

Juristische und planungsfachliche Beurteilung der von der BGZ durchgeführten Standortplanung zum Ausbau der Pufferkapazitäten am Endlager Konrad

Auftraggeber:

Atomfreies Dreiländereck e.V.
Postfach 1123
D-37675 Beverungen
www.atomfreies-dle.de

Auftragnehmer:

Siegfried de Witt
Rechtsanwalt
Ludwig Richter Str. 15
D-14467 Potsdam
Tel.: 0172/6282504
dewitt@dewitt-potsdam.de



apl. Prof. Dr. Karsten Runge
OECOS GmbH
Bellmannstr. 36
D-22607 Hamburg
Tel.: 040/89070622
runge@oecos.com
www.oecos.com



Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
1.1	Anlass und Aufgabenstellung.....	1
1.2	Rechtlicher Rahmen einer ZBL-Standortfindung	1
2	Planungsvorrang am Schacht Konrad.....	2
2.1	Methodik der Standortwahl.....	2
2.2	Offene Fragen zum Standort am Schacht Konrad 2	3
2.3	Hindernisse gegen den Standort Konrad?.....	4
2.4	Abwägungsgebot	6
2.5	Zwischenergebnis	6
3	Beurteilung der vorliegenden Unterlagen zur Standortplanung	6
3.1	Vorbereitung der ZBL Standortentscheidung durch ESK, BGZ und Öko-Institut.....	6
3.2	Sicherheitstechnische Anforderungen	8
3.2.1	Anforderungen.....	8
3.2.2	Ausfüllung der Sicherheitstechnischen Anforderungen durch BGZ (2019).....	10
3.3	Logistische Anforderungen.....	11
3.3.1	Anforderungen.....	11
3.3.2	Ausfüllung der logistischen Anforderungen durch BGZ (2019).....	12
3.4	Planerische Abwägung in den vorliegenden Unterlagen.....	13
3.4.1	Anforderungen.....	13
3.4.2	Ausfüllung des Ermittlungsgebots.....	14
3.4.3	Ausfüllung des Einstellungsgebots durch BGZ (2019)	16
3.4.4	Ausfüllung des Gewichtunggebots durch BGZ (2019).....	17
3.4.5	Zur Planungsentscheidung durch BGZ (2019).....	17
4	Fazit.....	18
5	Literatur	20

1 Einleitung

1.1 Anlass und Aufgabenstellung

Die Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH (BGZ), deren alleiniger Gesellschafter die Bundesrepublik Deutschland – vertreten durch das Bundesumweltministerium – ist, plant im Auftrag des Bundesumweltministeriums ein Zentrales Bereitstellungslager für die Einlagerung im Schacht Konrad (ZBL). Als vorrangiges Ziel dieser Einrichtung wird genannt: „*Optimierung des Logistikkonzeptes für das Endlager Konrad*“. Die ursprünglich „*Just-in Time*“ geplante Anlieferung schwach- und mittelradioaktiven Abfalls soll durch eine flexibilisierte Anlieferung optimiert werden. Das Bereitstellungslager soll einen Anlieferungsvorlauf von etwa 18 Monaten ermöglichen (ESK 2018), so dass die vorbereitenden Kontroll- und Verpackungstätigkeiten für die eigentliche Einlagerung in den Schacht Konrad keine Verzögerungen verursachen. Eine kontinuierliche „*Just-in Time*“ Anlieferung direkt einlagerungsfähiger Gebinde funktioniert der ESK (2018) zufolge u. a. deshalb nicht, weil die passenden Abfälle in den Zwischenlagern teilweise „nicht frei zugänglich sind“ und „ggf. nur nach dem „*first in – last out*“ Prinzip verfügbar gemacht werden“ können.

Die Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH (BGZ) teilte der Öffentlichkeit am 28.08.2019 in einem 5-seitigen, mit „*Standortempfehlung zentrales Bereitstellungslager Konrad*“ überschriebenen Schreiben mit, sie habe ein Suchverfahren durchgeführt und aus 28 in einer Anlage aufgezählten Standorten im Eigentum des Bundes oder eines Energieversorgungsunternehmens (EVU) sei der Standort des ehemaligen Kernkraftwerks Würgassen als geeignetster Standort für ein ZBL hervorgegangen.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Entwicklungen hat die Bürgerinitiative Atomfreies 3-Ländereck e.V. den Rechtsanwalt Siegfried de Witt sowie Prof. Dr. Karsten Runge, OECOS GmbH, im Juli 2020 zu einer Prüfung des Standortfindungs-Prozesses für ein ZBL unter juristischen und planerischen Maßstäben beauftragt.

Nachfolgend werden objektive juristische und planerische Beurteilungsmaßstäbe identifiziert, nach welchen die vorliegenden Unterlagen zur BGZ-Standortfindung im Anschluss beurteilt werden.

1.2 Rechtlicher Rahmen einer ZBL-Standortfindung

Die Pflicht zur Beseitigung radioaktiver Abfälle regelt § 9a Abs.1 Atomgesetz (AtG). In § 9a Abs. 3 heißt es, dass die Länder Landessammelstellen einrichten, der Bund Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung. Der Bund kann sich dabei eines Dritten bedienen und überträgt ihm in Form einer Beleihung die hoheitlichen Befugnisse. Der Bund hat in diesem Fall die BGZ mit hoheitlichen Befugnissen beliehen. Diese Beleihung umfasst u. a., dass der Beliehene „*ein zentrales Bereitstellungslager für radioaktive Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung als Eingangslager für das Endlager Konrad errichten*“ kann

(Entsorgungsübergangsgesetz § 3 Abs. 3). Das ist eine Möglichkeit, jedoch keine Verpflichtung. Der Begriff des zentralen Bereitstellungslager wird gesetzlich als „*Eingangslager für das Endlager Konrad*“ definiert.

Die Notwendigkeit eines ZBL wird damit begründet, dass die Zwischenlager „*teilweise*“ nicht frei zugänglich seien, so dass die Abrufe nicht entsprechend den Einlagerungsbedingungen möglich seien. Angaben, wie viele Lager derart ungeordnet sind, liegen nicht vor. Die Lager stehen unter der Aufsicht der Länder und letztlich des Bundes. Die staatliche Aufsicht hat wohl versagt. Es wird nicht geprüft, ob Maßnahmen möglich sind, eine Ordnung zu schaffen oder den Abruf der Abfälle entsprechend zu steuern.

Die Planung des ZBL ist ein Planungsprozess, der als hoheitliche Planung rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechen muss. Bindungen ergeben sich aus allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätzen (BVerwGE 56,110,116). Darauf wird nachfolgend und in Abschnitt 3.4. näher eingegangen. Im Abschnitt 2 prüfen wir die Möglichkeit einer Errichtung am Schacht Konrad, im Abschnitt 3 überprüfen wir die Angaben der BGZ.

2 Planungsvorrang am Schacht Konrad

2.1 Methodik der Standortwahl

Die Standortwahl für ein Logistikzentrum (Bereitstellung der Abfälle für das Endlager Konrad) ist ein Planungsverfahren, das den Geboten planerischer Abwägung zu folgen hat.

a) Das Vorhaben

Am Anfang einer solchen Planung steht eine Beschreibung des Vorhabens. Ausgangspunkt ist hier eine rechtskräftige Planfeststellung für das Endlager für schwach- und mittelaktive radioaktive Abfälle im Schacht Konrad in Salzgitter. Die schwach- und mittelradioaktiven Abfälle aus dem gesamten Bundesgebiet sollen hier angeliefert werden. Die Abfallgebinde unterscheiden sich, einige müssen konditioniert werden, um den Einlagerungsbedingungen zu entsprechen. Der Planfeststellungsbeschluss geht von einer Einlagerungsplanung aus, bei der vorausschauend die Anlieferung von den einzelnen Standorten abgerufen werden. Im Einzelnen sei auf die Stellungnahme der ESK vom 2.7.2014 verwiesen. Der Planfeststellungsbeschluss ging davon aus, dass die Anlieferung „*Just-in-Time*“ über Straße und Schiene erfolgt. Es war eine Pufferhalle vorgesehen, die bei Betriebsstörungen angelieferte Abfälle temporär einlagern kann. Die Kapazität dieser Pufferhalle liegt bei 150 bis 260 Transporteinheiten, dem Einlagerungsvolumen von zwei bis drei Wochen.

In der Folgezeit bemühte man sich um eine Optimierung: Die genehmigungskonforme Einlagerung verlangt eine optimierte Anordnung der einzulagernden Abfallgebinde nach den vorgegebenen Regelungen des Planfeststellungsbeschlusses (ESK-Stellungnahme vom 26.7.2018, S.3). Damit die Bedingungen eingehalten werden, kann es zweckmäßig sein, Abfälle zur Einlagerung zu sortieren oder Chargen in ein Abfallgebinde zusammenzufassen. Anlieferungs- und Pufferhalle sollen dazu nicht ausreichen. Das dürfte seit 2002 bekannt sein.

