

**Kritische Einzelaspekte im Entwurf für das
geplante Standortauswahlgesetz (StandAG)
vom 17.10.2012**

**finanziert von der Grünen/EFA-Fraktion im Europäischen Parlament
im Auftrag von Rebecca Harms, MdEP**



Die Grünen | Europäische Freie Allianz
im Europäischen Parlament

1	<u>ZIELSETZUNG DES AUSWAHLGESETZES (ENTWURF STANDAG)</u>	3
1.1	ALLGEMEINE ZIELSETZUNG GEMÄß VORBLATT ENTWURF STANDAG	3
1.2	DIE EIGENTLICHEN ZIELE LAUT ENTWURF STAND AG	5
2	<u>DIE NOTWENDIGKEIT DER ABWÄGUNG BEI DER STANDORTAUSWAHL</u>	6
3	<u>ZUR BETEILIGUNG DER ÖFFENTLICHKEIT BEI DER STANDORTAUSWAHL</u>	9
4	<u>DIE BERÜCKSICHTIGUNG VON GORLEBEN BEIM AUSWAHLVERFAHREN</u>	11
5	<u>"MEHR-AUGEN-PRINZIP" ALS GRUNDLAGE FÜR INTERESSENAUSGLEICH UND QUALITÄTSKONTROLLE IN ENTSCHEIDUNGSPROZESSEN</u>	12
6	<u>SICHERHEITSANFORDERUNGEN - KRITERIEN FÜR AUSWAHLVERFAHREN</u>	19

Kritische Einzelaspekte im Entwurf für das geplante Standortauswahlgesetz (StandAG) vom 17.10.2012

Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen zum Entwurf des Standortauswahlgesetzes vom 17.10.2012 (nachfolgend zitiert als "Entwurf StandAG") betreffen wichtige Aspekte von Auswahlverfahren, die im Entwurf entweder unzureichend behandelt werden oder ganz fehlen. Kurz dargelegt werden als Folge davon zu erwartende negative Konsequenzen für den Auswahlprozess. Nachgeordnet wird auf mögliche juristische und verwaltungstechnische Folgen einer etwaigen Umsetzung des Entwurfs eingegangen. Sie werden im Wesentlichen aus Kreienburg (2012) abgeleitet¹.

1 Zielsetzung des Auswahlgesetzes (Entwurf StandAG)

1.1 Allgemeine Zielsetzung gemäß Vorblatt Entwurf StandAG

Im Vorblatt zum Entwurf StandAG wird unter A. Zielsetzung der generelle Zweck des Gesetzes kurz dargestellt. Dazu ist anzumerken:

Die im Entwurf StandAG (Vorblatt A. Zielsetzung) dargelegte Zielsetzung ist unzureichend, da von vornherein allein auf den Entsorgungsweg Endlagerung ohne Rückholbarkeit gesetzt wird und andere Entsorgungsoptionen (z.B. Endlagerung mit Rückholbarkeit, Langzeitzwischenlagerung) nicht betrachtet werden. Andere Entsorgungsoptionen sind nach § 2 (1) Entwurf StandAG² nicht beabsichtigt.

¹ Kreienburg, B. (2012): Veränderte Behördenzuständigkeiten im Zusammenhang mit der Endlagerung gemäß Artikelgesetz zur Standortsuche.- atw 57. Jg. (2012) Heft 12.

² Der alleinige Verweis "Entwurf StandAG" (gegebenenfalls mit Angabe des betreffenden Paragraphen, Absatzes und Punktes) bezieht sich auf Artikel 1 (Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle) des im Entwurf vorliegenden Gesetzestextes. Verweise auf andere Abschnitte des Textentwurfs werden durch erläuternde Zusätze ergänzt.

Damit wird eine der grundlegenden Anforderungen an Auswahlverfahren verletzt, nämlich die **Klärung von Grundsatzfragen der Entsorgung radioaktiver Abfälle unter Mitwirkung der Bürger vor Beginn des Auswahlverfahrens**. Bereits der AkEnd (AKEND 2002)³ hat diese Klärung als notwendig angesehen und dafür einen dem Auswahlverfahren vorlaufenden eigenständigen Prozess gefordert.

Die in § 9 (2, Pkt. 3.) Entwurf StandAG geforderten Entscheidungsgrundlagen zu Rückholbarkeit und Bergbarkeit können die Anforderung nicht erfüllen. Sie sollen zu spät im Verfahren und offenbar ohne gesellschaftliche Diskussion erarbeitet werden. Denkbar wäre hilfsweise, dass die gesamtgesellschaftliche Diskussion der Problematik thematisch umfassend und mit umfassender Beteiligung der Öffentlichkeit zu Beginn des Auswahlverfahrens geführt wird. Bis zur Vorlage des Ergebnisses müsste dann das Verfahren unterbrochen werden.

Im Übrigen ist die gemäß § 10 (2) Entwurf StandAG geplante Festlegung von entsprechenden Grundsatzentscheidungen bis (voraussichtlich) Mitte 2013 schlichtweg unrealistisch.

Die Grundsatzklärung der Vor- und Nachteile möglicher Entsorgungsoptionen ist notwendig, da sie die Entwicklung und Umsetzung des Auswahlverfahrens beeinflusst. Die dazu notwendige wissenschaftliche und gesellschaftliche Diskussion hat in Deutschland bis heute nicht stattgefunden. Ohne Entscheidung auf Basis vergleichende Prüfung und Festlegung der Entsorgungsoptionen besteht die Gefahr, dass im Laufe des Auswahlverfahrens aus verfahrenstaktischen Gründen die Forderung nach Umsetzung anderer als der festgelegten Option erhoben wird.

Des Weiteren wird im Vorblatt des Entwurfs StandAG unter A. Zielsetzung die Erfordernis eines „...*wissenschaftsbasierten Such- und Auswahlprozesses und eines transparenten Verfahrens...*“ dargelegt. Diese Begriffe sind unbestimmt und lassen sich nahezu beliebig mit (Nicht-)Inhalten füllen. Gleiches gilt für den Begriff der „aktiven Öffentlichkeitsarbeit“.

Es wäre besser, Begriffe wie „sicherheitsorientiert“, „kriteriengesteuert“ sowie Auswahlverfahren nach dem „Stand von Wissenschaft und Technik“ und „Anspruch auf

³ AKEND - Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des AkEnd - Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte.

Öffentlichkeitsbeteiligung“ einzuführen, da diese inhaltlich klarer bestimmt sind und keinen bzw. nur wenig Interpretationsspielraum lassen.

1.2 Die eigentlichen Ziele laut Entwurf Stand AG

In Entwurf StandAG § 1 (1) (Ziel des Gesetzes) wird zwar auf ein „transparentes Verfahren“ und „wissenschaftliche Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen“ hingewiesen, **es wird jedoch mit keinem Wort die notwendige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung erwähnt**. Dies wäre jedoch wegen der großen Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für die erfolgreiche Umsetzung des Standortauswahlprozesses unbedingt notwendig.

