

Anhang I:

Verfahrensstruktur – Entspricht das Verfahren internationalen Empfehlungen zu Standortauswahlverfahren?

Völkerrechtliche Vorgaben oder konkrete Empfehlungen internationaler Organisationen, die über sehr allgemeine Grundsätze hinausgehen, existieren für ein Standortauswahlverfahren und die Standortfestlegung von Endlagern nicht (siehe hierzu Anhang III der vorliegenden Stellungnahme). Allerdings haben in den letzten Jahren verschiedene internationale Expertengruppen bisherige Erfahrungen analysiert und Empfehlungen für die Konzeption von Standortauswahl- und Festlegungsverfahren ausgearbeitet. Daher soll an dieser Stelle skizziert werden, welche Empfehlungen und Erkenntnisse des *Forums on Stakeholder Confidence (FSC)* entwickelt wurden und anschließend bewertet werden, in wieweit der Entwurf zum Sachplan hierzu kompatibel ist.

Das Forum wurde im März 2000 vom *Radioactive Waste Management Committee (RWMC)* der OECD Nuclear Energy Agency (OECD/NEA) gegründet. Es ist aus Vertretern verschiedener nationaler Organisationen (Betreiber, Behörden, politische Entscheidungsträger sowie Mitarbeiter der Forschung und Entwicklung) der NEA-Mitgliedsstaaten zusammengesetzt und soll dem informierten Austausch von Meinungen und Erfahrungen über die Grenzen von Institutionen hinweg dienen, sowie die „lessons learned“ herausarbeiten. Folgende Gesichtspunkte können neben anderen aus der bisherigen Arbeit des Forum on Stakeholder Confidence entnommen werden [vgl. OECD/NEA (2004)]:

1. Schrittweiser Ansatz

Die Entscheidungsfindung sollte in sichtbaren, iterativen Prozessen stattfinden, die die Flexibilität zur Anpassung an sich ändernde Randbedingungen bieten, z. B. mittels eines schrittweisen Ansatzes, der ausreichend Zeit bietet, einen fundierten und fairen Diskurs zu entwickeln.

Bewertung: Die Entscheidung, die Standortauswahl über das bereits im Schweizer Raumordnungsrecht etablierte Sachplanverfahren durchzuführen, bietet nach dem vorliegenden Entwurf die Möglichkeit, die Standortauswahl im wesentlichen in drei Schritten durchzuführen. Diese Schritte mit den verfolgten Zielen, dem Verfahren, den Beteiligten und der Verantwortlichkeit für die Letztentscheidung sind im Sachplan detailliert beschrieben. Sie bauen aufeinander auf, das heißt, dass der Folgeschritt erst begonnen wird, wenn der vorige Schritt zu einem Ergebnis geführt hat. Ebenso ist mit dem überarbeiteten Sachplanentwurf jetzt ausdrücklich festgeschrieben, dass auch ein Rücksprung auf einen vorigen Schritt vorgese-

hen ist, soweit sich herausstellen sollte, dass die vorgesehene Lösung nicht realisierbar ist oder sich aufgrund neuer Erkenntnisse ein neuer Sachstand ergibt. Insgesamt sind für alle drei Schritte umfangreiche Prüfungen vorgesehen, deren Ziel und Ergebnis in unterschiedlicher Form von Experten, Betroffenen und der Öffentlichkeit diskutiert werden können, bevor die den Schritt jeweils abschließenden Entscheidungen getroffen werden. Die Grundvoraussetzungen für die Anforderung „Schrittweises Verfahren“ mit der Möglichkeit eines fairen Diskurses werden damit vom Sachplan erfüllt. Ungeachtet dessen sieht die Expertengruppe an verschiedenen Stellen, die jeweils in weiteren Anhängen beschrieben sind, noch Klärungs- und Änderungsbedarf, der jedoch nicht das Gesamtkonzept in Frage stellt.

2. Förderung sozialen Lernens (Austausch zwischen Stakeholdern und Experten)

Das soziale Lernen sollte gefördert werden, z. B. durch die Förderung des Austauschs zwischen verschiedenen Stakeholdern und Experten.

