



Sachstand

Zur Genehmigung eines Zwischenlagers für radioaktive Abfälle Naturschutzrechtliche Faktoren bei der Standortauswahl

Zur Genehmigung eines Zwischenlagers für radioaktive Abfälle

Naturschutzrechtliche Faktoren bei der Standortauswahl

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 047/22
Abschluss der Arbeit: 11. Juli 2022
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund	4
2.	Naturschutzrechtliche Faktoren im Genehmigungsverfahren	6
2.1.	Umweltverträglichkeitsprüfung	7
2.2.	FFH-Verträglichkeitsprüfung	8
2.3.	Naturschutzgebiete und Biotope	10
2.4.	Artenschutz	11
2.5.	Zusammenfassung	12

1. Hintergrund

Die **Schachanlage Asse II** im Landkreis Wolfenbüttel (Niedersachsen) ist eine von ehemals drei Anlagen, die um 1900 zur Gewinnung von Kali- und Steinsalz errichtet wurden. Zwischen 1967 und 1978 wurden rund 126.000 Fässer mit schwach- und mittelradioaktiven Abfällen in ehemaligen Abbaukammern der Schachanlage Asse II eingelagert. Aufgrund der Instabilität des Bergwerks und der Bildung von Rissen, durch die salzhaltiges Wasser eintritt, eignet sich weder die Geologie der Asse, noch das Bergwerk selbst für die Lagerung dieser radioaktiven Abfälle.¹

Um eine Gefahr für Menschen und Umwelt abzuwenden, hat der Deutsche Bundestag die Rückholung der radioaktiven Abfälle als Vorzugsoption im Hinblick auf die sichere Stilllegung der Schachanlage Asse II gesetzlich festgeschrieben (§ 57 b Atomgesetz² – „**Lex Asse**“). Nach Angaben der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) solle die Rückholung nach derzeitigem Planungsstand im Jahr 2033 beginnen.³

Im Zuge des **Standortauswahlverfahrens für ein Zwischenlager** für die rückzuholenden radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II erstellte das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) im Januar 2014 einen **Kriterienbericht**.⁴ Diesem Bericht zufolge seien verschiedene Beurteilungsfelder zu berücksichtigen, um eine einheitliche Untersuchung und spätere Vergleichbarkeit der potenziellen Standortareale gewährleisten zu können.⁵ Im Rahmen des Beurteilungsfeldes „Lebensräume, Flora und Fauna“ fänden unmittelbar oder mittelbar betroffene Lebensräume mit Schutzstatus (Landschaftsschutzgebiete, Naturschutz- und FFH-Gebiete, geschützte Biotope, Nationalparks, Biosphärenreservate) Eingang in die Standortbewertung. Seien eine große Anzahl oder Fläche von Schutzgebieten oder ökologisch besonders sensible Bereiche, Arten oder Lebensräume durch einen Zwischenlagerstandort betroffen, so ginge dies negativ in die Bewertung ein.⁶

Basierend auf dem vorgenannten Kriterienbericht veröffentlichte die BGE im Mai 2019 die Unterlage „Standortauswahl für ein übertägiges Zwischenlager für die rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II“. Darin untersuchte die BGE mehrere **Asse-nahe Standorte** und befand einen Standort nordöstlich des Betriebsgeländes der Schachanlage Asse II („potenti-

1 BGE, Schachanlage Asse II, <https://www.bge.de/de/asse/>.

2 Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz - ATG) vom 15.7.1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch die Bekanntmachung vom 3.1.2022 (BGBl. I S. 14) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/atg/AtG.pdf>.

3 BGE, Themenschwerpunkt Rückholung, <https://www.bge.de/de/asse/themenschwerpunkte/themenschwerpunkt-rueckholung/>.

4 BfS (2014), Kriterienbericht Zwischenlager, Kriterien zur Bewertung potenzieller Standorte für ein übertägiges Zwischenlager für die rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II, https://do-ris.bfs.de/jspui/bitstream/urn:nbn:de:0221-2015031312715/1/BfS_2014_Kriterienbericht%20Zwischenlager_10_01_2014.pdf.

