

Ulrich Smeddinck, Rosa Sierra und Lucas Schwarz (Hg.)

Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?

Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3
Standortauswahlgesetz: Interdisziplinäre Beiträge



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?

Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?

Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3
Standortauswahlgesetz: Interdisziplinäre Beiträge

Herausgegeben von Ulrich Smeddinck, Rosa Sierra und Lucas Schwarz



Berliner
Wissenschafts-Verlag

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit
und Verbraucherschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Gefördert im
Niedersächsischen Vorab der Volkswagenstiftung



VolkswagenStiftung



Niedersächsisches Ministerium
für Wissenschaft und Kultur

Förderkennzeichen: 02E11849E

Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung –
Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen
Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
dnb.d-nb.de abrufbar.

Dieses Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtes ist unzulässig
und strafbar.

© Ulrich Smeddinck, Rosa Sierra und Lucas Schwarz 2025

Veröffentlicht im Berliner Wissenschafts-Verlag
Ein Imprint der Franz Steiner Verlag GmbH, Stuttgart
Maybachstraße 8, 70469 Stuttgart
service@steiner-verlag.de
www.steiner-verlag.de

Satz: DTP + TEXT Eva Burri, Stuttgart
Druck: docupoint, Magdeburg
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Printed in Germany.

ISBN Print 978-3-8305-5629-9
ISBN E-Book 978-3-8305-5631-2
DOI 10.35998/9783830556312

Vorwort

Die Beiträge in diesem Sammelband nehmen Anregungen und Hinweise zur Standortvereinbarung auf, die in dem transdisziplinären Workshop „(Finanzieller) Ausgleich für ein Endlager“ im Arbeitspaket „DIPRO-Dialoge und Prozessgestaltung in Wechselwirkung von Recht, Gerechtigkeit und Governance“ im Rahmen des vom Bundesumweltministerium und dem Niedersächsischen Vorab der Volkswagen-Stiftung geförderten Forschungsverbund „TRANSENS-Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland“ am 7. und 8. Mai 2022 in Karlsruhe formuliert wurden.

Bereits bei der ersten Lektüre des novellierten Gesetzes im Jahre 2017 zog die Standortvereinbarung als neuartiges Instrument die Aufmerksamkeit auf sich. Bei einem Arbeitstreffen von TRANSENS hat das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) auf die Thematik als lohnendes Forschungsthema hingewiesen.

Da TRANSENS anwendungsorientierte Grundlagenforschung zur Aufgabe hat, bot es sich an, dieses Thema aufzugreifen. Der praktische Anwendungsfall hätte sich rund um das Jahr 2031 ergeben. Das ist das Jahr, für das die Standortentscheidung nach wie vor in § 1 Absatz 5 Satz 2 Standortauswahlgesetz angestrebt wird. Die neuerdings als plausibel kommunizierten Zeitmarken 2046 bzw. 2068 könnten den Anwendungsfall weit in die Zukunft verschieben.

Allerdings ist die Standortvereinbarung Teil eines aussagekräftigen Regelungsdesigns mit dem der Gesetzgeber im Feld der Endlagersuche vieles besser machen wollte. In der Schweiz ist die praktische Relevanz mit der Entscheidung für eine vertieft zu erkundende Endlager-Region in 2022 viel eher eingetreten. In Deutschland werden seit einigen Jahren Kompensationen als quasi selbstverständliche Bestandteile großer Infrastrukturprojekte diskutiert und praktisch erprobt, v. a. unter dem Gesichtspunkt der leichteren Realisierbarkeit. Mit dem Begriff der „Bereitstellungsfunktion des Rechts“ wird auf den Anspruch verwiesen, dass in der Rechtsordnung (rechtzeitig) Vorschriften zu finden sind, die im aktuellen Anwendungsfall Orientierung und Lösungsmöglichkeiten anbieten. So schillert das Thema zwischen Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft.

Die transdisziplinäre Ausrichtung in TRANSENS und DIPRO, also die Zusammenarbeit mit Bürgerinnen und Bürgern – mit „Praxispartnern“ – in der Endlager-Forschung, ergab die Gelegenheit, anlässlich des oben erwähnten Workshops die Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit der Standortvereinbarung zu befassen und nach Anregungen, Hinweisen und Problemen zu fragen, die mit einer Standortvereinbarung verbunden sein könnten. Diese Materialsammlung wurde den Autorinnen und Autoren des interdisziplinär ausgerichteten Workshops am 29. Juni 2023 am ITAS in Karlsruhe vorab zum Verfassen der eigenen Textbeiträge zur Verfügung gestellt. Die Ergebnisse der Kollaboration mit Bürgerinnen und Bürgern sind also für eine vertiefte wissenschaftliche Bearbeitung aufgenommen und wo möglich berücksichtigt worden.

Für die Montage dieses Sammelbandes und die Arbeiten am Layout danken wir Alexander Kempen (ITAS).

Karlsruhe, Kiel und Berlin im April 2024

Ulrich Smeddinck, Rosa Sierra und Lucas Schwarz

Inhaltsverzeichnis

Ulrich Smeddinck / Rosa Sierra / Lucas Schwarz
Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?
Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3 Standortauswahlgesetz:
zur Einführung 9

Ulrich Smeddinck
Die Standortvereinbarung
Raumentwicklung, kooperative Gerechtigkeit und Emotionen – Die singuläre
Infrastruktur eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle als Anlass
für Kompensationen 19

Lucia Scharpf
Ausgleich für endlagerbedingte Belastungen im deutschen Recht
Allgemeine Regelungen und Standortvereinbarung – Insbesondere: Welche
finanziellen Nachteile können Gegenstand der Standortvereinbarung sein? 53

Konrad Ott
Kompensation in der transdisziplinären Endlagerforschung
Ethische Perspektiven 71

Rosa Sierra
Kompensationen in der Standortvereinbarung
Eine Analyse von Begriffen und Gegenständen aus ethischer Sicht 93

Lucas Schwarz
Eine raumverträgliche Potenzialanalyse als Grundlage für kompensatorische
Gerechtigkeit
Der goldene Mix aus Ökonomie, Ökologie und Sozialem 107

Carsten Hutt
Solution Lab als Methode der Regionalentwicklung 125

Stefan Jordi
Abgeltungen bei einem geologischen Tiefenlager in der Schweiz 139

Kooperative Gerechtigkeit – blühende Landschaft?

Die Standortvereinbarung nach § 10 Abs. 4 S. 3 Standortauswahlgesetz: zur Einführung

2031, 2046 oder doch womöglich erst 2068? Der Zeitrahmen für die Standortentscheidung für ein Endlager ist im laufenden Verfahren verlängert worden. Im Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG)¹ ist die Festlegung des Standortes nach § 1 Absatz 5 Satz 2 für das Jahr 2031 angestrebt. Die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE), zuständig nach § 3 für die Erkundung des Standortes, hat nach Abschätzung des zu leistenden Untersuchungsaufwandes einen neuen Zeitraum bekanntgegeben (BGE 2022; noch konservativer in der Prognose: BASE 2022; vgl. auch Röhlig 2023; König 2023). Dies hat weitreichende Implikationen, von denen die rechtlichen Auswirkungen bislang vergleichsweise geringe Beachtung gefunden haben. Vor allem die neugeschaffene Rechtsfigur der Standortvereinbarung, die nach § 10 Absatz 4 Satz 3 im Umfeld der Standortentscheidung abgeschlossen werden soll, könnte ihre praktische Anwendung möglicherweise erst in über 40 Jahren erfahren. Es geht im Kern um einen (finanziellen) Ausgleich für die Ansiedelung eines Endlagers.

Jetzt das Thema aufzugreifen, ließe sich allein mit wissenschaftlicher Neugierde begründen, mit dem Interesse, eine Materie zu ergründen, die bisher nicht aufgearbeitet und durchdrungen ist, und gleichzeitig gibt es auch eine praktische Relevanz: Die kommenden Regionalkonferenzen als Teil der großangelegten Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren sollen nach § 10 Absatz 1 Satz 1 die intensivere Erkundung bestimmter weniger möglicher Standorte begleiten und alle die Standortsuche betreffenden Fragen – insbesondere Sicherheitsaspekte – behandeln. Parallel dazu soll im Anschluss an vorangehende fachliche Vorarbeiten an Konzepten zur Förderung der Regionalentwicklung gearbeitet werden (vgl. auch AK End 2002: 224). Das Gesetz zieht in § 10 Absatz 4 Satz 3 mit der Wortwahl „und“ eine Verbindung zur Beteiligung an der Standortvereinbarung. Außerdem erhalten die Regionalkonferenzen zuvor schon Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung der sozioökonomischen Potenzialanalysen nach § 16 Absatz 1 Satz 3, die eine wichtige Grundlage für die zu erarbeitenden Regionalentwicklungskonzepte darstellen. Die Idee ist, dass kontinuierlich an möglichen Entwicklungsperspektiven gearbeitet werden soll, um der Ansiedelung eines Endlagers eine positiv konnotierte Entwicklungschance für die Standortregion beizufügen (EK 2016: 41; Ipsen 2006: 114). Der Zeitpunkt, zu dem der Themenkreis im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung angeschnitten wird, liegt also schon in wenigen Jahren – derzeit voraussichtlich 2027 (Kühn, Dolle 2024; BGE 2022: 11). Insofern besteht auch zeitnah Klärungsbedarf. Zumal die Thematik wiederholt bei öffentlichen Veranstaltungen wie der Endlagertagung in Loccum 2022 zum Thema gemacht wurde (Oppen, Smeddinck 2024).

1 Vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88).

Als anschauliches Beispiel kann die Entwicklung in der Schweiz dienen. Dort ist bereits eine Standortregion benannt, in der ein Endlager realisiert werden soll (Smeddinck, Eckhardt, Kuppeler 2022: 13).

Sogenannte Abgeltungen spielen dort nicht nur aktuell eine Rolle (vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2023). Die Thematik ist seit vielen Jahren aufwendig vorbereitet worden (z. B. Krütli 2010; Bonev et al 2022).² Derzeit verhandelt im Auftrag des Branchenverbandes der Schweizer Kernkraftbetreiber ein ehemaliger Botschafter mit den Standortgemeinden, um eine akzeptable Lösung für die ‚Entschädigungsgelder‘ auszuhandeln (Ollk 2023). „Noch in diesem Jahr beginnen die Verhandlungen darüber, welche Abgeltungen die Gemeinden für das Atomendlager erhalten sollen.“³

Weitergehend hat das Thema der Kompensationen für die Endlagerung von hochradioaktiven Abfällen auch bereits den Weg in die Welt der Graphic Novels, konkret in den Band „Das Recht der Erde“ von Étienne Davodeau, gefunden. In der Sichtweise des Autors – einem der auftretenden Charaktere in den Mund gelegt – kommt der Ansatz weniger gut weg: „Außerdem kommen sie natürlich, mit viel Geld. Mit viel Geld und dem Versprechen, neue Jobs zu schaffen. (...) Sie zahlen für Anlagen, Gehsteige, Straßenlaternen. Es ist läppisch, aber die Leute lassen sich davon verführen“ (Davodeau 2023: 117).

Damit reiht sich das Thema Standortvereinbarung in generelle Überlegungen und Aktivitäten zu finanziellen Anreizen im Zusammenhang mit der Realisierung sonstiger (großer) wie unbeliebter Infrastrukturvorhaben ein (Durner 2011; Steinberg 2011; Hohmuth 2015), aber auch in Bemühungen um eine kooperative Governance-Struktur, die den wechselseitigen Nutzen erlebbar und gestaltbar macht (vgl. Bornemann, Haus 2019: 40 ff.; Kelly, Mbah 2024; Böhm, Kersten 2023; Kluth 2019: 135 ff.; vgl. auch Sennett 2012: 360 ff.) und die Widerstände abzumildern verspricht.

A. Kompensationen für ein Endlager im wissenschaftlichen Fokus

Sehr rasch ist der finanzielle Ausgleich für ein Endlager in das Blickfeld wissenschaftlichen Interesses geraten. Bereits im interdisziplinären Verbundprojekt „ENTRIA-Entsorgungsoptionen für radioaktive Reststoffe“ (2013–2018) sind eine Reihe von Publikationen und eine wissenschaftliche Veranstaltung zum Thema zu verzeichnen. Inhaltlich wurde insbesondere die Frage verfolgt, ob Kompensationen eine verwerfliche Beeinflussung des Staates darstellen, um (legitimen) Widerstand gegenüber einem Endlager zu verringern (Di Nucci 2016: 130 f. m. w. N.). Demgegenüber wurde auch auf die Mit-Verantwortung der Atomstrom-Verbraucher (Ott, Riemann 2018) und die Entwicklung hin zu Kompensationen als Element der Realisierung großer Infrastrukturanlagen in einer widerstandsgeneigten Gesellschaft herausgearbeitet (Smeddinck 2018). Auch der Asse-Stiftungs-Fonds wurde als ein praktischer und bereits aktiver Mechanismus des Ausgleichs gewürdigt (Weisensee 2018). Darüber hinaus wurden etwa Kompensationen im internationalen Vergleich als Basis für Lösungen in Deutschland diskutiert (Emanuel 2021: 474 ff.).