Bewertung: Im Grundsatz ist dieses Ziel im vorgeschlagenen Verfahren aufgegriffen, das Partizipations- und Diskussionsformen beinhaltet, die weit über die in Deutschland formal vorgesehenen Anhörungsrechte in Planungs- und Genehmigungsverfahren hinausgehen. Hierzu trägt u.a. die Etablierung der Begleitgruppe und der regionalen Partizipationsgremien bei. Die Absicht wird auch deutlich in den jeweiligen Akteursbeschreibungen im Anhang V des Sachplan Geologische Tiefenlager (Stand: 11.01.2007), in denen klargestellt wird, dass z.B. die HSK auch zur Aufgabe hat, den regionalen Partizipationsgremien mit ihrer Expertise zur Verfügung zu stehen. Allerdings ist jedenfalls im Sachplan Geologische Tiefenlager (Stand: 11.01.2007), noch nicht ausreichend präzisiert, wie auf der nationalen Ebene der Austausch zwischen Experten und (Schweizer, ggf. nachbarstaatlicher und regionaler) Stakeholdern tatsächlich erfolgen soll (siehe hierzu Anhang IV der vorliegenden Stellungnahme). Die Möglichkeit der Hinzuziehung unabhängiger Experten auf der (ggf. grenzüberschreitenden) regionalen Ebene ist zwar genannt, aber Umfang und Rolle sind nicht spezifiziert.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Beteiligung der Öffentlichkeit in Entscheidungsprozessen sollte gefördert werden, z. B. durch konstruktive und qualitativ hochwertige Kommunikation zwischen Individuen mit unterschiedlichen Kenntnissen, Einstellungen, Interessen, Werten und Weltanschauungen.

Auch hier gilt, dass der Konzeptteil die formulierte Anforderung aufgreift. Bereits die Tatsache, dass in einem zweistufigen Verfahren der Konzeptteil öffentlich gemacht wird, auf öffentlichen Veranstaltungen vorgestellt und diskutiert wird, macht deutlich, dass seitens des

BFE die Öffentlichkeit einbezogen wird. Die Konzeption selbst sieht kein Mitentscheidungs- oder Vetorecht der regionalen Bevölkerung über die Standortwahl und die damit verbundenen Konditionen vor, sondern lediglich eine Reihe von Beteiligungsformen, die in Bezug auf Verbindlichkeit unter der Mitentscheidung liegen. Ein Mitentscheidungsrecht der regionalen oder kommunalen Ebene ist z.B. aufgrund der starken Stellung von Kommunen in einer Reihe von EU Mitgliedsstaaten teilweise gegeben. Auch der AkEnd hat weitreichende Vorschläge hierzu unterbreitet [AkEnd (2002)], während nach dem im aktuellen deutschen Recht vorgesehenen Planfeststellungsverfahren ebenfalls kein Mitentscheidungsrecht der Kommunen vorgesehen ist. Eine internationale Anforderung oder Empfehlung zur Etablierung eines Mitentscheidungsrechts der Region oder Standortkommune existiert jedoch nicht. Stattdessen werden die je nach Land unterschiedlichen traditionellen Rollen und Kompetenzen grundsätzlich respektiert.

Dem Sachplanentwurf ist wenig Konkretes zu entnehmen, welche Formen der Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit national, regional und grenzüberschreitend im Verlauf des Sachplanverfahrens vorgesehen sind und wie die Ergebnisse aufgegriffen werden. Hier wäre eine Präzisierung wünschenswert.

4. Balance zwischen partizipativer und repräsentativer Demokratie

Es sollte eine Balance zwischen Ansätzen der partizipativen und repräsentativen Demokratie erreicht werden

Bewertung: Das Ergebnis des Sachplanverfahrens wird in den jeweiligen Schritten durch den Schweizer Bundesrat (soweit vom fakultativen Referendum am Ende des Verfahrens kein Gebrauch gemacht wird) und damit in Form repräsentativer Demokratie entschieden. Das Sachplanverfahren sieht sowohl in formaler Hinsicht nach den Vorgaben des Schweizer Raumordnungsrechts Öffentlichkeitsbeteiligung und Beteiligung der Kantone, als auch über rechtliche Anforderungen hinausgehende partizipative Elemente vor. Auch hier kann festgehalten werden, dass die Anforderung im Grundsatz aufgegriffen ist. Gleichwohl sieht die Expertengruppe hier Ergänzungsbedarf z.B. bei Mechanismen zur Konfliktschlichtung, die die geforderte Balance besser gewährleisten (siehe dazu Anhang IV der vorliegenden Stellungnahme).

5. Balance zwischen Partizipation, Flexibilität und Verbindlichkeit

Es sollte eine Balance zwischen Partizipation, Flexibilität und Verbindlichkeit erreicht werden.

