



Stellungnahme der ESchT zum „Konzept Anpassung und Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3“

Autoren:

R. Barth
Prof. Dr. J.-D. Eckhardt
G. Enste
Dr. P. Hocke
B. Kallenbach-Herbert
Prof. Dr. K.-H. Lux
Dr. J. Mönig
Prof. Dr. Dr. B. Müller
Prof. Dr. S. Schlacke
Prof. Dr. S. Siedentop
Prof. Dr. R. Watzel

Leitung:

Dr. W. Hund (BfS)
August 2015

Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager

Im Juni 2006 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) die deutsche „Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager“ (ESchT) einberufen. Die Expertengruppe soll Fragen des BMUB und der deutschen Begleitkommission Schweiz (BeKo-Schweiz) zum Sachplan „Geologische Tiefenlager“ der Schweiz beantworten sowie das Standortauswahlverfahren fachlich begleiten.

Kontakt:

Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH
Hr. Karsten Schüler
Schwertnergasse 1
50667 Köln
Karsten.schueler@grs.de
Tel.: +49 (0) 221-20 68-689
Fax: +49 (0) 221-20 68-734
Internet: www.escht.de

Anmerkung:

Dieser Bericht ist von der Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager (ESchT) im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) erstellt worden.

Der Bericht kann unter Quellenangabe zitiert und auszugsweise reproduziert werden.

Kurzfassung

Die Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager (ESchT) hat eine Stellungnahme zur Entwurfsfassung des Dokuments „Sachplan Geologische Tiefenlager. Konzept Anpassung und Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3“ des Bundesamtes für Energie (BFE) der Schweizerischen Eidgenossenschaft in der Fassung vom 7. Juli 2015 erarbeitet und dabei eine Reihe konkreter Fragen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bauen und Reaktorsicherheit (BMUB) beantwortet (siehe dazu ausführlicher in Kap. 5). Die ESchT gibt – auch unter Berücksichtigung früherer Stellungnahmen – die folgenden Einschätzungen, Hinweise und Empfehlungen ab.

Ein nachvollziehbarer Entwurf zur Abgrenzung und zu Aufgaben der Standortregionen liegt vor, allerdings besteht noch Überarbeitungsbedarf

Insgesamt liegt mit dem Entwurf ein Konzept vor, das die Grundlinien der von der Schweizer Seite geplanten Anpassung und Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3 nachvollziehbar erkennen lässt. Die ESchT stimmt der im Entwurf des BFE konzipierten, auf nachweisbare „Betroffenheit“ abstellenden Abgrenzung der Standortregionen grundsätzlich zu. Sie begegnet gleichzeitig pauschalen Abgrenzungsvorschlägen skeptisch, die allein mit der Distanz, wie zum Beispiel einem 30-km-Radius, zum potenziellen Endlagerstandort operieren. Allerdings wird – auch vor dem Hintergrund der Stellungnahmen der ESchT aus den Jahren 2009, 2011 und 2014 – festgestellt, dass der vom BFE vorgelegte Ansatz unzureichend und in Teilen erklärungsbedürftig ist. Unklarheiten bestehen zum Beispiel im Hinblick auf konkrete Zuständigkeiten und das Zusammenspiel von Gremien der regionalen Partizipation. Darüber hinaus müssen die folgenden Aspekte stärkere Beachtung finden.

Gemeinsames Grundverständnis von Partizipation muss erreicht werden

Es ist festzuhalten, dass die Herstellung eines regionalen Konsenses über die Errichtung eines Tiefenlagers nur dann ernsthaft erwartet werden kann, wenn alle relevanten Akteure eines näheren und weiteren Betroffenheitsraumes – auf schweizerischem und deutschem Staatsgebiet – ihre planungsrelevanten Informationsbedürfnisse, Bewertungen und Vorstellungen in einem fairen, vertrauensvollen Planungs- und Umsetzungsprozess artikulieren können. Dem räumlichen Zuschnitt der in Etappe 3 erfolgenden Partizipation kommt deshalb eine erhebliche Bedeutung zu.

Die Erwartungen der Bürger und auch der deutschen Gemeinden, in Entscheidungsprozesse voll eingebunden zu werden, sind erheblich. In manchen Fällen lässt sich die Frage, wer eingebunden sein soll, durch präzise Indikatoren ausdrücken, in anderen Fällen braucht es zu-

sätzlich Argumente und Erwägungen. Da das Wissen der weniger betroffenen Gemeinden und Bevölkerungsteile für das Gesamtvorhaben in spezifischer Weise nutzbar gemacht werden kann und der unmittelbaren Standortbevölkerung gleichwohl besondere Mitspracherechte eingeräumt werden können, ist ein regionaler Konsens wichtig, der auf eine „erweiterte Betrachtungsregion“ zu beziehen und durch ein „standortübergreifendes Regionalforum“ auszugestalten ist.

Aufgaben und Zuständigkeiten sollten räumlich und zeitlich differenziert werden

Es fällt auf, dass die Liste der Aufgaben der regionalen Partizipation Fragen von ganz unterschiedlicher räumlicher Reichweite und zeitlicher Staffelung umfasst. Die Aspekte regionale Entwicklung, Monitoring und Abgeltungen betreffen nach Auffassung der ESchT einen relativ großen Kreis von Akteuren und erfordern einen wesentlich größeren Betrachtungs- bzw. Beteiligungsraum als die Aufgaben, die unmittelbar mit der Platzierung und Umsetzung der Oberflächenanlagen (OFA) und Schachtkopfanlagen (SKA) zusammen hängen und in einem engeren Kreis behandelt werden können.

Zudem ist anzumerken, dass Abgeltungen erst dann sachgerecht be- und verhandelt werden können, wenn feststeht, in welchem Raum Auswirkungen der OFA zu erwarten sind bzw. festgestellt werden können. Dabei sind nicht nur regionalwirtschaftliche Aspekte für die Abgrenzung von Bedeutung, sondern insbesondere auch konventionelle und radiologische Umweltauswirkungen.

Inhaltliche Prozessverantwortung sollte überdacht werden

Es ist vorgesehen, die inhaltliche Prozessverantwortung und damit die Entscheidung hinsichtlich der Maßnahmen der regionalen Entwicklung und der Abgeltungen nicht in die Hand der Regionalkonferenzen zu legen, sondern dem Trägerverein zu übertragen, der sich im Wesentlichen aus Vertretern der Standortgemeinden und der weiteren betroffenen Gemeinden zusammensetzt. Die drei Kriterien Infrastruktur, Topografie und Regionalwirtschaft zur Abgrenzung von Betroffenheit wirken verengend. Sie verknüpfen die Nähe zur OFA/SKA sowie zu den unterirdischen Anlagen mit einem eng geführten Folgenbegriff, der von der ESchT bereits an verschiedenen Stellen kritisch gewürdigt wurde.

Kritisch zu hinterfragen ist das Rollenverständnis, das im Konzeptpapier gegenüber den Regionalkonferenzen für den weiteren Prozess der Partizipation in Etappe 3 zu Grunde gelegt wird. Sichtbar wird die eingeschränkte Rolle, die ihnen zugesprochen wird, bei der Erläuterung von Konsultationsrechten. Der angebotene Informationsaustausch ist auf jedem Fall

sinnvoll. Aber bereits die gleichzeitig verwendete Metapher „Abholen von Meinungen und Anliegen“ weist tendenziell auf Kommunikationsprozesse in nur eine Richtung hin, nicht jedoch auf dialogische Formen der Kommunikation und dialogische, verhandlungsorientierte Entscheidungsvorbereitung. Auch bei „Mitwirkung“, die von der Konsultation klar unterschieden wird, ist zwar die Möglichkeit des „Einbringens von Bedürfnissen, Anliegen und Positionen“ angesprochen. Wie diese jedoch professionell in die Entscheidungsvorbereitung von wem eingespeist werden, ist nicht geklärt. Es bleibt offen, wer die Fäden zu einem Strang zusammenfügt. Eine Präzisierung an dieser Stelle ist erforderlich.