2 Vgl. insbesondere den Beitrag von Jordi in diesem Band.

3 SDA, Tages-Anzeiger v. 29.5.2024.

Ebenso überraschend wie irritierend war dann die Erwähnung der Standortvereinbarung im 2017 fortentwickelten StandAG (Smeddinck 2017; Wollenteit 2018) in § 10 Absatz 4 Satz 3. Angesichts knapper Ressourcen und im Sinne der Nachwuchsförderung wurde das Thema in die juristische Ausbildung an der Universität Halle eingespeist, wo frühzeitig zwei Qualifikationsarbeiten entstanden. Auf einem der ersten Arbeitstreffen des Forschungsverbundes „TRANSENS – Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle“ in Braunschweig 2021 wies der Leiter der Forschungsabteilung des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) auf die Standortvereinbarung als notwendig zu bearbeitendes Thema der Grundlagenforschung hin.

Im Rahmen der transdisziplinären Forschung im TRANSENS-Verbund wurde das Thema dann dezidiert im Workshop „Finanzieller Ausgleich für ein Endlager“ des transdisziplinären Arbeitspaketes „DIPRO – Dialoge und Prozessgestaltung an der Schnittstelle von Recht, Gerechtigkeit und Governance“ am 7. und 8. Mai 2022 in Karlsruhe aufgegriffen. Hier war ein Dreiklang von Formaten für die Praxispartner:innen und Mitglieder der DIPRO-Begleitgruppe, einer Gruppe, die die Forschungsarbeit von DIPRO über die gesamte Zeit des TRANSENS-Verbundes von 2019–2025 begleitet (Themann, Hassel, Präger, Riemann, Smeddinck 2021), zur Auseinandersetzung mit dem Thema angelegt: Im Rich-Picture-Format wurden Belastungen wie auch mögliche positive Entwicklungen, die die Ansiedelung eines Endlagers für die Standortgemeinde konkret bedeutet, von den Teilnehmer:innen gemeinsam auf Papier gebracht. In einem eigens kreierte Rollenspiel haben die Teilnehmer:innen in Rollen mit unterschiedlichen fiktiven Bezügen und Betroffenheiten in der Endlagerstandortgemeinde argumentativ vertreten, warum sie mit ihrem Anliegen eine finanzielle Kompensation bekommen müssten (Hassel 2024). Das verblüffende Ergebnis war: die Teilnehmer:innen sprachen sich am Ende gegen individuelle Kompensationen aus. In einer Art dialektischem und didaktischem Umschlagen wurden die selbst formulierten Argumente und Begründungen letztlich als unpassend und egoistisch empfunden. In einem weiteren Format ‚Idea Tree‘ wurden von den Teilnehmer:innen umfangreiche Merkposten, Hinweise, Anregungen und Wünsche bezogen auf die Standortvereinbarung formuliert und gesammelt (Scharpf, Hassel, Sierra im Erscheinen; vgl. auch oN 2024: 99 f.).

Ein gutes Jahr später war dann der Zeitpunkt gekommen, die Thematik im Rahmen eines interdisziplinären Workshops aufzugreifen, der in diesem Sammelband dokumentiert wird. Für die verschiedenen Vorträge und Aufarbeitungen sollten die transdisziplinär generierten (unveröffentlichten) Anregungen und Hinweise aufgenommen werden. Das verspricht eine intensive Bearbeitung der Themen. Es ist Teil des Erkenntnisprozesses über die Standortvereinbarung und der sinnstiftenden Anwendung transdisziplinärer Forschung, wenn solche Ergebnisse nicht ‚im Regal liegenbleiben‘, sondern produktiv weiterverarbeitet werden.

Die hier vorgelegten Texte – erweitert um zwei weitere Beiträge zur ethischen Analyse von Kompensationsansprüchen und zusammenfassend über die Aktivitäten und Bemühungen in der Schweiz, wo das, was in Deutschland in einer mehr oder minder fernen Zukunft liegt, bereits in der Gegenwart praktisch erprobt wird (Smeddinck, Eckhardt, Kuppler 2022: 13) – können selbst wiederum als Material zu weiteren wissenschaftlichen Erörterungen genutzt werden. Aus TRANSENS heraus promoviert eine Kollegin disziplinär zur Standortvereinbarung am Juristi-

schen Bereich der Universität Halle-Wittenberg. Das BASE lässt seit 2023 ein Gutachten über „Rechtswissenschaftliche Grundlagen zur Standortvereinbarung im Standortauswahlverfahren (REST)“ bearbeiten (Auftragnehmer: Öko-Institut, KIT/ITAS), das ebenfalls von den hiesigen Vorarbeiten profitieren kann.

Zwischenzeitlich hat auch im Mai 2023 an der Akademie für Raumentwicklung der Arbeitskreis „Endlagersuche für radioaktiven Abfall in Deutschland – Zur Rolle von Raumplanung und Raumentwicklung“ seine Arbeit aufgenommen. Er widmet sich im Schwerpunkt den planungswissenschaftlichen und -praktischen Abwägungskriterien bei der Endlagersuche, will sich aber auch mit sozioökonomischen Kriterien und Beteiligungsfragen auseinandersetzen (ARP 2023).

Die Standortvereinbarung ist gedacht als ein rechtliches Instrument, um den vergangenen Protesterfahrungen aus der deutschen Nuklearhistorie Rechnung zu tragen: Es soll etwaige Ungerechtigkeiten abdämpfen und einen potenziell als ungerecht empfundenen Standortentscheid mit einer Entwicklungsperspektive für die betreffende Region verknüpfen. Bislang besteht wenig Wissen dazu – sowohl aus rechtlicher, philosophischer als auch empirischer Perspektive –, ob und wie eine Standortvereinbarung dieser Aufgabe gerecht werden kann. Rein auf dem Papier sieht sich die Standortvereinbarung mit den hohen Ansprüchen konfrontiert, zur empfundenen Gerechtigkeit eines Endlagerstandortes beizutragen und gleichzeitig eine Region zum ‚Aufblühen‘ zu bringen. Der vorliegende Band stellt die ersten wissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit diesem neuen Rechtsvehikel dar, zeigt Herausforderungen und Potenziale als auch möglicherweise übertragbare praktische Erkenntnisse auf. Aufmerksame Leser:innen kann somit die Frage begleiten, ob und wie die Standortvereinbarung tatsächlich zu einer kooperativen Gerechtigkeit und blühenden Landschaft beitragen kann, wie es der Titel dieses Bandes nahelegt.

B. Zu den Beiträgen

Bisher ist die Standortvereinbarung auch und gerade rechtswissenschaftlich als Thema kaum durchdrungen. Im ersten Zugriff wird der Regelungszusammenhang dargestellt und die Abgrenzung zur (gesetzlichen) Entscheidung über den Standort eines Endlagers verdeutlicht. Die Ausdeutung des ungebräuchlichen Begriffs und die Akzentuierung der regulatorischen Bedeutung als ein Element der Konfliktlösung schließen sich an. ULRICH SMEDDINCK greift im Weiteren die Entwicklung des regionalen „Raumes“ und die Erarbeitung von Konzepten der Regionalentwicklung als eine Möglichkeit kooperativer Gerechtigkeit sowie die unterbelichtete Betrachtung von Emotionen als einen Faktor der Konfliktgemengelage heraus, auf die die Standortvereinbarung reagieren kann. Erste Überlegungen zur gesetzlichen Ausgestaltung der Standortvereinbarung und zur Verallgemeinerbarkeit des Instruments runden den Beitrag ab.

LUCIA SCHARPF beschäftigt sich mit den Regelungen des deutschen Rechts sowie Grundlagen von Ausgleichsansprüchen für endlagerbedingte Belastungen. Sie lassen sich in zwei Kategorien einteilen: Zum einen die allgemeinen Regelungen über Schadensersatz und Nachteilsausgleich im Zusammenhang mit Infrastrukturanlagen. Zum anderen die endlagerspezifische Regelung im Standortauswahlgesetz (StandAG); sie sieht den Abschluss einer Standortvereinbarung vor. Der Beitrag illustriert, für welche endlagerbedingten Belastungen die allgemeinen Regelungen Abhilfe schaffen können. Daneben untersucht sie, ob die Standortvereinbarung Lösungsmöglich-

keiten für ein Problem eröffnet, das von den allgemeinen Regelungen nicht erfasst ist: finanzielle Nachteile für Gewerbetreibende am Endlagerstandort, die beispielsweise durch Umsatzausfälle oder Betriebsschließungen entstehen.

KONRAD OTT stellt Kompensationsansprüche in den Mittelpunkt und analysiert diese aus der Perspektive der Diskursethik mit dem Ziel, sie für die transdisziplinäre Forschung (mit Bürger:innen bzw. Praxispartner:innen) und für den öffentlichen Diskurs anschlussfähig zu machen. Er untersucht zunächst Kompensationsansprüche unter verschiedenen Aspekten: als die Forderung von Personen, denen zufolge a) ihnen oder anderen Personen b) aus verschiedenen Gründen c) eine Kompensation in einer bestimmten Höhe für d) eine Belastung zusteht. Als Basis für eine Debatte über Kompensationen klärt er anschließend die Rahmung von Kompensationen anhand der paradigmatischen Fälle der Wiedergutmachung, des Schadenersatzes und des Lastenausgleichs. Danach werden weitere Aspekte wie die Höhe der Kompensationen und Konkretisierung der Belastungen betrachtet. Für die transdisziplinäre Weiterentwicklung werden idealtypische Modelle von Kompensationen dargestellt und schließlich Ergebnisse von Bürgergesprächen zusammengefasst, die einen ersten Schritt der diskursethisch fundierten, transdisziplinären Erprobung darstellen.

Welches Konzept von Kompensationen ist aus ethischer Sicht für die Standortvereinbarung angemessen? Anhand einer Abgrenzung des Begriffs zeigt ROSA SIERRA, dass Kompensationen immer ein negatives Element, z. B. eine Belastung, voraussetzen und sich somit von Anreizen unterscheiden. Der Unterschied zum Schadenersatz ist hingegen nicht eindeutig und eine Abgrenzung dazu betrifft nicht die Begriffe, sondern die Gegenstände. Die Betrachtung von Vereinbarungen bzw. Verhandlungen mit (potentiellen) Endlagerstandorten ergibt, dass ihr Gegenstand nicht immer der Ausgleich von Belastungen, sondern auch die Anerkennung des Beitrags zur Problemlösung sowie die Hilfe bei der Umsetzung einer Zukunftsperspektive ist. Die Praxis der Kompensationen von Infrastrukturprojekten umfasst zudem sowohl monetäre als auch nicht monetäre Leistungen, die verschiedenen Zielen dienen können, u. a. die Förderung der Regionalentwicklung oder der Akzeptanz von und der nachhaltigen Beziehung zum Endlager. Der Beitrag bilanziert, dass eine Förderung der Regionalentwicklung zum Zweck des Lastenausgleichs in der Region ein ethisch angemessenes Konzept von Kompensation darstellt, weil es auf dem Prinzip der gerechten Verteilung von Lasten gründet. Das Konzept empfiehlt sich umso mehr, wenn die subjektive Risikowahrnehmung zu diesen Lasten gezählt wird.

Die sozio-ökonomische Potenzialanalyse wird von LUCAS SCHWARZ als ein Vehikel konturiert, um Kompensationsmaßnahmen sinnvoll einzusetzen. Sie dient nach dem Standortauswahlgesetz als Grundlage für die Arbeit an den Konzepten zur Regionalentwicklung und ist damit ein wichtiges Element in der Vorbereitung der Standortvereinbarung. Es ist eine umfassendere Betrachtung des Raumes erforderlich, um zufriedenstellende Kompensationen zu ermöglichen. Daher wird die sogenannte ‚raumverträgliche Potenzialanalyse‘ vorgeschlagen, die sich auf ökonomische, ökologische und gesellschaftliche Aspekte stützt. Es wird auf Basis vergleichbarer wissenschaftlicher Vorarbeiten erörtert, welche konkreten Faktoren in die Analyse einbezogen werden können und welche zeitliche Variabilität zu berücksichtigen ist. Es erscheint notwendig, ein robustes Werkzeug für den sinnvollen Einsatz von Kompensationen zu entwickeln sowie bürgerliche Mitsprachemechanismen zu etablieren, um eine langfristige Robustheit der Kompensationsmaßnahmen sicherzustellen.

Es sind die Regionalkonferenzen, die Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung erarbeiten, die Grundlage und Gegenstand der letztendlichen Standortvereinbarung bilden. Diejenigen, die vom künftigen Endlagerstandort besonders betroffen sind, erhalten die Möglichkeit, Entwicklungsperspektiven und Maßnahmen zur Umsetzung zu formulieren. Natürlich können sozio-ökonomische Traditionen einfach fortgeschrieben werden. Allerdings können auch Ansätze und Methoden genutzt werden, neue Perspektiven zu entwickeln. CARSTEN HUTT stellt das Solution Lab als ein mögliches Format vor, neue Ideen zu generieren und so neue Entwicklungspotentiale zu erschließen. Nach Informationen über die Auswahl der Teilnehmer:innen erläutert er den Ablauf eines Solution Lab und verdeutlicht Organisation und Methode. Die exemplarische Darstellung der Ergebnisse hilft, den möglichen Ertrag von Solution Labs im Standortauswahlverfahren für ein Endlager abzuschätzen.

