07.2023.

³⁵⁷ Vgl. 3.5.3.4.1.

³⁵⁸ Vgl. 3.5.3.4.1.2. Eingehend: Kluth, in: Kluth/Krings (Hrsg.), § 1 Rn. 102; Hill/Fliegener 1988; zu den historischen Hintergründen, auf Präambeln zu verzichten: Schneider, Rn. 324 f.

3.5.3.4.1. EntschlieÙung

In EntschlieÙungen wird die Auffassung des Bundestages zu politischen Fragen zum Ausdruck gebracht und/oder die Bundesregierung zu einem bestimmten Verhalten aufgefordert. EntschlieÙungen sind rechtlich nicht verbindlich, sondern von politischer Bedeutung.

Mit einer EntschlieÙung könnte in einem herausgehobenen Akt symbolisch die Entscheidung über die Realisierung und die Bereitschaft zur Aufnahme eines Endlagers in der Standortregion „honoriert“ werden.

3.5.3.4.2. Präambel

Dem gleichem Zweck würde auch eine Präambel dienen.

Ein Gesetzesvorspruch für das Gesetz über die Standortentscheidung könnte lauten:

„In Anerkennung der besonderen Belastung, die die Aufnahme eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle in der Standortregion X im Dienste der Bundesrepublik Deutschland und ihrer Bevölkerung bedeutet, wird die Standortentscheidung mit einem Ausgleich flankiert, der in der Standortvereinbarung näher und in gegenseitigem Einvernehmen bestimmt wird. Der Belastungsausgleich soll auch den Dank gegenüber der Bevölkerung vor Ort ausdrücken.“

Die Präambel wäre ebenfalls vom Bundestag zu beschließen, erforderlichenfalls mit der Zustimmung des Bundesrates.³⁵⁹

3.5.3.4.3. Auflösende Bedingung

Eine auflösende Bedingung, dass der in der Standortvereinbarung festgelegte Belastungsausgleich nur bei Erteilung der Plangenehmigung über ein Endlager fortgeführt wird, könnte unter die Schlussvorschriften des Gesetzes über die Standortentscheidung aufgenommen werden. Eine Bestimmung, nach der der Eintritt oder der Wegfall einer Vergünstigung oder einer Belastung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängig gemacht wird, gehört zur Grundausrüstung verwaltungsrechtlichen Handelns (vgl. § 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG).

Die Realisierung des Endlagers ist der rechtfertigende Grund für den Belastungsausgleich. Ohne Umsetzung des Projekts kommt es auch nicht zu weiteren Belastungen, die ausgeglichen werden müssten.

3.6. Annex: Inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung i.e.S. und mögliche Regelungsbereiche

Die inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung ist Grundlage für die Umsetzung der Standortvereinbarung in einem weiteren Verfahrensschritt. Es gilt daher vor Beginn des Erarbeitungs- und Verhandlungsprozesses der Standortvereinbarung grundlegende Regelungsgegenstände sowie verschiedene Regelungsalternativen zu identifizieren, auf ihre rechtliche Zulässigkeit zu prüfen sowie diesbezüglich Handlungsempfehlungen zu unterbreiten. An dieser Stelle können die Forschenden bereits einige Punkte exemplarisch herausstellen. Die folgend gemachten Ausführungen erfolgen aufgrund der im Laufe des Forschungsvorhaben gewonnenen

³⁵⁹ Schneider, Rn. 326.

Erkenntnisse, die es aus Sicht der Forschenden Wert sind, aufgeführt zu werden. Sie haben keinen abschließenden Charakter, sondern dienen einer ersten Orientierung und zeigen vielmehr die Vielfalt der Regelungsoptionen auf.

3.6.1. Regelungsbereiche und Regelungsinhalte der Standortvereinbarung

Eine inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung ist aufgrund der gesetzgeberischen Konzeption nicht vorgegeben. Weitergehende, insbesondere methodische Erwägungen werden im Gesetz und der Gesetzesbegründung nicht genannt. Nach Ansicht der Endlagerkommission soll die Standortvereinbarung dem dauerhaften Ausgleich der Belastungen durch den Bau des Endlagers und den Transport der Behälter dienen.³⁶⁰ Auch wenn der Gesetzgeber diesen Zweck weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung nennt, so erhielt auch dieser Zweck durch die Aufnahme der Standortvereinbarung mit der Gesetzesnovellierung 2017 Einzug in das Gesetz.³⁶¹ In Ermangelung weiterer Hinweise und aufgrund des eindeutigen Zusammenhangs zwischen der Standortvereinbarung und dem Abschlussbericht der Endlagerkommission kann davon ausgegangen werden, dass die Standortvereinbarung mithin einen Belastungsausgleich bezweckt und ihr dadurch eine Befriedungsfunktion zukommen könnte. Die Standortvereinbarung ist letztlich ein Mechanismus zur Herstellung von Gerechtigkeit.³⁶² Ob sich dadurch eine NIMBY-Reaktion³⁶³ während des Standortsuchprozesses und der Standortentscheidung verhindern oder zumindest vermindern lässt, ist offen.

Im Zusammenhang mit Endlagerstätten für radioaktive Abfälle werden Kompensationen als eine Form der „Schadensbegrenzung“ bezeichnet, die Ängste und negative finanzielle Auswirkungen ausgleichen sollen.³⁶⁴ Nach *Hamacher* liegt bei der Suche nach einem Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle eine asymmetrische Kosten-Nutzen-Verteilung zwischen der Gesamt- und Standortbevölkerung bei dem Vorhaben vor.³⁶⁵ *Steinberg* spricht sich bei Pareto-optimalen Entscheidungen für eine über die Ausgleichsmaßnahmen des Fachplanungsrechts hinausgehende Kompensation aus, die eine Art Schmerzensgeld oder eine Art Anerkennung und Genugtuung für eine Beeinträchtigung von Lebensqualität darstellt.³⁶⁶ Grundsätzlich ist auch dem Umweltrecht die Anreizsetzung durch Geld als Regulierungsmechanismus nicht fremd.³⁶⁷ Der Standortvereinbarung kommt in Ermangelung anderer derartiger Kompensationsmechanismen ein Alleinstellungsmerkmal und eine Pionierrolle zu.

Als Grundlage für einen frühen Diskurs über ein tragfähiges und rechtssichereres Ausgleichskonzept für den Endlagerstandort müsste zunächst eine detaillierte Darstellung der Ausgangssituation erfolgen.

³⁶⁰ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46.

³⁶¹ Vgl. Smeddinck/Willmann, EurUP 2014, S. 102 ff.

³⁶² Smeddinck, Standortvereinbarung, S. 19 ff.; Sierra, Kompensationen, S. 93 ff., beide in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?

³⁶³ NIMBY meint „Not in my backyard“; Di Nucci, in: Brunnengräber (Hrsg.), Problemfälle Endlager, S. 120.

³⁶⁴ Di Nucci, in: Brunnengräber (Hrsg.), Problemfälle Endlager, S. 130; Zu Paradigmata der Kompensationsansprüchen aus ethischer Sicht: Ott, Kompensationen, S. 73 ff.; auch Sierra, Kompensationen, S. 99.; siehe auch Smeddinck, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), „Freiwilligkeit“ bei der Realisierung eines Endlagers für Atommüll – Zu Kompensationen ohne Beeinträchtigung konkreter Rechtspositionen, S. 82 ff.; Zu der ökonomischen Theorie und Wirkung von Kompensationen auch Oberholzer-Gee, Die Ökonomik des St. Florianprinzips, S. 111 ff.

³⁶⁵ Hamacher, S. 422 f.

³⁶⁶ Steinberg, ZUR 2011, S. 340, 350.

³⁶⁷ Kluth, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, § 1, Rn. 170.

3.6.1.1. Ausgangssituation: Potenzielle Belastungen und Auswirkungen

Zunächst müssten potenzielle Belastungen des Endlagerstandortes durch Bau und Betrieb des Endlagers für hochradioaktive Stoffe sowie den Transport der Behälter herausgearbeitet und kategorisiert werden. Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass es zu negativen Effekten während der Bau- und Betriebsphase an dem finalen Endlagerstandort kommen wird.³⁶⁸ Im Hinblick auf potenzielle Belastungen des Endlagerstandortes ist die Unterscheidung zwischen „allgemeinen Belastungen“ und „endlagerspezifischen Belastungen“ sachdienlich. Allgemeine Belastungen sind solche Belastungen, die bei großen Infrastrukturvorhaben während der Bau- und Betriebsphase üblicherweise auftreten. Dazu zählen beispielsweise Baulärm, ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, Erschütterungen, Entzug des Eigentums, Verschlechterung der Luftqualität durch erhöhtes Verkehrsaufkommen sowie statische Schäden an Gebäuden durch Bohrungen und die untertägige Bautätigkeit.

Endlagerspezifische Belastungen sind derartige ökonomische, umweltbezogene und soziale Auswirkungen, die speziell bei diesem Infrastrukturvorhaben erwartbar sind oder erwartbar sein könnten. Ein Kernelement und damit elementarer Bestandteil weiterer Belastungen könnte sich bereits daraus ergeben, dass die Region nach Abschluss des Standortauswahlverfahrens de facto „Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle“ in der Bundesrepublik Deutschland ist. Diese begriffliche Zuschreibung könnte einen potenziellen Imageverlust für die Region bewirken, der wiederum weitere Folgen nach sich ziehen könnte. Die zuvor genannten Belastungen könnten sich auch wirtschaftlich auf landwirtschaftliche Betriebe sowie die Tourismus- und Gastronomiewirtschaft auswirken. So sind ein vermindertes Kaufinteresse an landwirtschaftlichen Produkten, die an der Erdoberfläche direkt „über“ den untertägig eingelagerten hochradioaktiven Abfällen angebaut werden, ebenso denkbar wie eine Verringerung bei der Anzahl der Hotelübernachtungen und damit auch ein verminderter Gastronomiebetrieb in der Region.³⁶⁹ Es ist im aktuellen Zeitpunkt fraglich, inwiefern sich durch den unmittelbaren Betrieb des Endlagers für hochradioaktive Abfälle Einnahmen für die kommunale Gebietskörperschaft durch Gewerbesteuern ergeben werden, sodass Parallelen zu anderen großen Industrie- und Infrastrukturanlagen nicht unmittelbar hergestellt werden können.

Eine weitere endlagerspezifische Belastung könnte eine allgegenwärtige und abstrakte Gefahr durch radioaktive Kontamination der Region beispielsweise durch Leckagen oder Korrosion der Behälter sein.³⁷⁰ Generell könnten sich auch eine erhöhte Medienpräsenz und vermehrt stattfindende Protestaktionen in der Region einstellen.³⁷¹ Auch Umsiedlungsmaßnahmen für den Bau der Oberflächenanlagen sind aufgrund des Primats der Sicherheit denkbar.³⁷² Des Weiteren könnte auch der Transport der Behälter in die Endlagerregion unter erhöhten Sicherheitsbedingungen eine endlagerspezifische Belastung darstellen.

³⁶⁸ Vgl. Ott/Sierra, TATuP 2022, S. 44, 46; Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46; AkEnd, Abschlussbericht, S. 55.

³⁶⁹ Vgl. Scharpf, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 54 ff.

³⁷⁰ Siehe auch weitergehende Literatur: Zur psychischen Belastung und Emotionen siehe Smeddinck, in: Smeddinck (Hrsg.), Recht, Atommüll und Emotionen, S. 124 ff.; zur Angst vor Gesundheitsrisiken auch Hamacher, S. 426.

³⁷¹ Vgl. Ott/Riemann, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, S. 52 f.

³⁷² Umsiedlungsmaßnahmen sind auch im Kontext anderer Industrie- oder Infrastrukturvorhaben, die mit erheblichen Erdbewegungen einhergehen, bekannt; siehe dazu: Kost/Döring, ZfU 2017, S. 183, 192 ff.; Berkner et al., Braunkohleplanung und Umsiedlungsproblematik, S. 47 ff.

Die Grenzen zwischen den allgemeinen Belastungen und den endlagerspezifischen Belastungen³⁷³ sind fließend. So ist beispielsweise die Bildung von Rissen oder statischen Mängeln in Gebäuden möglicherweise aufgrund der massiven untertägigen Bautätigkeit als endlagerspezifische Belastung zu kategorisieren. Aufgrund erheblicher Schwierigkeiten des betroffenen Hauseigentümers hinsichtlich der Darlegung der Kausalität³⁷⁴ bei Ansprüchen nach §§ 823 Abs. 1, 2 Bürgerliches Gesetzbuch könnte die Standortvereinbarung ein Monitoring der Gebäude vor Baubeginn festschreiben und dadurch eine Beweiserleichterung für alle Eigentümer von Immobilien in der Region im Zusammenhang mit der Geltendmachung von Ansprüchen ermöglichen.³⁷⁵

Grundsätzlich sind auch positive Auswirkungen denkbar, von denen die Region profitieren könnte. Als Erkenntnisgrundlage bei der Ermittlung dieser Effekte sind die Regionalentwicklungskonzepte und die sozioökonomische Potenzialanalyse dienlich, die auch potenzielle positive Entwicklungen für eine Region aufzeigen.³⁷⁶ Ein solches Beispiel stellt dabei der erhöhte Zuzug von Fachkräften während der Bauphase und der damit verbundene erhöhte Bedarf an Einrichtungen des täglichen Bedarfs dar, dessen positive Auswirkung wesentlich von der konkreten und nachhaltigen Gestaltung dieser Geschehnisse abhängt.³⁷⁷ Entsprechend ist im Kontext der Standortvereinbarung auch zu diskutieren, ob und wie derartige positive Wirkungen, die beispielsweise die Wirtschaft und das soziale Gefüge während der Bauphase stärken, berücksichtigt werden können.

3.6.1.2. Abgrenzung der Standortvereinbarung von anderen Kompensationen

In diesem Prüfschritt ist eine Abgrenzung der Standortvereinbarung von anderen gesetzlichen Kompensations- und Ausgleichsmechanismen vorzunehmen. Die Abgrenzung dient der Verdeutlichung des Kontextes der Standortvereinbarung und hat eine Klarstellungs- und Abgrenzungsfunktion. Auch geht damit die Verhinderung einer Vorabbindung der Genehmigungsbehörde durch Regelungen der Standortvereinbarung einher. Diese könnte sich beispielsweise daraus ergeben, dass die Standortvereinbarung naturschutzrechtliche Ausgleichsmechanismen festschreibt, deren Umsetzung mit naturschutzrechtlichen Maßnahmen der Genehmigung nach § 9b Abs. 1a AtG kollidiert.

Ein wesentliches Element bei der Betrachtung der Ausgangssituationen sind bereits bestehende, gesetzlich normierte Ausgleichsmechanismen. Zum einen existieren verschiedene zivilrechtliche Ansprüche, zum anderen kann das Rechtsinstrument der Enteignungsentschädigung relevant werden. Dabei ist die Enteignungsentschädigung im Kontext der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle während des Standortauswahlverfahrens für Erkundungsmaßnahmen i.S.d. § 12 gemäß §§ 9d Abs. 2, 9e Abs. 3 AtG sowie im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren gemäß §§ 9d Abs. 1, 9e Abs. 3 AtG relevant. Weiter besteht auch ein Schutz vor Belastungen während der

³⁷³ Zu Anspruchsgrundlagen für einen möglichen Ausgleichsanspruch eines Anspruchstellers bei endlagerspezifischen Belastungen siehe Scharpf, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), *Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?*, S. 55 ff.

