

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Beratungsunterlage zu TOP 3
der 6. Sitzung**

Zusammenfassung des Kurzvortrages
von Beate Kallenbach-Herbert

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 72</p>
--

Partizipation in Endlagerverfahren – internationale Erfahrungen

Beitrag für die Anhörung zum Thema „Internationale Erfahrungen“ bei der 6. Sitzung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, am 5. Dezember 2014

Beate Kallenbach-Herbert, Leiterin Bereich Nukleartechnik & Anlagensicherheit, Öko-Institut e.V.

Einführung

Die grundsätzliche Notwendigkeit, die Suche nach einem geeigneten Standort für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle durch Beteiligungsmaßnahmen zu begleiten, steht weder in Deutschland noch international in Frage.

Ein erheblich differenzierteres Bild ergibt sich allerdings dahingehend, welche Ziele mit Beteiligungsmaßnahmen verfolgt werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Beteiligung (nur) einen Baustein im gesamten Governance-Konzept darstellt und insofern im Einklang stehen muss z. B. mit der Gestaltung der Verfahrensschritte und der Entscheidungsprozesse, mit der Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, mit dem regulatorischen Rahmen etc.

Betrachtet man Beteiligungsmaßnahmen im internationalen Vergleich, sind außerdem die jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die durch das politische und regulatorische System, nationale Traditionen – im Besonderen hinsichtlich partizipativer Prozesse –, die historischen Entwicklungen der Kernenergienutzung und des Managements der radioaktiven Abfälle und das Verhältnis der beteiligten Akteure gegeben sind.

Im Folgenden werden einige zentrale Aspekte der Beteiligung von Stakeholdern und Öffentlichkeit zusammengestellt, die im Wesentlichen auf Ergebnissen verschiedener nationaler und europäischer Forschungsprojekte sowie Diskussionen in internationalen Kontexten, u.a. im Forum on Stakeholder Confidence der OECD/NEA¹ basieren. Die Ausführungen werden exemplarisch anhand der Erfahrungen aus Standortauswahlverfahren in verschiedenen Ländern untersetzt.

Ziele / Einflussmöglichkeiten von Beteiligung

Grundsätzlich sind bei der Beteiligung verschiedene „Level“ zu unterscheiden, die die Intensität der Interaktion und die damit angestrebten Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsfindung reflektieren, siehe z. B. (IPPA 2011)².

Die nicht-interaktiven Maßnahmen „Informieren“ und „Zuhören“ (z. B. mittels Umfragen oder bei öffentlichen Versammlungen) stellen selber keine Beteiligungsmaßnahmen dar, sind aber notwendige Unterstützungsmaßnahmen in einem Beteiligungsprozess, da Information die Basis für jegliche Art zielführender Teilhabe an Plänen, Projekten und Entscheidungsfindungen ist.

Interaktive Maßnahmen zur Beteiligung können den Levels „Konsultation/Austausch“, „Zusammenarbeit“ und „Gemeinsame Entscheidungsfindung“ zugeordnet werden, die einen zunehmenden Grad an Mitentscheidung repräsentieren. Der Level „Gemeinsame Entscheidungsfindung“ wird international im Bereich von Beteiligungsprozessen in Endlagerverfahren nicht verfolgt³.

¹ <https://www.oecd-nea.org/rwm/fsc/>

² IPPA 2011: IPPA (Implementing Public Participation Approaches in Radioactive Waste Disposal) FP 7 Forschungsprojekt, Deliverable 1.1 „The IPPA Knowledge Base“, 2011, <http://www.ippaproject.eu/>

³ Ausgenommen sind hier Regelungen zu Vetorechten und Ansätze zur freiwilligen Interessensbekundung von Regionen, die auf einen grundsätzlichen Einfluss über das „ob“ und nicht auf eine Mitentscheidung über das „wie“ abzielen. Sie werden daher im Folgenden separat behandelt.

