

MR Helmuth von Nicolai
Energieministerium MV, Schwerin

den 7. Januar 2016

Gedankenskizze zu der Frage, ob man Instrumente der Raumordnung nutzbar machen kann, um den Suchprozess für ein atomares Endlager zu verobjektivieren

**Beitrag auf der Grundlage des Berichts der AK End für die AG 3 der Standortauswahlkommission;
Vorschlag für eine „Bundesfachplanung Endlager“**

Inhalt:

1. Einleitung
2. Rechtliche Stellung der Raumordnung
3. Raumordnung im Untergrund
4. Abwägung Untergrund – Erdoberfläche
5. Bundesraumordnung
6. Bundesfachplanung Endlager
7. Fazit

1. Einleitung

Michael Sailer als Mitglied der AG 3 der Standortauswahlkommission hat die Anregung gegeben zu versuchen, nach raumordnerischen Kriterien einen Vorschlag für einen Standort für ein Endlager aufzufinden. Grundlage dafür soll das Papier des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte – Empfehlungen des AK End (nachfolgend als „AK End“ zitiert) aus dem Jahr 2002 sein.

Das Papier selbst vermeidet den Begriff Raumordnung, sondern spricht im 4. Kapitel von „Planungswissenschaftlichen Kriterien“.

2. Rechtliche Stellung der Raumordnung

Die Aufgabe der Raumordnung ist auch nach der letzten Verfassungsreform 2006 (Föderalismusreform I) schwammig umschrieben, um nicht zu sagen, dass der Begriff als definiert vorausgesetzt worden ist, Art 74 Abs. 1 Nr. 31 GG (konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrecht der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 4 GG). Das ist machbar, weil das BVerfG in seinem berühmten Gutachten vom 16.6.1954¹ die Aufgabe der Raumordnung bis heute gültig präzise beschrieben hat. Das wird in § 1 Abs. 1 Satz 1 Raumordnungsgesetz (ROG) wie folgt passend, allumfassend und präzise beschrieben:

Der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume sind durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne, durch raumordnerische Zusammenarbeit und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern.

¹ BVerfGE 3, 407.

Betrachtet man ganz unvoreingenommen die Aufgaben, die das Raumordnungsrecht nach dem ROG hat, von außen, so erscheint das dort vorhandene gesetzliche Instrumentarium geradezu ein ideales Werkzeug. Das Raumordnungsrecht bietet zahlreiche Möglichkeiten der Festlegung für Raumansprüche; es bietet sowohl Kriterien, wie eine Auswahl zu erfolgen hat, als auch rechtliche Instrumente, um eine entsprechendes Ergebnis (sogar verbindlich) festzulegen.

Der AK End hat allerdings bewusst nebulös von „Planungswissenschaftlichen Kriterien“ gesprochen und nicht explizit auf die Instrumente der Raumordnung hingewiesen. Über die Gründe vermag man spekulieren. Vielleicht war unklar, in welcher Raumebene eigentlich der Bestimmungsprozess stattzufinden hat; Raumordnung ist eine terrestrische Wissenschaft, die möglicherweise zur Lösung von Konflikten im Untergrund selbst nicht nutzbar gemacht werden könnte. Aus den im AK End genannten Kriterien ergibt sich dann, dass man Kriterien an der Oberfläche aufgezählt hat, die beispielsweise gegen eine Ausweisung eines Endlagers sprechen; etwa, dass der ideale Ort in einem Nationalpark liegt.

Dieser Lösungsansatz scheint zu kurz gegriffen, weil die zu treffende Entscheidung einer dritten Dimension bedarf. Denn sie findet nicht auf der Oberflächenebene statt, sondern im Untergrund. Oberirdische an der Nullebene gibt es als Reflex an irgendeiner Stelle einen Raumnutzungsanspruch für Zufahrtswege, Gebäude, Lagerplätze, Bergwerkseinrichtungen etc., um die radioaktiven Stoffe in den Untergrund zu verbringen. Fokussierte man ausschließlich auf diese Nullebene, dann könnten bestimmt geradezu beliebig viele Standorte in Deutschland gefunden werden. Das nützt jedoch nichts, weil es als weiteres entscheidendes Kriterium darauf ankommt, dass der Untergrund eine Lagerschicht bietet, die zum endlagern geeignet erscheint. Vielmehr müssen beide Ebenen sinnvoll (das wird es zu definieren gelten) miteinander verschnitten werden.