³⁷⁴ Wagner, in: MüKo BGB, § 823, Rn. 90.

³⁷⁵ Die Wirkung einer solchen Maßnahme ist nicht unerheblich und lässt sich mit den bekannten Konstellationen der Beweislastumkehr oder Mechanismen des Verbraucherschutzes vergleichen. Die Ermittlung des Status quo bildet auch ein wesentliches Element bei den Konzepten zur Regionalentwicklung sowie der sozioökonomischen Potenzialanalysen.

³⁷⁶ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 352 f.

³⁷⁷ Denkbar sind beispielsweise Konzepte zur nachhaltigen Gebäudenutzung, die beginnend mit der Bauphase über die Einlagerung bis zum Verschluss des Endlagers variieren können.

Bauphase, beispielsweise vor Lärm sowie Erschütterungen. Die Verminderung dieser Auswirkungen lässt sich über Nebenbestimmungen zur atomrechtlichen Genehmigung erreichen.

Auch ist eine Abgrenzung von dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a AtG erforderlich. Das Standortauswahlverfahren endet in § 20 Abs. 2 mit der Entscheidung über die Annahme des Standortvorschlages durch Bundesgesetz. Gemäß § 20 Abs. 3 ist die Standortentscheidung für das sich anschließende Genehmigungsverfahren nach § 9b Abs. 1a Atomgesetz (AtG) verbindlich. Diese Textpassage im Standortauswahlgesetz gilt als Ausdruck der Verzahnung beider Verfahren.³⁷⁸ Nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes ist die Exekutive an diese Entscheidung gebunden.³⁷⁹ Mit der Einführung des Standortauswahlverfahrens wurde das Planfeststellungsverfahren, welches für die Anlagen des Bundes zur Endlagerung radioaktiver Abfälle vor dem Jahr 2013 vorgesehen war, durch die Standortfestlegung durch Bundesgesetz und das daran anschließende atomrechtliche Genehmigungsverfahren ersetzt.³⁸⁰ Das Standortauswahlgesetz stellt in § 20 Abs. 3 S. 2 fest, dass auf Grundlage dieser Entscheidung die Eignung des Vorhabens im Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen ist.³⁸¹ Eine Bindungswirkung besteht somit lediglich bezüglich der Standortentscheidung. Das atomrechtliche Genehmigungsverfahren stellt gemäß § 9b Abs. 1a S. 4 AtG die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf alle von ihm berührten öffentlichen Belange fest. Gemäß § 9b Abs. 1a S. 2 AtG darf die Genehmigung nur bei Erfüllung der Voraussetzungen des § 7 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 und 5 AtG erfolgen. § 9b Abs. 1a S. 3 AtG normiert Versagungsgründe für die atomrechtliche Genehmigung.

Die atomrechtliche Genehmigung hat eine beschränkte Konzentrationswirkung.³⁸² Gemäß § 9b Abs. 1a S. 4 AtG sind neben der Genehmigung andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen, nicht erforderlich, mit Ausnahme von wasserrechtlichen Erlaubnissen und Bewilligungen sowie der Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens nach den Vorschriften des Berg- und Tiefspeicherrechts. Gemäß § 17 Abs. 1 S. 2 und 3 AtG können Nebenbestimmungen zur atomrechtlichen Genehmigung erlassen werden. Diese können als Auflagen i.S.v. § 36 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)³⁸³ neben der Genehmigung erteilt werden. Ein baulich-technischer wie auch organisatorischer Aussagegehalt ist möglich.³⁸⁴ Denkbar sind derartige Schutzauflagen gegen Baulärm oder Erschütterungen während der Bau- und Einlagerungsphase. Auch sind Kompensationen über das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)³⁸⁵ möglich. Dieses normiert in §§ 14 ff. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Etwaige Ausgleichsmaßnahmen könnten nach Vorliegen der Voraussetzungen über die Konzentrationswirkung der atomrechtlichen Genehmigung in das Verfahren Einzug halten. Des Weiteren sind abhängig von den Gegebenheiten an dem Endlagerstandort weitere Maßnahmen

³⁷⁸ BT-Drs. 18/11398, S. 64 f.

³⁷⁹ Hofmann, in: Smeddinck (Hrsg.), StandAG Kommentar, § 20 Rn. 44.

³⁸⁰ BT-Drs. 17/13471, S. 31.

³⁸¹ Vgl. auch BT-Drs. 18/11398, S. 64 f.; Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 266.

³⁸² Vgl. auch John, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, § 9b AtG, Rn. 16.

³⁸³ Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23.01.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 04.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344).

³⁸⁴ Roller, in: Frenz (Hrsg.), Atomrecht, § 17 AtG, Rn. 13 ff.; vgl. auch Scharpf, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 56.

³⁸⁵ Gesetz über Naturschutz- und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz, BNatSchG), vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 08.12.2022 (BGBl. I S. 2240) geändert worden ist.

nach BNatSchG denkbar.³⁸⁶ So ist beispielsweise bei der nach dem Standortauswahlgesetz für den Standortvorschlag vorgesehenen Umweltverträglichkeitsprüfung gemäß § 18 Abs. 3 durch die BGE gemäß § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UVPG³⁸⁷ als Teil des Umweltberichtes die Beschreibung der geplanten Maßnahmen vorgesehen, mit denen das Auftreten erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen des Vorhabens ausgeschlossen, vermindert oder ausgeglichen werden soll. Zudem ist eine Beschreibung geplanter Ersatzmaßnahmen auszuführen. Dabei sind die herausgestellten verbleibenden Risiken des Vorhabens durch den Vorhabenträger zu bewerten, um gleichwertige Kompensationsmaßnahmen ermitteln und anbieten zu können.³⁸⁸ Derartige Beeinträchtigungen der Umwelt werden im Genehmigungsverfahren konkret herausgestellt und in einem zweiten Schritt muss der Vorhabenträger darauf bezogene Maßnahmen umsetzen.

Die nach § 9b Abs. 1a S. 4 AtG von der Konzentrationswirkung ausgeschlossenen Genehmigungen betreffen wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen sowie das Zulassungsverfahren nach Berg- und Tiefspeicherrecht. Letzteres unterliegt nicht der Konzentrationswirkung des § 9b Abs. 1a S. 4 AtG. Gemäß § 23d Nr. 3 AtG ist das BASE im Benehmen mit der zuständigen Bergbehörde des Landes für die Erteilung der bergrechtlichen Zulassung zuständig. Eine Anlage zur untertägigen Lagerung von hochradioaktiven Abfällen unterliegt gemäß § 126 Abs. 3 Bundesberggesetz (BBergG)³⁸⁹ i.V.m. §§ 52 Abs. 2a, 57c BBergG i.V.m. § 6 UVPG und Anlage 1, Nr. 11.2 zum UVPG der obligatorischen Rahmenbetriebsplanpflicht. Der Rahmenbetriebsplan bedarf dabei gemäß § 52 Abs. 2a BBergG der Zulassung nach Maßgabe der §§ 57a bis 57b BBergG durch Planfeststellung. Gemäß § 57b Abs. 3 S. 2 BBergG wird dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren der Vorrang eingeräumt. Daraus ergibt sich, dass aufgrund einer formellen Konzentrationswirkung über die Zulassung des Rahmenbetriebsplanes im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren entschieden wird und keine Zulassung im Planfeststellungsverfahren erfolgt.³⁹⁰

Wasserrechtliche Erlaubnisse und Bewilligungen sind ebenfalls gemäß § 9b Abs. 1a S. 4 AtG von der Konzentrationswirkung ausgeschlossen. Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)³⁹¹ findet gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 1 WHG für oberirdische Gewässer und gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 WHG für das Grundwasser Anwendung. Dabei bedarf die Gewässernutzung der Erlaubnis oder der Bewilligung, §§ 9, 10 Abs. 1 WHG. Bei einem unterirdischen Endlager für hochradioaktive Abfälle sind verschiedenste Gewässernutzungen i.S.d. § 9 WHG möglich. Über die Erteilung der Erlaubnis bei Verfahren, in denen ein bergrechtlicher Betriebsplan die Benutzung von Gewässern vorsieht, entscheidet gemäß § 19 Abs. 2 WHG die Bergbehörde. Grundsätzlich ist die Entscheidung im Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde zu treffen, § 19 Abs. 3 WHG. Gemäß § 23d Nr. 5 AtG ist für die Erteilung von wasserrechtlichen Erlaubnissen oder Bewilligungen im

³⁸⁶ Auch Maßnahmen nach § 34 Abs. 5 BNatSchG, § 44 Abs. 5 S. 3 BNatSchG, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG könnten in Betracht kommen.

³⁸⁷ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.03.2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

³⁸⁸ Kment, in: Beckmann/Kment (Hrsg.), UVPG/UmwRG, § 16 UVPG, Rn. 25.

³⁸⁹ Bundesberggesetz (BBergG) vom 13.08.1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 34 des Gesetzes vom 22.03.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88) geändert worden ist.

³⁹⁰ So auch Mann, in: Kühne/von Hammerstein/Keienburg/Kappes/Wiesendahl (Hrsg.), Bundesberggesetz Kommentar, § 126, Rn. 45 f.; für ein Planfeststellungsverfahren über die Zulassung des Rahmenbetriebsplanes siehe Boldt/Weller (Hrsg.), Ergänzungsband zum Kommentar BBergG, 1. Auflage, § 57b, Rn. 10; im Fall eines Planfeststellungsverfahrens wäre über § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG auch eine angemessene Entschädigung in Geld möglich, dazu: Wysk, in: Kopp/Ramsauer (Hrsg.), VwVfG Kommentar, § 74, Rn. 170 f.

³⁹¹ Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz, WHG) vom 31.07.2009 (BGBl. I S. 2585).

atomrechtlichen Genehmigungsverfahren das BASE im Benehmen mit der zuständigen Wasserbehörde zuständig. Das WHG normiert in den §§ 96 ff. Entschädigungspflichten, die auf verschiedene Tatbestände innerhalb des Gesetzes Bezug nehmen. Im vorliegenden Kontext könnten dabei insbesondere Entschädigungen nach § 14 Abs. 3, 5 WHG oder § 91 WHG Bedeutung erlangen.

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2³⁹²:

Die Thematik der Abgrenzung der kompensatorischen Maßnahmen von bereits bestehenden gesetzlichen Mechanismen zeigt sich auch bei dem Endlagersuchverfahren in der Schweiz. Entsprechend ist hier ein Blick auf die Fallstudie über die Schweiz dienlich.³⁹³ Dort werden drei Begrifflichkeiten im Kontext eines Belastungsausgleichs verwendet: Abgeltungen, Kompensationen, Schadenersatz. Im aktuellen Suchverfahren definiert der Sachplan geologische Tiefenlager in Abgrenzung zum Schadenersatz und Kompensationsmaßnahmen die Begriffe wie folgt: *„Für Abgeltungen gibt es keine Rechtsgrundlage. Aufgrund der Erfahrungen im In- und Ausland ist davon auszugehen, dass eine Standortregion Abgeltungen erhalten wird. Der Konzeptteil sorgt dafür, dass die Festlegung von Abgeltungen transparent und nicht losgelöst vom Sachplanverfahren verläuft. So sollen Abgeltungen in Etappe 3 ausgehandelt und von den Entsorgungspflichtigen erst geleistet werden, wenn eine rechtskräftige Rahmenbewilligung vorliegt. Damit wird eine Standortregion für eine Leistung abgegolten, welche sie für die Lösung einer nationalen Aufgabe leistet. Für die Verteilung und Verwendung der Abgeltungen erarbeitet die Standortregion Vorschläge zuhanden der betroffenen Kantone und Gemeinden der Standortregion.“*³⁹⁴ Dabei sind Abgeltungen unabhängig von etwaigen Schäden.³⁹⁵ Die Rechtsordnung in der Schweiz kennt den Begriff der „Abgeltungen“ nicht im Kontext von Infrastrukturanlagen von nationaler Bedeutung.³⁹⁶

In Abgrenzung dazu werden Kompensationsmaßnahmen nach dem Sachplan geologische Tiefenlager *„ergriffen, wenn durch Planung, Bau oder Betrieb des geologischen Tiefenlagers negative Auswirkungen auf eine Region festgestellt werden. Die Kompensationsmassnahmen werden in Zusammenarbeit mit der Standortregion und dem Standortkanton erarbeitet, vom BFE genehmigt und von den Entsorgungspflichtigen finanziert.“*³⁹⁷ Der Begriff der Kompensationen wurde bereits bei der Überarbeitung des Atomgesetzes durch die Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle (EKRA) thematisiert und auf die Erfahrungen aus dem Projekt Wellenberg bezogen.³⁹⁸ Nach Ansicht von Ecoplan können Kompensationsmaßnahmen nach dem Sachplan geologische Tiefenlager nur dann ein zweckmäßiges Konzept sein, wenn man davon ausgehe, dass Schäden feststellbar, messbar und dem geologischen Tiefenlager kausal zugeordnet werden können.³⁹⁹

³⁹² Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

³⁹³ Siehe Fallstudie über das geologische Tiefenlager in der Schweiz, Kapitel 4.1.2.

³⁹⁴ BFE, Sachplan geologische Tiefenlager, S. 89.

³⁹⁵ Ecoplan, S. 5.

³⁹⁶ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 147; Schweizerische Eidgenossenschaft, Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers, S. 10f.

³⁹⁷ BFE, Sachplan geologische Tiefenlager, S. 91.

³⁹⁸ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 142.

³⁹⁹ Ecoplan, S. 3 f.

Weitere gesetzliche Ansprüche nennt der Sachplan geologische Tiefenlager nicht. Neben den Abgeltungen und Kompensationen bestehen in der Rechtsordnung der Schweiz andere gesetzliche Entschädigungsregelungen, wie z.B. die enteignungsrechtliche Entschädigung nach Artikel 51 KEG, Entschädigungen für den Wertverlust von Immobilien gemäß Art. 684 ZGB sowie Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach den jeweils einschlägigen Umweltschutzgesetzen.⁴⁰⁰ Von einer gesetzlichen Regelung im Kontext des neuen Kernenergiegesetzes wurde auch aufgrund einer Präjudizwirkung für andere große Infrastrukturvorhaben abgesehen.⁴⁰¹ Eine derartige Zwangsabgabe könnte grundsätzlich über die Gesetzgebungskompetenz des Bundes normiert werden.⁴⁰² Generell wurde diese Thematik in der Schweiz diskutiert. So verlangte eine parlamentarische Initiative vom 11.02.2013 unter anderem eine Aufnahme eines Schadenersatzes in das Kernenergiegesetz für Schäden, die in Endlagern für radioaktive Abfälle entstanden sind oder entstehen werden.⁴⁰³

Mithin ergibt sich aus der Fallstudie, dass durch die Definition von Abgeltungen und Kompensationen ein eigener Ausgleichsmechanismus im Kontext der Entsorgung radioaktiver Abfälle neben gesetzlichen Ausgleichs- und Ersatzansprüchen etabliert wurde.⁴⁰⁴ Entsprechend ist auch die konkrete Ausgestaltung des gestuften Verhandlungsprozesses einzigartig.