Ebenso sollte das Verhältnis zwischen Trägerverein und Regionalkonferenz genauer geklärt werden. Der Trägerverein wird im Kern wesentlich durch die Standortgemeinden gebildet. Sein Vorstand hat zugleich qua Amt die Funktion der Leitungsgruppe der Regionalkonferenz, also erhebliche Steuerungspotenziale inne. Die Regionalkonferenz erfüllt hingegen Aufgaben „z. H.“ des Trägervereins. In ihr sind sehr unterschiedliche Mitgliederinteressen repräsentiert. In dem Konzept wird nicht hinreichend deutlich, wie das Verhältnis zwischen Trägerverein und Regionalkonferenzen konkret ausgestaltet werden soll. Es bleibt zum Beispiel unklar, wer wen binden kann, sowie ob und inwieweit die Regionalkonferenz sich auch fallweise über andere Akteure, zum Beispiel auch den Trägerverein, mit guten Gründen hinwegsetzen kann.

Räumliche Abgrenzung sollte verändert werden

Da der Nachweis aller erwartbaren Wirkungen nur schwer so zu führen ist, dass sich klare Eingrenzungen ergeben, müssen aus Sicht der ESchT vielmehr „Möglichkeitsräume“ (entsprechend dem Begriff der „Betrachtungsregionen“, den die ESchT in früheren Stellungnahmen mehrfach verwendet hat) in die Betrachtung einbezogen werden. Werden Betrachtungen zu klein ausgelegt, wird die essenzielle Chance auf Unterstützung eines Infrastrukturvorhabens durch die Region zu früh verspielt. Ebenso verspielt eine zu eng geführte räumliche Abgrenzung die Möglichkeit, regionale Kompetenzen (im Sinne einer „Kompetenzregion“) für ein regionales Entwicklungskonzept und seine Umsetzung nutzbar zu machen. Dabei geht es insbesondere um solche regionalen Kompetenzen, die außerhalb einer zu eng begrenzten Standortregion vorhanden sind und für den grenzüberschreitenden Gesamttraum von Bedeutung sein können. Eine bewusst breite Partizipation bietet hingegen die Chance zur Bildung einer „Kompetenzregion“, die den Planungsprozess mit technischen und nicht-technischen, raumbezogenen Kompetenzen kritisch-konstruktiv begleitet. Dies wiederum könnte zur Aufwertung der Region selbst über die Planung und Errichtung des Tiefenlagers hinaus führen.

Die ESchT empfiehlt vor diesem Hintergrund Folgendes:

- Die Kriterien zur Abgrenzung sollten überdacht werden. Neben den vom BFE genannten Aspekten infrastruktureller, topographischer Betroffenheit sowie regionalwirtschaftlicher Verflechtungen sollten auch umweltbezogene Faktoren berücksichtigt werden.
- Abschichtungen der sachlichen Reichweite der Partizipation sollten besser berücksichtigt werden: Bei der Planung der OFA und SKA erscheint ein engerer Beteiligtenkreis gerechtfertigt. Die konsensuale Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzepts sollte jedoch durch einen nicht nur sachlich, sondern auch räumlich erweiterten Kreis von Akteuren vorgenommen werden. Dies gilt auch für die Aushandlung finanzieller Kompensationsleistungen. Vorgeschlagen wird hier eine Prozessverantwortung durch die Regionalkonferenzen.
- Eindeutigkeit und Operationalisierbarkeit der Kriterien ist angesagt. Die ESchT hat bereits in ihrer Stellungnahme aus dem Jahr 2009 darauf hingewiesen, dass die vom BFE vorgeschlagenen Kriterien zur Abgrenzung weiterer betroffener Gemeinden unscharf sind. In ihrer derzeitigen Form sind sie mit aktuell verfügbaren Fachdaten nur bedingt anwendbar. Angeregt wird eine konzeptionelle Schärfung unter Einbeziehung von Experten aus Deutschland und der Schweiz.
- Das Kriterium der direkten Angrenzung sollte überdacht werden. Nicht nachvollziehbar ist weiterhin das Kriterium der „direkten Angrenzung“ von Gemeinden zu solchen, die innerhalb der Planungssperimeter lokalisiert sind, bei der Definition der „weiteren Betroffenheit“. Schon angesichts der historischen Zufälligkeit des räumlichen Zuschnitts von Gemeinden kann dies nicht zielführend sein. Es wird erneut empfohlen, „Betroffenheit“ allein mit Kriterien räumlich-funktionaler Wirkungen zu definieren. Damit können auch weiter entfernte Gemeinden als betroffen angesehen werden, wenn umweltbezogene, soziale oder wirtschaftliche Belange dies nachvollziehbar nahelegen.
- Die ESchT regt an, dass von deutscher Seite ein konkreter Vorschlag ausgearbeitet wird, welche deutschen Gemeinden als potenziell betroffen bezeichnet werden können. Dazu ist es notwendig, eine ergänzende Expertise zu erstellen. Den räumlich-funktionalen Bezügen, einschließlich umwelt- und regionalwirtschaftlicher Aspekte, kommt dabei zentrale Bedeutung zu.

Beteiligung sollte breiter angegangen werden

Vor dem Hintergrund der voranstehenden Gesichtspunkte sind die Fragen des BMUB (s. u.) folgendermaßen zu beantworten:

1. Das vorgestellte Konzept ist für eine breite Beteiligung der aus Sicht der ESchT betroffenen Bürger noch nicht geeignet. Es ergibt sich noch Klärungsbedarf und vor allem muss der räumliche Zuschnitt der Partizipation überdacht werden.
2. Der Entwurf des BFE zur Neustrukturierung der Standortregionen könnte erhebliche Auswirkungen auf die bestehende Beteiligung deutscher Gemeinden haben. Bei den Standortgemeinden und den Gemeinden im Planungssperimeter handelt es sich ausschließlich um schweizerische Gemeinden, und durch die Definition der weiteren betroffenen Gemeinden würde sich der Kreis der beteiligten deutschen Gemeinden erheblich verkleinern. Insgesamt würde der Einfluss der deutschen Gemeinden bei den weiteren Entscheidungen sinken. Es ist zu bezweifeln, dass dies durch konsultative Mitwirkungsrechte der Landkreise und des Planungsverbands Hochrhein-Bodensee kompensiert werden könnte. Eine Reihe von deutschen Gemeinden hat bereits den Wunsch geäußert, zusätzlich in die Gremien der regionalen Partizipation in Etappe 3 aufgenommen zu werden.
3. Der Kreis der weiteren betroffenen Gemeinden kann ohne Darstellung der Umweltauswirkungen in einem Umweltbericht anhand der bisher vom BFE verwendeten drei Kriterien Infrastruktur, Topographie und Regionalwirtschaft nicht sinnvoll festgelegt werden. Die ESchT vertritt die Auffassung, dass die Aspekte Infrastruktur, Topographie und Regionalwirtschaft allein nicht geeignet sind, um eine nachvollziehbare und sachgerechte räumliche Abgrenzung von Betroffenheit auf beiden Seiten der Grenze zu gewährleisten. Die Darstellung der Umweltauswirkungen in einem Umweltbericht ist eine wichtige Grundlage zur Abgrenzung des Kreises der weiteren betroffenen Gemeinden. Die ESchT hat in ihren bisherigen Stellungnahmen betont, dass es notwendig ist, Umweltauswirkungen bei der Abgrenzung von Betroffenheit mit zu berücksichtigen. Danach sollten auch solche Gemeinden im Partizipationsprozess berücksichtigt werden, wenn sie innerhalb von maximal zu erwartenden schutzgutbezogenen Wirkungsräumen liegen.
4. Die ESchT sieht einen Zusammenhang zwischen den im Rahmen einer SUP im Umweltbericht darzustellenden Umweltauswirkungen und dem aus Sicht der ESchT notwendigen Betroffenheitsbereich. Die Umweltauswirkungen sollten als neues Kriterium bei der Festlegung des Kreises der weiteren betroffenen Gemeinden verwendet werden. Es empfiehlt sich, zwei unterschiedliche Betroffenheits- bzw. Betrachtungsräume auf deutscher Seite zu identifizieren: (1) einen unmittelbaren Betroffenheitsraum, in