5 Ebenda, S. 34.

6 Ebenda, S. 26.

eller Standort 1“) als am besten geeignet für die Errichtung eines Zwischenlagers für die rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachtanlage Asse II.⁷ Dieser Standort weise nach Angaben der BGE folgende raumplanerische Festsetzungen auf: „Landschaftsschutzgebiet „Asse, Klein Vahlberger Buchen und angrenzende Landschaftsbestandteile“ (LSG WF 41).⁸ Das Schutzgebiet nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (**FFH-Gebiet**) „Asse“⁹ liege weitestgehend innerhalb des vorgenannten Landschaftsschutzgebietes.¹⁰

Im Rahmen eines **Beleuchtungsprozesses zum Asse-Zwischenlager** prüfte ein unabhängiges Expertenteam die Entscheidungsfindung der BGE hinsichtlich des geplanten Asse-nahen Zwischenlagers. In seinem Abschlussbericht von September 2021 formulierte das Expertenteam mehrere Kritikpunkte an der Standortauswahl der BGE. So sei etwa in der Phase der Standortvorauswahl nicht abgeklärt worden, inwieweit das FFH-Gebiet „Asse“ die Wahl eines Asse-nahen Standortes einschränke. Auch sei die Vorauswahl, dass das Zwischenlager Asse-nah zu liegen habe, rechtlich nicht abgesichert.¹¹ In einem Schreiben vom 26. Januar 2022 kündigte die BGE an, die Kritikpunkte und Aspekte aus dem Beleuchtungsprozess aufzugreifen, diese zu diskutieren und die Ergebnisse in einem Bericht zu dokumentieren. Dieser Bericht werde eine ausführliche und vertiefende Standortbegründung enthalten und den Aspekt von möglichen Standortalternativen aus der Sicht der BGE bewerten.¹²

Eine Bewertung von Einzelfällen ist nicht Aufgabe der Wissenschaftlichen Dienste. Dieser Sachstand zeigt daher nur überblicksartig auf, inwiefern naturschutzrechtliche Belange im Rahmen der Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb eines Zwischenlagers zu berücksichtigen sind.

-
- 7 BGE (2019), Standortauswahl für ein übertägiges Zwischenlager für die rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachtanlage Asse II, https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Asse/Wesentliche_Unterlagen/Zwischenlager/Standortfindung/20190531_Bericht_Standortauswahl.pdf, S. 218.
 - 8 Ebenda, S. 85.
 - 9 Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN), FFH-Gebiet 152 Asse, <https://www.nlwkn.niedersachsen.de/ffh-gebiete/ffh-gebiet-152-asse-197871.html>.
 - 10 BGE (Fn. 7), S. 94.
 - 11 Bühl/Hocke/Küppers/Schlacke (2021), Beleuchtung des Standortauswahlverfahrens für ein Zwischenlager im Rahmen der Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Schachtanlage Asse II, abrufbar unter: <https://www.bmu.de/download/beleuchtung-des-standortauswahlverfahrens-fuer-ein-zwischenlager-im-rahmen-der-rueckholung-der-radioaktiven-abfaelle-aus-der-schachtanlage-asse-ii>, S. 81 f. Siehe auch BMUV, Pressemitteilung Nr. 257/21 vom 18.10.2021, Schachtanlage Asse II: Ergebnisse der Beleuchtung für den geplanten Zwischenlagerstandort liegen vor, <https://www.bmu.de/pressemitteilung/schachtanlage-asse-ii-ergebnisse-der-beleuchtung-fuer-den-geplanten-zwischenlagerstandort-liegen-vor>.
 - 12 BGE (2022), Schreiben an das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz, https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Asse/Wesentliche_Unterlagen/Zwischenlager/Beleuchtungsprozess/2022-01-26_Schreiben_an_MU_Niedersachsen_Ergebnisse_des_Beleuchtungsberichts_barrierefrei.pdf. Soweit ersichtlich war diese Bewertung seitens der BGE zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Sachstandes noch nicht abgeschlossen.

