



Stellungnahme der ESchT zur ersten Etappe des Schweizer Standort- auswahlverfahren für ein geologisches Tiefenlager

Teil I: Nicht-technische Aspekte

Partizipation und Standortdefinition, bisherige Planungen bei raumordnerischen und sozio- ökonomischen Auswirkungen

Autoren:

R. Barth
Dr. P. Hocke-Bergler
Dr. J.-D. Eckhardt
G. Enste
Prof. Dr. K.-H. Lux
Dr. J. Mönig
Prof. Dr. Dr. B. Müller
Prof. Dr. O. Renn
Prof. Dr. R. Watzel

Leitung:

Dr. W. Hund (BfS)

November 2009

Expertengruppe Schweizer Tiefenlager

Im Juni 2006 hat das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) die deutsche „Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager“ (ESchT) einberufen. Die Expertengruppe soll Fragen des BMU 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) mbH
Hr. Karsten Bruns-Schüler
Schwertnergasse 1
50667 Köln
Karsten.brunschueler@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 und Reaktorsicherheit (BMU) erstellt worden.
Der Bericht kann unter Quellenangabe zitiert und auszugsweise reproduziert werden.



Stellungnahme der ESchT zur ersten Etappe des Schweizer Standortauswahlverfahren für ein geologisches Tiefenlager – Teil I: Nicht-technische Aspekte

I. Einleitung und allgemeine Erwägungen

Am 09.11.2008 hat das Schweizer Bundesamt für Energie (BFE) Standortregionen bekannt gegeben, die von der Nagra gemäß den Festlegungen im Sachplan Geologische Tiefenlager (SGT 08a) aufgrund der geologischen Eignung vorgeschlagen wurden. Insgesamt wurden von der Nagra sechs Regionen als potenziell geeignet für den Bau von Tiefenlagern für radioaktive Abfälle ermittelt, wobei drei Regionen sowohl für die Errichtung eines Tiefenlagers für hochradioaktive als auch für die Errichtung eines Tiefenlagers für schwachradioaktive und langlebige alphanukleare Abfälle in Frage kommen. Von den insgesamt sechs Regionen liegen vier in unmittelbarer Grenznähe zu Deutschland.

Raumordnerische Aspekte sowie Fragen zur Partizipation, die vor allem in den nachfolgenden Etappen des Sachplanverfahrens eine gewichtige Rolle spielen werden, für die aber bereits jetzt wichtige Festlegungen getroffen werden, sind Gegenstand dieses Papiers. Dazu gehören Fragen der Betroffenheit und der Festlegung der Standortregionen, der Partizipation und des Konfliktmanagements sowie des Rechtsschutzes. Die Ausführungen zu Rechtsfragen in den bisherigen Stellungnahmen der ESchT (ESchT 07, 08a, 08b) gelten unvermindert fort.

Die vorliegende Stellungnahme fasst die Ergebnisse der Bewertung der bisher vorliegenden Ergebnisse zur ersten Etappe des Schweizer Standortauswahlverfahrens durch die deutsche Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager (ESchT) zusammen. Bei der Auswahl der möglichen Standortregionen standen sicherheitstechnische und geowissenschaftliche Fragestellungen im Vordergrund, auf die im Rahmen des zweiten Teils der Stellungnahme, deren Veröffentlichung für Januar 2010 geplant ist, ausführlich eingegangen wird. Dies betrifft insbesondere Fragen der Abfallzuordnung und -menge, das Sicherheits- und Endlagerkonzept, die Quantifizierung der Kriterien und Umsetzung der Bewertungsmaßstäbe sowie die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Einengungsprozedur auf die vorgeschlagenen sechs Standortregionen.

Gegenstand dieses ersten Teils der Stellungnahme ist insbesondere:

1. Entwurf des BFE für den Leitfaden regionale Partizipation vom Mai 2009 (BFE 09b)
2. Leitfaden Aufbau regionale Partizipation vom 21.10.09 (BFE 09d)
3. Vorschlag Kriterien zur Definition Kriterien zur Definition der „weiteren betroffenen Gemeinden“ vom 7.10.2009 (BFE 09c)

Die ESchT orientiert sich in ihrer Stellungnahme daran, ob die Konzepte, die bisher zur Detailierung oder Umsetzung des Sachplans vorgelegt wurden, und die konkreten Umsetzungsvorschläge geeignet sind, die nachfolgend formulierten Zielvorstellungen zu erreichen:

- Alle relevanten technischen, ökologischen, planerischen, wirtschaftlichen und sozialen Aspekte sollen detailliert dargestellt und sorgfältig geprüft werden. Dort, wo es notwendig ist, soll das Vorhaben derart angepasst werden, dass negative Auswirkungen kurz-, mittel- und langfristig so gering wie möglich sind.
- Die Umsetzung des Sachplanverfahrens und die Durchführung der Beteiligungsinstrumente sollen in einer Weise berücksichtigt werden, dass die regionale Bevölkerung Vertrauen in das Verfahren entwickeln kann. Dazu soll sichergestellt werden, dass alle wichtigen Anliegen die Chance haben, aufgenommen zu werden, und eine sachgerechte Prüfung der Entscheidungsgrundlagen erfolgen kann.
- Durch die Gestaltung des Vorhabens, flankierende planerische Maßnahmen und regionale Entwicklungskonzepte soll sichergestellt werden, dass möglichen negativen sozialen Folgen für die Region proaktiv vorgebaut werden kann und neue Entwicklungsperspektiven aufgezeigt werden können.

Diese Ziele sollten sowohl auf der Schweizer als auch der deutschen Seite erreichbar sein.

II. Kriterien zur Definition der „weiteren betroffenen Gemeinden“

II.1 Zur Abgrenzung von Standortregionen – Plädoyer für die Unterscheidung unterschiedlicher Arten von Betroffenheit

Gemäß dem Konzeptteil des Sachplans geologische Tiefenlager (SGT 08a, im Folgenden „Sachplan“ genannt) wird die sog. „Standortregion“, in der Prozesse der regionalen Partizipation aufgebaut werden sollen, die also privilegierte Mitwirkungsrechte bei der regionalen Partizipation erhält, durch die Standortgemeinden und die Gemeinden gebildet, die im sog. „Planungs-

perimeter“ liegen. Dabei handelt es sich ausschließlich um Schweizer Gemeinden, denn der Planungssperimeter bezeichnet gemäß *Sachplan* den „geographischen Raum“, „welcher durch die Ausdehnung des geologischen Standortgebiets unter Berücksichtigung von möglichen Anordnungen der benötigten Anlagen an der Oberfläche festgelegt wird“ (SGT 08a, S. 23).

Außerdem – und hier wird es für die deutsche Seite interessant – können „ausserhalb des Planungssperimeters liegende Gemeinden (...) zusätzlich zur Standortregion gezählt werden, wenn eine besondere Betroffenheit gegeben ist. In begründeten Fällen können deshalb weitere Gemeinden zur Standortregion gezählt werden, wenn sie direkt angrenzend zu den Gemeinden im Planungssperimeter liegen und

- durch den lokalen Baustellenverkehr, den lokalen Anlieferungsverkehr und weitere Infrastrukturbauten wie Umladestationen etc. betroffen sind oder
- aus dem Blickwinkel der natürlich vorhandenen räumlichen Abgrenzungen wie Höhenzüge oder Gewässer zur näheren Region gezählt werden oder
- regionalwirtschaftlich stark mit den Standortgemeinden verbunden sind, bspw. durch Labelprodukte, wichtige touristische Attraktionspunkte etc.“ (SGT 08a, S. 41f)

Die ESchT hatte sich bereits in ihrer Stellungnahme zum Konzeptteil des Sachplans mit dieser Formulierung kritisch auseinander gesetzt (ESchT 08b). Sie ging aber davon aus, dass bei der Konkretisierung der „weiteren betroffenen Gemeinden“ eine flexible Handhabung seitens der Schweiz erfolgen würde, soweit dies aufgrund einer vergleichbaren Betroffenheit sachlich geboten ist. Dies hätte bedeutet, dass bei der Abgrenzung der Standortregion – auch über die direkt an die Gemeinden im Planungssperimeter angrenzenden Gemeinden hinaus – ggf. solche Gemeinden mit einbezogen werden. Diese Hoffnung hat sich mit dem vorliegenden Entwurf der „Kriterien zur Definition der ‚weiteren betroffenen Gemeinden‘“ nicht erfüllt, denn dort ist nun formuliert, dass „zusätzlich und in begründeten Fällen (...) 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 erfüllen“ (BFE 09c, S. 2: Entwurf „Kriterien zur Definition der ‚weiteren betroffenen Gemeinden‘“ vom 07.10.2009, im Folgenden „*Entwurf*“ genannt). Dies betrifft – bezogen auf Deutschland – somit maximal deutsche Grenzgemeinden.