Deshalb wurde das Konzept eines „*Bereitstellungslagers als Eingangslager für Schacht Konrad*“ entwickelt, in das die Abfallgebinde nach ihrem Abruf angeliefert und so kombiniert und überprüft werden, dass sie nach den Einlagerungsbedingungen in den Schacht verbracht werden können. Die planfestgestellte Pufferhalle soll also größer werden.

b) Zweck des Vorhabens

Weiterhin sollen nur solche Gebinde angeliefert werden, die uneingeschränkt den Einlagerungsbedingungen des Endlagers Konrad entsprechen. „Dies sind sogenannte G2-Gebinde, d.h. konditionierte und in geeigneten Behältern verpackte radioaktive Abfälle, deren Produktkontrolle abgeschlossen und deren Dokumentation von der dafür beliehenen Stelle der GGE bestätigt ist (ESK-Stellungnahme vom 26.7.2018, S.4/5).

Bei der Kontrolle der Abfallgebinde kann sich ergeben, dass noch Maßnahmen durchzuführen sind, wie z.B. die Druckentlastung oder Nachtrocknung der Gebinde. Dafür sind entsprechende abgeschirmte Bereiche vorzusehen.

Gegenüber den Annahmen des Planfeststellungsbeschlusses handelt es sich um eine Konkretisierung der Anlieferung. Da der Planfeststellungsbeschluss bestimmte Einlagerungsbedingungen vorgibt, haben die übertägigen Anlagen die Aufgabe, den Umschlag von Straße oder Schiene in das Lager vorzunehmen und die Abfallgebinde zum Transport in das Endlager bereitzustellen. Dieser Vorgang erweist sich inzwischen als komplexer, bleibt aber der Funktion des Endlagers weiterhin zugeordnet. Die Kontrolle und Auswahl der einzulagernden Abfallgebinde bleibt weiterhin der erste Schritt der Einlagerung.

c) Kriterien für den Ort der Bereitstellung

Die so konkretisierte Bereitstellung der Abfallgebinde hat dort zu erfolgen, wo sie in das Endlager eingebracht werden. Als funktionaler Teil gehören sie zur Endlagerung selbst. Daraus folgt zwingend, dass die bisherige Festlegung der Tagesanlagen dahin zu ändern ist, dass die bezweckte Bereitstellung am Standort erfolgen kann. Die Funktionen der Pufferhalle und der Transportannahme sind dann Teil der Bereitstellungseinrichtung.

Eine methodisch korrekte Standortsuche hat deshalb zunächst planerisch zu untersuchen, ob und gegebenenfalls wie eine solche Bereitstellungseinrichtung am Schacht Konrad 2 errichtet werden kann. Sollte dies aus nachvollziehbaren fachlichen planerischen Gründen auf dem vorhandenen Gelände unmöglich sein, ist ein Standort so nah wie möglich am Schacht Konrad 2 zu suchen. Die Standortwahl ist bestimmt durch den Zweck des Vorhabens als funktionale Eingangseinrichtung des Endlagers.

2.2 Offene Fragen zum Standort am Schacht Konrad 2

a) Änderung der Tagesanlagen

Die konkretisierte Planung der Bereitstellung der Abfallgebinde zwingt zu einer Erweiterung der Tagesanlagen. Dabei ist zu prüfen, ob diese neuen Funktionen auf dem vorhandenen Gelände untergebracht werden können. Es wird ohne Nachweis behauptet, das sei nicht möglich.

Eine Untersuchung dazu ist uns nicht bekannt. Die bisherige räumliche Anordnung auf dem Gelände steht bei dieser Änderung zur Disposition. So ist nicht verständlich, warum es dort einen Hubschrauberlandeplatz geben soll. Für wen? Zu welchem Zweck? Wenn es dazu einen nachvollziehbaren Grund gibt, kann der Landeplatz auf dem Dach eines Gebäudes eingerichtet werden.

Wir sind der Auffassung, dass eine geänderte Einrichtung auf dem vorhandenen Gelände Platz hat. Das planerische Abwägungsgebot verpflichtet, die Größe des Gebäudes zu optimieren. Die von der BGZ geplante Größe ist für die Optimierung der Einlagerung nicht erforderlich.

b) Flächenerweiterung

Unmittelbar angrenzend befindet sich ein Waldstück, das in die Planung einbezogen werden kann. Auf diesem Gelände können z. B. Lager und Werkstatt untergebracht werden. Damit ist auf dem vorhandenen Gelände mehr Platz für die Halle.

c) Gelände in der Nachbarschaft

In unmittelbarer Nachbarschaft des Endlagers gibt es große Flächen, die unbebaut sind. Sie sind ebenfalls als Standort zu untersuchen. Mit entsprechender Anbindung an das Endlager können sie noch als Eingangseinrichtung für das Endlager bewertet werden. Diese Untersuchungen fehlen. Sie sind der erste Schritt einer rechtmäßigen Planung.

d) Größe des Gebäudes

Die Größe des Gebäudes als Eingangseinrichtung ist nicht vorgegeben. Es muss in dieser Einrichtung kein Lager entstehen, in denen Abfallgebinde mehrere Jahre bereitgehalten werden. Die Argumentation, in manchen Zwischenlagern bzw. Sammelstellen seien die zuletzt eingelieferten Chargen nicht geeignet für eine erste Einlieferung in das Endlager, heißt nicht, dass diese Chargen dann für mehrere Jahre am Standort Konrad zu lagern sind. Es ist dann zunächst Aufgabe des Zwischenlagers, der Sammelstelle, ihre Abfallgebinde so zu organisieren, dass sie entsprechend der Einlagerungsplanung abgerufen werden können.

e) Änderung des Planfeststellungsbeschlusses

Der Planfeststellungsbeschluss kann nach § 9b Abs.1 AtG geändert werden. An den Einlagerungsbedingungen ändert sich damit nichts. Die Änderung ist auf die oberirdischen Anlagen beschränkt.

2.3 Hindernisse gegen den Standort Konrad?

Im Faktencheck der Gesellschaft für Zwischenlagerung mbH heißt es zum Standort des Logistikzentrums am Endlager: „Tatsächlich hätte ein Logistikzentrum direkt am Endlager logistische Vorteile. Fakt ist aber, dass dafür auf dem Gelände des Endlagers - weder am Schacht 1 noch am Schacht 2 – Platz für ein Logistikzentrum ist. Zwar gibt es in der Nachbarschaft zahlreiche unbebaute Grundstücke, welche sich aber nicht im Besitz des Bundes oder eines Energieversorgers befinden. Es wäre schwierig oder gar unmöglich, diese zu erwerben. So befinden sich etwa Grundstücke im Besitz der Stadt Salzgitter, die gleichzeitig Mitglied des

endlager-kritischen Vereins „AG Schacht Konrad“ ist und eine weitere Ansiedlung von Nuklearbetrieben in ihrer Kommune strikt ablehnt.“

Dazu nehmen wir Stellung:

a) Platz auf dem Gelände des Endlagers

Auf dem Gelände des Endlagers hat bei entsprechender Anpassung an die Veränderung der Bereitstellung der Abfallgebinde ein Gebäude von über 200 m Länge durchaus Platz. Bezieht man das Gelände angrenzend mit ein, reicht der Platz bei Optimierung der internen Logistik erst recht.

b) Nachbarschaft

Es ist richtig, dass zahlreiche unbebaute Grundstücke in der Nachbarschaft liegen, die an das Endlager angebunden werden können. Es mag sein, dass weder der Bund noch ein EVU Eigentümer dieser Flächen ist. Dann muss diese Fläche freihändig erworben werden. Straßen werden beispielsweise auch nicht nur auf Grundstücken im Eigentum des Bundes oder eines Landes geplant.

c) Grundstücke im Eigentum der Stadt Salzgitter

Zunächst ist klarzustellen, dass nach unserem Verständnis die Konkretisierung der Bereitstellung der Abfallgebinde kein neuer Nuklearbetrieb ist. Die dort eingehenden Abfallgebinde werden nach dem bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss zum Endlager Schacht Konrad gebracht. Die Abfallgebinde werden nur so sortiert, dass sie planmäßig in das Bergwerk eingebracht werden können, damit sie entsprechend den Vorgaben des Planfeststellungsbeschlusses eingelagert werden können. Sollte die Stadt Salzgitter eine solche Bereitstellungshalle als Nuklearbetrieb bezeichnen, wäre das sachlich unzutreffend.

d) Enteignungsrecht

Schließlich ist es für ein Unternehmen, welches einen Allgemeinwohlzweck verfolgt, kein Hindernis, wenn Grundstückseigentümer den Zugriff auf das Grundstück verweigern. Das setzt die Möglichkeit voraus, notfalls das Grundstück zu enteignen. Nach § 9d Abs.1 AtG ist die Enteignung für die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle sowie zur wesentlichen Veränderungen solcher Anlagen zulässig, soweit sie zur Ausführung eines nach § 9b AtG festgestellten oder genehmigten Plans notwendig ist. Das Endlager Schacht Konrad ist planfestgestellt. Die jetzt vorgetragenen Konkretisierungen der Bereitstellungen der Abfallgebinde ist eine wesentliche Veränderung der Tagesanlagen. Die Voraussetzungen für eine Enteignung sind also gegeben. Wird die Bereitstellungsanlage direkt am Standort Schacht Konrad errichtet, ist sie Teil des Endlagers als notwendige Tagesanlage. Benötigte Flächen können mithin enteignet werden.

