

Zusammenfassung der Diskussion über die Definition des Begriffs „Überdeckung“

Verfasser: Dr. Bernhard Schuck (BGR – vom NBG zur fachlichen Unterstützung hinsichtlich geologischer Aspekte beauftragt), Dr. Jennifer Blank

Stand: 14.09.2021

Seit der Veröffentlichung des Zwischenberichts Teilgebiete im September 2020 wird kontrovers diskutiert, wie der in Anlage 11 zu § 24 Standortauswahlgesetz (StandAG) genannte Begriff „Überdeckung“ zu interpretieren ist. Für die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) beschreibt „Überdeckung“ den Teil des geologischen Untergrunds, der das Wirtsgestein überlagert ([vgl. Kapitel 4.4.3.11 des Zwischenberichts Teilgebiete](#), siehe auch Abb. 1). Dies impliziert, dass die Mächtigkeit (d.h. vertikale Erstreckung) der Überdeckung immer kleiner oder gleich der Mächtigkeit des Deckgebirges, also des Teils des geologischen Untergrunds oberhalb des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs (ewG) bzw. Einlagerungsbereichs ist ([vgl. die Definition des Begriffs „Deckgebirge“ in § 2 Nr. 13 StandAG](#)), ist.

Diese Auslegung des Begriffs „Überdeckung“ wurde von verschiedenen Seiten, darunter etwa die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR; [hier](#): S. 38 – 41), die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF; [hier](#): S. 3f) und das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie Niedersachsen (LBEG; [hier](#): S. 46), kritisiert. Weiterhin wurde die Kritik auch durch die TeilnehmerInnen der Fachkonferenz Teilgebiete geäußert ([hier](#): S. 61f). Im Wesentlichen zielt diese Kritik darauf ab, dass die Argumentation aufgrund derer die BGE zu ihrer Einschätzung kommt, dass sich „Überdeckung“ auf die das Wirtsgestein überlagernden Gesteine bezieht, auf Grund einer abweichenden Auslegung des Texts von Anlage 11 nicht nachvollzogen werden kann.

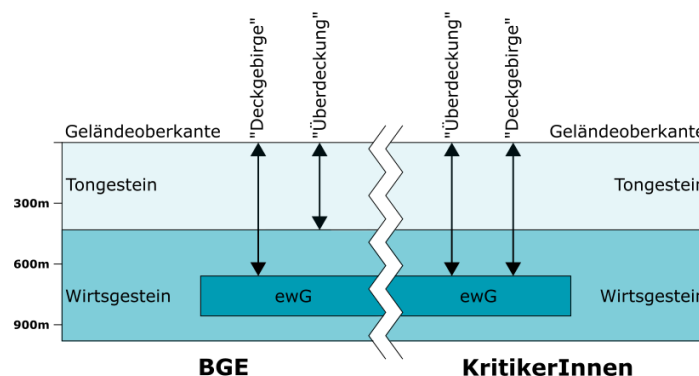


Abbildung 1: Schematische Darstellung der Interpretation des Begriffs „Überdeckung“ in Anlage 11. Ausgangslage: in einem der drei Wirtsgesteine wurde ein einschlusswirksamer Gebirgsbereich (ewG) ausgewiesen. Das Wirtsgestein wird von einem Tongestein überlagert, von dem angenommen werden kann, dass es grundwasserhemmend ist. Das Tongestein reicht bis zur Geländeoberkante. Die Überdeckung ist deutlich weniger mächtig vergleicht man die Auffassung der BGE mit der ihrer KritikerInnen.

Abbildung 1 stellt die beiden kontroversen Verständnisse des Begriffs „Überdeckung“ gegenüber. Auf der linken Seite findet sich die Sichtweise der BGE, auf der rechten Seite die ihrer KritikerInnen. Dieser unterschiedlichen Auslegung des Begriffs kommt v.a. bei identifizierten Gebieten mit Steinsalz in steiler Lagerung eine entscheidende Bedeutung zu (vgl. DAEF [hier](#), S. 3, vorletzter Absatz), so führte diese z.B. beim Salzstock Gorleben maßgeblich zu dessen Ausschluss aus dem weiteren Verfahren.

Die BGE veröffentlichte am 11. Dezember 2020 [ergänzende Erläuterungen zur untersetzenden Unterlage „Teilgebiete und Anwendung Geowissenschaftliche Abwägungskriterien gemäß § 24 StandAG“](#). Dieses Dokument enthält eine juristische Auslegung des Rechtsbegriffs „Überdeckung“, welche den Wortlaut, die Gesetzssystematik, die Historie und den Zweck der gesetzlichen Regelung in den Blick nimmt.

Die BGE führt dort aus, dass die Verwendung unterschiedlicher Begriffe in einer gesetzlichen Regelung ein Hinweis darauf sei, dass die damit beschriebenen untertägigen räumlichen Bereiche sich im Grundsatz unterscheiden. Während der Begriff „Deckgebirge“ in § 2 Nr. 13 StandAG definiert ist als der Gebirgstheil oberhalb des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs bzw. Einlagerungsbereichs, handle es sich bei dem Begriff „Überdeckung“ dem Wortlaut nach zunächst um einen horizontal liegenden Abschluss.