dem Fragen der Platzierung und Ausgestaltung der OFA und SKA anstehen; hierbei sollten vor allem Kriterien der Infrastruktur, der Topographie und der Umweltauswirkungen angewendet werden; und (2) einen weiteren Betroffenheitsraum, in dem u.a. Fragen der regionalen Entwicklungsstrategie, des Monitorings und der Abgeltung anstehen; hierbei käme den Kriterien Regionalwirtschaft und Umweltauswirkungen eine besondere Bedeutung zu.

Inhaltsverzeichnis

1. Auftrag und Ausgangslage	8
2. Sachgerechte Partizipation in aufgabenspezifischen Raumbezügen	11
3. Räumliche und prozessuale Ausgestaltung der Partizipation	13
4. Empfehlungen zur räumlichen Abgrenzung	16
5. Beantwortung der Eingangsfragen	19
6. Literatur.....	22

1. Auftrag und Ausgangslage

Auftrag

Die Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager (ESchT) wurde am 7. Juli 2015 vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit beauftragt, eine Stellungnahme zur Entwurfsfassung des Dokuments „Sachplan Geologische Tiefenlager. Konzept Anpassung und Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3“ des Bundesamtes für Energie (BFE) der Schweizerischen Eidgenossenschaft in der Fassung vom 7. Juli 2015 zu erarbeiten.

Die Prüfung soll insbesondere die Fragen umfassen,

- ob das vorgestellte Konzept für eine breite Beteiligung der aus Sicht der ESchT betroffenen Bürger geeignet erscheint,
- welche Auswirkungen der Entwurf des BFE zur Neustrukturierung der Standortregionen auf die bestehende Beteiligung deutscher Gemeinden haben könnte,
- ob ohne Darstellung der Umweltauswirkungen in einem Umweltbericht weiter betroffenen Gemeinden anhand der drei angesetzten Kriterien sinnvoll festgelegt werden könnten,
- ob und welchen Zusammenhang die ESchT zwischen den im Rahmen einer SUP im Umweltbericht darzustellenden Umweltauswirkungen und dem aus Sicht der ESchT notwendigen Betroffenheitsbereich sieht.

Dabei soll die ESchT auch auf Zusammenhänge zwischen ihren Ergebnissen und den Forderungen von deutscher Seite, den Betroffenheitsradius auf 30 km zu erweitern, eingehen. Die Stellungnahme der ESchT soll ausdrücklich auch die ESchT-Empfehlungen aus den vergangenen Stellungnahmen berücksichtigen, insbesondere die Stellungnahme der ESchT zum „Sachplan geologische Tiefenlager – Kriterien zur Definition der ‚weiteren betroffenen Gemeinden‘“ vom 13.10.2009.

Ausgangslage

Das BFE hat am 7. Juli 2015 den 3. Entwurf des Dokuments „Sachplan geologische Tiefenlager. Konzept Anpassung und Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3“ vorgelegt. Das Dokument geht auf die Ausgangslage (Kap. 1) ein, entwickelt einen Vorschlag zur räumlichen Abgrenzung von Standortregionen hinsichtlich der Etappe 3 (Kap. 2; dabei: „Kriterien für die Bildung der Standortregionen“, „Betroffenheitsbegriff im Sachplanverfahren“, „Radiologische Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers“, „Anpassung der Standortregion für

Etappe 3“ einschließlich direkt und weiterer betroffener Gemeinden, „Verwendung allfälliger Abgeltungen“), benennt Aufgaben der regionalen Partizipation in Etappe 3 (Kap. 3) und beschäftigt sich mit der Struktur und Trägerschaft der regionalen Partizipation in Etappe 3 (Kap. 4). Drei Anhänge zu den „Kriterien ‚weitere betroffenen Gemeinden‘“ (Anhang A), „Erläuterungen zu den Kriterien für ‚weitere betroffene Gemeinden‘“ (Anhang B) und „Aufgaben der Gemeinden der Standortregion gemäss Konzeptteil“ (Anhang C) runden das Dokument ab. Insgesamt liegt damit ein Entwurf vor, der die Grundlinien der von der Schweizer Seite geplanten Anpassung und Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3 deutlich erkennen lässt.

Hinsichtlich der Methodik zur räumlichen Abgrenzung des „Betroffenheitskreises“ folgen die Ausführungen des Dokuments der des früheren, zur räumlichen Abgrenzung von Betroffenheit in der Etappe 2 verwendeten Dokuments „Sachplan geologische Tiefenlager. Kriterien zur Definition der ‚weiteren betroffenen Gemeinden‘ vom 30. Dezember 2009. Zum Entwurf des Schweizer Dokuments von 2009 (in der Fassung vom 7. Oktober 2009) hat sich die ESchT am 13. Oktober 2009 bereits kritisch geäußert. Die wesentlichen Eckpunkte dieser Stellungnahme sollen im Folgenden kurz wiedergegeben werden:

- Als problematisch wurde seinerzeit angesehen, dass Standortregionen nur relativ kleine Räume umfassen und damit eine eher „lokale“ Dimension erhalten sollten. Übergeordnete regionale Auswirkungen konnten dabei – so die Argumentation der ESchT – in der regionalen Partizipation kaum Beachtung finden.
- Ebenso wurde als kritisch angesehen, dass die Kriterien für „weitere betroffenen Gemeinden“ sehr eng definiert wurden. Sie wurden von der ESchT insgesamt als überarbeitungs- und erweiterungsbedürftig angesehen.
- Die ESchT wies zudem darauf hin, dass bei der Feststellung von „Betroffenheit“ räumlich-funktionale Aspekte gegenüber den im Vordergrund stehenden normativen und primär distanzbezogenen Kriterien (BFE 2015: 4) deutlich an Gewicht gewinnen sollten. Die ESchT regte in diesem Zusammenhang die Etablierung „einer gemeinsamen, grenzüberschreitenden ‚Betrachtungsregion‘, etwa in Anlehnung an bereits bestehende Ansätze grenzüberschreitender regionaler Zusammenarbeit“ an (ESchT 2009: 3). Für diesen weiteren Untersuchungsraum sollten raumplanerische, sozio-ökonomische und bestimmte ökologische Wirkungen betrachtet werden.
- Zur Diskussion der über die „lokale“ Ebene der Standortregion hinausreichenden regionalen Aspekte sollte laut Stellungnahme der ESchT ein „standortübergreifendes Regionalforum“ (oder eine vergleichbare Struktur) geschaffen werden, dem Repräsentanten der Kantone, anderer betroffener Planungsträger, der Regionalverband

Hochrhein-Bodensee, die Landkreise sowie die Vorsitzenden der lokalen Partizipationsgremien und Vertreter von Fachbehörden auf beiden Seiten der Grenze angehören sollten.