Im Atomgesetz ist die Möglichkeit einer vorzeitigen Besitzeinweisung in § 9e Abs.4 durch Verweis auf § 116 BauGB eröffnet, so dass es keine Verzögerungen gibt.

Sollte das Bundesumweltministerium Zweifel daran haben, dass die Enteignungsvoraussetzungen auch für die Tagesanlagen zu Anlieferung der Abfallgebinde gelten, ist es ein Leichtes,

eine entsprechende Klarstellung in § 9d Abs.1 AtG einzufügen. Spätestens seit 2018 dürfte auch dem BMU bekannt sein, dass die Anlieferung der Abfallgebinde geändert werden muss und deshalb ein größerer Standortbedarf am Schacht Konrad besteht.

2.4 Abwägungsgebot

Die planerische Abwägung ist eine rechtsstaatliche Entscheidungsmethode, die sich in vier Schritten vollzieht. Sie beginnt mit der vollständigen Ermittlung der abwägungserheblichen Belange gefolgt von der Einstellung der Belange in die Abwägung. Im dritten Schritt sind die Belange zu gewichten. Im vierten Schritt hat der planerische Ausgleich zwischen den Belangen zu erfolgen.

Ist die Ermittlung des Sachverhalts mangelhaft, leidet die Planung an einem Ermittlungsausfall oder -defizit. Die Planung ist dann rechtswidrig (ständige Rspr. Vgl. VGH München U.v.17.7.2020,BeckRS 2020,16905; B.v.3.3.2017 NVwZ-RR 2017,558; B.v. 13.4.2018 BeckRS 2018,7001). So verhält es sich hier. Die Planung einer größeren Bereitstellungshalle für Schacht Konrad hat weder das vorhandene Gelände, noch die Nachbarschaft untersucht, obwohl nach eigenem Bekunden der BGZ die Errichtung am Schacht vorzugswürdig ist. Das fehlende Eigentum des Bundes oder eines EVU wurde offensichtlich fehlerhaft gewichtet. Es ist keine Sperre für die Errichtung der Anlage.

2.5 Zwischenergebnis

Der Zweck der erweiterten Bereitstellung der Abfallgebinde kann am Standort Schacht Konrad 2 realisiert werden. Soweit fremde Grundstücke benötigt werden, ist notfalls eine Enteignung und eine vorzeitige Besitzeinweisung zulässig. Die Verfahren müssen eben rechtzeitig und sorgfältig eingeleitet werden. Mit dieser Prämisse entfällt die Voraussetzung der Suche nach Standorten in der Republik, wo ein Bereitstellungslager errichtet werden könnte. Die Auswahl eines solchen Standortes ist rechtswidrig, weil die Veränderung der Anlieferung der Abfallgebinde durch eine Veränderung des Planfeststellungsbeschlusses für Schacht Konrad umzusetzen ist. Uns ist bewusst, dass dieses Ergebnis den Interessen der BI „AG Schacht Konrad“ und der Stadt Salzgitter widerspricht. Es ist jedoch eine zwingende Folge der bestandskräftigen Entscheidung für Schacht Konrad als Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle.

3 Beurteilung der vorliegenden Unterlagen zur Standortplanung

Im Folgenden prüfen wir die Konsistenz der Argumente der BGZ.

3.1 Vorbereitung der ZBL Standortentscheidung durch ESK, BGZ und Öko-Institut

Die Entsorgungskommission (ESK) ist ein 2008 gegründetes Expertengremium, welche das Bundesumweltministerium in Fragen der nuklearen Entsorgung berät. Die Mitglieder der

ESK arbeiten ehrenamtlich. Die Stellungnahmen der ESK unterscheiden sich in Umfang und inhaltlicher Tiefe z. T. deutlich. Die ESK-Stellungnahme (2018) „*Sicherheitstechnische und logistische Anforderungen an ein Bereitstellungslager für das Endlager Konrad*“ gehört mit einem Umfang von 10 Seiten und lediglich vier zitierten Literaturstellen zu den eher knapp gehaltenen Leitlinien. Es wird nach eigenem Bekunden dargestellt, welche Randbedingungen aus technischer Sicht für ein Zentrales Bereitstellungslager (ZBL) zur Einlagerung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle in den Schacht Konrad eingehalten werden müssen und welche sachlichen Kriterien für das Findungsverfahren eines solchen Bereitstellungslagers relevant sind. Die ESK-Stellungnahme (2018) beschränkt sich explizit auf einige sicherheitstechnische und logistische Anforderungen. Sie thematisiert nicht „*die Frage der Organisation des Findungsverfahrens, sowie des Vorgehens im politischen und gesellschaftlichen Raum.*“

Ein vergleichbares Anforderungspapier anderer Autoren zum ZBL ist nicht bekannt, daher soll die ESK Stellungnahme (2018) im Folgenden als Diskussionsrahmen verwendet werden, auch wenn z.T. Begründungen fehlen und Widersprüchlichkeiten enthalten sind.

Die ESK räumt ein, dass ein Standort am Schacht Konrad logistisch vorteilhaft ist. Warum er nicht realisierbar sein soll, wird nicht angegeben. Ohne Begründung werden Kriterien für bis zu 200 km entfernte Standorte formuliert. Was das für die Funktion des Lagers bedeutet, wird nicht thematisiert. Insofern bietet die Stellungnahme keine fachlich begründete Grundlage für die Standortsuche.

Die als „*Standortempfehlung*“ überschriebene maßgebliche Standortentscheidungsgrundlage der BGZ (2019) zu einem „*Zentralen Bereitstellungslager Konrad*“ stellt sich als ein fünfseitiges Statement (zzgl. 3 Anlagen) dar, welches den zugrunde liegenden Planungsvorgang nicht im Einzelnen dokumentiert, sondern lediglich zusammenfasst. Das entspricht nicht den Anforderungen einer fachlichen Planungsentscheidung.

Auf Basis eines Kriteriensets wurden von der BGZ (2019) 28 Standorte im öffentlichen Besitz ermittelt. Unter Zuhilfenahme zusätzlicher Beurteilungskriterien wurde ein Teil der gefundenen Standorte wieder verworfen. Der verbleibende Flächenpool aus 9 Standorten kam in eine engere Auswahl. Die abschließende Auswahl wurde unter Anlegung von zwei gewichteten Kriterien getroffen.

In einer Anlage der BGZ-Standortempfehlung (2019) werden die der Standortfindung zugrunde gelegten 28 Standorte nach den Kriterien der ersten Entscheidungsstufe tabellarisch aufgeführt. Wo genau sich diese Standorte befinden, ist nicht ersichtlich und somit auch nicht nachvollziehbar. In einer weiteren Anlage wird die engere Auswahl aus 9 Standorten tabellarisch verglichen. Eine dritte Anlage stellt diese 9 Standorte der engeren Auswahl in Einzelsteckbriefen dar. Die Standortsuche war begrenzt auf Flächen im Eigentum des Bundes oder eines EVU. Dieses Kriterium, das nicht begründet, sondern vorausgesetzt wird, hat bei der Planung eines Bereitstellungslagers für die Abfalleinlagerung im Schacht Konrad keine besondere Bedeutung.

Zur „*Herleitung der Standortempfehlung*“ wurde vom Öko-Institut eine Stellungnahme verfasst (Neles/Küppers/Claus 2020), welche über eine Beurteilung hinaus einzelne methodisch

immanente Widersprüche der BGZ-Stellungnahme korrigiert, das Gesamtergebnis der BGZ-Stellungnahme jedoch bestätigt, ohne dass durch das Öko-Institut (Neles/Küppers/Claus 2020) zuvor unabhängige Bewertungskriterien entwickelt und abgeprüft wurden. Das freimütige Bekenntnis „Die „Die Begutachtung basiert dabei ausschließlich auf den Inhalten der BGZ Unterlage“ (Neles/Küppers/Claus 2020), ist insofern nicht allein auf „eigene Datenerhebungen“ zu beziehen. Die Öko-Institut Stellungnahme (Neles/Küppers/Claus 2020) kann daher im Wesentlichen als eine Überarbeitung der BGZ-Standortempfehlung begriffen werden. Sie entspricht in keiner Weise dem Standard einer wissenschaftlichen Prüfung.

Die Autoren und Institutionen sämtlicher der in diesem Abschnitt erwähnten Unterlagen (ESK, BGZ und Ökoinstitut) sind hinsichtlich des ZBL im Auftrag des Bundesumweltministeriums tätig (gewesen).

Wir behandeln zunächst unter 3.2 und 3.3 die von ESK, BGZ und Öko-Institut formulierten Kriterien und in 3.4 das Abwägungsgebot.

3.2 Sicherheitstechnische Anforderungen

3.2.1 Anforderungen

Die Strahlensicherheit muss für eine ZBL-Standortfindung oberste Priorität haben, denn unabhängig von der Höhe der Strahlung gilt allenthalben: „*Personen, die sich als Arbeitskräfte oder Passanten/Anwohner funktionsbedingt oder zufällig in der Nähe eines Abfalltransportfahrzeuges aufhalten, sind von der von den Abfallbehältern ausgehenden Reststrahlung, die von der Behälterwandung und Abschirmung nicht vollständig absorbiert wird, ausgesetzt und können eine Strahlenexposition erfahren*“ (Transportstudie Konrad 2009, GRS 256). Für das Personal des ZBL sowie Anwohner in der Umgebung des ZBL gilt dies gleichermaßen.

