

AGO-Diskussionspapier

„Überlegungen der AGO zur Überwindung des gegenwärtigen Stillstandes des Asse-II-Begleitprozesses“.

Arbeitsgruppe Optionen – Rückholung (AGO)

Projektträger Karlsruhe (PTKA) - Abteilung Entsorgung
Bühler, M.; Stacheder, M.

Sachverständige der Begleitgruppe Asse-II des Landkreises Wolfenbüttel

Brückner, U.
Gellermann, R.
Hoffmann, F.
Kreusch, J.
Krupp, R.

Abgestimmte Fassung vom 25.11.2022

Inhaltsverzeichnis

1. Veranlassung.....	1
2. Ausgangspunkt der Überlegungen: Begleit- oder Beteiligungsprozess?	2
2.1 Begrifflichkeit und grundlegende Rahmenbedingungen	2
2.2 Stand der Öffentlichkeitsbeteiligung im Projekt Asse	3
2.3 Voraussetzung für echte Beteiligung.....	5
3. Welche Vorteile könnte ein Beteiligungsprozess für das Projekt Asse bringen?	6
4. Beispiel: Auswahl potenzieller Asse-ferner Standorte	9
5. Ergänzende Hinweise.....	12
Literaturverzeichnis	13

1. Veranlassung

Am 14. Oktober 2022 fand in Wolfenbüttel ein Gedankenaustausch zwischen der A2B, dem NMU und der AGO statt. Wesentlicher Inhalt dabei war die Blockade des Begleitprozesses infolge des fortgesetzten Festhaltens des BMUV am Entscheid des Asse-nahen Standortes für ein Zwischenlager für die rückgeholten Abfälle aus der Schachanlage Asse II. Auch in Gesprächen mit der Hausleitung des neuen BMUV wurden keine substanziellen Spielräume aufgezeigt, die Möglichkeiten einer positiven Veränderung der Situation erkennen lassen. Auf Seite der A2B wurde trotz dieser Situation ein grundsätzliches Interesse geäußert, Wege zur Überwindung der jetzigen Blockade zu finden, um im weiteren Prozess der Rückholplanung nicht auf die formale Beteiligung in Genehmigungsverfahren beschränkt zu sein.

In diesem Zusammenhang wurden zwei Ansätze diskutiert:

1. Die Frage, ob die von der AGO angeregte getrennte Aufbewahrung von Kernbrennstoffen von den sonstigen rückgeholten radioaktiven Abfällen zu einer Reduzierung der lokalen Belastungen führen könnte.
2. Die Einbeziehung Asse-ferner Standorte in einen Vergleich mit dem Asse-nahen Vorzugsstandort (ggf. unter Berücksichtigung der getrennten Aufbewahrung von Kernbrennstoffen), wobei auch ethische Kriterien (Stichwort „Belastungsgerechtigkeit“) einfließen sollten.

Für beide Ansätze wurde die AGO um eine fachliche Unterstützung gebeten. Zu den radiologischen Konsequenzen der Separierung und anderweitigen räumlich getrennten Aufbewahrung der Kernbrennstoffe hat die AGO inzwischen ein Papier vorgelegt (AGO 2022a). Zu dem zweiten Aspekt werden hiermit erste Überlegungen zur Diskussion gestellt.

2. Ausgangspunkt der Überlegungen: Begleit- oder Beteiligungsprozess?

2.1 Begrifflichkeit und grundlegende Rahmenbedingungen

Der bisherige **Begleit**prozess ist aus verschiedenen Gründen in der jetzigen Form an seine Grenzen gelangt. Dazu gehören neben strukturellen Problemen auch organisatorische (z.B. ein fehlendes unabhängiges Gremium zur Überwachung der „Regeln“ des Begleitprozesses, ungenaue Zuschreibung der Funktionen/Aufgaben der beteiligten Institutionen).

Die gegenwärtige Aussetzung des Begleitprozesses durch die A2B beruht aber vor allem auf der starren Haltung der BGE und des BMUV bei der Standortfrage. Diese Probleme werden auch im Beleuchtungsbericht (Bühl et al. 2021) behandelt.

