

Endlagersuche im Spiegel sozioökonomischer Analysen: Lasten, Chancen und regionale Partizipation im Standortauswahlverfahren

RYAN KELLY¹, BERNHARD MÜLLER², SEBASTIAN RISTAU³, MATHIAS STEINHOFF³

¹ Öko-Institut, BRD

² ARL - Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, BRD

³ Bundesgesellschaft für Endlagerung BGE, Peine, BRD

Keywords: Standortauswahl, Soziökonomie, Regionalentwicklung, Regionalkonferenzen, Potenziale

Hintergrund: Der Blick auf die Potenziale eines Endlagerstandorts

Große Infrastrukturprojekte wie z. B. Kraftwerke, Deponien oder Stromleitungen stoßen häufig auf Widerstand vor Ort. Als lokal unerwünschte Formen der Landnutzung oder sog. LULUs (locally unwanted land uses, Popper 1985) werden sie regelmäßig abgelehnt, wengleich anerkannt wird, dass sie von hohem regionalen oder nationalen Interesse sind. In der Annahme, dass dies auch bei der Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland eine Rolle spielen wird, hat der Gesetzgeber mit der Sozioökonomischen Potenzialanalyse (SÖPA) im Standortauswahlgesetz (StandAG) ein Instrument geschaffen, mit dem Grundlagen für die Erschließung sozioökonomischer Potenziale in der Standortregion. Die SÖPA kann als ergänzendes Instrument im Rahmen der regionalen Partizipation angesehen werden und lenkt den Blick auf Potenziale eines Endlagerstandorts. Da das StandAG kaum Vorgaben zur Ausgestaltung der SÖPA macht, hat der Vorhabensträger, die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE), viel Raum bei der Interpretation und Implementation der SÖPA.

Vor diesem Hintergrund befasst sich der Beitrag mit Herausforderungen und Lösungsansätzen bei der Ausgestaltung und Durchführung der SÖPA. Im ersten Teil des Beitrags werden die Gestaltungsspielräume bei der Ausgestaltung der SÖPA ausgelotet. Im zweiten Teil werden dann Lösungsansätze für drei bedeutsame Herausforderungen bei der Ausgestaltung der SÖPA diskutiert. Der Beitrag ist ein Ergebnis des Arbeitskreises „Endlagersuche für radioaktiven Abfall in Deutschland – Zur Rolle von Raumplanung und Raumentwicklung“ der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL), der sich u. a. mit der raumwissenschaftlichen und planungspraktischen Ausarbeitung der SÖPA (inkl. der regionalen Partizipation) und deren erfolgreichen Integration in das Regime des Standortauswahlverfahrens (StandAV) beschäftigt.

Gestaltungsspielräume: Die Ausgestaltung von Sozioökonomischen Potenzialanalysen

Gemäß § 16 Abs. 1 Satz 3 des StandAG sind SÖPA von der BGE in den Standortregionen zur über-tägigen Erkundung durchzuführen. Darüber hinaus ist festgelegt, dass die Regionalkonferenzen „Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung sozioökonomischer Potenzialanalysen“ bekommen (vgl. § 10 Abs. 4 Satz 2 StandAG). Weitere Anforderungen oder Hinweise zur Durchführung von SÖPA sind im StandAG nicht enthalten. So ist zum Beispiel nicht festgeschrieben, wann die Ergebnisse der SÖPA vorzulegen sind, wie genau die Stellungnahme der Regionalkonferenzen organisiert und aufgenommen werden soll und wie die Ergebnisse der SÖPA bei der Standortauswahl berücksichtigt werden sollen oder ob die SÖPA – im Rahmen eines Monitorings – gar zu späteren Zeitpunkten wiederholt wird. Für die Durchführung der SÖPA muss die BGE verschiedene Parameter festlegen: Als Input muss sie die geografischen Räume definieren, in denen SÖPA durchgeführt werden sollen. Sie muss klären, welche „harten“ und „weichen“ Indikatoren relevant sind und wie diese gemessen werden sollen. Weiterhin muss sie eine vergleichbare Status-quo-Datenbasis (z. B. mittels einer Referenzregion) definieren sowie festlegen, welche regionalspezifisch bedeutsamen Zusatzinformationen Berücksichtigung finden sollen. Und schließlich hat sie – in enger Abstimmung mit der zuständigen Aufsichts- und Anhörungsbehörde, dem Bundesamt für die Sicherheit in der nuklearen Entsorgung (BASE) – methodische und verfahrensmäßige Aspekte zu klären und adäquate Beteiligungsmechanismen zu entwickeln. Im Ergebnis entsteht neues Wissen über die Standortregionen, welches an die regionalen Akteure weitergegeben werden soll und

als Grundlage für die partizipative Erarbeitung regionale Entwicklungskonzepte in den Regionalkonferenzen dienen kann. Möglich sind ebenfalls Erkenntnisse zur Gestaltung der oberirdischen Infrastruktur im Zusammenhang mit einem Endlager.

Die Regionalkonferenzen sind in zweierlei Hinsicht mit den SÖPA verbunden: Einerseits sind sie aufgefordert, sich an der Ausarbeitung der Analysen zu beteiligen und zu deren Zwischen- und Endergebnissen Stellung zu nehmen. Andererseits stellen SÖPA eine Wissensbasis zur Verfügung, die für die Arbeit der Regionalkonferenzen nützlich sein kann. Der Schwerpunkt sollte auf der Vermittlung von Wissen, der Ermittlung regionaler Bedarfe und Potenziale sowie der Unterbreitung von Vorschlägen für Ziele und Maßnahmen für das weitere Vorgehen, z. B. zur Ausarbeitung von Entwicklungsszenarien, liegen. Hier gibt es eine Schnittstelle zur Regionalentwicklung, welche sich mit der Erarbeitung und Umsetzung regionaler Entwicklungskonzepte befasst und die Frage beantworten muss, wie die festgelegten Entwicklungsziele erreicht werden können.