Die Dimension des Vorhabens, welches als Eingangslager zum Schacht Konrad den aufsummierten Durchsatz aller Zwischenlager und Sammelstellen der Bundesrepublik Deutschland haben wird, bedingt, dass auch für die hier zur Diskussion stehenden schwach- und mittelradioaktive Abfälle alle sicherheitstechnischen Optimierungspotentiale sorgfältig zu erwägen sind.

Die ESK macht in ihrer rahmengebenden Stellungnahme (2018) einleitend deutlich, dass bei einem Bereitstellungslager neben den explizit aufgeführten Sicherheitsanforderungen auch alle anderen zu erfüllen sind, die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik für die Lagerung und Handhabung von radioaktiven Abfällen relevant sind. Die eher übersichtlich gehaltene ESK-Stellungnahme (2018) dient demnach lediglich als eine Ergänzung vorheriger Stellungnahmen. Auf die Erkenntnisse und Empfehlungen aus den sog. „Stresstests“ (ESK 2013) wird dabei explizit verwiesen, „um alle denkbaren Störfälle zu beherrschen“.

Im ESK-Stresstest (2013) wurden u. a. Lager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle geprüft. Dabei wird für Einrichtungen der Gruppe II (Zwischenlager und Konditionierungseinrichtungen, in denen im Wesentlichen mit Abfällen aus Forschungseinrichtungen und der

kerntechnischen Industrie umgegangen wird sowie Landessammelstellen) ein Mindestabstand von 350 m zur nächsten Wohnbebauung gefordert. Das Zentrale Bereitstellungslager (ZBL) wird zwar im Wesentlichen mit Abfällen aus Kernkraftwerken (Gruppe I) beschickt werden, nimmt aber auch aus der gesamten Bundesrepublik sämtliche schwach- und mittelradioaktiven Abfälle aus Forschungseinrichtungen und der kerntechnischen Industrie (Gruppe II) auf. Aufgrund des aufsummierten Durchsatzes für Abfälle der Gruppe II findet sich kein anderes Lager als das geplante ZBL für diese Gruppe. Es muss in der Planung insofern nicht nur der Sicherheitsabstand der Gruppe I (100 m) beachtet werden, sondern auch der von ESK (2013) definierte Sicherheitsabstand der Gruppe II von 350 m zur nächsten Wohnbebauung.

Der von ESK (2013) definierte Abstandswert von 350 m zur nächsten Wohnbebauung ist durch direkte Nachverfolgung des entsprechenden ESK (2018) Verweises einsehbar. Es wäre allerdings übersichtlicher gewesen, wenn dieser Wert direkt in die ESK (2018) abschließende Aufzählung übernommen worden wäre. ESK (2018) zählt abschließend folgende Sicherheitsrisiken explizit auf: Hochwassergefährdung, Bergsenkungen, Einflussbereich von benachbarten Anlagen mit Störfallpotenzial, Nachbarschaft von möglichen Großbränden, Altlast- und Bodenrisiken (explosionsfähige Stoffe, Sprengkörper, Bodenhohlräume), durch Erdbeben gefährdete Gebiete.

Leider versäumt es ESK (2018) den Entfernungsaspekt explizit unter den sicherheitstechnischen Gesichtspunkten aufzuführen. Die Zusammenhänge liegen jedoch auf der Hand: Legt ein Gebinde bedingt durch das ZBL eine längere Wegstrecke zurück, vergrößert sich zwangsläufig der Gefahrenraum (längere Wegstrecke) und der Gefährdungszeitraum (längere Transportzeit). Hierdurch erhöht sich die Gefahr eines möglichen Unfalls. Ein Gebinde welches z.B. von Brunsbüttel nach Würgassen und von dort aus zum Schacht Konrad transportiert wird, hat bei seiner Ankunft am Endlager gegenüber einer direkten Anlieferung ca. 200 km mehr Wegstrecke zurückgelegt. Neben der mit zunehmender Entfernung höheren statistischen Wahrscheinlichkeit eines Unfalls mit höherer Strahlenexposition für Mensch und Umwelt, gehen Mehrkosten für den Transport und höhere Schadstoff- und Treibhausgas-Emissionen des Triebfahrzeugs einher.

Die ESK macht in ihrer Stellungnahme (2018) zwar deutlich, dass ein Bereitstellungslager direkt am Standort des Endlagers „*offensichtliche Vorteile*“ hätte, „*weil die Wege kurz wären und für den Transport vom Bereitstellungslager in das Endlager Konrad keine öffentlichen Transportwege genutzt werden müssten*“. Gleichwohl bestimmen aber nicht näher erläuterte „*Hindernisse für eine Realisierung am Standort des Endlagers Konrad*“ den Rahmen der ESK (2018) Empfehlungen. Dazu ist bereits im Abschnitt 2 begründet, dass es keine ernsthaften Hindernisse gibt.

Ist eine Realisierung des Eingangslagers am Standort des Endlagers Konrad tatsächlich nicht möglich (was von ESK 2018 nicht belegt wird), so muss es unter sicherheitstechnischen Gesichtspunkten in der geringstmöglichen Entfernung zum Endlager geplant werden. Große Freiflächen befinden sich z. B. in unmittelbarer Nachbarschaft des Endlagers. Erwägungen zu einer Realisierung des ZBL in kurzer Entfernung von Schacht Konrad finden bei ESK (2018) jedoch nicht statt. Stattdessen überrascht ESK (2018) den Leser ohne nähere Begründung mit

einem Untersuchungsraum bis zu der ausgedehnten Höchstentfernung von 150 - 200 km zwischen Bereitstellungslager und dem Endlager Konrad. Die ESK-Stellungnahme (2018) hat hier einen Bruch, welcher sich in der Flächenplanung der BGZ (2019) fortsetzt. In einer ausgedehnten Entfernung von 150 bis 200 km kommt auch eine Vielzahl an Flächen in anderen Bundesländern in Betracht. Sollte die politische Erwägung zur Integration anderer Bundesländer jedoch die ESK-Empfehlung angeleitet haben, so wäre dies fachfremd und sicherheitstechnisch bedenklich.

3.2.2 Ausfüllung der Sicherheitstechnischen Anforderungen durch BGZ (2019)

Bei einem Vorhaben, innerhalb dessen die gesamten schwach und mittelradioaktiven Abfälle der Bundesrepublik Deutschland für die Endlagerung konditioniert werden sollen, sollte man erwarten, dass die sicherheitstechnischen Anforderungen mit erster Priorität behandelt werden. Davon kann leider bei BGZ (2019) nicht die Rede sein. Ebenso wenig wie ESK (2018) diskutiert BGZ (2019) einen sicherheitstechnischen Zusammenhang von Transportentfernungen, welcher zu einer möglichst nahen Realisierung des Vorhabens am Schacht Konrad führen muss.

Der von der ESK am 18.10.2013 als Ergebnis eines Stresstests zu Zwischenlagern für schwach- und mittelradioaktive Stoffe definierte Abstand von 350 m zur Wohnbebauung wird bereits bei den von BGZ (2019) definierten Suchkriterien nicht eingehalten. Dieser Abstand, welcher ein Ergebnis einer Untersuchung der möglichen Strahlenexposition von Anwohnern bei Betriebsunfällen ist, muss als eine sicherheitstechnische Minimalanforderung angesehen werden. Sie hätte zu Beginn der Standortfindung ohne Probleme zugrunde gelegt werden können. Stattdessen legt BGZ ohne nähere Begründung bei der Standortsuche einen Abstand zur Wohnbebauung von 300 m zugrunde.

Als sei die Missachtung der ESK-Vorarbeiten zum Sicherheitsabstand zur Wohnbebauung nicht genug, weicht BGZ (2019) auch von diesem Abstand noch einmal ab. Dies interessanter Weise bei der Auswahl eines Standortes für den Flächenpool, auf welchen die spätere Auswahlentscheidung fällt – Würzgassen. Beim Standort Würzgassen (Standort 27) wird im Zuge des ersten allgemeinen Flächenvergleichs das Kriterium „*Abstand zur Wohnbebauung 300 m*“ zwar als nicht erfüllt gewertet, und dennoch wird dieser Standort in die Liste der 28 Standorte aufgenommen. In einer Fußnote von Anlage 1 wird dazu erläutert, „*erste orientierende radiologische Ausbreitungsberechnungen*“ deuteten auf eine Eignung hin. Das Öko-Institut (Nelles/Küppers/Claus 2020) versucht diese Einschätzung anschließend mit der Anmerkung zu plausibilisieren, bei der nächsten Wohnbebauung am Standort 27 handele es sich um keine geschlossene Siedlungsfläche, sondern um eine Einzelbebauung (was dennoch dem von ESK (2013) definierten Abstandswert widerspricht).