Im vorliegenden *Entwurf* werden die Kriterien zur Definition der „weiteren betroffenen Gemeinden“ und damit zur Abgrenzung einer Standortregion dargestellt. Durch die Anwendung der Kriterien „Infrastruktur“, „Topographie“ und „Regionalwirtschaft“ (siehe die Ausführungen hierzu weiter unten) sollen weitere betroffene Gemeinden identifiziert werden. Im *Entwurf* wird darauf

hingewiesen, dass das BFE Vorschläge für die Standortregionen erarbeitet und danach die „Standortkantone und Nachbarstaaten (...) die Aufnahme weiterer Gemeinden begründet beantragen“ können (BFE 09c, S. 2). Allerdings wird nicht geklärt, ob diese Gemeinden ebenfalls direkt an die Gemeinden im Planungssperimeter angrenzen müssen oder ob es sich bei der Formulierung um eine generelle Öffnungsklausel für die Abgrenzung einer Standortregion handelt. Zudem gibt es für die Aufnahme dieser Gemeinden weder klare Kriterien noch ein transparentes und systematisches Verfahren. Eine weitere Anpassung der Festlegung der Standortregion wird zudem für Etappe 2 in Aussicht gestellt, in der die konkreten Standorte für die Oberflächenanlagen bezeichnet werden, durch die – so der *Entwurf* weiter – „sich die Betroffenheit von Gemeinden innerhalb der Standortregionen verändern“ kann (BFE 09c, S. 2). Wie dies geschehen soll, wird jedoch nicht ausgeführt.

Sachplan und *Entwurf* gehen davon aus, dass durch die Definition einer Standortregion die Betroffenheit der Gemeinden und der Bevölkerung durch ein Tiefenlager in ihrer räumlichen Ausprägung erfasst und abgebildet wird. Im *Sachplan* (SGT 08a, S. 29) wird formuliert, maßgebend für die Berechtigung zur Mitwirkung an der regionalen Partizipation sei die Betroffenheit der Gemeinden. Und im *Entwurf* wird festgestellt, betroffen im Sinne des Konzeptteils seien „politische Gemeinden, welche von sozioökonomischen, raumplanungs- und umweltrelevanten Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers betroffen sind oder sein können“ (BFE 09c, S. 2). Allerdings besteht hier nach Auffassung der ESchT sowohl unter regionalwirtschaftlichen als auch unter ökologischen Aspekten derzeit eine Lücke im Konzept des Sachplanverfahrens: Wie bisher vorgesehen, sollen die Standortregionen allein solche „weiteren betroffenen Gemeinden“ umfassen, die direkt an die Gemeinden im Planungssperimeter angrenzen. Die – zunächst nicht auszuschließende – mögliche Betroffenheit weiterer Gemeinden außerhalb einer definierten Standortregion soll jedoch nicht einmal geprüft werden.

Problematisch am vorgelegten *Entwurf* ist, dass dessen Systematik aufgrund der engen räumlichen Abgrenzung der Standortregion weitere mögliche, im eigentlichen Sinne regionale Wirkungen und damit auch Betroffenheiten, die über die enge Standortregion hinausgehen, nicht bzw. nur sehr bedingt berücksichtigt, obwohl das Kriterium „Regionalwirtschaft“ solche Wirkungen (z.B. für Labelprodukte, den Tourismus oder den Arbeitsmarkt) explizit anspricht. Mögliche sozio-ökonomische Wirkungen allein in der stark „lokal“ definierten Standortregion zu erfassen und die raumplanerischen Untersuchungen in Etappe 2 des Sachplanverfahrens allein hier durchzuführen (und nur im Ausnahmefall Erweiterungen zuzulassen), ist weder fachlich sinnvoll (Ausblendung funktionaler Zusammenhänge) noch verfahrensmäßig (mangelnde Transparenz) vertretbar.

Deshalb schlägt die ESchT vor, neben der Standortregion eine zweite Form von Betroffenheitsraum einzuführen, welche die „Betroffenheit im weiteren Sinne“ räumlich abbildet. Hinweise darauf, dass eine solche Unterscheidung auch aus Schweizer Sicht sinnvoll sein könnte, gibt es im vorliegenden *Entwurf*. Dort wird ausgeführt, dass Standortgemeinden, Gemeinden im Planungssperimeter und die weiteren betroffenen Gemeinden gemäß *Entwurf* (BFE 09c, S. 2) als „unmittelbar betroffen“ gelten. Demgegenüber erhalten außerhalb einer Standortregion liegende Gemeinden keine privilegierten Mitwirkungsrechte, können aber ihre Interessen auf unterschiedlichen Wegen in das Sachplanverfahren einbringen, z.B. indirekt über die in der regionalen Partizipation vertretenen regionalen Planungsverbände oder über die in den Gremien des Sachplanverfahrens vertretenen Landkreise sowie direkt durch das Einbringen von Stellungnahmen bei der formellen Anhörung (BFE 09c, S. 3). Dies ist aus Sicht der ESchT nicht ausreichend.

Fasst man vor diesem Hintergrund eine Standortregion im Sinne der „unmittelbaren Betroffenheit“ ausschließlich als die Region auf, in der Auswirkungen der oberirdischen baulichen Anlagen des Tiefenlagers und von deren Erschließung – und damit entsprechende Betroffenheiten von Gemeinden – erwartet werden, dann kann die Systematik des *Entwurfs* grundsätzlich akzeptiert werden. Es wird für erforderlich angesehen und begrüßt, dass sie auf Schweizer wie auch auf deutscher Seite gleichermaßen angewendet werden soll. Standortregionen in dieser durch den Bundesratsbeschluss vorgegebenen und im *Entwurf* konkretisierten engen Definition (Standortgemeinden, Gemeinden im Planungssperimeter von weiteren 5 km, ggf. weitere direkt angrenzende Gemeinden) werden jedoch nur jeweils relativ kleine Räume umfassen. Die besondere Berücksichtigung der in diesen Gebieten liegenden Gemeinden im Sachplanverfahren durch Schaffung der lokalen Partizipationsgremien ist gerechtfertigt; über Lage und Beschaffenheit eines möglichen Lagers und der oberirdischen Erschließung ist dort zu diskutieren. Mögliche konventionelle Wirkungen, die über die grundsätzlich im Vordergrund stehenden Sicherheitsfragen hinausreichen und die hier in Betracht kommen, sind z.B. die Flächeninanspruchnahme, Planungseinschränkungen, sowie Belastungen durch Transport und Verkehr (Lärm, Luftschadstoffe u.a.m.).

Gleichzeitig legt die ESchT Wert auf die Feststellung, dass die „Betroffenheit im weiteren Sinne“, d.h. die Betroffenheit über die Standortregion hinaus, größere Aufmerksamkeit im Sachplanverfahren erhalten sollte. Im folgenden Abschnitt wird dies näher ausgeführt.

II.2 Zur Erfassung von Betroffenheit – Plädoyer für die Festlegung einer Betroffenheitsregion

Betroffenheit ergibt sich durch Auswirkungen. Sie entsteht dann, wenn räumlich funktionale Verflechtungen zwischen dem Standort einer Maßnahme (z.B. des Tiefenlagers) und einem anderen Standort bzw. einer anderen Gemeinde vorhanden sind. Räumlich funktionale Verflechtungen, d.h. in diesem Zusammenhang Interaktionsbeziehungen zwischen Gemeinden, sind ein entscheidendes Kriterium zur Bildung bzw. Abgrenzung von Regionen. Sie finden ihre Ausprägung z.B. in wirtschaftlichen Zuliefer- und Abnehmerbeziehungen, im Berufspendeln, im Einkaufen oder bei der Nutzung von Infrastruktureinrichtungen und Institutionen, wenn Gemeindegrenzen überschritten werden. Wirtschaftsregionen mit regionalen Wirtschaftskreisläufen, Arbeitsmarktregionen, Verflechtungsbereiche von „Zentralen Orten“, die Versorgungs- und Entwicklungsfunktionen für ihr Umland (z.B. hinsichtlich Schulen und Gesundheitseinrichtungen) haben, oder Einzugs- und Zuständigkeitsbereiche von Infrastruktureinrichtungen und Institutionen sind Beispiele für die räumliche Ausprägung funktionaler Verflechtungen.

Daneben sind hier zwei weitere Aspekte zu betrachten: Erstens geht es um die Frage, wer bzw. welche Gemeinde durch ein Tiefenlager besondere Lasten zu tragen hat. Zweitens kann es um die Berücksichtigung potenzieller positiver Effekte gehen.