Wesentliche Elemente sind dabei auch die Art des Verteilungsmechanismus sowie die Sicherung der langfristigen Verwendung der finanziellen Mittel. In diesem Zusammenhang wird die Gründung einer Stiftung genannt.⁴⁰⁵ Die Höhe der bereitstehenden Gelder für die Abgeltungen ist Gegenstand des Aushandlungsprozesses in der Abgeltungskommission.⁴⁰⁶

3.6.1.3. Regelungsbereiche der Standortvereinbarung

Die Überlegungen zu den Regelungsbereichen der Standortvereinbarung sind wesentliche Grundlage für die rechtliche Zulässigkeit und der Umsetzbarkeit. Grundsätzlich sind verschiedenste Regelungsgegenstände in Betracht zu ziehen. Für die Darstellung und Diskussion verschiedener Regelungsbereiche bietet sich die Abbildung verschiedener Module an:

⁴⁰⁰ Schweizerische Eidgenossenschaft, Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers, S. 11 ff.

⁴⁰¹ Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 142; Schweizerische Eidgenossenschaft, Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers, S. 16.

⁴⁰² Jordi, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), S. 147.

⁴⁰³ Nationalrat Schweiz, Parlamentarische Initiative Nr. 12.411 n, S. 2.

⁴⁰⁴ Dies bestätigt auch Ambühl, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024 „Atomabfälle - Schweizer Erfahrungen“.

⁴⁰⁵ BFE, Sachplan geologische Tiefenlager - Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zu Etappe 2 „Auswertungsbericht“, S. 181.

⁴⁰⁶ Siehe Fallstudie über das geologische Tiefenlager in der Schweiz, Kapitel 4.14. und 4.15.

Abbildung 3: Regelungsbereiche der Standortvereinbarung

Obligatorische Regelungsbereiche	Formale Festsetzungen	Weitere Regelungsbereiche	Ausgeschlossene Regelungsbereiche
• Räumlicher Geltungsbereich / Förderungsregion • Ziel/Zweck • Grundsätze • Wissenschaftliche Grundlagen • Parteien • Kriterien für die kompensatorischen Maßnahmen • Umfang der kompensatorischen Maßnahmen • Phasen der kompensatorischen Maßnahmen • Verteilungsmechanismus der Leistung • Umsetzung der Standortvereinbarung	• Auflösende Bedingungen • Gerichtsstand • Durchsetzbarkeit und Leistungsstörung • Rechtsschutz/Mediation	• Weitergehende Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen • Mitgestaltung der Oberflächenanlagen des geologischen Tiefenlagers • Wissenserhalt/-transfer	• Zuständigkeiten nach Bundes- oder Landesrecht • Bestehende kommunalrechtliche Bereiche • Gesetzliche Ausgleichsmechanismen

Quelle: Eigene Darstellung

3.6.1.3.1. Obligatorische Regelungsbereiche

Obligatorische Regelungsbereiche sind das Kernelement der Standortvereinbarung. Dabei handelt es sich um jene inhaltlichen und formalen Regelungsbereiche, die aus jetziger Perspektive *essentialia negotii*⁴⁰⁷ darstellen und wesentlich für einen Belastungsausgleich erscheinen. Diese sind stets in Abgrenzung zu dem atomrechtlichen Genehmigungsverfahren, weiteren kompensationsrechtlichen Regelungen sowie der Rechtsordnung im Gesamten zu betrachten.

3.6.1.3.1.1. Räumlicher Geltungsbereich/ Fördergebiet

Ein wesentlicher Regelungspunkt ist der konkrete räumliche Geltungsbereich beziehungsweise das Fördergebiet der Standortvereinbarung.⁴⁰⁸ Dafür müsste der „Endlagerstandort“ faktisch und begrifflich abgrenzbar sein. Dem räumlichen Geltungsbereich kommt eine Eingrenzungs- und Konkretisierungsfunktion zu. Das Standortauswahlverfahren konkretisiert im Wesentlichen aufgrund von geologischen Kriterien mit zunehmendem Fortgang des Verfahrens ausgehend von der weißen Landkarte der Bundesrepublik Deutschland. In der ersten Phase werden dabei gemäß § 13 Abs. 1 Teilgebiete ermittelt. Teilgebiete sind gemäß § 2 Nr. 18 die nach § 13 zu ermittelnden Gebiete, die günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung hochradioaktiver Abfälle erwarten lassen. Danach werden durch Bundesgesetz gemäß § 15 Abs. 3 Standortregionen bestimmt. Diese sind gemäß § 2 Nr. 19 nach § 14 zu ermittelnden Gebiete, die innerhalb der

⁴⁰⁷ Ellenberger, in: Grüneberg, Christian (Hrsg.), BGB Kommentar, Überbl. v. § 104, Rn. 3.

⁴⁰⁸ Vgl. Sierra/Ott, TATuP 2022, S. 44, 47.

Teilgebiete liegen und die für die übertägige Erkundung zur Ermittlung der in diesen Regionen liegenden möglicherweise geeigneten Endlagerstandorte in Betracht kommen. Mit dem Bundesgesetz nach § 17 Abs. 2 S. 4 StandAG werden Standorte festgelegt. Standorte sind die nach § 16 Absatz 2 zu ermittelnden Gebiete, die innerhalb der Standortregionen liegen und für die untertägige Erkundung zur Ermittlung ihrer Eignung als Endlagerstandort in Betracht kommen. Aufgrund der geologischen Eingrenzung verändert sich auch die übertägige Bezugsgröße. Dies hat jedoch keine Auswirkungen bei der Zusammensetzung der Regionalkonferenzen in der jeweiligen Phase des Verfahrens. Das Standortauswahlgesetz nennt für die Regionalkonferenzen gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 StandAG die Standortregion i.S.d. § 2 Nr. 19 StandAG als geographischen Bezugspunkt. Die gesetzlich vorgegebene Zusammensetzung gemäß § 10 Abs. 2, Abs. 3 StandAG wird mit Fortschritt des Verfahrens nicht modifiziert. Die zum Konsolidierungszeitpunkt durch das Bundesgesetz gemäß § 15 Abs. 3 StandAG festgelegte regionale und kommunale Bezugsgröße „Standortregion“ bleibt über das Verfahren bestehen. In diesem Zeitpunkt mangelt es noch an konkreten Plänen zu der untertägigen Ausweitung des Endlagers, den Oberflächenanlagen, den Konditionierungsanlagen sowie den Transportwegen für die Behälter. Somit werden die Art und Weise der Konzeption der untertägigen Anlage wie auch der Oberflächenanlagen und Transportkorridore zu Beginn der Debatte über die Standortvereinbarung und gegebenenfalls auch im Zeitpunkt konkreter Verhandlungen über die Standortvereinbarung noch nicht final festgelegt sein.

Auf Basis der Festlegung der Standortregionen durch Bundesgesetz gemäß § 15 Abs. 3 erfolgt bei den Vorarbeiten eine erste thematische Befassung mit der regionalen sowie sozioökonomischen Entwicklung der Standortregion. Dabei wird mit wissenschaftlichen Methoden sowohl bei der sozioökonomischen Potenzialanalyse als auch bei den Konzepten zur Förderung der Regionalentwicklung diese räumliche Bezugsgröße betrachtet. Die erstmalige thematische Befassung mit dem räumlichen Bereich der kompensatorischen Maßnahmen ist somit bereits während der Vorarbeiten zu verorten. Bereits mit Festlegung der Standorte für die untertägige Erkundung und insbesondere bei dem finalen Standortvergleich spezifiziert sich die räumliche Ausdehnung des geologischen Gebietes. Dennoch ist für die Diskussion in den Regionalkonferenzen und dem jeweiligen Forum Standortvereinbarung die gesetzliche definierte „Standortregion“ während des Suchverfahrens die relevante Bezugsgröße. Mithin ist eine Divergenz zwischen dem finalen, geologisch festgelegten Endlagerstandort und dem in der Standortvereinbarung genannten räumlichen Geltungsbereich für die kompensatorischen Maßnahmen, welches auf den wissenschaftlichen Erkenntnisgrundlagen der Vorarbeiten basiert, ist aufgrund unterschiedlicher Bezugspunkte innerhalb des Standortauswahlverfahrens möglich.

Während des gestuften Prozesses der Standortvereinbarung kann dies bedeuten, dass Gebietskörperschaften, die in der Regionalkonferenz vertreten waren, nach der finalen Standortfestlegung gemäß § 20 Abs. 2 nach der Regelung des räumlichen Geltungsbereiches der Standortvereinbarung kein Teil oder in geringerer Intensität „betroffener“ Teil des Geltungsbereiches sind und sich dies mithin auf den Umfang der jeweiligen kompensatorischen Maßnahmen auswirkt. Zugleich ist es denkbar, dass eine Gebietskörperschaft, die nicht in der Regionalkonferenz vertreten war, in den räumlichen Geltungsbereich der Standortvereinbarung fällt.

Es ist somit wesentlich, dass bei dem Regelungsbereich räumlicher Geltungsbereich/ „Fördergebiet“ die Vorarbeiten als wissenschaftliche Erkenntnisgrundlage genannt werden, aber zugleich die Möglichkeit der Anpassung des räumlichen Geltungsbereiches geregelt wird. Bereits während des Voranschreitens des Verfahrens sowie durch eine regelmäßig erfolgende Evaluierung ist es dienlich, eine Anpassungsklausel für das Fördergebiet aufzunehmen, die beispielsweise Belastungen durch

das Endlager in weiteren anliegenden kommunalen Gebietskörperschaften oder regionalen Veränderungen miteinbezieht. Ein Beispielsfall sind temporäre Belastungen durch den Transport von Behältern in einer kommunalen Gebietskörperschaft.

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2⁴⁰⁹:

Hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs ergibt sich aus der Fallstudie zur Schweiz⁴¹⁰, dass bei der Verhandlung sowie der Einigung über die Abgeltungen und allfälligen Kompensationen die Standortregion maßgeblich ist. Die Standortregion wird im Sachplan geologische Tiefenlager wie folgt definiert: „Die Standortregion setzt sich zusammen aus den Standortgemeinden sowie den Gemeinden, welche ganz oder teilweise im Planungssperimeter liegen. Zusätzlich und in begründeten Fällen können weitere Gemeinden zur Standortregion gezählt werden. Das Planungssperimeter bezeichnet den geographischen Raum, welcher durch die Ausdehnung des geologischen Standortgebiets unter Berücksichtigung von möglichen Anordnungen der benötigten Anlagen an der Oberfläche festgelegt wird.“⁴¹¹

Hinsichtlich der Höhe des Abgeltungsbetrages ist die Betroffenheit das entscheidende Kriterium. Es wurde ein Mechanismus für die Aufteilung der Abgeltungen entwickelt, der die Einteilung des Standortes in A- und B- Gebiete vorsieht. Als Empfehlung für die Abgeltungskommission zur Aufteilung des Abgeltungsbetrages wurde die Betroffenheit als Funktion der Distanz abgebildet und umgekehrt proportional ausgestaltet. Innerhalb des A-Gebietes, welches sich in einem 3 bzw. 6 km Radius um das Endlager ausbildet bzw. den Standort der Verpackungsanlage umfasst und somit die direkt betroffenen Gemeinden abbildet, sollen die Abgeltungen für die Gemeinden zur freien Verfügung ausgeschüttet werden. In den B-Gebieten, die Teil der gesamten Endlagerregion sind, werden die Gelder zweckgebunden für die regionale Entwicklung ausgeschüttet.⁴¹²

3.6.1.3.1.2. Ziel bzw. Zweck der Standortvereinbarung

Die übergeordneten Ziele der Standortvereinbarung sollten ausdrücklich formuliert werden. Analog zu Ziel- bzw. Zweckfestschreibungen in Umweltgesetzen könnte dieser Regulationsgegenstand bei der konkreten Anwendung weiterer Regelungen der Standortvereinbarung die Zielrichtung der Maßnahmen auf einer übergeordneten Ebene aufzeigen und als Leitsatz dienen. Als Inhalt einer Präambel wären die Ziele ebenfalls denkbar. Als Ziel der Standortvereinbarung an dem Endlagerstandort ließe sich beispielsweise „die Umsetzung des Regionalentwicklungskonzeptes“, „der Ausgleich ökonomischer, ökologischer und sozialer Belastungen“ oder „die Verhinderung von wesentlichen Nachteilen“ formulieren.

3.6.1.3.1.3. Grundsätze der Standortvereinbarung

Auch die Grundsätze der Standortvereinbarung sollten explizit festgelegt werden. Dort wäre im Verhältnis zum Ziel der Vereinbarung eine detaillierte Festschreibung der wesentlichen Bestandteile des Commitments festzulegen. Als ein wesentlicher Bestandteil gilt die Erkenntnis, dass es sich bei

⁴⁰⁹ Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

⁴¹⁰ Wie zuvor.

⁴¹¹ BFE; Sachplan geologische Tiefenlager, S. 92 f.

⁴¹² Ambühl, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024 „Atomabfälle – Schweizer Erfahrungen“, Folien 19 ff.

der Standortvereinbarung um einen gestuften Prozess handelt, der sich in sechs Stufen aufteilen lässt. Die Standortvereinbarung im engeren Sinne stellt dabei die vierte Stufe „Einigung“ dar. Bis zu diesem Zeitpunkt waren diverse Akteure des Standortauswahlverfahrens mittelbar oder unmittelbar an den verschiedenen Stufen beteiligt. Letzendlich werden nur die Vertragspartner die Standortvereinbarung unterzeichnen, sodass die zuvor an dem Prozess beteiligten Akteure keine Erwähnung finden. Entsprechend dient dieser Regelungsgegenstand dazu, das Bekenntnis der Akteure zu dem gestuften Prozess der Standortvereinbarung, der Verhandlungs- und Erarbeitungsphase sowie der Einigung zu bestätigen und die bevorstehende Umsetzung der Standortvereinbarung in einem nächsten Schritt des Prozesses anzukündigen.

Zudem kann hier auch die Art und Weise der Beschlussfassung der Regionalkonferenz über die „Zustimmung“ in den Vertragsentwurf der Standortvereinbarung aufgenommen werden. Zwar ist sie final nicht Vertragspartei, aber dennoch besteht bei dem Schritt der Erarbeitungs- und Verhandlung der Standortvereinbarung in der dritten Phase des Standortauswahlverfahrens ein Verhandlungsmandat des Vertretungskreises der Regionalkonferenz und entsprechend voraussichtlich eine Beschlussfassung der Vollversammlung.⁴¹³ Ebenfalls könnte an dieser Stelle eine vergleichbare Beschlussfassung des NBG als Akt der Zustimmung zum Prozess der Standortvereinbarung aufgeführt werden, welches den Prozess begleitet und aktiv in dem entsprechenden Forum Standortvereinbarung mitgewirkt hat.

3.6.1.3.1.4. Wissenschaftliche Grundlagen der Standortvereinbarung (Vorarbeiten)

In der Standortvereinbarung sind die „Vorarbeiten“ (Regionalentwicklungskonzepte der Regionalkonferenz, Sozioökonomische Potenzialanalysen, Umweltprüfungen) als wissenschaftlichen Grundlagen zu verankern. Darin liegt die gemeinsame Geschäftsgrundlage. Die Ergebnisse dieser Vorarbeiten wurden im Forum Standortvereinbarung konsolidiert. Zudem ist während der untätigen Erkundung, die mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird, bereits eine Evaluierung sowie eine Aktualisierung dieser Vorarbeiten notwendig. Letztlich wird dann im Zeitpunkt der Einigung über die Standortvereinbarung beziehungsweise bei Ratifizierung ein ganzheitliches, aktualisiertes Konzept für die Region, welches ökologische, ökonomische und soziale Aspekte beinhaltet, vorliegen. Diese Grundlagen sind für die inhaltliche Ausgestaltung der Regelungsbereiche der Standortvereinbarung essentiell. Eine derartige Debatte ohne ein solches grundlegendes Konzept führt zu uferlosen Ansprüchen und löst sich vom Gemeinwohlgedanken.