Die Entscheidung ist also zunächst davon abhängig, dass die standortgebundenen Gesteinsformationen etabliert werden. Dann könnte man mithilfe von raumordnerischen Kategorien versuchen, diese geologisch vorgegebenen Standorte zu bewerten, dann ein Ranking der bestgeeignetsten Standorte vornehmen und das Ergebnis dann mit den Anforderungen an der Oberfläche verschneiden.

3. Raumordnung im Untergrund

Ob Raumordnung auch im Untergrund wirkt, war 2002 wissenschaftlich noch nicht geklärt. Zwischenzeitlich ist das aber anerkannt, dass Raumordnung im Untergrund so funktioniert wie auf der Erdoberfläche und auch die Kompetenz dazu vorhanden ist.² Dann ist nun die Frage: soll versucht werden, nach raumordnerischen Kategorien zunächst im Untergrund ein Ranking festzulegen und das hernach mit Kriterien der Erdoberfläche zu verschneiden oder soll das Ranking im Untergrund unmittelbar mit den Kriterien der Erdoberfläche in einem Abwägungsprozess verschnitten werden, sodass dann letztlich die oberirdischen Kriterien bei einem bewertungstechnischen Gleichstand im Untergrund den Ausschlag geben. Oder soll

² Durch das Gutachten aus 2010 von Prof. Dr. Wilfried Erbguth, Rostock: „Unterirdische Raumordnung – zur raumordnungsrechtlichen Steuerung unterirdischer Vorhaben nach gegenwärtiger Rechtslage –, im Auftrag des Verkehrsministeriums MV erstattet.

die Erdoberfläche derart gewichtig sein, dass auch die Entscheidung im Untergrund von der Entscheidung an der Oberfläche mitbestimmt wird?

4. Abwägung Untergrund – Erdoberfläche

Wie man vorgehen könnte, hängt entscheidend davon ab, ob man durch die raumordnerische Bewertung eines Vorgangs zu neuen Erkenntnissen gelangt. Das wird isoliert betrachtet an der Erdoberfläche möglich sein. Die Raumordnung kann mit ihrem Abwägungsinstrumentarium aber nur dann einen sinnvollen Beitrag leisten, wenn sie im Wesentlichen gleichgewichtige Kriterien bewerten, wägen und in einen Abwägungsprozess einstellen kann. Das ist beispielsweise bei der Meeresraumordnung in den letzten Jahren eindrucksvoll gelungen (obgleich das auch nicht terrestrisch ist). Dieser Abwägungsprozess darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es letztlich alles „nur“ von der Bewertung der einzelnen Raumnutzungsansprüche gibt. Diese Bewertung ist jedoch nur bedingt wissenschaftlich, sondern sie ist mehr das Ergebnis eines gesellschaftlichen und soziologischen Prozesses. Auch die vom BVerwG entwickelte Lehre von den harten und weichen Tabukriterien ist bei genauer Betrachtung nicht haltbar³. Denn das ist alles eine Frage der Bewertung. Kann man das Weltklima nur mit Windenergie retten, weil im flachen Norddeutschland keine Wasserenergie zur Verfügung steht, dann muss ggf. auch der Rotmilan weichen, der sowieso nicht überlebt, wenn der Temperaturanstieg nicht ernsthaft gebremst wird.

Äußerst fraglich ist im Untergrund, ob die Raumordnung bei der Bewertung der verschiedenen unterirdischen Standorte, also dem Erstellen eines Rankings, fruchtbringende Argumente liefern kann. Es erscheint schwer vorstellbar, dass bei der geologischen Bewertung zur Erstellung eines Rankings die Raumordnung noch einen sinnvollen Fachbeitrag liefern kann. Das rührt daher, dass es eigentlich keine Nutzungskonkurrenzen im Untergrund gibt, die abwägbar sind. Denn Raumordnung kann erst dann eingreifen und bringt erst dann einen Beitrag zur Konfliktlösung, wenn das einzelne Fachrecht keine Lösung vorsieht und die Bewertungskriterien aus verschiedenen Fachgebieten mit einer unterschiedlichen Raumnutzung kommen.

Beispiel:

Ein Salzstock. Der Inhaber will das Salz abbauen. Es handelt sich aber um den bestgeeigneten Salzstock für das Experiment, zu viel produzierten Windstrom in Druckluft umzuwandeln und in diesen Salzstock zu verpressen. Dann kann Raumordnung eine Konfliktbewältigungsstrategie beibringen. Denn angesichts der Vielzahl abbauwürdiger Salzstöcke in Deutschland und der Einzigartigkeit eines Druckluftspeichers in der Nähe von großen Windparks erscheint eine Abwägungsentscheidung möglich.