Bewertung: Der Sachplan schlägt die Verknüpfung eines klassischen formalen Tiefenlager-Auswahlverfahrens mit informellen Prozessen der Entscheidungsvorbereitung und Überprüfung vor. Sowohl im formalen Sachplanverfahren nach Schweizer Raumplanungsgesetz RPG, als auch in den im Sachplanentwurf vorgesehenen informellen Partizipationsgremien sind nicht nur Schweizer Akteure, sondern im Fall der grenzüberschreitenden Betroffenheit auch Nachbarstaaten und deren Akteure, zur Mitwirkung eingeladen. Im formalen Teil des Verfahrens beschränken sich die Mitwirkungsmöglichkeiten von Nichtschweizer Akteuren allerdings auf Informations- und Anhörungsrechte, während die Schweizer Bevölkerung aufgrund des Territorialprinzips über die informellen Prozesse hinaus unterschiedliche Formen der Mitwirkung und Beeinflussung der zu fällenden Entscheidung zur Verfügung hat. Hierzu gehören z.B. das fakultative Referendum am Ende des Verfahrens und das Bereinigungsverfahren, das Kantonen im Konfliktfall nach Schweizer Raumordnungsrecht offen steht. Öffentlich-rechtliche Planungsprozesse und politische Entscheidungen liegen in der Hoheit des jeweiligen Staates. Die hierfür vorgesehenen Abläufe zielen demnach auf die Legitimation von Entscheidungen durch die nach Landesrecht vorgesehenen Akteure, insbesondere die Bürger. Auch wenn es daher einsichtig ist, dass deutsche Anwohner und ihre Kommunen, Landkreise und Repräsentanten auf Landes- und Bundesebene im Falle einer grenznahen Standortregion auf Grund der Rechtslage nicht automatisch in gleicher Weise gewürdigt werden können wie die Schweizer Bevölkerung, muss der Frage nachgegangen werden, welches Maß an Verfahrensgerechtigkeit mit welcher Balance zwischen den geplanten Formen der Beteiligung angesichts der angestrebten Flexibilität bei gleichzeitiger Verbindlichkeit geschaffen werden soll (siehe dazu auch Anhang III der vorliegenden Stellungnahme). Keine ausreichende Antwort gibt der Sachplan Geologische Tiefenlager in diesem Zusammenhang auf die Frage, wie durch Etablierung spezifisch hierfür ausgestalteter Instrumente die unterschiedliche Augenhöhe zwischen den Mitwirkenden und der verfahrensleitenden Behörde und ihre Folgen im Rahmen der geplanten Beteiligung abgemildert werden können. Dies könnte z.B. innerhalb des vorgesehenen Konfliktmanagements als Erweiterung des Bereinigungsverfahrens oder auch durch verbindliche Zusagen über die Gleichberechtigung Nichtschweizer Akteure bei der Konzeption und Umsetzung von Kompensationen geschehen. Gerade zum letzten Punkt ist derzeit im Sachplan Geologische Tiefenlage (Stand: 11.01.2007) zwar beschrieben, dass die regionalen Partizipationsgremien auch länderübergreifend besetzt sein sollen, wenn grenzüberschreitende Regionen tangiert sind. Es wird aber keinerlei Aussage darüber getroffen, wie verfahren werden soll, wenn die Schweizer und die Nichtschweizer Seite hier bezüglich Kompensationsstrategien unterschiedliche Auf-

fassungen haben. Während hier der Schweizer Seite über Bereinigungsverfahren und Referendum zumindest im Grundsatz rechtlich verbindliche Optionen der Steuerung verbleiben, wäre dies auf deutscher Seite nicht der Fall. Auf die Problematik der Kompensationsstrategien wird im Anhang IV der vorliegenden Stellungnahme ausführlicher eingegangen.

6. „Lebensqualität“

Das Forum on Stakeholder Confidence führt den Begriff der „Lebensqualität“ als Schlüsselkriterium für die Verfolgung und Bewertung des Erfolgs des Verfahrens. Lebensqualität wird als Zustand physischen, psychologischen und sozialen Wohlergehens definiert.

Bewertung: Neben den Sicherheitskriterien, die bei der Standortauswahl Vorrang haben, werden explizit gesellschaftliche und soziale Belange thematisiert. Diese sollen z.B. in Form raumplanerischer Erwägungen, der Untersuchung von sozioökonomischen Aspekte in Stufe 2 und 3, der Nutzung eines Begriffs der Region, der auch soziale und wirtschaftliche Aspekte erfasst und der Möglichkeit für Kompensationen aufgegriffen werden. Eine ausdrückliche Ausrichtung des Verfahrens auf den Begriff der Lebensqualität erfolgt im Sachplan jedoch nicht. Ggf. könnte eine Klarstellung bei der Zielformulierung des Plans, dass die Lebensqualität der Menschen der Standortregion nicht beeinträchtigt werden soll, die schon im Sachplan vorhandene Stoßrichtung noch verdeutlichen.