Im ersten Fall spielen Verflechtungen eine wichtige Rolle. Als Lasten sind zum Beispiel zu nennen: Verkehrsprobleme, soziale Spannungen, verstärkte Polizeipräsenz, Imageverluste, Eigentumswertverluste, Verluste des Werts von landwirtschaftlichen Produkten, befürchtete Umwelt- und Gesundheitsschäden, Auswirkungen auf den Tourismus. Ein Weg zur Verbreitung von Lasten im Raum sind die o.g. Standardverflechtungen. Je mehr Menschen durch Arbeiten, Einkaufen, Infrastrukturnutzung oder Besuche bei Institutionen in die Nähe des Standortes eines Tiefenlagers kommen, desto stärker fühlen sie sich betroffen und desto eher sind die Gemeinden, aus denen sie kommen, ebenfalls Lastenträger. Eine Besonderheit liegt beim Imageverlust vor. Hier ist entscheidend, welcher Raum in der Öffentlichkeit mit einem Tiefenlager in Verbindung gebracht wird. Dies kann sehr unterschiedlich sein und hängt von vielen Faktoren ab. Ein anderer Weg zur Verbreitung von Lasten im Raum können naturräumliche Verflechtungen sein, etwa die vorherrschende Windrichtung oder die Fließrichtung von Gewässern. Sie spielen aber hier – wenn überhaupt – nur eine untergeordnete Rolle.

Im zweiten Fall, der bei der Abgrenzung von Regionen relevant sein kann, geht es um mögliche positive Wirkungen eines Tiefenlagers. Arbeitsplatzeffekte, Einkommenseffekte, Steuereinnahmen und Umsatzsteigerungen können sich über Verflechtungen im Raum verbreiten. Insofern spielen auch diese Aspekte bei der Abgrenzung von Betroffenheitsregionen eine Rolle.

Im konkreten Fall ist davon auszugehen, dass sich Betroffenheit in der Regel überall dort ergibt, wo Auswirkungen eines Tiefenlagers festgestellt (oder befürchtet) werden. Auswirkungen können aber – das zeigen die obigen Ausführungen – sehr unterschiedlich große Räume betreffen, d.h. sehr unterschiedliche Reichweiten haben (siehe auch der in der AG Raumplanung verwendete Begriff der „variablen Geometrie“). Eine schematische Abgrenzung, wie sie im *Sachplan* bzw. im *Entwurf* angestrebt wird, kann daher kaum zweckmäßig sein und ist abzulehnen. Bereits in Stellungnahmen zum Entwurf des Sachplans wurden von vielen Beteiligten – so auch von der ESchT (ESchT 08b) – Vorbehalte gegenüber der Identifikation von Betroffenheit und der damit verbundenen Definition der Standortregionen geäußert (SGT 08b, S. 31ff). Der Kanton Schaffhausen beantragte – nicht minder pragmatisch – zum Beispiel, Standortregionen anhand eines Radius von 30 km um den möglichen Standort eines Tiefenlagers zu definieren und benachbarte Agglomerationen mit hoher Bevölkerungsdichte, auch aus dem Ausland, zwingend in den Regionenbegriff einzubeziehen (KSH 07).

Vor diesem Hintergrund sollten nach Auffassung der ESchT räumlich-funktionale Aspekte bei der Feststellung von „Betroffenheit“ von Gemeinden deutlich an Gewicht gegenüber den gegenwärtig im Vordergrund stehenden normativen und primär distanzbezogenen Kriterien gewinnen. Da die verschiedenen Standortregionen in der Nordschweiz in enger räumlicher Nähe zueinander liegen, kommt es bei einer Ausweitung der jeweiligen Betrachtungsgebiete bei mehreren erweiterten Regionen zu räumlichen Überlappungen. Daher empfiehlt sich eine die einzelnen Standorte übergreifende Betrachtung der Auswirkungen eines Tiefenlagers und Betroffenheit von Gemeinden in einer gemeinsamen, grenzüberschreitenden „Betrachtungsregion“, etwa in Anlehnung an bereits bestehende Ansätze grenzüberschreitender regionaler Zusammenarbeit. Raumplanerische, sozio-ökonomische und bestimmte ökologische Wirkungen sollten für diesen Untersuchungsraum betrachtet werden. Dabei sollte im Rahmen eines transparenten Verfahrens herausgearbeitet werden, ob und welche weiteren Gemeinden über die jetzt definierten Gemeinden der Standortregion hinaus vom geplanten Tiefenlager betroffen sind.

Die Betrachtungsregion könnte anhand eines weiteren Perimeters – etwa analog zu dem in der Schweiz durchaus gebräuchlichen „Betrachtungssperimeter“ – festgelegt werden. Innerhalb dieses Perimeters sollten die potenziellen regionalen Auswirkungen des Tiefenlagers und damit eine mögliche „Betroffenheit im weiteren Sinne“ betrachtet bzw. analysiert werden. Die Einführung des Betrachtungssperimeters würde den Planungssperimeter – verstanden im Sinne eines „Projektperimeters“, primär bezogen auf die oberirdischen Anlagen und die Zufahrtswege des Tiefenlagers – erweitern. Der Betrachtungssperimeter sollte nicht zu eng bemessen sein und könnte sich grundsätzlich an den Größenordnungen, wie sie vom Kanton Schaffhausen vorgeschlagen wurden, orientieren. Auf deutscher Seite wären damit der überwiegende Teile der Re-

gion Hochrhein-Bodensee und der südliche Teil der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg potenziell betroffen.

Würde innerhalb der Betrachtungsregion – was zu erwarten ist – eine Betroffenheit von Gemeinden und Bevölkerung auf Basis vorab festgelegter Kriterien festgestellt, so sollte eine über die Standortregion hinausreichende „Betroffenheitsregion“ festgelegt werden. Die Analysen und Bewertungen innerhalb der Betrachtungsregion und damit die Festlegung der Betroffenheitsregion sollten in erster Linie auf der „regionalen Ebene“, also überörtlich und über die einzelnen Standortgrenzen hinaus, auf deutscher Seite somit von den Landkreisen bzw. dem Regionalverband, auf Schweizer Seite den Kantonen, durchgeführt werden. Dafür spricht zum einen, dass die regionale Betroffenheit auch tatsächlich auf der regionalen Ebene erfasst und bewertet würde. Zum anderen könnte dadurch die Anzahl der Akteure auf ein überschaubares Maß beschränkt bleiben.

II.3 Konsequenzen für die regionale Partizipation

Die oben genannte Lücke in der Ausgestaltung des Sachplanverfahrens ist von gravierender Bedeutung für das von der Schweiz vorgeschlagene Beteiligungskonzept, da so weder alle auf der Zielebene angesprochenen Betroffenheiten erfasst werden können noch garantiert werden kann, dass alle tatsächlich Betroffenen bzw. ihre Repräsentanten direkt in den Partizipationsprozess einbezogen werden. Die ESchT schlägt vor, den Widerspruch zwischen Zielsetzung des Sachplans und seiner die Zielerreichung ausschließenden Umsetzungsform in den aus deutscher Sicht zwar überörtlich, aber dennoch eher lokal definierten Partizipationsgremien zu beheben.

Von Bedeutung ist es dabei, Wege zu finden, wie Akteure der Betroffenheitsregion sich in den Diskurs über lokale Grenzen hinausreichende Aspekte einbringen können. Ggf. könnte dies durch eine Öffnung bzw. Erweiterung der Partizipationsprozesse und Gremien der regionalen Partizipation innerhalb der Standortregion geschehen. Es wäre aber auch denkbar, Akteuren der Betroffenheitsregion erst zu einem späteren Zeitpunkt privilegierte Mitwirkungsrechte einzuräumen, nämlich dann, wenn es nicht nur um die oberirdischen Anlagen und Zufahrtswege, sondern um die regionalen Perspektiven im Zusammenhang mit dem geplanten Tiefenlager geht, aus denen sich auch die Betroffenheit ableitet. Partizipationsgremien sollten nicht einfach vergrößert werden, etwa durch die Einbeziehung einer Vielzahl weiterer Gemeinden. Im Gegenteil sollten sie zunächst im Wesentlichen so eingerichtet werden, wie von der Schweiz vorgeschlagen, um die tatsächlichen Umsetzungsoptionen eines Tiefenlagers innerhalb der (engeren) Standortregion und ihre lokalen Folgen dort zu diskutieren, wo unmittelbare Folgen vor-

handen sind. Gleichzeitig muss aber die Betrachtung übergreifender Aspekte der Betroffenheit in der jeweiligen Betrachtungsregion ermöglicht werden, wobei es sich anbieten kann, bei sehr nahe beieinander liegenden potenziellen Standorten lediglich eine Betrachtungsregion für diese Standorte festzulegen. Zugleich müssten auch entsprechende Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden.