Nach § 1 (3) Entwurf StandAG soll das Verfahren bis 2027 abgeschlossen sein. Die Erfahrungen im In- und Ausland zeigen bisher, dass praktisch alle derartigen Zeitpläne überschritten werden. Deshalb besitzt eine solche genaue Zielvorgabe keinen Wert. Es besteht vielmehr die Gefahr, dass im laufenden Verfahren Druck erzeugt wird und womöglich notwendige Diskussionen und Einwände verkürzt oder sogar verhindert werden.

Grobe zeitliche Zielvorgaben sind sicherlich sinnvoll, Jahreszahlen als Zielvorgaben im Gesetz vorzugeben ist jedoch unsinnig.

ERGEBNIS: Ein grundsätzlicher Mangel der Zielsetzung besteht darin, dass die Klärung der Grundsatzfragen zur Entsorgung (z.B. Rückholung) nicht vor Beginn des Auswahlverfahrens unter umfassender Bürgerbeteiligung stattfindet. Diese Klärung ist notwendig, da sie die Entwicklung und Umsetzung des Auswahlverfahrens beeinflusst. Zudem wird in § 1 Entwurf StandAG kein Hinweis auf die notwendige Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben. Dies kann als Hinweis auf eine nur nachgeordnete Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung verstanden werden. Der Abschluss des Auswahlverfahrens bis 2027 ist als Zielvorgabe schlichtweg unsinnig.

2 Die Notwendigkeit der Abwägung bei der Standortauswahl

Die Abwägung verschiedenster Einzelgrößen zum Zwecke einer problemangemessenen Entscheidung ist zwingend erforderlich. In Entwurf StandAG taucht der Begriff "Abwägung" an genau drei Textstellen auf. Es sind dies:

- In § 16 (1) bei Vorschlag der Standorte zur untertägigen Erkundung: Abwägung ist nur dann notwendig, wenn mehrere Standorte sicherheitstechnisch gleichwertig sind.
- In § 18 (1) bei Vorschlag des endgültigen Standortes: Hierbei Abwägung sämtlicher privater und öffentlicher Belange.
- In § 19 (2) bei der endgültigen Standortentscheidung: Der Standortvorschlag wird unter Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange durch ein Bundesgesetz entschieden.

Diese Auflistung zeigt, dass inhaltlich lediglich an zwei Stellen des Auswahlprozesses eine Abwägung vorgesehen ist, nämlich vor Beginn der untertägigen Erkundung sowie vor der endgültigen Standortentscheidung. Der Umfang dieser Abwägung und das Vorgehen bleiben unklar.

Die vorgesehene Abwägung an nur zwei von mehreren „Weichenstellungen“ des Auswahlverfahrens ist nicht ausreichend. Vielmehr muss bei jeder Entscheidung, die einen potenziellen Standort oder eine Standortregion betrifft, eine Abwägung aller Belange vorgenommen werden. Das Abwägungsgebot muss eingehalten werden; eine fehlerhafte oder gar fehlende Abwägung stellt einen Verfahrensfehler dar und entwertet das gesamte Auswahlverfahren.

Solche Abwägungsprozesse müssen z.B. stattfinden bei der Auswahl von Standortregionen (auch deren räumlicher Zuschnitt – sozioökonomische Aspekte) und der Festlegung von Standorten zur übertägigen Erkundung. Dabei sind auch auf fachwissenschaftlicher Ebene Abwägungen notwendig, z.B. bei Anwendung von geowissenschaftlichen und planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien (s. auch AKEND 2002). Dies gilt beispielsweise mit Blick auf § 19 (2) Entwurf StandAG: Die endgültige Standortentscheidung soll durch Abwägung öffentlicher und privater Belange geschehen. Dies ist notwendig, aber

nicht hinreichend, denn der Vorschlag der endgültigen Standortentscheidung benötigt zuallererst eine **Abwägung der sicherheitsrelevanten geowissenschaftlichen Aspekte**, damit der Standort mit der (relativ) höchsten Sicherheit identifiziert werden kann (s. auch Kap. 6).

Darüber hinaus ergeben sich aus dem Entwurf StandAG in dem Zusammenhang folgende weitere Fragen:

- Die Auswahl der in Betracht kommenden Standortregionen und die Auswahl von Standorten für die übertägige Erkundung sind nach § 12 (1) Entwurf StandAG durch Anwendung von Sicherheitsanforderungen und anderer Kriterien zu ermitteln. Bereits an diesem Punkt muss eine Abwägung zwischen potenziellen Standortregionen stattfinden, soweit nicht nur Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen zum Einsatz kommen. Ohne Abwägung bleibt unklar, wie die in Betracht kommenden Standortregionen ermittelt und räumlich abgegrenzt werden sollen (s. dazu auch Kap. 6).
- Auch bei § 12 (2) u. (3) Entwurf StandAG ist unklar, wie die repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen ohne Abwägung zu Standortvorschlägen führen sollen. Dies gilt auch für § 13 (1) Entwurf StandAG, der die Auswahl der Standorte für die übertägige Erkundung behandelt. Der Ersatz der Abwägung durch vorläufige Sicherheitsuntersuchungen ist zurückzuweisen (gilt auch für § 15 (2) Entwurf StandAG, s. u.).
- Nach § 15 (2) Entwurf StandAG sollen die Standorte und Erkundungsprogramme für die untertägige Erkundung anhand der Ergebnisse vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen ermittelt werden. Dazu ist eine sorgfältige und methodisch angemessene Abwägung aller maßgeblichen sicherheitsbedeutsamen geowissenschaftlichen Aspekte unerlässlich (s. Anmerkung oben: § 12 (2) u. (3) Entwurf StandAG).
- Die in § 16 (1) Entwurf StandAG geforderte Abwägung zur Auswahl der untertägigen Erkundungsstandorte nur für den Fall, dass die Standorte sicherheitstechnisch gleichwertig sind, ist nicht ausreichend. Eine Abwägung muss vielmehr auch dann stattfinden, wenn die Standorte sicherheitstechnisch aufgrund vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen nicht gleichwertig sind (fraglich ist übrigens die Aussagekraft der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen, d.h., mit welcher Gewissheit können aus diesen Sicherheitsuntersuchungen schwerwiegende Entscheidungen abgeleitet werden?).

- Die in § 18 (1) Entwurf StandAG geforderte Abwägung sämtlicher privater und öffentlicher Belange bezieht sich offensichtlich nicht auf die im Vorblatt unter B. Lösung (2. Absatz) geforderte **Abwägung auch sozioökonomischer Belange**. Gerade diese Belange sind aber für die betroffene Standortregion von besonderer Bedeutung und müssen in die Abwägung eingehen. Der Begriff „sozioökonomischen Belange“ taucht hingegen im eigentlichen Gesetzestext des Entwurfs StandAG nicht auf. Diese sozioökonomischen Belange (bzw. Kriterien, vgl. AkEnd) sind übrigens nicht zu verwechseln mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Darüber hinaus wird im Vorblatt Entwurf StandAG (unter B. Lösung) darauf hingewiesen, dass in der Abwägung sämtliche öffentliche und private sowie sozioökonomische Belange zu berücksichtigen sind. Diese abzuwägenden Belange sollen in der gesetzlichen Standortfestlegung abschließend geprüft und bewertet werden.