Bereits frühzeitig taucht vereinzelt im Begleitprozess an Stelle des Begriffes „**Begleit**prozess“ der Begriff „**Beteiligungs**prozess“ auf. So heißt es beispielsweise in dem Magazin Nr. 5 „Einblicke“ vom März 2013 des damaligen Betreibers (BfS) in Zusammenhang mit der Lex Asse: „*Beteiligungsprozess wird gesetzlich fixiert.*“ In jüngerer Zeit wird der Begriff Beteiligungsprozess innerhalb der A2B zunehmend und zum Teil bewusst benutzt.

Obwohl inzwischen eine kaum noch überschaubare Menge an Fachliteratur über Partizipationsverfahren vorliegt, existieren bis heute keine verbindlichen und allgemein anerkannten Definitionen der Begriffe „Begleitprozess“ und „Beteiligungsprozess“. Obgleich der Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Zuge von Beteiligungsprozessen im Umwelt- und Planungsrecht hohe Aufmerksamkeit erfährt, ist er weder durch die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie noch durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus dem Jahr 2013 bislang legal definiert worden (Domasch & Zschesche 2018).

Jedenfalls hat der Begriff **Begleit**prozess in den zugehörigen informellen Verfahren, in denen Bürger außerhalb formaler Verfahren (z.B. Genehmigungsverfahren) eine

erweiterte Mitwirkung erlangen können, eine geringere Verbindlichkeit als der Begriff **Beteiligungsprozess**. Dies lässt sich schon aus den Begriffsinhalten der **Begleitung** eines Verfahrens bzw. der **Beteiligung** an einem Verfahren erkennen.

Allerdings ist die Semantik der Begriffe für die Praxis von begrenztem Wert. Die AGO hat mehrfach darauf hingewiesen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit der Rückholplanung der radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II ein Muster für die erfolgreiche oder scheiternde Gestaltung gesetzlich vorgesehener Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle sein kann (AGO 2020). Im Standortauswahlgesetz (StandAG 2017) werden im § 5 Grundsätze der Öffentlichkeits**beteiligung** festgelegt. Nach dieser gesetzlichen Regelung hat die Öffentlichkeitsbeteiligung in einem dialogorientierten Prozess gemäß Absatz 1 das Ziel *„eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann“*. Zur Umsetzung dieses Ziels dient eine frühzeitige und systematische Unterrichtung der Öffentlichkeit durch das BASE *„über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen.“*

Der § 5 (3) StandAG schreibt darüber hinaus vor, dass das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit fortzuentwickeln ist. Hierzu können sich die Beteiligten über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen. Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu überprüfen.

Neben dieser Öffentlichkeitsbeteiligung nach den Grundsätzen von § 5 StandAG sind die Landesbehörden, die betroffenen Gebietskörperschaften sowie die Träger öffentlicher Belange nach § 7 StandAG in den Verfahren der Standortauswahl zu beteiligen.

2.2 Stand der Öffentlichkeitsbeteiligung im Projekt Asse

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des StandAG findet im Projekt Asse nicht statt. Der in der Region initiierte Asse-II-Begleitprozess setzte bereits 2007 und somit Jahre vor dem Inkrafttreten des StandAG im Jahr 2013 ein. Der Asse-II-Begleitprozess stellt laut Beleuchtungsbericht (Bühl et al. 2021): *„insoweit gewissermaßen ein Unikat dar“* und *„es existiert auch keine spezialgesetzliche, etwa atomrechtliche Grundlage, in der ein derartiger Begleitprozess im Verfahren geregelt ist.“*

Die BGE hat im Rahmen aktuell laufender Planungen als Beteiligungsform die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß § 25 (3) des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts (VwVfG 1976) gewählt und bereits damit begonnen, diese frühe Öffentlichkeitsbeteiligung zu nutzen. Die AGO weist an dieser Stelle explizit darauf hin, dass die BGE damit rein rechtlich Argumente zur anforderungsgerechten Umsetzung einer Beteiligung auf ihrer Seite hat. Die Frage, ob und ggf. wie die A2B eine darüberhinausgehende Beteiligung an wesentlichen Entscheidungen im Planungsprozess umsetzen kann, ist eine zentrale Frage für den weiteren Begleit-/Beteiligungsprozess und sollte von der A2B diskutiert werden. Dabei ist auch die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit nach Meinung der AGO wesentlich.

