



Koordinierungsbüro der A2B, Im Kirchwinkel 4, 38319 Remlingen

Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig  
- Dezernat 2 -  
Friedrich-Wilhelm-Straße 3  
38100 Braunschweig

Asse-2-Begleitgruppe,  
Koordinierungsbüro

Im Kirchwinkel 4  
38319 Remlingen

Ihr Ansprechpartner:  
Tilman Vorhoff  
Tel.: 0151 72489343  
E-Mail:

[kontakt@koordinierungsbuero-a2b.de](mailto:kontakt@koordinierungsbuero-a2b.de)

24.07.2022

Sehr geehrte Frau Dr. Witt,  
sehr geehrte Frau Paus,  
sehr geehrte Frau Worch,  
sehr geehrte Damen und Herren,

ich danke Ihnen, dass ich für die A2B – die Asse-2-Begleitgruppe – die Gelegenheit erhalte, in diesem für uns so wichtigen Verfahren meine bereits mündlich in der Telefon- /Videokonferenz vom 11.07.2022 gegebenen Hinweise noch einmal schriftlich darzustellen und zu vertiefen. Außerdem möchte ich im Rahmen meiner schriftlichen Stellungnahme unter Gliederungspunkt II. ergänzend auf das Thema Katastrophenschutz als Belang für dieses Verfahrens eingehen, das ich in der Telefon-/Videokonferenz vom 11.07.2022 noch nicht angesprochen habe.

Meine schriftlichen Ausführungen in der Sache haben den folgenden Hintergrund:

Die A2B begleitet seit vielen Jahren die Rückholplanung der bundeseigenen atomaren Abfälle aus der Schachanlage Asse II. In der A2B sind Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Politik sowie zivilgesellschaftliche Akteure eingebunden. Insofern repräsentiert die A2B die Bürgerinnen und Bürger der Region, für die dieses Verfahren so bedeutsam ist: unter anderem mit Blick auf Gesundheit und Sicherheit, Naturschutz oder auch Naherholung. Das Thema Asse II berührt die Menschen in unserer Region.

Die Vorhabenträgerin hat eine „Unterlage zur Antragskonferenz“ mit Stand 30.05.2022 für das Raumordnungsverfahren vorgelegt, das zu den einzelnen Vorhaben der Vorhabenträgerin die Schachanlage Asse II betreffend durchgeführt werden soll. Die Unterlage der Vorhabenträgerin zur Antragskonferenz enthält insbesondere eine Vorhabenbeschreibung (Kap. 3) sowie Vorschläge der Vorhabenträgerin für den jeweiligen Untersuchungsumfang der Raumverträglichkeitsstudie (Kap. 4), des raumordnerischen UVP-Berichts (Kap. 5), der raumordnerischen Prüfung nach der FFH-Richtlinie (Kap. 6) und artenschutzrechtlicher Belange (Kap. 7). Ferner findet sich in der besagten Unterlage eine raumordnerische Gesamtbeurteilung durch die Vorhabenträgerin (Kap. 8).

Die Unterlage der Vorhabenträgerin zur Antragskonferenz ist inhaltlich dadurch gekennzeichnet, dass darin auf ein „Gesamtvorhaben Rückholung“ abgestellt wird, zu deren namentlich angesprochenen Einzelbestandteilen bzw. flankierenden Maßnahmen unter anderem auch die **Zwischenlagerung** der nach über Tage zurückbeförderten Abfälle gezählt wird (siehe dazu etwa Bl. 6 der Unterlage zur Antragskonferenz). Die Zwischenlagerung wird von der Vorhabenträgerin dem sogenannten „Antragskomplex III“ des Gesamtvorhabens zugeordnet, der in der Errichtung und dem Betrieb sowohl der Abfallbehandlungsanlage als auch des Zwischenlagers bestehen soll (Bl. 9 der Unterlage zur Antragskonferenz). (Auch) für das Raumordnungsverfahren ist seitens der Vorhabenträgerin vorgesehen, das Gesamtvorhaben in einzelne Vorhabenbestandteile aufzuteilen; „Abfallbehandlungsanlage und Zwischenlager“ – mit den einzelnen Maßnahmen „Baustelleneinrichtung, Gebäudekomplex der Abfallbehandlungsanlage und des Zwischenlagers“ – sollen dabei einen gemeinsamen Vorhabenbestandteil bilden (Bl. 9 f. der Unterlage zur Antragskonferenz).

In der Unterlage zur Antragskonferenz wird von der Vorhabenträgerin hinsichtlich des Zwischenlagers unter anderem angegeben, die Baugrunduntersuchungen für die Errichtung der Abfallbehandlungsanlage und des Zwischenlagers hätten bereits im Mai 2022 begonnen, und ab ca. 2025 werde mit der Baufeldvorbereitung für die Baumaßnahmen der Abfallbehandlungsanlage und des Zwischenlagers begonnen (Bl. 14 der Unterlage zur Antragskonferenz). Somit ist der Unterlage zur Antragskonferenz offensichtlich zu entnehmen, dass schon im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens eine **Vorfestlegung auf einen bestimmten Asse-nahen Standort für das Zwischenlager** durch die Vorhabenträgerin erfolgt ist.

Dementsprechend beinhaltet die von der Vorhabenträgerin vorgelegte Unterlage zur Antragskonferenz auch **keine Aussagen der Vorhabenträgerin zu ernsthaft in Betracht kommenden Standortalternativen für das Zwischenlager**, insbesondere auch keine solchen zu Asse-fernen Standortalternativen.

Dieser Befund wird durch folgende Ausführungen der Vorhabenträgerin in Kap. 5.3.6 der Unterlage zur Antragskonferenz bestätigt, das überschrieben ist mit „Alternativenvergleich“:

„Der schachtnahe Standort für das an die Abfallbehandlungsanlage angeschlossene Zwischenlager wurde nach den Vorgaben des Kriterienberichts des BFS (...) unter besonderer Beachtung der Vermeidung unnötiger Exposition und Dosisreduzierung gemäß § 8 StrlSchG festgelegt (vgl. Kap. 3.2.2).“

Ergänzend ist dazu anzumerken, dass sich Kap. 5 der Unterlage zur Antragskonferenz nicht einmal zu den erforderlichen Unterlagen für das Raumordnungsverfahren *allgemein* verhält, insbesondere nicht unmittelbar zu den aus § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG erwachsenden Anforderungen den Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung betreffend, sondern dass dieses Kapitel lediglich den Vorschlag der Vorhabenträgerin für den Untersuchungsumfang speziell hinsichtlich des raumordnerischen *UVP-Berichts* enthält.

Die Unterlage der Vorhabenträgerin zur Antragskonferenz lässt insgesamt nicht erkennen, dass die Vorhabenträgerin beabsichtigen würde, dem ArL zumindest in Bezug auf das Zwischenlager Unterlagen über Asse-ferne Standortalternativen für das Raumordnungsverfahren vorzulegen.

Das Schreiben des ArL vom 14.06.2022, mit dem zum Ersatz der Antragskonferenz eingeladen wurde, enthält ebenfalls keinen Hinweis auf Standortalternativen bzw. auf die beabsichtigte Prüfung entsprechender Unterlagen im Rahmen des Raumordnungsverfahrens. Insbesondere lässt das Schreiben des ArL vom 14.06.2022, soweit darin Zweck und Gegenstand des in Rede stehenden Raumordnungsverfahrens unter sinngemäßer Wiedergabe des § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG beschrieben werden (siehe S. 2 oben des Schreibens), die erforderliche ergänzende Bezugnahme auf § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG vermissen, wonach Gegenstand der Raumverträglichkeitsprüfung nach § 15 Abs. 1 Satz 2 ROG auch ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen sein sollen. Dies gilt vornehmlich für den Zwischenlagerstandort.

Schon weil ausweislich des Einladungsverteilers allerdings unter anderem auch die A2B zu dem Ersatz der Antragskonferenz eingeladen und an der Telefon-/Videokonferenz vom 11.07.2022 beteiligt wurde, worin die Eckpfeiler des beabsichtigten Raumordnungsverfahrens besprochen wurden, gehen wir davon aus, dass das ArL die Intention der ROG-Novelle 2017 aufgenommen und insoweit auch die Notwendigkeit erkannt hat, Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern für das Vorhaben der Vorhabenträgerin zu fördern. Für den Fall, dass unsere Annahme wider Erwarten nicht zutreffen sollte, mahnen wir dieses hiermit vorsorglich bereits an dieser Stelle dringend an.