Diese Abwägung bezieht sich offensichtlich auf den Standort, für den das Zulassungsverfahren für Errichtung, Betrieb und Stilllegung geführt werden soll. Sie ist notwendig, aber nicht hinreichend. Vielmehr sind Abwägungen zwischen verschiedenen Belangen auch in vorausgehenden Schritten des Auswahlprozesses notwendig (z.B. Abwägung geowissenschaftlicher Aspekte vor Festlegung der Standorte zur untertägigen Erkundung oder bei der Festlegung von Standortregionen, s. o.). Im Übrigen ist unbestimmt, welche privaten Belange auf welche Art und Weise vor dem Hintergrund des Ziels, den bestmöglichen Standort zu ermitteln, bei der Abwägung zu berücksichtigen sind.

ERGEBNIS: Im Entwurf StandAG wird der zwingend notwendigen Abwägung während wichtiger Schritte des gesamten Auswahl- bzw. Entscheidungsprozesses eine viel zu geringe Bedeutung zugemessen. Eine Abwägung allein vor der untertägigen Erkundung und vor der endgültigen Standortentscheidung ist unzureichend, insbesondere wenn wichtige in die Abwägung eingehende Aspekte (z.B. sozioökonomische Belange, sicherheitsrelevante geowissenschaftliche Aspekte) nicht oder unzureichend berücksichtigt werden. Die Identifizierung von Standortregionen und untersuchungswürdigen Standorten ist ohne umfassende Abwägung nicht möglich

3 Zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl

Ohne eine angemessene Beteiligung der Bürger wird das Auswahlverfahren scheitern oder auf unabsehbare Zeiten verschoben. Angemessene Beteiligung bedeutet, dass sich Bewertungen oder Forderungen der Bürger auf den Verfahrensablauf und letztlich auch auf das Ergebnis des Auswahlverfahrens auswirken können. Außerdem setzt sie voraus, dass die anstehenden Entscheidungen im Auswahlprozess tatsächlich noch offen sind.

Da das Zulassungsverfahren für das Endlager als **Genehmigungsverfahren** ausgestaltet wird, sind die abzuwägenden Belange bereits in der abschließenden Standortfestlegung abschließend geprüft und bewertet worden (Vorblatt zum Entwurf StandAG, A. Zielsetzung). **Dies bedeutet, dass im Verlaufe des Entscheidungsprozesses im Auswahlverfahren eine umfassende und angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet sein muss, da ansonsten die Entscheidung nicht mehr oder kaum noch angreifbar ist.** Kritisch sind beim derzeitigen Entwurf StandAG unter anderem folgende Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung zu bewerten:

Im Entwurf StandAG, insbesondere in den §§ 6 und 7, werden Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung dargelegt. Der Kern der Öffentlichkeitsbeteiligung besteht darin, dass der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahmen im Zusammenhang mit zumindest acht wesentlichen Entscheidungen gegeben werden soll (§ 6 (2, Pkt. 1 – 8). Diese Stellungnahmen sind vom Institut für die Standortauswahl und vom Vorhabenträger auszuwerten, und das Ergebnis der Auswertung ist bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen (§ 6 (1) und (2) Entwurf StandAG).

Diesem Vorschlag des Entwurf StandAG ist nur dann zuzustimmen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind: (a) Die Öffentlichkeit kann Stellungnahmen zu **beliebigen**, die Standortauswahl betreffenden Aspekten abgeben und (b) es wird näher dargelegt, **dass und auf welche Art und Weise diese Stellungnahmen im weiteren Verfahren berücksichtigt werden müssen**. Ansonsten ist die Öffentlichkeitsbeteiligung von ihrem Umfang her deutlich eingeschränkt und in ihrer Wirksamkeit sehr begrenzt; denn die Öffentlichkeit kann dann nur auf vorgegebene Entscheidungen bzw. vorgelegte Entscheidungsgrundlagen reagieren.

Unklar ist, ob und wie eine **regionale Beteiligung** im Rahmen der Ermittlung, Festlegung und weiteren Behandlung der Standortregionen stattfindet. Die Beantwortung dieser Fragen ist zwingend notwendig, da spätestens mit der Festlegung von Standortregionen der besonders betroffene Teil der Bevölkerung fest steht.

Zu einer **regionsspezifischen Beteiligung** gehört außerdem die Erarbeitung der **sozioökonomischen Grundlagen** und Prognosen, auf denen dann eine gezielte Förderung ausgewählter Regionen stattfinden muss (s. dazu auch Kap. 2).

Die in § 9 (2, Pkt. 3) Entwurf StandAG dargelegte Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen zu grundlegenden Fragen der Entsorgung (Rückholbarkeit usw.) sind an dieser Stelle im Entwurf StandAG zu spät angesiedelt (s. Kap. 1.1). Diese **notwendige Grundsatzdiskussion muss vor Beginn des Auswahlverfahrens oder direkt an seinem Anfang mit angemessener Bürgerbeteiligung geführt werden.**

Im Übrigen ist in Entwurf StandAG nicht zu erkennen, welches von allen anderen Beteiligten **unabhängiges Gremium darüber wacht, ob das Auswahlverfahren inhaltlich und formal korrekt abläuft. Auch diese Frage betrifft die Öffentlichkeitsbeteiligung.**

ERGEBNIS: Allein die Tatsache, dass das Zulassungsverfahren als Genehmigungsverfahren gestaltet werden soll, erfordert eine umfassende und wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Öffentlichkeit muss dabei zu beliebigen Aspekten des Auswahlverfahrens Stellungnahmen abgeben können, die im weiteren Verfahren berücksichtigt werden müssen. Insbesondere die regionsspezifische Beteiligung unter Berücksichtigung sozioökonomischer Erkenntnisse ist zu stärken. Ein unabhängiges Gremium, das den Verfahrensablauf kontrolliert, ist unter anderem notwendig, um eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewährleisten.