Was die verschiedenen potentiellen geologischen Formationen anbelangt, so erfolgt eine Bewertung ausschließlich nach geologischen Kriterien. Denn dort gibt es keine Nutzungskonkurrenz. Denn es gibt keine weiteren zu verschneidenden Aspekte. Nur dann, wenn es eine Liste gleichwertiger geologischer Formationen gibt, kann die Raumordnung einen Ansatz bringen. Die Geeignetheit als Endlager ist ein

³ E 146, 40, also, dass es unabänderliche, gesetzte Kriterien und solche gäbe, die man in der Gewichtigkeit verändern könnte.

überragender Belang, der von keinem anderen Nutzungsanspruch überwunden werden kann.

Dann könnte man sagen, ob es innerhalb der verschiedenen Formationen solche gibt, die auch für andere Nutzungen zur Verfügung stünden. Aus einer solchen Bewertung käme jedoch nichts heraus. Weil die Nutzungen, die konkurrierten, alle im Vergleich zu einer Endlagernutzung minderwertig sind. Salz kann man an beliebigen anderen Stöcken abbauen. Auch Ton gibt es in Deutschland in Massen. Das gilt auch für innovative Speicherprojekte etc. Angesichts der überragenden Bedeutung eines Endlagers für das Gemeinwohl kann eine raumordnerische Abwägung hier immer nur zugunsten eines Endlagers ausfallen.

Somit bleibt nur die letzte Möglichkeit, dass man das geologische Ranking mit Raumnutzungsansprüchen an der Oberfläche verschneidet und zwar dergestalt, dass den Ausschlag dann letztlich die Frage gibt, wie die Nutzungskonflikte an der Oberfläche sind. Auch das ist eine gewagte Sache, wie folgendes Beispiel erläutern soll.

Beispiel:

Es werden geologisch drei Standorte herausgearbeitet: in der Kernzone des bayrischen Nationalparks, am Rande des Ruhrgebiets und in der Nähe eines atomaren Zwischenlagers im dünnbesiedelten MV. Wenn die drei Standorte von der geologischen Wertigkeit gleichgeeignet sind, dann kann Raumordnung für diesen Fall anhand des Verschneidens mit oberirdischen Kriterien einen Beitrag leisten. Wenn jedoch der Standort im Bayerischen Wald geologisch besser als der im Ruhrgebiet und wesentlich besser als der in MV geeignet ist, wird es bereits schwieriger. Denn dem übergeordneten, nationalen Bedürfnis nach Auffindung des bestgeeignetsten Standortes für ein Endlager sind letztlich alle anderen Kriterien, die die Raumordnung erarbeiten kann, unterzuordnen.

Selbst wenn man nun den Versuch macht, die geologische Bewertung mit (weiteren) raumordnerischen Kriterien anzureichern, was im dem vorstehenden Beispielfall immerhin als denkbar angesehen worden ist, dann stößt man in der Rechtswirklichkeit auf ungeahnte Probleme.

Denn verschiedene geeignete geologische Formationen liegen mit Sicherheit auch in verschiedenen Bundesländern. Eine raumordnerische Abwägung der verschiedenen einzubeziehenden Kriterien kann dann jedoch nur von einem einheitlichen Abwäger vorgenommen werden. Sonst käme ohne jeden Zweifel heraus, dass alle vorgestellten Standorte raumordnerisch ungeeignet seien.

5. Bundesraumordnung

Das setzte also eine Bundesraumordnung voraus. Betrachtet man das eingangs zitierte Gutachten des BVerfG, so spricht verfassungsrechtlich nichts dagegen, eine Bundesraumordnung zu etablieren. In der Praxis gibt es das jedoch nicht. Es existiert keine Bundesraumordnung. Vielmehr achten die Länder peinlichst darauf, keinerlei Kompetenzen an eine Bundesraumordnung abzugeben. Selbst in Fragen, die ganz eindeutig national einheitlich entschieden werden sollten (Stichwort: Seehäfen) gibt es erheblichen Widerstand. Insofern ist es aktuell interessant zu beobachten, wie die

Bundesländer sich gegen den Versuch wehren, in einem geplanten § 17 Abs. 2 ROG eine Bundesseehafenkoordinierungskompetenz des Bundes zu schaffen. Dieses Gesetzgebungsvorhaben befindet sich derzeit in der Abstimmung. Wenn schon eine derartige minimale Frage bekämpft wird, was werden die Bundesländer dazu sagen, wenn etwa das ROG dahingehend geändert werden sollte, dass es eine Bundesraumordnung zur Etablierung eines Endlagers geben sollte? Wo dann drin geregelt ist, dass z. B. das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) dafür zuständig ist, die entsprechende Abwägung vorzunehmen, den Bundesländern also Kompetenzen entzogen werden.