## I. Alternativenprüfung für den Zwischenlagerstandort

### 1. Ergebnis unserer Erwägungen zur Alternativenprüfung

- Gegenstand des hier in Rede stehenden Raumordnungsverfahrens muss unter anderem auch eine Raumverträglichkeitsprüfung von Asse-fernen Standortalternativen für das Zwischenlager sein. Dies folgt aus § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip, woraus zumindest speziell für den vorliegenden Fall eine echte Rechtspflicht erwächst.
- Die erforderliche Vorlage prüfbarer Unterlagen für Asse-ferne Standortalternativen des Zwischenlagers hat die Vorhabenträgerin selbständig zu gewährleisten. Dazu ist die Vorhabenträgerin als bundeseigene Gesellschaft im vorliegenden Fall jedenfalls gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtet. Dies gilt insbesondere auch deshalb, damit der Sinn und Zweck des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in der Fassung seit der ROG-Novelle 2017 und die damit verbundene Intention des Bundes als Gesetzgeber nicht konterkariert werden, denen die Vorhabenträgerin als bundeseigene Gesellschaft in besonderem Maße verpflichtet ist. Nicht zuletzt liegt die Veranlassung der Prüfung möglicher Standortalternativen für das Zwischenlager durch das ArL im Raumordnungsverfahren aber auch im eigenen Interesse der Vorhabenträgerin.
- Erforderlichenfalls muss das ArL als Landesplanungsbehörde auf die Vorhabenträgerin einwirken, damit diese ihm auch Unterlagen über ernsthaft in Betracht kommende Asse-ferne Standortalternativen im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG hinsichtlich des Zwischenlagers zur Prüfung im Raumordnungsverfahren vorlegt. Dies folgt jedenfalls für den vorliegenden Fall ebenfalls aus § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip. Falls die Vorhabenträgerin auf ein solches Hinwirken des ArL nicht mit der Vorlage entsprechender Unterlagen reagierte, hätte das ArL das Raumordnungsverfahrens gegebenenfalls mangels Vorlage der notwendigen Unterlagen durch die Vorhabenträgerin einzustellen.
- Die Vorfestlegung der Vorhabenträgerin auf einen bestimmten Asse-nahen Standort für das Zwischenlager, welche die Vorhabenträgerin schon im Vorfeld der Durchführung des Raumordnungsverfahrens vorgenommen hat, steht demgegenüber nicht mit § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip in Einklang. Damit im vorliegenden Fall ein ordnungsgemäßes und effektives Raumordnungsverfahren entsprechend den Intentionen des Bundesgesetzgebers und in Fortsetzung der langjährig praktizierten, wenngleich bisher „nicht-förmlichen“ Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet ist, muss sich die Vorhabenträgerin von ihrer Vorfestlegung lösen und Standortalternativen für das Zwischenlager betrachten, und auch das ArL darf dieser Vorfestlegung der Vorhabenträgerin für das Raumordnungsverfahren nicht einfach folgen, sondern muss dieser aktiv entgegenwirken.

Im Einzelnen gilt diesbezüglich Folgendes:

## 2. Unsere Erwägungen zur Alternativenprüfung im vorliegenden Fall im Einzelnen

a) Gegenstand der Prüfung eines jeden Raumordnungsverfahrens sollen auch ernsthaft in Betracht kommende Standortalternativen sein. Diesen Weg hat der Gesetzgeber mit der Novelle des Raumordnungsgesetzes (ROG) im Jahr 2017 bereitet. Mit dem geänderten § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG hat der Bund – in Verbindung mit den ebenfalls novellierten Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung – im Raumordnungsverfahren einen **echten Alternativendiskurs** unter Beteiligung der Öffentlichkeit verankert, begründet unter anderem mit dem Nutzen für eine Planungsbeschleunigung, wie sie auch bei der Rückholung des Atommülls aus der Asse geboten ist.

b) Gemäß § 15 Abs. 2 Satz 1 ROG hat die Vorhabenträgerin dem ArL diejenigen Unterlagen vorzulegen, die für die Raumverträglichkeitsprüfung notwendig sind. Zu den notwendigen Unterlagen gehören nach dem Willen des Bundesgesetzgebers gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG auch solche über ernsthaft in Betracht kommende Standortalternativen. Dies folgt so schon aus der Systematik des ROG. Es ergibt sich außerdem aus dem niedersächsischen Landesrecht gemäß dem NROG. Denn nur im Falle der Vorlage auch von Unterlagen zu Standortalternativen durch die Vorhabenträgerin wird das ArL in seiner Landesplanerischen Feststellung als Ergebnis des Raumordnungsverfahrens feststellen können, zu welchem Ergebnis die Prüfung der Standortalternativen im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG geführt hat, wozu das ArL gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 5 NROG verpflichtet ist.

c) Sofern man nicht schon aus den vorgenannten gesetzlichen Bestimmungen für die Vorhabenträgerin eine echte Rechtspflicht zur Vorlage entsprechender Unterlagen im Raumordnungsverfahren ableiten will, erwächst der Vorhabenträgerin zumindest im vorliegenden Fall eine **echte Rechtspflicht zur Vorlage von Unterlagen über Standortalternativen einschließlich Asse-ferner Alternativen jedenfalls für das Zwischenlager aus § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip.**

Die Prüfung von Standortalternativen ist generell Ausfluss des Abwägungsgebots bzw. an dessen Maßstäben zu messen. Das Abwägungsgebot ist bzw. dessen Maßstäbe sind wiederum im Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG zu verorten. Als eine zu 100 % bundeseigene Gesellschaft ist die Vorhabenträgerin bei ihrer Auswahlentscheidung über einen Zwischenlagerstandort mithin an das Rechtsstaatsprinzip gebunden. Das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet die Vorhabenträgerin dazu, für die Zwischenlagerstandortsuche mehrere ernsthaft in Betracht kommende Standortalternativen im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG zu prüfen und dem ArL für das Raumordnungsverfahren auch Unterlagen über diese Standortalternativen vorzulegen.

Nach Sinn und Zweck des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG muss die Ermittlung von Alternativstandorten möglichst weiträumig angelegt werden,

*vgl. dazu etwa auch OVG Münster, Urteil vom 26.08.2021, 10 D 106/14.NE (zit. n. Juris, Rn. 114),*

um dem Anliegen der besagten Norm ausreichend Rechnung zu tragen.

Auf den bestehenden Bedarf an einer ausreichenden Berücksichtigung Asse-ferner Standorte für das Zwischenlager hat unter anderem auch die AGO – bei der AGO handelt es sich um die wissenschaftliche Beratung der A2B – bereits wiederholt hingewiesen,

*siehe etwa das AGO-Positionspapier „Auswahl asseferner Standorte für ein Zwischenlager für die rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II“ in seiner Endfassung vom 11.02.2021, S. 1, oder das AGO-Schreiben vom 24.02.2021 bezogen auf das Schreiben der Vorhabenträgerin vom 13.01.2021, S. 1 f.*

Das Rechtsstaatsprinzip, dem sowohl die Vorhabenträgerin – als bundeseigene Gesellschaft – als auch das ArL – als Landesplanungsbehörde – zu genügen haben, verdichtet jedenfalls im vorliegenden Fall den Normbefehl des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG und lässt diesen hier zu einer echten Rechtspflicht erstarken.

Diese Auslegung führt dazu, dass die Vorhabenträgerin gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip dazu verpflichtet ist, Standortalternativen einschließlich Asse-ferner Standortalternativen zu ermitteln und Unterlagen für derartige Standortalternativen in das Raumordnungsverfahren einzuführen. Sie führt ferner dazu, dass das ArL nach § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip gegebenenfalls dazu verpflichtet ist, dementsprechend auf die Vorhabenträgerin einzuwirken und im Fall der Nichtvorlage der betreffenden Unterlagen das Raumordnungsverfahren einzustellen, weil von der Vorhabenträgerin die für das Verfahren notwendigen Unterlagen nicht vorgelegt wurden.

**d)** Ungeachtet des Vorstehenden wäre es im Übrigen auch in der Sache nicht ansatzweise nachvollziehbar, weshalb sich die Vorhabenträgerin als eine zu 100 % bundeseigene Gesellschaft jedenfalls hinsichtlich des Zwischenlagers offenbar der bundesgesetzlichen Aufforderung entziehen können sollte, Dokumente zu ernsthaft in Betracht kommenden Standortalternativen in das Raumordnungsverfahren einzuführen.

