

LISA PAULINE HAMACHER

Standortauswahl  
für ein Endlager für  
hochradioaktive Abfälle

*Recht der  
Nachhaltigen Entwicklung*  
27

---

**Mohr Siebeck**

# Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von

Wolfgang Kahl

27





Lisa Pauline Hamacher

# Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle

Intergenerationelle Gerechtigkeit, Wissensgenerierung  
und Akzeptanz durch Organisation und Verfahren

Mohr Siebeck

*Lisa Pauline Hamacher*, geboren 1990; Studium der Rechtswissenschaft an der Bucerius Law School, Hamburg, und am Institut d'études politiques de Paris; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht III der Bucerius Law School; Rechtsreferendariat am Hanseatischen Oberlandesgericht; 2020 Promotion und Zweite juristische Staatsprüfung; seit 2021 Referentin im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.  
orcid.org/0000-0002-6689-8672

ISBN 978-3-16-160749-3 / eISBN 978-3-16-160750-9  
DOI 10.1628/978-3-16-160750-9

ISSN 1862-0426 / eISSN 2569-4227 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2022 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von epline in Böblingen aus der Times Antiqua gesetzt und von Gulde Druck in Tübingen auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde von der Bucerius Law School im Herbsttrimester 2020 als Dissertation angenommen. Die mündliche Prüfung fand im Dezember 2020 statt. Literatur und Rechtsprechung konnten noch bis Ende 2020 berücksichtigt werden.

Mein besonderer Dank gebührt meinem Doktorvater Prof. Dr. Michael Fehling, LL.M. (Berkeley), der diese Arbeit sehr engagiert betreut hat. Durch seine stete Bereitschaft zur kritischen Diskussion und zahlreiche wertvolle Anmerkungen hat er wesentlich zu ihrem Gelingen beigetragen. Herrn Professor Dr. Hermann Pünder, LL.M. (Iowa), danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Dem Herausgeber bin ich für die Aufnahme in die Schriftenreihe, der Studienstiftung des deutschen Volkes für die großzügige Förderung durch ein Promotionsstipendium zu Dank verpflichtet.

Meinen Kollegen und Kolleginnen am Lehrstuhl für Öffentliches Recht III danke ich für viele anregende Diskussionen und dafür, dass sie die gemeinsame Lehrstuhlzeit zu einer so schönen Erfahrung gemacht haben. Meinem Freundeskreis danke ich von ganzem Herzen für die vielfältige Unterstützung während der Promotionszeit. Besonders hervorgehoben seien Lydia Stöbel, Dr. Johannes Franke, Nico Schröter, LL.M. (LSE), Dr. Alix Schlüter, Julia Tittel, Dr. Carolin Monsees und Christopher Kock, die netterweise die Durchsicht und Kommentierung von Teilen dieser Arbeit übernommen haben.

Den Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen des damaligen Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit danke ich für die Gelegenheit zur Diskussion einzelner Thesen dieser Arbeit und für hilfreiche Impulse.

Gewidmet ist dieses Buch meiner Familie, insbesondere meinen Eltern und meiner Großmutter Marianne Hamacher, die mich bei diesem wie schon bei vielen anderen Vorhaben immer bedingungslos unterstützt haben. Hierfür möchte ich ihnen ganz herzlich danken.

Berlin, im März 2022

Lisa Hamacher



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	V
Abkürzungsverzeichnis .....	XIX
§1 Einführung .....	1
<i>A. Gegenstand der Untersuchung</i> .....	1
I. Die Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle .....	1
II. Organisation und Verfahren .....	2
1. Begriffsbestimmungen .....	2
a) Verfahren und Verfahrensrecht .....	2
b) Organisation und Organisationsrecht .....	4
c) Annäherung von Verfahren und Organisation .....	5
2. Organisation und Verfahren als Steuerungsressourcen .....	6
a) Der Eigenwert des Verfahrens .....	7
b) Der Eigenwert der Organisation .....	9
c) Zwischenfazit .....	11
<i>B. Ziel und Gang der Untersuchung</i> .....	12
I. Erkenntnisinteresse .....	12
II. Schritte der Untersuchung .....	17
III. Insbesondere: Zur gemeinsamen Betrachtung von Organisation und Verfahren .....	19
§2 Die Herausforderungen der Standortauswahl .....	21
<i>A. Historischer Abriss der Endlagerplanung in Deutschland</i> .....	21
I. Die Wahl Gorlebens .....	22
II. Erkundung Gorlebens .....	23
III. Moratorium und AkEnd .....	24
IV. Das Standortauswahlgesetz .....	26
V. Zwischenergebnis .....	28

B. Drei Problemfelder .....	29
I. Das Wissensproblem .....	29
1. Komplexität und erhöhter Wissensbedarf .....	30
2. Nichtwissen und Ungewissheit .....	31
a) Fehlende Wissens-, Informations- oder Datenbestände .....	31
b) Prognoseungewissheiten .....	32
c) Mangelndes Erfahrungswissen .....	35
d) Diagnose- bzw. „Parameter- und Modellungswissheiten“ .....	37
e) Relativität wissenschaftlicher Erkenntnisse und wissenschaftlicher Streit .....	38
f) Insbesondere: Instabilität und Dezentralisierung des Wissens .....	39
aa) Instabiles Wissen .....	39
bb) Dezentrales bzw. „ubiquitäres“ Wissen .....	40
g) Unspezifisches Nichtwissen bzw. unknown (un)knowns .....	43
3. Zwischenergebnis .....	45
II. Das Akzeptanzproblem .....	45
1. Begriffsklärung: Akzeptanz, Konsens und Akzeptabilität .....	45
a) Akzeptanz und Konsens .....	46
b) Abgrenzung zum Akzeptanzbegriff Luhmanns .....	47
c) Abgrenzung zur „Akzeptabilität“ der Entscheidung .....	50
2. Akzeptanzprobleme bei der Planung eines atomaren Endlagers .....	50
3. Insbesondere: Das „Not-in-my-backyard“-Phänomen .....	51
a) Dimensionen des NIMBY-Phänomens .....	52
aa) Mögliche NIMBY-Güter .....	52
bb) Sozialwissenschaftliche Analyse .....	52
(1) Ökonomie des NIMBY-Phänomens .....	52
(2) Das politikwissenschaftliche NIMBY-Modell .....	53
cc) Bewertung: NIMBY-Phänomen oder NIMBY-Problem? .....	55
b) Übertragbarkeit auf den Untersuchungsgegenstand .....	58
aa) Das atomare Endlager als NIMBY-Gut? .....	58
bb) Besondere Herausforderungen des NIMBY-Gutes atomares Endlager .....	59
c) Zusammenfassung: Bedeutung der NIMBY-Perspektive für die Analyse des Standortauswahlverfahrens .....	60
III. Intergenerationelle Dimension der Endlagerplanung .....	61
1. Zukunftswirkungen der Standortentscheidung .....	61
2. Interessen künftiger Generationen im Hinblick auf die Endlagerplanung .....	63
3. Das Problem der „strukturellen Gegenwartspräferenz der Demokratie“ .....	66
IV. Zusammenfassung .....	68

§ 3 Überblick über Organisation und Verfahren der Standortauswahl .....	71
<i>A. Akteure</i> .....	71
I. Staatliche Akteure .....	71
II. Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe .....	72
III. Beteiligungsgremien .....	73
1. Das Nationale Begleitgremium (und Partizipationsbeauftragter) .....	74
2. Überregionale und regionale Konferenzen .....	76
a) Fachkonferenz Teilgebiete .....	76
b) Regionalkonferenzen .....	77
c) Fachkonferenz Rat der Regionen .....	78
<i>B. Verfahrensablauf</i> .....	79
§ 4 Funktionsbezogene Analyse des Verfahrens- und Organisationsrechtes der Standortauswahl .....	83
<i>A. Wissensgenerierung im und durch Verfahren</i> .....	83
I. Wissensgenerierung als Funktion des Standortauswahlverfahrens .....	83
1. Die notwendige Generierung zusätzlichen Wissens als Grundlage der Standortentscheidung(en) .....	83
a) Rechtliche Vorgaben für die Wissensbasierung gesetzgeberischen Handelns .....	84
aa) Rechtsstaatliches Abwägungsgebot .....	85
bb) Grundrechtliche Schutzpflichten .....	87
b) Ergänzende Strategien neben der Maximierung des Wissens .....	90
aa) Ungewissheitsbewältigung .....	90
bb) Vereinfachte Entscheidungsverfahren, Heuristiken und „Daumenregeln“ .....	91
2. Die Rolle des Verfahrens bei der Generierung des notwendigen Wissens .....	96
a) Modellbildung (nach Burkard Wollenschläger) .....	96
b) Übertragung auf die Endlagerstandortsuche .....	98
aa) Weitreichende materielle Maßstabsbildung durch den Gesetzgeber des StandAG 2017 .....	99
bb) Erfordernisse entscheidungsübergreifender Wissensgenerierung zur verwaltungseigenen Maßstabsbildung im StandAG 2017 .....	101
cc) Exkurs: Regelungstechnische Reformvorschläge zur Kategorie der standortbezogenen Prüfkriterien .....	103

c)	Zwischenergebnis . . . . .	104
II.	Gesetzlicher Rahmen für die Wissensgenerierung im Standortauswahlverfahren . . . . .	104
1.	Umgang mit der Instabilität des Wissens . . . . .	105
a)	Pfadabhängigkeiten als Gefahr für die notwendige Offenheit im Umgang mit instabilem Wissen . . . . .	105
aa)	Das Pfadabhängigkeitsmodell . . . . .	106
bb)	Verwendungspotenzial in der rechtswissenschaftlichen Analyse (1) Rezeptionsfähigkeit und notwendige Anpassungen des Konzepts . . . . .	108
	(2) Ertrag für die rechtswissenschaftliche Analyse . . . . .	112
cc)	Insbesondere: Mögliche Faktoren für Pfadabhängigkeiten im Rechtssystem . . . . .	113
(1)	Rechtliche Faktoren . . . . .	114
(2)	Außerrechtliche Faktoren . . . . .	115
	(a) Kognitive Faktoren . . . . .	115
	(b) Sequenzialität oder Parallelität . . . . .	118
	(c) Wechselkosten . . . . .	118
	(d) Faktische Irreversibilität . . . . .	120
dd)	Zusammenfassung . . . . .	120
b)	Flexibilität und Offenheit des Standortauswahlverfahrens . . . . .	120
aa)	Rechtliche Offenheit des Standortauswahlverfahrens . . . . .	121
(1)	Verfassungsrechtlich gebotene Kontinuität („Verfassungsrechtliche Pfadabhängigkeiten“) . . . . .	121
(a)	Rechtsstaatlich und eigentumsrechtlich gebotener Vertrauensschutz . . . . .	122
(b)	Art. 3 Abs. 1 GG . . . . .	125
(c)	Konsistenzgebot: Systemgerechtigkeit und Folgerichtigkeit? . . . . .	127
(d)	Zwischenergebnis . . . . .	128
(2)	Flexibilität und Pfadabhängigkeit im Rahmen der einfachrechtlichen Vorgaben der Endlagerstandortsuche („einfachrechtliche Pfadabhängigkeiten“) . . . . .	129
(a)	Reversibilität positiver Standortentscheidungen . . . . .	130
(b)	Reversibilität negativer Entscheidungen: Rücksprünge im Verfahren . . . . .	131
(aa)	StandAG 2013 . . . . .	131
(bb)	Empfehlungen der Endlagerkommission . . . . .	132
(cc)	Fortentwicklungsgesetz von 2017 . . . . .	134
(c)	Korrektur der Auswahl- und Entscheidungskriterien . . . . .	136
(d)	Fortentwicklung der Verfahrensinstrumente . . . . .	137
(e)	Zwischenergebnis . . . . .	139
bb)	Faktische Offenheit des Standortauswahlverfahrens . . . . .	139

