

# **Ergänzende BUND-Stellungnahme zum Referentenentwurf der Verordnung über die sicherheitstechnischen Anforderungen an die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle und der Verordnung über Anforderungen an die Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen im Standortauswahlverfahren für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle**

Stand: 19. November 2019

Der BUND nimmt ergänzend zum Referentenentwurf der Verordnung über die sicherheitstechnischen Anforderungen an die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle und der Verordnung über Anforderungen an die Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen im Standortauswahlverfahren für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle Stellung.

## **I. Hintergrund**

Die Verordnungen resultieren aus Paragraph 26 Absatz 3 sowie Paragraph 27 Absatz 6 des Standortauswahlgesetzes (StandAG) und haben spätestens bis zur Durchführung repräsentativer vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen nach Paragraph 14 Absatz 1 Satz 2 StandAG vorzulegen.

Der BUND hat bereits am 19. September 2019 eine Stellungnahme zum Referentenentwurf abgegeben. Die ursprüngliche Eingabefrist vom 20. September 2019 wurde kurzfristig, aufgrund massiver Kritik an der Knappheit, verlängert. Unter Berücksichtigung der 2. Statuskonferenz Endlagerung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) am 14. und 15. November 2019, stellt die vorliegende Stellungnahme eine Ergänzung dar, die vorangegangene hat weiterhin bestand.

## **II. Kritik am Verfahren**

Die Sicherheitsanforderungen sind von grundlegender Bedeutung, nicht nur für das Auswahlverfahren, sondern darüber hinaus auch als Bindeglied zwischen Auswahlverfahren und Genehmigungsverfahren. Insofern darf gerade hier nicht auf qualitative Beteiligung der Öffentlichkeit verzichtet werden.

Wir begrüßen daher, dass das Bundesumweltministerium (BMU) die Eingabefrist verlängert hat und werten dies als positives Signal, dass die Rolle der Öffentlichkeit und die Notwendigkeit qualifizierter Beteiligung verstanden wurden. Die Öffentlichkeit muss in die Lage versetzt werden, Verordnungen, Gutachten und ähnliche komplexe Sachverhalte unabhängig prüfen und bewerten zu lassen und unabhängig diskutieren zu können.

Trotz des Bemühens des Ministeriums, weist die Öffentlichkeitsbeteiligung leider erhebliche Mängel auf. Zur Verdeutlichung der Schwierigkeit und Kritik ist dieser Stellungnahme eine ausführliche Dokumentation eines Vertreters der Fachöffentlichkeit angehängt.

Wir hoffen, dass zukünftig, wie vom BUND mehrfach gefordert, Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung unabhängig von Fragen der Befristung deutlich früher angekündigt und partizipativ entwickelt werden.

### **III. Fachliche Anmerkungen**

Vertreter\*innen des BMU haben auf der 2. Statuskonferenz Endlagerung über noch mögliche Änderungen am Entwurf der Verordnung über die sicherheitstechnischen Anforderungen an die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle berichtet. Demzufolge gibt es im BMU Überlegungen, den Artikel 1 des Verordnungsentwurfs in zwei Punkten zu ergänzen und zudem die zentrale Anforderung über den Einschluss der hochradioaktiven Abfälle im einschlusswirksamen Gebirgsbereich respektive im Endlagersystem durch eine weichere Formulierung abzuschwächen.

In Artikel 1 § 4 „Sicherer Einschluss der radioaktiven Abfälle“ verlangt der Entwurf bislang in Absatz 4 und 5:

*„(4) [...] Für zu erwartende Entwicklungen ist nachzuweisen, dass im Nachweiszeitraum*

*1. insgesamt höchstens ein Anteil von  $10^{-4}$  und*

*2. jährlich höchstens ein Anteil von  $10^{-9}$*

*der Masse der eingelagerten Radionuklide einschließlich ihrer Zerfallsprodukte aus dem Bereich der wesentlichen Barrieren ausgetragen wird.*

*(5) Für die abweichenden Entwicklungen ist nachzuweisen, dass das Endlagersystem im Nachweiszeitraum seine Funktionstüchtigkeit in ausreichendem Maße beibehält.“*

Von einer Nachweispflicht ist bislang außerdem in Artikel 1 § 7 Absatz 1 die Rede:

*„Es ist nachzuweisen, dass Expositionen auf Grund von Austragungen von Radionukliden aus den eingelagerten radioaktiven Abfällen geringfügig im Vergleich zur natürlichen Strahlenexposition sind.“*

Nach Angabe des BMU ist geplant, in beiden Vorschriften die Anforderung „ist nachzuweisen, dass“ durch die weichere Formulierung „ist zu prüfen und darzustellen, dass“ zu ersetzen.