Denn damit würde sich die Vorhabenträgerin insoweit dem gebotenen und bezweckten echten Alternativendiskurs unter Beteiligung der Öffentlichkeit verweigern. Sie würde sowohl den gesetzgeberischen Normappell des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG missachten als auch die klare Intention des Bundesgesetzgebers, die dieser mit § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Institut der Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt.

Ein solches Fehlverhalten der Vorhabenträgerin widerspräche folglich auch dem gleichgerichteten Sinn und Zweck des Begleitprozesses. Es würde vorliegend umso schwerer wiegen, als der Vorhabenträgerin durch das Rechtsstaatsprinzip die Prüfung von Standortalternativen jedenfalls für das Zwischenlager verbindlich aufgegeben ist (siehe oben).

Darüber hinaus stellt sich die Vorhabenträgerin mit ihrer Vorfestlegung für den Zwischenlagerstandort den ausdrücklichen Erwartungen der niedersächsischen Landesregierung entgegen, die diese in der schriftlichen Beantwortung einer Kleinen Anfrage zweier Abgeordneter des niedersächsischen Landtags, LT-Drs. 18/11150, formuliert hat. In der besagten Drucksache wird etwa auf S. 3 oben ausgeführt, aus Sicht der niedersächsischen Landesregierung müsse hinsichtlich des Zwischenlagerstandorts

„aus den bisherigen Ergebnissen des hierzu geführten Beleuchtungsprozesses die Standortfrage seitens des Bundes nochmals vorbehaltlos und ergebnisoffen auf den Prüfstand“

gestellt werden, denn nur so könne

„echtes Vertrauen gegenüber den Betroffenen wiederhergestellt werden“.

Namentlich der Umweltminister der Landes Niedersachsen, Herr Olaf Lies, hat ausweislich S. 4 oben der besagten Drucksache zudem – zu Recht – betont,

„dass die BGE im Zusammenhang mit der Frage des Zwischenlagerstandortes keine Fakten schaffen dürfe“.

Auch gegen diese Maßgabe verstößt die Vorhabenträgerin mit ihrer bisherigen Vorfestlegung hinsichtlich des Zwischenlagerstandorts für das Raumordnungsverfahren, was einer umgehenden Korrektur seitens der Vorhabenträgerin bedarf.

e) Soweit es die hier wiederholt angesprochene Intention des Bundesgesetzgebers angeht, die dieser mit § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Institut der Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt, und der sich sowohl die Vorhabenträgerin als auch das ArL nicht verschließen darf, gilt vertiefend Folgendes:

aa) Die Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren wurde durch die ROG-Novelle 2017 durch den Bundesgesetzgeber erheblich aufgewertet. Generell besteht für Vorhaben die Notwendigkeit einer dem eigentlichen Zulassungsverfahren vorgelagerten Alternativenprüfung. Dem kann allein das Raumordnungsverfahren gerecht werden. Eine wichtige, vorklärende Funktion des Raumordnungsverfahrens besteht deshalb darin, eine umfängliche Alternativenprüfung bereits auf der Grundlage einer weniger detaillierten Planungsstufe vorzunehmen, bei der ungeeignete Alternativen ausgeschieden und möglichst frühzeitig der raumverträglichste Standort ermittelt wird. Darin besteht eine herausragende Besonderheit des Raumordnungsverfahrens, und darin liegt auch dessen Nutzen für die Planungsbeschleunigung begründet. Gerade in Bezug auf geplante Großprojekte stellt die vorgelagerte Alternativenprüfung einen besonderen Schwerpunkt der Raumverträglichkeitsprüfung dar. Die Landesplanungsbehörde soll insoweit eine verlässliche Aussage dazu treffen, welche Alternative jedenfalls nicht an raumordnerischen Erfordernissen scheitert. Dies hat große Relevanz für die spätere Entscheidung des Vorhabenträgers nach Abschluss des Raumordnungsverfahrens, welche Alternative er der Ausarbeitung seines konkreten Zulassungsantrags zugrunde legt.

*Vgl. Pielok, in: in: Pielok/Starnofsky, PdK Niedersachsen, NROG, Kommentar, § 10, Abschn. 3.1.1.*

Die Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren erhöht die Objektivität und damit auch die Akzeptanz des Ergebnisses. Sie enthält die Botschaft, alles nur erdenklich Mögliche getan zu haben, um zu einem optimalen Votum zu gelangen.

*Goppel, DVBl. 2016, 1306, 1307.*

bb) Den vorgenannten Gesichtspunkten kommt mit Blick auf § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in seiner seit der ROG-Novelle 2017 geltenden Fassung gesteigerte Bedeutung zu. Denn auch der Bundesgesetzgeber sieht in der Alternativenprüfung im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in der seit der ROG-Novelle 2017 geltenden Fassung ein wichtiges Mittel zur **Steigerung der Akzeptanz von Großprojekten**. Entstehungsgeschichtlich und funktional ist die Alternativenprüfung neuer Prägung außerdem eng mit dem verfahrensrechtlichen Institut der obligatorischen **Öffentlichkeitsbeteiligung** verknüpft, als deren materiell-rechtliche Fortsetzung sie sich gegebenenfalls manifestieren kann. Im Zusammenwirken mit dem verfahrensrechtlichen Institut der Öffentlichkeitsbeteiligung entfaltet die Alternativenprüfung eine spezifische Relevanz, indem sie **Alternativendiskurse** induziert und die Berücksichtigung von im Beteiligungsverfahren vorgebrachten, ernsthaft in

Betracht kommenden Standort- und Trassenalternativen im materiellen Prüfvorgang ermöglicht.

*Vgl. Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Ordnungsnr. M § 15, ROG § 15 Rn. 198.*

Allgemein kommen dem Raumordnungsverfahren nach der obligatorischen Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die ROG-Novelle 2017 zentrale Funktionen auch im Hinblick auf die **Umsetzung planungsdemokratischer Wertvorstellungen** zu. Das Raumordnungsverfahren wird vom Bundesgesetzgeber als wichtiger Anknüpfungspunkt einer frühen Befassung der Öffentlichkeit mit einem Projekt in einem Zeitpunkt angesehen, zu dem es noch einen vergleichsweise geringen Konkretisierungsgrad aufweist und auch noch grundlegenden Änderungen zugänglich ist. Idealerweise löst die Information einen verfahrensbegleitenden konstruktiven öffentlichen Diskurs über das Projekt und dessen Raumverträglichkeit, über die gegebenenfalls in Betracht kommenden Planungsalternativen sowie über die Aspekte Kosten und Nachhaltigkeit aus. Durch die ROG-Novelle 2017 ist es zu einer Bedeutungsaufwertung des Instituts der Öffentlichkeitsbeteiligung gekommen. Das Raumordnungsverfahren dient seitdem auch einer frühzeitigen Diskursinduzierung und Bürgereinbindung im Rahmen eines über mehrere Planungs- und Beteiligungsstufen verlaufenden Planungsprozesses. Das Institut der Öffentlichkeitsbeteiligung hat eine Emanzipation erfahren, vom bundesgesetzlich fakultativen Verfahrensattribut der Raumordnungsprüfung hin zu einem wichtigen Zweck des Raumordnungsverfahrens selbst.

*Vgl. Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, Ordnungsnr. M § 15, ROG § 15 Rn. 25 f., m.w.N.*

Aufgrund der Verknüpfung der Alternativenprüfung neuer Prägung mit dem verfahrensrechtlichen Institut der obligatorischen Öffentlichkeitsbeteiligung sind diese Erwägungen auch und gerade für das Verständnis des Normappells gemäß § 15 Abs. 3 Satz 1 ROG in seiner geltenden Fassung der ROG-Novelle 2017 beachtlich.

**cc)** Wie sich nicht zuletzt auch noch anhand des Umstands erweist, dass der Bundesgesetzgeber § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG mit der ROG-Novelle 2017 inhaltlich an die Regelung des § 5 Abs. 4 Satz 1 NABEG angeglichen hat, lässt sich folgendes Zwischenfazit ziehen:

Der Bundesgesetzgeber verfolgt gemäß dem novellierten ROG nunmehr (auch) für das Raumordnungsverfahren das Ziel, gesetzlich eine **echte, ergebnisoffene**

**Alternativenprüfung** im Vorfeld der Auswahl eines konkreten Vorhabenstandorts durch den Vorhabenträger und der nachgeschalteten behördlichen Zulassungsentscheidung zu etablieren, und zwar unter ausdrücklicher **Einbeziehung der Öffentlichkeit**, damit im Raumordnungsverfahren **in Umsetzung planungsdemokratischer Wertvorstellungen** ein **echter Alternativendiskurs** ermöglicht wird.

f) Die besondere Erforderlichkeit, Zweckmäßigkeit und Vernünftigkeit einer echten, ergebnisoffenen Alternativenprüfung und des damit verbundenen echten Alternativendiskurses speziell auch im vorliegenden Fall, jedenfalls soweit es den Zwischenlagerstandort angeht, wurden übrigens – zu Recht – wiederholt auch von der AGO betont.