Bis zum Aussetzen des Begleitprozesses durch die A2B gab es zwar regelmäßige Informationsveranstaltungen, auf denen der Betreiber BGE die A2B von seinen Planungen unterrichtete und die Genehmigungsbehörde NMU diese Planungen kommentierte. An den Veranstaltungen konnten Vertreter von regionalen Bürgerbewegungen als Gäste teilnehmen. Diese Struktur des Begleitprozesses, die auf einen Kommunikationsprozess zwischen Betreiber und regionalen Vertretern fokussiert ist, unterscheidet sich von den im StandAG vorgesehenen Strukturen, bei denen das BASE als zuständige Behörde das Verfahren führt. Da allerdings auch das BASE als Behörde des BMUV weisungsgebunden ist, ist eine Weiterentwicklung des Begleitprozesses durch eine Strukturänderung allein nicht zu erwarten. Aus Sicht der AGO ist daher von allen Akteuren gemeinsam zu klären, ob der derzeitige Asse-II-Begleitprozess in einen Beteiligungsprozess mit aktiver Einflussnahme auf bestimmte Entscheidungen der BGE weiterentwickelt werden kann und soll.

Die in der A2B wirkenden regionalen Vertreter sind in den Planungs- und Entscheidungsprozessen zur Rückholung radioaktiver Abfälle aus der Schachanlage Asse II ausschließlich informativ und nur im Rahmen der Auskunft durch die BGE eingebunden. Einflussmöglichkeiten oder Entscheidungskompetenzen gibt es für die regionalen Begleitgruppen nur über ihre amtlichen Funktionen als Behörde betroffener Gebietskörperschaften sowie als anerkannte Träger öffentlicher Belange und nur in den gesetzlich dafür vorgesehenen Verfahren. Aus der A2B heraus gab es **keine** formalisierte Einflussmöglichkeit (Brückner et al. 2022).

Der formalisierte Zugang zu Informationen im Rahmen des Begleitprozesses verbesserte jedoch die Möglichkeit der Beteiligten, öffentlich und politisch sachbezogen und auch abgestimmt zu reagieren.

2.3 Voraussetzung für echte Beteiligung

In einem echten **Beteiligung**sprozess haben die beteiligten Bürger eine weitergehende Aufgabe, die über die eines reinen Begleitprozesses hinausgeht. In einem Beteiligungsprozess werden nach Nanz & Fritsche (2012) in dialogorientierten Verfahren Bürger, zivilgesellschaftliche Akteure und Entscheidungsträgerinnen und -träger frühzeitig im politischen Prozess zusammengebracht. Im Mittelpunkt steht dabei der Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer gemeinschaftlichen Willensbildung und idealerweise einer anschließenden konsensualen Entscheidungsfindung. Dazu wägen die Beteiligten alternative Positionen ab unter der Prämisse, auch andere Standpunkte/Argumente zu berücksichtigen.

Somit ist bei einem **Beteiligung**sprozess von einem stärker inhaltlich geprägten Vorgehen auszugehen als bei einem **Begleit**prozess. Gleichzeitig muss damit eine stärkere Einbeziehung sowohl des Vorhabenträgers als auch der beteiligten Öffentlichkeit in die fachlichen Diskussionen über das geplante Projekt stattfinden. In bestimmten Fällen muss auch entschieden werden, ob ein Projekt überhaupt verwirklicht werden soll. Im Gegenzug bedeutet dies aber gleichzeitig für die beteiligte Öffentlichkeit, dass sie eine höhere Verantwortung zu übernehmen hat als in einem Begleitprozess, bei dem sie lediglich informativ in die Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden ist (s.o.). Die AGO hat in ihrem Resümee zu ihrer bisherigen Tätigkeit (Brückner et al. 2022) bereits darauf hingewiesen, dass insbesondere die gewählten politischen Vertreter der A2B eine regionale Verantwortung haben und diese Verantwortung nicht durch die atomrechtliche Verantwortlichkeit des Betreibers übergangen werden kann. Es bedarf daher für Konfliktsituationen, in denen beide Verantwortlichkeiten kollidieren, vorher abgestimmter Lösungswege. Dabei müssen die Grenzen der Mitwirkung und die Frage, wer letztendlich die jeweils anstehenden formalen Entscheidungen (Projektverantwortlicher, Genehmigungsbehörde) zu fällen hat, von Anfang an allen Beteiligten klar sein und von ihnen akzeptiert werden. Ebenso müssen sich alle Beteiligten über das eigentliche Ziel des Vorhabens einvernehmlich klar sein, denn ohne dies besteht die Gefahr, dass der Beteiligungsprozess völlig aus dem Ruder läuft.