Die sicherheitstechnischen Anforderungen werden durch BGZ (2019) nicht nur nachrangig behandelt (Abweichung von ESK-Standard ist nicht einmal eine Begründung wert), sie werden auch in Summe ungläubwürdig abgehandelt. Die Gründe für die erfolgte Sonderbehandlung

des Standortes Würgassen als einem Standort, der nach den wenigen Suchkriterien eigentlich ausgeschlossen sein sollte, bleibt bis auf vage Hinweise ungeklärt.

Die von Öko-Institut (2019) behauptete Begutachtung der von der BGZ gewählten Vorgehensweise bei der Standortempfehlung versagt bei der Beachtung sicherheitstechnischer Anforderungen. Erstaunlich dabei erscheint insbesondere die Plausibilisierung des 300 m Abstands zur Wohnbebauung. Nicht nur keine Rede davon, dass die ESK-Stellungnahme (2018) die Ergebnisse der ESK-Stresstests als sicherheitstechnisch zu beachtende Kriterien hervorhebt. Stattdessen die Aussage: „In ihrer Empfehlung zum Bereitstellungslager für das Endlager Konrad hat die ESK keinen Mindestabstand von der nächsten Wohnbebauung definiert.“ Das Öko-Institut (Neles/Küppers/Claus 2020) verweist weitergehend ausschließlich auf das Stresstest-Ergebnis für die Gruppe I der Lagerkategorien, für welche ESK (2013) lediglich einen Mindestabstand zur nächsten Wohnbebauung von 100 m definiert. Der Hauptautorin der Öko-Institut-Stellungnahme Studie, Julia Mareike Neles, sollte der 350 m Abstand für die Gruppe II der Stressteststudie der ESK (2013) eigentlich bekannt sein, denn Frau Neles ist zugleich Mitglied des ESK-Ausschusses Abfallkonditionierung, Transporte und Zwischenlagerung (AZ).

3.3 Logistische Anforderungen

3.3.1 Anforderungen

Mit zunehmender Entfernung vom Schacht Konrad wachsen die logistischen Herausforderungen an ein Bereitstellungslager. ESK (2018) gibt zu bedenken, dass bei Entfernungen über 150 bis 200 km „das Potenzial für Schwierigkeiten bei der Kontinuität der Anlieferung“ stark ansteige. Die von der ESK (2018) vergleichsweise sanft angedeutete Präferenz einer möglichst kurzen Entfernung zu Konrad schätzt BGZ (2018) weitgehend gering, wenn die von der ESK als Höchstentfernung genannte Spanne von 150 bis 200 km schlicht auf 200 km reduziert. Den von der ESK gegebenen Hinweis auf ein Verhältnis zunehmender Entfernung zum Potential zunehmender Schwierigkeiten bei der Kontinuität der Anlieferung setzt die BGZ im generellen Vergleich der 28 Standorte nicht in eine Standortgewichtung um.

Tatsächlich fragt sich bereits weit unterhalb eines Radius von 150 bis 200 km, ob sich die gewaltige logistische Herausforderung eines Eingangslagers in großer Entfernung zum Endlager Konrad überhaupt rechtfertigt, wenn auf dem Gelände des Endlagers, in direkter Nachbarschaft oder doch in sehr kurzer Entfernung von Schacht Konrad angemessene Flächen zur Verfügung stehen. Auf 10 Jahre betrachtet und bei täglich 10 Zügen (BGZ-Faktencheck 2020) bedeutet eine Entfernung des „Eingangslagers“ zum Schacht Konrad von 150 bis 200 km ein Transportaufkommen von etwa 5,5 bis 7,3 Millionen Bahnstreckenkilometern. Bezogen auf 20 LKW-Fahrten pro Tag (BGZ-Faktencheck 2020) wären dies etwa 11 bis 14,6 Millionen Straßentransportkilometer.

Die Optimierung der Einlagerung soll maßgeblich über eine Flexibilisierung der Anlieferung erreicht werden. Dieses von der ESK vorangestellte Ziel des Bereitstellungslagers ist nur erreichbar, wenn die Kontinuität der Anlieferung nicht nur mit einer, sondern mit

unterschiedlichen Transportalternativen sichergestellt wird. Mögliche Engpässe oder Nadelöhre, die sich aus einer zeitweisen Nichtverfügbarkeit einzelner Zulieferstrecken oder Transporttechnologien ergeben könnten, dürfen auf keinen Fall in Kauf genommen werden. Dies gilt zumal für den Fall, dass mögliche Ausfallzeiten einer Betriebsstörung im Schacht Konrad durch über den Regelbetrieb hinaus gesteigerte Anlieferungsfrequenzen kompensiert werden müssen. Die Vorhaltung extrem belastbarer und redundanter Streckenkapazitäten ist dafür unverzichtbar.

Vor diesem Hintergrund bezeichnet ESK (2018) es auch als eine „zwingende Voraussetzung für die Standortwahl des Bereitstellungslagers, dass der Standort sowohl über eine Anbindung an eine schwerlastgeeignete Bahnstrecke als auch an eine schwerlastgeeignete Straße verfügt“. Die schwerlasttaugliche Anbindung des Standortes im Allgemeinen Straßennetz müsse in mehrere Richtungen möglich sein. Die beiden ersten Spiegelstriche der „wesentlichen Kriterien aus logistischer Sicht“ werden von ESK (2018) mit der Anforderung gefüllt, der Standort müsse an einer zweigleisigen Bahnstrecke liegen und möglichst aus mehr als einer Richtung erreichbar sein – oder diese Möglichkeit sei zeitnah zu schaffen. Nur so sei eine hinreichende Verfügbarkeit für fortlaufende Bahntransporte gewährleistet.

Zur internen Logistik gehört insbesondere die Empfehlung nach guter Zugänglichkeit aller Abfallgebäude im Lager selbst, u. a. um „die Strahlenexposition für das Betriebspersonal zu minimieren“ (ESK 2018).

Die Annahme der ESK, dass es am Standort des Endlagers Konrad nicht die erforderlichen „Lager- und Regieflächen“ gäbe, steht in Widerspruch zu der zum Zeitpunkt der ESK-Stellungnahme (26.07.2018) offenbar noch ausstehenden Flächenbedarfsbestimmung. So heißt es zum Abschluss der ESK-Stellungnahme: „Eine möglichst frühe Definition des Flächenbedarfs für die Anlage wird für die Standortfindung essentiell sein“. Die von der ESK (2018) zu den wesentlichen logistischen Kriterien gezählte „genügende Größe für die Lagereinrichtungen“ bleibt insofern sehr auslegbar.

3.3.2 Ausfüllung der logistischen Anforderungen durch BGZ (2019)

Da die Flexibilität der Anlieferung zur Abfederung bei Betriebsstörungen eine wesentliche Voraussetzung der mit dem Vorhaben beabsichtigten Optimierung ist, sollte man erwarten, dass BGZ (2019) die diesbezüglichen ESK-Anforderungen (2018) peinlichst einhält und den Flächenbedarf sowie die Gebäudegröße begründet. Dies ist in keiner Weise der Fall.

Die von der BGZ durchgeführte Standortauswahl setzt sich über die von ESK (2018) als zwingend bezeichnete Zweigleisigkeit der Bahnstrecke hinweg. Weder Zustand noch Länge der jeweiligen Bahnstrecke findet sich im Scoring bewertet. Die von ESK (2018) zu Recht als wesentliche Erfolgskriterien angeführte Technologieoffenheit und Belastbarkeit der Transportwege scheint für BGZ nachrangig zu sein. Wenn es von der BGZ im sog. Faktencheck (2020) zum Standort Würzgassen heißt: „Für das LoK (ZBL) fallen weniger als zehn Zugfahrten pro Tag inklusive Leerfahrten an. Dafür reicht die vorhandene Bahnstrecke aus, auch wenn sie nur eingleisig ist..... Die BGZ plant keinen hochfrequentierten Güterverkehr“, so konterkariert dies

die Erkenntnis der ESK, dass das ZBL seine größte Wirksamkeit gerade durch Anlieferungsflexibilität in/nach Zeiten von Betriebsstörungen entfaltet.

Die schwerlasttaugliche Anbindung des jeweiligen Standortes im Allgemeinen Straßennetz ist bei BGZ (2018) kein näher differenziertes Such- oder Auswahlkriterium wert. Angesichts von etwa 11 bis 14,6 Millionen Straßentransportkilometern, die für das Vorhaben in einem 10-Jahres-Zeitraum von Schwerlasttransportern zurückgelegt werden, hätte die Nähe von Autobahnzufahrten sowie die Qualität der Anschlüsse an Fernstraßen in die Flächenbewertung einfließen müssen. Dies ist nicht geschehen. Im Ergebnis wurde ein Standort ausgewählt, bei dem die umliegenden Autobahnanbindungen zwischen 38 und 60 km entfernt sind. Der Verlauf der möglichen Transportstrecken ist denkbar ungünstig. Der Schwerlastverkehr muss sich u.a. durch enge Ortsdurchfahrten, z.B. in Uslar, Dalhausen und Lauenförde sowie Bahnunterführungen wie in Lauenförde und Ottbergen, zwängen. Die Knotenpunktlage des Fleckens Lauenförde an B241/ L550 im direkten Zufahrtsbereich zu Würiggassen ist dabei besonders belastet. Die Verkehrssituation wird von Anwohnern bereits jetzt vielerorts als unerträglich empfunden.