So hat die AGO diesbezüglich in ihrem Diskussionspapier „Aspekte zu Umgang, Konditionierung und Lagerung der rückgeholt radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II“ mit Stand 03.06.2022 auf S. 14 etwa Folgendes ausgeführt:

„Da die Rückholung der Abfälle (...) als politischer Auftrag erteilt und mit einem Begleitprozess ausgestattet wurde, sollte die Frage der Standortauswahl eines Zwischenlagers, dessen Betriebszeit derzeit völlig offen ist, nicht auf rechtliche Mindestanforderungen ausgelegt bzw. reduziert werden. Das Vorgehen von BGE und politisch verantwortlichem Ministerium BMUV hat bundesweite Bedeutung und strahlt auf andere Vorhaben des BMUV aus.“

Weiter hat die AGO auf S. 27 des vorgenannten Papiers mit Stand 03.06.2022 ausdrücklich empfohlen, es

„sollte zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch keine Favorisierung von Standorten für die übertägigen Prozessschritte einschließlich eines Zwischenlagerstandortes vorgenommen werden. Vielmehr sollte zunächst ein Vergleich des ausgewählten Asse-nahen Standorts (S1, „Kuhlager“) mit mindestens zwei Asse-fernen Standorten erfolgen.“

In der abgestimmten Endfassung mit Stand 04.11.2020 der AGO-Kurzstellungnahme, die überschrieben ist mit „Anmerkungen zum Verfahren der Standort-auswahl für das geplante Zwischenlager für die rückgeholt radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II“, hat die AGO ferner auf S. 1 Folgendes angenommen:

„Einen Zwischenlagerstandort so zu suchen und festzulegen, dass dieser Standort von möglichst vielen Beteiligten akzeptiert werden

kann, erfordert ein kriterienbasiertes Auswahlverfahren, mit dessen Hilfe aus mehreren vorausgewählten, potenziellen Standorten der „relativ beste“ identifiziert werden kann. Zum Auswahlverfahren gehört die Diskussion der Vor- und Nachteile aller wesentlichen Merkmale der potenziellen Standort-Lösungen und ihre gegenseitige Abwägung, weil nur auf diese Weise eine sachlich begründete und nachvollziehbare Entscheidung für den ausgewählten Standort möglich ist. Die Anforderungen an die Kriterien, die Abwägung sowie die Aggregation aller Einzelergebnisse, die zum endgültigen Standort führen, sind für die Akzeptanz der Standortauswahl von großer Bedeutung.“

Außerdem findet sich in der besagten AGO-Kurzstellungnahme mit Stand 04.11.2020 auf S. 1 noch die folgende zutreffende Aussage der AGO:

„Bei der Standortauswahl für das Zwischenlager steht im Prinzip die gesamte Fläche Deutschlands zur Verfügung, so dass eine sehr hohe Zahl auch weit von der Schachanlage Asse II entfernter, potenzieller Standorte in Frage käme. Aus Praktikabilitätsgründen ist es (...) sinnvoll, eine räumliche Vorauswahl von Standorten zu treffen.“

Zudem hat die AGO in ihrer besagten Kurzstellungnahme mit Stand 04.11.2020 auf S. 2 f. Folgendes festgehalten:

„[Es] (...) ist festzuhalten, dass die Begrenzung der Standortvorauswahl allein auf assenahe Standorte zu einem stark eingegrenzten Betrachtungsrahmen führt, zumal die Untersuchungen der BGE die summarische radiologische Gesamtbelastung der Bevölkerung durch Rückholung, Charakterisierung, Konditionierung und Zwischenlagerung über Jahrzehnte nicht bewertet. Die möglichen – aber nicht zwingenden - Vorteile von assefernen Standorten gegenüber assenahen werden durch Nichtberücksichtigung von vornherein ausgeschlossen. Die Begründung der BGE, aus vorrangig radiologischen Betrachtungen der Transporte nur assenahe Standorte zu berücksichtigen, ist vor diesem Hintergrund nicht nachzuvollziehen (...).

Alle Abwägungskriterien sind bei einem Standortvergleich anzuwenden. Das daraus resultierende Gesamtergebnis eines Vergleichs assenaher und asseferner Zwischenlagerstandorte würde es erst ermöglichen, die tatsächlichen Unterschiede zwischen den beiden „Standorttypen“ zu ermitteln. Damit würde BGE über eine breitere argumentative Grundlage für die Entscheidung des „besten

Standortes“ verfügen. Sollte sich herausstellen, dass ein assenaher Standort gegenüber den assefernen Standorten entscheidende Vorteile aufweist, dann gäbe es gute Argumente, das Zwischenlager assenah zu errichten.“

Ergänzend ist auf die nachfolgend zitierten Empfehlungen und Annahmen der AGO hinzuweisen, die sich auf S. 3 f. der besagten Kurzstellungnahme mit Stand 04.11.2020 finden:

„Eine an den Zielen des Begleitprozesses orientierte Handlungsweise der BGE sollte deshalb bei der Standortauswahl für das Zwischenlager asseferne Standorte mit einbeziehen. Bei der Standortsuche für die rückgeholtten Abfälle der Schachanlage Asse II geht es nicht um die Standortfindung für ein beliebiges, autobahnnahes Logistikzentrum, sondern um einen kerntechnischen Komplex in einer bereits seit vielen Jahren durch nachgewiesenes Fehlverhalten früherer Betreiber vorbelasteten Region.

Deshalb ist die Forderung nach einem Standortvergleich mit (einigen wenigen) assefernen Standorten in hohem Maße begründet und vernünftig. Denn nur so kann tatsächlich aufgezeigt und beurteilt werden, ob unter Berücksichtigung aller Kriterien ein asseferner oder ein assenaher Standort aus dem Suchverfahren als relativ bester Standort hervorgeht. Der Aufwand dafür ist deutlich begrenzt, vor allem, wenn man mögliche zukünftige Kosten und Zeitverzögerungen in Zusammenhang mit einer konfliktbehafteten Zwischenlagerplanung in Rechnung stellt.“

Auf den besonderen Zusammenhang zwischen der gebotenen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl für das Zwischenlager und dem Begleitprozess sowie auf den besonderen Zusammenhang mit der Endlagersuche hat die AGO in der folgenden Passage auf S. 4 der besagten Kurzstellungnahme hingewiesen:

„Der im Jahr 2008 initiierte Begleitprozess zum Umgang mit dem historischen Erbe der Schachanlage Asse II kann als Muster für die beabsichtigte Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche nach einem Endlager für den hochradioaktiven Abfall Deutschlands angesehen werden. Die beim Asse-II-Begleitprozess sichtbar werdenden Probleme können eine Erfahrungsbasis darstellen, um die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche nach einem deutschlandweiten Endlager so auszugestalten, dass ein echter Begleitprozess entsteht. Die politische Festlegung eines mit einem eingeebneten Verfahren ermittelten „besten Standorts“ für den

Zwischenlagerstandort an der Schachanlage Asse II wirft in dieser Hinsicht Fragen nach dem Sinn des Asse-II-Begleitprozesses auf, dem sich alle beteiligte[n], Gruppen stellen sollten.“

Wie die AGO in den vorstehend zitierten Beiträgen zutreffend herausgestellt hat, sprechen speziell für das hier in Rede stehende Zwischenlager – insbesondere im Lichte des seit Jahren anhängigen Begleitprozesses – ganz erhebliche Gesichtspunkte der Vernünftigkeit und Zweckmäßigkeit für die Identifizierung Asse-ferner Standortalternativen durch die Vorhabenträgerin und für die behördliche Prüfung dieser Alternativen. Sie sprechen mithin bezogen auf das anstehende, dafür besonders geeignete Raumordnungsverfahren dafür, dass die Vorhabenträgerin jedenfalls für das Zwischenlager Standortalternativen einschließlich Asse-ferner Alternativen durch Vorlage entsprechender Unterlagen in das Raumordnungsverfahren einführt, und dass das ArL diese Alternativen erforderlichenfalls von der Vorhabenträgerin einfordert und sie im Rahmen des Raumordnungsverfahrens als Landesplanungsbehörde prüft.