2. Naturschutzrechtliche Faktoren im Genehmigungsverfahren

Das deutsche Atomrecht unterscheidet die Zwischenlagerung von Kernbrennstoffen und die Zwischenlagerung von sonstigen radioaktiven Stoffen.¹³ Die Genehmigungspflicht zur Zwischenlagerung von Kernbrennstoffen, bestrahlten Brennelementen und kernbrennstoffhaltigen Abfällen, soweit ihr Anteil bestimmter Uran- und Plutonium-Isotope die in § 2 Abs. 3 AtG festgelegten Grenzen überschreitet, richtet sich nach § 6 Abs. 1 S. 1 des Atomgesetzes („Wer Kernbrennstoffe außerhalb der staatlichen Verwahrung aufbewahrt, bedarf der Genehmigung.“). Die Genehmigungspflicht zur Zwischenlagerung von sonstigen radioaktiven Stoffen ergibt sich aus § 12 Abs. 1 Nr. 3 des Strahlenschutzgesetzes (StrlSchG)¹⁴ („Einer Genehmigung bedarf, wer mit sonstigen radioaktiven Stoffen umgeht; [...]“).

In beiden Konstellationen besteht ein **gebundener Anspruch des Vorhabenträgers** auf die Genehmigungserteilung, wenn die jeweiligen Voraussetzungen vorliegen. Ein Ermessen steht der Genehmigungsbehörde nicht zu (§ 6 Abs. 2 Atomgesetz: „Die Genehmigung ist zu erteilen, [...]“; § 13 Abs. 1 StrlSchG: „Die zuständige Behörde hat eine Genehmigung für Tätigkeiten nach § 12 Absatz 1 zu erteilen, [...]“).

Zuständig für die Erteilung einer Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb eines Zwischenlagers nach § 6 Abs. 1 S. 1 Atomgesetzes ist das **Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung** (BASE).¹⁵ Eine Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb eines Zwischenlagers nach § 12 Abs. 1 Nr. 3 StrlSchG erteilen die nach dem jeweiligen **Landesrecht** zuständigen Behörden (z.B. Bayerisches Landesamt für Umwelt¹⁶, Gewerbeaufsicht des Landes Bremen¹⁷).

13 Theobald/Kühling/Näser, Energierecht, Werkstand: 114. EL Januar 2022, AtG § 6 Rn. 48.

14 Gesetz zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung (Strahlenschutzgesetz - StrlSchG) vom 27.6.2017 (BGBl. I S. 1966), das zuletzt durch die Bekanntmachung vom 3.1.2022 (BGBl. I S. 15) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/strlschg/StrlSchG.pdf>.

15 Mit weiteren Informationen zum Genehmigungsverfahren: BASE, Zwischenlager für Kernbrennstoffe: Das Genehmigungsverfahren, https://www.base.bund.de/DE/themen/ne/zwischenlager/genuehmigung/verfahren/genuehmigung_node.html.

16 Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Genehmigung und Aufsicht der Verwendung ionisierender Strahlung, <https://www.stmuv.bayern.de/themen/strahlenschutz/genuehmigung/index.htm>.

17 Bekanntmachung über die zuständigen Behörden nach dem Strahlenschutzgesetz, der Strahlenschutzverordnung und der Atomrechtliche Entsorgungsverordnung vom 28.9.2021 (Brem.ABL. 2021, S. 1019), https://www.transparenz.bremen.de/metainformationen/bekanntmachung-ueber-die-zustaendigen-behoerden-nach-dem-strahlenschutzgesetz-der-strahlenschutzverordnung-und-der-atomrechtliche-entsorgungsverordnung-vom-28-september-2021-171897?asl=bremen203_tpgesetz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d.

