

# Internationale Standards einer Öffentlichkeitsbeteiligung

„Endlagersuche – Auf eine Neues?“

Tagung der Evangelischen Akademie Loccum

1. bis 3. Juni 2012, Rehburg-Loccum

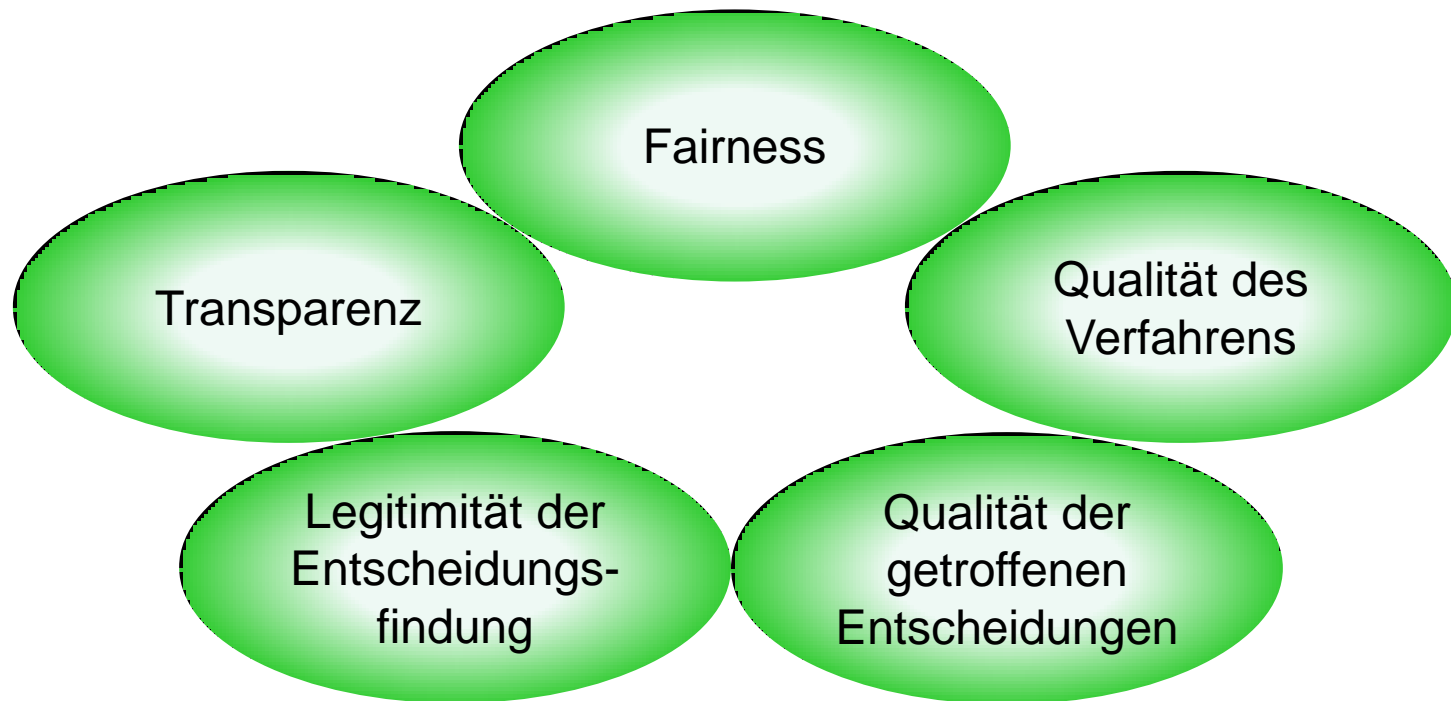
Beate Kallenbach-Herbert, Öko-Institut e.V.

# Überblick

- 1. Grundlegende Standards**
- 2. Rechtliche Standards**
- 3. Internationale Erfahrungen**
- 4. Fallbeispiele**
- 5. ... und der Gesetzentwurf?**

# 1. Grundlegende Standards (1)

## Schlüsselfaktoren guter Verfahrensgestaltung



Gemäß Definitionen des: Institute on Governance und des UN Development Programme

# 1. Grundlegende Standards (2)

## Ziele von Dialog- und Beteiligungsmaßnahmen

Voraussetzungen

**Transparentes Verfahren** →

ermöglicht den Beteiligten und Betroffenen, den Entwicklungen zu folgen. Gibt ihnen eine **faire Chance** ihre Meinungen einzubringen

...dass das Verfahren und die Entscheidungsfindung als **legitim** wahrgenommen werden.