Eine Prüfung und Darstellung, dass eine Anforderung erfüllt wird, bleibt hinter dem bislang geforderten Nachweis der Erfüllung zurück. Die geplante Abschwächung lehnt der BUND strikt ab. In Artikel 1 § 4 und § 7 werden die wesentlichen Anforderungen an die Langzeitsicherheit des Endlagers für hochradioaktive Abfälle formuliert. Die genannten Abschwächungen würden dazu führen, dass anstelle des Nachweises der Langzeitsicherheit deren Prüfung und Darstellung treten würde. Dies würde auch direkt die Möglichkeiten von Umweltverbänden beschneiden, im Genehmigungsverfahren und anschließend vor Gericht im Interesse von Anwohner\*innen und für den Schutz der Umwelt eine mangelnde Langzeitsicherheit wirksam zu rügen.

Mit den angesprochenen Ergänzungen will das BMU auf die Kritik an zwei wichtigen Punkten des Entwurfs reagieren. Artikel 1 § 4 formuliert nur für die sogenannten zu erwartenden Entwicklungen konkrete Anforderungen an den Einschluss der eingelagerten Radionuklide im einschlusswirksamen Gebirgsbereich, respektive in den wesentlichen Barrieren. Für abweichende Entwicklungen werden konkrete Anforderungen an den Einschluss in Gebirgsbereich oder wesentlichen Barrieren nicht formuliert, obwohl § 26 Standortauswahlgesetz ausdrücklich verlangt, dass die Abfälle in Gebirgsbereich oder Barrieren einzuschließen sind und dass dieses Sicherheitsprinzip für die Sicherheitsanforderungen verbindlich sein soll.

Das BMU plant nun die Aufnahme einer Vorschrift in die Sicherheitsanforderungen, nach der zumindest berechnet werden muss, in welchem Umfang bei abweichenden Entwicklungen ein Austritt von Radionukliden aus dem einschlusswirksamen Gebirgsbereich oder den wesentlichen Barrieren zu erwarten ist.

Eine solche Berechnung des Austritts von Radionukliden aus dem wesentlichen Endlagerbereich kann nach Auffassung des BUND jedoch keine Vorschrift ersetzen, die für alle möglichen Entwicklungen des Endlagers klare Anforderungen formuliert für den Einschluss der Radionuklide im einschlusswirksamen Gebirgsbereich oder innerhalb der wesentlichen Barrieren.

In den Artikel 1 des Entwurfs soll nach Angaben des BMU zudem eine Vorschrift aufgenommen werden, nach der darzustellen ist, in welchen Gebieten über oder in der Nähe eines Endlagers zusätzlich Strahlenexpositionen auftreten können. Damit will das Ministerium offenbar der Tatsache Rechnung tragen, dass Häufigkeit von Schäden durch zusätzliche Strahlenexpositionen statistisch genauso von der Höhe der Dosis wie von der Zahl der ihr ausgesetzten Personen abhängt. Allerdings ersetzt die Pflicht, ein möglicherweise betroffenes Gebiet zu bestimmen, noch eine konkrete Anforderung, den von zusätzlichen Strahlenexpositionen betroffenen Personenkreis möglichst klein zu halten. Die in Rede stehende zusätzliche Vorschrift ist daher völlig unzureichend.

Zuletzt kündigte das BMU an, ein mögliches menschliches Eindringen in ein verschlossenes Endlager nicht weiter den hypothetischen Entwicklungen zuzuordnen. Hier soll es eine Klarstellung geben.