Dazu ist frühzeitig eine möglichst vollständige und konkrete Definition und Beschreibung des Ziels, einschließlich erforderlicher Abgrenzungen und Ausschließungen, im Konsens zu vereinbaren.

Nach Nanz & Fritsche (2012) kann die Bürgerbeteiligung existierende Modelle repräsentativer Demokratie nicht ersetzen, vielmehr geht es um eine konstruktive Ergänzung. Damit ist der Einfluss- bzw. der Entscheidungsrahmen von Beteiligungsprozessen eindeutig abgegrenzt. Partizipation der Bürger hält Antworten auf das Unbehagen an der Alltagspraxis der professionellen Politik bereit und Beteiligungsprozesse schaffen in komplexen Gesellschaftsordnungen einen Raum, in dem gemeinschaftlich um Lösungen gerungen werden muss.

Allerdings werden partizipative Prozesse oftmals mit dem Ziel initiiert, die Beziehung zwischen Bürgerschaft auf der einen und Verwaltung und Politik auf der anderen Seite zu verbessern, ohne dass es einen echten Handlungsspielraum gibt, weil die wesentlichen Entscheidungen bereits frühzeitig vor Einsetzen dieser Prozesse getroffen wurden. Solche Verfahren dienen nur der Simulation von Partizipation und sind reine „Imagepolitik“ (Nanz & Fritsche 2012).

3. Welche Vorteile könnte ein Beteiligungsprozess für das Projekt Asse bringen?

Wie zu Beginn des Kap. 2 bereits angesprochen, herrscht eine gewisse Unklarheit bei vielen Beteiligten des Asse-II-Begleitprozesses über die Bedeutung der Begriffe Begleitverfahren und Beteiligungsverfahren. Nach Ansicht der AGO ist der bisherige Prozess als **Begleit**verfahren angelegt worden, d.h. die interessierte Bevölkerung hatte im Rahmen der A2B durch den Zugang zu weitergehenden Informationen des Betreibers und der Genehmigungsbehörde die Möglichkeit, öffentlich und politisch sachbezogen zu reagieren. Da aber seit Beginn des Asse-II-Begleitprozesses entscheidende Gesichtspunkte (z. B. Aufgabe/Funktion der verschiedenen Gruppen, gemeinsame Zielsetzung des Vorhabens, Verantwortlichkeit) nicht formal zwischen allen Beteiligten als Handlungsrahmen festgelegt worden sind, unterliegt der Prozess permanent der Gefahr einer Grenzüberschreitung durch Einzelpersonen, Personengruppen, Betreiber usw. bis hin zum Scheitern.

Zur Lösung dieses Problems könnte eine **Änderung des Begleitprozesses in einen Beteiligungsprozess** beitragen. Dies erfordert aber gleichzeitig die folgenden Maßnahmen:

- Die **Beseitigung der bekannten Schwachstellen**, die den bisherigen Begleitprozess von Beginn an störanfällig machten. Dazu gehören vorrangig eine Zielfestlegung, eine Festlegung der Funktionen/Aufgaben der einzelnen Gruppen/Institutionen, die Festlegung der beteiligungsprozessinternen Methode(n) und die Einrichtung eines vom Begleitprozess und den daran Beteiligten unabhängigen Gremiums, das die generelle Einhaltung der Verfahrensregeln überwacht und ergebnis- und konsensorientiert vermittelt.
- Eine **Zuweisung der Verantwortlichkeiten und Klärung der Kompetenzen** der verschiedenen Akteure. Grundlagen hierfür können sein:
 - Die Anerkennung der **operativen Verantwortung der BGE für das Vorhaben**. Vom Vorhabenträger muss aber verlangt werden, dass er sich mit den Argumenten und Haltungen, die nicht von ihm stammen, ernsthaft auseinandersetzt und sich an Lösungskompromissen beteiligt.
 - Die Klärung von Lösungswegen bei Konflikten zwischen den politisch verantwortlichen Akteuren auf regionaler Ebene und der Bundesebene. In diesem Zusammenhang ist der **Verzicht von BMUV auf ex-cathedra Entscheidungen** (wie z.B. bei der Standortfrage zum Zwischenlager) einzufordern.
 - Die **Übernahme einer (Mit-)Verantwortung der Mitglieder des Beteiligungsprozesses/der A2B** für den zielorientierten und geordneten Fortgang des Beteiligungsprozesses. Dies bedeutet auch Akzeptanz anderer Vorstellungen/Meinungen durch einzelne Teilnehmer oder Gruppen und ihre Bereitschaft für Kompromisse als Lösungsmöglichkeit sowie die Akzeptanz einer aktiven Mitwirkung an entscheidungsrelevanten Prozessen im Rahmen ihrer Möglichkeiten.
 - Die Klärung der Mitwirkungsmöglichkeiten von Bürgerbewegungen und Bürgern außerhalb der A2B.