**g)** Wenngleich das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG) auf den hier in Rede stehenden Standort eines Zwischenlagers nicht unmittelbar anwendbar ist, lässt sich der Zweck des StandAG doch sinngemäß darauf übertragen.

Gemäß § 1 Abs. 1 StandAG regelt das besagte Gesetz das Standortauswahlverfahren. Nach § 1 Abs. 2 StandAG soll damit

„in einem **partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren** für die im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung (...) ermittelt werden“. (Hervorhebung nicht im Originaltext.)

Wie sich aus den Gesetzesmaterialien des StandAG ergibt, enthält das Gesetz als Ergebnis einer vorausgegangenen Gesetzesevaluierung

„insbesondere konkretisierende Regelungen für **umfassende sowie transparente Beteiligungsverfahren, um die Öffentlichkeit vor den Entscheidungen im Auswahlverfahren umfassend einzubeziehen**“.

–

*BT-Drs. 18/11398 vom 07.03.2017, S. 43 (dort unter A.II. über den wesentlichen Inhalt des Gesetzesentwurfs); Hervorhebung nicht im Originaltext enthalten.*

Denn es soll mit dem besagten Gesetz Folgendem verstärkt Rechnung getragen werden:

„dem **bestehenden Bedürfnis nach einer umfassenden und frühzeitigen Beteiligung**“ –

*BT-Drs. 18/11398 vom 07.03.2017, S. 43 (dort unter A.II. über den wesentlichen Inhalt des Gesetzesentwurfs); Hervorhebung nicht im Originaltext.*

Speziell im Hinblick auf die oben zitierte Vorschrift § 1 Abs. 2 StandAG den Gesetzeszweck betreffend hat der Gesetzgeber ausdrücklich Folgendes angenommen:

„Das Standortauswahlverfahren ist auf die Suche nach dem Standort für eine Anlage zur Endlagerung insbesondere hochradioaktiver Abfälle ausgerichtet. Die Möglichkeit der zusätzlichen Einlagerung von mittel- und schwachradioaktiven Abfällen ist im Auswahlprozess zu berücksichtigen. Zu den einzulagernden insbesondere hochradioaktiven Abfällen zählen bestrahlte Brennelemente sowie in Glas eingeschmolzene Abfälle aus der Wiederaufarbeitung. **Schwach- und mittelradioaktive Abfälle, die möglicherweise zusätzlich eingelagert werden sollen, sind die radioaktiven Abfälle, die aus der Schachtanlage Asse II zurückgeholt wurden**, radioaktive Abfälle, die die Annahmebedingungen des Endlagers Konrad nicht erfüllen sowie vorsorglich das angefallene und anfallende abgereicherte Uran aus der Urananreicherung, sollte eine weitere Verwertung nicht erfolgen. Die Auswirkungen einer Endlagerung dieser zusätzlichen radioaktiven Abfälle sind im Rahmen einer vorläufigen Sicherheitsuntersuchung zu prüfen.

**Das Standortauswahlverfahren soll selbsthinterfragend und lernend ausgestaltet sein.** Zentral für einen erfolgreich lernenden und letztlich zu einer Endlagerung mit bestmöglicher Sicherheit führenden Gesamtprozess ist der **Anspruch an alle am Standortauswahlprozess beteiligten Personen und Institutionen, sich entlang des gesamten Prozesswegs der Endlagerung immer wieder selbst und gegenseitig zu hinterfragen und sich systematisch und fortlaufend in der selbstkritischen Analyse des erreichten Standes zu üben.**

**Die Sicherstellung von selbstkritischen und über die Zeiten wach bleibenden Strukturen ist in diesem Zusammenhang essenziell. Ziel ist, Fehlentwicklungen zu verhindern, nicht erwartete Entwicklungen frühestmöglich zu erkennen, die offene Kommunikation darüber und Prozesse zum Umgang mit diesen Entwicklungen anzustoßen und Anzeichen von institutioneller oder personeller Betriebsblindheit frühzeitig zu erkennen und im Keim zu ersticken.** Die Herausforderung kann nur dadurch bewältigt werden, dass Maßnahmen und Vorkehrungen auf verschiedenen Ebenen vorgesehen werden, die **gegenseitige Korrekturen und Kritik** erlauben – der Gesamtprozess muss als selbsthinterfragendes System aufgebaut werden.

Die neu eingeführte Definition des Standortes mit der bestmöglichen Sicherheit setzt eine Empfehlung der Endlagerkommission um und enthält die präzisierende Klarstellung, dass der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit der Standort ist, der im Zuge eines vergleichenden Verfahrens zwischen den in der jeweiligen Phase nach den entsprechenden Anforderungen geeigneten Standorten ermittelt wird und die bestmögliche Sicherheit für den dauerhaften Schutz von Mensch und Umwelt vor ionisierender Strahlung und sonstigen schädlichen Wirkungen dieser Abfälle für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet. **Ein Standortauswahlverfahren, welches das Ziel hat, den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit zu bestimmen, muss ein komparatives Verfahren sein, das mit seinen Prozessschritten und Entscheidungskriterien so angelegt ist, dass sich der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit auf transparente und nachvollziehbare Weise als Ergebnis ergibt.** Dabei hat die kurz-, mittel- und langfristige Sicherheit Priorität vor allen anderen Aspekten. Es gilt, im Standortauswahlverfahren den unter Sicherheitsaspekten bestmöglichen Standort zu bestimmen. Daneben wird die bisherige Regelung zur Inlandsentsorgung beibehalten.“

Das StandAG zeichnet damit bestimmte rechtsstaatliche Grundsätze für die Standortauswahl hinsichtlich eines atomaren Endlagers vor, die als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips des Art. 20 Abs. 3 GG zu verstehen sind.

Nicht zuletzt weil in der Gesetzesbegründung für das StandAG ausdrücklich auch auf Abfälle abgestellt wird, die aus der Schachanlage Asse II zurückgeholt werden, besteht ein Zusammenhang zwischen den mit dem StandAG verfolgten Zielen für die Endlagersuche und dem hier in Rede stehenden Zwischenlagerstandort, an dem die aus der Schachanlage Asse II zurückgeholten Abfälle zwischengelagert sein werden, bis ein Endlager gefunden ist (was voraussichtlich mehrere Jahrzehnte dauern wird). Wie sich

schon allein anhand der Existenz des § 57b AtG erweist, misst der Gesetzgeber im Zusammenhang mit der Rückholung radioaktiver Abfälle aus der Schachanlage Asse II stehenden Maßnahmen zudem eine besondere Bedeutung bei. Die rechtsstaatlichen Grundsätze, die im StandAG zum Ausdruck kommen, sind daher zur Wahrung des Rechtsstaatsprinzips auf die Standortauswahl für das Zwischenlager zu übertragen.

Für das hier in Rede stehende Zwischenlager bedarf es mithin ebenfalls eines umfassenden, transparenten Beteiligungsverfahrens, um die Öffentlichkeit vor der Auswahlentscheidung über den Zwischenlagerstandort umfassend einzubeziehen und damit dem auch insoweit bestehenden Bedürfnis nach einer umfassenden und frühzeitigen Beteiligung Rechnung zu tragen. Dafür ist das Raumordnungsverfahren mit seiner Alternativenprüfung nach § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG geradezu prädestiniert. Gerade das Raumordnungsverfahren bietet die verfahrensrechtliche Möglichkeit und den verfahrensrechtlichen Rahmen, dementsprechend vorzugehen.

Das bereits an anderer Stelle angesprochene Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 20 Abs. 3 GG verpflichtet insbesondere auch vor diesem Hintergrund die Vorhabenträgerin als bundeseigene Gesellschaft ebenso wie das ArL als Landesplanungsbehörde dazu, das Raumordnungsverfahren im vorliegenden Fall entsprechend auszugestalten. Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip müssen deshalb die Vorhabenträgerin Standortalternativen für das Zwischenlager ermitteln sowie Unterlagen über diese Alternativen in das Raumordnungsverfahren einführen und das ArL als Landesplanungsbehörde dafür Sorge tragen, dass die Vorhabenträgerin dem nachkommt.