Als eine Lösungsmöglichkeit schlägt die ESchT die Einrichtung eines zusätzlichen standortübergreifenden Regionalforums (oder einer vergleichbaren Struktur) vor. Mögliche Mitglieder könnten z.B. Repräsentanten der Kantone, anderer betroffener Planungsträger¹, der Regionalverband Hochrhein-Bodensee, die Landkreise, die Vorsitzenden der lokalen Partizipationsgremien und Vertreter von Fachbehörden sowie weitere Vertreter regionaler organisierter Interessen auf beiden Seiten der Grenze sein. Die zentrale Aufgabe einer solchen Einrichtung sollte die koordinierte Diskussion der über die „lokale“ Ebene der Standortregion hinausreichenden regionalen Aspekte sein. Hierzu gehören z.B. die Definition der Ziele und Anforderungen an die gutachterliche Untersuchung sozio-ökonomischer Wirkungen und die Identifikation möglicherweise gleichwertig betroffener Kommunen, die je nach Ergebnis der Untersuchungen Zugang zu den lokalen Partizipationsgremien erhalten sollten. Auch das Zusammenführen von Erkenntnissen aus der lokalen Partizipation, die über den Standort hinaus Bedeutung haben können, wäre so sehr gut möglich. Weitere Aufgaben könnten in späteren Phasen des Sachplanverfahrens die Diskussion von Präventionsmaßnahmen gegenüber unerwünschten sozialen Folgen und von Konzepten zur Regionalentwicklung sein. Im Wesentlichen könnte die Arbeit des Forums dann darauf ausgerichtet sein, diese übergreifenden Wissensbildungs- und Koordinationsprozesse durchzuführen und Empfehlungen an den Ausschuss der Kantone zu formulieren.

II.4 Zu den Kriterien zur Definition der „weiteren betroffenen Gemeinden“

II.4.1 Grundsätzliche Aspekte

Im *Entwurf* sind unscharfe Begrifflichkeiten und Formulierungen enthalten. Dies wiegt umso schwerer, als diese als Grundlage für die konkrete räumliche Abgrenzung von Standortregionen, d.h. Betroffenheiten und Mitwirkungsmöglichkeiten an den Prozessen der regionalen Partizipation, verwendet werden. Im Folgenden werden solche Begriffe kurz behandelt.

¹ Hiermit sind öffentliche Einrichtungen gemeint, denen in der Schweiz oder in Deutschland Planungskompetenzen zugewiesen sind, soweit deren Zuständigkeit durch die Errichtung und Betrieb des Lagers mehr als unerheblich betroffen sein kann (z.B. Regionalplanung, Zuständigkeiten für spezifische Infrastrukturen wie Straßen oder Belange wie Natur- oder Wasserschutz, Bauleitplanung etc.).

Direkte und unmittelbare Betroffenheit: Diese Formulierung wird im *Entwurf* (BFE 09c, S. 4) verwendet, ohne dass eindeutig geklärt wird, was unter einer direkten und unmittelbaren Betroffenheit verstanden wird und was sie von einer indirekten und mittelbaren Betroffenheit unterscheidet. Außerdem ist kaum nachvollziehbar, welchen Bezug das Kriterium Topographie zu einer direkten und unmittelbaren Betroffenheit einer Gemeinde und ihrer Bevölkerung aufweisen soll.

Schwer nachvollziehbar ist, dass Betroffenheit im *Entwurf* normativ an einem sehr engen Planungssperimeter (5 km) und maximal darüber hinaus den Nachbargemeinden festgemacht wird. Räumliche Nähe – wie auch immer diese definiert wird – eignet sich nur bedingt, um abzugrenzen, wann jemand von einer Maßnahme betroffen ist.

Ein Einwohner einer Standortgemeinde bzw. einer Standortregion kann zum Beispiel durch den entstehenden Verkehr von der Maßnahme direkt und unmittelbar betroffen sein. Ebenso kann aber auch ein in großer Entfernung weit außerhalb der Standortregion lebender Eigentümer direkt und unmittelbar betroffen sein, wenn durch die Maßnahme die Bodenpreise in seiner Gemeinde sinken und dadurch seine Immobilie an Wert verliert. Genauso entsteht eine unmittelbare und direkte Betroffenheit außerhalb der im Sachplan definierten Standortregion, wenn ein Hotel in großer Entfernung vom Standort des Tiefenlagers dadurch Gäste verliert, dass der Ort infolge der Maßnahme von bestimmten Gruppen gemieden wird oder der Tourismus allgemein zurückgeht.

Distanzen eignen sich auch hinsichtlich von Arbeitsplatz- und den damit zusammenhängenden Multiplikatoreffekten nicht zur Abschätzung von direkter und unmittelbarer Betroffenheit, denn auch zukünftige Beschäftigte eines Endlagers, die aus weiter entfernten Gemeinden einpendeln, bedingen Betroffenheit. Ein Endlager wird Einfluss auf den regionalen Arbeitsmarkt – und damit über den engen Bereich der durch den Sachplan definierten Standortregion hinaus – haben und gegebenenfalls zusätzlich die Kaufkraft fördern. Dies zeigt die Problematik einer Abgrenzung von Betroffenheit durch rein formale Kriterien.

Höhenzug, Hügelzug, Tal: Im Kriterium 2 (Topographie) werden diese Begriffe verwendet (BFE 09c, S. 4). Es bleibt jedoch unklar, um was es sich dabei konkret handelt. Was ist ein Höhenzug? Was gilt als Hügelzug, was unterscheidet diesen von einem Höhenzug? Ist ein Tal durch eine Wasserscheide begrenzt?

Natürlich vorhandene Grenze einer Standortregion: Es wird ebenso nicht deutlich, wieso Höhenzüge und Geländekammern die „natürlich vorhandene Grenze einer Standortregion“ bilden. Ebenso wenig ist die Formulierung nachvollziehbar, dass eine angrenzende Gemeinde dann, wenn sie zum selben topografischen Raum gehört, unter dem Kriterium der Topografie

zur Standortregion gezählt werden kann und damit Zugang zu privilegierten Mitwirkungsrechten im Prozess der regionalen Partizipation hat.

Großräumige „Labelregion“: Im Kriterium 3 (Regionalwirtschaft) wird dieser Begriff verwendet, um einen Ausschluss aus Prozessen der regionalen Partizipation zu definieren. Er wird jedoch nicht näher erläutert. Dies schränkt die Nachvollziehbarkeit von späteren konkreten Entscheidungen ein.

Im *Entwurf* werden die Kriterien „Infrastruktur“, „Topographie“ und „Regionalwirtschaft“ (mit den Teilkriterien (a) Labelprodukte, regionale landwirtschaftliche Produkte; (b) Regionaler Tourismus, gemeinsame touristische Vermarktung; (c) Wirtschaftliche Beziehungen und (d) Grenzüberschreitende Beziehungen) zur Definition von „weiteren betroffenen Gemeinden“ verwendet. Dies ist nur bedingt zweckmäßig und sachgerecht. Die früheren Stellungnahmen der ESchT (ESchT 08b), aber auch eine Stellungnahme des Kantons Schaffhausen (KSH 07) weisen darauf hin. So forderte der Kanton Schaffhausen die Berücksichtigung eines umfangreicheren Kriterienkatalogs bei der Regionsabgrenzung:

„1. Veränderung der generellen Standortattraktivität als Wirtschafts- und Wohnstandort, 2. Auswirkungen auf Entscheide in- und ausländischer Firmen bezüglich Zu-/Wegzug, Expansionspläne/Ausbauten, Ressourcenallokation, 3. Auswirkungen auf ausgewählte Wirtschaftsbereiche wie Research & Development (R & D), Attraktivität, Kongressattraktivität, Bauwirtschaft nahe Branchen, andere Branchen (Konsumgüter, Dienstleistungen), Landwirtschaft und Tourismus, 4. Auswirkungen auf Produkte mit Herkunftsbezeichnungen, 5. Generelle, nicht finanzielle Effekte wie Image/Stigmatisierung der Region, Wartezeiten, durch Staus, Emissionen/Immissionen (u.a. Lärm), 6. Auswirkungen auf Bevölkerung: Quantifizierung der betroffenen Bevölkerung in einem kleineren (bis 15 km) und grösseren (bis 30 km) Einzugsgebiet, Zu-/Wegzüge von Privatpersonen, Sozialstruktur, 7. Konsum und Investitionen (zu erwartende Konsumveränderungen durch Tiefenlager, zu erwartende Investitionsveränderungen durch Tiefenlager), 8. Chancen durch Tiefenlager für Region (z.B. Hightech Standort, R & D Standort), 9. Quantifizierung der ökonomischen Effekte (im Umkreis von 15 km und 30 km) bzw. möglicher Kompensationszahlungen, 10. Öffentliche Finanzen (zu erwartende Steuereinnahmen durch Tiefenlager, Steuerausfälle durch Tiefenlager, Auswirkungen von Kompensationszahlungen).“ (KSH 07, S. 7f)

Diese und ähnliche Kriterien sollten auf die – wie oben dargestellt – festzulegende Betrachtungsregion angewendet werden. Anhand der Kriterien sollte die Betroffenheit festgestellt werden. Damit könnte die o.g. Betroffenheitsregion definiert werden.