Unterstützt **qualitativ hochwertige Entscheidungen**, basierend auf einem breiten Spektrum von Meinungen und Kompetenzen

## 2. Rechtliche Standards (1)

### Internationale Vorgaben:

- Aarhus Konvention: UN/ECE-Übereinkommen, 1998, über
  - den Zugang zu Umweltinformationen
  - Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren
  - den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten



- Gemeinsames Übereinkommen über die Entsorgung der radioaktiven Abfälle und bestrahlter Brennelemente, 1997
  - Information der Öffentlichkeit über Sicherheitsbelange bei der Festlegung des Standorts von Entsorgungsanlagen

- Empfehlungen der IAEA (ohne unmittelbare Rechtsbindung)
  - Safety Fundamentals (SF-1, 2006, Principle 2),
  - Safety Requirements for Disposal of Radioactive Waste (SSR-5, 2011):



**IAEA**

International Atomic Energy Agency

*„Schaffung geeigneter Maßnahmen und Prozesse zur Information und Einbindung von Stakeholdern und Öffentlichkeit“*

## 2. Rechtliche Standards (2)

### Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben:



- Umsetzung der Aarhus Konvention:
  - Richtlinie 2003/4/EG (Zugang zu Umweltinformationen): Gewährt natürlichen und juristischen Personen auf Antrag Zugang zu Umweltinformationen
  - Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie): Ergänzt bestehende Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung um Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und zu Klagerchten, setzt Anforderungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung umweltbezogener Pläne und Programme um
- SUP-Richtlinie 2001/42/EG: Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen zur Überprüfung von Auswirkungen umweltbelastender Tätigkeiten bereits in vorgelagerten Planungsentscheidungen unter Beteiligung der Öffentlichkeit
- Richtlinie 2011/70/EURATOM „Gemeinschaftsrahmen zur Entsorgung“
  - Gewährleistung von Transparenz durch Information über die Abfallentsorgung und durch Beteiligung an der Entscheidungsfindung

## 2. Rechtliche Standards (3)

### **Bedeutung der rechtlichen Standards hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung in einem Endlagerverfahren in Deutschland:**

- Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben sind nahezu vollständig in nationales Recht umgesetzt (Nachbesserungsbedarf bezgl. Klagebefugnis für Verbände)
- Beteiligung entsprechend den Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erfolgt im Planfeststellungs- (Genehmigungsverfahren) erst, wenn der Plan für das Projekt vorliegt
- Frühzeitige Beteiligung ist im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP) für „Pläne und Programme“ vorgesehen
- Unmittelbare Erfordernis zur Anwendung von UVP- oder SUP-Verfahren und der entsprechenden Beteiligungsmaßnahmen während der Standortauswahl besteht nicht
- SUP könnte jedoch grundsätzlich einen geeigneten Rahmen für die formale Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl darstellen

### 3. Internationale Erfahrungen (1)

---

Grundlegende Anforderungen an transparente, schrittweise Verfahren zur Standortauswahl unter Beteiligung der Öffentlichkeit

- sind in verschiedenen Forschungsarbeiten national und international beschrieben und
- kommen in einigen Ländern in unterschiedlicher Ausprägung erfolgreich zur Anwendung (am deutlichsten erkennbar in der Anwendung des Sachplanverfahrens in der Schweiz)

Aus den Erfahrungen lassen sich verschiedene Faktoren ableiten, die die Realisierung der „Prinzipien guter Verfahrensgestaltung“ fördern



## 3. Internationale Erfahrungen (2)

### Förderliche Faktoren zur Realisierung der „Prinzipien guter Verfahrensgestaltung“ – Erfahrungen aus der internationalen Praxis