Ziel der gemeinsamen Bemühungen aller Beteiligten sollte, wie auch Umweltminister Christian Meyer formulierte, ein „**fares und transparentes Verfahren**“ sein

(BZ 2022) und die Anerkennung des notwendigen **Vertrauens** als Grundlage des Verfahrens. Ähnlich wie im StandAG könnten die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen wichtiger Akteure für das Projekt Asse in einer Ergänzung zum § 57b AtG gesetzlich geregelt werden.

Die AGO weist auf die Gefahr hin, dass bei einem Scheitern der Öffentlichkeitsbeteiligung eine erhebliche Verzögerung der Rückholung infolge von Klageprozessen nicht auszuschließen ist.

Der erweiterte Einfluss der A2B im Beteiligungsverfahren geht einher mit der Übernahme von Mitverantwortung für den informellen Prozess und die für die politische Verantwortung der Region relevanten Entscheidungen bei der Rückholplanung. Wie diese erweiterte Beteiligung konkret aussieht und organisatorisch strukturiert wird, muss zwischen allen Beteiligten verbindlich festgelegt werden.

Die BGE hat in ihrer Stellungnahme zum Beleuchtungsbericht (BGE 2022) folgendes festgestellt: *„... die rechtliche und fachliche Verantwortung für das Vorhaben (bleibt) stets bei der BGE und ist nicht Gegenstand des Begleitprozesses. Die Beteiligungsmöglichkeiten der Begleitgruppe an Entscheidungsprozessen für die Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II sind begrenzt. Deshalb stünde die Weiterentwicklung des Begleitprozesses hin zu einem Beteiligungsprozess vor der Frage, woran eine Beteiligung sinnvoll möglich wäre. In der Frühen Öffentlichkeitsbeteiligung zu den Genehmigungsverfahren für die Rückholung hat die BGE als Vorhabenträgerin deshalb nach Themenfeldern für die Beteiligung gesucht, die von der Öffentlichkeit tatsächlich beeinflusst werden können. Allerdings geht es da weniger um das Ob, als um das Wie“.*

Diese Aussage lässt erkennen, dass die BGE ein wesentliches Problem des jetzigen Begleitverfahrens erkannt hat und einer Weiterentwicklung zu einem Beteiligungsverfahren offensichtlich nicht entgegenstehen würde. Weitere Aussagen sind für die AGO nachvollziehbar, so beispielsweise, dass die operative Letztverantwortung für das Vorhaben bei der BGE liegt, die sich in diesem Zusammenhang weniger auf das Ob (Gesamtziel Rückholung) als auf das Wie (Wege zum Gesamtziel) fokussiert.

Die fachlich verantwortlichen Personen der BGE haben des Öfteren signalisiert, dass die BGE als Gesellschaft des Bundes den Vorgaben des BMUV folgen wird, sie aber selbst im Rahmen ihrer Verantwortung bestimmte Entscheidungen, die in das politische Umfeld wirken, nicht treffen können.

Ob die BGE aber bei ihrer Suche nach Lösungsoptionen der Beteiligung tatsächlich alle ihr zur Verfügung stehenden Möglichkeiten ausgeschöpft hat, kann nur geklärt werden, wenn sämtliche Beteiligten sich dazu in einem moderierten Prozess äußern könnten.

Nantz & Fritsche (2012) geben zu bedenken, „...*dass die Kombination aus formellen und informellen Beteiligungsmethoden wünschenswert ist, zugleich aber hierfür kein Patentrezept existiert, sondern jedes Konzept für Öffentlichkeitsbeteiligung an das Zulassungsverfahren angepasst werden muss. Dies gilt besonders für Großprojekte und/oder zeitlich lang dauernde Verfahren.*“ Dem ist nichts hinzuzufügen.