Ein grundsätzlicher Kritikpunkt bezieht sich schließlich auch auf den Umgang mit Schwellenwerten zu den einzelnen Kriterien. Schwellenwerte – ähnlich wie auch die gewählten Zeitpunkte, so das mehrmals als Grundlage genommenen Jahr 2008 – wirken willkürlich. Über eine Begründung lässt sich zwar spekulieren (z.B. verfügbare Datenquellen, Jahr der Verabschiedung des Sachplans?), eine klar nachvollziehbare und transparente Argumentation fehlt jedoch.

II.4.2 Anmerkungen zu den Kriterien im Einzelnen

II. 4.2.1 Infrastruktur

Dieses Kriterium bezieht sich gemäß *Entwurf* (BFE 09c, S. 4f) auf die Platzierung der Oberflächenanlagen innerhalb des Planungsperrimeters und deren Erschließung. Das Kriterium soll in Etappe 2 angewendet werden, wenn die Standorte für Oberflächenanlagen innerhalb der Region konkretisiert sind.

Zu weiteren betroffenen Gemeinden können gezählt werden, wenn mindestens eines der folgenden Teilkriterien erfüllt ist: (1) Wenn Erschließungsinfrastruktur im direkten Zusammenhang mit einem Tiefenlager in einer zum Planungsperrimeter angrenzenden Gemeinde geplant und erstellt werden soll, (2) falls geplante Zu- und/oder Wegfahrten (per LKW oder Eisenbahn) des lokalen Baustellen- und Anlieferungsverkehrs bevorzugt durch eine an den Planungsperrimeter angrenzende Gemeinde geführt werden müssen, d.h. es keine Alternativrouten über andere Gemeinden im Planungsperrimeter gibt.

Beurteilung: Das Kriterium 1 ist aus Sicht der ESchT nachvollziehbar und erscheint sinnvoll. Es ist für die deutsche Seite weitgehend irrelevant, da die Erschließungsinfrastruktur wahrscheinlich nicht über die deutschen Grenzgemeinden geführt werden müssen.

II. 4.2.2 Topographie

Im *Entwurf* (BFE 09c, S.5) heißt es: „Auf Grund der technischen Machbarkeit von möglichen Oberflächenanlagen werden topografische Kriterien, insbesondere dasjenige der Höhenzüge, bei der Festlegung des provisorischen Planungsperrimeters berücksichtigt. Bei den topografischen Kriterien zur Begründung der besonderen Betroffenheit von weiteren Gemeinden wird ihr räumlicher Bezug zu den Gemeinden im Planungsperrimeter beurteilt. (...)“

Dabei gilt:

- Liegen angrenzende Gemeinden im selben Tal wie die Gemeinden im Planungssperimeter, können sie zur Standortregion gezählt werden.
- Liegt zwischen einer Gemeinde im Planungssperimeter und einer angrenzenden, allfällig weiteren betroffenen Gemeinde ein Hügelzug, so kann diese Gemeinde unter dem Kriterium Topografie nicht zur Standortregion gezählt werden.“

Beurteilung: Das Kriterium Topographie mag für die engere Standortregion – zum Beispiel im Hinblick auf landschaftsästhetische oder andere Aspekte – sinnvoll und von großer Bedeutung sein, die Begründung ist jedoch insgesamt nur bedingt transparent und nachvollziehbar. Landschaftsästhetische Eingriffe müssten dann umfassender Berücksichtigung finden, ebenfalls würde man eine Auseinandersetzung hinsichtlich der Kompensation von entsprechenden Eingriffen erwarten. Zudem machen funktionale Bezüge weder an Tälern noch an Hügelzügen Halt. Auf die begriffliche Unschärfe wurde bereits oben hingewiesen (Abschnitt II.1).

II. 4.2.3 Regionalwirtschaft

Mit dem dritten Kriterium werden die regionalwirtschaftlichen Beziehungen erfasst. Bei diesem Kriterium werden zumindest in begrenztem Umfang die oben erwähnten räumlich-funktionalen Verflechtungen aufgegriffen. Dabei stehen regionale Produkte und der Tourismus im Vordergrund. Bei der Bewertung der regionalwirtschaftlichen Beziehungen werden vier Teilkriterien verwendet. Wird durch ein Teilkriterium oder mehrere Teilkriterien eine starke Verbindung einer Gemeinde zu den Standortgemeinden belegt, so wird diese Gemeinde unter dem Kriterium der Regionalwirtschaft zur jeweiligen Standortregion gezählt.

Beurteilung: Die Berücksichtigung des Kriteriums Regionalwirtschaft ist unabdingbar. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Feststellung von Betroffenheiten im weiteren Sinne, d.h. solche Betroffenheiten, die nicht ausschließlich durch die Platzierung der Oberflächenanlagen des Tiefenlagers oder deren Erschließung bestimmt werden. Zu würdigen ist das Bemühen um Transparenz und Operationalisierung, indem vier Teilkriterien unterschieden werden. Allerdings reichen die Verflechtungen – zumindest auf deutscher Seite – weit über die Grenzgemeinden hinaus. Insofern sollte eindringlich darauf gedrängt werden, die Methodik zur Identifikation weiterer betroffener Gemeinden zu verändern (vgl. oben).

Teilkriterium Labelprodukte; Regionale landwirtschaftliche Produkte

Der *Entwurf* (S. 6) legt fest: „Die Produktion von landwirtschaftlichen, regionalen Produkten oder Labelprodukten mit regionalem Bezug findet in einer zum Planungssperimeter angrenzenden Gemeinde und in den Standortgemeinden statt. Diese Situation bestand bereits vor 2008 resp. die gemeinsame Produktion resp. Vermarktung solcher Produkte wurde vor 2008 in Angriff genommen. Eine solche Produktion schafft regionale Identität und bedingt regionalwirtschaftliche Zusammenarbeit. Es gilt zudem: Die Region, in der die Produkte hergestellt werden, erstreckt sich zu einem überwiegenden Teil über das Gebiet des Planungssperimeters (d.h. grossräumige "Labelregionen", in denen der Planungssperimeter bloss einen kleinen Flächenanteil ausmacht, sind ausgeschlossen).“ Als Merkmale regionaler Produkte werden gemeinsame Qualitätsstandards und einheitliches Auftreten unter gemeinsamem Namen genannt. Ebenso zählt dazu, wenn Produkte oder Teile davon ganz oder zu einem überwiegenden Teil aus der Region stammen.

Beurteilung: Das Teilkriterium ist generell sinnvoll. Allerdings ist zu beachten, dass Labelregionen auf deutscher Seite teilweise weit über die Grenzgemeinden hinausreichen. Sie werden aufgrund von Imagefaktoren wahrscheinlich in ihrer Gesamtheit von der Tiefenlagerproblematik betroffen sein. Allerdings werden sie formal nicht berücksichtigt. Dies spricht für die Identifizierung einer Betroffenheitsregion im o.g. Sinne (vgl. oben).

Teilkriterium Regionaler Tourismus / Gemeinsame touristische Vermarktung

Der *Entwurf* (BFE 09c, S. 6f) legt fest: „Eine oder mehrere zum Planungssperimeter angrenzende Gemeinden bilden zusammen mit den Gemeinden im Planungssperimeter und die Standortgemeinden eine Tourismusregion, die einheitlich und eigenständig auftritt und ihre Angebote gemeinsam vermarktet. Merkmale dafür sind gemeinsame Strukturen (bspw. Verein), Distribution und Plattformen (Internet, Prospekte), Angebote und Projekte.“ Zusätzlich wird festgelegt, dass sich die Tourismusregion zu einem überwiegenden Teil über das Gebiet des Planungssperimeters erstreckt und die Tourismusregion bereits vor 2008 bestand bzw. ihr Aufbau bereits vor 2008 in Angriff genommen wurde.

Beurteilung: Hier gilt im Wesentlichen – vielleicht mit noch größerer Bedeutung – das Gleiche wie bei dem voranstehenden Teilkriterium. Auch hier gilt, dass die Tourismusregionen nicht an der Staatsgrenze halt machen und einen größeren Raum umfassen. Unverständlich ist die enge Kopplung der touristischen Aktivitäten mit dem Flächenanteil. Alternativ – und von der Sache her wesentlich überzeugender – könnten auch z.B. Wertschöpfung oder Beschäftigtenzahlen

zum Nachweis der Bedeutung benutzt werden. Zudem ist die Begrenzung auf den Zeitraum vor 2008 nicht nachvollziehbar (s.o.).