3.4 Planerische Abwägung in den vorliegenden Unterlagen

3.4.1 Anforderungen

Die Standortwahl für ein Logistikzentrum (Bereitstellung der Abfälle für das Endlager Konrad) ist ein Planungsverfahren, das den Geboten planerischer Abwägung zu folgen hat. Für Planungsverfahren wie der ZBL Standortfindung schreibt das VwVfG in § 10 I vor: „*Das Verwaltungsverfahren ist an bestimmte Formen nicht gebunden, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Es ist einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen.*“ Ein förmlicher Antrag, der zu bescheiden wäre, ist dabei laut VwVfG § 24 (1) nicht erforderlich: „*Die Behörde ermittelt den Sachverhalt von Amts wegen.*“

Auch bei Fehlen einer förmlichen Planungsgrundlage muss der Planungsprozess in einer objektiven und nachvollziehbaren Form durchgeführt und dokumentiert werden. Das Ergebnis eines Standortvergleichs läuft auf eine Abwägungsentscheidung hinaus. Auch die BGZ ist in dieser Entscheidung der Wahrung der von der Rechtsprechung zum Fachplanungsrecht entwickelten Grundsätze des Abwägungsgebots verpflichtet. Die für die Prüfung von Standortalternativen maßgebenden Grundsätze ergeben sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem daraus abzuleitenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (Höhnberg/Jacoby in ARL 2011).

Nach (Hoppe et al 2004: § 7 Rn. 36ff.) beinhaltet eine Abwägung stets die folgenden vier Schritte:

- **Ermittlungsgebot:** Alle als abwägungsbeachtlich erkennbaren gegenwärtigen wie zukünftigen Belange müssen nachvollziehbar und rational zusammengestellt werden.
- **Einstellungsgebot:** Diejenigen Belange, die nach Lage der Dinge abwägungsbeachtlich sind, deren Betroffenheit also mehr als geringfügig, wahrscheinlich und erkennbar ist, sind in die Abwägung einzustellen und bei der Entscheidung zu berücksichtigen.

- Gewichtungsgebot: Alle eingestellten Belange sind nach ihrer objektiven Bedeutung unvoreingenommen und unparteiisch zu gewichten.
- Planungsentscheidung: Planerische Konfliktbewältigung und Ausgleich der öffentlichen und privaten Belange durch Vorziehung bzw. Zurücksetzung einzelner Belange unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Der ständigen Rechtsprechung seit BVerwG, Urt. v. 14.02.1975 -4 C 21.74-, BVerwGE 48, 56ff. (63 f.) bietet eine Abwägungsentscheidung dann Gründe für eine Beanstandung, wenn:

- eine Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat,
- in die Abwägung Belange nicht eingestellt wurden, die nach Lage der Dinge hätten eingestellt werden müssen,
- die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt wurde oder
- der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.

Soweit Gesetze und Verordnungen keine Vorgaben machen, herrscht in der räumlichen Planungspraxis generell Methodenfreiheit, denn zu unterschiedlich sind u. a. bei Standortvergleichen die Planungsziele, Planungsdimensionen, standörtliche Gegebenheiten etc. Für nur eine einzige Methodik kann dabei kein Ausschließlichkeitsanspruch behauptet werden. Es haben sich gleichwohl in der räumlichen Planung einige fachliche Standards herausgebildet, welche die nach der Rechtsprechung zum Abwägungsgebot stets zu wahrende Objektivität und Nachvollziehbarkeit sicherstellen. Nach B. Streich (in ARL 1998) sind Bewertungsgegenstand, Alternativen (auch Nullalternative), Bewertungskriterien, Präferenzen bzw. Gewichtungen, Aggregationsmodalitäten und Sensitivitätsanalyse bei Bewertungsverfahren zur Entscheidung zwischen Planungsalternativen stets zu dokumentierende Kernelemente.

3.4.2 Ausfüllung des Ermittlungsgebots

Ganz vorrangig wäre eine eigentümerunabhängige Ermittlung der am oder in der Nähe des Endlagers Konrad für ein ZBL zur Verfügung stehenden Flächen erforderlich gewesen. Eine solche Flächenermittlung ist nicht erfolgt. Ermittelt wurden ausschließlich Flächen bestimmter öffentlicher Eigentümer in einer Größe über 30 ha. Dieses Vorgehen hat die Flächenauswahl unangemessen eingeschränkt und begründet einen Ermittlungsausfall.

Die beiden Abschnitte 3.3.1 und 3.3.2 dieser Studie zu den sicherheitstechnischen und den logistischen Anforderungen haben bereits gezeigt, dass bei der ZBL-Standortplanung auch darüber hinaus bei weitem nicht alle als abwägungsbeachtlich erkennbaren Belange nachvollziehbar und rational zusammengestellt wurden. Hinsichtlich der Transportstrecken auf Bahn und Schiene fehlt eine schlüssige Vorhabenbeschreibung, die zu nachvollziehbaren Suchkriterien bei der Standortfindung hätten führen können. Vorhandene ESK-Empfehlungen wurden missachtet. Angesichts der erheblichen Dimension des Vorhabens und seiner Auswirkung auf die regionalen Bahn- und Straßenverkehrsströme wäre zur Konkretisierung des tatsächlichen zusätzlichen Verkehrsaufkommens eine der Suchmaske zugrunde zu legende Logistikstudie

angemessen gewesen. Dabei wäre ein Abgleich der Kapazitäten mit der vorhandenen Bahn- anbindung und eine umweltfachliche Prüfung der Zufahrtsstraßen durchzuführen.

Eine übergeordnete Planung wie die von der BGZ vorgestellte Standortfindung zeichnet sich durch die Abwägung von Alternativen aus. Die Einschränkung der BGZ auf 28 Standortalternativen, aus Verfügbarkeitsgründen nur Flächen im Besitz des Bundes oder eines EVU, ist nicht statthaft. Die kurzfristige Verfügbarkeit ist bei einem auf mehrere Jahrzehnte angelegten Vorhaben kein höherrangiger Belang, welcher die Belange der Sicherheitstechnik oder Logistik aussticht. Andere, näher an Schacht Konrad gelegene Standorte hätten insbesondere unter logistischen und sicherheitstechnischen Aspekten in die Betrachtung gezogen werden müssen. Durch die weitere Entfernung ist das ZBL nicht mehr als Nebenanlage zu Schacht anzusehen mit der Konsequenz, dass nach geltendem Recht Grundstücke für das ZBL nicht enteignet werden können. Die geordnete Endlagerung der radioaktiven Abfälle liegt nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern dient dem Allgemeinwohl. Es ist deshalb ein leichtes, das AtG dahin zu erweitern, dass die Enteignung für ein ZBL zulässig ist. Das dauert nicht länger als 3 bis 4 Monate.

Auch Größenalternativen hätten mitbetrachtet werden müssen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass ein Eingangslager zum Endlager Konrad mit einer Lagerkapazität von 60.000m³ ein Fünftel der Lagerfläche von Schacht Konrad umfassen muss. Im Einschichtbetrieb des Endlagers Konrad wird eine Fläche von 60.000m³ in sechs Einlagerungsjahren gefüllt. Der vorgetragene Vorhabenzweck wäre auch auf deutlich kleinerer Fläche erreichbar. Dies insbesondere dann, wenn die von ESK (2014) beschriebenen Engpässe an den dezentralen Zwischenlagerstandorten beseitigt werden würden. ESK (2014) legt u. a. auch erhebliche Versäumnisse in den Zwischenlagern bei der stofflichen Beschreibung von Altabfällen offen. Versäumnisse der Abgabepflichtigen dürfen jedoch nicht durch die Errichtung eines ZBL kompensiert werden. Die in der BGZ Standortempfehlung (2019) u. a. genannten Aufgaben der „*zeitnahen Leerung dezentraler Zwischenlager*“ und „*Verringerung der Erweiterungsbedarfe an den dezentralen Zwischenlagerstandorten für schwach und mittelradioaktive Abfälle*“ sind ganz offensichtlich keine Aufgaben, die dem Bund obliegen und dem Steuerzahler aufzubürden sind, sondern Aufgaben, die dezentral zu lösen sind.

Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen stellt sich schließlich die Frage nach der angemessenen Größe des Vorhabens. Auch insoweit leidet die Planung der BGZ an Ermittlungsdefiziten.

Das Entsorgungsübergangsgesetz § 3 Abs. 3 formuliert die Errichtung eines ZBL lediglich als eine Option. Der Koalitionsbeschluss ersetzt nicht eine sachlich nachvollziehbare Begründung. Im Gesetz wird das ZBL als Eingangslager für Schacht Konrad definiert. Am Standort Würgrassen ist diese Funktion nicht mehr erkennbar. Hier sollen die Abfälle aus den dezentralen Zwischenlagern gesammelt und gelagert werden. Das ZBL ist als neues Bundes-Zwischenlager zu bezeichnen. Das ist eine wesentliche Änderung der Entsorgung, die weder von ESK noch von BGZ beim Namen genannt wird. Die Suche diene damit nicht mehr einem Eingangslager für Schacht Konrad und kann deshalb auch bis zu 200 km entfernt errichtet werden.