(1) Faktische Pfadabhängigkeiten und außerrechtliche pfadverstärkende Faktoren bei der Endlagerplanung . . . . .	140
(2) Flexibilitätssichernde Verfahrens- und Organisationselemente . . . . .	142
(a) Steuerung durch Organisation: Errichtung eines „selbsthinterfragenden Systems“ . . . . .	142
(aa) Der Vorschlag der Endlagerkommission . . . . .	143
(bb) Verwirklichung des selbsthinterfragenden Systems im StandAG . . . . .	145
(b) Steuerung durch Verfahren: Beobachtungs-, Evaluations-, Dokumentations- und Begründungspflichten . . . . .	156
(3) Exkurs: Materiellrechtliche Verhinderung von Irreversibilitäten . . . . .	160
(a) Sicherung potenzieller Endlagerstandorte . . . . .	160
(b) Rückholbarkeit und Bergbarkeit der radioaktiven Abfälle . . . . .	163
(4) Ergebnis: Unzureichende Verhinderung faktischer pfadverstärkender Faktoren als Gefahr für die notwendige Offenheit des Standortauswahlverfahrens . .	165
2. Umgang mit der Dezentralisierung des Wissens . . . . .	166
a) Grundsätze für den Umgang mit dezentralisierten Wissensbeständen	166
aa) Rollenverteilung zwischen Staat und Gesellschaft bei der Wissensgenerierung . . . . .	166
(1) Allgemeine Grundsätze für den Umgang mit dezentralisierten Wissensbeständen . . . . .	166
(2) Eigenheiten der Endlagerstandortsuche und Übertragbarkeit der Grundsätze . . . . .	167
bb) Die Funktion von Organisation und Verfahren im Hinblick auf die Förderung eines kooperativen Wissensgenerierungsprozesses . . . . .	170
cc) Vorgaben für die verfahrens- und organisationsrechtliche Ausgestaltung . . . . .	174
b) Eröffnung entsprechender Kommunikationskanäle durch Organisation und Verfahren der Endlagerstandortsuche . . . . .	178
aa) Institutionalisierte Kommunikationswege durch die Organisation der Standortauswahl . . . . .	178
(1) Intraorganisationale Netzwerke . . . . .	178
(a) Vorbereitungsphase: die Endlagerkommission . . . . .	178
(b) Phasen 1 bis 3 des Standortauswahlverfahrens . . . . .	180
(aa) Nationales Begleitgremium . . . . .	180
(bb) Fachkonferenz Teilgebiete . . . . .	181
(cc) Regionalkonferenzen . . . . .	183

(dd) Fachkonferenz Rat der Regionen . . . . .	183
(2) Interorganisationales Netzwerk . . . . .	184
(a) Interorganisationale Vernetzung durch das Nationale Begleitgremium . . . . .	184
(aa) Empfehlungen der Endlagerkommission . . . . .	184
(bb) Gesetzliche Umsetzung . . . . .	185
(b) Sonstige organisationsrechtliche Kommunikationskanäle zwischen den Akteuren . . . . .	187
(aa) Regionale Gremien und staatliche Akteure . . . . .	187
(bb) Kommunikation und Abstimmung zwischen den staatlichen Akteuren . . . . .	188
(c) Nutzung der Vernetzungsmöglichkeiten des Internets . . . . .	189
bb) Punktuelle Kommunikationsmöglichkeiten und „situative Netzwerke“ im Verfahren der Standortauswahl . . . . .	191
(1) Kommunikationskette der staatlichen Akteure . . . . .	191
(2) Nachprüfauftrag der Regionalkonferenzen . . . . .	192
(3) Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermin . . . . .	193
(4) Wissenschaftliche Beratung . . . . .	194
c) Fazit . . . . .	195
<i>B. Rechts- und Interessenwahrung . . . . .</i>	197
I. Von der Standortauswahl betroffene Rechte und berührte Interessen . . . . .	197
1. Grundrechtsbetroffene und Allgemeinheit . . . . .	197
2. Umwelt . . . . .	199
3. Kommunale Gebietskörperschaften . . . . .	199
4. Künftige Generationen . . . . .	199
a) Begriffe: Nachhaltigkeit, intergenerationelle Gerechtigkeit, Schutz künftiger Generationen, staatliche Zukunftsverantwortung . . . . .	200
b) Verfassungsrechtlicher Status künftiger Generationen . . . . .	202
aa) Art. 20a GG . . . . .	202
bb) Grundrechtlicher Schutz . . . . .	204
(1) Langzeitsicherheit . . . . .	204
(2) Entscheidungs- und Nachsorgefreiheit . . . . .	209
cc) Zukunftsverantwortung und Demokratieprinzip . . . . .	211
dd) Ergebnis: Staatliche Zukunftsverantwortung nach dem Grundgesetz . . . . .	212
c) Völker- und Europarecht . . . . .	213
d) Einfaches Recht . . . . .	214
5. Zwischenfazit . . . . .	218
II. Rechts- und Interessenwahrung als Funktion des Standortauswahlverfahrens . . . . .	218
1. Die Rolle von Verfahren für die Wahrung betroffener Rechte und berührter Interessen im Allgemeinen . . . . .	219

a) Ausgangspunkt: „Grundrechtsschutz durch Verfahren“ und „vorgelagerter Rechtsschutz“ . . . . .	219
b) Eigenständiger Rechts- und Interessenwahrungsauftrag des Verfahrens . . . . .	221
2. Die Rolle des Standortauswahlverfahrens für die Rechts- und Interessenwahrung . . . . .	224
a) Vergleichbare Rechts- und Interessenwahrungsfunktion legislativer Verfahren bei Plangesetzen . . . . .	224
b) Übertragung der oben genannten Faktoren . . . . .	225
c) Rechtsschutzmöglichkeiten und -defizite im Standortauswahlverfahren . . . . .	226
aa) Rechtsschutzmöglichkeiten und -defizite in den verschiedenen Phasen (und Etappen) des Standortauswahlverfahrens . . . . .	227
(1) Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz unmittelbar gegen die Standortentscheidung . . . . .	228
(a) Beschwerdebefugnis . . . . .	229
(b) Materielle Kontrolldichte . . . . .	231
(c) Weitere Erschwernisse des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes . . . . .	232
(d) Keine Kompensation durch die Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle . . . . .	233
(e) Konflikte mit dem verfassungsrechtlich, europarechtlich und völkerrechtlich gebotenen Rechtsschutz . . . . .	234
(aa) Verfassungsrecht: Vereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 4 GG . . . . .	234
(bb) Europa- und Völkerrecht: Konflikte zum nach Art. 11 RL 2011/24 EU und Art. 9 Abs. 2 Aarhus-Konvention gebotenen Rechtsschutz . . . . .	237
(2) Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen den der Standortentscheidung vorgelagerten Feststellungsbescheid . . . . .	240
(a) Lösung des StandAG 2017 . . . . .	240
(b) Bewertung des gewählten Lösungsansatzes . . . . .	242
(3) Rechtsschutz in der Zulassungsphase . . . . .	244
(4) Rechtsschutz in den frühen Verfahrensphasen . . . . .	246
(a) Auswahl untertägig zu erkundender Standorte (Phase 2) . . . . .	246
(b) Auswahl übertägig zu erkundender Standorte (Phase 1) . . . . .	249
bb) Rechtsschutzmöglichkeiten und -grenzen für die verschiedenen Belange . . . . .	251
(1) Rechte der Grundrechtsbetroffenen . . . . .	251
(2) Interessen der Allgemeinheit . . . . .	256
(3) Belange kommunaler Gebietskörperschaften . . . . .	256
(4) Umweltbelange . . . . .	257

(5) Interessen künftiger Generationen . . . . .	258
d) Fazit: Rechts- und Interessenwahrungsfunktion des Standortauswahlverfahrens . . . . .	260
III. Der rechtliche Rahmen der Rechts- und Interessenwahrung im Standortauswahlverfahren . . . . .	261
1. Maßstäbe und Anforderungen an die Verfahrensgestaltung . . . . .	261
a) Begrenzte verfassungsrechtliche Vorgaben im Hinblick auf die Verfahrensgestaltung . . . . .	262
aa) Verfassungsrechtliche Behinderungsverbote . . . . .	262
bb) Eingeschränktes verfassungsrechtliches Gestaltungsgebot . . . . .	262
cc) Kein Maximierungsgebot . . . . .	263
dd) Zwischenfazit: Maßstäbe der Verfahrensanalyse . . . . .	264
b) Kernelemente einer rechts- und interessenwahrenden Verfahrensgestaltung . . . . .	264
2. Wahrung der relevanten Rechte und Interessen durch das Standortauswahlverfahren . . . . .	266
a) Grundrechtsbetroffene . . . . .	267
aa) Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine . . . . .	267
bb) Institutionalisierte Beteiligung in den Regionalkonferenzen . . . . .	268
cc) Frühe Beteiligung in der Fachkonferenz Teilgebiete . . . . .	270
b) Allgemeinheit . . . . .	271
aa) Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine . . . . .	271
bb) Institutionalisierte Beteiligung über das Nationale Begleitgremium . . . . .	274
c) Kommunale Gebietskörperschaften . . . . .	275
d) Umwelt . . . . .	276
e) Künftige Generationen . . . . .	276
aa) Status quo: Überwiegend materiellrechtliche Schutzmechanismen . . . . .	276
bb) Notwendigkeit spezieller Verfahrens- und Organisationselemente für die Wahrung künftiger Interessen . . . . .	279
(1) Reformbedarf . . . . .	279
(2) Schutz künftiger Generationen durch Organisation und Verfahren . . . . .	281
(3) Gegenstimmen: Funktionale und verfassungsrechtliche Kritik . . . . .	283
cc) Voraussetzung einer wirkmächtigen Repräsentation künftiger Generationen im Verfahren . . . . .	287
dd) Reformvorschläge . . . . .	290
(1) Umweltakzessorische Ansätze . . . . .	291
(2) Ombudsperson für Zukunftsfragen im Nationalen Begleitgremium . . . . .	294
(3) Partizipation und direkte Demokratie? . . . . .	296