Auf dem Level „Zusammenarbeit“ (dem auch die „Asse 2 Begleitgruppe“ zuzuordnen ist) finden sich international verschiedene Ansätze, von denen vor allem das für die Standortauswahl für ein Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle in Belgien entwickelte Verfahren der „Local Partnerships“ große Beachtung findet. Zentrales Element dieses Verfahrens, das auch in Kanada bei der Entsorgung radioaktiver Hinterlassenschaften praktiziert wurde, ist die Kooperation regionaler Repräsentanten potenzieller Standortregionen/-kommunen und des Vorhabensträgers zu Fragen der Endlagerauslegung und der regionalen Ausgleichsmaßnahmen. Diese Form der Zusammenarbeit setzt ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen den Kommunen und dem Vorhabensträger voraus, da sich nur Grundzüge der Zusammenarbeit vorab regulieren lassen.

Andere Modelle der Zusammenarbeit basieren dagegen stärker auf der verfahrensleitenden Funktion einer nationalen Regulierungsbehörde, prominentes Beispiel dafür ist das „Sachplan-Verfahren“ zur Standortauswahl in der Schweiz, in dem das Bundesamt für Energie als oberste Bundesbehörde diese Funktion inne hat.

Wesentlich ist in allen Modellen, dass zu Beginn des Prozesses zwischen den Beteiligten vereinbart wird, welche technischen und sozio-ökonomischen Aspekte verhandelt werden und zu welchem Zeitpunkt dies geschieht. Detaillierte Ausführungen zu diesem kollaborativen Verfahren sowie eine umfangreiche Zusammenstellung auf nationaler Ebene geplanter oder implementierter Varianten finden sich in (NEA 2010)⁴.

Beteiligungsbereitschaft, Freiwilligkeit und Vetorecht

Der AkEnd entwickelte für das in (AkEnd 2002)⁵ vorgestellte Standortauswahlverfahren das Prinzip der „Beteiligungsbereitschaft“, das den zuvor auf der Basis geowissenschaftlicher Kriterien identifizierten potenziellen Standortregionen die Möglichkeit einräumt, über die Teilnahme in den nachfolgenden Schritten des Auswahlverfahrens zu entscheiden.

Der AkEnd-Ansatz war beeinflusst von dem in den 1980er und 90er-Jahren in Finnland und Schweden eingeführten Konzept der freiwilligen Bewerbung von Regionen zur Teilnahme an einem Auswahlverfahren, das auf der gezielten Ansprache von ca. 100 bzw. 280 Kommunen basierte. Dieses Konzept wurde im Folgenden beispielsweise auch in Frankreich, Belgien, Kanada und Großbritannien – mit unterschiedlichem Erfolg – eingesetzt.

Der Prozess zur Identifizierung freiwilliger Standortkommunen in Schweden zeigt beispielhaft einige zentrale Herausforderungen des Verfahrens auf: Auf den ersten Aufruf meldete sich eine kleine Anzahl von Kommunen, deren Standorte sich jedoch als ungeeignet erwiesen. Erste Untersuchungen konnten dann in zwei später hinzukommenden Kommunen durchgeführt werden, die jedoch im Anschluss beide ihre Zustimmung zu weiteren Schritten versagten. Letztendlich wurden die Kooperationsersuchen auf Standorte konzentriert, an denen bereits kerntechnische Anlagen vorhanden sind. Aufgrund der relativ geringen geologischen Diversität in Skandinavien war diese Fokussierung auf Nuklearstandorte ohne wesentliche Anpassungen im Endlagerkonzept und Abstriche in der Sicherheit des Endlagers möglich.