3.6.1.3.1.5. Parteien der Vereinbarung

Als obligatorischer Regelungsgegenstand sind auch die Parteien der Vereinbarung zu nennen. Diese gelten als essentialia negotii und prägen die Standortvereinbarung maßgeblich. Die Parteien der Standortvereinbarung sind letztlich diejenigen, die den Vertrag unterzeichnen. Diese sind von den Akteuren zu unterscheiden, die an der Gestaltung und Verhandlung der Inhalte der Vereinbarung mitwirken. Mangels weiterer Anhaltspunkte im Gesetz oder in der Gesetzesbegründung ist hier erneut der Abschlussbericht der Endlagerkommission auszuwerten. Dazu werden die beiden Seiten der Vertragspartner summarisch als „Bundesrepublik Deutschland“ und „Endlagerstandort“ bezeichnet.

Der Hauptakteur, der Vertretungskreis der Regionalkonferenz, ist nach der aktuellen gesetzgeberischen Konstruktion nicht Träger von Rechten und Pflichten und kann entsprechend nicht als Vertragspartner agieren. Unmittelbar bei der Zusammensetzung des Vertretungskreises der Regionalkonferenz werden die kommunalen Gebietskörperschaften genannt, die gemäß § 10

⁴¹³ Siehe dazu Kapitel 3.3.1.6.

Abs. 2 in der jeweiligen Standortregion liegen oder unmittelbar daran angrenzen. So sind mehrere kommunale Gebietskörperschaften als Vertragspartner möglich, konkret deren Bürgermeister*innen oder Landrät*innen. Auch ist denkbar, dass sich ein kommunaler Zusammenschluss der kommunalen Gebietskörperschaften bildet, dessen Hoheitsgebiet den räumlichen Zuschnitt der Regionalkonferenz abbildet. Dabei kann der kommunale Zusammenschluss für die gesamten kommunalen Gebietskörperschaften an dem Endlagerstandort als Vertragspartner auftreten und eine Aufgabenstellung verfolgen, die sich ausschließlich der Standortthematik und damit auch der späteren Umsetzung der Standortvereinbarung widmet.

Auf staatlicher Seite als Vertragspartei wird die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das BMUV, Vertragspartner werden. Auch das BASE könnte Vertragspartei werden. Allerdings wird sich das BASE nach Auffassung der Forschenden verantwortlich zeigen für die Rechtskonformität der Standortvereinbarung, insbesondere sind die Regelungen der Standortvereinbarungen daraufhin zu prüfen, dass keine Vorfestlegungen getroffen werden, die dem noch folgenden atomrechtlichen Genehmigungsverfahren obliegen.

Nicht direkt Partei der Standortvereinbarung im Sinne einer Vertragspartei, aber in Anerkennung der vor auszusehenden intensiven Befassung mit dem Standortauswahlverfahren als auch mit der Standortvereinbarung könnte das NBG eine „Erklärung“ zum konkreten Vertrag abgeben. Diese kann, um die Bedeutung der Vereinbarung zu betonen, auch ein Annex des Vertrages werden bzw. in einer Präambel aufgenommen werden.

Für den Fall, dass eine grenzüberschreitende Fördermöglichkeit gesehen wird, ist dafür aller Voraussicht nach ein Staatsvertrag mit dem betreffenden Nachbarstaat abzuschließen.

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2⁴¹⁴:

In Ermangelung von Erkenntnissen betreffend die konkreten Vertragsparteien bei den Fallstudien Asse und Lausitz⁴¹⁵ wird an dieser Stelle im Abschlussbericht auf die Fallstudie zur Schweiz eingegangen. Die zukünftigen Vertragsparteien ergeben sich aus Art. 4 des Leitfadens.⁴¹⁶ Danach werden die Verhandlungen über Abgeltungen und allfällig Kompensationen von den potenziellen Vertragsparteien geführt. Nach Absatz 2 dieses Artikels sind Verhandlungsparteien die Entsorgungspflichtigen gem. Art. 31 Abs. 1 des Kernenergiegesetzes (max. 5 Personen), der Kanton/die Kantone der Standortregion (max. 5 Personen) sowie die Gemeinden der Standortregion (max. 6 Personen, davon 1 Sitz für deutsche Gemeinde).⁴¹⁷ Die Standortregion wird dabei im Sachplan geologische Tiefenlager definiert.⁴¹⁸

⁴¹⁴ Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

⁴¹⁵ Siehe dazu Kapitel 2.6 bei der Fallstudie über die Lausitz und Kapitel 3.6 bei der Fallstudie über die Asse.

⁴¹⁶ BFE, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, S. 4.

⁴¹⁷ BFE, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, S. 4.

⁴¹⁸ Siehe Fallstudie über das geologische Tiefenlager in der Schweiz, Kapitel 3.6.1.3.1.1 sowie Fn. 416.

3.6.1.3.1.6. Finanzielle Grundlage und Umfang der kompensatorischen Maßnahmen

Als ein weiterer obligatorischer Regelungsgegenstand sollte der Umfang der kompensatorischen Maßnahmen aufgenommen werden. Dabei muss es sich nicht zwingend um einen konkreten Geldbetrag handeln. Von nicht unerheblicher Bedeutung ist der grobe finanzielle Rahmen. Ebenfalls sollte in diesem Zusammenhang auch die Grundlage der Finanzierung der kompensatorischen Maßnahmen genannt werden. Diesem Regelungsbereich kommt ebenfalls eine Sicherungsfunktion zu, die sich insbesondere auf die Umsetzung der Standortvereinbarung auswirkt. Nach Abschluss der Vorarbeiten und mit Beginn des Forum Standortvereinbarung ist der sozioökonomische Status der Region bekannt. Diese wissenschaftlichen Erkenntnisgrundlagen sind Basis für die Debatte und Verhandlung über den Umfang der Förderleistung. Entsprechend müssen mindestens für entsprechende Maßnahmen zur Förderung der Regionalentwicklung finanzielle Mittel bereitstehen. Dies sollte entsprechend in die Standortvereinbarung aufgenommen werden.

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2⁴¹⁹:

Die Fallstudie über die Schweiz zeigt, dass die Höhe der Abgeltungszahlung das Ergebnis eines Aushandlungsprozesses der Abgeltungskommission (Entsorgungspflichtigen gem. Art. 31 Abs. 1 des Kernenergiegesetzes, die Kantone der Standortregion, die Gemeinden der Standortregion) ist.⁴²⁰ Dieser Prozess ist im aktuellen Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen. Die Fallstudie zur Lausitz hat herausgestellt, dass längstens bis 2038 bis zu 14 Milliarden Euro finanzielle Mittel in die Region geflossen sind. Bisher wurden 6,6 Milliarden Euro für vom Bund geförderte Projekte ausgegeben.⁴²¹ Die Finanzierung der Stiftung Zukunftsfonds Asse richtet sich nach §§ 4-6 des AsseStG.⁴²²

3.6.1.3.1.7. Kriterien für die kompensatorischen Maßnahmen

Auch die Kriterien der Förderung für die kompensatorischen Maßnahmen sind als obligatorischer Regelungsgegenstand mit in die Vereinbarung aufzunehmen. Dieser Regelungsbereich ist eng mit den Verteilungsmechanismen sowie dem Zweck verzahnt. Hier kann normiert werden, ob ausschließlich kollektive Maßnahmen der Regionalentwicklung förderfähig sind oder individuelle Sonderkonstellationen berücksichtigt werden können.

Als Vorüberlegung gilt es verschiedenen Kompensationsformen zu benennen. Im Kontext der Produktion von Kernenergie zählen zu den klassischen Kompensationsformen die Errichtung von Verkehrsinfrastruktur, Bildungs- und Freizeiteinrichtungen.⁴²³ Eine weitere Kompensationsform sind postmaterialistische Ansätze, die beispielsweise die Reduktion von Lebensarbeitszeit, Urlaubs- und Freizeitboni, Bildungseinrichtungen sowie Gemeinschaftsprojekte umfassen.⁴²⁴ Darunter lassen sich beispielsweise auch integrative und inklusive Wohnprojekte sowie die aktuelle Debatte um eine Vier-Tage-Woche subsumieren. Damit besteht ein nicht unerheblicher Zusammenhang zwischen der Kompensationsform und den zuvor genannten wissenschaftlichen Erkenntnisgrundlagen für die

⁴¹⁹ Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

⁴²⁰ BFE, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, S. 4.

⁴²¹ Siehe Fallstudie über die Lausitz, 2.14., S. 3 f.

⁴²² Siehe Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“), Kapitel 3.8.

⁴²³ Ott/Riemann, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, S. 53.

⁴²⁴ Ott/Riemann, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, S. 53; Ott, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 85.

Standortvereinbarung. Dabei sind nicht nur monetäre Zahlungen denkbar, es sind beispielsweise symbolische Gratifikationen möglich.⁴²⁵

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2⁴²⁶:

Bei allen drei Fallstudien handelt es sich um verschiedene Maßnahmen. Die Fallstudie zur Lausitz stellt heraus, dass sich die geförderten Maßnahmen generell nach einer abstrakt formulierten Rechtsvorschrift, § 4 Abs. 1 InvKG, richten.⁴²⁷

Der Leitfaden, der in der Fallstudie über die Schweiz Erwähnung findet, stellt in Art. 3 Abs. 2 die Verwendung für die Abgeltungen dar und nennt kommunale und regionale Zwecke für die Verwendung der Mittel.⁴²⁸ Weiter wird in einem Bericht des BFE eine Teilung der Mittel in einen Betrag für langfristige Verwendung der Mittel ab Ende der Betriebsphase und einen Teil für Maßnahmen und Projekte auf Grundlage der in Etappe 2 erarbeiteten Grundlagen sowie für allfällige Kompensationsmaßnahmen für den Zeitraum zwischen rechtskräftiger Rahmenbewilligung und Ende der Betriebsphase empfohlen. Dies solle der Sicherung des Mechanismus auch für zukünftige Generationen dienen.⁴²⁹

Bei der Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse besteht ein Katalog an förderfähigen Maßnahmen.⁴³⁰ Für die Beantragung der Förderung für ein Projekt ist es nach den Zuwendungsgrundsätzen erforderlich, dass das zu fördernde Projekt im Fördergebiet (Landkreis Wolfenbüttel) liegt.⁴³¹ Die Entscheidungskompetenz ist gemäß Ziffer 3.1.6. der Satzung abhängig von der beantragten Fördersumme.⁴³²

3.6.1.3.1.8. Phasen der kompensatorischen Maßnahmen

In zeitlicher Hinsicht ist die Definition verschiedener Phasen der kompensatorischen Maßnahmen sachdienlich. Die Standortvereinbarung stellt ein Belastungsausgleich für Bau- und Betriebsphase des Endlagers für hochradioaktive Abfallstoffe dar. Es lassen sich bereits jetzt verschiedene Zeitabschnitte definieren: 1. Beginn der Standortfestlegung durch Bundesgesetz bis zum Abschluss des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens, 2. Bauphase des geologischen Tiefenlagers sowie der Oberflächenanlagen, 3. Transport und Konditionierung, 4. Einlagerung, 5. Betrieb, 6. Verschluss, 7. Bergungszeitraum von 500 Jahren. In jeder dieser Zeitabschnitte wird der Endlagerstandort durch unterschiedliche Belastungen, Veränderungen und Entwicklungen geprägt werden, die sich wiederum auf die zukünftige Regionalentwicklung auswirken werden. Nähere Details zur zeitlichen Geltungsdauer werden in dem entsprechenden Regelungsbereich aufgeführt.⁴³³

⁴²⁵ Vgl. Ott/Riemann, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, S. 53; Ott, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 85 ff.

⁴²⁶ Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

⁴²⁷ Fallstudie über die Lausitz, Kapitel 2.10.

⁴²⁸ Siehe Fallstudie über das geologische Tiefenlager in der Schweiz, Kapitel 4.10.

⁴²⁹ Schweizerische Eidgenossenschaft, Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers, S. 18

⁴³⁰ Siehe Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“), Kapitel 3.9.

⁴³¹ Siehe Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“), Kapitel 3.9. und 3.11.

⁴³² Siehe Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“), Kapitel 3.10.

⁴³³ Siehe Kapitel 3.6.1.3.11.

3.6.1.3.1.9. Verteilungsmechanismus der Leistungen

Ein weiterer wichtiger Regelungsbereich der Standortvereinbarung ist die Festschreibung eines Verteilungsmechanismus für die Leistungen, die dem Belastungsausgleich dienen sollen. Art und Weise dieses Verteilungsmechanismus sind das Ergebnis der Vorarbeiten sowie des Erarbeitungs- und Verhandlungsprozesses. Die gesetzlich festgelegte wissenschaftliche Ermittlung regionaler Chancen und Entwicklungen durch die Regionalentwicklungskonzepte und sozioökonomische Potenzialanalyse lässt jedenfalls einen Fokus auf die kollektive Leistungserbringung erkennen. Die Standortvereinbarung könnte sich also auf diese kollektive Art des Belastungsausgleiches beschränken. Ein kollektiver Belastungsausgleich würde Leistungen lediglich an den Endlagerstandort sowie dort agierende Vereine, Organisationen oder Stiftungen ausschütten.⁴³⁴ Diese Festschreibung könnte zudem dadurch verstärkt werden, dass die Leistung beispielsweise auch tatsächlich dem Kollektiv zu dienen hat oder an einen Passus betreffend eine ganzheitliche und kollektive Regionalentwicklungsstrategie aus dem Regionalentwicklungskonzept anknüpfen muss. Damit könnte eine missbräuchliche Verwendung weiter minimiert werden.

Fraglich ist, ob zu den obligatorischen Regelungsbereichen auch solche Festschreibungen zählen, die einen individuellen Belastungsausgleich beinhalten. Dies meint beispielsweise direkte Leistungen an einzelne Individuen, ohne die vorherige Heranziehung kollektiver Verteilungsstrukturen. Zu den individuellen Leistungen zählen auch direkte Leistungen an juristische Personen des Privatrechts, wie beispielsweise eine regional ansässige GmbH oder Kommanditgesellschaft. Nach *Scharpf* wäre auch eine Auflage bei individuellen Leistungen möglich, wonach der Nutzen der Zuwendung dem Kollektiv zugutekommen oder die Leistung im Wesentlichen einen individuellen Nutzen haben müsse.⁴³⁵ *Von Oppen* betont, dass es individuelle Zahlungen an Einzelpersonen, Einrichtungen, Verbände oder Gebietskörperschaften, wenn überhaupt, nur im Rahmen eines von allen entwickelten und akzeptierten, langfristig angelegten Regionalentwicklungskonzeptes geben dürfe.⁴³⁶

Ob ein kollektiver Belastungsausgleich individuelle Ansprüche obsolet macht, ist fraglich. Bei der Umsetzung eines Konzeptes zur Förderung der Regionalentwicklung kann auch jede Bürgerin und jeder Bürger Maßnahmen zur Förderung dieses Konzeptes anwenden. Eine finanzielle Leistung für eine derartige Maßnahme entspräche dann mittelbar dem Kollektiv, unmittelbar ist es eine Zahlung an ein Individuum. Ein absoluter Ausschluss individueller Festschreibungen ist nicht zu präferieren, vielmehr ist ein regressiver Umgang mit individuellen Ausgleichsmechanismen empfehlenswert. Kollektive und individuelle Leistungen lassen sich aufgrund zahlreicher mittelbarer Auswirkungen nur schwer voneinander abgrenzen. Aufgrund der Besonderheiten der endlagerspezifischen Belastungen und der Tatsache, dass die Rechtsordnung in zahlreichen Konstellationen ausschließlich individuelle Ansprüche kennt, ist nicht ersichtlich, weshalb in dem hier vorliegenden Kontext ausschließlich kollektive Leistungen gewährt werden sollen.