Die Empfehlungen der ESchT von Oktober 2009 wurden im damaligen Schweizer Partizipationskonzept nicht bzw. nur sehr bedingt aufgenommen. Die Empfehlungen von 2009 sind aus Sicht der ESchT nach wie vor gültig. In einigen Fällen scheint vor dem Hintergrund der bisherigen praktischen Erfahrungen bei der Partizipation eine Ausweitung erforderlich.

Zudem hat die ESchT auch in anderen Stellungnahmen empfohlen, die Betrachtungsregion auszuweiten. Eine potenzielle Betroffenheit von Regionen in der Umgebung des Standorts ergibt sich insbesondere durch die mit dem Vorhaben verbundenen Umweltauswirkungen. Da für verschiedene Auswirkungen zum jetzigen Zeitpunkt nur eine grobe Abschätzung möglich ist, sollte eine großräumige Abgrenzung der potenziell betroffenen Regionen erfolgen, die sich vor allem an den maximal zu erwartenden schutzgutbezogenen Wirkungsräumen orientieren kann.

Hinzu kommt, dass das aktuelle Schweizer Konzept auf deutscher Seite die große Besorgnis ausgelöst hat, dass durch eine enge räumliche Abgrenzung der Standortregion durch das BFE die Betroffenheit der deutschen Seite nicht adäquat abgebildet wird und die möglichen Auswirkungen eines Tiefenlagers nicht sachgerecht berücksichtigt werden. Diese Besorgnis kommt u. a. in einer durch die Deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager (DKST) erarbeitete Stellungnahme (DKST 2015) zum Ausdruck, die auf Arbeitsebene mit Vertretern der drei auf deutscher Seite betroffenen Landkreise (Waldshut, Schwarzwald-Baar, Konstanz) sowie dem Verbandsdirektor des Regionalverbands Hochrhein-Bodensee abgestimmt wurde und auf grundlegenden Beschlüssen der Kreistage der drei betroffenen Landkreise basiert. Die wesentlichen Forderungen in der Stellungnahme sind, „den Betroffenheitskreis erweitern sowie die radiologischen Auswirkungen der Tiefenlager im Sinne einer UVP-Voruntersuchung bzw. strategischen Umweltprüfung umgehend darzustellen“. Ebenso werden in der Stellungnahme Fragen nach der regionalen Entwicklungsstrategie und der Abgeltungen aufgeworfen. Auch hier kommt zum Ausdruck, dass sich die deutsche Seite mit ihren Interessen nicht ausreichend berücksichtigt fühlt.

Vor diesem Hintergrund ist es sinnvoll, dass sich die ESchT zu dem aktuellen Entwurf des Konzepts zur Anpassung und zu Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3 äußert. In dieser Stellungnahme wird im Folgenden zunächst die Frage nach einer sachgerechten Partizipation in aufgabenspezifischen Raumbezügen diskutiert. Danach stehen Aspekte einer räumlichen und prozessualen Ausgestaltung der Partizipation im Mittelpunkt. Im Anschluss

daran werden Empfehlungen zur räumlichen Abgrenzung dargestellt. Und schließlich werden die konkreten Fragen beantwortet, die das BMUB an die ESchT stellte.

2. Sachgerechte Partizipation in aufgabenspezifischen Raumbezügen

Wo beginnt und wo endet die Betroffenheit der Bevölkerung? Dies ist eine zentrale Frage bei großen Infrastruktur-Projekten. Die Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, in Entscheidungsprozesse eingebunden zu werden, sind i. d. R. erheblich. Die Angebote von federführenden Behörden und anderen Projektverantwortlichen stehen daher schnell in einem Spannungsfeld, in dem sich die Akteure gegenseitig mangelnde Kooperationsbereitschaft oder eine politisch begründete Verhinderungsstrategie unterstellen. Daher müssen die Randfaktoren dieser Spannungsfelder, die mit Betroffenheit zusammenhängen, immer wieder neu interpretiert werden. Die ESchT geht daher davon aus, dass die Begründungen für Betroffenheit auf nachvollziehbaren Argumenten sowie Merkmalen und Indikatoren aufbauen müssen, um die Betroffenheit zu einer nachvollziehbaren Größe machen. In manchen Fällen lässt sich dies durch präzise Indikatoren ausdrücken, in manch anderen Kontexten braucht es zusätzlich Argumente und Erwägungen.

Im Entwurf des Konzepts des BFE zur Anpassung und zu Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3 vom 7. Juli 2015 werden die Aufgaben der Regionalkonferenzen in Etappe 3 auf der Grundlage von zwei Planungsretrajten im Jahr 2014 mit Akteuren des Sachplanverfahrens konkretisiert. Dabei wird ein spezifisches Verständnis von Betroffenheiten und Aufgabenteilung verdeutlicht. Das BFE-Konzept (BFE 2015: 5) nennt folgende acht Aufgaben:

1. Erarbeitung von Vorschlägen für Maßnahmen und Projekte basierend auf der Entwicklungsstrategie
2. Erarbeitung von Grundlagen für das Monitoring
3. Stellungnahme zur Einengung der OFA (wenn mehrere OFA zur Diskussion stehen)
4. Stellungnahme zur Platzierung der Schachtkopfanlagen (SKA)
5. Mitwirkung bei der Ausgestaltung der OFA
6. Mitwirkung bei der Regelung allfälliger Abgeltung (Leitfaden Abgeltungsverhandlungen)
7. Erarbeitung Stellungnahme zu Etappe 3
8. Wissenserhalt

Es fällt dabei auf, dass diese Liste Aufgaben von ganz unterschiedlicher räumlicher Reichweite und zeitlicher Staffelung umfasst. Die unter 1., 2. und 6. genannten Aufgaben (Regionale Entwicklung, Monitoring, Abgeltungen) betreffen nach Auffassung der ESchT einen relativ großen Kreis von Akteuren und erfordern einen wesentlich größeren Betrachtungs- bzw. Beteiligungsraum als die unter 3., 4. und 5. genannten Aufgaben (OFA/SKA), die in einem engeren Kreis behandelt werden können. Zudem ist anzumerken, dass Abgeltungen und deren Regelung erst dann sachgerecht be- und verhandelt werden können, wenn feststeht, in welchem Raum Auswirkungen der OFA und der SKA zu erwarten sind bzw. festgestellt werden können. Dies wird sicherlich erst zu einem späteren Zeitpunkt der Fall sein als dies jetzt vorgesehen ist. Dabei sind nicht nur regionalwirtschaftliche Aspekte für die Abgrenzung von Bedeutung, sondern insbesondere auch konventionelle und radiologische Umweltauswirkungen (siehe hierzu Abschnitt 4).

Insofern besitzen auch die vom BFE angewendeten Kriterien zur Identifikation der „weiteren betroffenen Gemeinden“ eine unterschiedliche Relevanz: Während die Kriterien Infrastruktur und Topographie für den OFA/SKA-Aufgabenkomplex relevant sein können, sind das Kriterium Regionalwirtschaft sowie das bisher im Konzept nicht enthaltene, aber von der ESchT als unverzichtbar angesehene Kriterium Umweltauswirkungen in erster Linie für den Aufgabenkomplex von Entwicklungsstrategie, Monitoring und Abgeltungen von Bedeutung.