In Ländern mit einer großen geologischen Diversität, wie beispielsweise Großbritannien, war die Einführung des Freiwilligkeitsprinzips mit erheblichen Anpassungen des Endlagerkonzepts verbunden, da mögliche Defizite der geologischen Barriere durch technische Maßnahmen (z. B. Behälterkonzept)

⁴ NEA 2010: OECD Nuclear Energy Agency: Partnering for Long-term Management of Radioactive Waste, 2010: Beschreibung des Partnership Modells sowie Fallbeispiele zur nationalen Planung oder Implementierung in Ländern Europas, den USA, Kanada, Korea und Japan

⁵ AkEnd 2002: Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte: Auswahlverfahren für Endlagerstandorte – Empfehlungen des AkEnd, 2002

soweit wie möglich zu kompensieren sind. Auch in Großbritannien fokussierte sich der Prozess schnell auf Regionen mit kerntechnischen Einrichtungen, von denen eine ihre Bereitschaft zur Teilnahme am Standortauswahl erklärte, diese aber nach den ersten Schritten wieder entzog, so dass das gesamte Auswahlverfahren nach fünf Jahren gescheitert war und im Jahr 2013 neu aufgesetzt werden musste.

Wenn ein auf Beteiligungsbereitschaft, Freiwilligkeit oder Vetorecht basierender Auswahlprozess angestrebt wird, ist in jedem Fall – unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt die Beteiligung erklärt oder entzogen werden kann – zu klären, wie mit dem Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Beteiligungsbereitschaft verfahren werden soll, siehe dazu auch (DAEF 2014)⁶. Dabei sind die dem Standortauswahlprozess zugrunde liegenden Ziele und Werte explizit zu machen, zu hierarchisieren und ggf. konkurrierende Ziele gegeneinander abzuwägen. Diese Entscheidung stellt eine besondere Herausforderung dar, für deren Lösung es keine international gültige „Blaupause“ gibt.

Grundsätze für Beteiligung von Stakeholdern und Öffentlichkeit

Grundsätzlich ist zwischen der Beteiligung von – nachfolgend als „Stakeholder“ bezeichneten – gewählten politischen Repräsentanten und Vertretern von Institutionen und (Interessens-)Gruppen (Bürgerinitiativen, Verbände, Gewerkschaften, Kirchen etc.) einerseits und der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit andererseits zu unterscheiden, die entsprechend angepasste Beteiligungsmethoden erfordert.

Zu unterscheiden ist außerdem zwischen Beteiligungsprozessen auf der nationalen und auf der regionalen Ebene, was auch in den Vorschlägen des AkEnd reflektiert ist.

Regionale Stakeholder Beteiligung

Die Beteiligung von Stakeholdern auf der regionalen Ebene ist international in verschiedenen Endlagerverfahren etabliert und erfolgt auch in der Asse 2 Begleitgruppe. Voraussetzung ist, dass potenzielle Regionen oder Standortkandidaten identifiziert sind und die erforderlichen regulatorischen Grundlagen geschaffen sind. Regionale Stakeholder Beteiligung basiert in der Regel auf organisierten Strukturen, in denen ein regelmäßiger Austausch verschiedener Stakeholder mit dem Vorhabensträger und der zuständigen Behörde stattfindet. Je nach Zielsetzung des Beteiligungsverfahrens können diese Gruppen eigene Expertisen zur Klärung oder Bewertung von Sachverhalten einholen, Empfehlungen in den Entscheidungsfindungsprozess einbringen etc. Für die organisatorischen Aufwendungen und die Beauftragung externer Expertise benötigen diese Gruppen finanzielle Mittel, die möglichst von einer unabhängigen (staatlichen) Institution bereitgestellt werden. In der Schweiz wurden für die regionalen Beteiligungsmaßnahmen zwischen 2009 und 2013 ca. 8,5 Mio. Schweizer Franken (7 Mio. Euro) zur Verfügung gestellt.

In Frankreich werden zur regionalen Stakeholder Beteiligung an den Standorten sicherheitsrelevanter Anlagen Beteiligungs-Komitees „Comité Local d'Information et de Suivi“ (CLIS) eingerichtet, die als verbindlich vorgeschriebene Maßnahme nicht nur im Bereich der Kerntechnik üblich sind. In der für das geplante Endlager im lothringischen Bure zuständigen „CLIS-Bure“ sind mehrheitlich Repräsentanten der Kommunen aus den betroffenen Départements, aber auch andere Interessensgruppen (Landwirtschafts-, Unternehmens- und Ärzteverbände, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Vereine) vertreten. Zur Anbindung an die nationale Ebene sind vier Parlamentsabgeordnete in der CLIS-Bure vertreten. Auch die „Regionalkonferenzen“ in der Schweiz, die auf Basis einer Leistungsvereinbarung mit dem Bundesamt für Energie tätig sind, stellen Maßnahmen der regionalen Stakeholder Beteiligung