Ein wesentlicher Teil dieses Regelungsbereichs ist die Art und Weise der Leistung von Kompensationszahlungen. Diese könnten einmalig, gestaffelt, kontinuierlich und degressiv geleistet werden.⁴³⁷ Die „Leistungen“, die in der Standortvereinbarung als solche genannt werden, sind entsprechend zu definieren und auch zu kategorisieren.

⁴³⁴ Vgl. Scharpf, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), *Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?*, S. 61.

⁴³⁵ Scharpf, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), *Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?*, S. 61.

⁴³⁶ Von Oppen/Smeddinck, in: Müller (Hrsg.), *Loccumer Protokolle 26/2022*, S. 67.

⁴³⁷ Ott/Riemann, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), *Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit*, S. 53; zur Geltungsdauer der Standortvereinbarung siehe unter 3.3.4.2.1.

Es zeigt sich im Ergebnis, dass es weniger die kollektiven oder individuellen Leistungen, sondern vielmehr die Verteilungsstrukturen und Sicherungsmechanismen sind, die eine wesentliche Gelingensbedingung im Sinne einer Verteilungsgerechtigkeit ausmachen.

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2⁴³⁸:

Diesbezüglich ergeben sich Hinweise aus der Fallstudie über die Schweiz.⁴³⁹ Der Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen bei dem Sucherverfahren in der Schweiz stellt in Art. 3 Abs. 1 heraus: *„Über die Verwendung, Verteilung und Bewirtschaftung der Abgeltungen und allfälligen Kompensationen befindet eine für die Nach-Sachplan-Phase noch zu schaffende Organisation, die von der Standortregion getragen wird. Diese Organisation nimmt die von den Entsorgungspflichtigen geleisteten Zahlungen entgegen. Die Entsorgungspflichtigen sind in dieser Organisation nicht vertreten.“*⁴⁴⁰

Die Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse hat ergeben, dass Antragsberechtigte einen Antrag auf Projektförderung stellen können. Antragsberechtigt sind nach Nr. 3 der Zuwendungsgrundsätze natürliche oder juristische Personen des privaten oder öffentlichen Rechts, deren Projekt im Fördergebiet liegt. Bei den zweistufigen Verfahren bestehen unterschiedliche Entscheidungskompetenzen, die anhängig von der Fördersumme sind.⁴⁴¹

3.6.1.3.1.10. Organisationsform für die Umsetzung der Standortvereinbarung nach Abschluss des Standortauswahlverfahrens

Ein wesentlicher Regelungsbereich der Standortvereinbarung ist die Organisationsform nach Abschluss des Standortauswahlverfahrens. Bereits während des Forums Standortvereinbarung sowie während der Erarbeitungs- und Verhandlungsphase können die beteiligten Akteure die jeweiligen Vor- und Nachteile sowie regionalspezifische Präferenzen für die verschiedenen Organisationsformen diskutieren. Die Festlegung der späteren Organisationsform in der Standortvereinbarung ist wesentlich für die unmittelbare Umsetzung der Standortvereinbarung nach Standortfestlegung sowie die Sicherung der Beteiligungs- und Kontrollrechte in Form eines Nachfolgegremiums für die regionale Öffentlichkeit. Diese im Standortauswahlgesetz angelegte Bedeutung der Regionalkonferenz sollte auch nach Abschluss des Standortauswahlverfahrens an dem Endlagerstandort weiterbestehen.

3.6.1.3.1.11. Zeitliche Geltungsdauer

Eine Festlegung der zeitlichen Geltungsdauer ist sachdienlich. Aus dem Standortauswahlgesetz ergeben sich für die Dauer der Standortvereinbarung generell zwei Zeiträume: § 1 Abs. 2 S. 2 nennt eine Million Jahre, § 1 Abs. 4 S. 2 nennt 500 Jahre. Letztere Zahl ermöglicht eine ungefähre Zeitperspektive. Bau und Betriebsphase wurden zeitlich vom Gesetzgeber nicht konzipiert. Die Bergungsphase, die mit dem geplanten Verschluss des Endlagers beginnt, ist konkret auf einen

⁴³⁸ Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

⁴³⁹ Siehe Fallstudie über das geologische Tiefenlager in der Schweiz.

⁴⁴⁰ BFE, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, S. 3.

⁴⁴¹ Siehe Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“), Kapitel 3.10 und 3.11.

Zeitraum von 500 Jahren festgelegt. Daraus könnte sich nach Abschluss des Standortauswahlverfahrens eine Geltungsdauer von 500+x Jahren ergeben. Der Vorteil eines festen Zeithorizontes besteht in der Reduzierung von Ungewissheiten bezüglich etwaiger Rahmenbedingungen. Innerhalb dieser Zeitspanne könnten feste Abstände für die Evaluierung der Standortvereinbarung vorgesehen werden und so der Standortvereinbarung stets im Sinne eines selbsthinterfragenden und lernenden Gesamtkomplexes eine Bedeutung zuschreiben. Ein derartiger Mechanismus würde die Gültigkeit der Standortvereinbarung zwischen den Parteien durch regelmäßige Bestätigung der Bindung absichern.

Mit der grundsätzlichen zeitlichen Festlegung besteht für den räumlichen Geltungsbereich der Standortvereinbarung eine Sicherungsfunktion. Diese steht einer generellen Anpassungsmöglichkeit der Vereinbarung wiederum nicht im Wege, sondern ermöglicht gerade durch diese generelle zeitliche Geltungsdauer bessere Anpassungsmöglichkeiten an etwaige zukünftige Herausforderungen und Veränderungen. Dabei ist theoretisch mit Erreichung des Förderungszweckes sowohl ein vorzeitiges Ende als auch eine vorübergehende Unterbrechung der kompensatorischen Maßnahmen denkbar. Eine regelmäßige Evaluierung der Standortvereinbarung bezüglich der Zweckerreichung könnte mit einer Anpassungs- und Aktualisierungsklausel verbunden werden. Diese Verfahrensgestaltung würde eine flexible Vertragslaufzeit darstellen und so bei Erfüllung des Zwecks sowie basierend auf einer sozio-ökonomischen Grundlage durch das Monitoring und die Evaluierung die Vereinbarung aussetzen. Darin ist auch ein Sicherungsmechanismus zu sehen.

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2⁴⁴²:

Bei den kompensatorischen Maßnahmen in der Lausitz hat die Fallstudie gezeigt, dass feste Laufzeiten für die Förderung von Projekten vorgesehen sind.⁴⁴³ Die Förderung von Projekten bei der Stiftung Zukunftsfonds Asse ist abhängig von dem Bestehen der Stiftung.⁴⁴⁴ Aus der Fallstudie über das geologische Tiefenlager in der Schweiz gibt es aktuell noch keine Erkenntnisse über die Dauer der kompensatorischen Maßnahmen.⁴⁴⁵

3.6.1.3.2. Weitere Regelungsoptionen

Es ist eine Vielzahl an fakultativen Regelungen in der Standortvereinbarung möglich. Dies umfasst insbesondere „weiche Faktoren“, die sich im Wesentlichen aus dem sozialen Teil der sozioökonomischen Potenzialanalyse sowie aus den Konzepten zur Förderung der Regionalentwicklung ergeben können. Auch ökologische Erkenntnisse aus den Umweltprüfungen stellen „weiche“ Faktoren dar und ermöglichen zahlreiche Regelungsoptionen. Im Zusammenhang mit Kompensationen für einen Endlagerstandort wurden in der Literatur bereits einige Mechanismen genannt, die nicht unmittelbar auf monetären Leistungen basieren.⁴⁴⁶ Es ist jedoch fraglich, ob diese

⁴⁴² Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das geologische Tiefenlager in der Schweiz.

⁴⁴³ Siehe Fallstudie über die Lausitz, Kapitel 2.14.

⁴⁴⁴ Fallstudie über die Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“), Kapitel 3.5.

⁴⁴⁵ Fallstudie über das geologische Tiefenlager in der Schweiz, Kapitel 4.15.

⁴⁴⁶ Siehe dazu 3.3.3.

Maßnahmen in einer Standortvereinbarung festgesetzt werden können.⁴⁴⁷ Die Endlagerkommission hat in ihrem Abschlussbericht die Mitgestaltung der Oberflächenanlagen als Regelungsgegenstand der Standortvereinbarung genannt.⁴⁴⁸ Auf welcher Grundlage und in welcher Form dies umsetzbar wäre, gilt es frühzeitig zu prüfen, um das Auseinanderfallen der Erwartungen der Öffentlichkeit und der sicherheitsbasierten Anforderungen der Anlagen zu verhindern.

Ein weiterer fakultativer Regelungspunkt der Standortvereinbarung sind der Wissenserhalt und der Wissenstransfer an zukünftige Generationen. In diesem Kontext erhalten auch symbolische Gratifikationen eine besondere Bedeutung. Zu diesen zählen die Ehrung der Region für die Übernahme der „Last“⁴⁴⁹, Anerkennung der Bewohner*innen als Helden⁴⁵⁰ sowie der Bau eines Mausoleums⁴⁵¹. Auch die Kombination mit der formalen Datensicherung durch das BASE gemäß § 38 über eine Ansiedelung des Archivs oder des Serverstandortes an dem Endlagerstandort kann dabei als Basis des Wissenserhalts am Endlagerstandort dienen und weitere Gestaltungsmöglichkeiten bieten. Dem Wissenserhalt könnte auch die Errichtung einer Bildungseinrichtung dienen, um das Wissen über die eingelagerten radioaktiven Abfälle zu sichern und weiterzugeben.⁴⁵² Der Ansatz der long-term nuclear waste governance ist in diesem Kontext von Bedeutung.⁴⁵³ Zu der Thematik „Umgang mit dem nuklearen Erbe“ bestehen auch Forschungsprojekte, beispielsweise das Projekt „Nuclear cultural heritage approaches and methods and their applicability in the context of the site selection procedure“ (NuCultAge).⁴⁵⁴

⁴⁴⁷ Bei derartigen Regelungen ist das gesamte Rechtsgefüge zu beachten und entsprechend die Rechtsbereiche, die beispielsweise durch eine Reduktion der Lebensarbeitszeit tangiert werden. So wären hier z.B. das Arbeitsrecht und das Recht der Rentenversicherung zu prüfen.

⁴⁴⁸ Endlagerkommission, Abschlussbericht, S. 46; Mbah/Kuppler, Governing Nuclear Waste in the Long Term: On the Role of Place, HSR 49, S. 202 ff.; Neles, Fallstudie zur Platzierung von Oberflächenanlagen bei der Tiefenlagerung in der Schweiz, <https://www.transens.de/fileadmin/Transens/documents/Ver%C3%B6ffentlichungen/FallstudieSchweiz-TRANSENS-20220426.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.03.2024.

⁴⁴⁹ Skeptisch: Ott/Riemann, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, S. 53.

⁴⁵⁰ Schluchter, in: Sommer (Hrsg.), Kursbuch Bürgerbeteiligung, S. 181 f.; Smeddinck, „Freiwilligkeit“ bei der Realisierung eines Endlagers für Atommüll – Zu Kompensationen ohne Beeinträchtigung konkreter Rechtspositionen, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), S. 81; auch Besuche von Spitzenpolitiker*innen können eine Geste der Anerkennung darstellen, dazu: dpa, Zweiter Gedenktag – Betroffene der Ahr-Flut kritisieren mit Plakataktion Bundespolitik, Der Tagesspiegel v. 20.07.2023, <https://www.tagesspiegel.de/politik/zweiter-gedenktag-betroffene-der-ahr-flut-kritisieren-mit-plakataktion-bundespolitik-10182778.html>, zuletzt abgerufen am 07.05.2024.

⁴⁵¹ Ott/Riemann, in: Ott/Smeddinck (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit, S. 54.

⁴⁵² Ott, Kompensationen in der transdisziplinären Endlagerforschung – Ethische Perspektiven, in: Smeddinck/Sierra/Schwarz (Hrsg.), Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?, S. 86.

⁴⁵³ Kuppler/Hocke, The role of long-term planning in nuclear waste governance. In: Journal of Risk Research 22 (11), S. 1343 ff.; Mbah/Kuppler, Raumsensible Long-term Governance zur Bewältigung komplexer Langzeitaufgaben, in: Brohmann et al., Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche. Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen.

⁴⁵⁴ <https://www.base.bund.de/DE/themen/fa/sozio/projekte-aktuell/projekte-aktuell.html>, zuletzt abgerufen am 01.03.2024; siehe auch Rindzevičiūtė, Nuclear cultural heritage: Position statement, <https://nuclearculturalheritage.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/11/2019-nuclear-cultural-heritage-position-statement.pdf>, zuletzt abgerufen am 07.05.2024.

Erkenntnisse aus dem Zwischenbericht Arbeitspaket 2⁴⁵⁵:

Hinsichtlich der Beteiligung an der Gestaltung der Oberflächenanlagen liegen hinsichtlich des Standortsuchverfahrens der Schweiz in der Literatur Hinweise vor, die auch Erkenntnisse bezüglich des Suchverfahrens in Deutschland enthalten.⁴⁵⁶ Insbesondere die Bildung einer Fachgruppe Oberflächeninfrastruktur (FG OFI) in jeder Regionalkonferenz, die keine Entscheidungen trifft, aber eine inhaltliche Entscheidungsgrundlage für die Regionalkonferenz vorbereitet, ist dabei von Interesse.⁴⁵⁷ Kernaufgabe ist in Etappe 3 die Gesamtbetrachtung der Oberflächeninfrastruktur inkl. Nebenzugangsanlagen und Baugistik.⁴⁵⁸ Zudem wird in der Schweiz mit Visualisierungen der Oberflächenanlagen gearbeitet.⁴⁵⁹

3.6.1.3.3. Ausgeschlossene Regelungsbereiche

Im Kontext obligatorischer und fakultativer Regelungsbereiche der Standortvereinbarung gilt es auch, frühzeitig die Rechtsbereiche zu identifizieren, die nicht in eine Standortvereinbarung aufgenommen werden können. Dies dient im Wesentlichen der Tragfähigkeit und Durchsetzbarkeit der Vereinbarung und ist frühzeitig im Prozess um inhaltliche Ausgestaltungen und die Umsetzbarkeit von Regionalentwicklungskonzepten rechtlich zu prüfen.

Einer dieser Bereiche könnte beispielsweise einen Passus über die Erschließung neuer Wohngebiete darstellen. Eine solche Vorabbindung der Kommune über den Erlass eines Bebauungsplanes ist gemäß § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB ausgeschlossen.

Aufgrund der Gesetzgebungskompetenzen und der ausdifferenzierten Regelungsbereiche des Steuerrechts sind eine pauschale Veränderung von Steuersätzen oder einer Steuerpflicht nicht zulässig. Die kommunale Hoheit über die von den Kommunen festzulegenden Steuersätze wird davon nicht berührt, ist aber kein tauglicher Regelungsgegenstand für die Standortvereinbarung.

Zudem ist eine Abgrenzung von bereits bestehenden gesetzlichen Ausgleichsmechanismen zu beachten.

3.6.1.3.4. Weitere formale Festsetzungen

Die Standortvereinbarung könnten auch noch weitere formale Festsetzungen enthalten. Diese dienen der Sicherung des Vertrages und der Lösungsfindung, beispielsweise in Konfliktsituationen.