**h)** Es bleibt festzuhalten, dass gerade das vorliegende Vorhaben aufgrund seiner Bedeutung, aber auch wegen seiner Historie mit dem schon seit langer Zeit etablierten Begleitprozess geradezu dazu prädestiniert ist, dass die Vorhabenträgerin als bundeseigene Gesellschaft der mit § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit den Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgten Intention des Bundesgesetzgebers Rechnung trägt, in Umsetzung planungsdemokratischer Wertvorstellungen zumindest bezüglich des Zwischenlagerstandorts im Vorfeld des eigentlichen Zulassungsverfahrens einen echten Alternativendiskurs im Rahmen des Raumordnungsverfahrens anzustoßen. Dies zu gewährleisten, stellt im vorliegenden Fall gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip eine echte Rechtspflicht dar, und zwar sowohl für die Vorhabenträgerin als auch für das ArL als Landesplanungsbehörde. Denn beide sind dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtet.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass es sich bei der A2B geradezu um eine Verkörperung der politischen Zielvorstellung handelt, die der Bund mit § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG verfolgt. Die politische Arbeit der A2B war in den vergangenen Jahren insbesondere auf die Frage von Standortalternativen und deren öffentlichen Diskurs gerichtet, also auf den Kernbereich dessen, worauf auch die ROG-Novelle 2017 abzielt. Kurz gesagt, lebt die A2B den Geist des Gesetzes. Deshalb ist im vorliegenden Fall im Rahmen des Raumordnungsverfahrens

der Alternativendiskurs notwendig insbesondere auch mit der A2B zu führen. Dies kann nur gelingen, wenn die Vorhabenträgerin Abstand von ihrer Vorfestlegung auf einen bestimmten Asse-nahen Zwischenlagerstandort nimmt und für das Raumordnungsverfahren auch Unterlagen über Asse-ferne Standortalternativen vorlegt bzw. das ArL auf die Vorlage solcher Unterlagen durch die Vorhabenträgerin hinwirkt.

i) Anzumerken ist in diesem Zusammenhang des Weiteren auch noch, dass eine Standortalternativenprüfung für das Zwischenlager unter dem Einbezug Asse-ferner Standorte im Rahmen des Raumordnungsverfahrens nicht zuletzt auch **im eigenen Interesse der Vorhabenträgerin** liegt. Dies gilt nicht nur deshalb, weil diese Prüfung im Sinne der Intention des Bundesgesetzgebers im Hinblick auf § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in der seit der ROG-Novelle 2017 geltenden Fassung durchzuführen ist und insbesondere in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip eine sachgerechte Auswahlentscheidung unter verschiedenen Standortalternativen unter Einbeziehung Asse-ferner Standorte geboten ist.

Es gilt vielmehr auch zur Vermeidung etwaiger Verzögerungen. Würde die Vorhabenträgerin dem ArL für das Raumordnungsverfahren allenfalls Unterlagen über einen oder mehrere Asse-nahen Standort(e) des Zwischenlagers vorlegen, jedoch keine Unterlagen über Asse-ferne Standorte, so würde die Vorhabenträgerin die Einstellung des Verfahrens durch das ArL wegen fehlender notwendiger Unterlagen riskieren. Hilfsweise nähme die Vorhabenträgerin in diesem Fall zumindest das Risiko in Kauf, dass im Fall der behördlichen Feststellung einer insoweit bestehenden Raumunverträglichkeit anschließend zeitintensiv ein neues, weiteres Raumordnungsverfahren – dann für Asse-ferne Standortalternativen – bezüglich des Zwischenlagers durchgeführt werden müsste. Auf solche Alternativstandorte kann es hier in fachrechtlicher Hinsicht insbesondere unter Gesichtspunkten des FFH-Rechts und des Rechts der naturschutzrechtlichen Befreiung ankommen.

Gerade vor dem Hintergrund der gesetzlich geforderten unverzüglichen Stilllegung der Schachanlage sollte die Vorhabenträgerin im Hinblick auf das Raumordnungsverfahren antizipieren, ob die materiellen Zulassungsvoraussetzungen an dem Vorzugsstandort auch erfüllt werden können. Ansonsten würde die Vorhabenträgerin Gefahr laufen, dass die Zulassung des Projekts im gebundenen Verfahren versagt wird. Gerade für ein Unternehmen des Bundes ergibt sich daraus die Pflicht zur Prüfung von räumlichen Standortalternativen im Raumordnungsverfahren.

j) Vor dem aufgezeigten Hintergrund stellt sich die Frage, warum die Vorhabenträgerin bislang im Rahmen des Raumordnungsverfahrens keine Alternativenbetrachtung für den Standort des Zwischenlagers vorgesehen hat.

Der eingangs angesprochenen, von der Vorhabenträgerin vorgelegten Unterlage zur Antragskonferenz ist zu entnehmen, dass schon im Vorfeld dieses Verfahrens eine Festlegung auf einen bestimmten Asse-nahen Standort für das Zwischenlager stattgefunden hat. Zudem wird in der Unterlage der Vorhabenträgerin zur Antragskonferenz lediglich auf eine unternehmensinterne Alternativenbetrachtung für einen Asse-nahen Standort aus dem Jahr 2019 verwiesen. Diese Betrachtung wurde außerhalb des Raumordnungsverfahrens durchgeführt und entzieht sich somit der Prüfung in diesem Verfahren.

Wir erachten die Standortfestlegung des Zwischenlagers im Vorfeld des Raumordnungsverfahrens als nicht sachgerecht, als nicht zweckmäßig und letztendlich auch als rechtlich nicht zulässig.

Die Festlegung der Vorhabenträgerin zur Standortauswahl für ein übertägiges Zwischenlager, die im Sommer 2020 durch das Bundesumweltministerium bekräftigt wurde, ist der Grund dafür, dass der Begleitprozess durch die A2B bis heute ausgesetzt wird. Diese einseitige Festlegung war auch der Grund für den sogenannten Beleuchtungsprozess, in dem geprüft wurde, ob die von der BGE und vom Bund getroffene Standortentscheidung für das Zwischenlager sachgerecht war.

In ihrem Bericht – dem sog. Beleuchtungsbericht (2021) von *Bühl/Hocke/Küppers/Schlacke* –, den wir dieser Stellungnahme als **Anlage** beigefügt haben, stellen die vom Bund beauftragten Gutachter bzw. die Gutachterin fest, dass das Strahlenvermeidungs- und Minimierungsgebot Transporte radioaktiver Abfälle in ein Asse-fernes Zwischenlager nicht grundsätzlich ausschließt. Sie weisen zudem darauf hin, dass weitere Aspekte bei der ausschließlichen Betrachtung Asse-naher Standorte außer Acht gelassen wurden. So wurde nicht untersucht, ob durch Ereignisse im Rückholbergwerk wie Bergsenkungen oder durch auslegungsüberschreitende Lösungszutritte oder durch Störfälle in der Abfallbehandlungsanlage der Betrieb eines Asse-nahen Zwischenlagers gefährdet sein könnte. Insofern ist die Vorauswahl, dass der Standort des Zwischenlagers Asse-nah zu liegen hat, nicht abgesichert bzw. schlüssig.

Auf diesen Expertenbericht, der im Oktober 2021 vorgelegt wurde, gibt es bis heute keine Stellungnahme der Vorhabenträgerin oder des BMUV.

Mit Blick auf die raumordnerische Betrachtung von Alternativen unterscheiden sich die von der Vorhabenträgerin verglichenen Asse-nahen Standorte hinsichtlich der Maßstabsebene kaum. Alle Standorte liegen in einem Umkreis von etwa 1 km um den geplanten Rückholschacht 5. Die Abgrenzung des Untersuchungsgebietes für die raumordnerische Alternativenbetrachtung kann und muss aber deutlich größer sein. Nach Ansicht der Experten der AGO steht bei der Standortauswahl für das Zwischenlager im

Prinzip die gesamte Fläche Deutschlands zur Verfügung, worauf wir an anderer Stelle bereits hingewiesen haben.

Offenbar wird dies grundsätzlich auch vom Land Niedersachsen so gesehen. Warum sonst wurde dem ArL von der obersten Landesplanungsbehörde die Zuständigkeit für das Raumordnungsverfahren übertragen? Wenn der Asse-nahe Standort des Zwischenlagers wirklich alternativlos wäre, warum liegt die Zuständigkeit für die Durchführung des Raumordnungsverfahrens dann nicht wie sonst üblich beim Regionalverband Großraum Braunschweig als unterer Landesplanungsbehörde?