- Standortfestlegung auf der Basis eines Kriterien gestützten Vergleichs verschiedener Standorte
- Schrittweises Vorgehen mit klar definierten Haltepunkten und Entscheidungen
- Frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung
  - auf der **nationalen Ebene**, da es sich um eine Aufgabe von nationaler Relevanz handelt, sowie
  - auf der **regionalen Ebene** der potenziellen Standortregionen, da diese unmittelbar betroffen sind / sein können
- Umfassende Information und Möglichkeiten zur Kommunikation
- Transparenz hinsichtlich Zuständigkeiten, Zielen von Schritten und Teilschritten sowie Diskussions- und Beteiligungsmöglichkeiten
  - ➔ Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind immer im konkreten (Verfahrens-)kontext zu betrachten.

### 3. Internationale Erfahrungen (3)

---

- Verschiedene Länder haben Maßnahmen ergriffen, um
  - ihre Verfahren zur Endlagersuche unter Berücksichtigung der genannten Faktoren zu gestalten, und
  - die Öffentlichkeit in zentralen Schritten des Verfahrens zu beteiligen
- Eignung von Verfahren und Maßnahmen ist immer unter den jeweiligen Randbedingungen zu sehen, z.B.
  - nationale Gepflogenheiten zur Umsetzung demokratischer Prozesse
  - Verhältnis der Öffentlichkeit zu Behörden und Betreiber
  - Rolle der Kernenergienutzung
  - Geschichte der Entsorgungsplanung
- Erfahrungen aus Endlagerverfahren in anderen Ländern (auch aus Beteiligungsverfahren in andern Branchen) können dennoch wertvolle Hinweise für Entwicklung und Umsetzung nationaler Prozesse geben.

## 4. Fallbeispiele

---

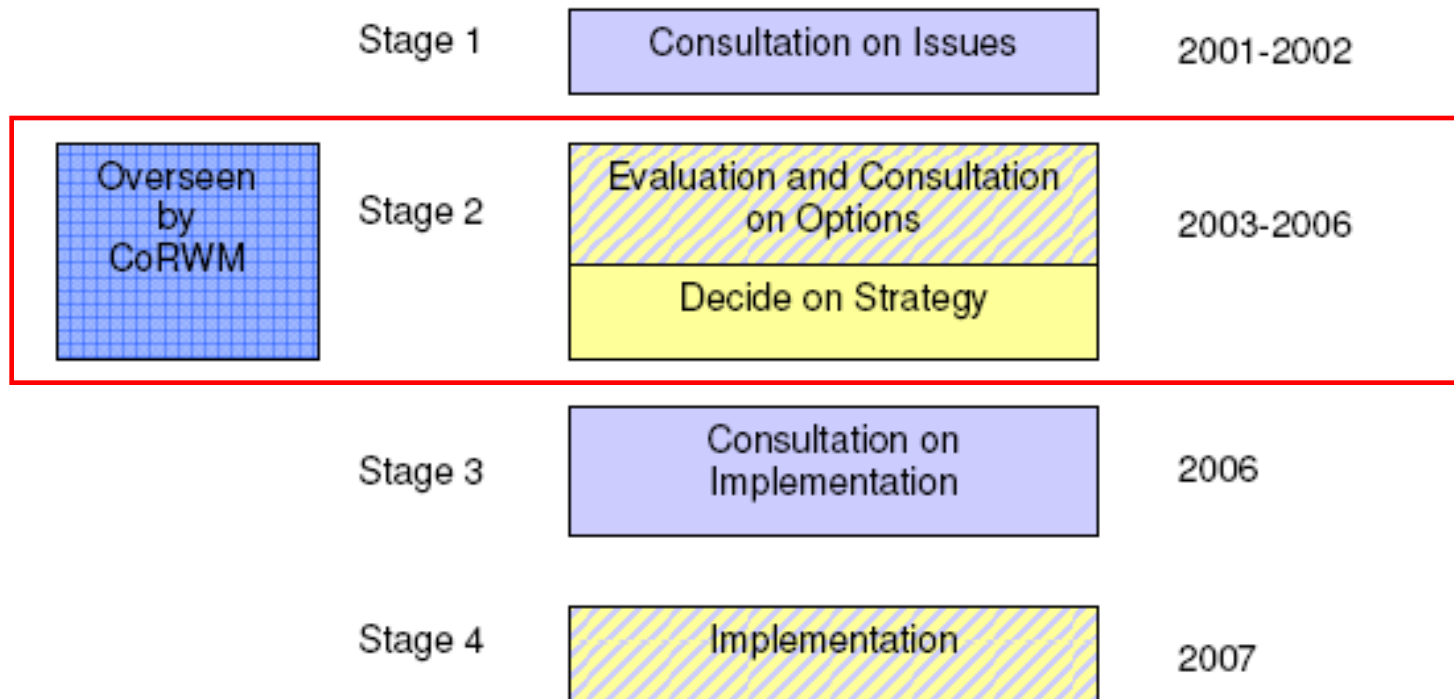
- Nachfolgende Fallbeispiele zeigen Beteiligungsprozesse
  - in unterschiedlichen Phasen der Endlagerplanung
    - Programmentwicklung
    - Verfahrensdefinition
    - Standortauswahl
  - auf nationaler und regionaler / lokaler Ebene
  - mit verschiedenen Maßnahmen