4 Die Berücksichtigung von Gorleben beim Auswahlverfahren

In § 20 Entwurf StandAG werden die Bedingungen für die Einbeziehung von Gorleben in das Auswahlverfahren festgeschrieben. Diese Bedingungen sind folgendermaßen zu bewerten:

- In § 20 (1) Entwurf StandAG wird gefordert, dass Gorleben wie jeder andere Standort gemäß den im Entwurf StandAG festgelegten Kriterien und Anforderungen behandelt werden muss. Am Standort bereits vorliegende Erkundungserkenntnisse usw. dürfen erst im jeweiligen Verfahrensabschnitt berücksichtigt werden. Diese Bedingungen sind nachvollziehbar. Allerdings muss gewährleistet werden, dass bei der vergleichenden Bewertung von Standorten der **Erkundungsstand bei den anderen Standorten dem von Gorleben gleichwertig** ist.
- § 20 (2) Entwurf StandAG bietet die Möglichkeit einer **standortunabhängigen Forschung** im Salzstock Gorleben an. Angesichts der Geschichte des Standortes ist **dieses Ansinnen nur dann nicht abzulehnen, wenn Gorleben unmissverständlich und zuverlässig aus dem weiteren Verfahren ausgeschlossen wird und so als Endlagerstandort ausscheidet**.
- Nach § 20 (3) Entwurf StandAG wird die vorläufige Sicherheitsuntersuchung Gorleben (gemeint ist die vorläufige Sicherheitsanalyse Gorleben – VSG) ohne Eignungsprognose eingestellt. Die gewonnenen Daten dürfen jeweils nur im entsprechenden Verfahrensschritt genutzt werden.

Laut GRS (<http://grs.de/vorlaeufige-sicherheitsanalyse-gorleben-vsg>) wird aber geprüft, *„...ob die im Vorhabe VSG entwickelten Endlagerkonzepte im Verbund mit der geologischen Barriere am Standort Gorleben oder einem ... vergleichbaren Salzstandort aus heutiger Sicht geeignet erscheinen, die Sicherheitsanforderungen des BMU zu erfüllen“*. Dies könnte bedeuten, dass als Ergebnis der VSG eine (wie auch immer geartete) Eignungsprognose zu Gorleben vorliegt, aber nicht veröffentlicht wird und dass die Sicherheitsanforderungen des BMU am Standort Gorleben erfüllt werden könnten. **Dies hätte zur Folge, dass Gorleben "indirekt" als Referenzstandort betrachtet wird (de facto privilegiert wird) und die Ergebnisoffenheit des Auswahlverfahrens nicht mehr gegeben ist.**

Diesem Aspekt, für den derzeit keine Beweise vorliegen, ist besondere Beachtung zu schenken.

Alle sonstigen Bedingungen des § 20 Entwurf StandAG sind nachvollziehbar.

ERGEBNIS: Aus methodischen Gründen kann Gorleben beim Auswahlverfahren berücksichtigt werden. Bedingung dazu ist, dass der Erkundungsstand bei anderen Standorten bei der vergleichenden Bewertung von Standorten dem von Gorleben ebenbürtig sein muss. Eine standortunabhängige Forschung in Gorleben ist nur akzeptabel, wenn Gorleben zuverlässig und unmissverständlich aus dem weiteren Verfahren ausgeschlossen wird. Die möglichen Konsequenzen der VSG für die Ergebnisoffenheit des Auswahlverfahrens sind derzeit noch nicht abzuschätzen.

5 "Mehr-Augen-Prinzip" als Grundlage für Interessenausgleich und Qualitätskontrolle in Entscheidungsprozessen

Das Mehr-Augen-Prinzip spielt im Zusammenhang mit der Auswahl und Festlegung von Endlagerstandorten in zumindest zweifacher Hinsicht eine Rolle: Zum einen charakterisiert es im Sinne der in Deutschland verfassungsmäßig festgelegten Gewaltenteilung bzw. -verschränkung die Verteilung von Verantwortungen, Zuständigkeiten und Aufgaben staatlicher Institutionen zwischen den verschiedenen Verantwortungs- und Zuständigkeitsebenen (Bund, Land, Regionen/Kommunen), zum anderen beschreibt es ein allgemeines Prinzip der Qualitätskontrolle und des möglichen Interessenausgleichs bei Entscheidungsprozessen. Der Entwurf StandAG wird nachfolgend - im Vergleich mit dem bisherigen Vorgehen - daraufhin betrachtet, inwieweit die vorgesehenen organisatorischen Veränderungen diese beiden Aspekte des Mehr-Augen-Prinzips beeinflussen.

Status quo - Abstimmung zwischen Bund und Land

In der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland (als Bundesstaat) ist die Gewaltenteilung bzw. Gewaltenschränkung zwischen Institutionen auf verschiedenen Verantwortungs- und Zuständigkeitsebenen (Bund, Land, Regionen/Kommunen) mit entsprechender Aufgabenverteilung als institutionelles und organisatorisches Strukturprinzip festgelegt. In ähnlicher Weise wie beim Prinzip von "checks and balances" der US-amerikanischen Verfassung dient die resultierende Struktur von Institutionen der Legislative, Exekutive und Judikative der wechselseitigen Kontrolle der staatlichen Institutionen und Organe auf den verschiedenen Ebenen und der Sicherstellung der abgewogenen bzw. ausgehandelten Berücksichtigung unterschiedlicher Interessen.

Das abstrakte Prinzip der Gewaltenteilung bzw. -verschränkung oder "checks and balances" gilt im übertragenen Sinne auch für staatliche Planungs- und Entscheidungsprozesse, und zwar insbesondere dann, wenn von den resultierenden Entscheidungen unterschiedliche Interessen auf verschiedenen institutionellen Ebenen berührt sind oder berührt sein können. Das trifft auch für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in tiefen geologischen Formationen zu:

- Im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle äußert sich das Prinzip nach gegenwärtiger Verteilung der Zuständigkeiten darin, dass das BMU für die Einrichtung von Endlagern bzw. das dahin führende Verfahren verantwortlich ist und als oberste Atom-Aufsichtsbehörde fungiert. Die konkrete Durchführung dieser Aufgabe obliegt dem Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), das dabei der Fach- und Rechtsaufsicht des BMU unterliegt. Das BfS wird zu den im Zusammenhang mit der Endlagerung besonders wichtigen geowissenschaftlichen Fragen fachlich insbesondere durch die dem BMWi zugeordnete Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) unterstützt. BGR hat beispielsweise für die Planfeststellungsverfahren Konrad und Morsleben den größten Teil der geowissenschaftlichen Informationen und (teilweise durchaus umstrittenen) Bewertungen in den Antragsunterlagen des BfS geliefert.
- Genehmigungsbehörde für ein Endlager bzw. genehmigungsrelevante Verfahrensschritte zu einem Endlager ist die zuständige oberste Fachbehörde des betroffenen Landes, in der Regel das Umweltministerium. Es nimmt in Auftragsverwaltung des Bundes die konkreten Aufsichts- und Genehmigungsaufgaben wahr, wobei es der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundes unterliegt und per Weisung von ihm überregelt werden kann.