3.6.1.3.4.1. Gerichtsstand

Eine Gerichtsstandsvereinbarung könnte Gegenstand des formalen Teils der Standortvereinbarung sein. Abhängig von der privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Rechtsform und/oder den Parteien ist eine solche Vereinbarung möglich. Diese Gerichtsstandsvereinbarung würde die

⁴⁵⁵ Siehe Zwischenbericht zu Arbeitspaket 2: Fallstudien über die Lausitz, Stiftung Zukunftsfonds Asse („Assefonds“) und das Geologische Tiefenlager in der Schweiz.

⁴⁵⁶ Neles, Fallstudie zur Platzierung von Oberflächenanlagen bei der Tiefenlagerung in der Schweiz, S. 42 f.; BFE, Auftrag Fachgruppe Oberflächeninfrastruktur (FG OFI) in Etappe 3, S. 1 ff.; vgl. auch Mbah et al., Aspekte einer raumsensiblen Long-term Governance der Endlagerung, S. 57

⁴⁵⁷ BFE, Auftrag Fachgruppe Oberflächeninfrastruktur (FG OFI) in Etappe 3, S. 1 ff.

⁴⁵⁸ BFE, Auftrag Fachgruppe Oberflächeninfrastruktur (FG OFI) in Etappe 3, S. 2.

⁴⁵⁹ Neles, Fallstudie zur Platzierung von Oberflächenanlagen bei der Tiefenlagerung in der Schweiz, S. 43.

Bedeutung der Standortvereinbarung unterstreichen, ein Hierarchiegefälle der Parteien abschwächen und in Anbetracht des aktuellen Alleinstellungscharakters der Vereinbarung Transparenz und Rechtssicherheit herstellen.

3.6.1.3.4.2. Durchsetzbarkeit und Leistungsstörung

Weiter könnte die Standortvereinbarung auch Festsetzungen bezüglich der Durchsetzbarkeit und auch zur Regelung von Leistungsstörungen beinhalten. Sofern die Rechtsform hinreichend deutlich wird, werden diese Regelungsbereiche über die entsprechenden Vorschriften des zugrunde liegenden Rechtsgebietes gelöst. Der Normierung innerhalb der Standortvereinbarung könnte daher vielmehr eine klarstellende Wirkung zukommen.

3.6.1.3.4.3. Rechtsschutz

Die Standortvereinbarung könnte auch Regelungen zum Rechtsschutz innerhalb des Regelungsregimes „Belastungsausgleich“ beinhalten. Dabei ist Rechtsschutz in einem weiten Sinne zu verstehen. Auch sind mehrere Ebenen des Rechtsschutzes ersichtlich. Zum einen besteht eine rechtliche Beziehung zwischen dem Endlagerstandort und der Bundesrepublik Deutschland, zum anderen bestehen Rechtsverhältnisse zwischen dem Endlagerstandort, der die Standortvereinbarung über die kommunalen Gebietskörperschaften, die in der Regionalkonferenz vertreten waren, unterzeichnet hat, und Individuen. Nicht zuletzt sind auch intraorganisatorische (Rechts-)Beziehungen am Endlagerstandort denkbar, wie zum Beispiel zwischen einer Bürgermeisterin oder einem Bürgermeister und dem Gemeinderat oder den kommunalen Gebietskörperschaften untereinander.

Im Sinne des konsensorientierten Standortauswahlverfahrens gilt bezüglich der Standortvereinbarung als öffentlich-rechtlicher Vertrag der verwaltungsrechtliche Rechtsschutz. Dieser müsste nicht explizit in der Standortvereinbarung normiert werden. Vielmehr könnte in der Standortvereinbarung die Obliegenheit aufgenommen werden, dass vor Erhebung des gerichtlichen Rechtsschutzes die Vorschaltung eines Mediationsverfahrens erfolgen soll. Im Hinblick auf eine später erfolgende Umsetzung der Standortvereinbarung durch eine noch festzulegende Organisationsform könnte ebenfalls eine Mediationsklausel aufgenommen werden. Die Schaffung eines derartigen Passus stärkt die Standortvereinbarung als Commitment und die Fähigkeit, eigenständig Lösungen zu finden. Weiter könnte für die Standortvereinbarung auch eine Art Ombudsperson in Anlehnung an den Partizipationsbeauftragten etabliert werden, die bei Streitigkeiten vorab anzurufen ist. Der Vorteil wäre hier, dass dieser Mechanismus in verschiedenen Rechtskontexten bereits besteht. Auch das NBG könnte eine neutrale Vermittlungsinstanz darstellen. Rechtsschutz vor Gerichten sollte lediglich als ultima ratio angesehen werden.

3.6.2. Diskussion zur inhaltlichen Ausgestaltung

Die Regelungsbereiche und -inhalte sind ein komplexes Thema. Entsprechend wurden diese auch bei dem Reflexionsworkshop thematisiert.

Die konkrete inhaltliche Gestaltung und die Regelungsbereiche waren auch Gegenstand der Diskussion auf dem Reflexionsworkshop. Bezüglich des aufgeführten Regelungsgegenstandes des räumlichen Geltungsbereiches bzw. Fördergebietes gab es einige Anmerkungen. Es wurde die Frage aufgeworfen, was eigentlich unter Standort zu verstehen ist. Dabei wurde der Standort als vielschichtig charakterisiert. Allein die Räumlichkeit könne eine schwierige Frage darstellen, die kombiniert mit Personen, Infrastruktur und Zeit weitere Dimensionen mit sich bringt. Der Begriff „Standort“ wurde als multidimensional betrachtet: räumlich, infrastrukturell, sozial und zeitlich. Auch

müssen zunächst Belastungen, wie z.B. Imageschäden oder Emotionen, identifiziert werden und die Größe des Fördertopfes definiert werden. Zudem sollte eine Debatte über eine zeitliche Befristung der Kompensationsmaßnahmen geführt werden. Der Zweck dieser Standortvereinbarung sollte zudem unter Prämisse des „Hier und Jetzt“ definiert werden, um darauf aufbauend weitergehende Grundsatzfragen zu betrachten und die entsprechenden Regelungsbereiche festzulegen.

Ein Entwurf der Vereinbarung in einem Baukastenprinzip wäre aus Sicht der Teilnehmenden hilfreich. Dabei sollte der Fokus auf kollektiven Ausgleichsmechanismen liegen, die aber auch nicht zu weit gezogen werden sollten. Neue Ausgleichsmechanismen sollten erdacht und auf rechtliche Zulässigkeit geprüft werden. Dabei wurde insbesondere nach nicht-monetären Ausgleichsmechanismen gefragt: Ist es möglich, eine 4-Tage-Woche für den Endlagerstandort zu etablieren oder einen Urlaubsbonus für die Region auszuschütten? Entsprechend wurden die bestehenden Überlegungen der Forschenden auch an dieser Stelle bestätigt. Auch wurde auf die Fallstudie zur Schweiz Bezug genommen und deren Konzept zur Ermittlung der Betroffenheit diskutiert.⁴⁶⁰

Mit den Teilnehmenden des Reflexionsworkshops wurde die Thematik des Rechtsschutzes im Kontext der Standortvereinbarung erörtert. Sofern Ansprüche im Fall einer Nichterfüllung einzelner Vertragsbestandteile geltend gemacht würden, wäre das bei einem öffentlich-rechtlichen Vertrag im Wege des Verwaltungsrechtsschutzes möglich. Eine etwaige gerichtliche Prüfung der Standortvereinbarung im Rahmen des Rechtsschutzes gemäß § 19 Abs. 2 S. 5 wurde überwiegend abgelehnt.

Zudem wurde bezüglich der zeitlichen Geltungsdauer der kompensatorischen Maßnahmen im Workshop diskutiert, ob diese mit Verschluss des Endlagers enden sollen. Dabei wurde darauf hingewiesen, dass zu prüfen sei, ob die Maßnahmen in diesem Zeitpunkt noch angemessen ist oder eine „Unterförderung“ bestehe.

3.6.3. Ergebnis und Handlungsempfehlungen

Die inhaltliche Ausgestaltung der Standortvereinbarung im engeren Sinne kann zutreffend als Kernstück der Standortvereinbarung bezeichnet werden. Sie ist Ergebnis der Vorarbeiten sowie der Gestaltungs- und Verhandlungsphase und zugleich Grundlage für die organisationsrechtliche Umsetzung der Standortvereinbarung, die wiederum Wirkung für nachfolgende Generationen entfalten wird. Entsprechend gilt es, die Regelungsbereiche so konkret wie möglich in die Vereinbarung aufzunehmen. Als abstrakter Leitsatz ist das Ziel der Standortvereinbarung zu berücksichtigen. Die Regelungsbereiche können nur zielgerichtet auf die Region zugeschnitten sein, wenn hinsichtlich der wissenschaftlichen Erkenntnisgrundlagen eine regelmäßige Evaluation erfolgt. Für die Wirkung der Kompensationsmaßnahmen muss ein Monitoring errichtet werden.

Es zeichnet sich eine deutliche Präferenz für kollektive Kompensationsmechanismen ab. Damit wird dem Gedanken der Standortvereinbarung unter Berücksichtigung des Standortauswahlverfahrens genüge getan, der einen Ausgleich für die Belastungen während des Baus und des Betriebes des Endlagers für hochradioaktive Abfälle dient. Aus dem hier zugrunde liegenden Verständnis der Regionalkonferenzen gilt es auch in der Standortvereinbarung das „kollektive“ Verständnis des Endlagerstandortes hervorzuheben. Dies schließt nicht aus, dass die Regionalkonferenz auch Sonderkonstellationen für individuelle Kompensationen diskutiert und etabliert. Die Art und Weise

⁴⁶⁰ Ambühl, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024, „Atomabfälle – Schweizer Erfahrungen“, Folien 19 ff.; siehe bei 3.6.1.3.1.1.

der Verteilungsstrukturen ist unter Bezugnahme der Vorarbeiten bereits im Forum Standortvereinbarung zu thematisieren und die Vor- und Nachteile der Mechanismen sind zu diskutieren.

Regelungsbereiche müssen so konkret wie möglich in die Standortvereinbarung aufgenommen werden. Die rechtliche Zulässigkeit der Regelungen ist dabei stets zu beachten. Als wesentlicher Schritt für die inhaltliche Ausgestaltung müssen die Vorarbeiten zunächst konsolidiert und konkretisiert werden. Für die Konsolidierung der Ergebnisse der Vorarbeiten in dem Forum Standortvereinbarung empfiehlt sich ein Konzeptpapier analog zum Leitfaden in der Schweiz, welcher in der vorliegenden Konstellation ein Commitment über den Prozess sowie die Art und Weise der Verhandlungen darstellt. In dem Forum Standortvereinbarung sollten verschiedene Module und Elemente für die Regelungsbereiche herausgearbeitet und anschließend die jeweiligen Vor- und Nachteile der verschiedenen Regelungsoptionen diskutiert werden.

Die Festsetzung des Fördergebietes ist aufgrund der multidimensionalen Betrachtung im Standortauswahlverfahren herausfordernd. Es bietet sich analog zur Schweiz ein objektiver, wissenschaftsbasierter Maßstab an.

4. Gesamtfazit/Empfehlungen und (Forschungs-)Ausblick

Im Forschungsvorhaben konnte ein großer Fortschritt in der rechtswissenschaftlichen Durchdringung und Konkretisierung der Standortvereinbarung erreicht werden. Es wird ein Vorschlag für die Rechtsform unterbreitet; ebenso konnte eine Vielfalt von Details hinsichtlich Inhalt und Umsetzung herausgearbeitet werden, die so bisher noch nicht bedacht worden war. Vor allem konnte die Standortvereinbarung in ihren unterschiedlichen Dimensionen konturiert werden, die sie als Instrument, inhaltliche Festlegung, Arbeitsprozess und Umsetzung der Inhalte erkennbar werden lässt. Neue Einsichten und Erkenntnisse werfen neuen Fragen auf. Die begrenzte Laufzeit des Forschungsprojektes ließ es nicht zu, sämtliche der immer neu aufkommenden Fragen zu beantworten.

An dieser Stelle sind konzentriert einige Hinweise versammelt, die aus Sicht der Forschenden besondere Aufmerksamkeit verdienen:

Der von der BGE vorgelegte Zeitplan sieht aktuell vor, dass gegen Ende 2027 die Standortregionen für die übertägige Erkundung vorgeschlagen werden. In Anbetracht dessen ist die vom BASE bereits initiierte Vorbereitung der Regionalkonferenzen um den Aspekt der Standortvereinbarung zu konkretisieren. Unter Würdigung der hier vorgelegten Ausarbeitung kann das BASE einen Verfahrensablauf zur Diskussion stellen, der den Weg zum Abschluss der Standortvereinbarung aufzeigt.

Ebenfalls erarbeitet werden sollte ein Abschnitt „Standortvereinbarung“ in der Muster-Geschäftsordnung. Soweit das BASE die hier vertretene Ansicht einer kooperativen Beteiligung der Regionalkonferenzen (des Vertretungskreises) teilt, sollte der Wortlaut dieses Abschnittes hinreichend konkret formuliert werden. Um die hier gesehene besondere Bedeutung der Vorarbeiten als Erkenntnisquelle für die Erarbeitung der Standortvereinbarung zu unterstützen, sollte im Zuge der Entwicklung der Methodik der sozioökonomischen Potenzialanalyse und der Regionalentwicklungskonzepte darauf eingegangen werden. Auch sollte dabei berücksichtigt werden, dass eine Aktualisierung der dort getroffenen Annahmen nach Abschluss der Phase 2 notwendig sein kann.

Es ist zu erwarten, dass insbesondere bei einem Grenzbezug einer oder mehrerer Standortregionen folgende Fragen zu beantworten sind:

- Wie ist der regionale Zuschnitt der jeweiligen Standortregion unter Einbeziehung des Nachbarstaates?
- Welche Vorschläge wird das BASE in der zu erwartenden Muster-Geschäftsordnung unterbreiten, die eine Repräsentanz der ausländischen Bürgerinnen und Bürger gleichwertig berücksichtigt? Ist in diesem Fall zu erwarten, dass eine Proporzregel auch für die Wahl in den Vertretungskreis vorgeschlagen wird?
- Welche Einflussmöglichkeiten werden den Bürgerinnen und Bürgern für die Erarbeitung der Standortvereinbarung einzuräumen sein; ist zu erwarten, dass diese auch vom Anwendungsbereich der späteren Standortvereinbarung eingeschlossen sind?

Es hat sich auch gezeigt, dass einige Fragen im Rahmen dieses Forschungsvorhabens nicht in der notwendigen Detailtiefe bearbeitet werden konnten. Diese hier aufgeworfenen Punkte sollten nach Ansicht der Forschenden weiter vertieft werden, aller Voraussicht nach sind Aspekte dieser Fragen erst zu einem späteren Zeitpunkt des Suchverfahrens umfassend zu beantworten:

- Finanzierung der Standortvereinbarung:
 - Welche Größenordnung ist für die finanzielle Ausstattung zu erwarten?
 - Wie kann insgesamt eine haushaltsrechtliche Absicherung der Standortvereinbarung erfolgen, da derzeit nicht absehbar ist, über welchen Zeitraum sich die Förderung erstreckt?
- Soweit bei Grenzbezug einer Standortregion eine Förderung auch für die ausländischen Bürgerinnen und Bürger oder für zivilgesellschaftliche Organisationen oder für die Regionalentwicklung avisiert werden, ist hier vertieft zu prüfen, welche rechtlichen Grundlagen dafür geschaffen werden müssen.