Was in Deutschland noch in der Zukunft liegt, ist in der Schweiz schon Gegenwart: Nachdem eine Standortregion für ein Endlager bestimmt worden ist, wird auch über einen finanziellen Ausgleich verhandelt. STEFAN JORDI bietet einen Überblick über Abgeltungen beim geologischen Tiefenlager in der Schweiz. Nach einer Einführung in die dortigen Verhältnisse geht er vertiefend auf Abgeltungen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines Endlagers für schwach- und mittlerradioaktive sowie hochradioaktive Abfälle ein, bestimmt das Verständnis von Kompensationen in der Schweiz und berichtet über Verhandlungen über die vertragliche Regelung der Abgeltungen. Abgeltungen sind diejenige Form von Entschädigungen, die rein aus der Tatsache heraus entrichtet werden sollen, dass eine Standortregion eine Leistung für die Erfüllung einer gesellschaftlichen Aufgabe erbringt. Abschließende Empfehlungen, die die Erfahrung auch in anderen Ländern berücksichtigen, bieten die Chance aus einschlägigen, praktischen Erfahrungen zu lernen.

Literaturverzeichnis

AKEnd-Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte Empfehlungen des AkEnd, Köln: ohne Verlag.

ARL-Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2023) AK „Endlagersuche für radioaktiven Abfall in Deutschland – Zur Rolle von Raumplanung und Raumentwicklung“, <https://www.arl-net.de/de/projekte/ak-endlagersuche-f%C3%BCr-radioaktiven-abfall-deutschland-zur-rolle-von-raumplanung-und> (zuletzt abgerufen am 03.04.2024).

BASE (2023): Ein Endlager für hochradioaktive Abfälle – generationenübergreifende Sicherheit: Stellungnahme zur ersten zeitlichen Betrachtung des Standortauswahlverfahrens der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH, Berlin: ohne Verlag, file:///C:/Users/am0114/Downloads/20230223_BASE_Stellungnahme_Zeitablaufe_BGE-Bericht.pdf%3bjsessionid=5874DA2031844AE8F1B884A9A55DA889-1.pdf (zuletzt abgerufen am 22.11.2023).

BGE (2022): Zeitliche Betrachtung des Standortauswahlverfahrens aus Sicht der BGE – Rahmen-terminplanung für Schritt 2 der Phase I bis zum Vorschlag der Standortregionen und zeitliche Abschätzung für Phase II und III, Peine: ohne Verlag, https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Standortsuche/Wesentliche_Unterlagen/05_-_Meilensteine/Zeitliche_Betrachtung_des_

Standortauswahlverfahrens_2022/20221216_Zeitliche_Betrachtung_StandAW-48_barrierefrei.pdf (zuletzt abgerufen am 22.11.2023).

Bonev, Petyo; Emmenegger, Rony; Forero, Laura; Ganev, Kaloyan; Simenova-Ganeva, Ralitsa; Söderberg, Magnus (2022): Nuclear waste in my backyard – social acceptance and economic incentives, University of St. Gallen, Discussion Paper no. 2022–15.

Bornemann, Basil; Haus, Michael (2019): Politische Beteiligung im Kontext post-liberaler Demokratie – Konzept und Kriterien governancialisierter Partizipationspraxis, in: Kluth, Winfried; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale: Universitätsverlag, S. 25–57.

Davodeau, Étienne (2023): Das Recht der Erde – Eine Erzählung über den Boden, der uns trägt, Hamburg: Carlsen.

Di Nucci, Maria Rosaria (2016): NIMBY oder IMBY – Akzeptanz, Freiwilligkeit und Kompensationen in der Standortsuche für ein Endlager, in: Brunnengräber, Achim (Hrsg.), Problemfälle Endlager – Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll, Baden-Baden: Nomos, S. 119–143.

Durner Wolfgang (2011): Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 354–363.

Emanuel, Florian (2021): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Suche nach einem Endlager für hochradioaktiven Abfall (HAW) – Ein internationaler (Rechts-)Vergleich zwischen Deutschland, Kanada, Schweiz und Finnland, Baden-Baden: Nomos.

Endlager-Kommission (2016): Verantwortung für die Zukunft – Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes, Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Berlin: ohne Verlag, K-Drs. 268.

Hassel, Thomas (2024): Wie kann „Gutes Gelingen“ gelingen? Das Lernen von anderen als Wegbereiter für Akzeptanz einer Standortentscheidung für ein nationales Endlager für hochaktive wärmeentwickelnde Abfälle, in: Smeddinck, Ulrich; Berg, Margarita (Hrsg.), Ein Querschnitt durch die Forschung im transdisziplinären Arbeitspaket DIPRO – Inhalte und Reflektionen, TRANSENS-Bericht Nr. 12, Karlsruhe, Kiel: Selbstverlag, S. 34–38.

Heintel, Martin (2018): Regionalentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover: ohne Verlag, S. 2007–2016.

Timo Hohmuth (2015): Bürgerwindparkausweisung im F-Plan? Zur Frage der Zulässigkeit einer Ausweisung von Bürgerwindparks im Rahmen der Flächennutzungsplanung, Berlin: BWV.

Ipsen, Detlev (2006): Bürgerbeteiligung und Regionalentwicklung am Standort für ein atomares Endlager, in: Hocke, Peter; Grunwald, Armin (Hrsg.), Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung, Berlin: edition sigma, S. 105–118.

Kelly, Ryan; Mbah, Melanie (2024): Regionale Energiewende-Governance zur Co-Transformation zukunftsfähiger Energieinfrastrukturen als Daseinsvorsorge im ländlichen Raum, Raumforschung und Raumordnung (RuR), S. 1–16.

Kluth, Winfried (2019): Der Beitrag der Infrastrukturgenossenschaften für eine nachhaltige Bürgerpartizipation, in: Kluth, Winfried; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Bürgerpartizipation – neu gedacht, Halle an der Saale: Universitätsverlag, S. 135–147.

König, Wolfram (2023): „Esmussdarumgehen, Entscheidungsprozesse zu straffen“, Braunschweiger Zeitung v. 6.11.2023, <https://www.base.bund.de/SharedDocs/Interviews/BfE/DE/2023-11-03-koenig-braunschweiger-zeitung.html> (zuletzt abgerufen am 22.11.2023).

Krütli, Pius (2010): Radioactive Waste-Management – Justice and Decision-Making Processes in repository siting, Zürich: ohne Verlag.

Kühn, Christian; Dolle, Andreas (2024): Bundesamts-Chef: Bald bis zu acht mögliche Endlager-Standorte – Interview mit Christian Kühn, Braunschweiger Zeitung v. 23.2.2024, S. THEMEN DES TAGES.

ollk, mata: Ex-Botschafter verhandelt mit den Atommüll-Gemeinden, Echo der Zeit v. 26.06.2023, <https://www.srf.ch/news/schweiz/lagerung-von-nuklearabfaellen-ex-botschafter-verhandelt-mit-den-atommuell-gemeinden> (zuletzt abgerufen am 22.11.2023).

oN-ohne Namen (2024): Ausgleichszahlungen – Gedankensplitter aus der Kleingruppenarbeit, in: Müller, Monika C. (Hrsg.), Die Suche nach einem Lager für hochradioaktive Abfälle – In der Schweiz und in Deutschland, Loccumer Protokolle Band 26/2022, Rehburg-Loccum: Selbstverlag, S. 99–100.

Oppen, Asta von; Smeddinck, Ulrich (2024): Über Geld spricht man nicht. Doch! Aber wann und wie? – Ein Beitrag aus Sicht einer Bürgerin und eines Wissenschaftlers, in: Müller, Monika C. (Hrsg.), Die Suche nach einem Lager für hochradioaktive Abfälle – In der Schweiz und in Deutschland, Loccumer Protokolle Band 26/2022, Rehburg-Loccum: Selbstverlag, S. 65–74.

Ott, Konrad; Riemann, Moritz (2018): „Volenti non fiat iniuriam“ – Freiwilligkeit und Bereitschaft bei der Übernahme von Standortverantwortung in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei Kompensationen für ein Endlager, Berlin: BWV, S. 41–57.

Röhlig, Klaus-Jürgen (2023): Zum Zeitplan des Standortauswahlverfahren für die Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle in Deutschland, Internationale Zeitschrift für Kernenergie (atw) 4/2023, S. 52–61.

Scharpf, Lucia; Hassel, Thomas; Sierra, Rosa (im Erscheinen): (Finanzieller) Ausgleich für ein Endlager, TRANSENS-Bericht.

SDA (2024): Verhandlungen zu Abgeltungen starten im Herbst, Tages-Anzeiger v. 29.5.2024.

Sennett, Richard (2012): Zusammenarbeit – Was unsere Gesellschaft zusammenhält, Berlin: Hanser.

Smeddinck, Ulrich (2017): Die Fortentwicklung des StandAG – Novellierungen, Beispiele, Reflektionen, Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP), S. 195–205.

Smeddinck, Ulrich (2018): „Freiwilligkeit“ bei der Realisierung eines Endlagers für Atommüll – zu Kompensationen ohne Beeinträchtigung konkreter Rechtspositionen, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei Kompensationen für ein Endlager, Berlin: BWV, S. 58–102.

Smeddinck, Ulrich; Eckhardt, Anne; Kuppler, Sophie (2022): Toward a repository for high-level radioactive waste – Perspectives and approaches, Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis (TATuP) 3/2022, S. 11–17.

Steinberg, Rudolf (2011): Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 340–350.

Themann, Dörte, Thomas Hassel, Fabian Präger, Moritz Riemann, Ulrich Smeddinck (2021): Zur Besetzung der DIPRO-Begleitgruppe im TAP DIPRO, in: Ulrich Smeddinck (Hrsg.), Transdisziplinäre Entsorgungsforschung am Start – Basis-Texte zum transdisziplinären Arbeitspaket „DIPRO – Dialoge und Prozessgestaltung in Wechselwirkung von Recht, Gerechtigkeit und Governance“, TRANSENS-Bericht Nr. 2, Karlsruhe: Selbstverlag, S. 21–24.

Weisensee Claudius (2018): Ein Belastungsausgleich für das „Atomdreieck“ – Das Gesetz über die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei Kompensationen für ein Endlager, Berlin: BWV, S. 101–124.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2023): Zu den Verhandlungen über „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ im Zusammenhang mit der Endlagersuche radioaktiver Abfälle in der Schweiz, Ausarbeitung v. 30.05.2023, WD 8–3000–016/23, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/957622/1d8a0e01bb34f36b2471ccbe25b811ea/WD-8-016-23-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 03.04.2024).

Wollenteit, Ulrich (2018): Das neue Standortauswahlgesetz – Ziele, Prinzipien, Akteure und neue Beteiligungsformate, Natur und Recht (NuR), S. 668–675.

Die Standortvereinbarung

Raumentwicklung, kooperative Gerechtigkeit und Emotionen –
Die singuläre Infrastruktur eines Endlagers für hochradioaktive
Abfälle als Anlass für Kompensationen

| | |
|---|----|
| A. Regelungszusammenhang und Abgrenzung zur Standortentscheidung..... | 20 |
| B. Begriff und Stellenwert der Standortvereinbarung..... | 23 |
| C. Wider den Gießkannen-Effekt: Förderung der Regionalentwicklung..... | 26 |
| D. Partizipative Governance – Kooperative Gerechtigkeit?..... | 29 |
| E. Was wird eigentlich kompensiert? Über Belastungen und Emotionen..... | 33 |
| F. Zu wenig offensiv? Zur Änderung der gesetzlichen Ausgestaltung..... | 39 |
| G. Fazit und Ausblick – Verallgemeinerbarkeit des Instruments?..... | 41 |
| H. Literaturverzeichnis..... | 42 |

Die Standortvereinbarung ist nicht die Standortentscheidung für den Ort, wo das Endlager für hochradioaktiven Abfall realisiert wird. Diese Entscheidung wird vom Bundestag und Bundesrat per Gesetz getroffen. Bei der Standortvereinbarung geht es ergänzend um einen (finanziellen) Ausgleich für die Ansiedelung des Endlagers in einer Standortgemeinde bzw. -region. Dabei wird unterstellt (AkEnd 2002: 224), dass ein solch ungewöhnliches Projekt zu Belastungen führt, die eine Kompensation nahelegen. Allerdings geht es nicht um klassische Formen der Restitution wie Schadensersatz, Schmerzensgeld oder Entschädigung, die auf Eingriffe und Schäden in geschützte Rechte reagieren.¹ Da die Standortvereinbarung eine Innovation darstellt, wirft ihre knappe und wenig deutliche Erwähnung in § 10 Absatz 4 Satz 3 Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG)² viele Fragen auf: Wer schließt die Vereinbarung ab? Was ist Gegenstand der Vereinbarung? Welchen rechtlichen Stellenwert hat sie? Was bedeutet die Standortvereinbarung? Die Klärung steht erst am Anfang (vgl. immerhin AkEnd 2002: 217 ff.; Endlager-Kommission 2016: 46; Emanuel 2021: 474 ff.). Vor allem an die letzte Frage soll hier angeknüpft werden. Es gilt, das Instrument auch in seinem regulatorischen Stellenwert bezogen auf eine bestimmte, mutmaßlich konfliktbehaftete Situation einzuordnen und zu würdigen. So soll vermieden werden, dass Potentiale der Standortvereinbarung nicht erkannt werden und ungenutzt bleiben.