Eine Zwischenlageregenehmigung entfaltet grundsätzlich **keine Konzentrationswirkung**, welche weitere öffentlich-rechtliche Zulassungen mit einschließt. Sonderregelungen bestehen nach dem „Lex Asse“.¹⁸

2.1. Umweltverträglichkeitsprüfung

Das **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)**¹⁹ dient der Umsetzung der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (**UVP-Richtlinie**).²⁰ Gemäß § 3 UVPG umfassen Umweltprüfungen die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens auf die im UVPG spezifizierten Schutzgüter (Menschen, insbesondere die menschliche Gesundheit; Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt; Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft; kulturelles Erbe und sonstige Sachgüter; Wechselwirkung zwischen den Schutzgütern).

Im Falle der Errichtung und des Betriebes eines Zwischenlagers für radioaktive Abfälle kann sich eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) aus folgenden Bestimmungen ergeben:

- Gemäß § 6 UVPG i.V.m. dessen **Anlage 1 Nr. 11.3** bedarf ein Vorhaben zur Errichtung und zum Betrieb einer Anlage zu dem ausschließlichen Zweck der für mehr als zehn Jahre geplanten Lagerung bestrahlter Kernbrennstoffe oder radioaktiver Abfälle an einem anderen Ort als dem Ort, an denen diese Stoffe angefallen sind, **zwingend einer Umweltverträglichkeitsprüfung**.
- Außerhalb des Anwendungsbereiches der Nr. 11.3 führt die Behörde bei Vorhaben zur Errichtung und zum Betrieb einer Anlage zur Lagerung bestimmter radioaktiver Abfälle gemäß **Anlage 1 Nr. 11.4** zum UVPG eine allgemeine **Vorprüfung zur Feststellung der UVP-Pflicht** durch. Diese Vorprüfung besteht in einer überschlägigen Prüfung unter Berücksichtigung der in Anlage 3 des UVPG aufgeführten Kriterien (Merkmale des Vorhabens, Standort des Vorhabens, Art und Merkmale der möglichen Auswirkungen). Eine UVP-

18 § 57 b Abs. 3 S. 5 Atomgesetz: „Ist neben der Genehmigung nach diesem Gesetz, des Strahlenschutzgesetzes oder den auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen eine Zulassung nach anderen Rechtsvorschriften erforderlich, schließt die Genehmigung nach diesem Gesetz, des Strahlenschutzgesetzes oder den auf Grund dieser Gesetze erlassenen Rechtsverordnungen die Zulassung ein, soweit dies beantragt wird; die Entscheidung über die Genehmigung ist im Benehmen mit der nach den anderen Rechtsvorschriften zuständigen Behörde zu treffen.“

19 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.3.2021 (BGBl. I S. 540), das durch Artikel 14 des Gesetzes vom 10.9.2021 (BGBl. I S. 4147) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/uvpg/UVPG.pdf>.

20 Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.11.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 vom 28.1.2012, S. 1), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011L0092-20140515&from=EN>.

Pflicht liegt vor, wenn das Neuvorhaben nach Einschätzung der zuständigen Behörde erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann (§ 7 Abs. 1 UVPG).

Besteht eine UVP-Pflicht gemäß der vorgenannten Bestimmungen, so ist die UVP **unselbständiger Teil des Genehmigungsverfahrens** (§ 4 UVPG). Die Ergebnisse der UVP sind im Rahmen der Genehmigungsentscheidung von der zuständigen Behörde zu berücksichtigen (§ 25 Abs. 2 UVPG). Das UVPG enthält dabei keine eigenständigen, von den fachrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen unabhängigen materiell-rechtlichen Vorgaben für die Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens.²¹ Das Ergebnis einer UVP stellt **keinen unmittelbaren, materiellen Versagungsgrund** für die Zulassungsentscheidung dar. Dies gilt insbesondere bei gebundenen Zulassungsentscheidungen, welche den Zulassungsbehörden kein Ermessen eröffnen und sie somit auch nicht zu einer Verhältnismäßigkeitsprüfung verpflichtet, in deren Rahmen die betroffenen Belange miteinander abzuwägen wären (vgl. aber Ziff. 2.2. bei Beeinträchtigung eines FFH-Gebietes).