IV. Fazit zur Rechts- und Interessenwahrungsfunktion . . . . .	297
C. <i>Demokratische Legitimation der Standortentscheidung(en)</i> . . . . .	299
I. Die Rolle des Verfahrens bei der Legitimation der Standortentscheidung: Bedürfnis nach prozeduraler Legitimation? . . . . .	299
1. Ausgangspunkt: Wissensprobleme und Entmaterialisierung des Rechts . . . . .	299
2. Fortentwicklung des StandAG auf Grundlage der Empfehlungen der Endlagerkommission . . . . .	300
a) Vermittlung demokratischer Legitimation durch das StandAG 2017 . . . . .	300
b) Der Einfluss der Endlagerkommission . . . . .	302
aa) Demokratische Legitimation der Kommissionsempfehlungen . . . . .	302
bb) Formale Betrachtung . . . . .	303
cc) Faktische Betrachtung . . . . .	306
(1) Auseinanderfallen von rechtlicher Entscheidungsverantwortung und faktischer Entscheidungsmacht . . . . .	306
(2) Folgerungen: Staatliche Legitimationsverantwortung und legitimatorische Vorwirkungen . . . . .	309
(3) Erfüllung der staatlichen Legitimationsverantwortung in der Vorbereitungsphase des Standortauswahlverfahrens . . . . .	313
dd) Zwischenergebnis . . . . .	317
3. „Nichtprozedurale“ Legitimation durch Legalplanung . . . . .	319
a) Legitimationswirkung der Standortplanfeststellungsgesetze . . . . .	319
b) Voraussetzung: Verfassungsmäßigkeit der legalplanerischen Elemente im StandAG . . . . .	320
aa) Einschlägigkeit der Stendal-Kriterien bei Standortplanfeststellungsgesetzen . . . . .	321
bb) Vereinbarkeit mit Art. 20 Abs. 2 GG (Horizontale Gewaltenteilung) . . . . .	324
(1) „Gute“ Gründe, Geeignetheit und reduzierte Erforderlichkeit . . . . .	326
(2) Planvorbereitung durch die Exekutive . . . . .	329
(3) Zwischenergebnis . . . . .	330
cc) Vereinbarkeit mit Art. 14 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 GG . . . . .	330
(1) Enteignungsrechtliche Vorwirkung der Standortentscheidung . . . . .	330
(2) „Triftige Gründe“ und Geeignetheit . . . . .	334
(3) Erforderlichkeit: Alternative Parlamentsbeschluss? . . . . .	335
(4) Ermöglichung einer fehlerfreien Abwägung . . . . .	339
dd) Vereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG . . . . .	341
ee) Vereinbarkeit mit Art. 19 Abs. 4 GG . . . . .	343
ff) Vereinbarkeit mit der bundesstaatlichen Kompetenzordnung (Vertikale Gewaltenteilung) . . . . .	343

gg) Zwischenergebnis: Verfassungsmäßigkeit der im StandAG vorgesehenen Legalplanung .....	346
4. Fazit: Keine zwingende Notwendigkeit prozeduraler Legitimation . . . .	346
II. Exkurs: Probleme prozeduraler Legitimation .....	346
1. Voraussetzungen prozeduraler Legitimation .....	347
2. Strukturell widersprüchliche Anforderungen rechtswahrender und demokratisch legitimierender Verfahren .....	348
3. Praktische Probleme .....	349
4. Sonstige „legitimatorische Bedeutung“ der Öffentlichkeitsbeteiligung .	352
III. Fazit zur Legitimationsfunktion des Verfahrens .....	353
D. Akzeptanz .....	354
I. Schaffung von Akzeptanz als Funktion des Standortauswahlverfahrens . . .	354
1. Rechtlicher Stellenwert von Akzeptanz .....	355
a) Akzeptanz als „verfassungsrechtlicher Auftrag“ an den Gesetzgeber	355
aa) Demokratieprinzip und „responsive Demokratie“ .....	355
(1) Begründung der Forderung nach „responsiver Demokratie“	355
(2) Folgerungen für die Gesetzgebung, insbesondere die Standortentscheidungen .....	357
bb) Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und mittelbare Bedeutung der Akzeptanz .....	362
cc) Zwischenfazit: Unmittelbare und mittelbare verfassungsrechtliche Relevanz von Akzeptanz .....	364
dd) Verfassungsrechtliche Relevanz von Akzeptanz bei der Standortsuche .....	365
b) Akzeptanz als Maßstab „richtigen Verwaltungshandelns“ .....	366
aa) Nichtrechtliche Maßstäbe in der verwaltungsrechtlichen Maßstabslehre .....	366
bb) Keine Anerkennung von Akzeptanz als rechtlichem Maßstab im StandAG .....	367
cc) Akzeptanz als nichtrechtlicher bzw. metajuristischer Maßstab . .	370
(1) Geltungsgründe .....	370
(2) Folgerungen für das Verwaltungshandeln .....	371
(3) Ergebnis: Stellenwert von Akzeptanz im Standortauswahlverfahren .....	374
2. Die Rolle des Verfahrens: Notwendigkeit prozeduraler Mittel zur Erzeugung von Akzeptanz .....	374
II. Gesetzlicher Rahmen für die Herstellung von Akzeptanz im Standortauswahlverfahren .....	376
1. Akzeptanz mithilfe von Öffentlichkeitsbeteiligung .....	377
a) Anforderungen an eine akzeptanzfördernde Öffentlichkeitsbeteiligung .....	377

aa) Zeitpunkt der Beteiligung: möglichst frühe und kontinuierliche Beteiligung	378
bb) Form der Kommunikation: Dialog statt Anhörung	380
cc) Beteiligende Stelle	382
dd) Beteiligendenkreis	386
ee) Effektive Beteiligung und Beteiligungsvorschriften	388
ff) Regelungsdichte	391
b) Umsetzung im rechtlichen Rahmen der Standortauswahl	391
aa) Geeigneter Zeitpunkt: Möglichst frühe Beteiligung und Umgang mit dem Beteiligungsparadoxon	392
bb) Art der Kommunikation: Dialog statt Anhörung	396
cc) Beteiligende Stelle	398
dd) Beteiligendenkreise und Umgang mit dem NIMBY-Phänomen	400
ee) Effektive Beteiligung	402
(1) Einfluss der Beteiligten im Standortauswahlverfahren de lege lata	402
(2) Gesellschaftliche und kommunale Mitentscheidung bei der Standortauswahl de lege ferenda?	405
(a) Gestaltungsoptionen alternativer Konzepte der Mitentscheidung	405
(aa) Entscheidungsrichtung: Veto- oder Bewerbungsprinzip	405
(bb) Existenz und Voraussetzungen eines Wiedereintrittsrechtes	407
(cc) Repräsentativ- oder direktdemokratische Willensäußerung	408
(dd) Verzahnung mit Kompensationsmechanismen	410
(b) Einsatzmöglichkeiten von „Freiwilligkeitsmodellen“ bei der Standortauswahl für ein atomares Endlager in Deutschland	411
(aa) Grenzen aufgrund des Bedarfs nach einem Endlager	411
(bb) Grenzen aufgrund vorrangiger Entscheidungskriterien, insbesondere der Langzeitsicherheit des Endlagers	412
(cc) Grenzen der Entscheidungsübertragung auf die kommunale Ebene	414
(dd) Zwischenfazit	418
ff) Regelungsdichte	419
2. Akzeptanz mithilfe von Kompensationen	422
a) Exkurs: Materiellrechtliche Fragen akzeptanzfördernder Kompensationsmaßnahmen	422
aa) Theoretischer Hintergrund	422

bb) Kompensation als wirksames Instrument zur Herstellung von Akzeptanz? . . . . .	424
cc) Akzeptanzfördernde Gestaltung von Kompensationsmaßnahmen . . . . .	427
dd) Standortauswahlverfahren: Kompensation in Form von Regionalentwicklung . . . . .	431
b) Prozedural-institutioneller Rahmen von Kompensationsmaßnahmen	432
aa) Die Rolle von Verfahren und Organisation für akzeptanzfördernde Kompensation . . . . .	432
bb) „Kompensation“ im Standortauswahlverfahren: Partizipative Erarbeitung der Standortvereinbarung . . . . .	433
cc) Einsatz von Auktionsverfahren zur Bemessung und Gestaltung von Kompensationen? . . . . .	435
III. Fazit zur Akzeptanzfunktion . . . . .	437
§ 5 Schluss . . . . .	439
A. Zusammenfassung der Verfahrensanalyse . . . . .	439
I. Grundlagen . . . . .	439
II. Wissensgenerierung in und durch Verfahren und Organisation . . . . .	440
III. Rechts- und Interessenwahrung . . . . .	443
IV. Demokratische Legitimation der Standortentscheidung(en) . . . . .	446
V. Akzeptanz . . . . .	448
B. Abschließende Gesamtbetrachtung . . . . .	451
I. Abstrakter oder konkreter Vorrang von Verfahrensfunktionen . . . . .	451
II. Übereinstimmende und konfligierende Anforderungen an die Verfahrensgestaltung . . . . .	452
1. Übergreifende Bedeutung der institutionalisierten Beteiligungsformen	452
a) Überschneidungen zwischen Wissensgenerierungs- und Rechtswahrungsfunktion . . . . .	452
b) Überschneidungen und Diskrepanzen zwischen den verfassungsrechtlich geforderten Verfahrensfunktionen und der Akzeptanzfunktion . . . . .	453
2. Übergreifende Bedeutung der ersten Verfahrensphase . . . . .	454
3. Übereinstimmende und divergierende Anforderungen an die Beteiligtenkreise . . . . .	455
III. Bewertung des getroffenen Ausgleichs . . . . .	455
Literaturverzeichnis . . . . .	457
Sachregister . . . . .	493

## Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Auffassung
a. a. O.	am angegebenen Ort
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz
ACCC	Aarhus Convention Compliance Committee
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes v. 3.12.2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist
AJIL	American Journal of International Law
AkEnd	Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte
AktG	Aktiengesetz v. 6.9.1965 (BGBl. I S. 1089), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes v. 22.12.2020 (BGBl. I S. 3256) geändert worden ist
Am. Econ. Rev.	American Economic Review
Am. Polit. Sci. Rev.	American Political Science Review
Ann. Nucl. Energy	Annals of Nuclear Energy
Annu. Rev. Psychol.	The Annual Review of Psychology
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AtG	Atomgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 15.7.1985 (BGBl. I S. 1565), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes v. 7.12.2020 (BGBl. I S. 2760) geändert worden ist
atw	Internationale Zeitschrift für Kernenergie
AuK	Analyse und Kritik
BASE	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung
BB	Betriebsberater
BBergG	Bundesberggesetz v. 13.8.1980 (BGBl. I S. 1310), das zuletzt durch Artikel 237 der Verordnung v. 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist
BBl.	Schweizerisches Bundesblatt
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Bek. d.	Bekanntmachung des/der
BfE	Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit
BfKEG	Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit v. 23.7.2013 (BGBl. I S. 2553, 2563), das durch Artikel 4 des Gesetzes vom 26.7.2016 (BGBl. I S. 1843) geändert worden ist
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGE	Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH

BJHS	The British Journal for the History of Science
BLJ	Bucerius Law Journal
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMI	Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz v. 15.11.1993, BGBl. I S. 1874, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes v. 23.12.2016, BGBl. I S. 3221, geändert worden ist
BT	Deutscher Bundestag
BT-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundestages
BT-PIPr.	Plenarprotokoll der Sitzungen des Deutschen Bundestages
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 11.8.1993, BGBl. I S. 1473, das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8.10.2017, BGBl. I S. 3546, geändert worden ist
bzw.	beziehungsweise
CFA Inst. Conf. Proc. Q.	CFA Institute Conference Proceedings Quarterly
Cogn. Sci.	Cognitive Science
Cold Reg. Sci. Technol.	Cold Regions Science and Technology
Cornell L. Rev.	Cornell Law Review
d. h.	das heißt
DAEF	Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung
ders./dies./dass./dies.	derselbe/dieselbe/dasselbe/dieselben
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DrittelbG	Drittelbeteiligungsgesetz v. 18.5.2004, BGBl. I S. 974, das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 24.4.2015, BGBl. I S. 642, geändert worden ist
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
ebf.	ebenfalls
Econ. J.	Economic Journal
ed. NEA	Editions of the OECD Nuclear Energy Agency
Endlagerkommission	Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
EnLAG	Energieleitungsausbaugesetz v. 21.8.2009 (BGBl. I S. 2870), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes v. 25.2.2021 (BGBl. I S. 298) geändert worden ist
EntsorgÜG	Entsorgungsübergangsgesetz v. 27.1.201 (BGBl. I S. 114, 120, 1676), das zuletzt durch Artikel 245 der Verordnung v. 19.6.2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist
Environ. Values	Environmental Values
Envtl. L.	Environmental Law
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
Fn.	Fußnote