Herausforderungen: Vorschläge für Lösungsansätze

SÖPA können im Hinblick auf die regionale Zustimmung zu einem Endlagerstandort und damit für das Gelingen des Standortauswahlverfahrens eine wichtige Rolle spielen. Dabei sind drei wichtige Herausforderungen zu beachten, für die geeignete Lösungen gefunden werden müssen: die Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs der SÖPA, die Wahrnehmung der Standortauswahl in den Standortregionen und Verwendung geeigneter regionaler Daten und Informationen. In dem Beitrag werden Lösungsansätze für alle drei Herausforderungen diskutiert.

Eine erste Herausforderung bei der Umsetzung der SÖPA betrifft ihren räumlichen Geltungsbereich. Um diesen zu bestimmen, müssen zwei Perspektiven differenziert werden: die geologische und die sozioökonomische. Die geologische Perspektive ist grundlegend für die Definition von Standortregionen, d. h. die Räume, in denen ein Endlager unterirdisch entsprechend der Sicherheitsanforderungen errichtet werden könnte. Diese Standortregionen umfassen Gebiete, die weitaus größer sind als ein potenzieller Endlagerstandort. Die sozioökonomische Perspektive hingegen ist konstitutiv für die Abgrenzung der SÖPA-Untersuchungsräume. Die (geologische) Standortregion ist zwar in einen politisch-administrativ abgrenzbaren Raum eingebettet, aber weder die Grenzen einer geologischen Region noch die des dazu gehörigen politisch-administrativen Raumes sind für die Abgrenzung eines SÖPA-Untersuchungsraums geeignet. Daher wird der nach sozioökonomischen Aspekten abzugrenzende Region größer sein als die (geologische) Standortregion und sich nicht zwangsläufig an deren administrativ definierten Grenzen orientieren können, da dieser neben den geologischen und administrativen ebenfalls funktionale Merkmale sozioökonomischer Verflechtungen und kulturhistorischer Voraussetzungen abbilden sollte. Dies hat Konsequenzen für den Kreis der Beteiligten und deren Partizipation.

Eine zweite Herausforderung betrifft die Art und Weise, wie das Thema Endlagerung von hochradioaktiven Abfällen und das Standortauswahlverfahren wahrgenommen werden und, ob sich diese Wahrnehmungen auf die sozialen und wirtschaftlichen Potenziale einer Standortregion und ihre Umgebung auswirken. Diese Wahrnehmungen sind überlicherweise eher negativ, und obwohl Einigkeit über die Notwendigkeit eines sicheren Endlagers für hochradioaktive Abfälle besteht, gibt es große Vorbehalte, ein solches im konkreten Fall zu akzeptieren. Die diesbezügliche lokale und regionale Zurückhaltung und Ablehnung ist auf Zweifel, Misstrauen und Ängste zurückzuführen, die oft auf negativen Erfahrungen in der Vergangenheit beruhen, z. B. intransparente und als unfair empfundene Entscheidungsprozesse, nukleare Katastrophen und das Gefühl, dass sich Experten der Notwendigkeit, technische Lösungen in gesellschaftliche Prozesse einzubetten, nicht ausreichend bewusst sind. Darüber hinaus werden häufig potenzielle negative Auswirkungen und „Kosten“ eines Endlagers als unmittelbar und real wahrgenommen, während potenzielle Vorteile und Chancen als vage angesehen werden. Hier gilt es, den Blick insbesondere auf positive sozioökonomische Potenziale zu richten.

Eine dritte Herausforderung, auf die der Beitrag hinweist, bezieht sich auf Daten und Informationen, die in den Analysen verwendet werden sollen. In der Regel sind „harte“ Indikatoren, z. B. statistische Daten, die primäre Informationsquelle, da sie die Ermittlung des sozioökonomischen Status-quo eines Gebiets und eine vergleichende Analyse ermöglichen. Die alleinige Fokussierung darauf ist jedoch nicht ausreichend, da dadurch leicht der „Wesenskern“ einer Region, z. B. Identität, Wahrnehmungen, Werte, soziale Beziehungen etc., in den Hintergrund gerät. Solche „weichen“ Faktoren können dazu beitragen, die Besonderheiten und spezifischen Merkmale einer Region zum Ausdruck zu bringen. So schreiben beispielsweise die Vorschläge des AkEnd und der Endlagerkommission neben den oben genannten

„materiellen“ Faktoren auch den sogenannten „mentalenen Faktoren“ eine Schlüsselrolle zu (AkEnd, 2002, S. 196 f.; Endlagerkommission, 2016, S. 352 f.). Für diese und weitere Herausforderungen müssen adäquate Lösungswege gefunden und mutig begangen werden.

Referenzen

Arbeitskreis Auswahlverfahren für Endlagerstandorte - AkEnd (2002). Auswahlverfahren für Endlagerstandorte: Empfehlungen des AkEnd – Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (K-mat 01), Köln.

Endlagerkommission (2016): Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Verantwortung für die Zukunft, Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes, Abschlussbericht (K Drs. 268), S. 351 ff., Berlin.

Popper, F. (1985). The environmentalist and the LULU.. *Environment*, 27(2), 7–40. <https://doi.org/10.1080/00139157.1985.9933448>