Teilkriterium Wirtschaftliche Beziehungen

Im *Entwurf* (BFE 09c, S. 7) wird dieses Teilkriterium folgendermaßen beschrieben: „Eine oder mehrere zum Planungssperimeter angrenzende Gemeinden weisen in Etappe 1 eine starke wirtschaftliche Beziehung mit den Standortgemeinden auf. Um diese Beziehungen zu belegen, müssen messbare Indikatoren und vorhandene Daten angewendet werden, welche auch über eine gewisse Zeitspanne konstant bleiben. Hierzu bieten sich Arbeits-Pendelnden-Bewegungen von Erwerbstätigen an. Sie sind für die wirtschaftliche Situation in der wegpendelnden, aber auch in der zupendelnden Gemeinde wesentlich, sei es für die wirtschaftliche Wohlfahrt der Wohnortsgemeinde, aber auch die Zupendelndengemeinde kann von Arbeitskräften profitieren.“ Weiterhin wird ein Berechnungsmodus angegeben: Eine Gemeinde kann zur Standortregion gezählt werden, wenn die zwei Werte der Wegpendelnden und der Zupendelnden zusammen gerechnet über 60% betragen.

Beurteilung: Zu würdigen ist das Bemühen um Operationalisierung des Teilkriteriums. Allerdings können die Pendlerzahlen nur unzureichend wirtschaftliche Beziehungen und Verflechtungen wiedergeben. So werden zum Beispiel Zuliefer-Abnehmerbeziehungen dadurch nicht erfasst und damit werden auch nicht die Fragen beantwortet, inwieweit regionale Wirtschaftskreisläufe vorhanden sind und inwieweit sie von einem geologischen Tiefenlager beeinflusst werden. Darüber hinaus fehlt für die Zahl von 60 % jegliche Begründung. Sie scheint zudem vergleichsweise hoch (vgl. oben zur Nachvollziehbarkeit von Schwellenwerten).

Teilkriterium Grenzüberschreitende Beziehungen

In diesem Teilkriterium geht es schließlich auch um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit. Daher ist es für die deutsche Seite von besonderer Bedeutung. Der *Entwurf* (BFE 09c, S. 8) legt fest: „Eine Gemeinde auf ausländischem Staatsgebiet (Gemeinde X), die an eine Gemeinde des Planungssperimeters angrenzt, kann zur Standortregion gezählt werden, wenn eine Zusammenarbeit auf Behördenebene zwischen der Gemeinde X und den Gemeinden im Planungssperimeter nachgewiesen werden kann“. Dabei gilt, dass diese Zusammenarbeit kontinuierlich und aktiv stattfindet, sektor- bzw. bereichsübergreifend und institutionell verankert ist sowie bereits vor 2008 stattfand.

Beurteilung: Es ist aus deutscher Sicht begrüßenswert, dass auch grenzüberschreitende Beziehungen Berücksichtigung finden sollen. Allerdings gelten hier ähnliche Bedenken wie bei den anderen Teilkriterien. Auch hier ist die Jahreszahl 2008 nicht nachvollziehbar (vgl. oben). Die Begrenzung auf die behördenseitige Zusammenarbeit ist zudem bedauerlich, denn ein erheblicher Teil der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Deutschland lebt vom aktiven Engagement der Bürger und der Wirtschaft. Dies wird im vorliegenden *Entwurf* nicht hinreichend berücksichtigt.

III. Regionale Partizipation

Ausgehend von den vorliegenden Unterlagen und vereinzelt Erfahrungen deutscher Stakeholder und Akteure in der ersten Etappe des Sachplanverfahrens, sind drei grundsätzliche Anmerkungen anzufügen. Vorauszuschicken ist, dass die vorgeschlagene Vorgehensweise im Leitfaden „Regionale Partizipation“ grundsätzlich zielführend erscheint (BFE 09d). Sie berücksichtigt die wesentlichen Erfahrungen, die in anderen Ländern gesammelt wurden und überträgt sie sinnvoll auf die Rahmenbedingungen des Schweizer Sachplanverfahrens.

III.1 Berücksichtigung der deutschen Seite

Allerdings fehlt eine systematische Berücksichtigung der Tatsache, dass mehrere der von der Nagra vorgeschlagenen Standorte – wenn man die vom BFE selbst angelegten Kriterien zur Bestimmung der Standortregion heranzieht – zu einer grenzüberschreitenden „Regionalen Partizipation“ führen werden. Dies wird an keiner Stelle des Leitfadens erwähnt (BFE 09d). Die deutsche Seite taucht in den Schaubildern nicht auf und es bleibt sowohl für Schweizer Beteiligte als auch für Bürger der deutschen Seite offen, wie dieser Sachverhalt der *Grenzüberschreitung* gehandhabt werden soll. In Gesprächen und der bilateralen Kommunikation mit deutschen Akteuren hat das BFE immer klar gestellt, dass eine Beteiligung der deutschen Seite zugesichert wird. Daran besteht auch kein Zweifel. Aber dies sollte im Leitfaden zur regionalen Partizipation auch ausdrücklich erwähnt und beschrieben werden, um für alle Adressaten des Leitfadens in der Schweiz und in Deutschland die Randbedingungen und Eckpunkte des geplanten Vorgehens transparent zu machen. Es wird vorgeschlagen, hierfür in einem kurzen Kapitel die vorgesehenen Eckpunkte zusammenzufassen. Auch im Schaubild des Leitfadens (BFE 09d, S. 10) sollte die deutsche Seite systematisch berücksichtigt werden; es müsste dabei auch deutlich werden, an welchen Stellen eine deutsche Beteiligung angedacht ist und wo nicht.

III.2 Zuständigkeiten

Es wäre hilfreich (sowohl für Schweizer als auch für deutsche Adressaten des Leitfadens), wenn zumindest exemplarisch dargestellt würde, welche *Art von Entscheidungen* innerhalb der Partizipationsgremien gefällt werden können und welche nicht. Bislang enthält der Leitfaden in Punkt 2.3 die Aussage, dass mit der regionalen Partizipation keine über die Gesetzeslage hinausgehenden Kompetenzen verbunden seien. Gleichzeitig wird in Punkt 3.6 erläutert, dass „Zuständigkeiten und Entscheidungskompetenzen“ Bestandteil des zu erstellenden Konzepts seien (BFE 09d: S. 13). Ebenso wird bei der Beschreibung der Grundstruktur in Punkt 3.3 erwähnt, dass festzulegen sein wird, welche Entscheidungen in der Regionalversammlung fallen und welche in der Leitungsgruppe (BFE 09d, S. 8-11). Es wird aber an keiner Stelle im Leitfaden erwähnt, welche Art von Entscheidungen gefällt werden können. Die ESchT interpretiert den Leitfaden so, dass durch die regionale Partizipation *keine verbindlichen Mitentscheidungsrechte* über Schritte im Sachplan geschaffen werden sollen, (vgl. dazu den oben erwähnten Hinweis auf Punkt 2.3 in BFE 09d). Die ESchT geht hingegen davon aus, dass durch die Bereitstellung von Expertise, Infrastruktur und Finanzen unterstützt werden soll, dass innerhalb der Region eine eigenständige Meinungsbildung erfolgen kann und dass dies insofern über das übliche Maß in anderen Sachplanverfahren oder Verfahren nach dem Kernenergiegesetz hinausreichen wird. Es könnten dann z.B. eigenständig Expertisen anfertigt werden und es würde eine selbst ausgestaltete und gesteuerte Infrastruktur für die Erarbeitung und Diskussion von Anforderungen und Stellungnahmen zum Standortauswahlverfahren geschaffen und finanziert. Ebenso soll die Region über Konfliktlösungsmechanismen verfügen und bei auftretenden Konflikten über die weitere Vorgehensweise zur Klärung des Konflikts entscheiden können. Alle zur Ausübung dieser Ziele erforderlichen Entscheidungen würden in den regionalen Partizipationsgremien erfolgen. Eine ausdrückliche Benennung dieser Kompetenzen und der Grenzen der Mitwirkung durch eine Positiv- oder Negativliste oder Beispiele, welche Entscheidungen wo zu treffen sind, enthält weder der Sachplan (SGT 08a) noch der Leitfaden (BFE 09b, d). Es ist zu empfehlen, hier Klarheit zu schaffen, um weder zu hohe Erwartungen zu wecken noch Misstrauen zu befördern, es handele sich um eine „Alibibeteiligung“.