FS	Festschrift
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 20.1.2005, BGBl. I S. 201, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes v. 23.12. 2016, BGBl. I S. 3354, geändert worden ist
FStrG	Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 28.6.2007 (BGBl. I S. 1206), das zuletzt durch Artikel 2a des Gesetzes v. 3.12.2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist
GAIA	GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society
GemO	Gemeindeordnung
GewArch	Gewerbearchiv
ggf.	gegebenenfalls
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123–1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes v. 22.12. 2020 (BGBl. I S. 3256) geändert worden ist
GMBL	Gemeinsames Ministerialblatt
GO-K	Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Geschäftsordnung, Stand: 8.9.2014
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung v. 2.7.1980, BGBl. I S. 1237, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 17.12.2020, BGBl. I 2021 S. 97
Gorleben-VSpV	Verordnung zur Festlegung einer Veränderungssperre zur Sicherung der Standorterkundung für eine Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle im Bereich des Salzstocks Gorleben (Gorleben-Veränderungssperren-Verordnung) v. 25.7.2005, BAnz. Nr. 153, S. 12385
grdl.	Grundlegend
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 5 Absatz 3 des Gesetzes vom 9. März 2021 (BGBl. I S. 327) geändert worden ist
Health Phys.	Health Physics
hLit.	herrschende Auffassung in der Literatur
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
i. Erg.	im Ergebnis
i. A.	im Auftrag
i. d. F.	in der Fassung
i. S. d.	im Sinne des/der/des
IAEA	International Atomic Energy Agency
insb.	insbesondere
Int. J. Greenh. Gas Control	International Journal of Greenhouse Gas Control
IR	InfrastrukturRecht
J. Appl. Psychol.	Journal of Applied Psychology

J. Bus. Res.	Journal of Business Research
J. Econ. Perspect.	The Journal of Economic Perspectives
J. Energy Eng.	Journal of Energy Engineering
J. Environ. Econ. Manag.	Journal of Environmental Economics and Management
J. Public Deliberation	Journal of Public Deliberation
J. Risk Uncertain.	Journal of Risk and Uncertainty
J. Risk. Res.	Journal of Risk Research
JA	Juristische Arbeitsblätter
JAPA	Journal of the American Planning Association
Joint Convention	Joint Convention on the Safety of Spent Fuel Management and on the Safety of Radioactive Waste Management, International Atomic Energy Agency Circular, INFCIRC/546, 24.12.1997.
JPE	Journal of Political Economy
JPL	Journal of Planning Literature
JURA	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
K-Mat.	Materialien der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs.	Drucksachen der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
Kap.	Kapitel
KEWA	Kernbrennstoff-Wiederaufbereitungsgesellschaft
KJ	Kritische Justiz
KommP Spez.	KommunalPraxis spezial
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung
Lit.	Literatur
m. dort. Fn.	mit dortiger Fußnote
MüKo	Münchener Kommentar
mwN.	mit weiteren Nachweisen
mzwN.	mit zahlreichen weiteren Nachweisen
Nature	nature: International Journal of Science
NBG	Nationales Begleitgremium
NEZ	Nukleares Entsorgungszentrum
NIMBY	Not-in-my-backyard
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NZS	Neue Zeitschrift für Sozialrecht
o. ä.	oder Ähnliche(s)
OdW	Ordnung der Wissenschaft
Organ. Behav. Hum. Decis. Process.	Organizational Behavior and Human Decision Processes
OVG	Oberverwaltungsgericht
PBNE	Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung
Perspect. Polit.	Perspectives on Politics
PSJ	Policy Studies Journal

REACH-Verordnung	Verordnung (EG) Nr. 1907/2007 des europäischen Parlaments und des Rates v. 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. Nr. L 396, S. 1
Rev. Gen. Psychol.	Review of General Psychology
RL	Richtlinie
RL 2011/70/Euratom	Richtlinie 2011/70/Euratom des Rates v. 19.7.2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle, ABl. Nr. L 199, S. 48
MStV	Staatsvertrag zur Modernisierung der Medienordnung in Deutschland (Medienstaatsvertrag) v. 14.–28.4.2020, in Kraft getreten am 7.11.2020
RW	Rechtswissenschaft: Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung
S.	Satz/Seite
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
St. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
Staat	Der Staat
StandAG	Standortauswahlgesetz v. 5.5.2017 (BGBl. I S. 1074), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7.12.2020 (BGBl. I S. 2760) geändert worden ist
StandAG 2013	Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz) v. 23.7.2013, BGBl. I, S. 2553, aufgehoben am 05.05.2017, BGBl. I, S. 1074
Stanford Law Rev	Stanford Law Review
Str.	Streitstand
SüdumfStG	Gesetz über den Bau der „Südumfahrung Stendal“ der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde v. 29.10.1993, BGBl. I, S. 1906
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. Nr. L 197, S. 30
TATuP	Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis
Theory Soc.	Theory and Society
u. a.	und andere
U. Chi. L. Rev	The University of Chicago Law Review
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.8.2017 (BGBl. I S. 3290), das durch Artikel 8

	des Gesetzes vom 25.2.2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist
UPR	Umwelt und Planungsrecht
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung v. 24.2.2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 25.2.2021 (BGBl. I S. 306) geändert worden ist
UVP-RL	Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. Nr. L 26, 1
v.	Von/vom
Verw	Die Verwaltung
VerwArch	Verwaltungsarchiv
vgl.	Vergleiche
VgV	Vergabeverordnung v. 12.4.2016 (BGBl. I S. 624), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes v. 12.11.2020 (BGBl. I S. 2392) geändert worden ist
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WHG	Wasserhaushaltsgesetz v. 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes v. 19.6.2020 (BGBl. I S. 1408) geändert worden ist
WPQ	The Western Political Quarterly
Yale J. on Reg.	Yale Journal on Regulation
ZfS	Zeitschrift für Soziologie
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZNER	Zeitschrift für Neues Energierecht
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Im Übrigen wird verwiesen auf *Kirchner, Hildebert*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtsprache, 7. Aufl., Berlin 2013.

# § 1 Einführung

## A. Gegenstand der Untersuchung

### I. Die Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle

Die Endlagerung der verursachten Abfälle gilt zu Recht als „Achillesferse“<sup>1</sup> der Kernenergie. Ein Standort für die Endlagerung hochradioaktiver<sup>2</sup> Abfälle ist bis heute nicht gefunden, obwohl die Suche in Deutschland bereits in den 70er Jahren begann.<sup>3</sup> Durch die Atomkatastrophe von Fukushima und den darauffolgenden Atomausstieg hat die Lösung der Endlagerproblematik indes neuen „Auftrieb“<sup>4</sup> erhalten. Mit dem Standortauswahlgesetz (StandAG) entstand zum ersten Mal eine gesetzliche Grundlage für das Standortauswahlverfahren.

Das Gesetz gibt für die kommenden Jahre ein ambitioniertes Ziel vor. Nach § 1 Abs. 2 StandAG ist der Standort zu finden, der 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“. Dabei handelt es sich um eine hochkomplexe Aufgabe. Es gilt Entscheidungen unter Ungewissheit zu treffen und eine Vielzahl unterschiedlicher, auch zukünftiger Interessen zu vereinbaren. Die Entscheidung hat nicht nur eine naturwissenschaftlich-technische sondern auch eine politische, soziale, ökonomische und ethische Dimension.<sup>5</sup> Die konfliktreiche Vergangenheit der Endlagerplanung hat die verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Akteure gepalten.<sup>6</sup> Es herrscht ein gegenseitiges Misstrauen.

---

<sup>1</sup> *Brunnengräber/Schreurs*, Nuclear Energy, in: *Brunnengräber u. a.* (Hrsg.), *Nuclear Waste Governance*, S. 47 (47).

<sup>2</sup> Auf eine erneute Darstellung der verschiedenen Klassifizierungen radioaktiver Abfälle wird hier verzichtet und insoweit auf die vorhandenen Darstellungen etwa bei *Giesselmann*, *Rechtliche Anforderungen*, S. 49 ff. mwN. verwiesen. Mit der Beschränkung der Untersuchung auf Fragen der Endlagerung „hochradioaktiver Abfälle“ wird die Einteilung aufgegriffen, die auch dem StandAG zugrunde liegt.

<sup>3</sup> Zur Entwicklung mwN. etwa *John* in: *Koch/Hofmann/Reese* (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, § 10 Rn. 126.

<sup>4</sup> Vgl. *Brunnengräber/Schreurs*, Nuclear Energy, in: *Brunnengräber u. a.* (Hrsg.), *Nuclear Waste Governance*, S. 47 (67).

<sup>5</sup> Zu diesen Herausforderungen *Di Nucci u. a.*, *Comparative Perspectives*, in: *Brunnengräber u. a.* (Hrsg.), *Nuclear Waste Governance*, S. 25 (29).

<sup>6</sup> Etwa *Brunnengräber/Schreurs*, Nuclear Energy, in: *Brunnengräber u. a.* (Hrsg.), *Nuclear*

Um die Erreichung dieses Zieles zu ermöglichen, beschreitet das StandAG „vielfach neue Wege“<sup>7</sup> im Planungsrecht. Es sieht ein gestuftes, ergebnisoffenes, vergleichendes, kriterien- und wissenschaftsbasiertes Entscheidungsverfahren vor. Verschiedene Formate und Gremien sollen eine kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit leisten. Die abschließenden Entscheidungen auf jeder Planungsstufe trifft der Gesetzgeber als Legalplaner.<sup>8</sup> Die Faktoren Organisation und Verfahren nehmen in diesem Regelungskonzept einen bedeutenden Raum ein. Jener organisations- und verfahrensrechtliche Rahmen, seine Rolle und sein Potenzial stehen im Fokus dieser Untersuchung.

## II. Organisation und Verfahren

„Wahrscheinlich läßt sich nur über das Verfahrensrecht verhindern, daß der Bereich zwischen Recht und Technik zum juristischen Niemandsland wird.“<sup>9</sup> Diese Aussage des BVerfG aus dem *Mülheim-Kärlich*-Beschluss ist Ausdruck wachsender staatlicher An- und Überforderungen angesichts immer rasanterer und komplexerer technischer Entwicklungen. Sie bezog sich auf die Genehmigung von Atomkraftwerken, beschreibt die nun im Fokus stehende Abfallproblematik aber nicht weniger treffend. Mit der Komplexität entsprechender staatlicher und gesellschaftlicher Aufgaben entfällt nicht der Bedarf der rechtlichen Einhegung. Wo der Gesetzgeber mit der inhaltlichen Programmierung der notwendigen Entscheidungen überfordert ist, sucht er daher nach alternativen Steuerungsressourcen<sup>10</sup>. In den Fokus rückt damit vor allem die rechtliche Gestaltung des Entscheidungskontextes, d. h. von Organisation und Verfahren.<sup>11</sup>

### 1. Begriffsbestimmungen

#### a) Verfahren und Verfahrensrecht

Eine Legaldefinition des Verwaltungsverfahrens findet sich in § 9 VwVfG. Das Verwaltungsverfahren ist dort allein die „nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den

Waste Governance, S. 47 (48); s. auch die *Endlagerkommission*, Abschlussbericht, K-Drs. 268, S. 377.