Wir sind sehr interessiert, wie das ArL als Verfahrensführer den geforderten Alternativendiskurs gestalten will, um im Raumordnungsverfahren zu einer echten, ergebnisoffenen Alternativenprüfung im Hinblick auf den Zwischenlagerstandort zu kommen.

Dass wir als A2B die Gelegenheit haben, bereits an der Antragskonferenz teilzunehmen und diesbezüglich auch eine schriftliche Stellungnahme abzugeben, verstehen wir so, dass der Geist der Gesetzesnovelle vom ArL als Verfahrensführer mit Leben gefüllt wird. Dient doch dieses Raumordnungsverfahren dazu, die Objektivität zu erhöhen und Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern für das Vorhaben zu fördern. Dafür möchten wir Ihnen an dieser Stelle ausdrücklich danken!

**k)** Festzuhalten bleibt gleichwohl, dass die bisherige Vorfestlegung auf einen Asse-nahen Standort durch die Vorhabenträgerin und das Bundesumweltministerium nicht in Einklang mit § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG steht. Diese bisherige Vorfestlegung und die damit offenbar bislang verbundene Absicht der Vorhabenträgerin, dem ArL für das Raumordnungsverfahren keine Unterlagen über Asse-ferne Standortalternativen vorzuliegen, erscheinen in raumordnungsrechtlicher Sicht als unzulässig. Seit der Novelle des Raumordnungsgesetzes besteht, wie gezeigt, ein Ziel des Raumordnungsverfahrens in einer echten, ergebnisoffenen Alternativenprüfung. Die Vorhabenträgerin ist als bundeseigene Gesellschaft damit in besonderer Weise in der Pflicht, dieser Intention zu folgen, um Sinn und Zweck des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG und die damit verbundene Intention des Gesetzgebers nicht zu konterkarieren. Nur so kann das Raumordnungsverfahren effektiv im Sinne des Gesetzgebers durchgeführt werden.

Außerdem ist die Vorhabenträgerin als bundeseigene Gesellschaft auch, wie ebenfalls bereits dargelegt, dem Rechtsstaatsprinzip verpflichtet. Sie darf sich aus diesem Grunde hinsichtlich des Zwischenlagerstandorts erst recht nicht vorfestlegen. Stattdessen muss sie mehrere ernsthaft in Betracht kommende Standortalternativen im Sinne des § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG betrachten und die Ermittlung von Alternativstandorten nach raumordnungsrechtlichen Maßstäben möglichst weiträumig anlegen. Die Vorhabenträgerin hat also die Vorlage prüfbarer Unterlagen auch für Asse-ferne

Standortalternativen des Zwischenlagers selbständig zu gewährleisten. Diesbezüglich besteht für die Vorhabenträgerin eine echte Rechtspflicht aus § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip.

Mit ihrer bisherigen Vorfestlegung jedenfalls in Bezug auf den Zwischenlagerstandort erfüllt die Vorhabenträgerin ihre Rechtspflicht aus § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip zumindest bislang nicht. Im Sinne der oben zitierten Annahmen in den Gesetzesmaterialien des StandAG zum Zweck eines Standortauswahlverfahrens, die auf die Standortauswahl für das Zwischenlager übertragbar sind, muss sich die Vorhabenträgerin an dieser Stelle selbst hinterfragen und in selbstkritischer Analyse üben, um Fehlentwicklungen zu verhindern bzw. gegenzusteuern. Im Sinne der geforderten gegenseitigen Korrekturen und Kritik muss des Weiteren das ArL aktiv auf die Vorhabenträgerin einwirken, damit diese die Fehlerhaftigkeit ihrer Vorfestlegung jedenfalls bezüglich des Zwischenlagerstandorts erkennt und ihrem Fehler abhilft.

I) Jedenfalls soweit es das geplante Zwischenlager angeht, steht einer Vorlage von Unterlagen zu Asse-fernen Standortalternativen durch die Vorhabenträgerin schließlich insbesondere auch nicht entgegen, dass ein Asse-naher Standort gleichsam alternativlos wäre, obwohl die Vorhabenträgerin regelmäßig anderes zu suggerieren versucht (zuletzt mit ihrer Unterlage zur Antragskonferenz). Denn richtig ist, dass Asse-ferne Alternativen für den Zwischenlagerstandort gerade *nicht* ausgeschlossen sind.

Darauf wird zutreffend auch im Beleuchtungsbericht (2021) von *Bühl/Hocke/Küppers/Schlacke* hingewiesen, etwa in der folgenden Passage auf S. 22 des besagten Berichts:

„Während der Ort der Rückholung und damit der Ort für die Errichtung der Abfallbehandlungsanlage durch die existierende Schachanlage Asse II faktisch determiniert ist, kann die Aufbewahrung, d. h. die Zwischenlagerung auch an einem anderen Ort erfolgen. Es ist atom- und strahlenschutzrechtlich nicht zwingend vorgeschrieben, dass das Zwischenlager an der Schachanlage Asse II errichtet wird.“

Auf S. 93 des sog. Beleuchtungsberichts wird ebenfalls prägnant Folgendes angenommen:

„Die Frage nach dem Zwischenlagerstandort kann bei der Planung des Rückholprozesses von der Abfallbehandlung räumlich abgekoppelt werden.“

Zu Recht kritisiert der Beleuchtungsbericht deshalb auch die bisherige planerische Entscheidung der Vorhabenträgerin im Rahmen der Standortvorauswahl, lediglich Asse-nahe Standorte in die Standortauswahl für das Zwischenlager einzubeziehen, die ohne explizite Anwendung der Kriterien und Bewertungsgrößen des Kriterienberichts von 2014 erfolgt sei, obwohl entsprechende Kriterien für den Vergleich Asse-naher und Asse-ferner Standorte zur Verfügung gestanden hätten (siehe S. 55 des Beleuchtungsberichts). Zudem wird im Beleuchtungsbericht in methodischer Hinsicht die Anwendung eines multikriteriellen Entscheidungs-Unterstützungsverfahrens für die Standortwahl des Zwischenlagers ausdrücklich als sinnvoll erachtet (siehe S. 62 des Beleuchtungsberichts).

Des Weiteren hebt der Beleuchtungsbericht bezüglich des Zwischenlagers zutreffend die besondere Zweckmäßigkeit einer Standortvorauswahl hervor, bei der Asse-ferne Standorte einbezogen werden, und er zieht die Sachgerechtigkeit der Methodik der von der BGE vorgenommenen Standortvorauswahl, bei der Asse-ferne Standorte von vornherein ausgeschlossen wurden, in begründete Zweifel (siehe S. 68 ff. und S. 82 f. des Beleuchtungsberichts).

Zugleich widerlegt der Beleuchtungsbericht die Ansicht der Vorhabenträgerin, wonach sich die Alternativlosigkeit eines Asse-nahen Zwischenlagerstandorts aus dem strahlenschutzrechtlichen Vermeidungs- und Minimierungsgebot des § 8 StrlSchG ergeben soll (siehe S. 78 ff. und S. 96 des Beleuchtungsberichts), was in Wahrheit der Einbeziehung Asse-ferner Standortalternativen in das Raumordnungsverfahren jedoch nicht entgegensteht.

**m)** Folgendes Fazit lässt sich somit ziehen:

Speziell in Bezug auf das im Raumordnungsverfahren zu beurteilende Zwischenlager sprechen vor dem aufgezeigten Hintergrund ganz erhebliche Gesichtspunkte der Vernünftigkeit, der Zweckmäßigkeit und der Erforderlichkeit bzw. der Rechtmäßigkeit für eine Identifizierung von Asse-fernen Standortalternativen durch die Vorhabenträgerin und für die Einführung entsprechender Unterlagen in das Raumordnungsverfahren durch die Vorhabenträgerin. Denn das anstehende Raumordnungsverfahren ist besonders geeignet bzw. geradezu dazu prädestiniert, entsprechende Alternativen für den Zwischenlagerstandort einzuführen und zu prüfen, und die Vorhabenträgerin ist im vorliegenden Fall gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip dazu auch verpflichtet.

Wir gehen davon aus, dass im Sinne der Zielausrichtung des Raumordnungsgesetzes dieser Verfahrensweg hier eröffnet wird. Damit würde – wie auch immer das Ergebnis der landesplanerischen Feststellung lauten wird – eine Basis geschaffen, die Akzeptanz der Entscheidung in der Region deutlich zu erhöhen.