Zur Einführung ins Thema wird der Regelungszusammenhang und die Abgrenzung zur Standortentscheidung verdeutlicht (A.), bevor Regelungsgehalt und Stellenwert der Standortvereinbarung bestimmt werden (B.). Sodann wird die Verknüpfung der Regionalentwicklung mit der vorangehenden sozioökonomischen Potentialanalyse gewürdigt (C.). Im Weiteren wird danach gefragt, inwieweit die Regionalkonferenzen als Rahmen für Vorarbeiten für die Standortvereinbarung eine Form partizipativer Governance darstellen mit dem Potential, Gerechtigkeit kooperativ herzustellen und zu erleben (D.). Daran schließt die Frage an, was eigentlich genau kompensiert wird? Auf was soll reagiert werden? Und ist bei der Standortvereinbarung über die Bereitstellung von Finanzmitteln hinaus zu denken (E.)? Schließlich werden Fragen der rechtlichen Ausgestaltung durch Gesetz mit Blick auf die Standortvereinbarung aufgegriffen (F.). Der Beitrag endet mit Fazit und Ausblick auf eine mögliche Verallgemeinerbarkeit der Standortvereinbarung (G.).

A. Regelungszusammenhang und Abgrenzung zur Standortentscheidung

Das Standortauswahlgesetz gilt als Neustart in den Bemühungen, ein Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland zu realisieren (Smeddinck 2014). Nach § 1 Absatz 2 Satz 1 soll mit dem Standortauswahlverfahren in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren für die im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Absatz 3 Satz 1 des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz

1 Vgl. den Beitrag von Scharpf in diesem Band.

2 Vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88).

gegen ihre Gefahren (Atomgesetz)³ in der Bundesrepublik Deutschland ermittelt werden (Wol-
lenteit 2018; Smeddinck 2017). Das Verfahren gliedert sich in drei Bearbeitungsphasen. Mithilfe
von vorgegebenen und zu entwickelnden Kriterien wird die Gesamtfläche der Bundesrepublik
schrittweise auf eine kleinere Auswahl besonders gut geeigneter und intensiver zu erkundender
möglicher Standorte eingegrenzt. Kennzeichnend für das Regelungsdesign ist eine stark ausge-
prägte, das Verfahren begleitende Öffentlichkeitsbeteiligung in innovativen Formaten (Peters
2020: 102 f.; Smeddinck 2019 a). Zuletzt hat die Fachkonferenz Teilgebiete nach § 9 StandAG
den Zwischenbericht des Vorhabenträgers nach § 13 Absatz 2 erörtert. Konkret wird der aktuelle
Stand so zusammengefasst:

*Die BGE hat den ersten Schritt in Phase I mit der Veröffentlichung des Teilgebieteberichts durch-
geführt. Der Teilgebietebericht wurde von 2020 bis 2021 in der vom BASE durchgeführten Fach-
konferenz Teilgebiete öffentlich beraten, und die Ergebnisse der Konferenz wurden im September
2022 an die BGE übergeben. Die Ergebnisse der Konferenz sind auf der Informationsplattform
nach § 6 StandAG dokumentiert. Damit ist der Schritt 1 in Phase I abgeschlossen. Die weiße
Landkarte wurde auf ca. 54 % des Bundesgebietes reduziert. Als Nachfolger der Fachkonferenz
Teilgebiete findet zur Öffentlichkeitsbeteiligung das Forum Endlagersuche jährlich selbstorgani-
siert statt.⁴*

Im Weiteren ist unter (erneuter) Zuhilfenahme der Auswahlkriterien die Fläche einzugrenzen, ja
auf wenige mögliche Standorte herunterzubrechen. In jeder nach § 14 Absatz 2 zur übertägigen
Erkundung vorgeschlagenen Standortregion richtet das Bundesamt für die Sicherheit der nuk-
learen Entsorgung (BASE) eine Regionalkonferenz ein. Diese besteht jeweils aus einer Vollver-
sammlung und einem Vertretungskreis. Die Regionalkonferenz gibt sich eine Geschäftsordnung;
darin sind insbesondere Regelungen zu einer Anhörung der Vollversammlung festzulegen (§ 10
Absatz 1).

Die Vollversammlung selbst besteht aus Personen, die in den kommunalen Gebietskörperschaf-
ten der jeweiligen Standortregion oder unmittelbar angrenzenden kommunalen Gebietskör-
perschaften nach dem Bundesmeldegesetz⁵ angemeldet sind und das 16. Lebensjahr vollendet
haben (vgl. Absatz 2 Satz 1). Der Vertretungskreis wiederum besteht zu je einem Drittel aus Bür-
gerinnen und Bürgern der Vollversammlung, Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften
der Standortregion sowie Vertretern gesellschaftlicher Gruppen. Er soll die Anzahl von 30 Teil-
nehmern nicht überschreiten. Die Teilnehmer werden von der Vollversammlung in den Vertre-
terkreis gewählt. Sie werden für einen Zeitraum von drei Jahren berufen und können zweimal
wiedergewählt werden. Der Vertretungskreis nimmt die Aufgaben der Regionalkonferenz nach
den Absätzen 4 und 5 wahr (vgl. Absatz 3).

Ganz generell liegt die Hauptaufgabe der Regionalkonferenzen darin, das Standortauswahlver-
fahren zu begleiten und vor dem Erörterungstermin nach § 7 zu den Vorschlägen für die übertä-
gig zu erkundenden Standortregionen (§ 14 Absatz 2), für die untertägig zu erkundenden Stand-

3 Vom 15. Juli 1985 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2153).

4 BMUV 2023.

5 Vom 3. Mai 2013 (BGBl. I S. 1084), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606).

orte (§ 16 Absatz 3) und den Standortvorschlag für ein Endlager (§ 18 Absatz 3) Stellung zu nehmen (vgl. Absatz 4 Satz 1). Jede Regionalkonferenz kann innerhalb einer angemessenen Frist, die sechs Monate nicht überschreiten darf, einen Nachprüfauftrag an das BASE richten, wenn sie einen Mangel in den Vorschlägen des Vorhabenträgers an den genannten Vorschlägen rügt (vgl. Absatz 5 Satz 1) (eingehend: Smeddinck 2019 a: 163). Darüber hinaus erhalten die Regionalkonferenzen bezogen auf diesen Untersuchungszusammenhang die Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung der sozioökonomischen Potenzialanalysen, die die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) in den Standortregionen nach § 16 Absatz 1 Satz 3 durchführt.⁶ Und sie erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung und sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen (vgl. § 10 Absatz 4 Satz 2 und 3).

Zur Entscheidung über den Standort für ein Endlager legt nach § 20 Absatz 1 StandAG die Bundesregierung den Standortvorschlag dem Bundestag und dem Bundesrat in Form eines Gesetzentwurfs vor. Zu den von der Bundesregierung ergänzend vorzulegenden, für die Bewertung des Standortes erforderlichen Unterlagen gehören insbesondere ein zusammenfassender Bericht über die Ergebnisse des Standortauswahlverfahrens und die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens einschließlich der Beratungsergebnisse des Nationalen Begleitgremiums (NBG) (eingehend Wollenteit 2024: Rz. 4 f.). Über die Annahme des Standortvorschlags wird durch Bundesgesetz entschieden (Absatz 2). Zentrale Wirkung der Standortentscheidung ist, dass sie für das anschließende Genehmigungsverfahren nach § 9b Absatz 1a Atomgesetz für die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers verbindlich ist. Auf der Grundlage dieser Entscheidung ist die Eignung des Vorhabens im Genehmigungsverfahren vollumfänglich zu prüfen (Absatz 3). Auf die gesonderte Prüfung der Raumverträglichkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen im Sinne von § 1 Raumordnungsverordnung⁷ (Raumordnungsverfahren) wird im Anschluss an die vielfältigen und aufwendigen Prüfungen im Standortauswahlverfahren verzichtet (Absatz 4).

Die Standortauswahlentscheidung steht am Ende einer Reihe von gesetzlichen Entscheidungen, die das Standortauswahlverfahren kennzeichnen und den jeweiligen Entscheidungen ein Maximum an Legitimation sichern sollen (vgl. König 2012: 237 f., nüchterner: Kürschner 2020: 183). Es sind Entscheidungen, die vermittelt durch die parlamentarische Repräsentation der Wählerinnen und Wähler im Verfassungssystem der Bundesrepublik als besonders demokratisch gelten (Kirchhof 2024). Demgegenüber wird ergänzend dazu die Standortvereinbarung zwar im zeitlich-inhaltlichen Zusammenhang geschlossen. Formell im Abschluss, aber vor allem in der praktischen Bedeutung und Wirkung ist sie der Standortentscheidung nachgelagert. Inhaltlich umfasst sie als Hauptgegenstand (finanzielle) Kompensationen für „Belastungen“, die der Standortgemeinde bzw. der Standortregion durch ein Endlager entstehen (Endlager-Kommission 2016: 46; von Ausgleichsmöglichkeiten für mögliche individuelle Belastungen spricht der AkEnd 2002: 220 f.).

6 Vgl. den Beitrag von Schwarz in diesem Band.

7 Vom 13. Dezember 1990 (BGBl. I S. 2766), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88).

B. Begriff und Stellenwert der Standortvereinbarung

Die Darstellung orientiert sich zunächst kursorisch an den juristischen Auslegungsregeln (vgl. Reimer 2020: 138 ff.; Smeddinck 2013: 5 ff.).

Auffällig ist, dass im Gesetzestext nicht der Begriff Vertrag verwendet wurde. Das verweist einerseits auf die Besonderheit des Anlasses, für den es kaum ein Beispiel gibt. Dafür einen anderen, im rechtlichen Kontext eher ungebräuchlichen Begriff zu wählen, unterstreicht die Eigenartigkeit des Kontextes und des Einsatzgebietes. Andererseits signalisiert der Begriff Standortvereinbarung auch Offenheit für die weitere Konkretisierung. Dafür könnte sprechen, dass der Gesetzgeber selbst es bei der Verabschiedung des Gesetzes nicht besser wusste. Synonyme für die Vereinbarung sind z. B. Gentleman's agreement, Deal, Abrede, Absprache, Abmachung, Übereinkunft, Vertrag, Kontrakt, Pakt, Übereinkommen, Abkommen, Verabredung, Einigung, Handel.⁸ Jedes Synonym ruft je eigene Assoziationen und Bilder auf und bereichert den Möglichkeitsraum denkbarer Ausgestaltung und Akzentuierung. Typisch ist für alle evozierten Situationen, dass ein Spielraum zum Verhandeln eröffnet wird.⁹

Der größere Regelungszusammenhang wurde bereits oben unter A. beschrieben. Hier soll zum einen noch einmal enger und zum anderen weiter auf eine andere rechtliche Kontextstruktur geschaut werden. Der eine Satz, in der die Standortvereinbarung auftaucht in § 10 Absatz 4 Satz 3, lautet eben: Die Regionalkonferenzen erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung und sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen. Insofern ist von einer inhaltlichen Kopplung auszugehen.¹⁰

In nochmals erweiterter Perspektive ist im Sinne der Einheit der Rechtsordnung nach Standortvereinbarungen außerhalb des StandAG zu fragen. Die wenigen Beispiele wie z. B. die Standortvereinbarung der BASF für den Unternehmensstandort Ludwigshafen mit Festlegungen über die personellen und sozialen Regelungen sowie zur wirtschaftlichen Zukunft des weltweit tätigen Unternehmens sind allerdings anders gelagert, sodass sich daraus nicht ohne weiteres ein Nutzen ziehen lässt (vgl. Kolp 2022; Lilge 2020; Dpa, Ini 2019; Veit 1997).

In der Gesetzesbegründung taucht die Standortvereinbarung noch nicht auf (vgl. BT-Drs. 18/11398). Für die Ausgestaltung des Standortauswahlgesetzes im Zuge der Novellierung spielt allerdings die Evaluierung des Gesetzes von 2013 durch die sog. Endlager-Kommission in den Jahren 2014–2016 und die daraus hergeleiteten Empfehlungen eine wichtige Rolle. Im Abschlussbericht der Endlager-Kommission findet sich bezogen auf die Standortvereinbarung die folgende knappe Einordnung:

8 Duden-Online, Synonyme zu Vereinbarung.

9 Im Rahmen des Workshops D „(Finanzieller) Ausgleich für ein Endlager“ des transdisziplinären Verbundprojekts „DIPRO-Dialoge und Prozessgestaltung an der Schnittstelle von Recht, Gerechtigkeit und Governance“ als Teil des BMU-geförderten Clusters „TRANSENS-Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland“ am 8. und 9. Mai 2022 in Karlsruhe haben teilnehmende Bürger:innen hervorgehoben, dass ein Vorteil der vertraglichen Lösung sein könnte, dass es hier leichter fällt, auf den Nachweis eines evidenten, bezifferten Schadens und ein Kausalitätserfordernis zu verzichten.