Diese Funktionsänderung ist ein wesentlicher Umstand für den Planungsprozess, der verschwiegen wird. Die Folge ist ein rechtswidriger Standortentscheid.

3.4.3 Ausfüllung des Einstellungsgebots durch BGZ (2019)

Wie bereits in den Abschnitte 3.3.1 und 3.3.2 und 3.4.2 dieser Studie aufgezeigt, wurden Belange, die nach Lage der Dinge abwägungsbeachtlich sind, von BGZ 2018 noch nicht einmal ermittelt, geschweige denn in die Abwägung eingestellt und ebenso wenig bei der Entscheidung berücksichtigt.

Eine Standortplanung von der Dimension eines für die Bundesrepublik Deutschland einmaligen Eingangslagers zum Endlager Konrad sollte die eingeführten Konventionen der räumlichen Planung beherzigen. Als eine kardinale Maxime der Raumordnung gilt „*nichts Wichtiges zu vergessen*“ (Roggendorf/Scholl in ARL 2011). Dies geht auf Carnaps (1950) „*Requirement of total evidence*“ zugrunde und erfordert in einer gegebenen Entscheidungssituation alle verfügbaren Informationen, die zur Entscheidungsfindung beitragen können, zu berücksichtigen. Roggendorf/Scholl (ARL 2011) fordern daher zur Lösung räumlicher Entscheidungsfragen mind. drei explorative Planungsdurchläufe, um sicherzugehen, dass alle entscheidungserheblichen Faktoren in die Abwägung eingestellt werden.

BGZ (2018) macht sich großzügig frei von explorativen Planungsdurchläufen oder anderen Methoden zur Gewährleistung einer sorgfältig und umfassend durchdachten, objektiv nachvollziehbaren Einstellung der relevanten Belange in die Abwägung. Die Einstellung der entscheidungserheblichen Belange in die Abwägung unter den 9 „geeigneten“ Standorten muss aufgrund der geringen Anzahl verwendeter Kriterien, nämlich der Reduzierung auf lediglich zwei Gesichtspunkte, als grobschlächtig, bestenfalls als holzschnittartig bezeichnet werden. Die Auswahl der Kriterien selbst, insbesondere des Kriteriums „*Anbindung Abstand zum Gleis*“, welches nach BGZ (2019) vor allem einer kurzfristigen Realisierung dient, ist sachfremd und willkürlich. Das an vielen Stellen von BGZ (2019) bemühte Kriterium der vermeintlich „*zeitnahen Verfügbarkeit*“ darf bei einem auf mehrere Jahrzehnte ausgelegten Vorhaben keinesfalls langfristig wesentliche Standorteigenschaften überwiegen.

Als ein unter rechtlichen, sicherheitstechnischen, logistischen, und verschiedenen Umweltgesichtspunkten abwägungs-beachtliches Kriterium hätte sich die räumliche Nähe des zu errichtenden ZBL, des sog. „*Eingangslagers*“ zu dem Gesamtkomplex des Endlagers Konrad gerechtfertigt. Aufgrund der auf spezifische Eigentümer fokussierten Flächenermittlung sind jedoch keine geeigneten Flächen in der näheren Umgebung des Schacht Konrad in die Auswahl gekommen. Die zum Kriterium der Standortsuche erhobene Entfernung einer Fläche bis zu 200 km (Luftlinie) um das Endlager Konrad sowie die in der näheren Auswahl zum Kriterium erhobene Straßenentfernung von Schacht Konrad stellen mangels wählbarer Flächen in Endlagernähe einen nur schwachen Abglanz der Relevanz einer räumlichen Nähe des ZBL zum Endlager Konrad dar.

Ob das Kriterium der Flächengröße (30 ha) angemessen ist, darf bezweifelt werden (vgl. 3.4.2). Das Kriterium „kein Naturschutzgebiet“ ist willkürlich und belegt die Planungsferne der

Autoren. Warum gerade Naturschutzgebiete nicht? Warum nicht „Vorranggebiete für Natur- und Landschaft“ ausschließen, welche Naturschutzgebiete aber auch vergleichbar geeignete Flächen umfasst hätten. Warum nicht sämtliche in der Landesplanung mit einem Vorrang gekennzeichneten Flächen ausschließen?

Tatsächlich erforderliche Bewertungskriterien wie die Qualität des Straßenanschlusses und die Qualität des Schienennetzes finden bei BGZ (2019) keine Beachtung.

Die Öko-Institut Stellungnahme zur BGZ Standortempfehlung (Neles/Küppers/Claus 2020) bemängelt zwar an BGZ (2020) zu Recht, dass einige Tabellen-Bemerkungen zu Themen wie Erschwernissen bei Erschließung des aktiven Gleisverlaufs, zur Geländecharakteristik, zu Natura2000 Gebieten sowie zu nicht abgeschlossenen Rückbau, die Relevanz von Auswahlkriterien bekommen, ohne dass dieses Vorgehen methodisch vorgesehen wäre. Gleichwohl stützen Neles/Küppers/Claus (2020) die Kriterienauswahl von BGZ (2019) in allen wesentlichen Punkten.

3.4.4 Ausfüllung des Gewichtungsgebots durch BGZ (2019)

Es wurde bereits dargestellt, dass wesentliche Belange, insbesondere die Nähe des Eingangslagers zum Endlagerkomplex Konrad bereits bei der Ermittlung der Belange außer Acht gelassen wurden. Folgerichtig erhalten sie keine Chance, nach ihrer objektiven Bedeutung unvoreingenommen und unparteiisch gewichtet zu werden.

Die bei BGZ erfolgten Präferenzen bzw. Gewichtungen gestalten sich intransparent und wenig nachvollziehbar. So findet die allenthalben vorangestellte hohe Präferenz zeitnaher Flächenverfügbarkeit keine plausible Begründung und die von ESK (2018) sehr hoch bewertete Zweigleisigkeit des Bahnanschlusses wird unverständlicher Weise gänzlich gering gewichtet.

In nicht nachvollziehbarer Weise erhält das von BGZ eingeführte Kriterium „Anbindung, Abstand zum Gleis“ in der abschließenden, engeren Auswahl gegenüber dem Kriterium „Entfernung (Straße) zu Konrad“ eine doppelte Gewichtung. Der von BGZ (2019) praktizierte generelle Verzicht auf Flächen in direkter Konrad-Nähe muss bereits als ein erheblicher Planungsfehler gewertet werden. Die in der abschließenden, engeren Auswahl nochmalig vorgenommene Herabsetzung des Entfernungskriteriums zeigt erneut, dass der verkehrsnahen Verbindung des geplanten Lagers zum Endlager Konrad in der Planung der BGZ keine hervorgehobene Bedeutung zukommt. Dies belegt, dass mit dem ZBL ein neues Bundes-Zwischenlager von unbegrenzter Dauer intendiert wird, welches daher nur einer lockeren Verbindung zum Endlager Konrad bedarf. Die fehlende Transparenz der Planung ist mit einem rechtsstaatlichen Verfahren nicht vereinbar.

3.4.5 Zur Planungsentscheidung durch BGZ (2019)

Die Bürgerinitiative Atomfreies Dreiländereck e. V. macht darauf aufmerksam, dass die letztendliche Auswahlentscheidung für den Standort Würiggassen unter Anlegung falscher Angaben zustande kommt. Der reale aktive Schienenanschluss Würiggassen ist nicht mit Null, sondern

mit 1,3 km zu verzeichnen, der reale aktive Schienenanschluss in Braunschweig nicht mit 1,9 km, sondern mit 1,3 km. Die Entfernung der Straßenkilometer ist bei Würzgassen mit 131,2 statt 130 km anzugeben. Die Ranking-Rangfolge verschiebt sich mit dieser Korrektur. Würzgassen ist dann selbst nach den BGZ-Kriterien nicht mehr der erstrangig auszuwählende Standort.

Wenn sich Planungsergebnisse bereits nach geringfügigen Korrekturen verschieben, weist dies auf eine wenig robuste, den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz missachtende Planung hin, die unter Hinzuziehung weiterer Bewertungskriterien zu überarbeiten ist. Zur Vermeidung derartiger Planungsfehler sind maßgebliche Planungsergebnisse einer Sensitivitätsanalyse zu unterziehen (Streich in ARL 2011). Sensitivitätsanalysen dienen der Überprüfung der Validität von Bewertungsergebnissen und gelten in der räumlichen Planung als unverzichtbarer Baustein der Entscheidungsvorbereitung. Es wird dabei untersucht, inwieweit die Endergebnisse eines Bewertungsvorgangs, insbesondere die Rangfolge von Planungsalternativen bei geringfügigen Änderungen der Eingangsgrößen „sensitiv“ reagieren, d.h. bedeutsame Veränderungen erfahren (Jacoby/Kistenmacher in ARL 1998). Erst wenn sich bei der Durchführung von Sensitivitätsanalysen zeigt, dass die Bewertungsergebnisse auch bei begründbaren Änderungen der Eingangsgrößen (insbesondere Prognosewerte und Gewichtungen) „stabil“ bleiben, d.h. die Rangfolge der Planungsalternativen keine Änderung erfährt, kann von einer abgesicherten Bewertung ausgegangen werden, die auch einer nachfolgenden kritischen Diskussion standhält.