Das BFE erkennt zwar grundsätzlich die Notwendigkeit der Beteiligung unterschiedlicher Akteure in einem größeren Raum an, wenn es schreibt: „Auf Grundlage dieser Aufgaben ergeben sich unterschiedliche Anspruchsgruppen oder mitwirkende Gremien. So werden Massnahmen im Rahmen der regionalen Entwicklung in einem größeren Kreis diskutiert und entwickelt werden müssen, als z. B. die Konkretisierung der Oberflächenanlage.“ (BFE 2015: 5) Allerdings ist vorgesehen, die inhaltliche Prozessverantwortung und damit die Entscheidung hinsichtlich Maßnahmen der regionalen Entwicklung und der Abgeltungen nicht in die Hand der Regionalkonferenzen zu legen, sondern beim Trägerverein zu belassen, der sich im Wesentlichen aus Vertretern der Standortgemeinden und der weiteren betroffenen Gemeinden zusammensetzt. Ebenso wenig werden Umweltgesichtspunkte und eine zeitliche Aufgabenstaffelung in dem Konzept berücksichtigt: Nach Auffassung der ESchT kann aber der Kreis derer, die sich mit Fragen der regionalen Entwicklung, des Monitorings und der Abgeltung beschäftigen und dafür Prozessverantwortung tragen sollten, erst dann sachgerecht festgelegt werden, wenn bekannt ist, in welchem Raum und bei welchen Akteuren Umweltauswirkungen zu erwarten sind.

3. Räumliche und prozessuale Ausgestaltung der Partizipation

Bei dem aktuellen Konzept zur Anpassung der Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3 wird deutlich, dass den Standortgemeinden durch Platzierung der Oberflächenanlagen und Schachtkopfanlagen eine besondere Rolle eingeräumt wird (BFE 2015: 4). Diese werden von „weiteren betroffenen Gemeinden“ umgeben (ebd.). Dieser Typ „weiterer betroffener Gemeinden“ war für die regionale Partizipation bereits seit Beginn der Etappe 2 entscheidend, da der Kreis dieser Gemeinden als Vertreter potenziell geeigneter Standortregionen identifiziert wurde. In den gebildeten Regionalkonferenzen stellten ihre offiziellen Gemeinde- und Behördenvertreter die größte Gruppe in dem jeweils etwa 100 köpfigen Gremium (vgl. PLANVAL 2014: 38, BFE 2011: 21).

Das konzeptionelle Grundverständnis von Partizipation potenziell betroffener Gemeinden und Akteure in Deutschland berührt Aspekte der grenzüberschreitenden Kooperation, die immer wieder und vor allem anlassbezogen optimiert werden müssen. Dies ist vor allem deshalb notwendig, da die grenzüberschreitenden Kontakte (wie hier am Oberrhein) vielfältig und selbstverständlich geworden sind.

Wie in Abschnitt 3 ausgeführt, besitzen drei der acht Aufgaben der regionalen Partizipation (BFE 2015: 5) auch für die allgemeine, aber auch für die grenzüberschreitende Partizipation besondere Bedeutung:

- Erarbeitung von Vorschlägen für Maßnahmen und Projekte basierend auf der Entwicklungsstrategie,
- Erarbeitung von Grundlagen des Monitorings,
- Mitwirkung bei der Regelung allfälliger Abgeltungen.

Auffallend ist, wie das Konzeptpapier Betroffenheit auf allgemeiner Ebene darstellt. „Allfällige Auswirkungen eines Tiefenlagers können nicht nur eine Standortregion selbst betreffen, sondern – wenn auch in geringem Ausmaß – weitere Gebiete. Bisherige Untersuchungen haben gezeigt, dass die nähere Umgebung stärker mit tatsächlichen sozioökonomischen und v. a. ökologischen Auswirkungen von Anlagen konfrontiert ist als weiter entfernte Gebiete.“ (BFE 2015: 3) Ohne diesen Unterschied näher zu spezifizieren, werden die zwei Gemeindegruppen („Gemeinden, auf deren Gebiet unter- und oberirdische Anlagen zu stehen kommen könnten ... sowie zusätzlich ... besonders betroffene Gemeinden, die direkt an den Planungssperimeter angrenzen“; ebd.) in den Mittelpunkt gerückt (ebd.). Es wird dabei ein primär technisches Verständnis von Zusammenhang betont. Weiter heißt es an dieser Stelle nämlich, dass eine größere Berücksichtigung von betroffenen Gemeinden per se das „Gewicht“

der Standortgemeinden und ihrer Bevölkerung reduziere. Deshalb brauche es „strenge Kriterien“, die direkt und mittelbar betroffene Gemeinden in besondere Weise schützen. Diese Argumentation ist auch nicht per se zu kritisieren, sie wird aber aus Sicht der ESchT reduktionistisch gewendet. Die Wendung lautet, dass die Abgeltungen und damit die regionale Entwicklungsstrategie vor allem auf die kleine Zahl mittelbar und direkt betroffener Gemeinden zu beschränken ist. Die eingangs angesprochenen, wenn auch in geringerem Ausmaß betroffenen weiteren Gebiete werden dabei bewusst in ihrer Bedeutung abgestuft.

Gegen diese Unterscheidungen ist nicht grundsätzlich etwas einzuwenden. Allerdings wird nicht berücksichtigt, dass Betroffenheit darüber hinaus auch eine wichtige Ressource sein kann, um Engführungen in der Betrachtung zu vermeiden. Die ausgeführten drei Kriterien Infrastruktur, Topografie und Regionalwirtschaft (BFE 2015: 4; 11-16) wirken unter einer Reihe von Gesichtspunkten verengend. Sie verknüpfen die Nähe zur OFA inkl. SKA sowie zu den unterirdischen Anlagen mit einem eng geführten Folgenbegriff der von der ESchT bereits an verschiedenen Stellen kritisch gewürdigt wurde (zuletzt s. ESchT 2014).

Da der Nachweis aller erwartbaren Wirkungen nur schwer so zu führen ist, dass sich klare Eingrenzungen ergeben, müssen aus Sicht der ESchT vielmehr „Möglichkeitsräume“ (entsprechend dem Begriff der „Betrachtungsregionen“, den die ESchT in früheren Stellungnahmen mehrfach verwendet hat) in die Betrachtung einbezogen werden. Werden Betrachtungsräume zu klein ausgelegt, wird die essenzielle Chance auf Unterstützung eines Infrastrukturvorhabens durch die Region zu früh verspielt. Dies bedeutet, dass die Möglichkeit ungenutzt bleibt, die Bevölkerung „mitzunehmen“ und die Chance offen zu halten, die Gesamtregion zu einem Teil der rationalen Entscheidung im Standortauswahlverfahren zu machen. Dass diese Unterstützung immer nur temporär ist und in späteren Phasen der Auswahl und Errichtung sich verändern kann, ist nicht auszuschließen, aber auch Teil einer Realität, die die Verantwortlichen anerkennen sollten.

Ebenso verspielt eine zu eng geführte räumliche Abgrenzung die Möglichkeit, regionale Kompetenzen (im Sinne einer „Kompetenzregion“) für ein regionales Entwicklungskonzept und seine Umsetzung nutzbar zu machen. Dabei geht es insbesondere um solche regionalen Kompetenzen, die außerhalb einer zu eng begrenzten Standortregion vorhanden sind und für den grenzüberschreitenden Gesamttraum von Bedeutung sein können. Eine bewusst breite Partizipation bietet die Chance zur Bildung einer „Kompetenzregion“, die den Planungsprozess mit technischen und nicht-technischen, raumbezogenen Kompetenzen kritisch-konstruktiv begleitet. Dies wiederum könnte zur Aufwertung der Region selbst über die Planung und Errichtung des Tiefenlagers hinaus führen.

