

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Ad-hoc-Gruppe
Grundlagen und Leitbild

**Beratungsunterlage zu TOP 5
der 13. Sitzung am 14. Juni 2016**

Entwurf des Abschnitts B 4.2.5
„Bewertung der Erfahrungen“

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. /AG4-34</p>

1 **4.2.5 Bewertung der Erfahrungen**

2 Aus den Schwierigkeiten, auf die Endlagervorhaben in Deutschland gestoßen sind, hat die
3 Kommission und hatte zuvor bereits das Standortauswahlgesetz Konsequenzen gezogen. Das
4 Gesetz beendete die bergmännische Erkundung des Salzstocks Gorleben und setzte eine neue
5 Suche nach einem Standort zur Endlagerung insbesondere hoch radioaktiver Abfallstoffe an.
6 Bei der Festlegung der Kriterien für die neue Standortauswahl und bei der Überprüfung der
7 dafür geltenden Regeln hat die Kommission Lehren aus den bisherigen deutschen
8 Endlagervorhaben gezogen und die Fortentwicklung des Standes von Wissenschaft und
9 Technik der Endlagerung berücksichtigt.

10 Das im Standortauswahlgesetz vorgesehene vergleichende mehrstufige Verfahren zur Auswahl
11 des Endlagerstandortes, der bestmögliche Sicherheit gewährleistet, ist für die Kommission die
12 wichtigste und die folgerichtige Konsequenz aus den konfliktträchtigen früheren deutschen
13 Endlagervorhaben. Dieses vergleichende Verfahren vermeidet die vorzeitige Festlegung auf
14 einen Standort, der noch nicht ausreichend erkundet ist. Bis zur abschließenden
15 Auswahlentscheidung werden nun parallel und gleich intensiv verschiedene Standorte
16 untersucht, zwischen denen bis zum Ende hin nach Sicherheits Gesichtspunkten zu wählen ist.
17 Dies entzieht den mit Blick auf den Salzstock Gorleben oft erhobenen Vorwürfen die
18 Grundlage, dass die Erkundung nicht ergebnisoffen sei, dass sie nur vorherigen Annahmen über
19 und eine politische Festlegung auf den Standort bestätigen solle.

20 Leitend für das vergleichende Auswahlverfahren werden die geowissenschaftlichen und
21 planungswissenschaftlichen Kriterien sein, die die Kommission in diesem Bericht erarbeitet
22 hat.¹ Damit stehen die Kriterien, nach denen der Standort mit bestmöglicher Sicherheit
23 gefunden werden kann, vor Beginn der Auswahl fest. Auch das ist ein wichtiger Unterschied
24 zur Erkundung des Salzstocks Gorleben, bei dem eine Eignung erst nach der Erkundung am
25 Ende eines Genehmigungsverfahrens über eine standortspezifische Sicherheitsanalyse
26 nachgewiesen werden sollte. Auch die Erkundung des Salzstocks Gorleben sollte ergebnisoffen
27 sein, klar formulierte geologische Kriterien für die Eignung gab es jedoch nicht, da diese in
28 einer Analyse des Gesamtsystems aus Geologie, technischen Barrieren und Abfallstoffen
29 nachgewiesen werden sollte.

30 Die Beurteilung von Standorten anhand vorher feststehender vor allem an der Sicherheit
31 ausgerichteter Kriterien begegnet dem gerade im Zusammenhang mit der Benennung des
32 Salzstocks Gorleben häufig erhobenen Vorwurf einer politisch motivierten Entscheidung. Das
33 Standortauswahlgesetz sieht zwar nach jedem Schritt der mehrstufigen Suche eine politische
34 Entscheidung des Deutschen Bundestages vor. Doch diese soll vor allem bestätigen, dass der
35 jeweils vorgeschlagenen Auswahlentscheidung die richtige Anwendung der Kriterien zugrunde
36 liegt und dass die Bürger beteiligt wurden. Nach öffentlicher Debatte billigt und bekräftigt das
37 Parlament damit jeweils Ergebnisse eines wissenschaftsbasierten Auswahlverfahrens. Das ist
38 keineswegs vergleichbar mit einer intern vorbereiteten Kabinettsentscheidung, wie sie zur
39 vorläufigen Benennung des Standortes Gorleben führte.

40 Die Suche nach dem Standort mit bestmöglicher Sicherheit geht vom gesamten Bundesgebiet
41 aus, beginnt mit einer symbolischen weißen Landkarte, auf der es keine Vorfestlegungen gibt.
42 Sie bezieht dabei alle potenziell geeigneten Gesteinsarten und alle potenziell geeigneten
43 Standorte in die Auswahl mit ein und vermeidet damit Vorfestlegungen, die als sachfremd
44 aufgefasst werden könnten. Alle Auswahlkriterien hat die Kommission formuliert, ohne dabei
45 konkrete Standorte in den Blick zu nehmen. Soweit dies möglich ist, gelten die Kriterien auch
46 für alle Gesteinsarten, in denen prinzipiell eine Endlagerung möglich ist. Dies vermeidet den
47 nach der vorläufigen Standortbenennung von Gorleben erhobenen Vorwurf, einer Auswahl
48 nach Gesichtspunkten politischer Opportunität.

¹ Vgl. das Kapitel B 6.5 dieses Berichtes „Entscheidungskriterien für das Auswahlverfahren“.