4 Fazit

Die im Auftrag des Bundesumweltministeriums von der BGZ durchgeführte Standortplanung zum Ausbau der Pufferkapazitäten am Endlager Konrad (ZBL) wird auf Jahrzehnte hinaus auf die erforderliche Länge der Transportstrecken des gesamten schwach- und mittelradioaktiven Abfalls der Bundesrepublik Deutschland Einfluss nehmen. Der gesamtgesellschaftlichen Bedeutung einer solchen Entscheidung wäre die sorgfältige Durchführung einer Planung angemessen, die von einer formellen Öffentlichkeitsbeteiligung begleitet wird. Stattdessen versucht die BGZ handstreichartig am Standort Würzgassen vollendete Tatsachen zu schaffen.

Brüche schon in den ersten Schritten der Planung

Die Standortplanung der BGZ leidet schon zu Beginn an zwei grundsätzlichen Fehlern:

- dass der Standort Konrad selbst sowie seine nähere Umgebung nicht auf Eignungsflächen hin untersucht wurde,
- dass nur Standorte im Eigentum des Bundes oder eines Energieversorgungsunternehmens gesucht wurden. Das ist aber kein Eignungskriterium für die Bereitstellung von Abfallgebinden für das Abfallendlager in Salzgitter.

Die Auswahl der Standorte ist mithin grob sachwidrig. Richtig wäre allein die Suche nach Standorten so nah wie möglich am Schacht Konrad.

Ein entfernt liegendes Bereitstellungslager wie in Würgassen kann nicht mehr als Eingangslager für Schacht Konrad angesehen werden. Es hat sich verselbständigt. Die Dimension des Gebäudes wird damit begründet, dass Abfälle für 3 Jahre dort eingelagert werden sollen. Damit wird deutlich, dass eine neue Funktion begründet wird: Ein Bundes-Zwischenlager. Dafür besteht jedoch kein Bedarf.

Die nähere Prüfung der von der BGZ (2019) vorgelegten Planungsunterlagen zeigt gleich mehrfach schwere Abwägungsfehler auf:

- Wesentliche Belange wurden nicht ermittelt. Hierzu zählen insbesondere geeignete Flächen in Endlager-Nähe unabhängig von den Eigentumsverhältnissen.
- In die Abwägung werden Belange nicht eingestellt, die nach Lage der Dinge hätten eingestellt werden müssen: Insbesondere wird die sicherheitstechnische und logistische Bedeutung eines Standorts nahe am Endlager komplett missachtet. U. a. wird auch die von ESK (2018) als zwingend angesehene Zweigleisigkeit der Bahnstrecke nicht in das Suchverfahren zur Standortplanung eingestellt.
- Die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange wird verkannt: So ist z. B. die versäumte Standortfindung nahe am Endlager Konrad nicht nur unter sicherheitstechnischen und logistischen, sondern auch unter globalklimatischen und Luftreinhalteaspekten abwägungsbeachtlich. Die von der ESK (2013) vorgegebenen Sicherheitsabstände von 350 m zur nächsten Wohnbebauung finden keinen Eingang in das Standortsuchverfahren. Die „zeitnahe Verfügbarkeit“ erhält im Standortsuchverfahren ein gänzlich unangemessenes Gewicht etc.
- Der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen wurde in einer Weise vorgenommen, der zur objektiven Wichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht: Die im sog. Scoringverfahren eingestellten Belange sind mangelhaft in der Auswahl und willkürlich in der Gewichtung. Das dabei ermittelte Ergebnis hält keiner Sensitivitätsanalyse stand.

Die von der Entsorgungskommission (2018) im Auftrag des Bundesumweltministeriums verfasste Stellungnahme zu den Anforderungen eines „Bereitstellungslagers für das Endlager Konrad“ eröffnet ohne nähere Begründung den Suchraum für ein solches Lager auf einen Radius von 150 bis 200 km. Dies entbindet die BGZ jedoch nicht von der Verpflichtung, Eignungsflächen vorrangig am Standort Konrad oder seiner näheren Umgebung zu suchen.

Die Stellungnahme des Öko-Instituts zur Standortfindung gibt nicht an, nach welchen Kriterien sie die Standortsuche der BGZ prüft. Sie wiederholt lediglich – unkritisch – die Kriterien der BGZ. Die Stellungnahme entspricht nicht den Anforderungen an eine unabhängige wissenschaftliche Untersuchung. Sie ist lediglich eine leicht modifizierte Wiederholung der unzureichenden Argumentation der BGZ.

Der Auswahlstandort Würgassen im Standortvergleich

Der in mehr als 130 km Straßenentfernung vom Endlager Konrad gelegene Standort Würgassen verstößt nicht nur gegen den Vorrang eines Endlagernahen Standorts, sondern auch gleich mehrfach gegen die Vorgaben der ESK (2013 und 2018). Die Berücksichtigung dieses Standorts trotz eines widersprechenden Eignungskriteriums in dem zur Auswahlentscheidung

gebildeten Flächenpool entspricht in keiner Weise einem geradlinigen, transparenten Planungsprozess. Darüber hinaus zeigen bereits kleine Korrekturen an den Eingaben des zur Auswahl führenden Standortvergleichs, dass Würzgassen noch nicht einmal unter den wenig nachvollziehbaren BGZ-Kriterien der geeignetste Standort ist. Gänzlich abgesehen von einer fehlerhaften Auswahl der Bewertungskriterien hält das Ergebnis des Standortvergleichs keiner Sensitivitätsanalyse stand. Das Ergebnis ist ein Standort, der sich bereits allein auf Grund der schlechten überregionalen Verkehrsanbindung für das Vorhaben disqualifiziert.

Wenn die BGZ im sogenannten Faktencheck (BGS 2020) die Auffassung vertritt, es sei „*bei der Suche nie um den bestmöglichen Standort, sondern um einen geeigneten Standort*“ gegangen, so zeigt dies angesichts der Dimension des Vorhabens eine Missachtung der erforderlichen Erwägungen zur Strahlensicherheit. Kompromisse in der Standortqualität erhöhen die Risiken der Strahlensicherheit. Es muss die bestgeeignetste und damit sicherste Lösung gefunden werden. Die willkürliche Auswahl eines Standortes, dessen wesentliches Alleinstellungsmerkmal die grenznahe Abseitigkeit im Eck mehrerer Bundesländer darstellt, ist ein unheilvolles Déjà-vu in der Atompolitik.

5 Literatur

- ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. VSB Verlagsservice, Braunschweig 2005.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1998): Methoden und Instrumente räumlicher Planung. Verlag der ARL Hannover.
- ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2011): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. VSB Verlagsservice, Braunschweig.
- BGZ (2019): Standortempfehlung „Zentrales Bereitstellungslager Konrad“. 28.08.2019.
- BGZ (2019a): Zentrales Bereitstellungslager (ZBL) - Technische Konzeptbeschreibung. Bericht vom 25.11.2019.
- BGZ (2020). Faktencheck. Vorgetragen auf Infoveranstaltung in Beverungen am 22.09.2020
- Carnap, R. 1950: Logical Foundations of Probability. London.
- ESK (2013): Stellungnahme - ESK-Stresstest für Anlagen und Einrichtungen der Ver- und Entsorgung in Deutschland. Teil 2: Lager für schwach- und miteiradioaktive Abfälle, stationäre Einrichtungen zur Konditionierung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle, Endlager für radioaktive Abfälle. RSK/ESK Geschäftsstelle 18.10.2013.
- ESK (2014): Stellungnahme - Stand der Vorbereitungen hinsichtlich der Bereitstellung radioaktiver Abfallgebinde für das Endlager Konrad.
- ESK (2018): Stellungnahme - Sicherheitstechnische und logistische Anforderungen an ein Bereitstellungslager für das Endlager Konrad. RSK/ESK Geschäftsstelle 26.07.2018.
- GRS, Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit mbH (2009): Transportstudie Konrad 2009 – Sicherheitsanalyse zur Beförderung radioaktiver Abfälle zum Endlager Konrad. Internetveröffentlichung.
- Höhnberg, U., Jacoby, C. (2011): Verwirklichung und Sicherung der Raumordnung. In ARL (2011).
- Hoppe, W, Bönker, C., Grotefels, S. (Hrg) (2004): Öffentliches Baurecht. Bauplanungsrecht mit seinen Bezügen zum Raumordnungsrecht. C. H. Beck, München.
- Jacoby, C., Kistenmacher, H. (1998): Bewertungs- und Entscheidungsmethoden. In ARL (1998).
- Neles, J.M., Küppers, C., Claus, M. (2020): Stellungnahme zur Herleitung der Standortempfehlung „Zentrales Bereitstellungslager Konrad“ der BGZ. Öko-Institut, Darmstadt 08.01.2020.
- Roggendorf, W., Scholl, B., Scholles, F., Schönwandt, W., Signer, R. (2011): Methoden der Raumplanung. In ARL (2011).
- Streich B. (1998): Methoden zur Unterstützung von Planungsprozessen durch Computersysteme. In ARL (1998).