Entsprechend ist in zwei Richtungen zu denken:

- a. Breite – auch räumlich definierte – Beteiligung bei der regionalen Entwicklungsstrategie, dem Monitoring und Kompensationsmaßnahmen, bei denen die größere grenzüberschreitende Region insgesamt (und nicht allein die sehr kleine Bevölkerungszahl der unmittelbaren Standortgemeinden) der primäre Nutznießer ist bzw. ihre Potenziale einbringen kann.
- b. Enger geführte Beteiligung dort, wo es um die Fragen der OFA und SKA und ihre Umsetzung geht. Die „Beruhigungswirkung“ auf den Standort der OFA sollte dabei nicht in einer Weise eingesetzt werden, die unnötig früh viele Interessierte aus der erweiterten Region mit möglicherweise geringerer faktischer Betroffenheit ausschließt.

Da das Wissen der weniger betroffenen Gemeinden und Bevölkerungsteile für das Gesamtvorhaben in spezifischer Weise nutzbar gemacht werden kann und der unmittelbaren Standortbevölkerung gleichwohl besondere Mitspracherechte eingeräumt werden können, ist ein regionaler Konsens wichtig, der auf eine „erweiterte Betrachtungsregion“ zu beziehen und durch ein „standortübergreifendes Regionalforum“ auszugestaltet ist. Beides müsste für die Umsetzung einer regionalen Entwicklungsstrategie eine spezifische Bedeutung erhalten. Dabei ist die territoriale Platzierung der aktuell präferierten Standortgebiete in der Nähe zur deutschen Grenze zu bedenken. Es ist richtig, dass der Schweizer Sachplan deutschen Akteuren dabei keine Aufgaben zuweisen kann. Insofern ist der Vorschlag z. T. überzeugend, dass den angrenzenden deutschen Landkreisen sowie den Planungs- bzw. Regionalverbänden eine besondere Rolle zugewiesen wird (siehe Aufgabenmatrix in BFE 2015: 6). Diese bei Maßnahmen und Projekten der regionalen Entwicklungsstrategie zusammen mit Standortkantonen „mitwirken“ zu lassen, wird als ausgesprochen wichtig erachtet. Gleiches gilt bei den Fragen für die Grundlagen des Monitorings.

Kritisch zu hinterfragen ist allerdings das Rollenverständnis, das im Konzeptpapier gegenüber den Regionalkonferenzen und Gemeinden für den weiteren Prozess der Partizipation in Etappe 3 zu Grunde gelegt wird. Sichtbar wird die eingeschränkte Rolle, die ihnen zugesprochen wird bei der Erläuterung von Konsultationsrechten. Was genau geschieht mit den Ergebnissen von Konsultationsprozessen? Der angebotene Informationsaustausch ist auf jeden Fall sinnvoll. Aber bereits die gleichzeitig verwendete Metapher „Abholen von Meinungen und Anliegen“ (BFE 2015: 7) weist tendenziell auf Kommunikationsprozesse in nur eine (!) Richtung hin, nicht jedoch auf dialogische Formen der Kommunikation und dialogische, verhandlungsorientierte Entscheidungsvorbereitung, die für hochwertige Formen der Partizipation besondere Bedeutung besitzt. Auch bei „Mitwirkung“, die von der Konsultation klar un-

terschieden wird (ebd.), ist zwar die Möglichkeit des „Einbringens von Bedürfnissen, Anliegen und Positionen“ angesprochen. Wie diese jedoch in die Entscheidungsvorbereitung von wem eingespeist werden, ist nicht geklärt. Wer fügt die Fäden zu einem Strang zusammen? Vieles deutet auf den Trägerverein hin. Oder sichert das BFE die Qualität, während Trägerverein und Regionalkonferenz nur ihre Stellungnahmen nach dem einfachen Mehrheitsmodus formulieren? Eine Präzisierung an dieser Stelle wäre in jedem Fall hilfreich.

In diesem Zusammenhang könnte auch dokumentiert werden, wieso bei der Überarbeitung des Dokuments die Rolle der Landkreise bei der Einengung der OFA und SKA von Mitwirkung auf Konsultation herabgestuft wurde. Die Mitwirkung von Landkreisen und Gemeinden könnte wichtige Hinweise für Handlungsalternativen ergeben und auch auf funktionale Zusammenhänge hinweisen, die gerade im Hinblick auf grenzüberschreitende Effekte und Alternativlösungen wichtigen Input versprechen. Die Übernahme von Prozessverantwortung für die einzelnen Aufgaben wird dadurch nicht berührt, der Beratungsprozess aber angereichert und so eine Vorbedingung für das Entstehen einer „Kompetenzregion“ mit lokalem Wissen gelegt.

Ebenso erscheint es so, dass das Verhältnis zwischen Trägerverein und Regionalkonferenz genauer geklärt werden muss. Der Trägerverein wird im Kern wesentlich durch die Standortgemeinden gebildet. Sein Vorstand hat zugleich qua Amt die Funktion der Leitungsgruppe der Regionalkonferenz, also erhebliche Steuerungspotenziale inne. Die Regionalkonferenz erfüllt hingegen Aufgaben „z. H.“ des Trägervereins. In ihr sind sehr unterschiedliche Mitgliederinteressen repräsentiert. In dem Konzept wird nicht hinreichend deutlich, wie das Verhältnis zwischen Trägerverein und Regionalkonferenzen konkret ausgestaltet werden soll. Es bleibt zum Beispiel unklar, wer wen binden kann sowie ob und inwieweit die Regionalkonferenz sich auch fallweise über andere Akteure, zum Beispiel auch den Trägerverein, mit guten Gründen hinwegsetzen kann.

4. Empfehlungen zur räumlichen Abgrenzung

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Herstellung eines regionalen Konsenses über die Errichtung eines Tiefenlagers und die Etablierung einer „Kompetenzregion“ nur dann ernsthaft erwartet werden kann, wenn alle relevanten Akteure eines näheren und weiteren Betroffenheitsraumes – auf schweizerischem und deutschem Staatsgebiet – ihre planungsrelevanten Informationsbedürfnisse, Bewertungen und Vorstellungen in einem fairen, vertrauensvollen Planungs- und Umsetzungsprozess artikulieren können. Die internationalen Erfahrungen mit der Standortplanung von Anlagen mit hohen Sicherheitsanforderungen zeigen

eindeutig, dass die Wahrscheinlichkeit einer lokalen und regionalen Konsensfindung mit der Qualität des Kommunikationsprozesses und der Wahrnehmung planungsprozeduraler Fairness steigt. Dem räumlichen Zuschnitt der in Etappe 3 erfolgenden Partizipation kommt vor diesem Hintergrund kaum zu unterschätzende Bedeutung zu.

Die ESchT stimmt der im Vorschlag des BFE konzipierten, auf nachweisbare „Betroffenheit“ abstellenden Abgrenzung der Standortregionen ausdrücklich zu und begegnet gleichzeitig pauschalen Abgrenzungsvorschlägen, die allein mit der euklidischen Distanz zum Eingriffsort operieren (wie zum Beispiel ein 30-km-Radius), skeptisch. Zugleich ist aber festzustellen, dass der vom BFE vorgelegte Ansatz in mehrfacher Hinsicht unzureichend ist.