III.3 Vorentscheidungen ohne deutsche Beteiligung

Als problematisch ist anzusehen, dass durch den beschriebenen Zeitplan und Ablauf die deutschen Teile der Standortregion wohl systematisch aus der *konzeptionellen Entwicklung der Partizipationsgremien*, die von den Regionen selbst mitzugestalten ist, ausgeschlossen wären. Denn es ist vorgesehen, dass die Startmoderierenden bzw. die Startteams ihre Arbeit aufnehmen, bevor die Standortregion abschließend definiert ist. Da im Verlauf des Sommers 2009 die

ersten Startteams eingesetzt und Startmoderierende benannt wurden sowie durch die Vorlagen der AG Raumplanung erste Entwürfe für die Planungssperimeter vorgelegt wurden (ARE 09), wird deutlich, dass zwar deutsche Gemeinden innerhalb des Planungssperimeters liegen können², die Vorbereitung der regionalen Partizipation nach der schriftlichen Darstellung im Sachplan und Leitfadens wohl ohne deutsche Kommunen stattfindet, da sie im planungsrechtlich relevanten Zusammenhang nicht von Infrastrukturmaßnahmen betroffen sein werden. Die erweiterte Standortregion, wie sie in Punkt 3.7 des Leitfadens (BFE 09d) beschrieben wird, die dann auch weitere betroffene deutsche Kommunen umfassen könnte, soll aber erst in Etappe 2 gebildet werden. Das bedeutet, dass in den Startteams keine deutsche Beteiligung vorgesehen ist, obwohl dort nach den Punkten 3.3 und 3.6 des Leitfadens (BFE 09d) schon weitreichende Vorentscheidungen getroffen werden. Zu diesen Vorentscheidungen gehören z.B. die Zusammensetzung der Gremien (Steuerungsgruppe etc.), deren Zuständigkeiten, ihre Entscheidungsregeln, Infrastrukturen und Konfliktschlichtungsmechanismen. Das BFE hat bislang immer wieder in Veranstaltungen und Gesprächen betont, dass die deutsche Seite so früh und so gut wie möglich einbezogen werden soll. Insofern geht die ESchT davon aus, dass ein systematischer Ausschluss der Beteiligung der deutschen Seite in den Startteams gerade nicht beabsichtigt ist. Umso mehr empfiehlt die ESchT, hier in der Endfassung des Leitfadens selbst Klarheit zu schaffen. Dies könnte dadurch geschehen, dass beschrieben wird, wie die deutsche Seite in diese Vorentscheidungen eingebunden wird. Diese Einbindung könnte z.B. realisiert werden, indem in allen grenznahen Standorten mindestens ein deutscher Vertreter aus der aller Voraussicht nach zu definierenden Region an den Startteams beteiligt wird oder es wenigstens regelmäßige Konsultationen zwischen den Startmoderierenden (oder den Startteams) und der deutschen Seite gibt, bevor die Vorentscheidungen getroffen werden.

IV. Konfliktmanagement

Konflikte innerhalb des Sachplanverfahrens werden für möglich gehalten und es wird positiv bewertet, dass der regionalen Partizipation dabei eine herausgehobene Rolle zugewiesen wird. Da die Konflikte sowohl auf der regionalen Ebene als auch zwischen deutschen und Schweizer Gemeinden auftreten können, fällt auf, dass die vorliegenden Dokumente bei den Konfliktschlichtungsmodellen unbestimmt bleiben. In der aktuellen Fassung des „Leitfadens Aufbau regionale Partizipation“ (BFE 09d) wird der „Regionalkonferenz“ (früher „Regionalversammlung“) oder der „Leistungsgruppe“, die für die operativen Geschäfte der standortbezogenen regionalen Beteiligung verantwortlich ist, Unterstützung durch ein „Begleitteam“ bei Konflikten zugesichert (BFE 09d). Dieses Begleitteam setzt sich aus Vertretern des BFE, der Standortkantone und der

² Ein Beispiel dafür sind die Gemeinden Jestetten, Dettighofen, Lottstetten und Büsingen am Hochrhein im Standortsgebietsvorschlag Zürcher Weinland (ARE 09, S. 27).

Moderierenden zusammen. Im Fall von „andauernden Konflikten“ innerhalb der Partizipationsgremien wird das Begleitteam – so der Leitfaden - nach Lösungen suchen. Sollte sich der Konflikt jedoch nicht lösen lassen, entscheide das BFE nach Rücksprache mit den Gemeinden der Standortregion sowie dem BFE über das weitere Vorgehen (BFE 09d, S. 11).

Welche Mechanismen der Konfliktschlichtung greifen, wenn es zu ernsthaften Konflikten zwischen Akteuren auf Schweizer Seite oder grenzüberschreitend kommt, wird an dieser Stelle offengehalten. Da es z.B. geschehen könnte, dass es bei Festlegung der Regeln für die regionale Zusammenarbeit in der Regionalkonferenz sowie den zugehörigen Arbeitsgruppen und Gremien zu schweren Interessengegensätze zwischen Vertretern deutscher und Schweizer Gemeinden kommt und die Moderierenden keine gütliche Einigung erzielen können, muss bedacht werden, dass das Begleitteam aufgrund der Eigeninteressen seiner Mitglieder möglicherweise als nicht ausreichend unabhängig eingestuft wird. Da BFE und Kantone im Sachplanverfahren insgesamt auf mehreren Ebenen im Standortauswahlprozess in verschiedenen Rollen beteiligt sind, besitzen sie innerhalb des Verfahrens neben Interessen an der Konfliktschlichtung auch eigene Verfahrensziele, die die Auswahl oder Ablehnung von möglichen Handlungsalternativen mitbestimmen können. Diese Interessenkollisionen machen sie gerade in einem transparenten Verfahren in einer konfliktschlichtenden Rolle in besonderer Weise angreifbar, da sie nicht neutral agieren können. In diesem Fall sowie bei vergleichbaren Konflikten zwischen Schweizer Regierungsorganisationen, kantonalen Akteuren und regionalen Akteuren wäre eine *übergeordnete Supervisions-Instanz* deutlich von Vorteil.

Vorstellbar wäre, dass der „Beirat Entsorgung“ zur Unterstützung des BFE sich explizit dieser Aufgabe der Konfliktschlichtung annimmt oder aber eine spezielle Ombudsperson bestellt wird. Der Kenntnis der ESchT nach ist dies bisher nicht vorgesehen: Die Aufgaben des „Beirats Entsorgung“ nach Sachplan gehen nicht in diese Richtung und das BFE bzw. das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) selbst als verfahrensführende Akteure können aus prozeduralen Gründen diese Rolle nicht übernehmen (SGT 08a, S. 14; BFE 09a). In jedem Fall wäre bei der Aufgabenbeschreibung dieser Supervisionsinstanz explizit darauf zu achten, dass Standards der Fairness bei der Beteiligung der verschiedenen Akteure (incl. der aus dem benachbarten Ausland) beachtet werden.

V. Herausforderungen für die deutsche Seite

Wenn es bei der innerhalb des Sachplanverfahrens vorgesehenen „Beteiligung“ darum geht, Strukturen für eine gezielte argumentativ gestützte Beteiligung der offiziellen Akteure (Behörden, Bund, Land etc.), der regional betroffenen Gemeinden und Landkreise sowie der interes-

sierten Öffentlichkeit sicherzustellen, sind auch von deutscher Seite angesichts der Komplexität des Prozesses und seiner langen Laufzeit eine Reihe von Herausforderungen aufzunehmen und in professionelle Praxis umzusetzen. Diese Reaktionsweise erscheint der ESchT als Voraussetzung, um auf „Augenhöhe“ in den regionalen Startteams und den in Etappe 2 einzurichtenden Regionalversammlungen sowie den damit verbundenen Beratungs- und Abstimmungsgremien mitzuarbeiten und damit auch die Chance zu bekommen, mit den vertretenen Positionen Gehör zu finden. Da die Schweizer Planungen, wie oben dargelegt, die grenzüberschreitende Betroffenheit nicht systematisch in den Unterlagen zur regionalen Partizipation bestimmen, hängt viel davon ab, wie die deutsche Seite ihre Wünsche an diesem Prozess abstimmt und strategisch kommuniziert.

In diesem Kontext sollten angesichts der ersten Erfahrungen im Prozess und der Bereitschaft der Schweiz, deutsche Akteure an den verschiedenen und auf unterschiedlichen Ebenen in Gremien zu beteiligen, folgende Aspekte abgestimmt werden:

- Für die *Regionalkonferenzen* zu den verschiedenen Standortregionen, bei denen deutsche Gemeinden zu den „weiteren betroffenen Gemeinden“ in der Standortregion gehören, ist festzulegen, wie die deutsche Seite ihre Vertreter bestellt und kundig macht. Zusätzlich müsste präzisiert werden, wie sich die Vertreter untereinander, aber auch mit den Mitgliedern der deutschen „Begleitkommission Schweiz“ (BeKo) und anderer Gremien abstimmen.
- Da die deutsche Seite mit der *BeKo* bereits über ein eingeführtes und arbeitsfähiges Gremium verfügt, an der sich auch das Land Baden-Württemberg und das BMU beteiligen, und zusätzlich mit der AG Regio ein flexibles Steuerungsgremium eingerichtet wurde, ist zu beraten, in welcher Weise diese optimiert werden müssen, um die mehrjährigen Entscheidungsprozesse konstruktiv begleiten zu können.
- Wenn die *AG Regio* als „Frühwarnsystem“ mit pluraler Zusammensetzung, hoher Flexibilität und Zugriff auf Ressourcen koordinierend arbeiten möchte, ist zu klären, ob ihre Zusammensetzung und Arbeitsweise den aktuellen Erfordernissen angepasst werden soll. Dies berührt auch die regionale Partizipation auf deutscher Seite und deren Organisation, die von den Landkreis- und Gemeindevertretern nicht selbstredend parallel zu ihrem breiten Aufgabenspektrum bewältigt werden kann.
- Während Bund, Land und Landkreise im Ausschuss der Kantone bereits stark vertreten sind, ist darüber nachzudenken, wie die *deutsche regionale Partizipation* (ergänzend zu den Aktivitäten der Region im Ausschuss der Kantone) *ausgerichtet* wird. Bisher sind in der deutschen BeKo nicht nur Politik, Behörden und Gemeinden, sondern auch Vertre-

ter der regionalen Zivilgesellschaft eingebunden, die ein breites Spektrum von Interessen und Kompetenzen repräsentieren. In diesem Zusammenhang wird empfohlen zu prüfen, wer in der BeKo vertreten sein soll und ob die Bestimmung der BeKo, eine reine Informationsplattform zu sein, zu ändern wäre. Sie könnte sich auch zu einem Forum der Beratung entwickeln, in dem nach breit unterstützten Positionen gesucht wird und das die Positionen der deutsche Seite vorabstimmt, mit denen in die Schweizer Gremien gegangen wird. Voraussetzung dafür ist, dass die aktuellen Mitglieder der BeKo dies auch wollen.

- Die informellen Regelungen zur Arbeitsweise von BeKo und AG Regio sollten auf den Prüfstand gestellt werden und durch die schriftliche Vereinbarung einiger *Grundregeln* zur Arbeitsweise ergänzt werden. Dies könnte bis zu einer Geschäftsordnung führen, die z.B. eine Festlegung zum maximalen Abstand zwischen zwei Sitzungen enthält. Auch wäre zu erwägen, einen unabhängigen Moderator für die deutsche Seite zu bestimmen, da angesichts der Aufgabenfülle der bereits beteiligten politischen Entscheidungsträger die komplexe Aufgabe der konzeptionellen und strategischen Abstimmung mit den regionalen Akteuren nicht „nebenher“ verwirklicht werden kann. Der Moderator sollte aus der Region stammen oder eine enge Verknüpfung mit dem Thema besitzen sowie gleichzeitig für die Mitglieder der BeKo und AG Regio ein hohes Maß an Anerkennung und Glaubwürdigkeit nachweisen können.

Angesichts der Breite der zu vertretenden Interessen auf deutscher Seite (Gemeinden, lokale Wirtschaft, Zivilgesellschaft) und des langen Zeitraumes bis zur Inbetriebnahme eines Tiefenlagers empfiehlt die ESchT, auf den strukturellen Anpassungsbedarf an die sich etablierende Praxis des laufenden Sachplanverfahrens zu reagieren. Dies bedeutet in der Konsequenz aktuell sicher einen Einsatz von Ressourcen, der nicht nur für die gesamte Etappe 1 sicherzustellen ist; auch für Etappe 2 kann er mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit erwartet werden. Die ESchT gibt hierbei zu bedenken, dass in vergleichbaren Verfahren erfahrungsgemäß nur die Akteure ihren Einfluss behalten, die einen zielgerichteten Organisationsaufwand betreiben.

VI. Zusammenfassung

Zusammenfassend empfiehlt die ESchT:

- Bei der Anwendung des Sachplanverfahrens sollte analytisch unterschieden werden zwischen der schon bisher als „Standortregion“ vorgesehenen lokalen räumlichen Betroffenheit, sie sich aufgrund der Lage der Lagerstätten und der zugehörigen Infrastrukturen ergibt (direkte Einwirkungen im Gemeindegebiet) sowie einer überörtlich verstan-

denen, erweiterten funktionalen Betroffenheit, die sich insbesondere aufgrund sozialer und ökonomischer bzw. raumplanungsbezogener Zusammenhänge ergibt (Betroffenheitsregion). Beide Arten der Betroffenheit sollten im Verfahren im Rahmen jeweils geeigneter Beteiligungsformen angemessen ermittelt und diskutiert werden.

- Für die Ermittlung der erweiterten funktionalen Betroffenheit und Koordination von standortübergreifenden Fragestellungen bzw. Rückspiegelung der jeweiligen Diskussionsergebnisse aus den lokalen Partizipationsgremien gibt es bisher im Sachplanverfahren keine institutionelle Verankerung oder Plattform. Die ESchT schlägt als Lösung die Einrichtung eines zusätzlichen standortübergreifenden Regionalforums (oder einer vergleichbaren Struktur) vor. Mögliche Mitglieder könnten z.B. Repräsentanten der Kantone, anderer betroffener Planungsträger, der Regionalverband Hochrhein-Bodensee, die Landkreise, die Vorsitzenden der lokalen Partizipationsgremien und Vertreter von Fachbehörden sowie weitere Vertreter regional organisierter Interessen auf beiden Seiten der Grenze sein.
- Die Kriterien zur Abgrenzung der lokalen Standortregion eines Tiefenlagers sollten durchweg so gewählt werden, dass sie sich an der dort tatsächlich ermittelbaren Betroffenheit orientieren und in sich konsistent sind. Gleiches gilt für die Abgrenzung der Betroffenheitsregion.
- Es sollten bereits in diesem frühen Stadium Kriterien und Formen definiert werden, anhand derer im Fall eines späteren Konfliktfalles zwischen deutschen und Schweizer Akteuren geschlichtet werden soll. Denn das für die Schweizer Seite gesetzlich vorgesehene Bereinigungsverfahren zwischen Kantonen und Bund steht für die genannte Art möglicher Konflikte der deutschen Seite nicht zur Verfügung. Ob das vorgesehene Begleitteam ein ausreichendes Maß an Unabhängigkeit angesichts der verschiedenen Eigeninteressen seiner Mitglieder sicherstellen kann, versteht sich nicht von selbst.
- Die Schweiz eröffnet den verschiedenen Akteuren auf Bundes- und Landes-, aber vor allem auch auf regionaler Ebene eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten. Damit legt sie einen Teil der Verantwortung für die tatsächliche Ausfüllung des Sachplanverfahrens in Bezug auf die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in die Verantwortung der Regionen. Dies wird – wenn hierbei die Interessen der Bürgerinnen und Bürger auf der deutschen Seite so wirksam wie möglich vertreten werden sollen – ein hohes Maß an Aufwand und professioneller Koordination für die Erarbeitung von Positionen und inhaltlichem Austausch, Organisation der Rückkopplung in die Gremien und Mitglieder der deutschen BeKo und der Öffentlichkeit erfordern.

VII. Literatur:

ARE 09: Bundesamt für Raumentwicklung ARE – Bericht zu den Entwürfen der Planungspereimeter. Oktober 2009.

BFE 09a: Bundesamt für Energie BFE: Unabhängiger Beirat begleitet Auswahlverfahren für geologische Tiefenlager. Pressemitteilung vom 01.05.09 / <http://www.news.admin.ch/message/?lang=de&msg-id=26683> (Download vom 01.10.09).

BFE 09b: Bundesamt für Energie BFE: Regionale Partizipation. Entwurf des Leitfadens vom 22.05.2009.

BFE 09c: Bundesamt für Energie BFE: Sachplan geologische Tiefenlager. Kriterien zur Definition der „weiteren betroffenen Gemeinden“. Entwurf vom 07.10.2009.

BFE 09d: Bundesamt für Energie BFE: Sachplan geologische Tiefenlager. Leitfaden Aufbau regionale Partizipation. 21.10.2009.

ESchT 07: Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager: Stellungnahme zum Konzeptteil „Sachplan Geologische Tiefenlager“ basierend auf dem Entwurf vom 11.01.2007. ESchT-Stellungnahme vom 11.01.2007.

ESchT 08a: Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager: Pressemitteilung zum Konzeptteil „Sachplan Geologische Tiefenlager“ vom 02.04.2008. ESchT-Pressemitteilung vom 27.05.2008.

ESchT 08b: Expertengruppe-Schweizer-Tiefenlager: Beurteilung des „Sachplan Geologische Tiefenlager“ vom 2. April 2008 im Hinblick auf Beteiligungsmöglichkeiten deutscher Stakeholder. ESchT-Stellungnahme vom 13.06.2008.

KSH 07: Kanton Schaffhausen: Stellungnahme zum Sachplan Geologische Tiefenlager - "Entwurf Konzeptteil vom 11. Januar 2007". 03.07.2007.

SGT 08a: Bundesamt für Energie BFE (2008): Sachplan Geologische Tiefenlager. Konzeptteil. 02.04.2008.

SGT 08b: Bundesamt für Energie BFE (2008): Sachplan Geologische Tiefenlager. Erläuterungsbericht. 02.04.2008.