4. Beispiel: Auswahl potenzieller Asse-ferner Standorte

Die gegenwärtige Standortfestlegung des Zwischenlagers und der Abfallbehandlungsanlagen durch die BGE ist eine wesentliche Ursache für die gegenwärtige Situation des Begleitprozesses. Die Argumente der BGE (z.B. fehlende Zeit zum externen Standortvergleich, geringere radiologische Belastung insbesondere durch Verzicht auf Transporte, Nachweis der Dosisminimierung am Vorzugsstandort) sind nach Meinung der AGO nicht schlagend (AGO 2022c). Vielmehr dienen sie allein aus politischer Zweckmäßigkeit von Beginn der Standortfrage an der geplanten Durchsetzung eines Asse-nahen Standortes durch die BGE. Die damit zusammenhängenden Verfahrensrisiken, die Akzeptanzprobleme in der Asse-Region sowie der Verzicht auf einen wissenschaftlich fundierten **Standortvergleich** Asse-naher mit Asse-fernen Standorten, durch den allein die Eignung eines relativ besten Standortes (und nicht nur eines ausreichenden) festgestellt werden kann, werden von BGE bis heute zurückgewiesen.

Da die Standortfrage aus den genannten Gründen eine wesentliche Bedeutung (auch symbolisch) für den Begleitprozess (v.a. Vertrauen, Fairness der Beteiligten, politisch gewollter Begleitprozess, Sorgen der in der Vergangenheit vielfach getäuschten Bürger der Region ernstnehmen) aufweist, stellt sich die Frage, wie der gordische Knoten durchschlagen werden könnte. Die AGO stellt deshalb am Beispiel der Standortsuche für das Zwischenlager folgendes zur Diskussion:

1. Der Begleitprozess wird zu einem Beteiligungsprozess weiterentwickelt.

Dazu werden die in Kap. 3. aufgeführten Maßnahmen (und ggf. weitere) umgesetzt. Die BGE und das BMUV müssen dabei beteiligt werden, ansonsten scheitert das Vorhaben.

2. Parallel dazu wird von der A2B eine **Asse-ferne Standortvorauswahl** durch die Beteiligungsgruppe mit Unterstützung der AGO **vorbereitet**. Inhalt dieses Prozessschrittes ist die Vorauswahl potenzieller Standorte (mindestens zwei bis drei), die mit dem jetzigen Asse-nahen Vorzugsstandort S1 „Kuhlager“ verglichen werden sollen. Ziel dieses Prozessschrittes muss es auch sein, Akteure Asse-ferner Standorte dazu zu bewegen, das Resultat eines ergebnisoffenen, kriterienbasierten Standortvergleiches mit einem fairen Verfahrensablauf zu akzeptieren und diese Akzeptanz politisch zu signalisieren. Die Vorbereitung der Standortauswahl durch die Beteiligungsgruppe soll initial sein und vertrauensbildend wirken.
3. Ausgangspunkt bei **der Verfahrensentwicklung** können die von der AGO (2022b) vorgeschlagenen Kriterienkataloge der ESK (2018) und der BGZ (2019) sein. Sie sind in einem diskursiven Verfahren zwischen den Vertretern der Asse-Region und denen Asse-ferner Standorte abzustimmen und möglichst um ethische Komponenten (Stichwort „Belastungsgerechtigkeit“) zu ergänzen.
4. Die Umsetzung des Verfahrens inklusive der finalen Bewertung der Standorte muss zwischen allen Akteuren (auch denen Asse-ferner Standorte) abgestimmt werden. Für die Mitwirkung der BGE (und die Finanzierung) muss letztendlich die BGE als Verfahrensverantwortliche vom BMUV beauftragt werden.

Sollten sich Standorte nach der Vorauswahl als potenziell geeignet zeigen, dann werden sie in einem weiteren Schritt mit dem Standort S1 „Kuhlager“ vergleichend bewertet. Dies kann auf Grundlage des von der AGO (2022b) bereits teilweise überarbeiteten Kriterienkataloges von BfS (2014) in einem diskursiven Verfahren mit Teilnehmern aus der Asse-Region und Vertretern der Regionen, in denen zu vergleichende Standorte liegen, geschehen. Die Vorauswahl und die vergleichende Standortbewertung sollten von einem unabhängigen externen Fachbüro vorbereitet und moderiert werden.