10 Vgl. dazu unten unter C.

Gemeinsame Entwicklung von Zukunftsperspektiven für die betroffene Region: Die letztlich von der Standortentscheidung betroffenen Menschen erwarten zu Recht einen möglichst transparenten Prozess, in dem auch die gemeinsame Erarbeitung von Zukunftsperspektiven für ihre Region eine wesentliche Rolle spielt. Dazu gehört insbesondere die Frage nach der Ausgestaltung regionaler Entwicklungspotenziale. Dies muss frühzeitig, transparent und im Dialog mit allen beteiligten Akteuren erfolgen, um der Standortregion einen langfristigen Ausgleich zu bieten und diese nicht zu benachteiligen. Hierzu empfehlen wir die partizipative Erarbeitung einer Standortvereinbarung (Endlager-Kommission 2016 S. 41).

Die knappe Erwähnung im StandAG könnte darauf hindeuten, dass der Gesetzgeber den Bezug zum Verständnis der Endlager-Kommission für selbstverständlich gehalten hat. Die Formulierung im seinerzeitigen § 4 Absatz 5 StandAG 2013 sah ja gerade eine enge Kopplung zwischen den Empfehlungen der Endlager-Kommission und dem Beschluss des Bundestages vor (Smeddinck, Willmann 2014). Umgekehrt ließe sich auch sagen, der Gesetzgeber könnte bewusst auf eine eindeutige Bezugnahme in der Gesetzesbegründung verzichtet haben, um einen Gestaltungsspielraum zu eröffnen. Insofern sind die Überlegungen spekulativ. Zeitlich noch weiter zurück liegen Überlegungen des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) im Jahr 2002:

Auf Grund des engen Bezuges zwischen den sozialwissenschaftlichen, insbesondere den sozio-ökonomischen Kriterien und der Entwicklung einer regionalen Zukunftsperspektive schlägt der AkEnd vor, dass die Aspekte, die sich auf die Standortsuche beziehen, und diejenigen, die sich auf die Regionalentwicklung beziehen, gleichzeitig im Bürgerforum diskutiert werden (Ipsen 2006: 114).

Die Verknüpfung von Bürgerbeteiligung und Regionalentwicklung zielt darauf, das Verhältnis von Vorhabenträger und Kontrollbehörde zu öffnen und zu erweitern und gesellschaftliche Aspekte in das Verfahren zur Suche eines geeigneten Endlagerstandortes einzubringen (Ipsen, 2006: 117; dem gleichen Zweck dient auch das Nationale Begleitgremium (NBG) nach § 8 StandAG: vgl. Smeddinck 2019 b).

Die Vorstellungen von Endlager-Kommission und AkEnd, die ja gerade nicht an der Regelungswirkung des Standortauswahlgesetzes als formellem Parlamentsgesetz teilhaben, sind für die Abarbeitung des StandAG nicht strikt verbindlich in Stein gemeißelt (einordnend: Reimer 2020: Rz. 354). Die Leitlinie für die Akteure des Standortauswahlverfahrens, sich gem. § 1 Absatz 2 Satz 1 stets auch selbsthinterfragend und lernend in der Anwendung der Vorschriften zu verhalten, eröffnet die Möglichkeit auf Veränderungen zu reagieren und neue Einsichten einfließen zu lassen (Sträter 2021: 147, Maturana 2022; vgl. auch Markus 2023: 666).

Worauf zielt § 10 Absatz 4 Satz 3 insgesamt? Was ist der Zweck hinter der Norm? Hier gilt es, über den (vordergründigen) Normvollzug dem Wortlaut nach hinausgreifend nach dem „Zweck-Konzept“ des Standortauswahlgesetzes zu fragen. Hier ist zu allererst und nochmals § 1 Absatz 2 Satz 1 zu nennen: Mit dem Standortauswahlverfahren soll in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren für die im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage

zur Endlagerung nach § 9a Absatz 3 Satz 1 des Atomgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland ermittelt werden. Dieses Ziel soll tatsächlich realisiert werden, da mindestens aus Gründen der Gefahrenabwehr ein Bedarf an der gesicherten Unterbringung des in Deutschland entstandenen Atommülls besteht. Außerdem wird in § 1 Absatz 2 Satz 3 betont, dass zum Standortauswahlverfahren auch die Vermeidung unzumutbarer Lasten und Verpflichtungen für zukünftige Generationen gehört (vgl. Asendorpf 2023). In der Umsetzung erscheint die Förderung der Regionalentwicklung als eine geeignete Option, Lasten zu verringern. Die Formulierung schließt aber andere Aktivitäten zur Vermeidung unzumutbarer Lasten und Verpflichtungen nicht aus.

Die Standortvereinbarung steht inhaltlich aber auch im Zusammenhang mit den Grundsätzen der Öffentlichkeitbeteiligung nach § 5 StandAG. Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann (Grunwald 2005; Bechthold 2021). Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen (Absatz 1). Die Zielsetzung stellt auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens ab (eingehend: Smeddinck [i. E.]; Elias 1990: 389; Grunwald 2022: 16). Bezogen auf die Gemeinde bzw. die Region des Endlagerstandortes ist die Maßgabe verzwickelt, da der breite Konsens von denen, die betroffen sind, nicht in gleicher Weise zu erwarten ist bzw. erwartet werden kann. Die Formulierung des Satzes, dass der breite gesellschaftliche Konsens zu einer Tolerierung der gefundenen Lösung beitragen könnte, erscheint kurzschlüssig oder zumindest doch verkürzt. Dass die Tolerierung durch Mitgestaltung beeinflusst werden kann, leuchtet dagegen ein. Die Erarbeitung von Konzepten zur Förderung der Regionalentwicklung ist eine spezielle Möglichkeit der Mitgestaltung.¹¹ Konsens und Toleranz für die gefundene Lösung zu fördern, damit die Lösung – die gefundene Standortentscheidung – realisiert werden kann, ist der Zweck hinter § 10 Absatz 4 Satz 3.

Die Standortvereinbarung hat unterhalb der implementationserleichternden Zwecksetzung die ganz konkrete Wirkung, dass eine Ordnung aus Verantwortlichen, Berechtigten und Verpflichteten geschaffen wird bzw. geschaffen werden muss, die die Vereinbarungsinhalte erfüllen oder ihre Durchsetzungsmöglichkeiten ausschöpfen. Es entsteht eine Gemeinschaft der Beteiligten im engeren und weiteren Sinne (vgl. Struck 2011: 181), die den ebenfalls gemeinschaftsstiftenden Produktionsprozess der Standortvereinbarung fortsetzt bzw. fortsetzen wird.¹² Die konkrete inhaltliche Ausgestaltung (vgl. bisher am konkretesten Endlager-Kommission 2016: 46) wie eine mögliche Organisationsstruktur, aber auch die regulatorische Umsetzung sind noch völlig offen.

Neben der inhaltlichen Ausdeutung regt die Singularität des Projekts und der „historischen“ Situation dazu an, auch die Figur der Vereinbarung bzw. des Vertrages zu reflektieren, um den Stellenwert der Rechtsfigur im Kontext des Geschehens besser zu verstehen. Verträge und Vereinbarungen regeln typischerweise Rechtsbeziehungen unter Gleichen. Der Einzelne kann als freies und gleiches Mitglied einer einheitlichen Gesellschaft seine Sozialbeziehungen selbstverantwortlich und frei gestalten (Rehbinder 2014: Rz. 70). Für den Idealfall wird davon ausgegangen, dass beide Seiten gewinnen (Sandel 2013: 107).

11 Vgl. unten unter D.

12 Vgl. unten unter D.

Diese Idee der Privatautonomie ist heute deutlich durch eine Standardisierung von Verträgen eingeschränkt (Rehbinder 2014: Rz. 83). Der Regelungskontext im StandAG zeichnet sich dadurch aus, dass hier eine spezielle einmalige Sondersituation festgelegt/herbeireguliert wird. Sie trägt als weitere Besonderheit in sich, dass Kategorien leitend sind, die sonst gerade aus der Privatautonomie und Vertragsfreiheit ausgeschlossen werden: Bedürftigkeit und Leistungsfähigkeit (Struck 2011: 38). Denn die Standortvereinbarung basiert mit der sozioökonomischen Potenzialanalyse auf der Leistungsfähigkeit einer Region und geht von einer Bedürftigkeit aufgrund der Ansiedelung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle aus.¹³ So wird wieder daran erinnert, dass die Vereinbarung in Ergänzung zu einer hoheitlichen Entscheidung des Staates getroffen wird. Es handelt sich nicht um ein ausgewogenes Kräfteverhältnis, wo mit der Standortvereinbarung ein angemessener Interessenausgleich erreicht werden soll, sondern es bleibt ein Moment der Fremdbestimmung (vgl. Rehbinder 2014: Rz. 73). In Interpretation von Kant: „Wenn wir fremdbestimmt handeln, handeln wir zugunsten von Zwecken, die uns äußerlich sind. Wir sind Mittel und nicht Urheber der Zwecke, die wir verfolgen“ (zitiert nach Sandel 2013: 153). Es geht eben um die Mitwirkung an der Umsetzung staatlicher Aufgabenerledigung. Generell bieten öffentlich-rechtliche Verträge die Chance zu Konsens und Kooperation mit Bürgern und Unternehmen:

Für die Regelung atypischer Fälle stellen sie der Verwaltung ein flexibles Handlungsinstrument zur Verfügung. Derartige Verträge sind in besonderem Maße geeignet, den Rechtsfrieden zu wahren und eine Akzeptanz der Regelungsinhalte unter den Vertragspartnern zu erzielen; kann man sich einvernehmlich auf derartige (flexiblere) vertragliche Regelungen verständigen, lassen sich dadurch im Unterschied zu anderem einseitigen Handeln oftmals gerichtliche Streitigkeiten vermeiden (Guckelberger 2023 a: Rz. 1).

Die Standortvereinbarung stellt eine Win-Win-Austauschbeziehung (Sennett 2012: 108) dar, in der beide Seiten profitieren. Die Standortgemeinde/-region erhält Mittel, um auf eine gedeihliche Zukunft – eine blühende Landschaft als Metapher – hinzuarbeiten. Der Staat darf auf geringeren Widerstand bei der Realisierung einer ungeliebten Infrastruktur hoffen.

C. Wider den Gießkannen-Effekt: Förderung der Regionalentwicklung

Die Standortvereinbarung ist in § 10 Absatz 4 Satz 3 direkt verknüpft mit der vorangehenden Erarbeitung von Konzepten zur Förderung der Regionalentwicklung als Aufgabe der Regionalkonferenzen. Zum einen ist zu klären, was unter Regionalentwicklung zu verstehen ist (I.) und zum anderen wird die auffällige Konzentration der voraussichtlichen finanziellen Förderung aufgegriffen (II.).

13 Vgl. unten unter D.

I. Regionalentwicklung ist Raumentwicklung

Die Verwendung des Begriffs Regionalentwicklung gibt vor allem im Hinblick auf die Bildung und die mögliche Abgrenzung der zu fördernden Region Anlass, den Bedeutungsgehalt aufzuklären. Anders als beim Begriff der Standortvereinbarung¹⁴ gibt es hier aber eine anschlussfähige Fachliteratur, die knapp dargestellt werden soll. Regionalentwicklung wird grundsätzlich beschrieben als „eine Querschnittsmaterie, die auf unterschiedlichen Handlungsebenen von öffentlicher Verwaltung bis zu Bottom-up-Prozessen zur Anwendung kommt. Die Wirkung zielt dabei auf sämtliche Maßstabebenen von einer EU-Zielgebietskulisse bis hin zu lokalen Projekten. Die Qualität und Dauer der Prozesse ist sehr unterschiedlich und wird in der Regel von Governance-Arrangements gesteuert“ (Heintel 2018: 2007). Es gibt keine eindeutige fachliche oder rechtliche Festlegung, was Regionalentwicklung bedeutet. Vielmehr wird betont, dass Regionalentwicklung in veränderlichen Epochen, in anderen Ländern und von unterschiedlichen Akteuren uneinheitlich verstanden werden kann (Heintel 2018: 2008; Haas 2023).