Die ESchT empfiehlt vor diesem Hintergrund Folgendes:

- Kriterien zur Abgrenzung: Angeregt wird, neben den vom BFE genannten Aspekten infrastruktureller, topographischer Betroffenheit sowie regionalwirtschaftlicher Verflechtungen auch umweltbezogene Faktoren zu berücksichtigen. Wie oben bereits erwähnt, verweist die ESchT diesbezüglich auf ihre bisherigen Stellungnahmen. Danach sollte auch solche Gemeinden im Partizipationsprozess berücksichtigt werden, die innerhalb von maximal zu erwartenden schutzgutbezogenen Wirkungsräumen liegen.
- Abschichtungen der sachlichen Reichweite der Partizipation: Bei der Planung der Oberflächen- und Schachtkopfanlagen erscheint ein engerer Beteiligtenkreis gerechtfertigt. Die konsensuale Erarbeitung eines regionalen Entwicklungskonzepts sollte jedoch durch einen – sachlich begründeten – räumlich erweiterten Kreis von Akteuren vorgenommen werden. Dies gilt auch für die Aushandlung finanzieller Kompensationsleistungen. Vorgeschlagen wird hier eine Prozessverantwortung durch die Regionalkonferenzen. Die vom BFE vorgesehene Aufgabenverantwortung der Standortregionen und die nur mitwirkende Funktion der Regionalkonferenzen werden diesbezüglich als kritisch bewertet. Verwiesen sei an dieser Stelle auf den in der Stellungnahme der ESchT aus dem Jahr 2009 unterbreiteten Vorschlag eines standortübergreifenden Regionalforums, welches die explizit regionalen Belange der Planung eines Tiefenlagers thematisiert. Als deren Mitglieder könnten Repräsentanten der Kantone, des Regionalverbandes Hochrhein-Bodensee, der Landkreise sowie die Vorsitzenden der lokalen Partizipationsgremien und Vertreter von Fachbehörden auf beiden Seiten der Grenze fungieren.
- Eindeutigkeit und Operationalisierbarkeit der Kriterien: Die ESchT hat bereits in ihrer Stellungnahme aus dem Jahr 2009 darauf hingewiesen, dass die vom BFE vorgeschlagenen Kriterien zur Abgrenzung weiterer betroffener Gemeinden unscharf sind.

In ihrer derzeitigen Form sind sie mit aktuell verfügbaren Fachdaten nur bedingt anwendbar. Angeregt wird eine konzeptionelle Schärfung unter Einbeziehung von Experten aus Deutschland und der Schweiz.

- Kriterium der direkten Angrenzung: Nicht nachvollziehbar ist weiterhin das Kriterium „direkt angrenzend“ von Gemeinden zu solchen, die innerhalb der Planungssperimeter lokalisiert sind (siehe BFE 2015, S. 4) bei der Definition „weiterer betroffener Gemeinden“. So sieht der Entwurf des BFE vor, dass nur solche Gemeinden als „weitere Betroffene“ angesehen werden können, wenn sie den Tatbestand infrastruktureller, topographischer und regionalwirtschaftlicher Betroffenheit bzw. Verflechtung erfüllen und direkt angrenzend an Gemeinden des Planungssperimeters sind. Schon angesichts der historischen Zufälligkeit des räumlichen Zuschnitts von Gemeinden kann dies nicht zielführend sein. So können sich Siedlungsgebiete in räumlicher Nähe zu einer Gemeinde im Planungssperimeter befinden, ohne mit ihrem administrativen Gebiet angrenzend zu sein. Die ESchT hatte schon in ihrer Stellungnahme aus dem Jahr 2009 auf die konzeptionellen Defizite eines primär distanzbezogenen Verständnisses von Betroffenheit hingewiesen. Somit wird erneut empfohlen, „Betroffenheit“ allein mit Kriterien räumlich-funktionaler Wirkungen zu definieren. Damit können auch weiter entfernte Gemeinden als betroffen angesehen werden, wenn umweltbezogene, soziale oder wirtschaftliche Belange dies nachvollziehbar nahelegen.

Insgesamt ist festzuhalten, dass der Vorschlag des BFE zur räumlichen Dimension der Partizipation augenscheinlich auf einem primär technischen Verständnis von Betroffenheit basiert. Zu den Wirkungen eines Endlagers für radioaktive Abfälle müssen aber auch diffuse Ängste seitens der Bevölkerung, z. B. vor Schäden durch ionisierende Strahlung oder Wertverluste von Immobilien, sowie Bedenken in Bezug auf standörtliche Image- und Stigmatisierungseffekte gezählt werden. Auch diese Formen von „Betroffenheit“ legen es nahe, eine weitere räumliche Abgrenzung des Partizipationsraumes vorzunehmen.

Die ESchT regt an, dass von deutscher Seite ein konkreter Vorschlag ausgearbeitet wird, welche deutschen Gemeinden als potenziell betroffen bezeichnet werden können. Dazu ist es notwendig, eine ergänzende Expertise zu erstellen, die unter Nutzung des lokalen und regionalen Sachverständs (z. B. des Regionalverbands Hochrhein-Bodensee) möglichst mit Unterstützung des Landes Baden-Württemberg gefertigt werden sollte. Sachliche Grundlage eines solchen Vorschlags sollten die vom BFE genannten Kriterien sowie die von der ESchT darüber hinaus empfohlenen Abgrenzungsmodalitäten sein. Den umwelt- und regionalwirtschaftlichen Aspekten kommt dabei zentrale Bedeutung zu.

5. Beantwortung der Eingangsfragen

Vor dem Hintergrund der oben diskutierten Aspekte können die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) gestellten Fragen folgendermaßen beantwortet werden:

Frage 1: Ist das vorgestellte Konzept für eine breite Beteiligung der aus Sicht der ESchT betroffenen Bürger geeignet?

Das vom BFE vorgestellte Konzept ist aussagekräftig und transparent. Die Abgrenzung stellt – wie oben ausgeführt – auf Tatbestände der unmittelbaren standörtlichen Betroffenheit, auf solche der räumlichen Nähe sowie der wirkungsbezogenen Betroffenheit ab. Die Partizipation und ihre Mechanismen sind in Grundzügen nachvollziehbar und verständlich dargestellt. Insofern ist das Konzept des BFE grundsätzlich für eine breite Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern geeignet.

Schwieriger zu beantworten ist die Frage, in welchem Kreis eine solche Bürgerbeteiligung stattfinden sollte: Wie weiter oben dargestellt, ist der Kreis der betroffenen Bürgerinnen und Bürger aus Sicht der ESchT wesentlich größer als der Kreis, der sich ergibt, wenn man die im Konzept des BFE festgelegten Betroffenheitskriterien anlegt. Im Konzept ist zwar – wie oben ausgeführt – eine räumliche Abschichtung der Intensität der Partizipation in Abhängigkeit der Intensität der Betroffenheit vorgesehen, und eine solche, auf nachweisbare „Betroffenheit“ fokussierende Abgrenzung der Standortregionen ist durchaus zu begrüßen.

Allerdings ist vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen die räumliche Abgrenzung auch als unzureichend zu bezeichnen und sollte aus Sicht der ESchT wesentlich erweitert werden. Die ESchT regt deshalb an, dass von deutscher Seite ein konkreter Vorschlag ausgearbeitet wird, welche deutschen Gemeinden als potenziell betroffen bezeichnet werden können. Sachliche Grundlage eines solchen Vorschlags sollten die vom BFE genannten Kriterien sowie die von der ESchT darüber hinaus empfohlenen Abgrenzungsmodalitäten sein. Für eine Beteiligung in einem solchen von der ESchT als sinnvoll angesehenen, in der Sache aber noch zu definierenden Kreis von Betroffenen ist das Konzept bisher nicht geeignet.

Frage 2: Welche Auswirkungen könnte der Entwurf des BFE zur Neustrukturierung der Standortregionen auf die bestehende Beteiligung deutscher Gemeinden haben?