Literaturverzeichnis

- Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AKEnd)*, Auswahlverfahren für Endlagerstandorte Empfehlungen des AKEnd, Köln 2002.
- Ambühl, Michael*, Vortrag bei dem Reflexionsworkshop am 14.11.2024 „Atomabfälle – Schweizer Erfahrungen“.
- Assmann, Aleida; Assmann, Jan*, *Gemeinsinn – Der sechste, soziale Sinn*, München 2024.
- Ballaschk, Michael*, Verpasste Gelegenheiten in der Lausitz – Bevölkerung beim Kohleausstieg wenig einbezogen, *Tagesspiegel* v. 05.04.24, S. 53.
- Beckmann, Martin; Kment, Martin (Hrsg.)*, *UVP/G/UmwRG Kommentar*, 6. Auflage, Hürth 2023.
- Berkner, Andreas et al.*, Braunkohleplanung und Umsiedlungsproblematik in der Raumordnungsplanung Brandenburgs, Nordrhein-Westfalens, Sachsen und Sachsen-Anhalts – Ergebnisse des Gesprächskreises Braunkohleplanung, Hannover 2000.
- Betsch, Cornelia; Ciesinger, Ruth*, „Es gibt eine Mehrheit für eine Veränderung – sie weiß es nur nicht“, *Der Tagesspiegel* v. 23.07.2023, S. 26.
- Böhm, Veronika; Kersten*, Zufallsbürger und Zufallsbürgerinnen – Hält die „Lottokratie“ praktisch, was sie theoretisch verspricht? *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)* 2023, S. 361–370.
- Boldt, Gerhard; Weller, Herbert (Hrsg.)*, *Ergänzungsband zum Kommentar BBergG*, 1. Auflage, Berlin 1991.
- Bogner, Alexander*, Politisierung, Demokratisierung, Pragmatisierung. Paradigmen der Technikfolgenabschätzung im Wandel der Zeit, in: *Grunwald, Armin; Böschen, Stefan; Krings, Bettina-Johanna; Rösch, Christine (Hrsg.)*, *Technikfolgenabschätzung – Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Baden-Baden 2021, S. 43–59.
- Bornemann, Basil; Haus, Michael*, Politische Beteiligung im Kontext post-liberaler Demokratie – Konzept und Kriterien governancialisierter Partizipationspraxis, in: *Kluth, Winfried; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)*, *Bürgerpartizipation – neu gedacht*, Halle an der Saale 2019, S. 25–57.
- Bosch, Stephan; Rathmann, Joachim; Schwarz, Lucas*, The Energy Transition between profitability, participation and acceptance – considering the interests of project developers, residents, and environmentalists, *Advances in Geosciences* 49 (2019), S. 19.
- Brachert, Heinisch; Holtemöller, Kirsch; Neumann, Rothgang; Schmidt, Schult; Solms, Titze*, Begleitende Evaluierung des Investitionsgesetzes Kohleregionen (InvKG) und des STARK-Bundesprogramms, Zwischenbericht vom 30.06.2023, Halle an der Saale 2023.
- Brandt, Edmund; Roßegger, Ulf*, *Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung II*, RATUBS 5/2012, Braunschweig 2012.
- Bumke, Christian*, *Rechtsdogmatik*, Tübingen 2017.
- Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)*, Auf dem Weg zu den Regionalkonferenzen, Konzept für die Beteiligung in Phase I der Endlagersuche (Konsultationsfassung), Berlin September 2024, online verfügbar unter:

<https://www.base.bund.de/shareddocs/downloads/de/ip/beteiligungskonzept-konsultationsfassung.pdf?blob=publicationFile&v=2>, zuletzt abgerufen am 08.07.2025.

Bundesamt für Energie (BFE), Auftrag Fachgruppe Oberflächeninfrastruktur (FG OFI) in Etappe 3, 2018

Bundesministerium der Justiz (BMJ), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 4. Aufl., Berlin 2024.

Camurdas, Lena-Jülide et al., Einfach mal abschalten – und dann? Die Geschichte der deutschen Atomkraft und ihr radioaktives Erbe, München 2023.

Collier, Paul, Aufstieg der Abgehängten – Wie vernachlässigte Regionen wieder erfolgreich werden können, München 2024.

Dahmer, Laura, Die Verwandlung eines Kohleriesen, Tagesspiegel v. 19.08.2023, S. 24 f.

Deutscher Bundestag (Hrsg.), Heute im Bundestag (hib) Nr. 80 v. 14.02.2024, Umsetzungsstand des Investitionsgesetzes Kohleregionen, online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-989840>, zuletzt abgerufen am 18.08.2025.

Di Nucci, Maria Rosaria, NIMBY oder IMBY – Akzeptanz, Freiwilligkeit und Kompensationen in der Standortsuche für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, in: Hrsg. Achim Brunnengräber, Problemfälle Endlager – Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atom Müll, Baden-Baden 2016, S. 119–143.

Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim; Mez Lutz; Schreurs, Miranda, Comparative Perspectives on Nuclear Waste Governance, in: *Brunnengräber, Achim; Di Nucci, Maria Rosaria; Isidoro Losada, Ana Maria; Mez, Lutz; Schreurs, Miranda A. (Hrsg.)*, Nuclear Waste Governance – An international Comparison, Wiesbaden 2015, S. 25-43.

Dobelli, Rolf, Die Kunst des klugen Handelns – 52 Irrwege, die sie besser anderen überlassen, 8. Aufl., München 2017.

Domasch, Silke; Zschiesche, Michael, „Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren“ für das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE), Berlin 2018.

dpa, Zweiter Gedenktag – Betroffene der Ahrtal-Flut kritisieren mit Plakataktion Bundespolitik, Tagesspiegel v. 20.07.2023, online verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/politik/zweiter-gedenktag-betroffene-der-ahr-flut-kritisieren-mit-plakataktion-bundespolitik-10182778.html>, zuletzt abgerufen am 28.03.2024.

Durner, Wolfgang, Das Beteiligungsverfahren nach dem Standortauswahlgesetz im Vergleich zu anderen Großvorhaben, in: *Burgi, Martin (Hrsg.)*, 15. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2019, Nomos, S. 311–346.

Ecoplan, Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik, Kompensationsmassnahmen: Messbarkeit von möglichen negativen Wirkungen, Bern 2017.

Eidgenössisches Bundesamt für Energie (BFE), Sachplan geologische Tiefenlager – Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zu Etappe 2 „Auswertbericht“, Bern 2018.

- Eidgenössisches Bundesamt für Energie (BFE)*, Sachplan geologische Tiefenlager, Konzept regionale Partizipation in Etappe 3, 14.09.2018.
- Eidgenössisches Bundesamt für Energie (BFE)*, Sachplan geologische Tiefenlager, Konzeptteil, Revision vom 30.11.2011.
- Eidgenössisches Bundesamt für Energie (BFE)*, Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, online verfügbar unter: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49818.pdf>, zuletzt abgerufen am 30.10.2024.
- Emanuel, Florian*, Rechtliche Rahmenbedingungen für die Suche nach einem Endlager für hochradioaktiven Abfall (HAW) – Ein internationaler (Rechts-)Vergleich zwischen Deutschland, Kanada, Schweiz und Finnland, Baden-Baden 2020.
- Evers, Stefan*, Weniger Staat wagen: Eine neue Bundesregierung braucht den Mut zur Disruption, Tagesspiegel v. 06.03.2025, S. B 5.
- Fetzer, Thomas*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: *Steiner, Udo; Brinktrine, Ralf (Hrsg.)*, Besonderes Verwaltungsrecht, 9. Aufl., Heidelberg 2018.
- Flueter, Thomas*, Herausforderungen der Verfahren und Lösungsansätze – Die Suche nach einem Lager für hochradioaktive Abfälle. In der Schweiz und in Deutschland, in: *Müller, Monika C. (Hrsg.)*, Die Suche nach einem Lager für hochradioaktive Abfälle. In der Schweiz und in Deutschland, Loccumer Protokolle 26/2022, Rehburg-Loccum 2024, S. 75–95.
- Frankenberg, Günter*, Staatstechnik, Berlin 2010.
- Frenz, Walter (Hrsg.)*, Atomrecht – Atomgesetz und Ausstiegsgesetz, 2. Auflage, Baden-Baden 2024.
- Frotscher, Werner; Kramer, Urs*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 8. Aufl., München 2024.
- Grüneberg, Christian (Hrsg.)*, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 81. Auflage, München 2022.
- Grunwald, Armin*, Technikfolgenabschätzung – eine Einführung, 2. Aufl., Berlin 2010.
- Günther, Klaus; Thym, Daniel; Volkmann, Uwe (Hrsg.)*, Zusammenhalt durch Recht? Frankfurt, New York 2024.
- Hamacher, Lisa Pauline*, Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle, Tübingen 2022.
- Hengstermann, Andreas / Scheiwiller, Louis T.*, Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte, UPR 2021, 85–91.
- Hennenhöfer, Gerald*, Kommentierung zu § 9a Atom, in: *Hennenhöfer, Gerald; Mann, Thomas; Pelzer, Norbert; Sellner, Dieter (Hrsg.)*, Atomgesetz und Pariser Atomhaftungs-Übereinkommen, München 2021.
- Hill, Hermann; Flidner, Ortlieb*, Gesetzesvorspruch – verbesserter Zugang des Bürgers zum Recht, Heidelberg 1988.

- Hohmuth, Timo*, Die atomrechtspolitische Entwicklung in Deutschland seit 1980 – Darstellung, Analyse, Materialien, Berlin 2015.
- Jahnke, Benedikt; Liebe, Ulf; Dobers, Geesche*, Energiewende in Deutschland – Not-In-My-Backyard oder eine Frage der Gerechtigkeit? Eine Gegenüberstellung von Experten und Bevölkerungsmeinung, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU) 2015, 367–384.
- Jänicke, Martin; Kunig, Philipp; Stitzel, Michael*, Umweltpolitik, 2. Aufl., Bonn 2003.
- Jarass, Hans; Pieroth, Bodo (Hrsg.)*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, München 2022.
- Jordi, Stefan*, Abgeltungen bei einem geologischen Tiefenlager in der Schweiz, in: *Smeddinck, Ulrich; Sierra, Rosa; Schwarz, Lucas (Hrsg.)*, Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft? Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3 Standortauswahlgesetz, Berlin 2025, S. 139–155.
- Kallenbach-Herbert, Beate; Barth, Regine; Brohmann, Bettina*, Anforderungen an die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung. Zur Planung von Endlagerstandorten für hochradioaktive Abfälle, Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis, 2008, S. 72–78.
- Keilholz, Christine*, Von der Kohle zur Forschung – Hoffen aufs Harvard in der Lausitz, Tagesspiegel v. 03.03.2023, S. B 26.
- Kelly, Ryan; Mbah, Melanie*, Regionale Energiewende-Governance zur Co-Transformation zukunftsfähiger Energieinfrastrukturen als Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, Raumforschung und Raumordnung (RuR), 2024, 1–16.
- Kelly, Ryan et al.*, Quo vadis: Sozioökonomische Potenzialanalyse in der Endlagersuche – zwischen Anspruch und Wirklichkeit einer Planungsinnovation in: *Röhlig, Klaus-Jürgen (Hrsg.)*, Tagungsband 4. Tage der Standortauswahl 18./19.04.2024 in Goslar, Clausthal-Zellerfeld 2024, S. 43 f.
- Kahl, Wolfgang; Ludwigs, Markus (Hrsg.)*, Handbuch des Verwaltungsrechts, Band V – Maßstäbe und Handlungsformen im deutschen Recht, Heidelberg 2023.
- Kiefer, Felix*, 500 Milliarden für Infrastruktur, Tagesspiegel v. 06.06.2025, S. 4
- Kirchhof, Gregor*, Die Funktion des allgemeinen Gesetzes, in: *Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.)*, Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2013, § 4.
- Kluth, Winfried*, Entwicklung und Perspektiven der Gesetzgebungswissenschaft, in: *Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.)*, Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2013, § 1.
- Kluth, Winfried*, Governance-Konzept der Genossenschaft, ZRP 2017, 108–111.
- Kluth, Winfried*, Die Infrastrukturgenossenschaft als Aktivierungs- und Gestaltungsinstrument, LKV 2017, 337–343.

- Kluth, Winfried*, Der Beitrag der Infrastrukturgenossenschaften für eine nachhaltige Bürgerpartizipation, in: *Kluth, Winfried; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)*, Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019, S. 135–147.
- Kluth, Winfried*, Die Infrastrukturgenossenschaft: Begriff und Systematik sowie ihre Bedeutung als Aktivierungs- und Gestaltungsinstrument, in: *Kluth, Winfried (Hrsg.)*, Infrastrukturgenossenschaften, S. 9 – 26
- Kluth, Winfried; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)*, Umweltrecht – Ein Lehrbuch, 2. Aufl., Berlin 2020.
- Kment, Martin (Hrsg.)*, Raumordnungsgesetz mit Landesplanungsrecht, Kommentar, Baden-Baden 2019.
- König, Wolfram*, Wie kann die langfristige sichere Entsorgung der radioaktiven Abfälle gelingen? – Zum Entwurf eines Standortauswahlgesetzes, ZNER 2012, 232–238.
- Kommission der Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (Endlagerkommission)*, Abschlussbericht – Verantwortung für die Zukunft – ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes, 2016, K-Drs. 268.
- Kommission „Wachstum, Strukturwandel, und Beschäftigung“ (Kohlekommission)*, Abschlussbericht, Berlin 2019, online verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/abschlussbericht-kommission-wachstum-strukturwandel-und-beschaeftigung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 02.12.2024.
- Kopp, Ferdinand; Ramsauer, Ulrich (Hrsg.)*, Kommentar Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 22. Aufl., München 2021.
- Kost, Susanne; Döring, Martin*, Alles für ‚Kohle‘? – Garzweiler und die sozialräumlichen Dimensionen des Heimatverlustes durch den Braunkohletagebau, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU) 2017, 183–212.
- Kornwachs, Klaus*, Wenn Geld als Belohnung versagt, SPON v. 19.11.2009, online verfügbar unter: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/psychologie-wenn-geld-als-belohnung-versagt-a-661742.html>, zuletzt abgerufen am 03.03.2025.
- Krause, Kati*, „Natürlich beschwerten sich Leute, wenn Parkplätze weg müssen“, Tagesspiegel v. 01.08.2023, S. 38.
- Krings, Günter*, Das Gesetz im demokratischen Verfassungsstaat in: Winfried Kluth, Günter Krings (Hrsg.), Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2013, § 2.
- Kuppler, Sophie; Hocke, Peter*, The role of long-term planning in nuclear waste governance, Journal of Risk Research 22 (11), 1343.
- Kühne, Gunther; von Hammerstein, Fritz; Keienburg, Bettina; Kappes, Christiane; Wiesendahl, Stefan (Hrsg.)*, Bundesberggesetz (BbergG), Kommentar, 3. Auflage, Berlin/Boston 2023.
- Kürschner, Alexandra*, Legalplanung, Tübingen 2020.
- Landmann, Robert v.; Rohmer, Gustav*, Umweltrecht, Kommentar, 106. Auflage, München 2025.