7. Klare Definition der Akteure und Festlegung zu Abfällen

Die handelnden Akteure und die Ziele des Programms zum Umgang mit radioaktiven Abfällen, inklusive Festlegungen zu Herkunft, Arten und Mengen der Abfälle, die zu entsorgen sind, sollten klar definiert werden.

Bewertung: Hinsichtlich der Definition der Akteure und ihrer Aufgaben ist der Entwurf als vorbildlich zu beurteilen, weil im Anhang V des Sachplan Geologische Tiefenlager (Stand 11.01.2007) alle wesentlichen Akteure mit ihren Rollen und Aufgaben beschrieben werden.

Zur Frage der Arten und Mengen von Abfällen bleiben einige Punkte zunächst offen. Der Sachplanentwurf sieht vor, dass ein oder zwei Tiefenlager für das gegenwärtig bestehende Abfallvolumen von ca. 100.000 m³ gesucht werden. Die Zuteilung der Abfallarten und damit die Anzahl der auszuwählenden Standorte werden erst in Etappe 1 festgelegt. Die Verteilung der Abfallkategorien ist recht flexibel gehalten. Abfallinventar und Standortwahl sind aber unter sicherheitstechnischen Gesichtspunkten zwingend miteinander verbunden. Es bleibt offen, welcher Stellenwert der Platzreserve zukommt innerhalb der Kriteriums der räumlichen Ausdehnung.

8. Sicherer Umgang mit Abfällen

Eine sichere, technisch und politisch akzeptable Kombination von Methoden zum Umgang mit radioaktiven Abfällen und Auswahl des Standorts sollte definiert werden.

Die im Sachplan formulierten Schutzziele liegen im Bereich der international üblichen Bandbreiten und entsprechen einem vergleichsweise anspruchsvollen Schutzniveau. Die vorgesehene Verwendung zweier radiologischer Schutzzielwerte, nämlich eines Dosiswertes für Vorgänge und Ereignisse, die realistischerweise anzunehmen sind, und eines Risikowertes für unwahrscheinliche Vorgänge und Ereignisse, wird auch in anderen Ländern verfolgt. Zum Vorgehen bei der Standortauswahl und den vorgeschlagenen Kriterien wird in Anhang II der vorliegenden Stellungnahme beschrieben, dass – unter Berücksichtigung einiger Anmerkungen vor allem zum Procedere bei der Kriterienfestlegung – das vorgesehene Verfahren insgesamt zielführend ist.

9. Regionalentwicklung und Kompensation

Die Verhandlung maßgeschneiderter Kompensations-/Anreizpakete und Regionalentwicklungspläne mit der Standortkommune- und den Nachbarkommunen sollte beschrieben werden.

Der Sachplan Geologische Tiefenlager sieht vor, dass die regionalen Partizipationsgremien auch Empfehlungen für „allfällige Kompensationen“ erarbeiten, die vom BFE genehmigt werden. Einzelheiten über eine genaue Zielsetzung, Umfang und Art von Maßnahmen und die Umsetzung werden nicht genannt. Das derzeitige Konzept sieht vor, dass die Ergebnisse regionaler Beteiligungsprozesse lediglich empfehlenden Charakter haben. Dies ist bezogen auf die Standortauswahl selbst nachvollziehbar als logische Konsequenz aus der Entscheidung, für die Standortauswahl ein Sachplanverfahren nach Schweizer Raumordnungsrecht durchzuführen. Im konkreten Umgang mit sozioökonomischen Folgen der Standortfestlegung (allfällige Kompensationen), die im Raumordnungsgesetz nicht geregelt sind, stellt sich die Frage, ob hier nicht die Gewichtung zwischen Partizipation, Flexibilität und Verbindlichkeit zugunsten der Region ausgeweitet werden könnte. Dies könnte z.B. ein Mitentscheidungsrecht der (grenzüberschreitenden) Region durch die regionalen Partizipationsgremien oder durch die Kantone und – bei ggf. betroffener deutscher Seite – die Landkreise für die Auswahl, Ausgestaltung und konkrete Umsetzung der Kompensationsmaßnahmen sein.

Literatur

AkEnd (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des AkEnd – Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte.

OECD/NEA (2004): Organisation for Economic Co-operation and Development / Nuclear Energy Agency (OECD/NEA): Learning and Adapting to Societal Requirements for Radioactive Waste Management - Key Findings and Experience of the Forum on Stakeholder Confidence, NEA No. 5396, OECD, Paris.

Organisation for Economic Co-operation and Development / Nuclear Energy Agency (OECD/NEA): Stepwise Approach to Decision Making for Long-term Radioactive Waste Management - Experience, Issues and Guiding Principles, NEA No. 4429, OECD, Paris.