<sup>7</sup> Bull, DÖV 2014, 897 (897); vgl. auch *Burgi*, Strukturen und Verfahrensfragen, in: ders. (Hrsg.), 14. Deutsches Atomrechtssymposium, S. 258 (262): „umweltrechtspolitische[r] Quantensprung“.

<sup>8</sup> *Hennenhöfer*, in: FS Dolde, S. 209 (210 f.); *Kment*, Verw 2014, 377 (401 f.).

<sup>9</sup> BVerfGE 53, 30 (76) – *Mülheim-Kärlich*.

<sup>10</sup> Begriff bei *Hoffmann-Riem*, Organisationsrecht als Steuerungsressource, in: Schmidt-Abmann/ders. (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 355 (368).

<sup>11</sup> S. bereits *Hoffmann-Riem*, Organisationsrecht als Steuerungsressource, in: Schmidt-Abmann/ders. (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 355 (368); *Voßkuhle*, Strukturen, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Abmann (Hrsg.), Verwaltungsverfahren, S. 277 (331); zu dieser „Kompensationsfunktion“ des Verfahrens *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 174 f.

Erllass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist“. Dieser enge Verfahrensbegriff enthält einige Begrenzungen,<sup>12</sup> die kompetenzrechtliche, jedoch keine „systematischen“<sup>13</sup> Gründe haben. Um alle prozeduralen Steuerungsmechanismen und das Potenzial des Verfahrens für die Bewältigung der Herausforderungen der Endlagerstandortsuche vollständig zu erfassen, sind diese Engführungen auch für die hiesige Betrachtung aufzugeben.<sup>14</sup> Zugrunde gelegt wird vielmehr ein weiter Verfahrensbegriff. Verfahren sind danach „alle diejenigen Vorgänge der Informationsgewinnung und -verarbeitung, die in der Verantwortung eines Trägers öffentlicher Verwaltung ablaufen.“<sup>15</sup> Damit sind zwei relevante Erweiterungen gegenüber dem Verfahrensbegriff des § 9 VwVfG verbunden:

Gegenstand der Betrachtung sind erstens nicht allein Vorgänge im Außenverhältnis zwischen Verwaltung und Bürger, sondern auch intra- und interadministrative Verfahren.<sup>16</sup> Erfasst ist ferner das sogenannte „innere Verfahren“, d. h. der staatliche Willensbildungsprozess und seine Strukturierung.<sup>17</sup> Eine strikte Trennung zwischen Verfahren und Entscheidung entspricht nicht der Realität des Standortauswahlverfahrens. Zweitens müssen Verfahren nach dem weiten Verfahrensbegriff nicht auf eine Entscheidung ausgerichtet sein, namentlich nicht in Form eines Verwaltungsaktes oder Verwaltungsvertrages. Das Standortauswahlverfahren ist zwar entscheidungsbezogen, mündet aber in einer Standortentscheidung des Gesetzgebers.<sup>18</sup> An seiner prozeduralen Natur ändert dies nichts.<sup>19</sup> Speziell im Fall der vorhabenbezogenen Legalplanung ist funktional auch das Gesetzgebungsverfahren selbst in die Untersuchung mit-einzubeziehen. Denn soweit der Gesetzgeber klassische Verwaltungsaufgaben wahrnimmt, stellt das Gesetzgebungsverfahren ein funktionales Äquivalent des Verwaltungsverfahrens dar. Ausgenommen bleiben damit nur sogenannte Privatverfahren, „die nicht in administrativer Verantwortung ablaufen, sondern allein von Privaten durchgeführt werden“<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> Zu diesen allgemein statt vieler *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 118.

<sup>13</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 9, dort ausführlich zu den Hintergründen der Regelung.

<sup>14</sup> Allgemein bereits *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 14, der zutreffend betont, dass der Verfahrensbegriff des § 9 VwVfG schon seinem Wortlaut nach ohnehin keine „allgemeine Geltung beansprucht“, s. a. O., Rn. 48; ebenso *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 123.

<sup>15</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 1; im Anschluss daran etwa *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (281, Fn. 3); entsprechend auch die Erweiterung des Prozeduralisierungsbegriffes, dazu *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 93 f.

<sup>16</sup> Zum Bedeutungsgewinn dieser Verfahren *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (317 f.); zu dieser Erweiterung *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 52.

<sup>17</sup> *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (281, Fn. 3); zu den „inneren Verfahren“ mw.N. *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 121 f.

<sup>18</sup> Zur Verfahrensgestaltung s. u. § 3, Abschnitt B.

<sup>19</sup> Zur Einbeziehung normsetzender Verfahren *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 49.

<sup>20</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 54.

Das Verfahrensrecht regelt dergestalt die „Art und Weise des Zustandekommens“<sup>21</sup> staatlicher Entscheidungen, während das materielle Recht diese inhaltlich festlegt.<sup>22</sup>

### b) Organisation und Organisationsrecht

Dem Organisationsbegriff werden im interdisziplinären Kontext unterschiedliche Bedeutungen beigegeben. Nach einer sozialwissenschaftlichen Definition, an die sich rechtswissenschaftlich anknüpfen lässt, ist eine Organisation „ein soziales Gebilde, das dauerhaft ein Ziel verfolgt und eine formale Struktur aufweist, mit deren Hilfe Aktivitäten der Mitglieder auf das verfolgte Ziel ausgerichtet werden.“<sup>23</sup> Organisationen zeichnen sich durch einige Eigenschaften aus, die für die hiesige Untersuchung von Bedeutung sind: Sie besitzen eine kollektive Identität, die ihr Inneres von der Außenwelt abgrenzt (sogenannte „Innen-Außen-Differenz“<sup>24</sup>). Zudem verfügen sie über „Persistenz“. Ihr Bestand ist also in gewissem Maße von den einzelnen Mitgliedern unabhängig.<sup>25</sup> Ähnlich wie im Verfahren finden in der Organisation Interaktionen der Mitglieder sowie Informationsverarbeitungs- und Kommunikationsvorgänge statt, die „Entscheidungen produzieren“<sup>26</sup>. In den Strukturen der Organisation weisen diese aber eine besondere Konstanz und Beständigkeit auf.<sup>27</sup> Organisationen agieren arbeitsteilig und weisen durch eine „Zuständigkeitsordnung“ bestimmte Aufgaben bestimmten Personen zu.<sup>28</sup> Die zentrale Leistung der Organisation besteht in ihrer Fähigkeit zur Bildung eines kollektiven Willens,<sup>29</sup> in der „Transformation individueller Handlungsakte in kollektive Handlungen“<sup>30</sup>.

<sup>21</sup> Treffend *Wolff*, Dienende Funktion, in: FS Scholz, S. 977 (977).

<sup>22</sup> Statt vieler *Pünder*, Verwaltungsverfahren, in: Ehlers/ders. (Hrsg.), AllgVerwR, § 13 Rn. 1.

<sup>23</sup> Diesen Begriff für die rechtswissenschaftliche Rezeption vorschlagend *Groß*, in: GVwR I, § 13 Rn. 4 f. mit weiteren Nach- und Hinweisen zum Organisationsbegriff.

<sup>24</sup> *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (34).

<sup>25</sup> S. *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (34); *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (254).

<sup>26</sup> *Pitschas*, Organisationsrecht als Steuerungsressource, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 151 (156); vgl. *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (254).

<sup>27</sup> Vgl. *Pitschas*, Organisationsrecht als Steuerungsressource, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 151 (156); *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (254).

<sup>28</sup> Dazu *Groß*, Kollegialprinzip, S. 12 f.

<sup>29</sup> *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (34).

<sup>30</sup> *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (44); s. auch *Groß*, Kollegialprinzip, S. 11.

Die *Verwaltungsorganisation* als Gegenstand des Verwaltungsorganisationsrechts umfasst die „innere Ordnung, das Beziehungsgeflecht sowie die internen und externen Kompetenzen der Verwaltungsträger einschließlich der Binnendifferenzierungen unselbständiger Einheiten innerhalb größerer Verwaltungsorganisationen, ferner die Einbindungen gesellschaftlicher Akteure.“<sup>31</sup> Das Organisationsrecht hat dementsprechend drei zentrale Inhalte: den rechtlichen Status der Organisation, die „binnenorganisatorischen Willensbildungsprozesse“ sowie die „Organisations-Umwelt-Beziehungen“<sup>32</sup>. Es ist also nicht nur innen-, sondern auch außenorientiert.<sup>33</sup> Bezugspunkte bestehen insoweit auch zwischen Verwaltungsorganisations- und Staatsorganisationsrecht, welches den Blick auf die Staatsorgane erweitert.<sup>34</sup> Zwischen der Organisation als sozialem System und dem Organisationsrecht ist zu unterscheiden, wenngleich zwischen beiden Ebenen ein enger Zusammenhang besteht.<sup>35</sup> Organisationsrecht konstituiert vielfach erst die Organisation und beeinflusst ihre Handlungsweisen.<sup>36</sup> Der organisationsrechtliche Rahmen muss jedoch „mit Leben gefüllt werden“<sup>37</sup>. Die soziale Realität der Organisation ist neben dem rechtlichen Rahmen von vielen weiteren Faktoren abhängig.<sup>38</sup>

### c) *Annäherung von Verfahren und Organisation*

Allenfalls in der Tendenz lassen sich Verwaltungsverfahren und -organisation damit noch dergestalt voneinander abgrenzen, dass ersteres die Interaktion mit dem Bürger im Außenverhältnis, letztere die Binnenstruktur der Verwaltung betrifft.<sup>39</sup> Die zunehmende Komplexität staatlicher Aufgaben führt zu komplexe-

<sup>31</sup> Schubert, *Steuerungstheorie*, in: Kahl (Hrsg.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, S. 63 (78); grundlegend *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77 (78); ebenso *Schneider*, *Neues Steuerungsmodell*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 103 (104); der Sache nach ebenso *Hoffmann-Riem*, *Organisationsrecht als Steuerungsressource*, in: Schmidt-Aßmann/ders. (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 355 (394).

<sup>32</sup> Wörtlich *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsorganisationsrecht*, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 9 (34); *Schneider*, *Neues Steuerungsmodell*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 103 (104).

<sup>33</sup> Vgl. *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsorganisationsrecht*, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 9 (35).

<sup>34</sup> Zur Abgrenzung *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77 (78).

<sup>35</sup> So *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsorganisationsrecht*, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 9 (35).

<sup>36</sup> Zusammenfassend zu dieser „Doppelfunktion“ des Organisationsrechts (Konstituierung und Steuerung der Organisation) s. nur mwN. *Schuppert*, in: *GVwR I*, § 16 Rn. 3 ff.

<sup>37</sup> *Groß*, in: *GVwR I*, § 13 Rn. 4.

<sup>38</sup> Dazu *Trute*, *Funktion der Organisation*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 249 (255 f.); s. auch *Schmidt-Aßmann*, *Verwaltungsorganisationsrecht*, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 9 (19); *Groß*, *Kollegialprinzip*, S. 13.