Es liegt – wie gezeigt – auch in der Hand der Verfahrensführerin und deren landesplanerischer Verantwortung, dass die Vorhabenträgerin Standortalternativen für das Zwischenlager einschließlich Asse-ferner Alternativen in das Verfahren durch Vorlage entsprechender Unterlagen einführt. Denn speziell das hier in Rede stehende Raumordnungsfahren zielt jedenfalls bezüglich des Zwischenlagers nicht darauf ab, lediglich eine technisch oder betrieblich von der Vorhabenträgerin gewünschte Lösung zu legitimieren, ohne Standortalternativen in den Blick zu nehmen.

Gerade dieses Vorhaben verlangt nicht zuletzt auch aufgrund seiner Bedeutung und seiner besonderen Historie, dass im Sinne planungsdemokratischer Wertvorstellungen für den Zwischenlagerstandort ein echter Alternativendiskurs im Rahmen des Raumordnungsverfahrens angestoßen wird.

Die A2B ist geradezu eine Verkörperung der damit verfolgten politischen Zielvorstellung, worauf wir bereits hingewiesen haben, und die Arbeit der A2B war in den vergangenen Jahren insbesondere auf die Frage von Standortalternativen und deren öffentlichen Diskurs gerichtet. Sie hat sich also auf den Kernbereich dessen befasst, worauf insbesondere auch die ROG-Novelle 2017 abzielt. Noch einmal kurz gesagt: Die A2B lebt den Geist des Gesetzes. Deshalb sehen wir die Notwendigkeit, den Alternativendiskurs nun auch formell im Rahmen des Raumordnungsverfahrens unter anderem gemeinsam mit der A2B zu führen.

Anderenfalls hätte das ArL als zuständige Landesplanungsbehörde auf die Vorhabenträgerin einzuwirken, dass dies für das Raumordnungsverfahren umgesetzt wird, damit das ArL die gebotene echte, ergebnisoffene Alternativenprüfung im Raumordnungsverfahren überhaupt durchführen kann.

Sowohl die Vorhabenträgerin als auch das ArL sind dazu rechtlich speziell im vorliegenden Fall gemäß § 15 Abs. 1 Satz 3 ROG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip in der Pflicht.

## **II. Katastrophenschutz als weiterer Aspekte des Raumordnungsverfahrens**

In der Antragskonferenz hat der Vorhabenträger zum Untersuchungsrahmen der Raumverträglichkeitsstudie unter 4.2.12 zu „weiteren raumordnerischen Belangen“, speziell dem Katastrophenschutz, folgende Aussagen gemacht: „Keine Festlegungen in den Untersuchungsgebieten 1 und 2 - Aussagen zur Sicherheitsphilosophie, zu Abständen zu Siedlungen sowie zu Maßnahmen zur Vermeidung und zur Gefahrenabwehr“

Ein solcher Planungsansatz in dem anstehenden Raumordnungsverfahren engt den Untersuchungsrahmen zumindest aus drei Gründen fahrlässig ein:

**a)** Im Beleuchtungsbericht und in der Stellungnahme der AGO zu diesem Bericht wird auf das Risiko von auslegungsüberschreitendem Lösungszutritt hingewiesen. Die Vorhabenträgerin legt für dieses Risiko lediglich ein technisches Notfallkonzept vor. Der auslegungsüberschreitende Lösungszutritt kann auch nach erfolgter Rückholung aber vor ordnungsgemäßer Stilllegung der Schachtanlage Asse II erfolgen und damit einhergehend auch gebirgs- und bodenmechanische Instabilitäten, bis hin zum Tagesbruch im Einwirkungsbereich des Grubengebäudes. Daraus ergeben sich weitere Risiken hinsichtlich der Standsicherheit von Bauwerken auf dem Asse-Höhenzug. Dieses Risiko kann Auswirkungen auf den vom Vorhabenträger festgelegten Standort für das Zwischenlager haben, wird aber nicht betrachtet.

Im Übrigen ist der auslegungsüberschreitende Lösungszutritt nur ein Störfall unter vielen möglichen Störfällen, bis hin zur Exposition von Strahlung. So wurden auch keine Störfälle betrachtet, die sich in der Abfallbehandlungsanlage oder im Bergwerk ereignen und Auswirkungen auf den Betrieb des Zwischenlagers haben könnten. Unbeachtet bleibt weiterhin, dass mögliche Störfälle die Schutzgüter betreffen, die in der UVP betrachtet werden.

Es bleibt völlig unbeachtet, dass solche Störfälle den Ausruf des Katastrophenfalls im Landkreis Wolfenbüttel notwendigerweise zur Folge haben. Insofern sind sehr wohl die Belange des Katastrophenschutzes zu berücksichtigen. Insbesondere fehlen Konzepte zur Verknüpfung zwischen Vorhabenträger und regionalem Katastrophenschutz.

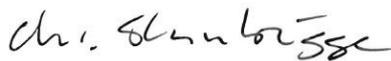
**b)** Die Ausführungen der Vorhabenträgerin blenden die Bedeutung der Belange des Katastrophenschutzes im Rahmen der Raumplanung aus. Der Präsident des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz hat in einem Interview mit den Zeitungen der Funke Mediengruppe am 13.07.2022 die Notwendigkeit betont, Schutzkonzepte gegen Polykrisen zu entwickeln und in der Raumplanung zu berücksichtigen. Die Bedeutung der Raumplanung für das Risikomanagement und eine räumliche Risikovorsorge ist vielfach als dringende Aufgabe formuliert (vgl. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2020), Vorsorgendes Risikomanagement in der Regionalplanung - Handlungshilfe für die Regionalplanung). Ein vorsorgendes Risikomanagement dient dazu, Gefahren und Vulnerabilitäten zu identifizieren sowie raumbedeutsame Risiken und die Betroffenheit durch raumbedeutsame Bedrohungen einzuschätzen.

Auf dieser Linie ist auch die von der Bundesregierung am 13.07.2022 beschlossene Deutsche Strategie zur Stärkung der Resilienz gegenüber Katastrophen beschlossen. Diese sogenannte Resilienzstrategie enthält sektorenübergreifende Maßnahmen zur Prävention,

Vorbereitung, Bewältigung und Nachsorge von Krisen. Die Strategie richtet ihren Blick auf alle zukünftigen Gefahren sowie ihre Ursachen und Folgen.

c) Die Verknüpfung von Raumordnung und Katastrophenschutz erweist sich als wesentliches Instrument umfassender und weitreichender Daseinsvorsorge im Landkreis Wolfenbüttel. Der Beteiligungsansatz, der im §15 ROG verankert ist, realisiert sich auch auf dem Feld des Katastrophenschutzes. Die räumliche Risikovorsorge kann ohne die kommunale Ebene aus formellen und entscheidungspolitischen Aspekten nicht gelingen. Vielmehr muss die aktive Mitwirkung der Region an der Katastrophenvorsorge und Risikobewältigung ermöglicht werden. Deshalb ist bei einem so risikobehafteten Vorhaben wie der Rückholung der atomaren Abfälle aus der Asse die lediglich technische Gefahrenabwehr, die zudem allein vom Vorhabenträger gesteuert wird, kein adäquater Lösungsansatz. Prävention und Bewältigung von Schadensfällen müssen als komplexe soziale Prozesse begriffen werden, um ihnen effektiv entgegenzutreten zu können.

Freundliche Grüße



Christiana Steinbrügge,

*Landrätin, Sprecherin der Kommunalen Vertretung der A2B*

### **Anlagen:**

AGO (2020): Kurzstellungnahme „Anmerkungen zum Verfahren der Standortauswahl für das geplante Zwischenlager für die rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachtanlage Asse II“, 04.11.2020

AGO (2021): Positionspapier „Auswahl asseferner Standorte für ein Zwischenlager für die rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachtanlage Asse II“, 11.02.2021

AGO (2022): Diskussionspapier „Aspekte zu Umgang, Konditionierung und Lagerung der rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachtanlage Asse II“, 03.06.2022

Bühl, Herbert / Hocke, Peter / Küppers, Christian / Schlacke, Sabine (2021): Beleuchtung des Standortauswahlverfahrens für ein Zwischenlager im Rahmen der Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Schachtanlage Asse II, 30.09.2021

Niedersächsischer Landtag (2022): Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz namens der Landesregierung auf die Anfrage „Wie geht es weiter mit den Ergebnissen der Beleuchtungskommission Asse?“, 18. Wahlperiode, Drucksache 18/11150 vom 02.05.2022