

Generationenaufgabe Endlagerung – eine Kommission plant für die Zukunft

Teil 2: Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Zeitbedarf, internationaler Vergleich, Konflikte der Vergangenheit

Die atw im Gespräch mit den ehemaligen Mitgliedern der Endlagerkommission, Dr. e. h. Bernhard Fischer und Prof. Dr. Gerd Jäger

Einführung Im ersten Teil des Interviews mit Dr. e. h. Bernhard Fischer und Prof. Dr. Gerd Jäger, die Mitglieder der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe waren, wurden die Erfahrungen mit der Kommissionsarbeit, die wichtige Rolle der gesellschaftlichen Beteiligung in der Kommissionsarbeit und die Einordnung des empfohlenen Entsorgungspfades der geologischen Tiefenlagerung mit Reversibilität besprochen sowie das Sondervotum zu den geowissenschaftlichen Auswahlkriterien erläutert. Im zweiten Teil soll es nun um das Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung während des Standortauswahlverfahrens, den Zeitbedarf eines solchen Verfahrens und die Einordnung des von der Kommission vorgeschlagenen Konzepts für eine neue Standortauswahl im internationalen Vergleich gehen. Darüber hinaus wird auch die Rolle von Symbolthemen um die Kernenergie sowie von Konflikten der Vergangenheit für die Arbeit der Kommission angesprochen und ein kleiner Ausblick auf die Zukunft gegeben.

atw: Die Herstellung von Glaubwürdigkeit und Akzeptanz sind ja Schlüsselbegriffe für das ganze Verfahren sowie für die Kommission. Um das zu erreichen, sind Ergebnisoffenheit und Wissenschaftsorientierung eine Säule, die andere ist die Beteiligung der Öffentlichkeit. Welche Gestaltungsmöglichkeiten sind hier vorgesehen?

Jäger: Die besondere Herausforderung bei der Konzeption der Öffentlichkeitsbeteiligung bestand darin, dass die bisher bei Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland angewendeten Bürgerbeteiligungen

nach allgemeiner Erkenntnis nicht mehr ausreichen, es aber noch keinen neuen gesellschaftlichen Konsens gibt, welche zusätzlichen

Maßnahmen die gestiegenen Anforderungen erfüllen können. Es galt daher zusätzliche wirksame Beteiligungsrechte für die Bürger zu konzipieren, ohne die Ergebnisorientierung zu gefährden. Neben der transparenten Gestaltung des Verfahrens, der umfangreichen Information über geplante und durchgeführte Aktivitäten sowie erarbeitete Vorschläge ist der zentrale neue Ansatz, dass die potenziell Betroffenen die einzelnen Vorschläge an den Gesetzgeber von unabhängiger Stelle überprüfen lassen können.

In Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen im Prozess im Grundsatz zwei unterschiedliche Ausgangssituationen: In der ersten Phase des Auswahlverfahrens werden zunächst die ungeeigneten Gebiete mit den Ausschlusskriterien und den Mindestanforderungen aussortiert. Sobald die danach grundsätzlich geeigneten Teilgebiete vorliegen, soll mit einer Fachkonferenz eine überregionale Bürgerbeteiligung stattfinden, in der die bisher durchgeführten Schritte und Ergebnisse sowie der weitere Prozess intensiv behandelt werden. Anschließend erfolgt dann in vergleichender Analyse die Identifizierung der Standortregionen, die zur übertägigen Erkundung vorgeschlagen werden. In der Phase 2 und Phase 3 findet dann die übertägige bzw. die untertägige Erkundung von Standorten statt.

Sobald nach dem Vorschlag der Standortregionen für die übertägige Erkundung am Ende der Phase 1 die betroffenen Regionen benannt sind, sollen Regionalkonferenzen als zentrales Beteiligungsgremium in jeder Region eingerichtet werden. Die Regionalkonferenzen bestehen aus einer Vollversammlung, zu der alle kommunalwahlberechtigten Bürger der von der Standortregion umfassten Gebietskörperschaften – ggf. auch in angrenzenden Gebieten von Nachbarstaaten – eingeladen werden, und einem Vertreterkreis, der von der Vollversammlung zu wählen ist. Der Vertreterkreis trifft die operativen Entscheidungen, muss vor den