Die Standortvorauswahl unter aktiver Beteiligung der A2B geschieht aus zwei Gründen: Erstens um zu zeigen, dass man weiterhin an einem **neu aufgesetzten Beteiligungsverfahren mit verbesserten (klaren) Randbedingungen Interesse** hat. Zweitens um zu zeigen, dass man aktiv innerhalb des neuen Beteiligungsverfahrens **Verantwortung übernimmt** und damit ernsthaft an einer optimalen Lösung

für die Asse-Region interessiert ist. Dies wäre ein Gewinn für alle am Prozess Beteiligte.

Eine konkrete Standortvorauswahl kann ggf. mit Unterstützung der AGO erarbeitet werden. Sie ist aber sinnlos, wenn nicht zuvor das Verfahren abgestimmt und geklärt ist sowie die Bereitschaft aller potenziell Beteiligter aus der A2B vorliegt, ihre Verantwortung in diesem Prozess zu übernehmen. Als erster Schritt wäre der Suchraum festzulegender potenzieller Standorte zu identifizieren. Ein Ansatz könnte darin bestehen, die im Suchverfahren der BGZ für das zentrale Bereitstellungslager Konrad betrachteten Standorte (s. BGZ (2019), Anlage 2 Flächenpool) auf ihre grundsätzliche Eignung für die Zwischenlagerung der rückgehenden Abfälle der Schachanlage Asse II zu überprüfen. Die BGZ äußert sich dort zu den nach der Vorauswahl übrig gebliebenen Standorten wie folgt: *„Falls sich aufgrund derzeit nicht absehbarer Gründe die Errichtung eines ZBL am Standort Würgassen/Beverungen nicht realisieren lassen sollte, empfiehlt die BGZ eine weitere Betrachtung der übrigen acht in den Bundesländern Brandenburg, Hessen, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt befindlichen und grundsätzlich ebenfalls geeigneten Standortflächen.“*

Die Auswahl dieser Standorte ist auf Basis von fünf Kriterien erfolgt (Radius von bis zu 200 km um das Endlager Konrad, Fläche größer 30 ha, Abstand zum nächsten Gleisverlauf kleiner als 10 km, Abstand zur Wohnbebauung größer als 300 m, kein Naturschutzgebiet).

Es bleibt einer Standortvorauswahl frei, diese Kriterien zu übernehmen oder zu verändern. Es können auch weitere Kriterien hinzugefügt werden. Überlegungen dazu sind in AGO (2022b) dargelegt. Des Weiteren können zur Standortvorauswahl auch weitere potenziell geeignete Standorte ausgewählt werden.

Die AGO weist darauf hin, dass die von der BGZ (2019) durchgeführte Standortauswahl nur acht Monate benötigt hat: **„Phase 3 (Januar 2019 bis August 2019): Festlegung der BGZ-Mindestanforderungen an eine Liegenschaft und weitere Spezifikation der Flächenabfragen/Erstellung eines Flächenpools und Bewertung durch die BGZ.“** Der Verweis der BGE auf die fehlende Zeit für einen Vergleich externer Standorte mit dem Asse-nahen Vorzugsstandort erscheint daher nur vorgeschoben.

Da der Flächenpool der BGZ heute vorliegt, in Phase 3 aber erst erarbeitet werden musste, wäre eine Vorauswahl von Standorten innerhalb einer deutlich kürzeren

Zeitspanne umsetzbar. Auch der dann folgende Vergleich zwischen Asse-fernen Standorten und dem Vorzugsstandort S1 „Kuhlager“ wäre mit dem überarbeiteten Kriterienkatalog von BfS (2014) schnell zu bewerkstelligen, da der Kern der Vergleichsmethodik bekannt ist. Zu beachten ist, dass in einem diskursiven Verfahren mehr Zeit zu veranschlagen ist.

5. Ergänzende Hinweise

Die AGO hat zur Kenntnis genommen, dass die BGE die Frist zur Standortfestlegung eines Endlagers, die im StandAG noch mit 2031 angestrebt war, als unrealistisch bewertet und um ca. 15 Jahre verschoben hat (siehe dazu BASE (2022)). Das bedeutet nach Auffassung der AGO, dass die sowieso schon nicht verbindlich benennbare Zeit der Zwischenlagerung sich weiter verlängern wird. Es ist davon auszugehen, dass zu Lebzeiten der heutigen Generationen einschließlich ihrer Kinder ein Endlager für die rückgeholtten Abfälle nicht existieren wird, wenn es keine eigenständige Suche und Einrichtung eines Endlagers für diese Abfälle geben wird.