<sup>39</sup> Vgl. *Trute*, *Funktion der Organisation*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), *Verwaltungsorganisationsrecht*, S. 249 (249).

ren und vielgestaltigeren Entscheidungsstrukturen. Eine Erweiterung sowohl des Verfahrens- als auch des Organisationsbegriffs ist notwendig, um alle relevanten Strukturen zu erfassen. Die Abgrenzung beider Dimensionen wird damit immer schwieriger. Der weite Verfahrensbegriff nimmt auch die Interaktionen innerhalb des staatlichen Bereichs in den Blick, die traditioneller Gegenstand des Organisationsrechts sind.<sup>40</sup> Gleichzeitig ist die Verwaltungsorganisation nicht mehr durch eine klare Innen-Außen-Differenz gekennzeichnet: Moderne Verwaltungsaufgaben sind nur mit gesellschaftlicher Beteiligung zu bewältigen. Diese Beteiligung setzt teilweise nicht erst im Verfahren, sondern bereits beim Aufbau der tätigen Organisationseinheiten an. Es entstehen neuartige, pluralistische und kooperative Strukturen.<sup>41</sup> Interaktionen zwischen Staat und Bürger finden nicht erst im Verfahren, sondern bereits innerhalb der Organisation statt.<sup>42</sup>

Ein aus funktionaler Perspektive relevanter Unterschied ist der Grad der „Verfestigung“ der Interaktionen. Während in Organisationen eine beständige Interaktion eines begrenzten Mitgliederkreis stattfindet,<sup>43</sup> sind Verfahren Orte des punktuellen Austausches wechselnder Akteure. Auch dies sind indes nur Tendenzen.

## 2. Organisation und Verfahren als Steuerungsressourcen

Das Problem der Endlagerstandortsuche wird in den folgenden Kapiteln aus der verfahrens- und organisationsrechtlichen Perspektive betrachtet. Die Untersuchung stützt sich insoweit auf die Erkenntnisse zum „Eigenwert von Organisation und Verfahren“, der in der Rechtswissenschaft seit Jahrzehnten diskutiert wird. Als Grundlage der Untersuchung soll diese Diskussion hier kurz rekapituliert werden.<sup>44</sup>

„Verwaltungsrecht konkretisiert sich in einem dreidimensionalen Entscheidungsraum, in dem eine durch Recht konstituierte Organisation der öffentlichen Verwaltung innerhalb eines definierten Verfahrenszusammenhanges materielle Maßstäbe zur Anwendung bringt.“<sup>45</sup> Die Eigenwertfrage betrifft das Verhält-

<sup>40</sup> Zu diesen Inhalten des Organisationsrechts *Groß*, Kollegialprinzip, S. 18 f.

<sup>41</sup> Zu dieser Entwicklung *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (262 ff.).

<sup>42</sup> S. auch *Schmidt-Abmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (12).

<sup>43</sup> Das umfasst insbesondere auch die Interaktion zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren, s. *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Abmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (263).

<sup>44</sup> Zusammenfassend zur historischen Entwicklung der Diskussion *Mann*, VVDStRL 2013, 544 (546) mwN.; zu den verschiedenen Positionen *Schubert*, Steuerungstheorie, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, S. 63 (74 ff.); s. in jüngerer Zeit insb. die Beiträge von *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (278 ff.); *Gurlit*, VVDStRL 2011, 227.

<sup>45</sup> *Möllers*, Dimensionen, in: *Trute* u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 489 (489); aus Perspektive der Steuerungstheorie *Schubert*, Steuerungstheorie, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, S. 63 (72).

nis der ersten beiden Dimensionen zum materiellen Recht. Sie fragt nach der Bedeutung des Entscheidungskontextes für den Entscheidungsinhalt und setzt diese in Bezug zur Rolle einer direkten inhaltlichen Programmierung der Entscheidung.<sup>46</sup> Auch auf abstrakter Ebene ist diese Frage bis heute nicht vollständig geklärt.<sup>47</sup> Ein gewisser Schwerpunkt der Diskussion liegt auf der Rolle des Verfahrens. Im Hinblick auf die Organisation lassen sich aber Parallelen feststellen. Sowohl das Verfahren als auch die Organisation hat die Rechtswissenschaft in ihrer Bedeutung lange unterschätzt. Als Reaktion auf die Herausforderungen moderner Verwaltungsentscheidungen wie der Endlagerstandortsuche erfahren beide Dimensionen jedoch eine zunehmende „Aufwertung“<sup>48</sup>.

### a) Der Eigenwert des Verfahrens

Die Erkenntnis, dass die Art der Entscheidungsfindung das Ergebnis beeinflusst, ist nicht neu.<sup>49</sup> Dennoch ist das deutsche Verwaltungsrecht traditionell von der Vorstellung einer „dienenden“ Funktion des Verfahrens geprägt.<sup>50</sup> Danach werden Inhalt und Richtigkeit der Verwaltungsentscheidungen maßgeblich vom materiellen Recht bestimmt. Das Verfahren dient dessen Vollzug<sup>51</sup> oder besser dessen „Verwirklichung“<sup>52</sup>. Demensprechend soll das Verfahrensrecht eine den materiellrechtlichen Vorgaben untergeordnete Bedeutung haben.<sup>53</sup> Die „prominenteste Erscheinungsform“<sup>54</sup> dieses Konzeptes ist § 46 VwVfG, welcher davon ausgeht, dass es richtige Entscheidungen trotz fehlerhafter Verfahren gibt.<sup>55</sup> Mit dieser Vorstellung geht ein bestimmtes Verständnis der drei Gewalten einher. Der Gesetzgeber ist in der gestaltenden, die Verwaltung eher in einer vollziehenden Rolle.<sup>56</sup> Die Gerichte sind in der Lage, Verwaltungsentscheidun-

<sup>46</sup> Den Bezugspunkt der Eigenwertfrage so klarstellend *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 14 f.

<sup>47</sup> Vgl. *Möllers*, Dimensionen, in: Trute u. a. (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 489 (489).

<sup>48</sup> *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 1; zusammenfassend zur (im Einzelnen wechselhaften) Entwicklung *Pünder*, Verwaltungsverfahren, in: Ehlers/ders. (Hrsg.), AllgVerwR, § 13 Rn. 7 ff.

<sup>49</sup> Vgl. etwa bereits *Forsthoff*, VVDStRL 1960, 202 (202 f.).

<sup>50</sup> S. statt vieler *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 3 f.; ausführlich zum Folgenden, insbesondere zu den hinter diesem Verfahrensbild stehenden „Systementscheidungen des deutschen Rechts“ *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 9 ff., 35 ff.

<sup>51</sup> Zu dieser Vorstellung eingehend *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 18 ff.

<sup>52</sup> Grundlegend *Wahl*, VVDStRL 1983, 151 (153): „Verwirklichungsmodus des materiellen Rechts“; daran anschließend statt vieler *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (284); *Wolff*, Dienende Funktion, in: FS Scholz, S. 977 (977).

<sup>53</sup> Kritisch etwa *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 64 f.; dazu auch *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 15 f.

<sup>54</sup> *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 73, zu weiteren Ausprägungen ausführlich a. a. O., S. 52 ff.; ebenso etwa *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 65.

<sup>55</sup> Vgl. *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 9 f.

<sup>56</sup> S. etwa *Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, S. 15.

gen inhaltlich zu kontrollieren, weil sie die Entscheidungsfindung im Verwaltungsprozess reproduzieren können.<sup>57</sup>

In weiten Teilen klassischer Vollzugsverwaltung mag diese Vorstellung immer noch der Realität entsprechen. Bei modernen Planungsentscheidungen bildet sie hingegen weder den tatsächlichen Einfluss des Verfahrens noch die Gestaltungsleistung der Verwaltung zutreffend ab.<sup>58</sup> Die Gründe sind mannigfaltig und seien an dieser Stelle nur angedeutet. Es gibt einerseits „endogene Ursachen“<sup>59</sup> wie die höhere Komplexität der Regelungsgegenstände. Hinzu kommt die Ausweitung der vom Staat zu erfüllenden Aufgaben und die Verlagerung seines Handelns im Zuge einer wachsende „Präventionsorientierung“<sup>60</sup>. Die rechtliche Steuerung wird dadurch immer anspruchsvoller, während der Steuerungsbedarf steigt. Als „exogene Ursache“<sup>61</sup> kommt die stärkere Verfahrensorientierung des europäischen Rechts hinzu. Die Prämissen des oben skizzierten, traditionellen Entscheidungsmodells fehlen damit. Der Gesetzgeber ist häufig nicht in der Lage, Entscheidungen ex ante detailliert inhaltlich zu programmieren. Vielmehr lässt er der Verwaltung weite Entscheidungsspielräume, diese nimmt daraufhin eine stärker gestaltende Rolle ein. Die Gesetze verlagern sich stattdessen auf die Bestimmung immer aufwändigerer Verfahren, auf die sich nun auch die gerichtliche Kontrolle bezieht.<sup>62</sup> Die Richtigkeit der Entscheidung fußt nicht mehr allein auf der Beachtung des materiellen Rechts, sondern auch oder vor allem auf der Einhaltung verfahrensrechtlicher Standards (sogenannte „Richtigkeitsgewähr durch Verfahren“<sup>63</sup>). Verfahren und Verfahrensrecht kompensieren mithin die Defizite materieller Regelungen (sogenannte „Kompensationsfunktion des Verfahrens“<sup>64</sup>). Das Verfahren hat nicht mehr nur eine dienende, sondern auch eine selbständige Funktion.<sup>65</sup>

<sup>57</sup> Hierzu, insb. zur damit zusammenhängenden „regulativen Idee der einzig richtigen Entscheidung“ *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 44 ff.

<sup>58</sup> Vgl. *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 65; *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 5; *Hufen/Siegel*, Fehler, Rn. 31; speziell im Hinblick auf die Herausforderungen von Großvorhaben *Köck*, ZUR 2016, 643 (645 f.).

<sup>59</sup> So die Einteilung bei *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 174 ff., s. dort zum Folgenden; ferner, wengleich im Hinblick auf die Organisation, *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (250 f.).

<sup>60</sup> *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (262).

<sup>61</sup> Dazu ausführlich *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 103 ff.

<sup>62</sup> Hierzu statt vieler eingehend *Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, S. 176 ff.

<sup>63</sup> S. etwa *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 10; *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (285).

<sup>64</sup> Dazu etwa *Burgi/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahrenrechts, S. 33 f.; *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 45; ferner, der hinter dieser Vorstellung stehenden primären Orientierung am materiellen Recht jedoch kritisch gegenüberstehend, *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 175 f.

