

Kurzstellungnahme zum Konzeptteil „Sachplan Geologische Tiefenlager“

Einleitung

Am 15. März 2006 wurde vom Bundesamt für Energie (BFE) die erste Fassung eines Konzeptteils für den Sachplan „Geologische Tiefenlager“ veröffentlicht. Dieser enthält detaillierte Beschreibungen über das zukünftig angestrebte Verfahren zur Festlegung von Endlagerstandorten in der Schweiz. Zur Beantwortung fachlicher Fragen zum Sachplan – insbesondere jetzt zum Konzeptteil – hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) die Expertengruppe Schweizer Tiefenlager (ESchT) eingerichtet. Hiermit wird den deutschen Gebietskörperschaften und Interessensvertretern das notwendige Fachwissen zur Verfügung gestellt, um ihre Stellungnahmen auf fachlich fundierte Grundlagen zu stützen.

Am 20. Juni 2006 hat sich die Expertengruppe mit der BeKo-Schweiz und dem BMU in Stuttgart getroffen, um dort die fachlichen Fragen der betroffenen deutschen Gebietskörperschaften und interessierten Verbände sowie des BMU zum Sachplan aufzunehmen. Die Fassung des Konzeptteils vom 6. Juni 2006 sowie eine vom BFE durchgeführte Informationsveranstaltung am 2. August in Konstanz sind Grundlagen für die jetzige Stellungnahme. Mit der Kurzstellungnahme möchte die Expertengruppe auf wesentliche Aspekte zum Konzeptteil hinzuweisen, so dass noch rechtzeitig eine fachliche Grundlage für diejenigen vorliegt, die schon jetzt Anmerkungen zum Konzeptteil an das BFE schicken möchten. Das BFE hat gebeten, diese Gelegenheit bis Mitte September 2006 zu nutzen, um die Anregungen bis November 2006 in eine neue Fassung des Konzeptteils einbringen zu können, die dann vom BFE in einem drei Monate dauernden formellen Verfahren zur Diskussion gestellt wird.

Die vorliegende Kurzstellungnahme beantwortet allerdings noch nicht alle von der deutschen Seite gestellten Fragen detailliert. Dies war aufgrund der kurzen Bearbeitungszeit nicht möglich. Auch können nicht alle Hintergründe in dem sicherlich für die Nachvollziehbarkeit erforderlichen Umfang dargestellt werden. Weitere Erläuterungen und Begründungen werden in der bald folgenden Langfassung der Stellungnahme zum derzeitigen Entwurf des Konzeptteils (Stand: Juni 2006) enthalten sein, die ebenso unter erheblichem Zeitdruck erstellt wurde. Eine darüber hinausgehende Vertiefung wird – soweit erforderlich - im Rahmen der kommenden formellen Beteiligung zum überarbeiteten Sachplanentwurf erfolgen. Die nachfolgenden vier zentralen Fragen der BeKo-Schweiz und des BMU waren Grundlage für die Stellungnahme.

I. Entspricht der Sachplan den heutigen Anforderungen eines Auswahlverfahrens für Endlagerstandorte, und ist er verständlich und eindeutig formuliert?

Die Expertengruppe vertritt die Auffassung, dass der Sachplan den nach Stand von Wissenschaft und Technik an ein Auswahlverfahren zu stellenden Anforderungen entspricht. Die Expertengruppe stimmt mit dem Entwurf insbesondere darin überein, dass den sicherheitstechnischen Kriterien oberste Priorität eingeräumt wird, gleichzeitig aber auch klargestellt wird, dass weitere raumplanerische; ökologische und sozio-ökonomische Belange bei der Standortauswahl einzubeziehen sind. Von daher wird auch die Unterscheidung in sicherheitstechnische „Kriterien“ und sonstige, beispielsweise sozio-ökonomische „Aspekte“ für Auswahl- und Abwägungsprozesse begrüßt.

Bei der Ausgestaltung eines solchen Standort-Auswahlverfahrens sind prinzipiell zwei verschiedene Vorgehensweisen möglich: Zum einen werden die Auswahlkriterien vor Eintritt in die Umsetzung des Auswahlverfahrens festgelegt und quantifiziert, wie dies z.B. die Empfehlungen des deutschen AKEnd vorsehen. Zum anderen erfolgt dagegen wie z.B. beim Schweizer Sachplangentwurf die Operationalisierung der Kriterien und Bewertungsaspekte in den einzelnen Etappen, so dass die Kriterien zunächst nur qualitativ benannt werden und ihre Quantifizierung und Wichtung erst im Prozessverlauf vorgenommen wird. Dieses Vorgehen stellt hohe Anforderungen sowohl an eine transparente Vorgehensweise als auch an die Beteiligungsformen, um ein faires Verfahren zu ermöglichen. Zudem muss die verfahrenslleitende Behörde über ausreichende Kompetenzen und personelle Ressourcen verfügen, um diesen Prozess fachkundig begleiten zu können.