Vor diesem Hintergrund sollte es die Aufgabe der Asse-Region sein, diesen Sachverhalt in politische Prozesse einzubringen und eine beschleunigte Standort-suche für ein Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle zu fordern. Ohne einen solchen Druck wird das sogenannte „Hütekonzept“ realisiert, d.h. das Zwischenlager wird schleichend zu einem als „Dauerlager“ benannten de-facto Endlager. Diese Lösung ist nach allen strahlenschutzseitigen Gesichtspunkten die risikoreichste (Appel et al. 2015). Ohne eine Fortführung des Begleitprozesses sind die Einflussmöglichkeiten der Region für einen solchen Prozess der Endlagersuche marginal.

Literaturverzeichnis

- AGO (2022a): AGO-Antworten zu Fragen der A2B bzgl. Trennung von Kernbrennstoffen und schwach und mittelradioaktiven Abfälle der Schachanlage Asse II. Abgestimmte Endfassung vom 09.11.2022.
- AGO (2022b): AGO-Hinweispapier „Überlegungen zu einem Auswahlverfahren für Asse-ferne Standorte eines Zwischenlagers für die rückgeholten Abfälle unter Einbeziehung des Asse-nahen Vorzugsstandortes und Berücksichtigung des vorliegenden Kriterienkataloges“. Abgestimmte Fassung vom 06.10.2022.
- AGO (2022c): AGO-Positionspapier zum Bericht „Beleuchtung des Standortauswahlverfahrens für ein Zwischenlager im Rahmen der Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II“, Bühl et al. (2021). Abgestimmte Endfassung vom 27.01.2022.
- AGO (2020): AGO-Stellungnahme zur BGE-Unterlage: "Plan zur Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II – Rückholplan (Stand 19.02.2020)". Abgestimmte Endfassung vom 06.08.2020.
- APPEL, D., KREUSCH, J. & NEUMANN, W. (2015): Darstellung von Entsorgungsoptionen. ENTRIA-Bericht-2015-01.
- BASE (2022): Zum Zeitplan der Endlagersuche. Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung, Pressemitteilung vom 14.11.2022.
- BfS (2014): Kriterienbericht Zwischenlager – Kriterien zur Bewertung potenzieller Standorte für ein übertägiges Zwischenlager für die rückgeholten radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II. Bundesamt für Strahlenschutz (Stand: 23.10.2012).
- BGE (2022): Stellungnahme zum Beleuchtungsbericht (Zwischenlager Asse II). Bundesgesellschaft für Endlagerung (Stand 19.08.2022).
- BGZ (2019): Standortempfehlung „Zentrales Bereitstellungslager Konrad“. BGZ Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH, 28.08.2019, 5 S. plus Anhang.
- BRÜCKNER, U., BÜHLER, M., GELLERMANN, R., HOFFMANN, F., KREUSCH, J., KRUPP, R. & STACHEDER, M. (2022): Die AGO-Gutachtergruppe und der Begleit-

prozess zur Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II.- Vortrag gehalten am 29.09.2022 auf der 53. Jahrestagung des Fachverbands für Strahlenschutz e.V., Konstanz.

BÜHL, H., HOCHE, P., KÜPPERS, C. & SCHLACKE, S. (2021): Beleuchtung des Standortauswahlverfahrens für ein Zwischenlager im Rahmen der Rückholung der radioaktiven Abfälle aus der Schachanlage Asse II.

BZ (2022): „Wir wollen nicht abhängig von Katars Gas werde“. Braunschweiger Zeitung, Interview mit Umweltminister Christian Meyer vom 19.11.2022.

ESK (2018): Stellungnahme „Sicherheitstechnische und logistische Anforderungen an ein Bereitstellungslager für das Endlager Konrad“. Entsorgungskommission, 26.07.2018.

DOMASCH, S. & ZSCHIESCHE, M. (2018): Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Im Auftrag für das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung, BASE-005/21, urn:nbn:de:0221-20210528-27222.

NANZ, P. & FRITSCHKE, M. (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bundeszentrale für politische Bildung, Schriftenreihe Band 1200.

StandAG (2017): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG). Ausfertigungsdatum: 05.05.2017. Zuletzt geändert durch Art. 1 G. v. 07.12.2020.

VwVfG (1976): Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Neugefasst durch Bek. v. 23.01.2003. Zuletzt geändert durch Art.24 Abs. 3 G. v. 2.06.2021