

# **Die Planfeststellung für Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle**

**Verfahrensrechtliche Überlegungen  
zum Endlagerbergwerk im Salzstock Gorleben**

Von Prof. Dr. Rüdiger Breuer

---

**ERICH SCHMIDT VERLAG**

# Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkungen .....	9
<b>1. Teil</b>	
<b>Die genehmigungsrechtliche Behandlung der Schächte für das geplante Endlagerbergwerk</b>	
<b>A. Einleitung .....</b>	<b>27</b>
<b>I. Der Sachverhalt .....</b>	<b>27</b>
1. Der Stand des Planfeststellungsverfahrens für das Endlager .....	27
2. Das Konzept des Endlagers .....	27
3. Die Einbindung des Endlagerkonzepts in das Gesamtkonzept der Entsorgungsvorsorge für Kernkraftwerke .....	31
4. Die übertägigen Standorterkundungsprogramme für das Endlager ..	32
a) Vorheriger Kenntnisstand .....	33
b) Tiefbohrprogramm .....	34
c) Hydrogeologische Bohrungen und geoelektrische Untersuchungen .	34
d) Bisherige Ergebnisse der übertägigen Standorterkundungsprogramme .....	34
5. Das Konzept der untertägigen Erkundung .....	35
<b>II. Die rechtliche Problemstellung .....</b>	<b>36</b>
1. Der rechtliche Ausgangspunkt: die maßgebenden Zulassungsakte ..	36
2. Der tatsächliche Ausgangspunkt rechtlicher Zweifel: die doppelte Funktion der Schächte .....	38
3. Die widerstreitenden Gesichtspunkte zur Planfeststellungspflicht des Schachtbaues .....	39
4. Die Alternative: Vorrang der Endgültigkeit oder der Vorherigkeit der Planfeststellung ? .....	40
<b>B. Der "Regelungsmehrwert" der Planfeststellung gegenüber der bergrechtlichen Betriebsplanzulassung .....</b>	<b>41</b>
<b>I. Der Regelungsgehalt der bergrechtlichen Betriebsplanzulassung .....</b>	<b>42</b>
1. Die Zulassung des Betriebsplans nach dem Allgemeinen Berggesetz für das Land Niedersachsen .....	42
2. Die Zulassung des Betriebsplans nach dem Bundesberggesetz .....	44
<b>II. Der Regelungsgehalt der Planfeststellung nach § 9 b AtomG .....</b>	<b>44</b>
1. Genehmigungswirkung .....	45
2. Konzentrationswirkung .....	46
3. Gestaltung öffentlich-rechtlicher Beziehungen .....	47
4. Privatrechtsgestaltende Ausschluß- und Duldungswirkung .....	48

5. Publizität, Popularteilnahme und Präklusion im Planfeststellungsverfahren . . . . .	48
III. Der Vergleich zwischen dem Regelungsgehalt der bergrechtlichen Betriebsplanzulassung und der Planfeststellung nach § 9 b AtomG . . . .	49
C. Der Grundsatz der Vorherigkeit der Planfeststellung . . . . .	50
I. Die Betrachtungsbasis: Die Vorentscheidung über die Endlagererrichtung bei der Zulassung des Schachtbaues . . . . .	50
1. Das prinzipielle Verhältnis zwischen den Entscheidungen über den Schachtbau und die Endlagererrichtung . . . . .	50
2. Die konkreten endlagerspezifischen Vorentscheidungen im Zusammenhang mit dem Schachtbau . . . . .	51
II. Das grundsätzliche Gebot vorheriger Planfeststellung . . . . .	53
1. Allgemeine Bedeutung und Reichweite des Gebotes vorheriger Planfeststellung . . . . .	53
2. Die Bedeutung des Gebotes vorheriger Planfeststellung für den vorgesehenen Schachtbau . . . . .	53
D. Die Zulässigkeit einer Planfeststellung unter Standortvorbehalt . . . . .	55
I. Die rechtliche Konstruktionsmöglichkeit eines Standortvorbehalts . . . . .	56
1. Die denkbaren Rechtsformen . . . . .	56
a) Entscheidungsvorbehalt . . . . .	56
b) Widerrufsvorbehalt . . . . .	56
c) Aufschiebende oder auflösende Bedingung der Standorteignung . . . . .	56
d) Befristung . . . . .	57
2. Zwischenergebnis: Die Konzentration auf den Entscheidungsvorbehalt . . . . .	57
II. Die zulässige Reichweite des Entscheidungsvorbehalts angesichts des Grundsatzes der Endgültigkeit der Planfeststellung . . . . .	57
1. Grundsätzliche Aussagen in Rechtsprechung und Lehre zur Zulässigkeit eines Entscheidungsvorbehalts . . . . .	58
2. Schlußfolgerungen für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Entscheidungsvorbehalts im Hinblick auf die Standortfrage . . . . .	60
III. Ergebnis der planfeststellungsrechtlichen Analyse . . . . .	63
E. Ergänzende Gesichtspunkte der Verfahrensgestaltung und des Rechtsschutzes . . . . .	63
I. Die Vorverlagerung der Gefährdungsprüfung . . . . .	64
1. Die Rechtsprechung des BVerwG . . . . .	64
2. Die Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	64