⁶ DAEF 2014. Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung: Aspekte eines Standortauswahlverfahrens für ein Endlager für Wärme entwickelnde Abfälle, 2014

dar. Neben der Vollversammlung sind die Arbeitsgruppen zu speziellen Fachfragen die zentralen Foren der Regionalkonferenzen.

Diesen Gruppen kommt auch eine hohe Bedeutung als Bindeglied zur Bevölkerung zu, so dass hinsichtlich der Besetzung eine hohe Repräsentativität wichtig ist.

Prinzipien für organisierte Beteiligungsprozesse

Die grundsätzlichen Prinzipien für organisierte Beteiligungsprozesse sind in verschiedenen europäischen Forschungsprojekten beschrieben⁷ und können in den zentralen Punkten folgendermaßen zusammengefasst werden:

- Gemeinsames Verständnis aller Beteiligten über die Ziele und Perspektiven des Beteiligungsprozesses,
- klare Arbeitsstrukturen, die alle relevanten Stakeholder einbeziehen und Zuständigkeiten eindeutig festlegen,
- umfassender Ansatz, der alle relevanten Themen einbezieht,
- professionelle Koordination und Gewährleistung des zielgerichteten Ergebnistransfers,
- ausreichende Ressourcen, die Dialog auf Augenhöhe ermöglichen.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass in der Regel auch Wege zum Umgang mit Teilhabe außerhalb organisierter Beteiligungsstrukturen, die sich beispielsweise in Konflikten und öffentlichem Protest ausdrückt, gefunden werden müssen. Dass Konflikte ernst zu nehmen und in den Prozess soweit wie möglich einzubeziehen sind, wird in (InSOTEC 2014)⁸ herausgearbeitet. Wege zu etablieren, wie dies in der Praxis geschehen kann, ist allerdings eine noch weitgehend ungelöste Herausforderung.

Nationale Begleitung und grenzüberschreitende Beteiligung

Erfahrungen in Ländern mit ausgeprägten regionalen Beteiligungsstrukturen wie Belgien, Schweden oder Finnland zeigen allerdings auch, dass das Risiko besteht, die nationale Aufgabe, die Entsorgungsfrage zu lösen, auf die kommunale oder regionale Ebene zu delegieren.

Um dies zu vermeiden, ist auch auf nationaler Ebene eine angemessene Begleitung erforderlich. Diese Funktion kann beispielsweise durch ein wissenschaftliches Expertengremium wahrgenommen werden (siehe auch das vom AkEnd vorgeschlagene „Kontrollgremium“). Wie die Erfahrungen des schwedischen „Councils for Nuclear Waste Management“ (KASAM) zeigen⁹, muss dieses Gremium allerdings auch die Rolle des Mittlers zur Öffentlichkeit wahrnehmen, um eine nationale Aufmerksamkeit für die Thematik zu erreichen bzw. zu erhalten.

Auch in der Phase der Planung und Vorbereitung eines Standortauswahlverfahrens sind Beteiligungsmaßnahmen auf der nationalen Ebene gefragt, was in den folgenden Abschnitten diskutiert wird.