*Weitere ausführliche Kritik ist der BUND-Stellungnahme vom 19.November 2019 zu entnehmen.*

**Informationen und Rückfragen:**

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)

Juliane Dickel

Leitung Atompolitik

Kaiserin-Augusta-Allee 5

10553 Berlin

030-27586-562

juliane.dickel@bund.net

# Dokumentation der Öffentlichkeitbeteiligung

Michael Mehnert, [www.endlagerdialog.de](http://www.endlagerdialog.de), Fachöffentlichkeit

Stand: 19. November 2019

## **Erarbeitung unter Beteiligung der Öffentlichkeit? - Die Mogelpackung „dialog-endlagersicherheit“ bezüglich der Verordnungen zu Sicherheitsanforderungen und Vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen**

Hatte die Endlagerkommission noch empfohlen, die Verordnungen zu den Sicherheitsanforderungen und Vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen unter Beteiligung unter anderem der Öffentlichkeit zu erarbeiten, konfrontierte das Bundesumweltministerium (BMU) die Öffentlichkeit am 17.07.2019 mit quasi fertigen Verordnungsentwürfen. Nachgefragt, auf Grundlage des Informationsfreiheitsgesetzes (IFG), wurde behauptet, das BMU hätte lediglich das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) einmal in die Erarbeitung einbezogen.

Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erarbeitung der Verordnungen sollte offensichtlich im „Hauruckverfahren“ mit dem sogenannten „dialog-endlagersicherheit“ nachgeschoben werden. Nach der Veröffentlichung der Verordnungsentwürfe Mitte Juli, wurden weitere Unterlagen für Ende August angekündigt. Diese waren jedoch wenig aufschlussreich. Es gab keinerlei Darstellung, wie die Verordnungsentwürfe in der jahrelangen Arbeit im BMU zustande gekommen sind, welche Abwägungen getroffen wurden etc. Schon wegen der hohen Komplexität der Materie wäre es notwendig gewesen, solche Unterlagen zur Genese zur Verfügung zu stellen, um der interessierten Öffentlichkeit – auch der Fachöffentlichkeit - die Möglichkeit zu geben, den Regelungsinhalt zu verstehen und nachzuvollziehen. Es wurde zwar nachträglich eine Synopse der Sicherheitsanforderungen 2010 und der neuen Regelungen erstellt, die aber lückenhaft war und den Anschein erweckte, lediglich die vorliegenden Verordnungsentwürfe positiv darstellen zu sollen. Die Weglassungen in den neuen Verordnungen wie zum Beispiel der Regelungen zum Sicherheitsmanagement, zur Kollektivdosis und zu Redundanz/Diversität wurden in der Synopse weder erwähnt noch begründet.

Die Erörterung der Stellungnahmen, die auf „dialog-endlagersicherheit.de“ eingegeben werden konnten, wurde im sogenannten Symposium am 14./15. September 2019 in Aussicht gestellt. Der 05. September 2019 wurde als Frist für Stellungnahmen gesetzt, um dort behandelt zu werden. Für die Anhörung der interessierten Öffentlichkeit wurden trotz Nachfrage keine weiteren Unterlagen zur Verfügung gestellt. So fehlte eine Version der Verordnungsentwürfe mit Verordnungstext in einer Spalte und Begründung in einer zweiten Spalte. Auch eine Version mit den bis zum 05. September 2019 eingegangenen Stellungnahmen zu den einzelnen Sachverhalten konnte angeblich nicht erstellt werden, was aber für die Verständlichkeit notwendig gewesen wäre. Bei Erörterungen im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) werden solche inhaltlich strukturierten Unterlagen üblicherweise erstellt, um die Erörterung sachgerecht, vollständig und zielorientiert durchführen zu können.

Das sogenannte Symposium offenbarte dann, dass die nach IFG gegebene Auskunft falsch war: Die Verordnungsentwürfe wurden in einer exklusiven Expertenkommission (Expertengruppe zu den Verordnungen nach §§ 26 und 27 StandAG) in jahrelanger Arbeit in mindestens 15 Sitzungen zusammengestellt. Die Länder wurden punktuell über den Länderausschuss für Atomkernenergie einbezogen. Gegen solche Falschauskünfte gibt es im IFG keine Sanktionsmöglichkeiten. Es bleibt der eklatante Verlust des Vertrauens der Öffentlichkeit in die Administration.