2.2. FFH-Verträglichkeitsprüfung

Neben der Umweltverträglichkeit ist vor der Genehmigungserteilung zu überprüfen, ob die Errichtung und der Betrieb eines Zwischenlagers mit den Erhaltungszielen eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiet) oder eines europäischen Vogelschutzgebietes verträglich sind.²² Gesetzliche Grundlagen für diese Überprüfung sind **§ 34 des Bundesnaturschutzgesetzes** (BNatSchG)²³, welcher der Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (**FFH-Richtlinie**)²⁴ dient, und die entsprechenden Vorschriften des jeweiligen Landesrechts.²⁵

Prüfungsgegenstand der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist die Vereinbarkeit des Projektes mit den für das betroffene **Gebiet des Netzes "Natura 2000"** (FFH-Gebiete und EU-Vogelschutzgebiete) festgelegten und auf die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands eines natürlichen Lebensraumtyps von gemeinschaftlichem Interesse einschließlich der darin vorkommenden charakteristischen Arten gerichteten **Erhaltungszielen**. In dieser Hinsicht unter-

21 Landmann/Rohmer UmweltR/Mann, 97. EL Dezember 2021, UVPG § 25 Rn. 3 unter Hinweis auf die Gesetzesbegründung in BT-Drs. 18/11499, <https://dserver.bundestag.de/btd/18/114/1811499.pdf>, S. 94.

22 Diese Verträglichkeitsprüfung hat im zeitlichen Vorfeld der Zulassung eines Plans oder Projekts zu erfolgen. Vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 34 Rn. 2.

23 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.8.2021 (BGBl. I S. 3908) geändert worden ist, https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BNatSchG.pdf.

24 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:DE:PDF>.

25 Theobald/Kühling/Näser, Energierecht, Werkstand: 114. EL Januar 2022, AtG § 6 Rn. 245c.

scheidet sich der Prüfungsgegenstand einer FFH-Verträglichkeitsprüfung von dem einer UVP zugrunde liegenden Prüfungsgegenstand. Letzterem liegt ein allgemeinerer Ansatz zugrunde, welcher weit über den Untersuchungsauftrag im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung hinausgeht.²⁶

Die Vornahme der FFH-Verträglichkeitsprüfung obliegt der Behörde, die über die Zulassung des jeweiligen Projekts zu befinden hat.²⁷ Anders als die UVP ist die FFH-Verträglichkeitsprüfung **nicht nur ein Verfahrensbestandteil**, sondern ihr Ergebnis kann zur Versagung des Vorhabens führen.²⁸

Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es unzulässig (§ 34 Abs. 2 BNatSchG). **Abweichungsentscheidungen** sind unter den Voraussetzungen der Absätze 3 bis 5 möglich. Danach darf ein nach § 34 Abs. 2 BNatSchG unzulässiges Projekt nur zugelassen oder durchgeführt werden, soweit es aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind (§ 34 Abs. 3 BNatSchG). Im Einzelnen setzt eine solche Abweichungsentscheidung Folgendes voraus:

- Die **Prüfung zumutbarer Alternativen** bezieht sich sowohl auf den Standort als auch auf die Art der Ausführung des Vorhabens. Die rechtlichen Grenzen zumutbarer Vermeidungsanstrengungen entziehen sich dabei einer abstrakten Bestimmung und sind in Ansehung der Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalles zu ermitteln. Sie dürften aber jedenfalls dann überschritten sein, wenn der zur Realisierung einer Alternative erforderliche Aufwand außer Verhältnis zu dem sich damit verbindenden Gewinn für den Schutz des betroffenen Natura 2000-Gebietes steht, die Realisierung für den Vorhabenträger objektiv unmöglich oder nur mit einem – auch finanziellen – Mehraufwand zu realisieren ist, der in keiner Relation mehr zu den Vorteilen des Naturschutzes steht.²⁹ Auch dürfte dem Vorhabenträger die Wahl einer alternativen Lösung nicht zumutbar sein, wenn hiermit eine erhebliche Beeinträchtigung anderer öffentlicher Belange (z.B. Gesundheitsschutz) einhergeht, die in Relation zu den Naturschutzbelangen als vorrangig zu bewerten sind.³⁰
- Zum Kreis der **öffentlichen Interessen** zählen Aspekte des Gesundheitsschutzes, der öffentlichen Sicherheit einschließlich der Landesverteidigung, des Schutzes der Zivilbevölkerung sowie des Umweltschutzes, darüber hinaus aber auch sonstige öffentliche Belange