## 4.1 Nationale Programmentwicklung

### Großbritannien: Das Programm „Managing Radioactive Waste Safely“ (MRWS) der britischen Regierung (ab 2001)

#### Entscheidung über das Entsorgungskonzept vor dem Einstieg in ein Endlagerverfahren

Figure 1: Overview of the Government's Managing Radioactive Waste Safely Programme



### Großbritannien: „Managing Radioactive Waste Safely“ (Forts.)

#### Das CoRWM:

- 12 Mitglieder ernannt über öffentliches Auswahlverfahren nach festgelegten Regeln durch ein Auswahlkommittee
- umfasste Soziologen, Ökonomen, Juristen und Naturwissenschaftler
- Klare Vereinbarungen über Ziele und Zeitplan

#### Ziele und Ergebnisse des CoRWM:

- Empfehlungen zum Umgang mit hochradioaktiven Abfällen (wurden weitgehend im White Paper übernommen)
- Diskussion gesellschaftlicher und technischer Aspekte in einem integrierten Ansatz
- Gewinn öffentlichen Vertrauens, weitgehende Zustimmung in nachfolgender Konsultation (2007)

### **Ausrichtung der von CoRWM eingesetzten Kommunikationsinstrumente:**

- nationale Öffentlichkeit
- lokale Öffentlichkeit z.B. in der Umgebung von Nuklearanlagen
- gewählte Repräsentanten, Vertreter von Umweltorganisationen
- Vertreter von Behörden
- Spezialisten für verschiedene Fragestellungen

### **Verwendete Instrumente:**

Instrumente angepasst an Zielgruppen und Aufgabenstellung:

Citizens' Panels, Open Meetings, Discussion Groups, Nuclear Site Stakeholder Round Tables, National Stakeholder Forum, Bilateral Meetings, Schools Project, Consultation Documents, Web-based Information

## 4.2 Nationale Verfahrensdefinition

### Schweiz: Entwicklung Konzeptteil zum Sachplan Geologische Tiefenlagerung

#### Entscheidung über die Randbedingungen eines Endlagerverfahrens

- Definition von Verfahren, Kriterien und Öffentlichkeitsbeteiligung
- Einbeziehung von Kantonen, anderen Behörden, benachbartem Ausland, betroffenen Organisationen (Regelungen basieren weitgehend auf dem etablierten Instrument des Sachplanverfahrens)
- Begleitung durch einen Beirat, der das Departement berät
- Verabschiedung des Konzeptteil des Sachplans durch die Regierung im April 2008
- *Ende 2011 wurde Etappe 1 zur Vorauswahl geeigneter Standortregionen mit Bestätigung durch Sicherheitsbehörde, Expertengremien und Bundesrat abgeschlossen.*
- *Die Maßnahmen zur regionalen Partizipation in Etappe 2 wurden in Etappe 1 aufgebaut*