In einschlägigen aktuellen Veröffentlichungen wird demgegenüber eher der Raumbegriff betont. So versteht der „Arbeitskreis für nachhaltige Raumentwicklung für eine große Transformation“ der Akademie für Raumentwicklung den Raum „als Einheit von Wirtschafts-, Naturraum und menschlichem Lebensraum (...), als relationale Kategorie. Notwendig ist die Verknüpfung der materiell-physischen Dimension mit der kulturell diskursiven Dimension, mit engen Bezügen und Narrativen und Raumbildern“ (Warner 2023: 197). Bereits 2002 hat der AkEnd festgehalten:

Eine Region ist keine administrative, sondern eine soziale, kulturelle und ökonomische Einheit. Das heißt, sie hat auch keine feste Grenze. Sie ist eher ein Prozess als ein feststehender Raum.¹⁵ Menschen bewegen sich, Güter werden transportiert, Informationen fließen, ebenso Wasser, Energie, Abfälle. Eine Region ist ein System von Fließgrößen mit Verdichtungen und wechselnden Randzonen. Für die Frage der Standortsuche heißt dies, dass sich eine Region kommunikativ herstellt und dabei sowohl den Kern wie den Rand „konstruiert“. Der dynamische Charakter der Region ist bei der Organisation der Beteiligung und der Entscheidungsfindung von großer Bedeutung. Es ist damit zu rechnen, dass sich im Laufe des Verfahrens die Abgrenzungen der Standortregionen ändern können. Die Bildung einer Region richtet sich also nicht nach geologischen und politischen Raumeinheiten, sondern wird durch die Akteure in den Gemeinden in einem dynamischen und kommunikativen Prozess erfolgen (AKEnd 2002: 218; vgl. auch Löw 2023: 103).¹⁶

Die Erklärungen des AkEnd haben bereits ein Verständnis formuliert, dass auch heute noch den Stand der Diskussion trifft; dass Region eigentlich als eine prozesshafte Entwicklung von Raum und Räumen zu verstehen ist, die sich insbesondere aus Aktivitäten und Beziehungen konsti-

14 Vgl. oben II.

15 Vgl. auch Löw 2023: 15 und 53.

16 Genau diese Sichtweise wurde auch im Rahmen des Workshops D „(Finanzieller) Ausgleich für ein Endlager“ des transdisziplinären Verbundprojekts „DIPRO-Dialoge und Prozessgestaltung an der Schnittstelle von Recht, Gerechtigkeit und Governance“ als Teil des BMU-geförderten Clusters „TRANSENS-Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland“ am 8. und 9. Mai 2022 in Karlsruhe von teilnehmende Bürger:innen vertreten.

tuieren. Gegenüber den Beratungen des AkEnd sind als bedeutsame Neuerung die Sustainable Development Goals verabschiedet worden (Huck 2022). Unter dem Blickwinkel werden Vorstellungen von einer „Nachhaltigen Regionalentwicklung“ vertreten,¹⁷ die sich in ihrer Aufgabe an einer nachhaltigen Raumplanung orientiert. Soziale und wirtschaftliche Ansprüche an den Raum sollen „mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang gebracht werden und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führen“ (UBA 2023). Hier könnte sich ein besonderes Konfliktpotential ergeben, wenn die Anregungen und Wünsche von Standortgemeinde und -region damit nicht ohne Weiteres in Einklang zu bringen sind.

Ergebnisse im Sinne eines vorzeigbaren Erfolges der Regionalentwicklung sind auf kleinräumiger Maßstabsebene gefragt, nicht zuletzt deshalb, da Verantwortliche vor Ort sichtbar sind, in der Öffentlichkeit stehen und zum Teil (wieder) gewählt werden wollen. Ebenso spannen sich hier die regionalpolitischen Strategien von komplexen übergeordneten Leitbildern und Zielsetzungen hin zu operationalisierbaren Projekten vor Ort (Heintel 2018: 2008).

II. Ausrichtung an der Regionalentwicklung: Konzentration der Förderung

Der Vorhabenträger, die Bundesgesellschaft für Endlagerung, ist nach § 16 Absatz 1 Satz 3 verpflichtet, in den Standortregionen sozioökonomische Potenzialanalysen durchzuführen. Die Regionalkonferenzen erhalten nach § 10 Absatz 4 Satz 2 auch Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung der sozioökonomischen Potenzialanalysen. Hintergrund ist, dass die langfristige Entwicklung einer Standortregion durch die Errichtung eines Endlagers keinen Schaden nehmen soll. Mit Hilfe der Potenzialanalyse sollen die erforderlichen allgemeinen und ortsspezifischen Daten erhoben werden, um Abweichungen feststellen zu können, z. B. hinsichtlich der potenziellen „Entwicklung des Arbeitsmarktes, der regionalen Investitionen und des Wohnungsmarktes unter der Annahme, dass ein Endlager errichtet wird“ (AkEnd 2002: 196). Auf der Grundlage soll es möglich werden, qualitativ gewichtete und wo immer möglich quantitativ gestützte Aussagen abzuleiten, „ob die Realisierung eines Endlagers in der Standortregion positive, negative oder neutrale Entwicklungschancen erwarten lässt“ (AkEnd 2002: 196).

Ziel der anschließenden Förderung der Regionalentwicklung ist es, etwaige negative Effekte auszugleichen. Es geht also auch darum, was möglicherweise als Ungerechtigkeit empfunden wird, abzumildern. Denn ausdrücklich werden neben wirtschaftlichen – wenn auch unspezifisch – mentale Strukturen angesprochen. Beide gemeinsam werden durch das Image einer Region beeinflusst (AkEnd 2002: 220 f.). Eine zeitgemäße Regional- bzw. Raumentwicklung wird daran anknüpfen, indem eher Stärken gestärkt werden „statt Schwächen zu kompensieren“ (Heintel 2018: 2011). Die Kommunen insgesamt stehen im Wettbewerb. Das Handlungsfeld ist die Gestaltung der eigenen Kommune. Der Modernisierungswille hängt von den Akteuren vor Ort ab (Effing 2022: 504; vgl. auch AkEnd 2002: 217). Inwieweit der zivilgesellschaftliche Zusammenhalt von der Stabilisierung von Strukturen abhängig ist, kann nicht außer Acht gelassen werden (Schneider, Betschka, Schwietering 2023).

17 Vgl. auch den Beitrag von Schwarz in diesem Band.

Der Gesetzgeber verdeutlicht im Standortauswahlgesetz seinen Willen zur methodisch geleiteten Weiterentwicklung in der Verteilung von Fördermitteln. Ein Gießkannen-Effekt soll offensichtlich vermieden werden. Im Gesetz über die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“ (AsseStG)¹⁸ wird anders angesetzt (Weissensee 2018). Nach § 2 Absatz 1 ist es Zweck der Stiftung, die regionale Landesentwicklung in den am 1. Januar 2015 zum Landkreis Wolfenbüttel gehörenden Gebieten (Fördergebiet) insbesondere im Gebiet um die Schachanlage Asse II zu fördern, um dazu beizutragen, Belastungen durch die Einlagerung radioaktiver Abfälle in der Schachanlage Asse II sowie den Weiterbetrieb bis zur Stilllegung einschließlich einer Rückholung radioaktiver Abfälle und der hiermit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen auszugleichen. Laut § 8 Absatz 4 Satz 1 beschließt der Stiftungsrat nach Nr. 2 über die Förder- und Tätigkeitsschwerpunkte der Stiftung. Auf Grundlage von § 6 Absatz 2 i. V. m. Nr. 4.2. und 4.3 der Grundsätze für die Gewährung von Zuwendungen der Stiftung Zukunftsfonds Asse¹⁹ kann auf Antrag eine Förderung insbesondere in den Bereichen 1. Wohnen, Infrastruktur und Siedlungsentwicklung, 2. Arbeit und Wirtschaft, 3. Bildung, Kinder- und Jugendarbeit, Soziales und Gesundheit, 4. Erneuerbare Energien, Umwelt und Klimaschutz, 5. Mobilität, Freizeit und Tourismus, 6. Kultur, Sport und Engagementförderung sowie 7. Wissenschaft und Forschung erfolgen. Dieser Förderansatz erscheint weniger fokussiert als er aus dem Standortauswahlgesetz herauszulesen ist. Umgekehrt besteht für viele die Chance, jedenfalls ein wenig zu profitieren. Allerdings könnten die Effekte, die durch das Endlager für Atommüll ausgelöst werden auch deutlich belastender sein und damit eine konzentriertere Reaktion erfordern. Weniger fokussiert erscheint auch die Förderung in der Lausitz nach Ausstieg aus dem Braunkohlebergbau (vgl. Kluge 2022).

D. Partizipative Governance – Kooperative Gerechtigkeit?

Die Regionalkonferenzen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren bilden einen Spezialfall zu allgemeinen Überlegungen, neue Formen einer Verfahrens- und Entscheidungskultur zu etablieren, die in stärkerem Maße Integration und Teilhabe der Bevölkerung ermöglicht. Staatliches Handeln in Deutschland hat sich über die letzten Jahrzehnte betrachtet stärker an der Idee einer Gleichordnung mit der Bürgerschaft und Gesellschaft orientiert und die direkte hoheitliche Steuerung in ihrer Bedeutung relativiert (Voßkuhle 1999: 5). Der Befund steht am Ende einer Entwicklung, die im Regierungshandeln, im Umweltrecht, aber auch in der Regionalentwicklung eine Wende genommen hat von eher konfrontativen Auseinandersetzungen über Interessen in den siebziger und achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts, über die Diskussion zum Staatsversagen, hin zu eher kooperativeren Ansätzen seit Anfang der neunziger Jahre (Knieling 1994: 116; Heintel 2018: 2009; Smeddinck 2011):

Der theoretische Kontext ist weitgehend durch einen kooperativen Staat gekennzeichnet, der Rahmen und Orientierung vorgibt, jedoch als Akteur auf regionaler Ebene mehr und mehr in den Hintergrund tritt. Hierbei stützt sich der Staat aktiv auf kooperative Handlungsformen mit dem Ziel, das regionale Selbststeuerungspotenzial gezielt zu fördern. „Im Mittelpunkt steht die Erkenntnis,

18 Vom 12. November 2015 (Nds. GVBl. Nr. 19/2015, S. 314).

19 Stand: 16.11.2022, <https://zukunftsfonds-asse.de/fileadmin/media/downloads/Zuwendungsgrundaetze.pdf> <21.11.2023> (zuletzt abgerufen am 01.10.2024)

dass schematisches administratives Handeln ‚von oben‘ wegen der gestiegenen Komplexität der Probleme, immer weiter ausdifferenzierter Interessen und Wahrnehmungen sowie gewachsener partizipatorischer Ansprüche weder effizient noch problemlos legitimierbar sei (Danielzyk 1998: 71; vgl. auch Heintel 2018: 2012; kritisch: Warner 2023: 196).

Es werden aber auch Schwächen des kooperativen Herangehens thematisiert (Kluth 2013: Rz. 137; Kahl, Gärditz 2019: § 4 Rz. 33).

Beispielhaft wird das Grundmodell einer partizipativen Governance zitiert:

Der Zweck der partizipativen Governance besteht darin, die Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern sowie sozialen, wirtschaftlichen und administrativen Akteuren für die Entwicklung nachhaltiger Sozial-, Öko- und Infrastrukturen zu institutionalisieren. Das Verfahren beginnt mit der formalen Anerkennung eines sozialen, ökologischen oder infrastrukturellen Entwicklungsbedarfs durch die Verwaltung (z. B. Gemeinde). Auf dieser Grundlage erarbeiten Bürger/innen sowie soziale und wirtschaftliche Akteure zusammen mit der Verwaltung und Trägern öffentlicher Belange ein Entwicklungskonzept für die Verwirklichung nachhaltiger Sozial-, Öko- und Infrastrukturen. Dieses Entwicklungskonzept analysiert den Status quo, schlägt Maßnahmen vor und konkretisiert die Mitwirkungspflichten der beteiligten Akteure. Es wird von der Gemeinde formal anerkannt und ggf. mittels Genehmigungen und Verträgen umgesetzt. Die Organisation erfolgt durch die Einrichtung einer Koordinierungsstelle, in deren Leitung wiederum alle beteiligten Akteure repräsentiert sind. Die Finanzierung obliegt der Verwaltung (z. B. Gemeinde, Land, Bund), wobei allerdings auch engagierte private Akteure (Vereine, Verbände, Wirtschaft) ihren Beitrag leisten können (Kersten 2022: Rz. 61; vgl. auch Hill 2023 b: 303 m. w. N.).

Auffällig ist, dass im Standortauswahlgesetz im Kleinen nachgeholt wird, was als großes Ideal umrissen wird: Großangelegte Partizipationsmöglichkeiten werden hier – erst – bei der Abwicklung einer Technologie eröffnet (Smeddinck 2022), nicht bei ihrer Einführung. Das Standortauswahlgesetz konkretisiert gerade dann erweiterte Mitgestaltungsmöglichkeiten, wo auch die Betroffenheit groß ist (vgl. Weißpflug, Kübler, Ahlswede, Stelljes, Nanz 2022: 8). Insofern korrespondiert die Regelung in § 10 Absatz 4 Satz 3 mit § 5 Absatz 1, wonach es Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist, eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen. Die Mitgestaltung der Bürgerinnen und Bürger soll der Toleranz bzw. der Steigerung der Toleranz der Betroffenen dienen. Allerdings gibt es keinen Automatismus, dass der breite gesellschaftliche Konsens wirklich oder automatisch zur Tolerierung der Standortentscheidung für ein Endlager durch die Betroffenen beiträgt. Die mutmaßliche Spannungssituation wird produktiv gewendet durch die Regelung, dass die Regionalkonferenzen Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung erarbeiten und bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen sind (vgl. AKEnd 2002: 219).