3. Schlußfolgerung im Hinblick auf die Planfeststellungspflicht des Schachtbaues für das Endlager . . . . .	65
<b>II. Das Gebot grundrechtskonformer Verfahrensgestaltung . . . . .</b>	<b>65</b>
1. Die Rechtsprechung des BVerfG . . . . .	65
2. Schlußfolgerung im Hinblick auf die Planfeststellungspflicht des Schachtbaues für das Endlager . . . . .	66
<b>F. Zusammenfassung der Ergebnisse des 1. Teils . . . . .</b>	<b>68</b>

## 2. Teil

### Die Ausgestaltung des Planfeststellungsverfahrens

<b>A. Einleitung . . . . .</b>	<b>71</b>
<b>I. Die tatsächliche Ausgangslage . . . . .</b>	<b>71</b>
1. Die Standortfrage . . . . .	71
2. Die Konzeptfrage . . . . .	72
3. Die Einzelausgestaltung des Endlagerbergwerkes . . . . .	72
<b>II. Rechtliche Problemstellungen . . . . .</b>	<b>73</b>
1. Grundsatzfragen der geteilten Planfeststellung . . . . .	74
2. Einzelfragen der geteilten Planfeststellung . . . . .	76
<b>B. Die Zulässigkeit einer geteilten Planfeststellung . . . . .</b>	<b>76</b>
<b>I. Das Konzentrations- und Gesamtentscheidungsprinzip des Planfeststellungsrechts . . . . .</b>	<b>76</b>
1. Die grundsätzliche Bedeutung des planfeststellungsrechtlichen Konzentrations- und Gesamtentscheidungsprinzips . . . . .	77
2. Die Teilung der Planfeststellung als begründungsbedürftige Durchbrechung des Konzentrations- und Gesamtentscheidungsprinzips . . . . .	79
<b>II. Die abschnittsweise Planfeststellung als Spezialfall der geteilten Planfeststellung . . . . .</b>	<b>81</b>
1. Die Zulässigkeit der abschnittswisen Planfeststellung bei "offenen Linienvorhaben" . . . . .	81
2. Die Konsequenzen für die Zulässigkeit der geteilten Planfeststellung bei "geschlossenen Zentralvorhaben" . . . . .	84
<b>III. Die zulässigen Rechtsformen und Inhalte der geteilten Planfeststellung . . . . .</b>	<b>86</b>
1. Die allgemeine Deutung der Planfeststellung unter Entscheidungsvorbehalt . . . . .	86

2. Die einzelnen Varianten der Planfeststellung unter Entscheidungsvorbehalt . . . . .	91
a) Der vorläufige Planfeststellungs-Vorbereitungsbescheid unter dem Totalvorbehalt der Gesamtentscheidung . . . . .	91
b) Die vorläufige Teil-Vorplanfeststellung unter dem Totalvorbehalt der Gesamtentscheidung . . . . .	92
c) Der endgültige Planfeststellungs-Vorbescheid unter dem Teilvorbehalt der Restentscheidung . . . . .	93
d) Die endgültige Teil-Planfeststellung unter dem Teilvorbehalt der Restentscheidung . . . . .	95
3. Die möglichen Rechtsformen und Inhalte einer geteilten Endlager-Planfeststellung . . . . .	97
4. Die Modifizierung der Teil-Planfeststellung durch einen Freigabevorbehalt . . . . .	102
5. Zwischenergebnis . . . . .	104
<b>C. Allgemeine Zweckmäßigkeitss Gesichtspunkte für die Teilung der Planfeststellung . . . . .</b>	<b>105</b>
<b>I. Das Stufungspotential und die Reduktion der Teil-Planfeststellungen . .</b>	<b>105</b>
1. Das Leitbild: Die Reduktion der Teilgenehmigungen im Rahmen der atomrechtlichen Anlagengenehmigung . . . . .	105
2. Die Konsequenzen: Die Reduktion der Teil-Planfeststellungen . . . .	106
<b>II. Das Gliederungs- und Anpassungspotential der Freigabepaxis . . . . .</b>	<b>107</b>
<b>D. Die Behandlung von Einzelfragen der geteilten Planfeststellung . . . . .</b>	<b>107</b>
<b>I. Der notwendige Umfang der Antragsunterlagen . . . . .</b>	<b>108</b>
1. Allgemeine Grundlagen für die Bestimmung der notwendigen Antragsunterlagen . . . . .	108
2. Die notwendigen Antragsunterlagen für eine Teil-Planfeststellung . .	111
3. Die notwendigen Antragsunterlagen für einen Planfeststellungs-Vorbereitungsbescheid hinsichtlich des Endlagerkonzepts . . . . .	112
<b>II. Publizität und Populärbeteiligung . . . . .</b>	<b>112</b>
<b>III. Die Präklusion von Einwendungen . . . . .</b>	<b>113</b>
<b>E. Zusammenfassung der Ergebnisse des 2. Teils . . . . .</b>	<b>114</b>