## 4.3 Regionale Beteiligung zur Standortauswahl (1)

### Local Partnerships zur Standortauswahl für LAW/MAW Endlager in Belgien

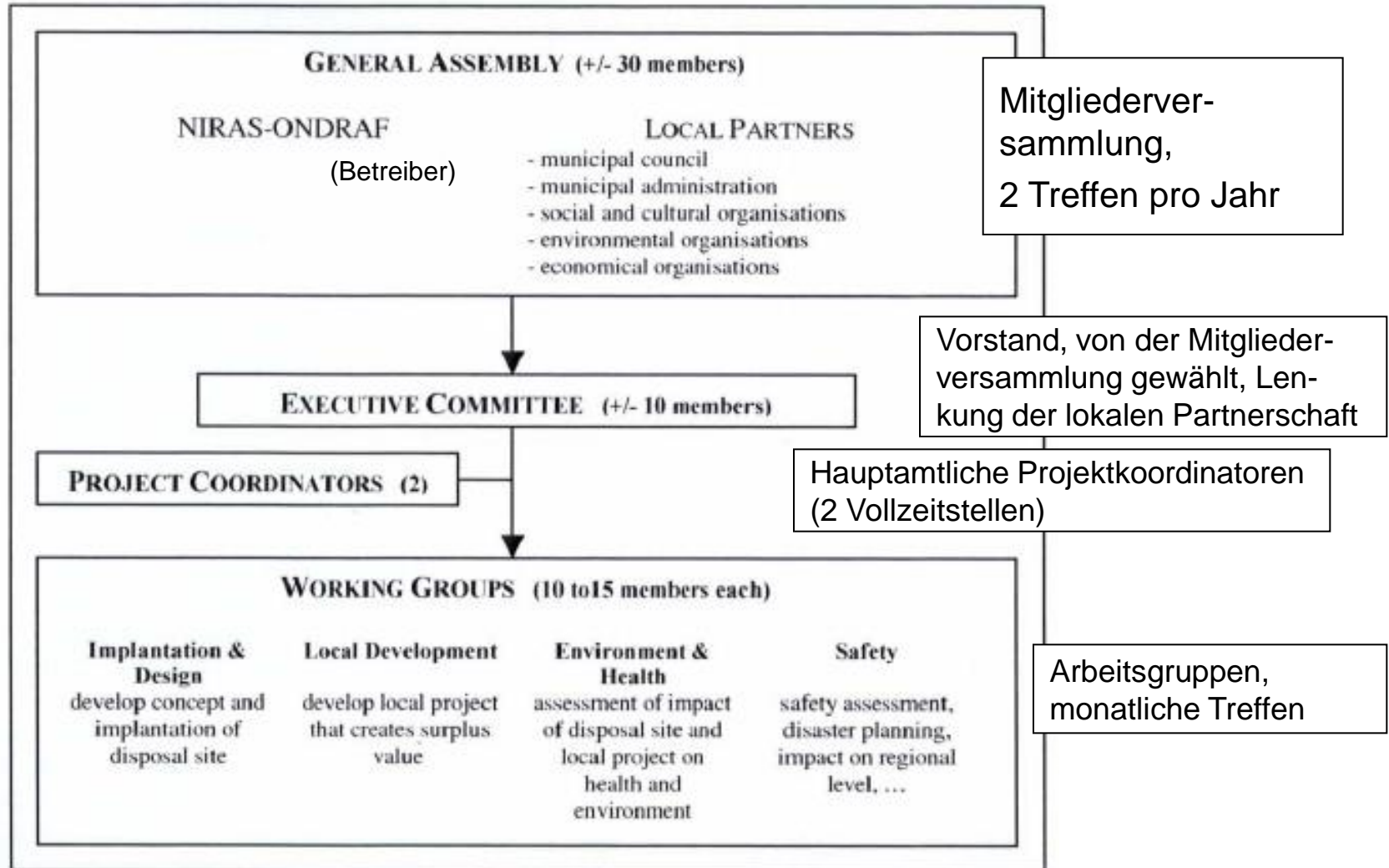
#### Entscheidung über einen Endlagerstandort

- Durch den Betreiber etabliert an drei „freiwilligen“ Standorten
- **Entwicklung eines „integrierten Projekts“: technische Konzeption des Endlagers und Entwicklung von Regionalentwicklungsmaßnahmen**
- Zustimmung in der Generalversammlung des Local Partnership und im Gemeinderat erforderlich
- **Standortauswahl durch die Regierung auf Basis der vorgeschlagenen „integrierten Projekte“**
- Entscheidungskriterien der Regierung waren vorher nicht bekannt
- Gemeinden vertrauten darauf, dass sich der Betreiber für die Realisierung des ausgewählten Projekts als Gesamtpaket einsetzt.