- Für Errichtung und Betrieb eines Endlagers ist nach § 9 AtG die Planfeststellung erforderlich. **Die Planfeststellung entfaltet Konzentrationswirkung, so dass mit zwei Ausnahmen weitere Zulassungen, Erlaubnisse und Genehmigungen nicht erforderlich sind.** Die Ausnahmen betreffen das Wasserrecht und das Bergrecht.
- **Wasserrechtliche Bewilligungen oder Erlaubnisse zur Benutzung von Gewässern**, im Fall der Endlagerung insbesondere des Grundwassers, **sind daher nicht Teil der atomrechtlichen Planfeststellung, sondern eigenständige Genehmigungen.** Für ihre Erteilung ist die Planfeststellungsbehörde zuständig. Voraussetzung für die Erteilung von Bewilligungen oder Erlaubnissen ist das **Einvernehmen mit der zuständigen Wasserbehörde.** De facto hat die Wasserbehörde damit gegenüber der Planfeststellungsbehörde eine Art Vetorecht.
- Entsprechend sind bei der Endlagerung radioaktiver Abfälle auch die erforderlichen **bergrechtlichen Betriebspläne nicht Teil der Planfeststellung.** Die Betriebsplanzulassungen werden vielmehr durch die zuständige Landesbehörde erteilt. Diese handelt dabei nicht in Bundesauftragsverwaltung. Sie unterliegt zwar der Rechtsaufsicht, nicht aber der Fachaufsicht des Bundes. Ein Weisungsrecht des Bundes besteht nicht. Die **Erkundung potenzieller Endlagerstandorte bedarf nicht der Planfeststellung, sondern bergrechtlicher Betriebsplanzulassungen** und weiterer "konventioneller" (insbesondere wasserrechtlicher) Genehmigungen oder Zulassungen. Diese werden durch die zuständigen Landesbehörden erteilt.

Diese **Aufgabenteilung zwischen Bund und Land ist** - wie Erfahrungen belegen - in der Praxis atomrechtlicher Planfeststellungsverfahren **auf Grund der unterschiedlichen Interessenlage nicht konfliktfrei.** Dies betrifft insbesondere die "**Durchgriffsmöglichkeit**" des Bundes **gegenüber dem Land mittels Weisungen**, wie dies etwa im Planfeststellungsverfahren Konrad mehrfach geschehen ist. Andererseits **hat die Genehmigungsbehörde des Landes durchaus gestalterischen Spielraum bei der Durchführung des Planfeststellungsverfahrens und die unerlässliche Einbindung der zuständigen Wasserbehörde und Bergbehörde bietet Gelegenheit, die fachliche Sicht des Landes in den Entscheidungsprozess einzuspeisen.** Trotz der Weisungsbefugnis bietet die Aufgabenteilung zwischen Bund und betroffenem Land daher rechtlich und institutionell eine wichtige **Voraussetzung dafür, dass die Interessen bzw. andere Beurteilungsunterschiede von Bund und betroffenem Land in**

angemessener Weise in Auswahl- und Genehmigungsprozesse eingebracht werden könnten.

Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Sonderstellung von wasserrechtlichen und insbesondere bergrechtlichen Entscheidungen. Insgesamt resultieren aus der derzeitigen Konstruktion die **Möglichkeit der wechselseitigen Kontrolle und Beeinflussung sowie die Notwendigkeit, unterschiedliche Interessen von Bund und betroffenem Land - bis zu einem gewissen Grad - auszugleichen.**

Hinsichtlich der wissenschaftlich-technischen Beurteilung der zu beantwortenden Fachfragen bedeuten die beschriebene Zuständigkeitsaufteilung und Arbeitsteilung zwischen Bund und betroffenem Land und die Notwendigkeit der Verständigung im Bereich Wasserrecht und Bergrecht "automatisch" eine unabhängige wissenschaftliche Absicherung der zu treffenden Entscheidungen - zumindest in der Theorie; denn sowohl Antragsteller BfS als auch die Genehmigungsbehörde bedienen sich bei der Beurteilung der Antragsunterlagen von einander und von der Bundesaufsicht unabhängiger Sachverständiger. Das BMU lässt sich im Rahmen seiner Aufsichtspflicht durch ihre fachlichen Beratungsgremien zu Fragen der Entsorgung radioaktiver Abfälle (ESK und SSK) beraten. Die aktuelle Aufteilung der Zuständigkeiten und Aufgaben zwischen Bund und Ländern beinhaltet daher "institutionell" ein fachliches Mehr-Augen-Prinzip und trägt damit zur Qualitätskontrolle und Abwägung unterschiedlicher Interessen bzw. Einschätzungen bei.

Entwurf StandAG - alle Macht dem Bund?

Die aktuelle institutionelle Aufgabenverteilung zwischen Bund und betroffenen Ländern und ihre Konsequenzen für Interessenausgleich und fachliche Beurteilung finden sich im Entwurf StandAG nicht wieder. **Nach dem Entwurf StandAG sollen das Auswahlverfahren für den Endlagerstandort sowie die Einrichtung und Genehmigung des Endlagers praktisch ausschließlich von Institutionen des Bundes (und zwar im Geschäftsbereich des BMU) betrieben werden.** Hinzu kommt, dass Errichtung und Betrieb eines Endlagers nicht mehr Gegenstand der Planfeststellung sein sollen, sondern einer Genehmigung, woraus sich per se gewisse Konsequenzen für die Einbindung eines betroffenen Landes in den Entscheidungsprozess ergeben.

Nach Entwurf StandAG § 4 liegt die Durchführung des Auswahlverfahrens (wie bisher) beim **BfS als Vorhabensträger**. Die weiteren Institutionen mit "aktiven" Verfahrensrollen müssen (alle im Geschäftsbereich des BMU) noch gegründet werden:

- Das **Bundesamt für kerntechnische Sicherheit** soll nach Artikel 3 (Gesetz über die Errichtung eines Bundesamtes für kerntechnische Sicherheit, § 2) in Entwurf StandAG im Rahmen von Errichtung und Betrieb von Anlagen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle **für Planfeststellung und Genehmigung bzw. deren Aufhebung zuständig** werden - Aufgaben, die bislang von den zuständigen Genehmigungsbehörden der betroffenen Länder wahrgenommen werden.

Es soll außerdem die **bergrechtlichen Zulassungen, Erlaubnisse und Genehmigungen sowie die wasserrechtlichen Erlaubnisse und Bewilligungen** erteilen, die im Zusammenhang mit Standortauswahl gemäß Standortauswahlgesetz bzw. Errichtung und Betrieb von Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle erforderlich sind. Hierbei ist **Benehmen mit der zuständigen Bergbehörde bzw. Wasserbehörde des betreffenden Landes** herzustellen. Hinzu kommt die **Bergaufsicht** über das Endlager und über die Erkundungsstandorte nach dem Standortauswahlgesetz.

Soweit der Endlagerstandort - wie in Entwurf StandAG vorgesehen - durch Bundesgesetz festgelegt wurde, tritt an die Stelle der Planfeststellung für Errichtung und Betrieb des Endlagers eine Genehmigung.