1 Bei der Erkundung des Salzstockes Gorleben war eine formelle Beteiligung von Bürgern erst
 2 in dem Planfeststellungsverfahren vorgesehen, das auf einen positiven Abschluss der
 3 Erkundung hätte folgen können. Dies nährte den Verdacht, dass betroffene Bürger am Ende vor
 4 vollendete Tatsachen gestellt werden sollten. Demgegenüber empfiehlt die Kommission ein
 5 Auswahlverfahren, in dem den Bürgern frühzeitig umfassende Beteiligungs- und
 6 Mitwirkungsmöglichkeiten zustehen. In diesem Sinne hat sie ein umfassendes Konzept für die
 7 Beteiligung der Öffentlichkeit an der Standortauswahl erarbeitet, das Beteiligungsrechte,
 8 Beteiligungsformate und Möglichkeiten, Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen, detailliert
 9 darstellt.²

10 Neue Formen von Beteiligung und Einflussnahme der Bevölkerung erfordern auch ein
 11 verändertes Verhalten auf Seiten der Behörden. Der Staat muss auch mit kritischen oder
 12 protestierenden Bürgern stets respektvoll umgehen. Auch das zeigen frühere
 13 Auseinandersetzungen um Endlagervorhaben.

14 Die Kommission geht dennoch nicht davon aus, dass eine künftige Endlagerung hoch
 15 radioaktiver Abfallstoffe ohne Konflikte zu verwirklichen ist. Sie hat Regeln und
 16 Empfehlungen für den Umgang mit Konflikten erarbeitet.³ Erfolgreich wird die neue
 17 Standortauswahl nur sein, wenn alle Akteure lernfähig und bereit sind, neues Vertrauen
 18 aufzubauen und über alle Probleme offen zu reden. Die beteiligten Behörden müssen dazu
 19 durch Transparenz beitragen, indem sie Gründe für geplante Entscheidungen stets umfassend
 20 und rechtszeitig offenlegen und sich der Kritik von Bürgern stellen. Dabei sollen sie Kritik am
 21 eigenen Handeln als Chance zur Beseitigung von Schwachstellen begreifen.

22 Über den Zweck des gesuchten Standortes muss nach Auffassung der Kommission bereits vor
 23 Beginn des Auswahlverfahrens Klarheit bestehen. Die Kommission hat ihre Auswahlkriterien
 24 bewusst an den Anforderungen einer bestmöglichen Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
 25 ausgerichtet. Die Lagerung weiterer schwach oder mittel radioaktiver Abfallstoffe am gleichen
 26 Standort hält sie nur für möglich, wenn negative Wechselwirkungen mit den hoch radioaktiven
 27 Abfällen ausgeschlossen sind.⁴ Sie empfiehlt aber diese Möglichkeit von vornherein im
 28 Prozess der Bürgerbeteiligung zu berücksichtigen.⁵ Zwei Jahre nach der Benennung des
 29 Standortes Gorleben änderten Bund und Land Niedersachsen dagegen im Einvernehmen dessen
 30 Hauptzweck.

31 Aus dem Scheitern der Endlagerung radioaktiver Abfälle im ehemaligen Salzbergwerk Asse
 32 ergeben sich nach Auffassung der Kommission Konsequenzen für den Umgang mit
 33 abweichenden wissenschaftlichen Meinungen. Frühe Warnungen vor Zuflüssen in das
 34 Bergwerk Asse blieben seinerzeit ohne Konsequenzen und hatten auch negative Folgen für
 35 warnende Wissenschaftler. Bei der Schachtanlage Asse hätte man einen falschen Weg früher
 36 korrigieren können, wenn man kritische Stimmen frühzeitig ernst genommen hätte. Je später
 37 man einen Fehler erkennt, desto teurer kann eine Korrektur werden. Die Geschichte der
 38 Schachtanlage zeigte zudem, wie unerlässlich eine vom Betreiber unabhängige Begutachtung
 39 ist. Die Kommission empfiehlt aus heutiger Sichte den gesamten Endlagerprozesses als sich
 40 selbsthinterfragendes System zu gestalten und über kontinuierliches Prozessmonitoring Fehler
 41 und unerwünschte Entwicklungen möglichst zu vermeiden.⁶

42 Als eine weitere Konsequenz aus deutschen Erfahrungen mit Endlagerprojekten hat bereits das
 43 Standortauswahlgesetz die Rolle der Bundesländer bei der Endlagerung radioaktiver Abfällen
 44 neu definiert. Diese haben nicht länger als Planfeststellungsbehörden über Genehmigungen von
 45 Endlagern zu entscheiden. Das befreit die zuständigen Länderministerien aus dem

² Vgl. Kapitel B 7 dieses Berichts „Standortauswahl im Dialog mit den Regionen“

³ Vgl. Kapitel B 2.4 dieses Berichts „Grundsätze für den Umgang mit Konflikten im partizipativen Sucheverfahren“.

⁴ Vgl. Kapitel B 6.6 dieses Berichtes „Anforderungen an die Einlagerung weiterer Abfälle“.

⁵

⁶ Vgl. dazu Kapitel B 6.4 dieses Berichts „Prozessgestaltung als selbsthinterfragendes System“.

1 Rollenkonflikt, zugleich Vertreterinnen regionaler Interessen und zu sachlichen
2 Entscheidungen verpflichtete Genehmigungsbehörden zu sein. Die lange Dauer des
3 Genehmigungsverfahrens für das Endlager Konrad und Auseinandersetzungen zwischen dem
4 Bund und Land um den Entsorgungsstandort Gorleben gehen auch auf diesen Rollenkonflikt
5 zurück.

6 Zudem geht auch die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe selbst auf die
7 Erfahrungen zurück, die die deutsche Politik bei verschiedenen Endlagervorhaben sammeln
8 musste. Die Kommission erhielt durch das Standortauswahlgesetz den Auftrag, ein
9 wissenschaftsbasiertes Verfahren zur Auswahl des Standortes zur Lagerung hoch radioaktiver
10 Abfallstoffe, der die bestmögliche Sicherheit zu gewährleisten vermag.