Das erscheint schwerlich vorstellbar. Deshalb spricht der Bericht der AK End nicht von ungefähr nicht von einer raumordnerischen Steuerung, sondern vermeidet diesen Fachbegriff tunlichst.

6. Bundesfachplanung Endlager

Seit 2002 ist die Rechtsgeschichte jedoch weiter gegangen und so könnte man auch hier vorgehen. Beispiel ist das Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG), das eine eigene Bundesfachplanung als Surrogat für eine Bundesraumordnung geschaffen hat (§§ 4 – 17 NABEG). Das ist eigentlich ein sehr eindrucksvoller Zwitter, denn es wird versucht, mit Mitteln der Fachplanung eine raumordnerische Aufgabe zu bewältigen. Das führt zu der Frage, wo die Raumordnung Instrumentarien entwickelt hat, die in der Standortauswahlfrage nutzbar gemacht werden können.

Das ist zweifelsohne das von der Raumordnung entwickelte Schema der Konfliktbewältigung konkurrierender Belange durch Erstellung einer Bewertungsmatrix. Wenn man davon ausgeht, dass es mehrere zumindest einigermaßen gleichmäßig geeignete geologische Formationen in Deutschland für die Endlagerung gibt, kann man diese Standorte einem Raumordnungsbewertungsschema unterziehen. Das verobjektiviert das Ganze und man kann ein transparentes Schema vorweisen, das alle einheitlich, also gleich behandelt. (Die Objektivität sind natürlich durch die individuelle Gewichtung und Bewertung der Belange Grenzen gesetzt).

Das bedeutet, dass man in einem ersten Schritt eine Matrix aller potentiellen Standorte bildet, sodann klärt, in welchem Bereich oberirdisch die für eine Endlager erforderliche Infrastruktur zu errichten ist und dann sämtliche Belange auflistet, die der Errichtung der Anlage entgegenstehen.

Dann sollte man versuchen, in einem weiteren Schritt über das etwas hölzerne Schema von den vermeintlich harten und weichen Tabukriterien des BVerwG hinauszukommen, indem man versucht, nach objektiv, anthropogen nicht beeinflussbar entgegenstehenden Belangen und solchen, die verändert werden können, zu differenzieren.

Beispiel:

Unveränderlich ist die vorhandene Grundwasserführung.

Veränderlich ist, wenn zwar der Artenschutz des im Wald lebenden Schwarzstorches gilt. Man könnte dem Storch aber ein neu geschaffenes Ausweichquartier anbieten.

Oder die kleine Splittersiedlung, die sich auf dem potentiellen Gelände befindet; die muss dann ggf. umgesiedelt werden.

Dann kann man eine Raumordnungsmatrix bilden und alle Belange einstellen und bewerten. Die Abwägung zur Herausarbeitung des am besten geeigneten Standortes kann dann so erfolgen, dass zunächst eine Bewertung der unveränderlich gegebenen Belange erfolgt und in einem zweiten Schritt die Bewertung der veränderlichen.

Beispiel:

Ein Standort hat kaum unveränderliche Belange, aber sehr viele schwerwiegende veränderliche. Ein anderer hat ein sehr hartes unveränderliches (Gefährdung des Trinkwasserschutzgebietes), aber sehr wenig veränderliche. In einer Gesamtschau könnte man dann dennoch dazu kommen, den ersteren zu priorisieren, weil die Belange abarbeitbar sind. Dabei wird Hauptaufgabe sein, die Bewertung der unterschiedlichen Belange vorzunehmen. Dazu muss natürlich bundesweit ein einheitliches Schema vorhanden sein.

In einem dritten Schritt könnte man u.U. die Matrix sogar um die Kategorie der Geeignetheit der Endlagerstätte erweitern. Dann nimmt man alle prinzipiell geeigneten Standorte mit hinein, aber auch solche, die vielleicht nicht ganz so gut geeignet sind wie andere.

Beispiel:

Die geologische Formation ist hervorragend geeignet, liegt aber in der Kernzone des Nationalparks Bayrischer Wald. Eine andere Stätte ist zwar prinzipiell geeignet, aber nicht ganz so gut. Sie liegt aber in einer einsamen Gegend mit landwirtschaftlicher Nutzung und guter, vorhandener Verkehrsanbindung.