Der Sachplan ist hinsichtlich der Zielsetzung klar und eindeutig formuliert. Die Bezüge zu den gesetzlichen Grundlagen sind größtenteils eindeutig. Die einzelnen Schritte werden übersichtlich und verständlich dargestellt. Grundsätzlich gilt in jeder Etappe des Verfahrens die Priorität der sicherheitstechnischen Kriterien einschließlich der bautechnischen Machbarkeit. Im Grundsatz werden damit in jeder Verfahrensetappe geeignete Standortregionen/Standorte zunächst auf sicherheitstechnischer Basis identifiziert und dann auf raumplanerischer und sozioökonomischer Basis eingeeengt. Die qualitativ formulierten Auswahlkriterien werden nachvollziehbar beschrieben.

Der im Sachplan vorgesehene Zeitplan zur Inbetriebnahme eines SMA und eines HAA-Tiefenlagers erscheint ambitioniert, ist aber als durchaus umsetzbar anzusehen.

In folgenden Punkten ist der Sachplan aus Sicht der Expertengruppe nicht konkret genug und sollte daher nachgearbeitet bzw. ergänzt werden:

- Es sind keine Instrumente zum Konfliktmanagement benannt. Es bleibt unklar, in welchen Strukturen und Formen dieses erfolgen soll. Die hierbei als zentral anzusehende Begleitgruppe, die auf Schweizer Bundesebene eingerichtet werden soll (Kap. 3.6.1) wird in ihrer Funktionsweise nicht näher beschrieben. Konfliktmanagement wird aus Sicht der Expertengruppe allerdings bereits für die Frühphase als wichtig erachtet, zumal das Bereinigungsverfahren nach Art. 7 Abs. 2, 12 RPG als ein Instrument zur Abstimmung von raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes und der Kantone der deutschen Seite nicht offen steht. Der Sachplan sollte daher insbesondere im Hinblick auf die Beteiligung von Nachbarstaaten um klare Regelungen zum Konfliktmanagement ergänzt werden. Dabei sollte auch klargestellt werden, welche Konflikte in der Begleitgruppe (und damit auf zwischenstaatlicher Ebene) oder in regionalen Partizipationsverfahren gelöst werden sollen.
- Die Beschreibung der Auswahlkriterien ist bewusst qualitativ angelegt. Quantitative Festlegungen wurden im Kriterienkatalog noch nicht aufgenommen, um zu verhindern, dass geeignete Standorte „aufgrund einer unnötig hohen Anforderung an eine einzelne Eigenschaft eliminiert“ werden. Es ist ein Anpassungsprozess vorgesehen, der erst in der Etappe 2 zu quantitativen Festlegungen führen wird. Es bleibt jedoch unklar, in welcher Weise dies geschehen soll und welche Stakeholder daran beteiligt sein sollen.
- Die Sicherheitskriterien sollen aus Sicht der Expertengruppe dabei so eindeutig formuliert werden, dass bei Durchführung der sicherheitstechnischen Bewertung (Auswahlkriterien, Sicherheitsanalysen) und den Entscheidungen des Auswahlprozesses Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit gewährleistet sind.

II. Sind die vorgegebenen Beteiligungsmöglichkeiten geeignet, um die deutschen Interessen wirkungsvoll in das Sachplankonzept einbringen zu können?

Gemäß Schweizer Recht, Art. 18 RPV trägt die zuständige Bundesstelle im Rahmen der Zusammenarbeit dafür Sorge, dass u.a. das benachbarte Ausland frühzeitig in die Planung eingebunden wird, um Konflikte rechtzeitig zu erkennen und partnerschaftlich zu lösen. Neben dieser formalen Beteiligung, deren Adressat die Bundesrepublik Deutschland bzw. die an die Schweiz angrenzenden Bundesländer sind, sieht der Sachplan weitere freiwillige Beteiligungsmöglichkeiten mit partizipativem Charakter vor. Diese Beteiligungsrechte stehen – so versteht die Expertengruppe den Sachplanentwurf - auch den deutschen Gemeinden zur Verfügung, sofern sie zu einer „betroffenen Region“ gehören. Allerdings sehen die zwischenstaatlichen Beteiligungsrechte keine formalen und einklagbaren Beteiligungsrechte vor,

24.8.2006

die über die reine Anhörung hinausgehen. Neben diesen Beteiligungsrechten gibt es Grundpflichten aus dem „Gemeinsamen Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle“, dem sowohl die Schweiz als auch Deutschland beigetreten sind.