Die Erörterung der Verordnungsentwürfe fand inhaltlich grob gegliedert teilweise parallel statt, so dass jemand, der Stellungnahmen zu unterschiedlichen Punkten eingereicht hatte, nicht die Möglichkeit hatte, zu allen Punkten Fragen zu stellen und Antworten zu erhalten. Damit war eine Erörterung, wie sie nach VwVfG vorgesehen ist, nicht möglich. Das Ziel, die Informationsbasis auf allen Seiten zu verbessern und die Vorschläge im Detail nachvollziehbar zu erläutern, wurde nicht angestrebt und nicht erreicht (§ 68 Abs. 2 VwVfG). Insbesondere wurde nicht auf Vollständigkeit geachtet, wie sie nach § 67 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG vorgeschrieben ist. Selbst zu fristgerecht eingegangenen Stellungnahmen wurde seitens des BMU zumeist mitgeteilt, ad hoc sei dazu keine Auskunft möglich. Hatte die Zeit von zehn Tagen dem BMU nicht ausgereicht, um Fragen zu klären? Ein Verstoß gegen die Regelung nach § 67 Abs. 3 VwVfG. Eine Mitschrift liegt bis heute nicht vor (§ 68 Abs. 4 VwVfG). Man kann also hier nicht von Öffentlichkeitsbeteiligung sprechen, da einschlägige Mindestanforderungen nach VwVfG nicht beachtet wurden. Nicht einmal die Regelungen zu Anhörungen (Länderanhörung, Verbändeanhörung) wurden umgesetzt, da parallele Foren stattfanden.

Die Bezeichnung „dialog-endlagersicherheit“ suggerierte einen Dialog zu den Verordnungsentwürfen, also eine Diskussion der Regelungsproblematiken, möglichst auf Augenhöhe zwischen BMU und interessierter Öffentlichkeit. Dies scheiterte schon daran, dass sich der Dialogpartner BMU dem Dialog regelmäßig verweigerte. Die interessierte Öffentlichkeit und sogar die teilweise vertretene Fachöffentlichkeit kamen über Monologe kaum hinaus. Hier galt zweifelsfrei das Motto: „Hier können Sie viel reden, zu sagen haben Sie aber nichts!“ Insofern ist der Titel „dialog-endlagersicherheit“ eine Mogelpackung.

Als weitere Möglichkeit zum Dialog wurde die 2. Statuskonferenz des BfE in Aussicht gestellt. Hier wurden aber zwei Vorträge mit fast identischer Sichtweise des BfE und des BMU präsentiert. Weder wurde ein Dialog noch eine Erörterung ermöglicht. Betont wurde seitens des BMU immer wieder die Freiwilligkeit der Präsentation in der Öffentlichkeit. Die Endlagerkommission hat empfohlen (Drucksache 18/9100, S. 398): *"Die unter Beteiligung der Länder und der Öffentlichkeit zu erarbeitende Verordnung muss spätestens mit Beginn von Schritt 3 der Phase 1 des Standortauswahlverfahrens vorliegen [...]"* Dies bezieht sich auf die Sicherheitsanforderungen. Die Verordnung zu den vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen sollte in gleicher Weise erlassen werden. Diese Maßgaben wurden aber nicht in das StandAG in §§ 26, 27 übernommen. Hier liegt also schon der erste Fehler. Diese Empfehlung der Endlagerkommission, die nicht umgesetzt wurde, wurde nicht erwähnt.

Auch die inhaltliche Qualität der Verordnungen ist als eher bescheiden zu beurteilen. Zum Beispiel wurde zur Leckrate in der Verordnungsbegründung auf eine Studie der Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) aus dem Jahr 2008 hingewiesen. Allerdings räumte das BMU auf Nachfrage einen entscheidenden „Druckfehler“ ein: ein um den Faktor 100 falscher Wert für die Leckrate. Weshalb im Jahr 2019 auf eine Studie aus dem Jahr 2008 verwiesen wurde, ohne unaufgefordert auf den falschen Faktor hinzuweisen, wurde nicht erklärt. Wurde die GRS-Studie vom BMU zitiert, ohne, dass die Zuständigen sie gelesen haben?