wesentlichen Entscheidungen aber die Vollversammlung anhören. Der Vertreterkreis hat auch für Beteiligungsangebote an die breite Öffentlichkeit der Region zu sorgen. Die Regionalkonferenzen haben, falls sie nach Prüfung der Vorschläge an den Gesetzgeber Defizite erkennen, die Möglichkeit vom BfE eine Nachprüfung des Entscheidungsvorschlages im Standortauswahlverfahren zu fordern, also konkret vor der Auswahl zur übertägigen Erkundung, der Auswahl zur untertägigen Erkundung und der abschließenden Standortauswahl. Diese Nachprüfung kann pro Entscheidung des Bundestages von jeder Regionalkonferenz einmal gefordert werden und muss vom Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit – BfE bzw. der Bundesgesellschaft für Endlagerung GmbH – BGE abgearbeitet werden, bevor das BfE dem Bundestag einen Bericht einschließlich der Ergebnisse der Bürgerbeteiligung vorlegt.

Die Mitwirkungsmöglichkeiten sind also umfangreich und werden durch sehr weit reichende Transparenzvorgaben für das Verfahren ergänzt. In einem langen Abstimmungsprozess wurden auch die Schritte des operativen Auswahlverfahrens und die notwendigen politischen Entscheidungen mit den Schritten im Beteiligungsverfahren und seinen Gremien abgeglichen. Eine mögliche Achillesferse des ganzen Konzeptes wird vielleicht schon aus meiner verkürzten Beschreibung erkennbar: der

Über die Art der Bürgerbeteiligung ist ein neuer gesellschaftlicher Konsens erforderlich.

ganze Prozess und das Beteiligungsverfahren sind sehr komplex, und die Herausforderung besteht darin, die Partizipation für den Bürger überschaubar und wirkungsvoll zu gestalten und gleichzeitig das Verfahren zielgerichtet zu einem Ergebnis zu führen. Es muss immer klar sein, welche Beteiligungsmöglichkeiten bestehen, aber auch wo die Grenzen sind. Die Festlegung von Fristen für bestimmte Prozessschritte ist dabei unabdingbar. Der Anspruch des selbsthinterfragenden Systems und des lernenden Verfahrens muss sich nicht zuletzt in der Öffentlichkeitsbeteiligung bewähren. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund der zu erwartenden langen Verfahrensdauer, da sich die Einstellungen und Wünsche zu politischer und gesellschaftlicher Beteiligung im Lauf der Zeit ändern werden.

atw: Der Zeitbedarf des ganzen Verfahrens ist ja in der Kommission häufiger diskutiert worden und war eines der wenigen Themen, das mit Schlagzeilen über eine Endlagerung im 22. Jahrhundert größere mediale Aufmerksamkeit erfahren hat. Wo stehen wir dabei nach Ende der Kommission?

Fischer: Die Abschätzung der Dauer einer neuen Standortsuche und die damit verbundene Verzögerung der Entsorgung waren schon im Zusammenhang mit dem StandAG diskutiert worden, dessen Zeitangabe bzgl. einer abschließenden Standortauswahl im Jahr 2031 auch vor der Arbeit der Kommission schon in Zweifel gezogen wurde. Mit Blick auf solche Zweifel hätte die Kommission auch eine Chance sein können, auf Grundlage detaillierter Abschätzungen über Möglichkeiten einer Verringerung des Zeitbedarfes zu beraten. Solche Überlegungen waren aber nicht mehrheitsfähig. Die Kommission tendierte bei allen Entscheidungen eher dazu, Empfehlungen abzugeben, die den Zeitbedarf vergrößern, sei es im operativen Prozess, in der Öffentlichkeitsbeteiligung oder beim Rechtsschutz.

Im Ergebnis hat sich die Kommission dann dafür entschieden, im Lichte ihrer Diskussionen die Zeitangaben der Bundesregierung nicht zu ändern, aber zu empfehlen, dass

die BGE am Anfang des Suchverfahrens eine realistische Schätzung zum Zeitbedarf vorlegt und Optimierungsmöglichkeiten entwickelt. Dazu könnte z. B. ein möglicher Verzicht auf untertägige Erkundungen durch Errichtung eines Bergwerkes gehören, wie wir sie aus Gorleben kennen. Das ist im Übrigen international Stand. Zugleich spricht sich die Kommission aber für einen Vorrang von Gründlichkeit und größtmöglicher Akzeptanz durch Verfahrensgerechtigkeit und Beteiligung aus, für die eine längere Verfahrensdauer hingenommen werden muss.