26 Zum Ganzen: BeckOK UmweltR/Lüttgau/Kockler, 62. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 34 Rn. 12.

27 Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 34 Rn. 16.

28 BeckOK UmweltR/Lüttgau/Kockler, 62. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 34: „präventive Zulassungssperre“.

29 Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 34 Rn. 37.

30 Ebenda.

einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.³¹ „**Zwingend**“ sind Gründe, wenn sich die Verwirklichung der öffentlichen Interessen als einer der Hauptzwecke des Vorhabens und nicht bloß als ein begleitender Nebenzweck erweist.³² Öffentliche Interessen „**überwiegen**“ den Integritätsinteressen des Naturschutzes, wenn ihnen im Rahmen einer einzelfallbezogenen Abwägung eine hinreichende Durchsetzungskraft zukommt.³³ Sind **prioritäre natürliche Lebensraumtypen**³⁴ oder **prioritäre Arten**³⁵ betroffen, so können als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nur solche im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder den maßgeblich günstigen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt geltend gemacht werden. Andere Gründe können in dieser Konstellation nur berücksichtigt werden, wenn die zuständige Behörde zuvor über das Bundesumweltministerium eine Stellungnahme der Kommission eingeholt hat (§ 34 Abs. 4 BNatSchG).

2.3. Naturschutzgebiete und Biotope

Für geschützte Teile von Natur und Landschaft und gesetzlich geschützte Biotope ordnet § 34 Abs. 7 BNatSchG an, dass die Absätze 1 bis 6 (und damit die unter Ziff. 2.2. aufgezeigten Vorschriften zur FFH-Verträglichkeitsprüfung) nur insoweit anzuwenden sind, als **speziellere Schutzvorschriften** keine **strengeren Regelungen** für die Zulässigkeit von Projekten enthalten.

Schutzvorschriften finden sich für geschützte Teile von Natur und Landschaft in § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Darin heißt es:

„Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten.“

Des Weiteren sind gemäß § 30 Abs. 2 BNatSchG Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung bestimmter, gesetzlich spezifizierter Biotope führen können, verboten.

31 Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 34 Rn. 39.

32 Ebenda, Rn. 40.

33 Ebenda, Rn. 41.

34 Prioritäre natürliche Lebensraumtypen sind die in Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) mit dem Zeichen (*) gekennzeichneten Lebensraumtypen (Begriffsbestimmung in § 7 Abs. 1 Nr. 5 BNatSchG).

35 Prioritäre Arten sind die in Anhang II der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) mit dem Zeichen (*) gekennzeichneten Tier- und Pflanzenarten (Begriffsbestimmung in § 7 Abs. 2 Nr. 11 BNatSchG).

Ob diese Schutzvorschriften strengere Anforderungen aufstellen als die Bestimmungen des § 34 Abs. 1 bis 6 BNatSchG über eine FFH-Verträglichkeitsprüfung, dürfte sich einer pauschalen Beantwortung entziehen und nur mit Blick auf den jeweiligen Einzelfall zu beurteilen sein.³⁶ So kann etwa auch von den Verboten des § 30 Abs. 2 BNatSchG auf Antrag eine **Ausnahme** zugelassen werden, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden können (§ 30 Abs. 3 BNatSchG). Für Naturschutzgebiete sieht § 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG die Möglichkeit der Erteilung einer **Befreiung** vor, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist oder die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist.