Es wird erläutert, dass bei der systematischen Auslegung eine widerspruchsfreie Rechtsordnung im Fokus stehe. Eine Betrachtung der Regelungen des StandAG führe zu dem Schluss, dass es keine identifizierten Gebiete mit fehlendem Deckgebirge geben könne, denn diese würden nicht die Mindestanforderung „Minimale Teufe des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs / Einlagerungsbereichs“ im Sinne des § 23 Abs. 5 Nr. 3 StandAG erfüllen. Die in Anlage 11 zu § 24 StandAG enthaltene Voraussetzung „fehlende Überdeckung“ für eine ungünstige Bewertung würde mithin keinen Sinn machen, wenn man Überdeckung und Deckgebirge gleichsetzen könnte. Somit bestätige die systematische Auslegung, dass die Begriffe „Überdeckung“ und „Deckgebirge“ unterschiedliche Bedeutungsinhalte haben müssten.

Hinsichtlich der Frage, wie der Begriff „Überdeckung“ auszulegen ist, besteht das gemeinsame Verständnis der BGE und ihrer KritikerInnen, dass „Deckgebirge“ und „Überdeckung“ nicht synonym zu verwenden sind. Ein Gebiet mit „fehlender Überdeckung“ ist möglich, wenn auch mit „ungünstig“ zu bewerten. Ein Gebiet mit „fehlendem Deckgebirge“ ist jedoch nicht möglich, da dieses die Mindestanforderung „minimale Teufe des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs“ (vgl. § 23 Abs. 5 Nr. 3 StandAG) nicht erfüllen würde (Abb. 2):

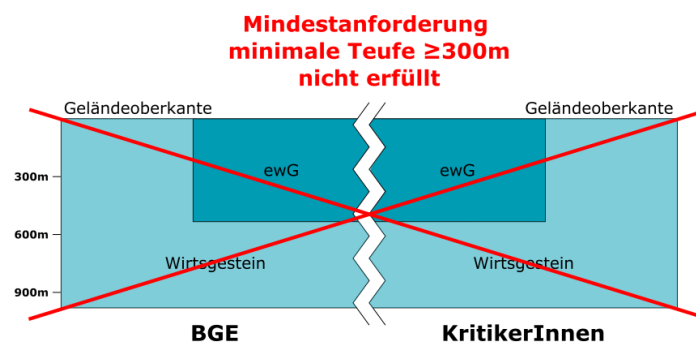


Abbildung 2: Es scheint Einigkeit darin zu bestehen, dass „Deckgebirge“ nicht mit „Überdeckung“ gleichzusetzen ist. Andernfalls würde "fehlende Überdeckung" dieselbe Bedeutung haben wie „fehlendes Deckgebirge“, d.h. dass der einschlusswirksame Gebirgsbereich (ewG) an der Geländeoberkante anstehen würde. Dadurch würde jedoch nicht die Mindestanforderung einer minimalen Teufe erfüllt werden.

Betrachtet man die historische Auslegung und den Gesetzeszweck wie er in den [„ergänzenden Erläuterungen zur untergesetzlichen Unterlage „Teilgebiete und Anwendung Geowissenschaftliche Abwägungskriterien gemäß § 24 StandAG“ der BGE](#) weiter ausgeführt ist, so bestätigen diese die systematische Auslegung. Die Überdeckung sollte im günstigen Fall eine zusätzliche schützende Funktion übernehmen. Um bei der sicherheitsgerichteten geowissenschaftlichen Abwägung die grundwasser- und erosionshemmenden Eigenschaften der Überdeckung in Relation zu den Eigenschaften der jeweiligen Wirtsgesteinsformationen setzen zu können, müsse man die Überdeckung in Abgrenzung zum Deckgebirge betrachten, welche auch das Wirtsgestein beinhalten kann. Daher sei in Abgrenzung zum Deckgebirge bei der Betrachtung der Überdeckung der Gebirgsteil oberhalb des Wirtsgesteins in den Blick zu nehmen. Unter Überdeckung seien entsprechend „die das Wirtsgestein überlagernden Gesteine“ zu verstehen.

Dem entgegen die KritikerInnen der BGE, dass die Anlage 11 des StandAG sich mit den Eigenschaften der Materialien über dem ewG, nämlich dem Vorhandensein von grundwasser- bzw. erosionshemmenden Gesteinen befasse. Demnach sei der Begriff „Überdeckung“ mit seinem Bezug auf die grundwasser- und erosionshemmenden Eigenschaften der Gesteine bedeutungsverschieden vom Begriff „Deckgebirge“, der „lediglich einen bestimmten Bereich im Raum bezeichne, ohne diesem Bereich auch eine Eigenschaft zuzuordnen

Beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete wurde deutlich, dass die dargestellten unterschiedlichen Auslegungen aufrechterhalten werden. Die Fachgruppe II des NBG befasste sich bei ihren Sitzungen im Februar und August 2021 ausgiebig mit dieser Thematik.

Aus juristischer Sicht hat die BGE in ihrem o. g. Dokument vom 11.12.2020 den in Anlage 11 zu § 24 StandAG verwendeten Rechtsbegriff „Überdeckung“ methodisch korrekt juristisch ausgelegt und ist dabei zu einem nachvollziehbar begründeten Auslegungsergebnis gelangt.

Daher sieht die Fachgruppe II des NBG aktuell keinen weiteren Handlungsbedarf.