- Das **Institut für die Standortauswahl** (Entwurf StandAG § 3) soll im Bundesamt für kerntechnische Sicherheit errichtet werden. Es soll insbesondere **die wissenschaftlichen Entscheidungsgrundlagen für das Standortauswahlverfahren** erarbeiten, die **standortbezogenen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien** festlegen, die **Vorbereitung der Standortentscheidung** erarbeiten und für die **Unterrichtung und Beteiligung der Öffentlichkeit** sorgen.
- Das (nationale) **gesellschaftliche Begleitgremium** (Entwurf StandAG § 5) soll **pluralistisch zusammengesetzt** sein und den Prozess der **Standortauswahl gemeinwohlorientiert begleiten**. Es soll unabhängig und weisungsungebunden arbeiten. Laut Entwurf StandAG (Begründung, B. Zu den einzelnen Vorschriften, zu § 5 (Gesellschaftliches Begleitgremium)) soll es im Sinne der Vertrauensbildung **dafür sorgen, dass die**

Öffentlichkeit am Auswahlprozess beteiligt wird und bei sicherheitstechnischer Gleichwertigkeit verschiedener Standorte auch sonstige öffentliche Belange bei der Auswahlentscheidung berücksichtigt werden.

Die im Entwurf StandAG dargestellten **Vorstellungen zu den an der Standortauswahl maßgeblich beteiligten Institutionen, zu ihren Verantwortungen und Aufgaben weisen dem Bund** bei Auswahlverfahren und Planfeststellung und Genehmigung sowohl verfahrenstechnisch als auch inhaltlich **die dominierende Rolle zu**. Mit den gegenüber dem Status quo vorgesehenen organisatorischen Veränderungen würde die **Rolle der zuständigen Behörden der betroffenen Länder reduziert auf das reine Gefragtwerden**, sofern die Herstellung von Benehmen mit den zuständigen Länderbehörden (bei wasserrechtlichen und bergrechtlichen Bescheiden) überhaupt erforderlich ist:

Mit dem Ersatz der Planfeststellung für den letztlich festgelegten Endlagerstandort durch eine Genehmigung **wird dem Land die Rolle als Planfeststellungsbehörde entzogen, zugleich wird das im Rahmen der Planfeststellung erforderliche Einvernehmen mit Wasserbehörde bzw. Bergbehörde durch Benehmen ersetzt.**

Bewertung

Ein Mehr-Augen-Prinzip im Sinne der Beurteilung entscheidungsbezogener Unterlagen bzw. Sachverhalte bei fachlichen Entscheidungen durch mehrere unabhängige Institutionen war auch bisher nicht gewährleistet, da der Bund im Rahmen seiner Aufsichtspflicht und Regelungszuständigkeit die Genehmigungsbehörde des betroffenen Landes durch Weisung überregeln kann (und dies auch getan hat).

Mit den geplanten Änderungen werden die Wahrnehmung der Interessen eines betroffenen Landes und die Notwendigkeit des Bundes zur Verständigung mit diesem Land in wichtigen Fragen extrem eingeschränkt. Das Land hat im Verfahren keine Möglichkeit zur Mitentscheidung mehr. Wo die Beteiligung am Genehmigungsverfahren (wasserrechtliche und bergrechtliche Entscheidungen) noch vorgesehen ist, geht sie letztlich über die unverbindliche Anhörung nicht hinaus; denn einer eventuell negativen Stellungnahme der zuständigen Wasser- oder Bergbehörde des betroffenen Landes kommt

für die Genehmigungsbehörde keine bindende Bedeutung zu - sie kann sich über ein abweichendes Votum hinwegsetzen.

Dieser Mangel würde nicht durch die Einbeziehung des Bundesrates in die Gesetzgebungsakte zur Festlegung der Entscheidungsgrundlagen, der Standorte für die untertägige Erkundung und des Standortvorschlags aufgehoben: Während der Vorentwurf vom 13.6.2012 explizit die Verabschiedung der entsprechenden Gesetze durch Bundestag und Bundesrat vorsah, deuten die Formulierungen im aktuellen Entwurf StandAG vom 17.10.2012 darauf hin, dass die **Beteiligung des Bundesrats nicht mehr vorgesehen** ist. Ohnehin wäre es keineswegs sicher, dass sich der Bundesrat als Institution aller Länder die spezifischen Interessen des betroffenen Landes zueigen machen würde.

Die derzeitigen Pläne bedeuten daher hinsichtlich Organisationsstruktur und Interessenausgleich nicht nur die klare Abkehr von der bisherigen Ausgestaltung der Gewaltenschränkung zwischen Bund und Ländern bei Verfahren zur Planfeststellung von Anlagen des Bundes zur Endlagerung radioaktiver Abfälle, sondern auch den **Ausschluss der betroffenen Bundesländer von einer bis zu einem gewissen Grad aktiven Mitgestaltung der im Verlauf der Standortauswahl zu treffenden Entscheidungen und der Genehmigung eines Endlagers in ihrem Land.**

Im Hinblick auf das fachliche Mehr-Auge-Prinzip bedeutet die Neuordnung von Institutionen und ihren Zuständigkeiten einen klaren Rückschritt; denn die geplante Rolle der betroffenen Länder erfordert nicht mehr zwangsläufig die durchgängig intensive fachliche Begleitung des Auswahl- und Genehmigungsverfahrens durch die zuständigen Länderbehörden. Damit entfällt eine wichtige Instanz zu systematischen Beurteilung der fachlichen Qualität von entscheidungsrelevanten Verfahrensunterlagen. Es muss bezweifelt werden, dass im Rahmen der vorgesehenen Beteiligung der verantwortlichen Landesbehörden eine vergleichbare Intensität der Unterlagenprüfung erreicht werden kann; denn nach Entwurf StandAG § 8 (1) u. (2) sind die zuständigen Landesbehörden vor allem bei der Erarbeitung der Beurteilungs- und Entscheidungsgrundlagen nach § 9 (1) u. (2) zu beteiligen (Auswahlverfahren für Endlagerstandort sofort oder Untersuchung anderer Möglichkeiten für eine geordnete Entsorgung bzw. Ermittlung in Betracht kommender Endlagerstandorte und abschließender Standortvergleich). **Der Verzicht auf die intensive Einbindung von Planfeststellungsbehörde und Fachbehörden der betroffenen Länder in**

Auswahl- und Genehmigungsverfahren bedeutet zugleich einen erheblichen Verlust an landes- und regionsbezogener wasserwirtschaftlicher und bergrechtlicher Beurteilungskompetenz - möglicherweise mit negativen fachlichen Konsequenzen für die Qualität der zu treffenden Entscheidungen.

Gesellschaftliches Begleitgremium - kein Ersatz für Länderbeteiligung!

Die Einrichtung des gesellschaftlichen Begleitgremiums nach Entwurf StandAG § 5 wird an der negativen Einschätzung der beschriebenen Veränderungen nichts ändern, da seine Aktivität auf Aspekte ohne direkten Sicherheitsbezug ausgerichtet sein soll und eine sinnvolle Funktion nicht erkennbar ist.

Das vorgeschlagene gesellschaftliche Begleitgremium sollte im Sinne des vom AKEND (2002) vorgeschlagenen Kontrollgremiums durch ein unabhängiges Gremium ersetzt werden, das den regelkonformen und (auch für die Betroffenen auf allen Ebenen) fairen Ablauf des Verfahrens überwacht und in Konfliktfällen Lösungen zu ihrer Überwindung entwickelt.