## 4.3 Regionale Beteiligung zur Standortauswahl (2)

### Struktur der „Local Partnerships“ im belgischen Endlagerverfahren



## 4.4 Einige Erkenntnisse zu Beteiligungsverfahren

- Innovative Ansätze zur Verfahrensgestaltung folgten aus der Anerkennung des Scheiterns vorheriger Standortsuchprozesse
- Für den jeweiligen Beteiligungsschritt klar definierte Inhalte
- Nationale Planungsprozesse können
  - unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen
  - auf den jeweiligen Diskussions- und Klärungsbedarf zugeschnitten werden
  - zur Vertrauensentwicklung in den Prozess und die Akteure beitragen (Schweiz, UK, Kanada)
- Verfahren mit stark regionaler Ausrichtung und geringer Behördenpräsenz (Belgien, Finnland) nur bei hohem Vertrauen in den Betreiber / an Nuklearstandorten / bei Abfällen am Standort
- Zur Festlegung der zu beteiligende Öffentlichkeit werden unterschiedliche Ansätze verwendet, z.B.
  - Anlehnung an bestehende Verfahren (Schweiz: Sachplan; UK und Frankreich: öffentliche Konsultation zu gesetzlichen oder untergesetzlichen Regelwerken )
  - durch eine Vielzahl unterschiedlicher Beteiligungsmaßnahmen durch ein unabhängiges Gremium (UK)
  - eng begrenzt auf die Standortkommune (Belgien)

## 5. ... und der Gesetzentwurf? (1)

---

### Prozess:

- Parteipolitischer Konsens ist notwendig (vgl. z.B. Scheitern des AkEnd Prozesses)
- Tragfähiger Konsens über die zentrale Fragen des Verfahrens muss Politik, Gesellschaft und Wissenschaft einbeziehen
- Gibt es das „Fenster“, das eine schnelle politische Entscheidung und gesetzliche Regelung von Eckpunkten des Verfahrens erforderlich macht?
- Wenn ja: mindestens eine breite Beteiligung z.B. bei der Entwicklung der „Entscheidungs- und Beurteilungsgrundlagen“
  1. allgemeine Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung,
  2. geowissenschaftliche und raumplanerische Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen und wirtsgesteinsspezifische Auswahlkriterien für die möglichen Wirtsgesteine Salz, Ton und Kristallin,
  3. Entscheidungsgrundlagen zu den Fragen der Rückholbarkeit und Bergbarkeit der radioaktiven Abfälle und nachsorgefreien Konzeption der Endlagerung, und
  4. die Methodik für die durchzuführenden vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen.und bei der Ausarbeitung des nationalen Beteiligungsverfahrens

## 5. ... und der Gesetzentwurf? (2)

### Inhalte bezüglich Beteiligung:

- Unklar, welche Maßnahmen der nationalen Ebene und welche der regionalen Ebene zuzurechnen sind → Unterschiede hinsichtlich Beginn, Themen, Besetzung, Formen nicht reflektiert
- „Gesellschaftliches Begleitgremium“ zwar als Maßnahme auf nationaler Ebene zugeordnet, aber Zuschnitt, Rolle, Aufgaben und Zielsetzung bleiben unklar
- Auf den regionalen Ebenen sind KEINE Maßnahmen zur kontinuierlichen Partizipation regionaler Vertreter vorgesehen!
- Gemäß „Grundsätzen“ geht es nur um „Unterrichtung“ und „Stellungnahme“. Später wird „weitere Beteiligung“ genannt. Es bleibt unklar, welche Maßnahme welchem Zweck dient und wie Ergebnisse im Verfahren wirksam werden.
- ....

→ **Entwurf zum Standortauswahlgesetz (Stand März 2012) weist noch erheblichen Verbesserungsbedarf bei der Regelung der Öffentlichkeitsbeteiligung auf**