Im Grunde ist die Frage an den Gesetzgeber und die Verfahrensbeteiligten der Zukunft weiter gereicht worden, da in der Kommission der Zeitbedarf nicht systematisch in die einzelnen Entscheidungen zum Prozess einbezogen wurde und auch aus Zeitgründen keine Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung erarbeitet werden konnten, für die im Übrigen wahrscheinlich auch keine Mehrheit hätte gefunden werden können. Das ist in Bezug auf die Kommission vielleicht etwas unbefriedigend, letztlich ist es sachgerecht, denn der Gesetzgeber jetzt und im Laufe des Verfahrens sowie BGE und BfE werden die konkrete Gestaltung des Verfahrens bestimmen und damit auch, wie lange es am Ende dauern wird.

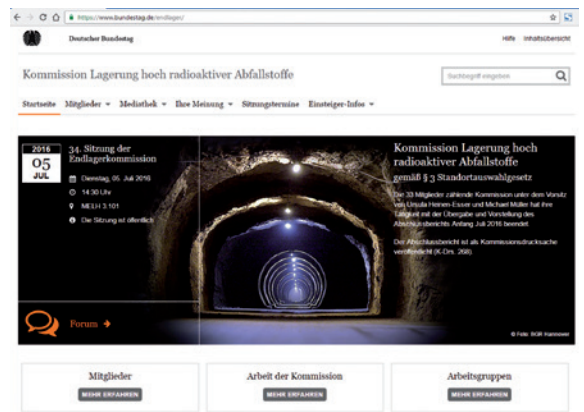
atw: Wenn Sie den Prozess, der jetzt im Bericht empfohlen wird, in den internationalen Kontext stellen, wie ist unser kommendes Auswahlverfahren da einzuschätzen?

Überlegungen zur Verringerung des Zeitbedarfs waren nicht mehrheitsfähig.

Jäger: Die Kommission hat sich umfangreich mit internationalen Standortauswahlverfahren und Endlagerprojekten befasst. Das

Verfahren, wie es jetzt im Abschlussbericht der Kommission beschrieben ist, bedeutet „Neuland“ und befindet sich gewiss konzeptionell im oberen Bereich. Das gilt sowohl hinsichtlich des operativen, prozeduralen und politischen Aufwandes, als auch bezüglich der Möglichkeiten der Beteiligung der Öffentlichkeit und der etwaigen gerichtlichen Überprüfung.

Ein Grund dafür liegt darin, dass es in Deutschland eine große Vielfalt an potenziell für die Endlagerung geeigneten Wirtsgesteinen und zahlreiche potenzielle Standorte gibt. Ein komparatives Verfahren von der weißen



Webseite der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Endlagerkommission).

Landkarte beginnend ist dann per se sehr aufwendig. Daher wird im Verfahren besonders darauf zu achten sein, dass es zielgerichtet geführt und nicht uferlos wird.

Ein anderer Grund ist, dass in Deutschland im Vergleich z.B. zur Schweiz und den nordischen Ländern in einigen Kreisen ein weiter verbreitetes Misstrauen gegenüber staatlichen bzw. politischen Akteuren und Unternehmen existiert. Dieses Misstrauen erstreckt sich auch auf Wissenschaftler und technische Experten. Die Empfehlungen der Kommission sind insoweit stark von dem Wunsch geprägt, mit einem transparenten, wissenschaftsbasierten Prozess und weitreichenden Rechten für die Bürger Vertrauen zu schaffen. Dabei hat manchmal das Prinzip „Viel hilft viel“ die Feder geführt.

atw: Die Kommission hat ihren Auftrag zum Teil recht weit ausgelegt und Themen abseits der eigentlichen Aufgabe in Bezug auf das Standortauswahlverfahren diskutiert. War das sinnvoll oder eher hinderlich für die Arbeit?