Angesichts der angestrebten verfahrensmäßigen und fachlichen Dominanz des Bundes im vorgeschlagenen Auswahlverfahren **besteht zusätzlich die Notwendigkeit zur Etablierung eines Fachgremiums mit unabhängiger Expertise, das die fachlichen Bewertungen der Bundesinstitutionen überprüft.** In ihm sollten Fachleute des Vertrauens der Verfahrensbeteiligten und der beteiligten Öffentlichkeit vertreten sein.

6 Sicherheitsanforderungen - Kriterien für Auswahlverfahren

Das Atomgesetz schreibt für kerntechnische Anlagen die Gewährleistung der nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderlichen Vorsorge gegen Schäden für Mensch und Umwelt und weitere Schutzgüter vor. Nach dem Kalkar-I-Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist damit die "bestmögliche Gefahrenabwehr und Risikovorsorge" gemeint. Diese setzt voraus, dass nach dem Stand von Wissenschaft und

Technik praktisch ausgeschlossen erscheint, dass Ereignisse eintreten werden, die Schäden an Leben, Gesundheit und Sachgütern zur Folge haben können. Ungewissheiten jenseits dieser Schwelle praktischer Vernunft seien unentrinnbar und insofern als sozialadäquate Lasten von allen Bürgern zu tragen.

Diese strenge Vorgabe gilt auch für Endlager für radioaktive Abfälle. Wegen ihres allgemeinen Charakters bedarf sie sowohl für die Definition des ihr genügenden Sicherheitsniveaus eines Endlagers als auch für die Identifizierung eines entsprechenden Endlagerstandortes der Konkretisierung, damit bestmögliche Gefahrenabwehr und Risikoversorge für ein Endlager konzeptionell entwickelt, der bestmögliche Standort ausgewählt und seine entsprechende Eignung an den realen Gegebenheiten des gewählten Standortes überprüft bzw. belegt werden kann.

Das für die Endlagerung wärmeentwickelnder Abfälle derzeit geforderte Sicherheitsniveau ist in den Sicherheitsanforderungen des BMU⁴ von 2010 festgelegt. Sie ersetzen die "Sicherheitskriterien für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in einem Bergwerk" von 1983, die nach allgemeinem Fachverständnis nicht mehr dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen. Die Sicherheitsanforderungen definieren das Sicherheitsniveau des Endlagers in allgemeiner Form, und zwar über Vorgaben

- zu den Schutzziele der Endlagerung in tiefen geologischen Formationen
- zu den zu beachtenden Sicherheitsprinzipien (u. a. Einschluss der Radionuklide im einschlusswirksamen Gebirgsbereich)
- zum schrittweisen Vorgehen und zur Optimierung bezüglich Strahlenschutz, Betriebssicherheit und Zuverlässigkeit des langzeitsicheren Einschlusses der Abfälle unter Berücksichtigung der Realisierbarkeit
- zum Schutzniveau gegen Schäden durch ionisierende Strahlen
- zu Anforderungen an die Nachweisführung und zu ihrer Methodik (Sicherheitsanalysen und ihre Bewertung für Betrieb und Langzeitsicherheit)
- zu Auslegungsanforderungen an das Sicherheitskonzept des Endlagers für Betriebs- und Nachverschlussphase (einschließlich Anforderungen an die Behälter zu Sicherstellung der

⁴ BMU (2010): Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle. Stand 30.09.2010

Rückholbarkeit der Abfälle innerhalb der Betriebsphase bzw. ihrer Bergung innerhalb 500 Jahren)

- zum Sicherheitsmanagement für Errichtung und Betrieb des Endlagers
- zur Dokumentation des Endlagers

Wegen des Abstraktionsniveaus der Sicherheitsanforderungen müssen einige der Anforderungen durch Leitlinien konkretisiert werden bzw. sind bereits konkretisiert worden.

Abgesehen von der aus diesen Vorgaben resultierenden allgemeinen Zielvorgabe zum Sicherheitsniveau enthalten die Sicherheitsanforderungen keine Vorgaben zur Standortauswahl oder gar dafür anzuwendende Kriterien. Ihre Anwendung kann - anders als in Entwurf StandAG § 12 (1) behauptet - nicht direkt zur Ermittlung ungünstiger Gebiete bzw. zur Abwägung zwischen verschiedenen Arealen und damit letztlich auch zur Ermittlung in Betracht kommender Standortregionen beitragen (s. Kap. 2). Die Sicherheitsanforderungen liefern allerdings Hinweise darauf, welche konzeptionellen Aspekte der Entwicklung des Auswahlverfahrens zugrunde zu legen sind und worauf die Kriterien des Auswahlverfahrens ausgerichtet sein müssen. Dies betrifft insbesondere das vom AkEnd entwickelte Konzept des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs (ewG).

Um den im Sinne des AtG bestmöglichen Endlagerstandort für bestimmte Abfallarten und eine bestimmte Endlagerkonzeption zu identifizieren, bedarf es eines gezielt entwickelten Auswahlverfahrens mit geeigneten Kriterien. Dazu müssen die allgemeinen Vorgaben der Sicherheitsanforderungen in konkrete grundsätzliche Anforderungen bzw. Kriterien umgesetzt werden, mit denen der - gemäß den Regeln des Verfahrens - beste Standort innerhalb des Suchgebietes identifiziert werden kann. Dieser muss außerdem Gewähr bieten, dass er mit hoher Wahrscheinlichkeit die Sicherheitsanforderungen erfüllen wird. Dass dies tatsächlich der Fall ist, muss mit der in den Sicherheitsanforderungen festgelegten Vorgehensweise gezeigt werden.

Anders als die Sicherheitsanforderungen müssen sich die sicherheitsrelevanten (geowissenschaftlichen) Kriterien eines Auswahlverfahrens also auf in der Standortrealität überprüfbare sicherheitsrelevante Eigenschaften von Endlagerstandorten beziehen. Bei der Endlagerung in tiefen geologischen Formationen handelt es sich dabei im Wesentlichen um geologische Eigenschaften, die auf geowissenschaftlicher Basis in geeignete Kriterien

umgesetzt werden müssen. Erforderlichenfalls muss dabei auch deren wirtsgesteinsspezifische Ausprägung berücksichtigt werden. Nur bei sicherheitlich übereinstimmender Beurteilung von Standortregionen bzw. Standorten dürfen Kriterien aus anderen Beurteilungsfeldern zur Anwendung kommen.

Soweit bestimmte **konzeptionelle Vorgaben für die Endlagerung** Konsequenzen für die Entwicklung des Auswahlverfahrens haben oder haben können, **müssen sie vor der Entwicklung des Auswahlverfahrens und insbesondere der Kriterienformulierung festgelegt werden**, damit Kriterien gegebenenfalls darauf abgestimmt werden können; denn die Erfüllung bestimmter daraus resultierender Anforderungen kann spezifische Gegebenheiten voraussetzen, die nicht von allen grundsätzlich in Frage kommenden Wirtsgesteinstypen bzw. Standorten in gleicher Weise erfüllt werden.