2.4. Artenschutz

Ferner kann durch die Errichtung und den Betrieb eines Zwischenlagers für radioaktive Abfälle eine Beeinträchtigung oder Verletzung des besonderen Artenschutzrechts in Betracht kommen. § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG verbietet es, **wild lebende Tiere der streng geschützten Arten**³⁷ und **wild lebende Tiere der europäischen Vogelarten**³⁸ während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören. Eine erhebliche Störung liegt vor, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert.

Diese Verbote gelten indes nicht uneingeschränkt. So können gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG **Ausnahmen** u.a. im Interesse der Gesundheit des Menschen (S. 1 Nr. 4) und aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art (S. 1 Nr. 5) zugelassen werden. Eine Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht verschlechtert (§ 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG).

Im Rahmen der Alternativenprüfung sind auch **alternative Standorte** in den Blick zu nehmen. Die Maßstäbe dürften dabei im Wesentlichen denen des Habitatschutzrechts nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG entsprechen (siehe Ziff. 2.2. dieses Sachstandes). Hier wie dort dürfte sich der **Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** begrenzend auf das zumutbare Maß der Vermeidungsanstrengungen auswirken. Was aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht realisierbar ist, dürfte einem Vorhabenträger nicht abverlangt werden können. Die Durchführung einer prinzipiell realisierbaren Alternative dürfte nicht mehr zumutbar sein, wenn sie einem Vorhabenträger

36 Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 34 Rn. 57, der von einem Ausnahmecharakter des § 34 Abs. 7 BNatSchG ausgeht: „Auch wenn nicht die Behauptung aufgestellt werden soll, rein nationale Schutzregelungen blieben generell hinter den sich aus dem umgesetzten Habitatschutzrecht ergebenden Anforderungen zurück, ist doch nicht zu übersehen, dass bei Erfüllung der in § 34 Abs. 3, 4 BNatSchG vorgesehenen Merkmale regelmäßig auch nach nationalem Recht eine Ausnahme oder Befreiung erteilt werden kann.“

37 Begriffsbestimmung in § 7 Abs. 2 Nr. 14 BNatSchG.

38 In Europa natürlich vorkommende Vogelarten im Sinne des Artikels 1 der Richtlinie 2009/147/EG (Begriffsbestimmung in § 7 Abs. 2 Nr. 12 BNatSchG).

Opfer abverlangt, die in keinem Verhältnis zu dem sich damit verbindenden Gewinn für die Natur stehen. In diesem Zusammenhang könnten auch finanzielle Gründe zur Unzumutbarkeit einer Alternative führen. Im Übrigen könnten Alternativlösungen verworfen werden, wenn sich das Artenschutzrecht an einem Alternativstandort als gleich wirksames Hindernis erweist.³⁹

2.5. Zusammenfassung

Im Ergebnis verbietet weder das nationale noch das europäische Naturschutz- oder Artenschutzrecht explizit die Errichtung und den Betrieb eines Zwischenlagers für radioaktive Abfälle in einem besonders geschützten Gebiet (Naturschutzgebiet, FFH-Schutzgebiet).

Den jeweiligen Bestimmungen gemeinsam sind Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses.

Eine Standortalternativenprüfung ist dann erforderlich, wenn die Prüfung der FFH-Verträglichkeit ergibt, dass das Zwischenlager an dem avisierten Standort zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, und die sich daraus ergebende Unzulässigkeit des Vorhabens durch eine Ausnahmeentscheidung abgewendet werden soll. Standortvarianten dürften aus der Alternativenprüfung erst ausgeblendet werden, wenn sie sich nur um den Preis eines unangemessenen Aufwandes realisieren ließen. Sind wild lebende Tiere der streng geschützten Arten oder wild lebende Tiere der europäischen Vogelarten von dem Vorhaben betroffen, so setzt die Zulassung einer artenschutzrechtlichen Ausnahme eine Alternativenprüfung mit vergleichbaren Maßstäben voraus.

* * *

39 Zum Ganzen: Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 97. EL Dezember 2021, BNatSchG § 45 Rn. 29.