Die in der Bundesrepublik kultivierte „Staatsform der Distanz“ (Frankenberg 2010: 117; Morina 2023: 85 und 89f.) bedient emotionale Erwartungen und Gerechtigkeitsvorstellungen gerade nicht (Biess 2019: 23; Ziedler 2023). Wer sich in seinen Gerechtigkeitsvorstellungen verletzt sieht, wird typischerweise enttäuscht. Allerdings ist es gerade die Vorstellung von Gerechtigkeit,

die in der Bevölkerung als vergleichsweise oberflächlich schematisches Erwartungs- und Bewertungsraaster gegenüber staatlichem Handeln tradiert und kommuniziert wird (vgl. Nassehi mit Verweis auf Hegel, 2023: 305). Das Rechtsgefühl ist aufs engste verknüpft mit dem Rechtssystem und den Erwartungen an Staat und Justiz (Schützeichel 2016). Kritisch wird demgegenüber Gerechtigkeit als „beliebig verfügbarer Anspruchsbegriff“ charakterisiert, der untauglich ist, „die Legitimität oder Illegitimität von Erwartungen und Ansprüchen beurteilen (zu) können“ (Münkler, Münkler 2019: 333). Der Staat und die Rechtsordnung weichen entsprechend dem Anknüpfen an höchst unterschiedliche, ja widersprüchliche individuelle Gerechtigkeitsgefühle aus (vgl. Mellinghoff, Beise, Radomsky 2020). Stattdessen wird die Aufgabe, Gerechtigkeit zu ermöglichen, staatlichen Einrichtungen zugewiesen mit der Stoßrichtung, überindividuelle Maßgaben und Rahmenbedingungen zur Realisierung von Gerechtigkeit in aufwändigen, rationalisierenden Verfahren festzulegen. Gerechtigkeit wird in Deutschland einerseits institutionell operationalisiert „vor allem durch Gewaltenteilung, Verfassungs- und Gesetzesbindung der öffentlichen Gewalten und Verfahrenssicherung“ und andererseits „prozedural vor allem durch formalisierte Verfahren, richterliche Unabhängigkeit, Verfahrensöffentlichkeit und effektiven Grundrechtsschutz“ (Frankenberg 2010: 118; Luhmann 1983: 19 f.). Gerechtigkeit wird durch Freiheit verwirklicht (vgl. Kelsen 2016: 23). Unrecht wird unter der Maßgabe der Verhältnismäßigkeit abgewehrt (Frankenberg 2010: 118). So stellt sich nicht jeder Gerechtigkeit vor.

Bei der inhaltlichen Aushandlung und Ausgestaltung der Standortvereinbarung kann es nicht um die Anwendung vorzufindender rechtlicher Maßstäbe und des gesetzten Rechts gehen. Aber auch hier stellt sich die Frage, ob Gerechtigkeit operationalisiert/gewährleistet werden kann oder wie ein produktiver Weg gefunden werden kann, damit verbundene Erwartungen zu bedienen. In Anlehnung an Hans Kelsen lässt sich sagen, dass es in Gerechtigkeitsfragen keine objektivierbare Eindeutigkeit gibt (vgl. Kelsen 2016: 43). Anlässlich eines Workshops über den finanziellen Ausgleich für ein Endlager argumentierten in einem Rollenspiel unterschiedlich fiktiv Betroffene für die Notwendigkeit, individuell kompensiert zu werden. Unter dem Eindruck des Gesprächsverlaufs, der Wahrnehmung der Masse egoistischer Argumente, sprachen sich die Teilnehmenden schließlich gegen einen individuellen finanziellen Ausgleich aus (vgl. Hassel 2024: 35 f.). So richtet sich das Augenmerk im Gegenzug unweigerlich auf das Gemeinwohl.

„Jede menschliche Gemeinschaft bedarf der gemeinsamen Ziele, um die Solidarität zu üben und Eigeninteressen zurückzustellen“ (Isensee 2018: 35; vgl. auch Münkler, Münkler 2019: 334). Zudem hat das Gemeinwohl den Vorzug, diskutabel zu sein (Isensee 2018: 36). Wenn „eine öffentlich geführte Debatte ein guter Ausgangspunkt für moralische und politische Überlegungen“ (Sandel, 2013: 33) ist, dann könnte sie auch der passende Modus für die Erarbeitung und Diskussion über Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung in einem co-kreativen Prozess (vgl. Hill 2023 b: 306 m. w. N.; Oppen, Smeddinck 2024: 67) in den Regionalkonferenzen sein. Dazu passt der Trend in der Regionalentwicklung, dass Lösungsansätze konsensual zu erarbeiten sind und handlungs- und projektorientiert vorgegangen werden soll (Heintel 2001). Die Regionalkonferenzen sind das Format der Öffentlichkeitsbeteiligung, wo u. a. die Regionalentwicklungskonzepte erarbeitet, aber im Zuge der Erarbeitung auch darüber gestritten werden wird. Ihnen wird ein konfliktmittelndes Potential zugeschrieben, weil aufgrund der vorgegebenen teilnehmenden Gruppen die Möglichkeit besteht, die etwas starre Frontstellung zwischen den

Projektbetreibern und den Betroffenen aufzulockern. Die unmittelbar Betroffenen werden mit anderen Sichtweisen und Argumenten konfrontiert und auf diese Weise zum Hinterfragen eigener Positionen angeregt (Böhm, Kersten 2023: 368; vgl. auch Sennett 2012: 113; Van Reybrouck 2016: 117). In dem setting werden strikte Gemeinwohlorientierung und Selbstverantwortung als Leitvorstellungen kombiniert (vgl. Münkler, Münkler 2019: 332).

Die Aufgabe der gemeinsamen Erarbeitung von Konzepten zur Regionalentwicklung gemahnt an eine gewisse Werkstattssituation, in der gemeinsam an einem Gegenstand gearbeitet wird. Hier wird kontinuierlich kooperiert und zwar öffentlich zwischen ganz unterschiedlichen Beteiligten und mit einem vorgegebenen Produktionsziel (in Anlehnung an Sennett 2012: 83; vgl. auch Riescher 2012: 103 f.). Unter den Überlegungen zur Stärkung der Demokratie erscheint dieser Ansatz doch vielversprechend: Sich mit anderen zusammenschließen und gemeinsam etwas oder mehr erreichen, gilt als Mittel zur Wiederherstellung des Glaubens an das eigene Handeln, an die Selbstwirksamkeit (vgl. Betsch, Ciesinger 2023). Es geht um sozial verantwortliches Handeln in eigener Regie (Sennett 2012: 85; vgl. auch Betsch, Ciesinger 2023). Die Zusammenarbeit stärkt die gemeinsame Identität (Sennett 2012: 359; Smeddinck, Roßmann 2021: 115 m. w. N.). Kooperation steigert die Lebensqualität (Sennett 2012: 364). In der Gemeinschaft können der Wert wie die Grenzen direkter persönlicher Beziehungen erfahren werden (Sennett 2012: 365). Auch könnten sich hier Menschen über alle soziale Schichten hinweg begegnen (Sandel, von Thadden 2023: 43; vgl. auch Löw 2023: 50). Die Teilnehmenden der Regionalkonferenz sind wichtige Mittler, die gegenüber anderen, ihren Nachbarn und weiteren Einwohnern der Standortgemeinde der Region ihre Mitarbeit schildern, ihr Wissen teilen und erklären, ob das Projekt zustimmungswürdig ist oder nicht. Wenn keine positive Vermittlung gelingt, könnte das Projekt als Willkür von oben wahrgenommen werden (Krause 2023: 38).

Die Regionalkonferenzen bieten den Rahmen, dass in einem großangelegten partizipativen Standortauswahlverfahren konkret und kooperativ an Inhalten gearbeitet werden kann, die nach landläufiger Sichtweise dem Themenkreis der Gerechtigkeit zuzuordnen sind. In den Regionalkonferenzen gewinnt die Frage nach Gerechtigkeit noch auf neue Art und Weise Bedeutung: Gerechtigkeit in der Repräsentation ist jedenfalls gegenwärtig ein wichtiger Leitwert für die Fairness des Entscheidungsprozesses. Der Ansatz reagiert auf Kritik an mangelnder Repräsentation unterschiedlicher Gruppen und einer zunehmend vielfältigeren Gesellschaft, die sich etwa in der Zusammensetzung des Bundestages nicht widerspiegelt (Pernice-Warnke 2020). Aktuell werden Bürgerräte als Instrument mit einer diverseren Zusammensetzung zur Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie propagiert und erprobt (Böhm, Kersten 2023: 362 ff.; Weber 2023). Besondere Anziehungskraft geht von der Idee der zufällig – per Lotterie (Van Reybrouck 2016: 113 ff.; vgl. auch Sandel 2013: 111) – ausgewählten Bürgerinnen und Bürger aus. Sie sollen andere Sichtweisen, aber auch eine andere zusätzliche Legitimation transportieren als das den herkömmlichen Politikprofis und Politikern möglich ist. Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch das in § 8 StandAG geregelte Nationale Begleitgremium (NBG) mit der Vorgabe der Besetzung mit zwölf anerkannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und sechs Bürgerinnen oder Bürger, darunter zwei Vertreterinnen oder Vertreter der jungen Generation, die zuvor in einem dafür geeigneten Verfahren der Bürgerbeteiligung nominiert worden sind (§ 8 Absatz 2 Satz 5 und 6) (Smeddinck 2019b: 509 ff.). Der in § 10 Absatz 2 Satz 1 StandAG aufgegliederte Teilnehmerkreis

für die Regionalkonferenzen kann ebenfalls als ein frühes Beispiel für die gesetzliche Konkretisierung von kollektivem Persönlichkeitsrecht (Artikel 2 Absatz 1 i. V. m. Artikel 1 Absatz 1) und Gleichheitsanspruch (Artikel 3) in Verbindung mit dem Demokratie, Sozialstaats- und Republikprinzip (Artikel 20 Absatz 1, 2 GG) (vgl. Böhm, Kersten 2023: 366) eingeordnet werden.

Insgesamt lässt sich die Arbeit in den Regionalkonferenzen an Konzepten der Regionalentwicklung und die Beteiligung an der anschließenden Standortvereinbarung als eine Spielart kooperativer Gerechtigkeit charakterisieren. Mit dem Vorschlag dieses neuen Begriffs lässt sich pointiert darauf hinweisen, dass die Standortvereinbarung eine Lücke füllt zwischen der Vermeidung der Gerechtigkeitsfrage auf staatlicher Seite und dem Bedürfnis oder der Erwartung von Gerechtigkeit auf Seite der Betroffenen. Partizipation, die Mitwirkung am Entscheidungsprozess, wird als Gerechtigkeit erlebt (Rehbinder, 2014: Rz. 123). Gerechtigkeit gilt als grundlegende Voraussetzung für Transformationen (Warner 2023: 196). Der Standortgemeinde und -region eines Endlagers steht nicht weniger als eine Transformation bevor. Über die eigene Erfahrung hinausgehend steht die Möglichkeit zur Mitwirkung aber auch für die symbolische Qualität des Rechts, die die Legitimation der Rechtsordnung und der zu treffenden Standortentscheidung untermauert (vgl. Kretschmann 2023: 254 m. w. N.).

Die Regionalkonferenz im Standortauswahlgesetz wird als verallgemeinerungsfähiger Typus der repräsentativen Partizipationsform empfohlen, um in unterschiedlichen Einsatzfeldern produktiv genutzt zu werden. Das Hauptargument ist, dass sie eine Brücke schlägt zwischen der Betroffenen-Beteiligung und der Jedermann-Beteiligung, indem beide Gruppen durch repräsentative Festlegungen in einem Konferenz-Format versammelt werden, um in den Dialog zu treten und in der Bewältigung der Aufgaben zusammenzufinden (Böhm, Kersten 2023: 368). Das Format korrespondiert mit Leitwerten, die aktuellen Trends in der Regionalentwicklung zugeschrieben werden: „Konsensorientierung, Entideologisierung und Enthierarchisierung, (...) Handlungs- und Umsetzungsorientierung sowie Evaluation“ (Heintel 2018: 2013). Die kooperative Gesamtanlage des Regelungsdesigns zeichnet sich hier dadurch aus, dass das vereinzelt auch geforderte Veto mit der Möglichkeit für die als geeigneter Standort ermittelte Gemeinde, die Realisierung des Endlagers auf dem eigenen Territorium abzulehnen und zu verhindern, nicht in das Standortauswahlgesetz aufgenommen wurde (eingehend: Smeddinck 2021b: 500 ff.; Smeddinck 2018 b: 84 ff.). Wie gezeigt, zielt die Öffentlichkeitsbeteiligung, namentlich die Regionalkonferenzen mit der Aufgabe, Konzepte der Regionalentwicklung zu erarbeiten, auf Konsens und die Auflösung etwaiger Fronten (vgl. auch AkEnd 2002: 224). Einer „Nicht bei mir“-Haltung soll durch die Konfrontation mit anderen Sichtweisen gerade kein Vorschub geleistet werden.

E. Was wird eigentlich kompensiert? Über Belastungen und Emotionen

Keine große Infrastruktur ohne Kompensation – aber was wird eigentlich kompensiert? Die Frage stellt sich insbesondere bei einem singulären Projekt wie der Realisierung eines Endlagers. Das negative Labeling von Kompensationen als unlautere Manipulation oder „Blutgeld“ (Ahlers 2015; eingehend: Smeddinck 2018 b: 82 ff.) überdeckt, dass positiv gewendet überhaupt nicht klar ist, was der eigentliche Grund bzw. die Gründe für die finanzielle Abgeltung sind. Es

hat sich die Überzeugung verbreitet, dass in der Ansiedelung großer Infrastrukturvorhaben eine Belastung liege, die auszugleichen sei. Rudolf Steinberg spricht von „einer Art Schmerzensgeld“ (Steinberg 2011: 350). Es wird z. B. die finanzielle Beteiligung an Windkraftanlagen, insbesondere am Erlös, ermöglicht (Dpa 2023 a). Stromleitungen, die über das Gebiet einer Gemeinde führen, können mit der Gewährung einer eigenen Autobahnausfahrt ausgeglichen werden, von deren Planung und Finanzierung die Gemeinde dann profitiert (Smeddinck 2018 b: 74 f.). Im Sommer 2023 fordert das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern vom Bund zum Ausgleich für den LNG-Terminal auf Rügen, der an sich schon Geld und Arbeitsplätze in die Region bringen soll, 1 Milliarde Euro, „um die erhitzten Gemüter auf der Insel zu beruhigen, um mögliche Umweltschäden abzufedern (...), um Radwege und Strandsanierungen zu finanzieren“ (Mestermann, Schindler, Traufetter, Ziegler 2023: 26).