Dann wird aber langsam deutlich, wie sehr es letztlich in dem dreistufigen Aufbau der planerischen Abwägung auf die Frage ankommt, welches Gewicht der Planer den einzelnen Belangen zumisst. Das ist in großem Maße eine Bewertungsfrage, die sich am Rande eines objektivierbaren Maßstabs befindet. Auf jeden Fall ist diese Methode jedoch besser, als wenn die Entscheidung nur nach emotionalen Kriterien erfolgt, etwa, wer wo seinen Wahlkreis hat oder welches Bundesland man finanziell kaufen könnte.

In einem vierten Schritt kann man, weil es sich in dem vom Verfasser gemachten Vorschlag nicht um Raumordnung im engeren Sinne handelt, sondern um eine spezielle Bundesfachplanung, auch soziologische Faktoren mit hineinnehmen. Z. B. dünn besiedelte Gebiete oder Regionen, die so arm sind, dass eine finanzielle Unterstützung wünschenswert ist.

Daraus ergibt sich dann folgendes Bewertungsschema:

Standort A		
1. Belange nicht veränderbar	Punkte	regionale Besonderheiten
2. Belange anthropogen veränderbar		
3. unterirdische Kriterien		
4. soziologische Einflüsse		
5. Ergebnis		

Ein derartiges Schema muss dann für jeden geologisch geeigneten Standort gesondert erarbeitet werden.

7. Fazit

Mit den klassischen Mitteln der Raumordnung kann man keinen wirksamen Beitrag zur Standortauswahl leisten. Aber entsprechend der Bundesfachplanung nach dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz könnte eine Bundesfachplanung Endlager etabliert werden. Dabei muss eine Bundesbehörde mit den von der Raumordnung erarbeiteten Instrumentarien eine für Deutschland einheitliche Bewertungsmatrix erstellen. Diese Bewertungsmatrix ist in zwei Kategorien einzuteilen (unveränderbar, veränderbar), um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass die Standortauswahl für Deutschland von einem derartig hohen Interesse ist, dass sie sich letztlich in der Abwägung gegen alle veränderbaren Belange durchsetzen kann:

Beispiel:

Kernzone des Nationalparks. Dann müssen eben andere Flächen akquiriert werden und die Kernzone muss umverlegt werden. Das würde man sonst nicht machen, in diesem Fall ist das jedoch als Ergebnis der Abwägung denkbar.

Wie die Bewertung aller denkbaren Faktoren (im AK End⁴ sind einige Beispielfälle aufgeführt, wobei die Liste längst nicht abschließend ist) bedarf es eines präzise wissenschaftlich erarbeiteten Bewertungsschemas. Die Raumordnung hat sich einem solchen Prozess bisher entzogen, um im Einzelfall diffus bleiben zu können. Gute Ansätze im Naturschutz (zur Berechnung des Ausgleichs) zeigen jedoch, dass eine wissenschaftliche Verobjektivierung möglich ist. Diese Basisarbeit muss dann die Bundesfachplanung Endlager leisten. Dabei darf dennoch nicht übersehen werden, dass es regionale Faktoren gibt, die auf die Bewertung von Einfluss sind.

Beispiel:

Wenn 200 von 300 deutschen Wiedehopf-Brutpaaren im Bundesland Brandenburg leben, dann dürfte dort eine Umsiedlung leichter zu bewerkstelligen sein als in einem Bundesland, das nur noch zehn Brutpaare beherbergt.

Mithin kann dann eine raumordnungsähnliche Bundesfachplanung Endlager einen Beitrag zur Versachlichung und Objektivierung bei der Standortauswahl beibringen, wenn es nach Schaffen der entsprechenden gesetzlichen Grundlage gelingt, einheitliche Bewertungskriterien für alle einzustellenden Belange zu schaffen. Diese müssen ggf. regional modifiziert werden können. Man kann diesen Suchprozess erweitern um Kriterien für Qualitätsmerkmale aller in Betracht kommenden, also prinzipiell geeigneten Standorte aus geologischer Sicht. In einem letzten Schritt können sogar soziologische Faktoren in die Bewertung mit hineingenommen werden, sofern es der Wissenschaft gelingt, diese objektiv zu bewerten und gewichten.

- Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für eine Bundesfachplanung Endlager
- Benannte Bundesbehörde vergibt Aufträge zur Ermittlung und Bewertung der Belange
- Die einzelnen herausgefundenen Standorte werden nach dem Schema beurteilt und ein Ranking erstellt.

Helmuth von Nicolai

⁴ S. 195f.