Diese Festlegung des entsprechenden Vorgehens kann in den Sicherheitsanforderungen erfolgen. Sie muss - soweit Aspekte von gesellschaftlichem Interesse berührt werden - durch einen abwägenden öffentlichen Diskurs vorbereitet werden. Nach den Diskussionsschwerpunkten in der jüngeren Vergangenheit zu schließen, dürften die Nachweisführung zum Einschlussvermögen der verschiedenen Wirtsgesteinstypen über den Nachweiszeitraum von 1 Mio Jahren sowie die Gewährleistung der Rückholbarkeit von Abfällen aus dem Endlager über einen längeren Zeitraum (als Option zur Reduzierung von Ungewissheiten bei langfristig wirksamen Entscheidungen durch Korrekturmöglichkeit) von besonderem Interesse sein. Im Rahmen des Einschlussvermögens wichtige Themen sind die Dimensionierung des ewG und die Definition der als geringfügig zu betrachtenden Stoffkonzentrationen, -mengen oder -flüsse, die den ewG verlassen dürfen.

Kriterien eines Auswahlverfahrens

Die Kriterien von Auswahlverfahren dienen im Wesentlichen dazu, anhand der realen (im Wesentlichen) geowissenschaftlichen Verhältnisse im Suchgebiet denjenigen Ort zu identifizieren, der die auf Basis der Sicherheitsanforderungen abgeleiteten Vorgaben an einen Endlagerstandort wahrscheinlich am besten erfüllt. Dazu werden üblicherweise Kriterien mit unterschiedlicher Verfahrenswirkung formuliert:

- **Ausschlusskriterien**, deren Erfüllung bzw. Nichterfüllung durch Teilgebiete des Suchgebietes über ihren Verbleib im Verfahren oder ihren Ausschluss entscheidet. Neben Ausschlusskriterien im engeren Sinne gehören funktional auch Mindestanforderungen und Prüfkriterien zu den Ausschlusskriterien:

Mit **Mindestanforderungen** wird überprüft, ob nach Anwendung der Ausschlusskriterien im Verfahren verbliebene Areale bestimmte sicherheitliche Mindestbedingungen erfüllen. Ist das nicht der Fall, werden sie aus dem weiteren Verfahren ausgeschlossen.

Prüfkriterien kommen erst in späten Verfahrensschritten zur Anwendung, wenn anhand von Ergebnissen der übertägigen und untertägigen Erkundung geprüft wird, ob ein Standort die an ihn gestellten konkreten Erwartungen tatsächlich erfüllt. Die Kriterien müssen daher im Gegensatz zu den übrigen (standortunabhängig und soweit möglich sogar wirtsgesteinsunabhängig zu entwickelnden) Kriterien für Auswahlverfahren standortspezifisch abgeleitet werden.

Diese Untertypen von Ausschlusskriterien werden unter Bezug auf die Arbeit des AKEND (2002) auch im Entwurf StandAG erwähnt. Das Ergebnis der Anwendung von Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen bildet nach Entwurf StandAG § 12 (1) die Grundlage des Vorschlags "für in Betracht kommende Standortregionen".

- **Abwägungskriterien** werden in Auswahlverfahren üblicherweise auf diejenigen Bereiche des Suchgebietes angewendet, die nach Anwendung der Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen im Verfahren verblieben sind. Ihre Anwendung steuert die Abwägung zwischen den sicherheitsrelevanten geowissenschaftlichen Vor- und Nachteilen der noch im Verfahren befindlichen Bereiche, letztlich Standortregionen bzw. Standorte. **Abwägungskriterien sind damit die entscheidenden Instrumente zur Identifizierung der Standortregionen bzw. Standorte mit besonders günstigen geologischen Voraussetzungen, aus denen letztlich der gesuchte bestmögliche Standort auf Basis detaillierter Erkundung, deren Ergebnisse berücksichtigender Sicherheitsbetrachtungen und Anwendung der in den Sicherheitsanforderungen festgelegten Vorgehensweise zur abschließenden Standortbewertung herausgefiltert wird.**

Zusammenfassende Bewertung

Zwischen den Sicherheitsanforderungen des BMU von 2010 und den in einem Auswahlverfahren anzuwendenden Kriterien bestehen fundamentale funktionale Unterschiede:

- Die **Sicherheitsanforderungen** für die Endlagerung wärmeentwickelnder radioaktiver Abfälle des BMU **definieren das Sicherheitsniveau eines Endlagers** für wärmeentwickelnde radioaktive Abfälle gemäß der Forderung des Atomgesetzes (bzw. seiner Interpretation durch das Bundesverfassungsgericht) hinsichtlich nach dem Stand von Wissenschaft und Technik größtmöglicher Sicherheit. Die Sicherheitsanforderungen beschreiben die Vorgehensweise zum Nachweis, dass ein bestimmter Standort die mit dem geforderten Sicherheitsniveau verbundenen Anforderungen erfüllt.

Die **Sicherheitsanforderungen enthalten keine Instrumente, die in einem Standortauswahlverfahren zur Anwendung kommen können**, oder stellen selbst ein solches Instrument dar. Die mit dem geforderten Sicherheitsniveau verbundenen - u. a. konzeptionellen - Vorgaben sind jedoch bei der Festlegung der Ziele und der Entwicklung der Kriterien eines Auswahlverfahrens zu berücksichtigen.

- **Die in einem Auswahlverfahren anzuwendenden Kriterien** müssen sich auf sicherheitsrelevante Eigenschaften der grundsätzlich für die Endlagerung in tiefen geologischen Formationen in Frage kommenden Wirtsgesteinstypen und ihre spezifischen Erscheinungsformen beziehen. Sie **müssen geeignet sein, anhand realer Merkmale ungeeignete Areale aus dem Auswahlverfahren auszuschließen** (Ausschlusskriterien) **und mittels Abwägung der sicherheitlichen Vor- und Nachteile** der verbliebenen Areale (Abwägungskriterien) letztlich **denjenigen Standort zu identifizieren, der die Anforderungen im Vergleich am besten erfüllt**.
- **Laut Entwurf StandAG** sind für das vorgeschlagene Auswahlverfahren **keine Abwägungskriterien vorgesehen** (s. auch Kap. 2). Allerdings werden wirtsgesteinsspezifische Auswahlkriterien für die möglichen Wirtsgesteine Salz, Ton und Kristallin erwähnt (Entwurf StandAG § 9), Zielsetzung und Anwendung werden jedoch

nicht erläutert. Möglicherweise soll die abwägende Einengung auf den letztlich verbleibenden Standort mittels sogenannter vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen durchgeführt werden. Hinsichtlich des Erfolgs eines solchen Vorgehens bestehen schon wegen der Größe der so zu beurteilenden Areale erhebliche Zweifel.