Die der deutschen Seite zur Verfügung stehenden Beteiligungsmöglichkeiten werden im Sachplan umrissen, sie lassen aber an mehreren Punkten so unterschiedliche Auslegungen zu, dass die Wirksamkeit der Beteiligungsmöglichkeiten nicht genau abzuschätzen ist. Hierzu gehört insbesondere, dass der Begriff der „betroffenen Region“ im weiteren Prozess noch präzisiert werden muss. Er darf aber nicht auf Schweizer Verwaltungseinheiten beschränkt sein, so dass keine Unterscheidung durch Staatsgrenzen erfolgt.

Es ist frühzeitig Transparenz zu schaffen, welche Partizipationsmöglichkeiten für die verschiedenen Akteure in Deutschland in den Verfahrensabschnitten tatsächlich zur Verfügung stehen und welche Wirkung sie in Bezug auf die Entscheidungen im Sachplanverfahren haben. Daher ist aus Sicht der Expertengruppe die Ergänzung des Sachplans um ein Kapitel zur Ausgestaltung der Beteiligungsmöglichkeiten /Beteiligungsrechte der Nachbarstaaten einschließlich seiner Gebietskörperschaften und weiteren Stakeholdern während der verschiedenen Phasen und Etappen des Verfahrens wünschenswert.

Für eine Beteiligung von Regionen sollten die zur Erlangung der Bewertungskompetenz notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen bzw. gestellt werden, damit eine fachliche Auseinandersetzung auf „gleicher Augenhöhe“ mit der Nagra möglich ist. Daher sollten klare Regelungen zur finanziellen Ausstattung der (grenzüberschreitenden) Regionen in den Sachplan aufgenommen werden. Dabei sollte auch deutlich werden, dass grenzüberschreitenden Regionen die entsprechenden Ressourcen für die erforderlichen Meinungsbildungsprozesse und sozioökonomischen Studien zur Verfügung stehen.

Die Partizipation erfolgt unter der Bedingung, dass verschiedene Regionen gleich behandelt werden. Es besteht allerdings kein Vetorecht für die Kantone oder Regionen. Die bisher im Sachplan formulierten Formen des Ineinandergreifens verschiedener Entscheidungsstränge zwischen der regionalen, der kantonalen und der Bundesebene sollten daher präziser erläutert werden. Es sollte deutlicher hervortreten, welche partizipativen Elemente vorgesehen sind. die über die Abgabe von Stellungnahmen hinausreichen, um die gewünschte Mitwirkung der regionalen Ebene anhaltend sicherzustellen.

III. Ist das Sachplanverfahren ergebnisoffen angelegt?

Das Sachplanverfahren kann prinzipiell als ergebnisoffen angesehen werden. Nach Aussage des BFE bestehe keine Vorfestlegung auf das Zürcher Weinland. Potenzielle Standorte müssen jedoch eine vergleichbar gute Situation aufweisen.

Die Ermittlung der grundsätzlichen Eignung und des Sicherheitspotenzials eines Standortes ist an Datenerhebungen, entsprechende Modellrechnungen sowie darauf aufbauenden Einschätzungen und Bewertungen gebunden. Eine eindeutige und nur auf objektiven Grundlagen beruhende Quantifizierung von Eignung und Sicherheitspotenzial ist nicht möglich. Um subjektive Elemente soweit möglich zu reduzieren, ist es notwendig, die in diesem Zusammenhang benutzten Begriffe im Sachplan gerade in Hinblick auf die Zielsetzung eines ergebnisoffenen und transparenten Verfahrens deutlicher auszuformulieren.

Das Vorschlagsrecht für die Standorte liegt auf Seite der Entsorgungspflichtigen bei der Nagra. Der Schweizer Bundesrat hat die Möglichkeit, Standortvorschläge abzuweisen, wenn nach Erkenntnissen des BFE Zweifel nicht ausgeräumt sind. Dies setzt voraus, dass das BFE über die dafür notwendigen Kompetenzen und Ressourcen verfügt.

Einschränkungen bzgl. der Ergebnisoffenheit bestehen möglicherweise allerdings hinsichtlich