Laut Entwurf des BFE sollen die Standortregionen die Gemeinden umfassen, „die entweder durch ihre Geologie, durch oberirdische Bauten der künftigen geologischen Tiefenlager oder durch ihre Nähe zu den unmittelbar betroffenen Gemeinden sowie durch zusätzliche raumplanerische, wirtschaftliche oder soziale Gegebenheiten besonders betroffen sein können“ (BFE 2015: 2). Auffällig ist dabei, dass Umweltauswirkungen bzw. -gegebenheiten dabei offenbar entweder unter raumplanerische Gegebenheiten subsumiert werden oder überhaupt nicht berücksichtigt sind. Als unmittelbar betroffen gelten dabei

- die Standortgemeinden, d. h. die Gemeinden, unterhalb deren Gemeindegrenze ein geologisches Standortgebiet ganz oder teilweise liegt,
- die Gemeinden im Planungssperimeter, d. h. die Gemeinden, die ganz oder teilweise im Planungssperimeter liegen, wobei der Planungssperimeter den geografischen Raum bezeichnet, welcher durch die Ausdehnung des geologischen Standortgebiets unter Berücksichtigung von möglichen Anordnungen der benötigten Anlagen an der Oberfläche bestimmt ist.

Bei den Standortgemeinden und den Gemeinden im Planungssperimeter handelt es sich ausschließlich um schweizerische Gemeinden.

„Zusätzlich und in begründeten Fällen können weitere Gemeinden in der Schweiz und in Deutschland zu einer Standortregion gezählt werden, wenn sie direkt angrenzend an eine Gemeinde im Planungssperimeter liegen und weitere im Konzeptteil aufgeführte Kriterien [Infrastruktur, Topografie, Regionalwirtschaft] erfüllen.“ (BFE 2015: 3).

Durch diese Definition würde sich der Kreis der beteiligten deutschen Gemeinden erheblich verkleinern, und der Einfluss der deutschen Gemeinden bei den weiteren Entscheidungen würde sinken. Es ist fraglich, ob dies durch die Beteiligung der Landkreise und des Planungsverbands Hochrhein-Bodensee allein kompensiert werden könnte. Vor diesem Hintergrund hat eine Reihe von Gemeinden nach Angaben der Deutschen Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager (DKST) bereits den Wunsch geäußert, zusätzlich in die Gremien der regionalen Partizipation in Etappe 3 aufgenommen zu werden.

Frage 3: Kann der Kreis der weiteren betroffenen Gemeinden ohne Darstellung der Umweltauswirkungen in einem Umweltbericht anhand der drei angesetzten Kriterien (Infrastruktur, Topographie, Regionalwirtschaft) sinnvoll festgelegt werden?

Wie bereits oben dargestellt, vertritt die ESchT die Auffassung, dass die Aspekte Infrastruktur, Topographie und Regionalwirtschaft allein nicht geeignet sind, um eine nachvollziehbare und sachgerechte räumliche Abgrenzung von Betroffenheit auf beiden Seiten der Grenze zu gewährleisten. Die Darstellung der Umweltauswirkungen in einem Umweltbericht ist eine wichtige Grundlage zur Abgrenzung des Kreises der weiteren betroffenen Gemeinden. Die ESchT hat in ihren bisherigen Stellungnahmen betont, dass es notwendig ist, Umweltauswirkungen bei der Abgrenzung von Betroffenheit mit zu berücksichtigen. Danach sollten auch solche Gemeinden im Partizipationsprozess berücksichtigt werden, die innerhalb von maximal zu erwartenden schutzgutbezogenen Wirkungsräumen liegen.

Auch in früheren Stellungnahmen hat die ESchT vor den negativen Folgen einer zu engen, technisch basierten Abgrenzung des Kreises der Betroffenheit gewarnt und die Abgrenzung von „Betrachtungsregionen“ bzw. (wie oben formuliert) „Möglichkeitsräumen“ angemahnt – Möglichkeitsräume, in denen konventionelle und radiologische Umweltauswirkungen heute nicht auszuschließen sind. Diese sind insbesondere auch dann von Bedeutung, wenn es um die Erarbeitung und Umsetzung einer grenzüberschreitenden regionalen Entwicklungsstrategie geht. Angeregt wird deshalb, neben den vom BFE genannten Aspekten infrastruktureller, topographischer Betroffenheit sowie regionalwirtschaftlicher Verflechtungen auch umweltbezogene Faktoren zu berücksichtigen.

Frage 4: Sieht die ESchT einen Zusammenhang zwischen den im Rahmen einer SUP im Umweltbericht darzustellenden Umweltauswirkungen und dem aus Sicht der ESchT notwendigen Betroffenheitsbereich?

Diese Frage ist eindeutig mit „Ja“ zu beantworten. Die Umweltauswirkungen sollten als neues Kriterium bei der Festlegung des Kreises der weiteren betroffenen Gemeinden verwendet werden. Die ESchT regt an, dass von deutscher Seite ein konkreter Vorschlag ausgearbeitet wird, welche deutschen Gemeinden – u. a. unter Zugrundelegung von umweltbezogenen Kriterien – als potenziell betroffen bezeichnet werden können. Dazu sollte eine entsprechende Expertise unter Nutzung lokalen und regionalen Sachverständigen erstellt werden. Sachliche Grundlage eines solchen Vorschlags könnten durchaus die vom BFE genannten Kriterien sowie die von der ESchT darüber hinaus empfohlenen Abgrenzungsmodalitäten sein. Den umwelt- und regionalwirtschaftlichen Aspekten kommt dabei zentrale Bedeutung zu.

Auch die Aufgabenabschichtung sollte bei der Partizipation beachtet werden. Es empfiehlt sich deshalb, zwei unterschiedliche Betroffenheits- bzw. Betrachtungsräume auf deutscher Seite zu identifizieren: (1) einen unmittelbaren Betroffenheitsraum, in dem Fragen der Platzierung und Ausgestaltung der OFA und SKA anstehen; hierbei sollten vor allem Kriterien der Infrastruktur, der Topographie und der Umweltauswirkungen angewendet werden; und (2) einen weiteren Betroffenheitsraum, in dem u. a. Fragen der regionalen Entwicklungsstrategie, des Monitorings und der Abgeltung anstehen; hierbei käme den Kriterien Regionalwirtschaft und Umweltauswirkungen eine besondere Bedeutung zu.

6. Literatur

- BFE 2011: Sachplan geologische Tiefenlager. Konzept regionale Partizipation: Grundlagen und Umsetzung in Etappe 1 und 2, Bern, 17. Februar 2011, 32 Seiten
- BFE 2015: Sachplan geologische Tiefenlager. Konzept Anpassung und Aufgaben der Standortregionen in Etappe 3, 3. Entwurf, Bern, 7. Juli 2015, 18 Seiten
- DKST 2015: Stellungnahme zur Diskussion um die Anpassung Standortregionen für Etappe 3 in der UG Zusammenarbeit sowie zum hierzu vorgelegten Konzept des BFE, Waldshut, 17. Juni 2015
- ESchT 2009: Stellungnahme der ESchT zum „Sachplan geologische Tiefenlager – Kriterien zur Definition der ‚weiteren betroffenen Gemeinden‘“ (Entwurf in der Fassung vom 7. Oktober 2009). Zusammenfassende Empfehlungen, Oktober 2009
- ESchT 2011: Stellungnahme der ESchT zum Abschluss der ersten Etappe des Schweizer Standortauswahlverfahrens für ein geologisches Tiefenlager – Anforderungen an Etappe 2, Mai 2011
- ESchT 2014: Stellungnahme der ESchT zu den Planungsstudien der Nagra für die Oberflächenanlage eines geologischen Tiefenlagers, Juli 2014
- PLANVAL 2014: Aufbau der regionalen Partizipation im Sachplanverfahren zur Standortsuche von geologischen Tiefenlagern. Umsetzung und Erfahrungen, Bern, 29. Januar 2014, 78 Seiten