Jäger: Nun, das hängt tatsächlich vom Einzelfall ab. Beim Thema Zwischenlagerung, das nicht zum eigentlichen Auftrag der Kommission gehörte, waren die Diskussionen für die Position der Standortgemeinden der Zwischenlager eher produktiv. Bei der Diskussion des Themas Exportverbot dagegen konnte nur mit großer Mühe erheblicher Flurschaden für die deutsche Forschungslandschaft vermieden werden. Es ging dabei um den Wunsch nach einer extrem rigiden Ausdehnung des ohnehin bestehenden Exportverbotes für bestrahlte Brennelemente aus Kernkraftwerken auf

Das Auswahlverfahren ist im internationalen Vergleich sehr anspruchsvoll konzipiert.

Brennelemente von Forschungsreaktoren. Insbesondere für die Forschungs-Neutronenquelle Heinz Maier-Leibnitz – FRM II in Garching, einer Spitzenforschungsanlage von Weltrang, die auch für Anwendungen in der Medizin und der Industrie große Bedeutung hat, hätten viele Kommissionsmitglieder dabei in Kauf genommen, dass die Versorgung mit Brennelementen und damit der weitere Betrieb gefährdet werden. Erklärtermaßen ging es hier primär um ein Symbol.

Ein anderes Symbolthema war der Wunsch, dass die Kommission empfehlen solle, den Ausstieg aus der Kernenergie im Grundgesetz zu verankern. Hierzu wurden auch Gutachten eingeholt, die mögliche rechtliche Wege dazu aufgezeigt haben.

Einer der Gutachter hat auch die Sinnfälligkeit eines solchen Schrittes bewertet und dabei die demokratie- und verfassungs-politischen Nachteile und Risiken höher gewichtet als seinen Symbolwert und davon abgeraten. Diese Bewertung wurde auch von vielen Kommissionsmitgliedern geteilt. Die Kommission hat sich dann darauf verständigt, keine inhaltliche Empfehlung an den Gesetzgeber abzugeben, sondern nur die rechtlichen Möglichkeiten entsprechend den Gutachten darzulegen. Die genuin politische Entscheidung soll der Politik überlassen bleiben. Diese Schlussfolgerung hätte sich auch mit geringerem Aufwand erzielen lassen und es wäre mehr Zeit für die primären Aufgaben der Kommission geblieben.

atw: Triebfeder bei diesem Thema waren gewiss die Konflikte der Vergangenheit und die alten Konfliktlinien, sei es bei der Kernenergie insgesamt oder der Endlagerung im Besonderen?

Fischer: Dieser Aspekt war in der Tat in der Arbeit der Kommission sehr präsent, wesentlich stärker als angesichts des im StandAG gefundenen Grundkonsenses zu erwarten. Dokumentiert ist das besonders in den zwei Geschichten zum Erkundungsstandort Gorleben, wo keine Einigung möglich war. Hier ist auch hervorzuheben, dass der B-Text eine Kompromissvariante darstellt, die denjenigen weit entgegen kommt, die einen harten Ausschluss des

Standortes Gorleben vor Beginn des Auswahlverfahrens erreichen wollten. Aber auch dieser Text war einigen Akteuren nicht vermittelbar. Genützt hat dieser Konflikt und die dafür aufgewendete Zeit im Hinblick auf die Gestaltung der Zukunft aber nichts. Im Gegenteil! Es wurde deutlich, dass einige Kommissionsmitglieder und die von ihnen vertretenen Akteure ganz offensichtlich den politischen Konsens, der dem Stand AG zugrunde liegt, nicht akzeptieren, nämlich dass Gorleben im Verfahren bleibt. Darüber hinaus wäre ein Ausschluss des Standortes im Zuge der Kommissionsarbeit nicht mit dem Anspruch vereinbar, wissenschaftsbasiert zu entscheiden.

Problematisch ist auch die sehr einseitige Darstellung der Geschichte der Kernenergie. Sie ist von der Absicht geprägt, die Kerntechnik an sich als großen historischen Fehler darzustellen und im Geiste des Zirkelschlusses dann

ebenso weitreichende wie fehlgehende und unpraktikable Schlussfolgerungen für den Umgang der Gesellschaft mit Fortschritt und Technik als solchen zu ziehen. In diesen Berichtskapiteln hätte man genauso verfahren können wie beim Abschnitt zu Gorleben, aber in Anbetracht der begrenzten Relevanz dieser Ausführungen für den Suchprozess war der Wert einer Einigung in der Kommission dann doch höher zu bewerten. Es gilt hier sicherlich für viele Kommissionsmitglieder die im Bericht enthaltene Feststellung, dass Einvernehmen über den Bericht angesichts der komplexen Thematik nicht bedeutet, dass jede Formulierung und jede Betrachtung von jedem einzelnen Kommissionsmitglied gleichermaßen und vollumfänglich mitgetragen wird.

atw: Zum Abschluss, wie geht es jetzt weiter?