- der unterschiedlichen Qualität und Tiefe der bereits bestehenden geowissenschaftlichen Kenntnisse der verschiedenen Regionen: Um potenzielle Standorte gegeneinander abwägen zu können, ist in jedem Verfahrensschritt ein dem Vertiefungsgrad des Verfahrensschrittes adäquater und für betroffene Standortregionen/ Standorte gleichartig detaillierter Wissensstand notwendig, den die Entsorgungspflichtigen ermitteln müssen. Hier wird im Verlauf des Auswahlprozesses ein zunehmender Detaillierungsgrad in den notwendigen Informationen erarbeitet. Die vorliegende Datenqualität bis zum Erreichen der Etappe 2 wird als zunächst ausreichend bezeichnet. Danach sind ergänzende Untersuchungen wahrscheinlich notwendig. Eine untertägige Erkundung im Rahmen des Standortauswahlprozesses ist jedoch nicht vorgesehen. Die letzte Instanz wird durch die Sicherheitsanalyse realisiert. Die Art der Erbringung des Sicherheitsnachweises muss noch geklärt werden. Damit ist dafür Sorge zu tragen, dass Ungleichgewichtigkeiten in der Datenlage in jeder Verfahrensstufe angemessen ausgeglichen werden. Es bleibt unklar, welche ergänzenden Untersuchungen an alternativen Standorten grundsätzlich vorgesehen sind, wie sie finanziert und in welchen Verfahrensschritten sie erfolgen werden. Eine entsprechende Klarstellung im Sachplanentwurf wäre aus Sicht der Expertengruppe wünschenswert, zumal damit Missverständnissen in der Bevölkerung, denen später im Rahmen von partizipativen Prozessen nur schwer begegnet werden kann, frühzeitig aufgeklärt werden können.

- des engen Zeitplans für die Etappen 1 und 2 bei gleichzeitiger Gewichtung des Kriteriums „Güte der geowissenschaftlichen Daten“. Auf Grund der Fülle von Daten für bereits gut explorierte Standorte wie z.B. Standort Benken könnten andere potenzielle Standorte mit geringerer Informationsdichte benachteiligt sein.
- der führenden Rolle der Nagra bei der Kriterienabwägung: Der Nagra sollte eine fachliche Begleitung auf gleicher Augenhöhe entgegengestellt werden. Zur Wahrung eines ergebnisoffenen Verfahrens ist es wichtig, dass neben der Nagra die federführenden Behörden (BFE, HSK) oder weitere Institutionen die dafür notwendige Ausstattung und Expertise vorhalten, um Vorschläge unabhängig bewerten zu können.

Weitere Anregungen zur Wahrung der Ergebnisoffenheit:

- Das Verfahren zur Wahl bzw. das Ausscheiden von potenziellen Standortregionen muss transparent gestaltet werden.
- Bei der Wahl eines Standortes darf die Entfernung zu Staatsgrenzen kein Kriterium sein, da es dem Vorrang sicherheitstechnischer Kriterien bei der Umsetzung der Qualität des Auswahlprozesses widersprechen würde.
- Erforderlich ist aus Sicht der Expertengruppe das verankerte Recht zum Vorschlag weiterer Standorte durch Mitglieder der Begleitgruppe. Da die Standortsuche ein hohes Maß an geowissenschaftlichem Fachwissen auf den verschiedensten Teilgebieten erfordert, setzt eine Ausweitung des Vorschlagsrechts voraus, dass die Vorschlagenden über ein entsprechendes Fachwissen und Informationen unabhängig von der Nagra verfügen können.

IV. Wird die Überprüfung der Verfahrensdurchführung bzw. der Ergebnisse im Auswahlverfahren durch die betroffene Bevölkerung (von deutscher Seite) ermöglicht?

Die Möglichkeit zur Prüfung der Verfahrensdurchführung und der Ergebnisse ist durch die Beteiligung der deutschen Seite an der „Begleitgruppe“ in Etappe 1 vorgesehen. Diese Begleitgruppe soll sich aus politischen Vertretern der Schweiz sowie der Nachbarstaaten zusammensetzen und das Verfahren begleiten. Zu präzisieren ist,

- woher die Begleitgruppe die notwendige Expertise beziehen wird,
- wie sich die Regionen in die Arbeit und Zusammensetzung der Begleitgruppe einbringen können und

- welche internen Entscheidungsformen und Befugnisse die Begleitgruppe besitzen wird.

Nach Meinung der Expertengruppe ist es wünschenswert, die Begleitgruppe durch ein Expertengremium zu ergänzen, um die Aussagen und Bewertungen der Nagra und anderer Institutionen auch fachlich-wissenschaftlich einschätzen zu können.

Die deutschen Gemeinden werden offiziell über die Bundesrepublik Deutschland und die Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern informiert, die Stellungnahmen an die Schweiz übermitteln können. Die deutschen Gemeinden sollten sich somit formal mit eigenen Stellungnahmen an den Bund und die Länder wenden. Es besteht auch die Möglichkeit, sich direkt und informell an das BFE zu richten.

Von Schweizer Seite wird zur Schaffung von Koordinationsstellen und deren Ausstattung eine finanzielle Unterstützung der für mögliche Standorte identifizierten Regionen unter Einbeziehung der in Nachbarstaaten liegenden und zur betroffenen Region gehörenden Gebiete in Aussicht gestellt. Die Finanzierung würde durch die Entsorgungspflichtigen erfolgen. Über die Verwendung der Mittel entscheidet der Schweizer Bund/das BFE. Ein solches Vorgehen wird von der Expertengruppe begrüßt und als erforderlich angesehen.