- Langer, Christopher*, Die Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz – Normgebung zwischen Konsistenz und Widerspruch, Berlin 2021.
- Löw, Martina*, Raumsoziologie, Berlin 2023.
- Luhmann, Niklas*, Legitimation durch Verfahren, Frankfurt am Main 1983.
- Mellinghoff, Rudolf; Beise, Marc; Radomsky, Stephan*, „Manche verstehen das Steuerrecht nicht“ – Interview mit Rudolf Mellinghoff über Gerechtigkeit, Süddeutsche Zeitung (SZ) v. 01./02.8.2020, S. 48.
- Münkler, Herfried; Münkler, Marina*, Abschied vom Abstieg – Eine Agenda für Deutschland, Berlin 2019.
- Nassehi, Armin*, Öffentlichkeit, in: ders., Gesellschaftliche Grundbegriffe – Ein Glossar der öffentlichen Rede, München 2023, S. 300–311.
- Mann, Thomas; Sieven, Ramon*, Der Atomausstieg und seine Folgeprobleme im Kontext der Energiewende, VerwArch 2015, 184–221
- Markwardt, Gunther; Rettig, Julia; Zundel, Stefan*, Handbuch A – Indikatorik der Regionalentwicklung – Ein Bild über die Entwicklungen in der Lausitz: Expertise im Auftrag der Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Cottbus 2023.
- Mbah, Melanie et al.*, Aspekte einer raumsensiblen Long-term Governance der Endlagerung – Die Bedeutung von räumlicher Identität und deren Inegration in Entscheidungshandeln, 2025.
- Mbah, Melanie; Kuppler, Sophie*, Raumsensible Long-term Governance zur Bewältigung komplexer Langzeitaufgaben, in: *Brohmann, Bettina et al. (Hrsg.)*, Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche. Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen, Bielefeld 2021, S. 413–446.
- Mbah, Melanie; Kuppler, Sophie*, Governing Nuclear Waste in the Long Term: On the Role of Place, Historical Social Research (HSR), 49 (2024), S. 193–226.
- Mehren, Judith*, § 3 Stiftungsrecht, in: *Schauhoff, Stephan; Kirchhain, Christian (Hrsg.)*, Handbuch der Gemeinnützigkeit, Verein – Stiftung – GmbH – Recht – Steuern – Personal, 4. Auflage, München 2023, S. 121–197.
- Mintzberg, Henry*, The Rise and Fall of Strategic Planning, New York 1994.
- Modersohn, August; Pinzler, Petra*, An der Abbruchkante, Die Zeit v. 23.01.2020, S. 8.
- Nauschütz, Silke*, Unverstanden in der Lausitz, Der Tagesspiegel v. 05.01.2022, S. 11.
- Neles, Julia*, Fallstudie zur Platzierung von Oberflächenanlagen bei der Tiefenlagerung in der Schweiz, TRANSENS Bericht-06, Darmstadt 2022.
- Niehaus, Gerrit*, Ziel und Inhalt eines Standortauswahlgesetzes, in: BMU/Martin Burgi, 14. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden 2013, S. 247–257.
- Oberholzer-Gee, Felix*, Die Ökonomik des St. Florianprinzip – Warum wir keine Standorte für nukleare Endlager finden, Basel 1998.

- Oppen, Asta von; Smeddinck, Ulrich*, Über Geld spricht man nicht. Doch! Aber wann und wie? Ein Beitrag aus Sicht einer Bürgerin und eines Wissenschaftlers, in: *Müller, Monika C. (Hrsg.)*, Loccumer Protokolle 26/2022, Loccum 2024, S. 65–74.
- Ott, Konrad*, Kompensation in der transdisziplinären Endlagerforschung – Ethische Perspektiven, in: *Smeddinck, Ulrich; Sierra, Rosa; Schwarz, Lukas (Hrsg.)*, Kooperative Gerechtigkeit? – blühende Landschaft? Stuttgart 2024, S. 71– 92.
- Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)*, Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers: Beiträge aus Ethik und Recht, Berlin 2018.
- Rehbinder, Manfred*, Rechtssoziologie, 8. Aufl., München 2014.
- Reybrouck, David Van*, Gegen Wahlen – Warum Abstimmen nicht demokratisch ist, Göttingen 2016.
- Richter, Andreas (Hrsg.)*, Stiftungsrecht, 2. Auflage, München 2023.
- Röhlig, Klaus-Jürgen; Sträter, Oliver*, Das „lernende Verfahren“ – Ziele, Systemgrenzen, Akteure und Erfahrungen, in: *Smeddinck, Ulrich; Röhlig, Klaus-Jürgen; Mbah, Melanie; Brendler, Vinzenz (Hrsg.)*, Das „lernende“ Standortauswahlverfahren für ein Endlager radioaktiver Abfälle, Berlin 2022, S. 29–41.
- Roßegger, Ulf; Ulrich Smeddinck*, Materialien zur Endlagersuchgesetzgebung III, RATUBS 2/2013, Braunschweig 2013.
- Säcker, Franz Jürgen; Rixecker, Roland; Oetker, Hartmut; Limperg, Bettina (Hrsg.)*, Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, München 2021.
- Sandel, Michael J.*, Gerechtigkeit – Wie wir das Richtige tun, Berlin 2013.
- Sandel, Michael; Thadden, Elisabeth von*, „Uns fehlt die Tugend der Demut“ – Interview mit Michael Sandel, Die Zeit v. 27.07.2023, S. 43.
- Scharpf, Lucia*, Ausgleich für endlagerbedingte Belastungen im deutschen Recht: Allgemeine Regelungen und Standortvereinbarung – Insbesondere: Welche finanziellen Nachteile können Gegenstand der Standortvereinbarung sein? in: *Smeddinck, Ulrich; Sierra, Rosa; Schwarz, Lucas (Hrsg.)*, Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft? Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3 Standortauswahlgesetz: Interdisziplinäre Beiträge, Stuttgart 2025, S. 54–69.
- Schauhoff, Stephan; Kirchhain, Christian (Hrsg.)*, Handbuch der Gemeinnützigkeit, Verein – Stiftung – GmbH – Recht – Steuern – Personal, 4. Auflage, München 2023.
- Schluchter, Wolf*, Atommüllendlagersuche und Zivilgesellschaft, in: *Sommer, Jörg (Hrsg.)*, Kursbuch Bürgerbeteiligung, Berlin 2017, S. 174–188.
- Schoch, Friedrich; Schneider, Jens-Peter (Hrsg.)*, Kommentar VwVfG, 3. EL, August 2022.
- Schneider, Hans*, Gesetzgebung, 3. Aufl., Heidelberg 2002.
- Schwarz, Lucas*, Eine raumverträgliche Potenzialanalyse als Grundlage für kompensatorische Gerechtigkeit – Der goldene Mix aus Ökonomie, Ökologie und Sozialem, in: *Smeddinck, Ulrich; Sierra, Rosa; Schwarz, Lucas (Hrsg.)*, Kooperative Gerechtigkeit – blühende

Landschaft? Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3 Standortauswahlgesetz: Interdisziplinäre Beiträge, Stuttgart 2025, S. 108–124.

Schweizerische Eidgenossenschaft, Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3286 UREK-N vom 9. April 2013.

Sennett, Richard, Zusammenarbeit – Was unsere Gesellschaft zusammenhält, Berlin 2012.

Sennett, Richard, Die offene Stadt – Eine Ethik des Bauens und Bewohnens, Berlin 2018.

Sierra, Rosa; Ott, Konrad, Citizen Participation in the long-term process of high-level radioactive waste disposal: Future tasks and adequate forms of participation, TATUP 2022, 44.

Sierra, Rosa; Ott, Konrad, Kompensation in der transdisziplinären Endlagerforschung – Ethische Perspektiven, in: *Smeddinck, Ulrich; Sierra, Rosa; Schwarz, Lukas (Hrsg.)*, Kooperative Gerechtigkeit? – blühende Landschaft?, S. 93–107.

Smeddinck, Ulrich, Integrierte Gesetzesproduktion – Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive, Berlin 2006.

Smeddinck, Ulrich, Gesetzgebungsmethodik und Gesetzestypen, in: *Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.)*, Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2013, § 3.

Smeddinck, Ulrich; Roßegger, Ulf, Materialien zum Standortauswahlgesetz, RATUBS 3/2013, Braunschweig 2013.

Smeddinck, Ulrich, Rechtliche Methodik: Die Auslegungsregeln, RATUBS Nr. 4/2013, Braunschweig 2013.

Smeddinck, Ulrich, Elemente des Standortauswahlgesetzes zur Entsorgung radioaktiver Stoffe – Zuschnitt, Regelungskomplexe und Einordnung, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2014, 408–416.

Smeddinck, Ulrich, Rechtgutachten zum Eingang der Empfehlungen der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ aus dem Abschlussbericht „Verantwortung für die Zukunft“ in die letzte Formulierungshilfe des Bundesumweltministeriums für einen Gesetzentwurf der Fraktionen im Auftrag des Nationalen Begleitgremiums, Braunschweig 2017.

Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), StandAG – Standortauswahlgesetz Kommentar, Berlin 2017.

Smeddinck, Ulrich, Recht, Atommüll und Emotionen – eine Annäherung an verschiedene Facetten des Konfliktfeldes, in: *Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)*, Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers, Berlin 2018, S. 119–157. *Smeddinck, Ulrich*, Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren – experimentell, resilient und partizipationsfähig?, in: *Kluth, Winfried; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)*, Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale 2019, S. 149–178.

Smeddinck, Ulrich, Sanfte Regulierung – Ressourcen der Konfliktlösung im Standortauswahlverfahren für ein Endlager, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.) 2019, 744–751.

- Smeddinck, Ulrich*, Die Standortvereinbarung: Raumentwicklung, kooperative Gerechtigkeit und Emotionen – Die singuläre Infrastruktur eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle als Anlass für Kompensationen, in: *Smeddinck, Ulrich; Sierra, Rosa; Schwarz, Lucas (Hrsg.)*, Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft? Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3 Standortauswahlgesetz, Berlin 2025, S. 19–51.
- Smeddinck, Ulrich; Roßmann, Maximilian*, Die Verschiebung des Fokus: Schlüsselbegriffe, Wissensbegriffe, gemeinsame Arbeit an Objekten – Fazit und Ausblick, in: *Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)*, Transdisziplinäre Entsorgungsforschung am Start, TRANSENS-Bericht Nr. 2, Karlsruhe 2021, S. 111–117.
- Smeddinck, Ulrich; Tils, Ralf*, Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung – Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden 2002.
- Smeddinck, Ulrich; Willmann, Sebastian*, Die Kommissionsempfehlung nach § 4 Abs. 5 Standortauswahlgesetz Politikberatung oder Selbstentmündigung des Parlamentes? EurUP 2014, 102 ff.
- Smeddinck, Ulrich; Sierra, Rosa; Schwarz, Lucas (Hrsg.)*, Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft? Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3 Standortauswahlgesetz – Interdisziplinäre Beiträge, Stuttgart 2025, online verfügbar unter: https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/98499/external_content.pdf?sequence=1&isAllowed=y, abgerufen am 14.08.2025.
- Staatskanzlei des Landes Brandenburg, Lausitz-Beauftragter des Ministerpräsidenten (StK Brandenburg, Lausitzbeauftragter)*, Das Lausitzprogramm 2038 – Prozesspapier der Entscheidungs- und Begleitstrukturen im Transformationsprozess, Cottbus März 2024, online verfügbar unter: <https://lausitz-brandenburg.de/wp-content/uploads/2024/06/Anlage-1-Das-Lausitzprogramm-2038-Stand-Maerz-2024.pdf>, abgerufen am 25.11.2024.
- Stelkens, Paul; Bonk, Heinz Joachim; Sachs, Michael*, Verwaltungsverfahrensgesetz Kommentar, 10. Aufl., München 2023.
- Steinberg, Rudolf*, Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, ZUR 2011, 340.
- Studer, Andrin*, Die Entsorgung radioaktiver Abfälle, Zürich 2024.
- Stürmlinger, Marie-Christin; Fuchs, Severin*, Der Kohleausstieg – Gesetzliche Ausgestaltung und Perspektiven, NuR 2021, 320–327.
- Suckow, Jorina*, Neue Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle – Eine Untersuchung der §§ 5-11 des Standortauswahlgesetzes (StandAG), Baden-Baden 2024.
- Taschen-Definitionen – Zivilrecht, Strafrecht, Öffentliches Recht, Internationales Recht, 5. Aufl., Baden-Baden 2023.
- Thüsing, Gregor*, Dreigliedrige Standortvereinbarung, NZA 2008, 201.
- Titze, Mirko; Zundel, Stefan*, Policy Brief „Monitoring, Evaluierung und wissenschaftliche Begleitung des Strukturwandels in der Lausitz“, Cottbus 2021.

- Troeger-Weiß, Gabi*, Resiliente Regionen und Kommunen: Rahmenbedingungen, Trends, Perspektiven und Strategien, in: *Pechlaner, Harald; Zacher, Daniel; Störmann, Elina (Hrsg.)*, Resilienz als Strategie in Region, Destination und Unternehmen, Wiesbaden 2022, S. 167–182.
- Uhle, Arnd*, Die Rechtsverordnung, in: *Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.)*, Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2013, § 24.
- Voßkuhle, Andreas*, Neue Verwaltungsrechtswissenschaft, in: *Voßkuhle, Andreas; Eifert, Martin; Möllers, Christoph (Hrsg.)*, Grundlagen des Verwaltungsrechts I, 3. Aufl., München 2022, § 1.
- Walzer, Michael*, Sphären der Gerechtigkeit – Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit, Frankfurt am Main 1998.
- Wank, Rolf*, Juristische Methodenlehre – Eine Anleitung für Wissenschaft und Praxis, München 2020.
- Weber, Klaus (Hrsg.)*, Rechtswörterbuch, 31. Edition, Stand 01.10.2023, München 2023.
- Weckerling-Wilhelm, Dorothee*, Zu den Anforderungen der Rechtsförmlichkeit, in: *Kluth, Winfried; Krings, Günter (Hrsg.)*, Gesetzgebung – Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle, Heidelberg 2013, § 10.
- Weisensee, Claudius*, Ein Belastungsausgleich für das „Atomdreieck“ – Das Gesetz über die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“, in: *Ott, Konrad/ Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)*, Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers, Berlin 2018, S. 101–124.
- Weißpflug, Maïke; Kübler, Lukas; Ahlswede, Jochen; Stelljes, Ina; Nanz, Patrizia*, Experimente erwünscht: Öffentlichkeitsbeteiligung und staatliche Verantwortung bei der Endlagersuche in Deutschland, Supplement zu FJSB Heft 2/2022, online verfügbar unter: <https://forschungsjournal.de/hefte/2022-heft2-gespaltene-gesellschaft-politische-polarisierung/>, zuletzt abgerufen am 15.07.2025.
- Wirtschaftsregion Lausitz GmbH; Projekt „Zukunftswerkstatt Lausitz“*, Standortpotenziale Lausitz, Cottbus 2019, online verfügbar unter: <https://www.goerlitz.de/uploads/03-Wirtschaft-Dokumente/studie-standortpotenziale-lausitz.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.03.2024.
- Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages*, Ausarbeiten – Zu den Verhandlungen über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ im Zusammenhang mit der Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Schweiz, WD 8 – 3000 – 016/23, 2023.
- Wollenteit, Ulrich*, Gorleben und kein Ende, ZUR 2014, 323.
- Wollenteit, Ulrich*, Kommentierung zu § 11 StandAG, in: Frenz, Walter (Hg.), Atomrecht, 2. Aufl., Baden-Baden 2024.
- Wolff, Hans J.; Bachof, Otto; Stober, Rolf; Kluth, Winfried*, Verwaltungsrecht II, 8. Aufl., München 2023.

Anhang

Fallstudien

Vorbereitende Unterlage aus dem Reflexionsworkshop