<sup>65</sup> So die Terminologie bei *Wolff*, Dienende Funktion, in: FS Scholz, S. 977 (978); die Terminologie ist uneinheitlich, dazu *Burgi/Durner*, Modernisierung des Verwaltungsverfahren-

Der Eigenwert des Verfahrens umfasst beide Funktionen.<sup>66</sup> Denn die klassische, „dienende Funktion“ ist nicht mit einer Geringwertigkeit des Verfahrens(-rechts) gleichzusetzen. Auch in seiner dienenden Rolle erfüllt das Verfahren eine zentrale Aufgabe; ohne das Verfahren käme das materielle Recht nicht zur Anwendung.<sup>67</sup> Die oben skizzierte Entwicklung bewirkt also zuvörderst eine qualitative Verschiebung. Regelmäßig geht mit ihr jedoch auch ein quantitativer Bedeutungsgewinn des Verfahrens einher.<sup>68</sup>

### b) Der Eigenwert der Organisation

Auch die Verwaltungsorganisation wurde lange stiefmütterlich behandelt.<sup>69</sup> Die Rechtswissenschaft sah die „Verwaltung als eine[r] in sich geschlossenen Einheit, deren Innenbeziehungen rechtlich kaum von Interesse waren“<sup>70</sup>. Zusätzlich stand und steht das Organisationsrecht als formelles Recht, ebenso wie das Verfahrensrecht, traditionell im Schatten materieller Regelungen.<sup>71</sup> Die Herausforderungen moderner staatlicher Aufgaben verändern indes Realität und Anforderungsprofil der Verwaltungsorganisation. Auch die Organisation und das Organisationsrecht erfahren in den letzten Jahrzehnten daher stärkere Beachtung,<sup>72</sup> wenngleich sich dieser Prozess langsamer vollzieht als beim Verfahren.<sup>73</sup>

Den Anstoß zu diesem Aufwertungsprozess geben die bereits im Rahmen des Verfahrens beschriebenen Entwicklungen. Sie stellen zum einen die hergebrach-

---

rechts, S. 30; andere machen diese beiden Leistungen des Verfahrens mit dem Gegensatz dienende und „nur dienende“ Funktion deutlich, zurückgehend auf *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 14. Eine weitere in diesem Kontext zu findende Differenzierung ist jene zwischen „instrumentellen“ und „nicht instrumentellen“ Verfahrensfunktionen, s. *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (281 f.). Jene hat den terminologischen Vorteil, dass sie von vornherein nicht den Eindruck einer Herabsetzung des Verfahrens entstehen lässt. Ihr Bezugspunkt ist jedoch ein anderer. Sie betrifft nicht das Verhältnis zwischen formellem und materiellem Recht, sondern zwischen Entscheidungsvorgang und -ergebnis. Auch in seiner selbständigen Bedeutung dient das Verfahren regelmäßig der Verbesserung des Entscheidungsergebnisses, sodass beide Systematisierungen nicht identisch sind. Kritisch zu den oft unklaren Bezugspunkten in der Diskussion *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 14 f.

<sup>66</sup> Den Begriff in diesem Sinne verwendend *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (325).

<sup>67</sup> Dies hervorhebend *Fehling*, VVDStRL 2011, 278 (286 f.); ebenso *Wolff*, Dienende Funktion, in: FS Scholz, S. 977 (979) mwN.; in diese Richtung geht auch das Verfahrensverständnis im anglo-amerikanischen Recht im Sinne der „instrumental rationale“, dazu *Quabeck*, Dienende Funktion, S. 11 f.

<sup>68</sup> S. etwa *Schmidt-Aßmann*, in: GVwR II, § 27 Rn. 46.

<sup>69</sup> Zu insoweit kritischen Stimmen s. die zahlreichen Nachweise bei *Groß*, Kollegialprinzip, S. 8, m. dort. Fn. 8.

<sup>70</sup> *Lange*, NJW 1992, 1193 (1193); zu den historischen Wurzeln dieser Vorstellung *Groß*, Kollegialprinzip, S. 13 ff.

<sup>71</sup> Dazu *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77 (78 f.).

<sup>72</sup> So etwa *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77 (79); *Schuppert*, in: GVwR I, §§ 16 Rn 5, 8 ff.

<sup>73</sup> Kritisch *Groß*, Kollegialprinzip, S. 9.

ten „Dogmen des Organisationsrechts“<sup>74</sup> in Frage,<sup>75</sup> namentlich die These der „Einheit der Verwaltung“ und der „qualitative[n] Unterscheidung zwischen Innen- und Außenrecht“<sup>76</sup>. Der „Standardtyp“<sup>77</sup> einer einheitlichen und „bürokratisch organisierten staatsunmittelbaren Verwaltung“<sup>78</sup> nach dem Hierarchieprinzip ist auf den Vollzug detaillierter gesetzlicher Regelungen abgestimmt. Soweit die Verwaltung solche nicht mehr vorfindet, sondern selbst gestaltend tätig werden muss, erscheint auch das hergebrachte Organisationsmodell unzureichend.<sup>79</sup> Komplexe Aufgaben erfordern eine komplexere, vielgestaltigere Verwaltungsorganisation (Ausdifferenzierung).<sup>80</sup> Zur Bewältigung seiner modernen Aufgaben, insbesondere von Wissensproblemen, ist der Staat ferner auf die Kooperation gesellschaftlicher Akteure angewiesen. Die Verwaltungsorganisation öffnet sich daher „gegenüber gesellschaftlichen Kräften“<sup>81</sup> (Pluralisierung<sup>82</sup>).

Zudem begreifen Wissenschaft und Gesetzgeber die Organisation zunehmend als Steuerungsressource. Organisationsrecht kann zwei Grundfunktionen erfüllen:<sup>83</sup> Erstens konstituiert es die handelnden Verwaltungseinheiten („Konstitutionsfunktion“). Es stellt also die selbstverständliche Voraussetzung staatlicher Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit dar. Erst die Organisation ermöglicht staatliche Entscheidungen im Sinne des materiellen Rechts.<sup>84</sup> Zweitens

<sup>74</sup> *Groß*, Kollegialprinzip, S. 9.

<sup>75</sup> Vgl. *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77 (80); *Groß*, Kollegialprinzip, S. 26 ff.

<sup>76</sup> *Schneider*, Neues Steuerungsmodell, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 103 (105); vgl. auch *Hufen/Siegel*, Fehler, Rn. 82 ff.

<sup>77</sup> *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (25).

<sup>78</sup> *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (27).

<sup>79</sup> Vgl. *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (26 f.); *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (250 f.); insbesondere gegen eine „Verabsolutierung“ des Hierarchieprinzips *Schneider*, Neues Steuerungsmodell, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 103 (106 f.); zu diesem Wandel auch *Pitschas*, Organisationsrecht als Steuerungsressource, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 151 (161).

<sup>80</sup> *Schneider*, Neues Steuerungsmodell, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 103 (107); *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (262 f.); *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77 (80).

<sup>81</sup> *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (263 f.); dazu auch *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisationsrecht, in: ders./Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 9 (29).

<sup>82</sup> *Wollenschläger*, Wissensgenerierung im Verfahren, S. 190.

<sup>83</sup> Zur „Doppelfunktion“ des Organisationsrechts ausführlich *Groß*, Kollegialprinzip, S. 10 ff.; wie folgt auch *Schuppert*, in: GVwR I, § 16 Rn. 2 ff.; ferner *Trute*, Funktion der Organisation, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Verwaltungsorganisationsrecht, S. 249 (252).

<sup>84</sup> *Schmidt-De Caluwe*, JA 1993, 77 (80); *Schmidt-Aßmann*, Verwaltungsorganisations-

## Stichwortverzeichnis

- Aarhus Konvention 239 f., 250, 378  
Abschichtung 40, 80, 247  
Abstrakte Normenkontrolle 233 ff.  
Abwägungsgebot 85 f., 339 f.  
Abwägungskriterien, geologische 100 f.  
Abwägungskriterien, planungswissenschaftliche 100 f.  
Abwägungsspielraum 252, 300 f.  
Akzeptabilität 50, 354  
Akzeptanz 50 ff., 354 ff.  
– Akzeptanzproblem 50 ff.  
– Begriff 45 ff.  
– durch Kompensationen 422 ff.  
– durch Öffentlichkeitsbeteiligung 377 ff.  
– Maßstab des Verwaltungshandelns 366 ff.  
– rechtlicher Stellenwert 355 ff.  
– Verfahrensfunktion 354 ff.  
Allgemeinheit 199, 256, 271 ff.  
Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) 21, 24 ff., 61, 431 f.  
Atomausstieg 26 f., 38 f., 50 f.  
Auktionsverfahren 435 ff.  
Ausschlusskriterien, geologische 99 ff.
- Bedarfsgesetz 322, 325  
Befähigung 152, 166, 265 ff., 274, 381, 389, 404, 453  
Begleitgremium, nationales 74 ff.  
– Besetzung 74  
– Netzwerkfunktion 180 f., 184 ff., 399  
– Rechte 150 ff., 275  
– Rolle 74, 144, 150 ff., 180 ff., 274 ff., 294 ff., 395 ff., 435  
– System, selbsthinterfragendes 150 ff.  
Begründungspflichten 156 ff.  
Beratung, sachverständige 194 f., 309 ff.
- Bergbarkeit der Abfälle 62 f., 120, 142, 163 ff., 217  
Beteiligungsgremien, *siehe* Öffentlichkeitsbeteiligung, institutionelle  
Beteiligungssparadoxon 379, 392 ff.  
Beurteilungsspielraum 252, 300 f.  
Bewerbungsprinzip 406 f.  
Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) mbH 71 f., 135 f., 147 ff., 188 f., 191
- citizen science 176  
– *siehe auch* Laienwissen  
confirmation bias 116, 157
- Daten 31 f., 37 ff.  
Demokratie, direkte 296 ff., 390, 408 ff.  
Demokratie, responsive 355 ff.  
Demokratieprinzip 211 f., 355 ff.  
Dialog 380 ff., 396 ff.  
Dokumentationspflichten 156 ff.
- Effektivität 13 ff.  
Effizienz 13 f., 111  
Eigentumsrecht 124 f., 330 ff., 197 ff.  
Eigenwert von Organisation und Verfahren 6 ff.  
Endlager  
– Endlagerbergwerk 30, 36, 62  
– Konzept 30, 62 f.  
– sozio-technisches System 30 f., 34, 45  
– zentrales 60  
Endlagerkommission 37 f., 42, 72 ff., 178 ff., 302 ff.  
– Aufbau 72 f.  
– Geschichte 28  
– Rechtsnatur 73  
– Rolle 73, 98 f.  
Entmaterialisierung 11, 35, 97 ff.

- *siehe auch* Regelungsdichte
- Entscheidungsmaßstäbe
  - Entscheidungsmaßstäbe, materielle 98 ff.
  - Reversibilität 136 f.
- Erfahrungswissen 35 f., 40, 96 ff.
- Erörterungstermin 193 f., 271 ff., 382
- Evaluationspflichten 156 ff.
  
- Fachkonferenz Rat der Regionen
  - Besetzung 78
  - Rolle 78 f., 183 f., 401, 435
- Fachkonferenz Teilgebiete
  - Besetzung 76
  - Rolle 76 f., 181 f., 270 ff., 395, 401
- Fehlerfolgen 253 f.
- Feststellungsbescheid 81, 240 ff.
- Finanzierungsverantwortung 90, 124, 128
- Freiwilligkeit 368 f., 405 ff., 411 ff.
  - *siehe auch* Mitentscheidung
  
- Gebietskörperschaften, kommunale
  - Beteiligung 275 f.
  - Mitentscheidung 414 ff.
  - Planungshoheit 199
  - Rechtsschutz 256 f.
- Gegenwartsbias, *siehe* Gegenwartspräferenz, strukturelle
- Gegenwartspräferenz, strukturelle 66 ff., 141, 259, 280 f., 286, 288, 290
- Generationen, künftige 61 ff.
  - Eigenschaften 67 f.
  - Entscheidungsfreiheit 203 f., 209 ff., 258, 280, 282, 294
  - Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren 206, 217 f., 282 f.
  - Interessen 62 ff., 281 f.
  - Rechtsschutz 258 ff.
  - Repräsentation im Verfahren 276 ff.
  - Stellung, rechtliche 199 ff.
- Generationengerechtigkeit 14, 62 ff., 146, 163, 201, 283, 429
- Gerechtigkeit, intergenerationelle, *siehe* Generationengerechtigkeit
- Gesetzgebungsverfahren 224 f.
- Gestaltungsspielraum, gesetzgeberischer 281, 262 ff., 313, 316
- Gewaltenteilung 324 ff., 343 ff.
  