Fischer: Die Kommission hat nur gesetzsvorbereitende Arbeit für Bundestag und Bundesrat geleistet. Das war bei den Themen Behördenstruktur und Nationales Begleitgremium bereits erfolgreich. Aber nun ist der Gesetzgeber gefragt und auch zur Eile angehalten, denn die Notwendigkeit, die gesetzlichen Änderungen die aus den Empfehlungen der Kommission resultieren, noch in dieser Legislaturperiode zu verabschieden, war eine prägende Rahmenbedingung unserer Arbeit.

Hier bin ich aber zuversichtlich, denn auch die politische Seite in der Kommission hat den Bericht mit großer Mehrheit mitgetragen und die Bundestagsabgeordneten in der Kommission haben sich während der gesamten Arbeit in ihren Fraktionen für die Kommission und ihre Themen stark gemacht. Allerdings sind das komplexe Thema und der teils sehr detaillierte Bericht keine Selbstläufer, weder in der Öffentlichkeit noch im Bundestag. Die Ablehnung des Berichtes durch den BUND macht deutlich, dass trotz Mitarbeit in der Kommission immer noch kein gemeinsames Ziel mit erklärten Kernenergiegegnern definiert werden konnte. In den kommenden Monaten muss ausführlich erläutert und erklärt werden, so wie später im Auswahlverfahren auch.

Das Verfahren wird dann in der nächsten Legislaturperiode beginnen, wenn die gesetzlichen Änderungen in Kraft und die neuen Strukturen aufgebaut und arbeitsfähig sind. Dann wird vor allem die kontinuierliche Dialogbereitschaft aller Verantwortlichen gefragt sein und die Zuversicht, dass auch ausgeprägter Widerstand, der sich in einzelnen der zahlreichen potentiellen Standortregionen bilden mag, im Verfahren aufgefangen werden kann.

Glossar

- BfE:** Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit. Zentrale Aufsichts-, Genehmigungs- und Regulierungsbehörde im Bereich der Entsorgung.
- BGE:** Bundesgesellschaft für Endlagerung GmbH. Gesellschaft zur Planung, Errichtung, Betrieb und Stilllegung von Endlagern.
- FRM II:** Forschungs-Neutronenquelle Heinz Maier-Leibnitz, Garching
- Nationales Begleitgremium:** Gem. § 8 StandAG Gremium zur Begleitung des Standortauswahlverfahrens für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle
- StandAG:** Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle, „Standortauswahlgesetz“
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe**
- AG 1:** Gesellschaftlicher Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz
- AG 2:** Evaluierung
- AG 3:** Gesellschaftliche und technisch-wissenschaftliche Entscheidungskriterien sowie Kriterien für Fehlerkorrekturen
- AG 4:** Ad-hoc-Gruppe „EVU-Klagen“
- AG 5:** Ad-hoc-Gruppe „Grundlagen und Leitbild“



Prof. Dr. Gerd Jäger

ist Berater für die RWE AG und begann seine Tätigkeit bei dem Unternehmen 1977 nach Abschluss eines Studiums des Maschinenbaus. Nach der Wahrnehmung von verschiedenen Leitungsfunktionen war er von 1999 bis 2011 Vorstand mit dem Ressort Kraftwerke bei der RWE Energie AG – später RWE Power AG. Seit 2003 ist er Lehrbeauftragter an der RWTH Aachen.



Dr. e. h. Bernhard Fischer

ist Aufsichtsratsvorsitzender der PreussenElektra GmbH und gehörte diesem Unternehmen sowie anderen Konzerngesellschaften seit 1982 als Diplom-Ingenieur (Maschinenbau) in unterschiedlichen leitenden Positionen an. Von 2010 bis 2014 war er Chef der Globalen Einheit Erzeugung der E.ON AG und Vorsitzender der Geschäftsführung der E.ON Generation GmbH in Hannover.