Darüber hinaus ist je nach Lage eines Standorts die grenzüberschreitende Beteiligung jenseits der in den europäischen Regularien zur Umweltverträglichkeitsprüfung festgelegten formalisierten Anhörungen zu beachten. Hier stellt das Schweizer Sachplanverfahren, das auch deutschen grenznahen Ge-

⁷ siehe z.B. (IPPA 2011) oder COWAM Network: Nuclear waste management from a local perspective – Reflections for a Better Governance – Final Report, November 2003

⁸ InSOTEC 2014: Addressing the Long-Term Management of High-level and Long-lived Nuclear Wastes as a Socio-Technical Problem: Insights from InSOTEC, Final report of the European research project „International Socio-Technical Challenges for Implementing Geological Disposal“ (InSOTEC), August 2014

⁹ Adel and Elam, Mark: Identifying remaining socio-technical challenges at the national level: Sweden, Mai 2012; InSOTEC Working Paper

meinden die Teilnahme in den Regionalkonferenzen ermöglicht, ein Beispiel für eine sehr weitgehende Einbeziehung dar.

Beteiligung in der Planungsphase

Inzwischen ist es international gute Praxis, dass Beteiligung bereits deutlich vor dem Beginn des Standortauswahlverfahrens in der Phase der Planung und Entwicklung der wesentlichen Verfahrensgrundlagen beginnt.

Aufgrund fehlender unmittelbarer Betroffenheit ist die allgemeine Öffentlichkeit in dieser Phase nur schwer erreichbar. Gleichwohl ist es von Bedeutung, die Entstehung der Verfahrens- und Beteiligungsgrundlagen für die Standortauswahl mit den zugrunde liegenden Zielen und Werten nachvollziehbar zu machen und gesellschaftlich zu legitimieren. Dazu kann eine frühzeitige Einbeziehung von Stakeholdern und Kommunikation in die Öffentlichkeit beitragen.

In der Schweiz wurden in der Planungsphase für das Sachplanverfahren zwei nationale Stakeholder Workshops sowie Fokusgruppen mit Personen der Bevölkerung durchgeführt. Außerdem wurden die Kantone nach den Regeln für die Entwicklung von Sachplänen, die ein etabliertes Instrument der Raumplanung in der Schweiz darstellen, beteiligt. In Großbritannien wurden die Grundlagen des Standortauswahlverfahrens durch die für diesen Zweck eingesetzte „Commission on Radioactive Waste Management“ (CoRWM) entwickelt, die ihrerseits verschiedene Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit durchführte. Die Empfehlungen der CoRWM wurden, entsprechend einem national etablierten Verfahren, von der Regierung in ein „White Paper“ überführt, das die Grundlagen des Regierungshandelns festlegt und einem mehrmonatigen nationalen Konsultationsprozess unterzogen wurde.

Sowohl in der Planungsphase als auch beim Einstieg in das Standortauswahlverfahren, sind die Zuständigkeiten für die Durchführung von Beteiligungsmaßnahmen, die Ziele dieser Maßnahmen und der Umgang mit Bedenken und Anregungen klar zu regeln. In der Schweiz hat sich die Gesamtkoordination durch das Bundesamt für Energie als verfahrensleitende Behörde in der Planungs- und der Implementierungsphase bewährt. Modelle, die in der Implementierungsphase dem Vorhabensträger eine hohe Verantwortung bei der Beteiligung zuweisen, wurden mit dem „Partnership-Modell“ (siehe oben) realisiert, erfordern jedoch vom Vorhabensträger eine schwierige Doppelfunktion, die sich beispielsweise am schweizerischen Standort Wellenberg vor Beginn des Sachplanverfahrens als nicht praktikabel erwiesen hat (Jordi 2014)¹⁰.

Fazit

International sind vielfältige Beteiligungsprozesse etabliert, insbesondere in der Phase der Implementierung von Standortauswahlverfahren. Aufgrund der jeweils spezifischen nationalen Randbedingungen können Erfahrungen anderer Länder nur unter Vorbehalt auf die Situation in Deutschland übertragen werden. Möglicherweise interessante Fallbeispiele für eine vertiefte Betrachtung von Partizipationsprozessen in der Planungs- oder Implementierungsphase von Standortauswahlverfahren sind die Schweiz (Planungsphase und Implementierung), Frankreich (Implementierung) und Großbritannien (Planung).

¹⁰ Jordi 2014: Stefan Jordi (BFE): mündlicher Beitrag, Evangelische Akademie Loccum, Oktober 2014