- Gorleben 22 ff., 140, 161
- Grundrechtsbetroffene 197 f., 251 ff., 267 ff.
- Grundrechtsschutz durch Organisation und Verfahren 219 ff.
  - Generationen, künftige 206, 217 f., 282 f.
- Grundrechtsschutz, dynamischer 88, 282, 300
  
- Heuristiken 84, 91 ff.
  
- Interessentenklage 256
- Investitionsmaßnahmegesetze 320 ff.
  
- Kollektivrisiko 218, 251, 256, 261
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, *siehe* Endlagerkommission
- Kommunikation 170 ff.
  - Kommunikation, elektronische 176 ff., 189 ff
  - Kommunikation, mündliche 176 ff., 381
  - Kommunikationsform 176 ff., 380 ff., 397 f.
  - Kommunikationsnetzwerk 169 ff.
- Kompensation 422 ff.
  - Formen 427 ff.
  - und Öffentlichkeitsbeteiligung 410 f., 432 ff.
- Konfliktmittler, *siehe* Mediation
- Konsistenzgebot 127 f.
- Kontextsteuerung 15 f., 19 f., 263
- Kontinuität 74, 121 ff., 295, 337, 395 f.
  
- Laienwissen 41 f., 176
  - *siehe auch* citizen science
- Landkarte, weiße 37, 80, 103
- Langzeitsicherheit 30, 64, 204 ff., 214 ff., 258, 280, 282, 294
- Legalplanung 80, 86 f., 139, 224 f., 319 ff., 327 ff.
  - Rechtsschutz 228 ff., 327, 343, 228 ff., 327, 343
  - Verfassungsmäßigkeit 320 ff.
- Legitimation, demokratische 299 ff.
  - *siehe auch* Demokratieprinzip

- Legitimation, prozedurale 299 ff., 328, 346 ff.
- Legitimationsverantwortung, staatliche 310 ff.
- Lernfähigkeit 99, 120 ff.
  - *siehe auch* Reversibilität
- Lock-in-Effekt 108
  
- Maßstabsbildung, verwaltungseigene 98 ff., 101 ff.
- Mediation 383 ff.
- Mindestanforderungen, geologische 99 ff.
- Mitentscheidung 380 f., 390, 405 ff., 411 ff.
  - *siehe auch* Freiwilligkeit
- Mitwirkung 380 f., 389, 397, 403 ff.
- Monitoring
  - Endlagermonitoring 164
  - Prozessmonitoring 156 f.
  
- Nachhaltigkeit 288
  - *siehe auch* Generationen, künftige
  - Begriff 201 ff.
  - Völker- und Europarecht 213 ff.
- Nachhaltigkeitsprüfung 278, 291 f.
- Nachprüfauftrag 153 ff., 192 f., 232, 253, 269 f., 298, 401
- Nachsorgefreiheit 203 f., 209 ff., 214, 216 f., 258, 280, 282, 294
- Nachweltverträglichkeitsprüfung 285 f., 291 f.
- Netzwerk, *siehe* Kommunikationsnetzwerk
- Nichtwissen
  - *siehe* Ungewissheit
  - Nichtwissen, absolutes und relatives 44
  - Nichtwissen, unspezifisches 43 f., 86 f.
- NIMBY-Phänomen 51 ff., 234, 297, 314, 400 ff., 417, 422 ff.
  - Bewertung 55 ff.
  - Endlager 58 ff.
  - Faktoren 53 ff.
  - NIMBY-Güter 52, 58 ff.
  - Nutzen 153, 259
  - Ökonomie 52 f.
  - politikwissenschaftliche Analyse 53 ff.
  - Verteilungsproblem 56, 59 f.
- Not-in-my-backyard-Phänomen, *siehe* NIMBY-Phänomen
- Null-Variante 411, 415, 450
  
- Öffentlichkeitsbeteiligung 73 ff., 193 ff., 266 ff., 377 ff.
  - Akzeptanzförderung 377 ff.
  - Beteiligtenkreis 266 ff., 386 ff., 400 ff.
  - Grundrechtsrelevanz 231 f.
  - institutionelle 72 ff., 266, 298, 152, 404
- Organisation
  - Begriff 4 ff.
  - Eigenwert 9 ff.
  - Kompensationsfunktion 10 f.
  - Organisationsrecht 4 ff.
  - Steuerungsressource 10 ff.
  
- Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung 278, 291 f.
- Parlamentsbeschluss 335 ff.
- Parlamentsvorbehalt 327 f.
- Partizipationsbeauftragter 74, 185, 295, 399 f.
- Patt-Situation 372 f., 413, 436
- Pfadabhängigkeit 105 ff., 226, 242
  - Faktoren, pfadverstärkende 113 ff.
  - Modell 106 ff.
  - Pfadabhängigkeit, faktische 139 ff.
  - Pfadabhängigkeit, rechtliche 108 ff.
  - Pfadwechselkosten 117 ff., 130, 140 f., 158
  - Rechtsschutz 242, 249 f.
  - Standortauswahlverfahren 120 ff.
- Planerhaltung 254
- Planungshorizont 215 ff.
- Pluralisierung 10, 167, 265, 290, 315, 347
- Primat der Sicherheit 66, 215, 368, 372 f., 412, 436
  - *siehe auch* Sicherheit, bestmögliche
- Privatisierung, formelle 147 f.
- Prognoseungewissheit 32 ff., 63, 281 ff.
- Prozeduralisierung 35, 97 ff.
- Prüfkriterien, standortbezogene 81, 101 ff., 136
  
- Rationalität des staatlichen Handelns 84, 92 ff.

- Rechts- und Interessenwahrungsfunktion des Verfahrens 197 ff.
- Rechtsschutz 226 ff.
- Grundrechtsbetroffene 251 ff.
  - Kontrolldichte 252, 257
  - Legalplanung 228 ff., 327, 343
  - phasenspezifischer 249 f.
  - vorgelagerter 220 ff., 265 f., 269
  - überindividueller 256
  - Umweltverbände, *siehe auch* Verbandsklage
  - Generationen, künftige 258 ff.
  - Umweltverbände 230 f.
- Regelungsdichte 35, 97 ff., 137 f., 300 ff.
- *siehe auch* Entmaterialisierung
  - *siehe auch* Entscheidungsmaßstäbe
  - Kontrolle, gerichtliche 220 f.
- Regionalentwicklung 78 f., 431 f.
- Regionalkonferenzen 77 f.
- Besetzung 77 f.
  - Betroffenenbeteiligung 268 ff.
  - Nachprüfauftrag 153 ff., 192 f., 232, 253, 269 f., 298, 401
  - Rolle 77 f., 153, 183, 268 ff., 396, 434
  - System, selbsthinterfragendes 153
- Restrisiko 88, 216
- Reversibilität 65 f., 105 ff., 129 ff.
- Reversibilität, *siehe auch* Lernfähigkeit
- Reversibilität, Entscheidungsmaßstäbe 136 f.
- Reversibilität, faktische 141, 160 ff.
- Richtigkeit (des Verwaltungshandelns) 15, 223, 367
- Risikoentscheidung 36, 94, 225, 252 f.
- Rückholbarkeit 34, 62 f., 120, 142, 163 ff., 209 ff., 217
- Rückholbarkeit, *siehe auch* künftige Generationen, Entscheidungsfreiheit
- Rücksprung im Verfahren 75, 125, 131 ff., 159 f., 254
- Sankt-Florian-Prinzip, *siehe* NIMBY-Phänomen
- Selbstbindung des Gesetzgebers 121 ff., 136, 243
- Selbstbindung des Gesetzgebers, *siehe auch* Konsistenzgebot
- Sicherheit
- bestmögliche 30, 64, 66, 80, 209, 215 ff., 367 f.
  - bestmögliche, *siehe auch* Primat der Sicherheit
  - passive 33, 63, 65, 163, 214
  - Langzeitsicherheit 30, 64, 204 ff., 214 ff., 258, 280, 282, 294
  - Sicherheitsanforderungen 101 ff., 136
- Stand von Wissenschaft und Technik 88 f., 304 f.
- Standortauswahlverfahren
- Ablauf 79 ff.
  - Akteure 71 ff.
  - Geschichte 21 ff.
- Status quo bias 116 f., 141, 157, 159, 407
- Stellungnahmeverfahren 193, 232
- Steuerung
- kontextbezogene 15 f., 19 f., 263
  - Steuerungsdimensionen 6 ff.
  - Steuerungsressourcen 6 ff.
  - Steuerungsziele 17
- Stufung, *siehe* Verfahrensstufung
- System, selbsthinterfragendes 114 f., 142 ff., 189
- Begleitgremium, nationales 150 ff.
  - Regionalkonferenzen 153
- System, sozio-technisches 30 f., 34, 45
- Systemgerechtigkeit, *siehe* Konsistenzgebot
- Transparenz 98 f., 128, 137
- Ungewissheit 90 f., 31 ff.
- *siehe auch* Nichtwissen
  - Formen 31 ff.
  - Prognoseungewissheit 32 ff., 63, 281 ff.
  - Umgang 43
- Veränderungssperre 160 ff.
- Verbände 292 f., 316
- Verbandsklage 257 f., 260, 293
- *siehe auch* Rechtsschutz, Umweltverbände
- Verfahren
- Begriff 2 ff., 20
  - Eigenwert 6 ff.

- Funktion, dienende 7 f.
- Funktion, instrumentelle 59
- Kompensationsfunktion 2, 8, 18, 221 f.
- Steuerungsressource 6 ff.
- Verfahrensfunktionen 6 ff., 19, 83 ff.
- Verfahrensphasen 80 ff.
- Verfahrensrecht 2 ff., 15, 18
- Verfahrensstufung 40, 80, 130, 140 f., 191, 243, 238
- Verfassungsbeschwerde 228 ff., 251
- Verhältnismäßigkeitsgrundsatz 362 ff.
- Verteilungsgerechtigkeit 59 f., 422 f., 426
- Verursacherprinzip 14, 63, 199, 216 f.
- Vetorecht 405 ff.
  - *siehe auch* Freiwilligkeit, Mitentscheidung
- Vorwirkung, enteignungsrechtliche 229, 237, 323, 330 ff.
- Vorwirkung, legitimatorische 311 ff.
- Vorwirkungen, grundrechtliche 205 f., 210 f., 260
  
- Wissen
  - Begriff 32
  - dezentrales 60 ff., 166 ff.
  - Erfahrungswissen 35 f., 40, 96 ff.
  - instabiles 39 f., 91, 93, 105 ff., 282
  - Laienwissen 41 f.
  - Nichtwissen, *siehe* Ungewissheit
  - transfachliches 41
  - Übertragung 164 f.
  - ubiquitäres, *siehe* Wissen, dezentrales
  - Wissensbedarf 30
  - Wissensgrundlage staatlichen Handelns 83 ff.
  - Wissensverantwortung, staatliche 167, 90
  - Wissensverantwortung, staatliche, *siehe auch* Rationalität des staatlichen Handelns
  - Wissensproblem 413 f., 29 ff.
    - *siehe auch* Ungewissheit
  - Wissensgenerierung 83 ff.
    - Pluralisierung 167
  - Zufallsprinzip 74 f., 351 f.
  - Zukunftsinstitutionen, *siehe* Generationen, künftige, Repräsentation im Verfahren
  - Zukunftsverantwortung, staatliche 200 ff., 283
    - Begriff 200 f.
    - Verfassungsrecht 202 ff.
  - Zwischenlager 14, 68, 168, 401