Der AkEnd hatte im Jahre 2002 noch apodiktisch ohne Begründung festgehalten, dass die empfohlene Unterstützung der Regionalentwicklung der Standortgemeinde eines Endlagers „auf keinen Fall als Kompensation für die Sorgen und Befürchtungen der Bevölkerung verstanden werden“ (AkEnd 2002: 218) darf. Allerdings hat sich die gesellschaftliche Haltung seitdem gegenüber der Ansiedelung von Infrastrukturprojekten unterschiedlichster Art stark gewandelt. Projekte werden typischerweise durch die Bank von Teilen der Gesellschaft abgelehnt und Widerstand organisiert (eingehend: Matzig 2013: 21 und 45). Mittlerweile schließen sich Spitzenpolitiker an: Der SPD-Vorsitzende Lars Klingbeil klagt über eine Ausbauvariante des Schienennetzes, die durch seinen Wahlkreis führen soll: „Ich habe nichts davon, wenn hier der ICE durchfährt, und wir können winken“ (zufällige illustrative Beispiele während der Arbeit an diesem Text: Hecking, Müller-Arnold 2023; Haitsh, Reiber 2023). Im Zusammenhang mit der Realisierung eines Endlagers wird von „schwebenden (psychischen) Kosten“ und „negativen mit der Endlagerung verbundenen Assoziationen“ gesprochen (Emanuel 2021: 489). Angesichts einer aufgewühlten, wütenden und immer stärker emotionalisierten Gesellschaft soll hier ausgreifender auch potentiellen Auswirkungen und Reaktionen von Betroffenen in der Standortgemeinde oder Standortregion nachgegangen werden.²⁰ Die Perspektive mag immer noch ungewöhnlich sein (Baer 2021: § 3 Rz. 56; Struck 2011: 213 ff.), das Interesse daran ist aber im Sinne der Erweiterung der Problemlösungsfähigkeit des Staates und des Rechts gewachsen (JRC 2019). Es steht auch mehr Wissen zur Verfügung. Die (Rechts-)Wissenschaft hat zwischenzeitlich Emotionen als Forschungsfeld entdeckt und in vielfältiger Weise aufgearbeitet (Smeddinck 2020; Kruse 2020: 138 f.; Smeddinck 2018 a). Das Herangehen hier folgt der Überzeugung, dass eine wie auch immer geartete Berücksichtigung von Emotionen im Zuge der Standortvereinbarung zu einer Befriedung der Situation beitragen kann. „Man kann soziale Probleme schwerlich lösen, wenn man nicht weiss, auf welche Potentiale man sich stützen kann und welche Probleme vor einem liegen“ (Nussbaum 2014: 568; Markus 2023; Scherke 2024: 134). Es kann nur eine Annäherung erreicht werden. Gefühle überlagern sich und sind nicht ohne weiteres auseinanderzuhalten. Schon der Gefühlshaushalt einer einzelnen Person ist volatil. Viele Menschen in einer Region werden sich in Wahrnehmungen und Reaktionen auch unterscheiden (Di Nucci 2016: 124; die Umsiedelung wegen eines Infrastrukturprojekts löst Stress aus: Krüger, Kraus, Kaifre

20 Zur Vernachlässigung sozialräumlicher, insbesondere emotionaler Aspekte als Defizit von Planungsarbeiten: Kost, Döring, ZfU 2017, 183, 187 f.

2022: 7143). Dennoch wird hier davon ausgegangen, dass die Standortentscheidung, aber auch die Frage von Kompensationen mit Gefühlen verbunden sind, die einen eigenen Stellenwert, aber auch eine Rückwirkung auf Haltungen und Herangehensweisen haben (eingehend: Smeddinck 2018 b: 81 m. w. N.). Es geht nicht darum, etwa Gefühlslagen präzise nachzuzeichnen, sondern darum, zu verdeutlichen, was durch eine rechtlich korrekte und demokratisch maximal legitimierte Standortentscheidung möglicherweise an Reaktionen angestoßen wird (vgl. Baer 2021: § 2 Rz. 23). Wenn die Standortvereinbarung als Instrument effektiv befriedend wirken soll, so sollte auch klar sein, von welchen Belastungen auszugehen ist. Insofern soll versucht werden, auszuloten, welche Belastungen entstehen und sich bemerkbar machen könnten. Gründe und Rechtfertigungen, die sich für finanzielle Kompensationen unterhalb der Schadensersatz- und Entschädigungsschwelle anführen lassen, reichen von eher klassisch (umwelt)rechtlichen Rechtfertigungen bis zu vielfältigen anderen Facetten, die Rechtfertigungspotential in sich tragen (vgl. auch Smeddinck 2018 b: 69 ff.).²¹ Dabei sind Vorschläge zu unterscheiden, die schon länger in der Endlagerdiskussion anzutreffen sind. Es lassen sich aber auch noch neue Themen auffächern:

- „Der AkEnd empfiehlt deshalb, dass den möglichen Standortregionen die Entwicklung einer regionalen Entwicklungsperspektive und staatliche Hilfe bei deren Umsetzung angeboten werden.“ Die Endlager-Kommission schließt mit dem Hinweis an: „Hierzu empfehlen wir die partizipative Erarbeitung einer Standortvereinbarung“ (Endlager-Kommission 2016: 40). Weiter hat es der AkEnd im Einklang mit dem Verursacherprinzip gesehen, wenn die Abfallverursacher den Regionen Gelder zur Verfügung stellen (Ipsen 2006: 117). Der Verursacher soll nicht nur die Kosten für die Beseitigung von Umweltbeeinträchtigungen übernehmen und Adressat von rechtlichen Verpflichtungen sein, sondern auch der Verantwortliche gegenüber der Gesellschaft sein (Kluth 2020: § 1 Rz. 132). Auch bei der Realisierung eines Endlagers wird die Belastung der Umwelt durch einen Verursacher innerhalb eines rechtlich vorgegebenen Rahmens zugelassen. Die Maßgabe, dass die Kosten finanziell auszugleichen sind, die dadurch entstehen, dass eine gewisse Umweltbelastung erlaubt bleibt, ist nur bedingt anschlussfähig (vgl. Kluth 2020: § 1 Rn. 134). Beim Endlager soll es gerade nicht zu Emissionen in die Umwelt kommen. Dennoch entstehen Belastungen.

Im Anschluss an den AkEnd reihen sich die Empfehlungen der Endlager-Kommission ein:

Zum anderen muss die Region in der Lage sein, die Belastungen durch den Bau des Endlagers und den Transport der Behälter wirksam und dauerhaft auszugleichen. Einer negativen Kennzeichnung der Region muss auch mit der Entwicklung eines Ausgleichskonzepts entgegengewirkt werden.

Die Strategien, wie dieser Ausgleich herzustellen ist, sind in jeder Region individuell zu entwickeln. Dazu sind die ökonomischen, historischen und sozialen Potenziale der Region genau zu untersuchen, passende Langfriststrategien auszuarbeiten und auch zu validieren. Ziel kann hierbei nicht sein, lediglich eine Kompensation in Form eines kurzfristigen finanziellen Ausgleichs zu erreichen, vielmehr sind langfristige Entwicklungspotenziale für die jeweiligen Regionen auszuarbeiten, die eine differenzierte Antwort auf den Bau des Endlagers geben. Dabei müssen sowohl die Anliegen der aktuellen Bevölkerung betrachtet, gleichzeitig aber auch Expertenwissen und Prognosen über

21 Vgl. den Beitrag von Scharpf in diesem Band.

zukünftige Entwicklungen einbezogen werden. Partner einer solchen Vereinbarung sollten auf der einen Seite die Bundesrepublik Deutschland sein und auf der anderen Seite die Gebietskörperschaften der Region, in der der ausgewählte Standort liegt. Die Abgrenzung einer solchen Region ist erst in Phase 3 abschließend definierbar (Endlager-Kommission 2016: 46).

- Nach § 2 Absatz 1 Satz 1 AsseStG ist es Zweck der Stiftung, die regionale Landesentwicklung in den am 1. Januar 2015 zum Landkreis Wolfenbüttel gehörenden Gebieten (Fördergebiet) insbesondere im Gebiet um die Schachtanlage Asse II zu fördern, um dazu beizutragen, Belastungen durch die Einlagerung radioaktiver Abfälle in der Schachtanlage Asse II sowie den Weiterbetrieb bis zur Stilllegung einschließlich einer Rückholung radioaktiver Abfälle und der hiermit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen auszugleichen (Weisensee 2018; Smeddinck 2018 b: 75 f.).
- Der Philosoph Michael Walzer hebt die „soziale Schmach“ derjenigen hervor, die mit Abfall umgehen. Sie werden erniedrigt. Sie sind in nahezu jeder Gesellschaft das Objekt von Verachtung und Vermeidung (Walzer 1998: 256). Er zielt auf die Auflösung des Junktims von Drecksarbeit und Geringschätzung (Walzer 1998: 258). Er folgt Vorschlägen, die sich für eine Aufwertung der Bedeutung und des Ansehens der institutionellen oder professionellen Position derer, die sie verrichten, aussprechen (Walzer 1998: 267). In kollektiven Verhandlungen, aber auch in kollektiven Leitungs- und Verwaltungsmethoden sieht er das Potential, eine negative Dominanz eines negativen Gutes zu verhindern (Walzer 1998: 268). Auch wenn die Bevölkerung einer Standortgemeinde bzw. Standortregion nicht direkt als Müllmänner und -frauen tätig werden, so wird der Standort doch mit der Anlage zur dauerhaften Verwahrung des Atommülls im Bewusstsein des ganzen Landes identifiziert. Das beste Beispiel ist „Gorleben“.
- „Als ‚Demütigung‘ wird die erzwungene Erniedrigung eines Menschen oder einer Gruppe bezeichnet. Sie weist auf eine Machtrelation hin, da sie Unterwerfung erzwingt (...). Gedemütigt zu werden bedeutet, in eine Situation gebracht zu werden, aus der es zumindest zunächst kein Entrinnen gibt und in der dem erniedrigenden Akt nicht ausgewichen werden kann“ (Landweer 2016: 106). Anders als sonst in „Demütigungssituationen“ wird die Standortgemeinde eines Endlagers aufgrund des Standortauswahlverfahrens bereits damit rechnen müssen, möglicherweise Endlagerstandort zu werden. Insofern ist das Geschehen nicht unvorhersehbar. Gegenstrategien dagegen sind auch hier nur schwerlich zu entwickeln (Landweer 2016: 107). Natürlich lässt sich demonstrieren und der Rechtsweg beschreiten und gegebenenfalls auch vor Gericht obsiegen. Dennoch wird ein Endlager in einer Standortgemeinde im Interesse von Gefahrenabwehr und Gesundheitsschutz realisiert werden müssen. Der Staat darf als zuständiger und legitimer Stellvertreter des Wahlvolks die Standortentscheidung treffen und durchsetzen. Die objektive Berechtigung steht allerdings dem Gefühl, gedemütigt worden zu sein, nicht entgegen (Landweer 2016: 113). Wenn Sich-gedemütigt-Fühlen als Emotion anzeigt, dass die „Verletzung des eigenen Platzes in der Gesellschaft, in konkreten Akten“ wahrgenommen wird, dann könnte mit Blick auf die Endlagerrealisierung die Standortentscheidung als Störung der eigenen Perspektive eines guten Lebens ohne Endlager in der Nachbarschaft als herabsetzend und erniedrigend wahr-

genommen werden (vgl. Landweer 2016: 109) – denn in der gesamten Bundesrepublik wird kein weiteres Endlager für hochradioaktive Reststoffe angesiedelt. Allerdings handelt der Staat nicht mit der Intention zu demütigen, er will nicht „den Gedeemütigten von seinem sozialen Ort (...) verweisen“ (Landweer 2016: 112), sondern eine ihm aufgebene Aufgabe im Interesse des Gemeinwohls erfüllen. Die für die Demütigung wesentypische „erzwungene Unterwerfung“ (Landweer 2016: 112) könnte subjektiv dennoch so erlebt werden. Wohl aber fühlt der von diesem Gefühl Betroffene sich in einer herabsetzenden Art und Weise behandelt, und das heißt: in den Erwartungen erniedrigt, die jemand wie er oder sie an die Beteiligten in dieser Situation berechtigterweise stellen kann. Die vermeintliche Herabsetzung kann typischerweise als Unrecht, als nicht gerecht wahrgenommen werden (vgl. Landweer 2016: 110). „Bezieht sich der Akt der Demütigung auf eine ganze Gruppe, so kann bei den Opfern ein kollektives Gefühl entstehen, das sich mit Empörung verbinden und in dieser Mischung zu einem allgemeinen Unrechtsgefühl entwickeln kann“ (Landweer 2016: 111).

Wenn es also kennzeichnend für das Sich-gedemütigt-Fühlen ist, „dass man sich herabgesetzt, eingeengt, in eine aussichtslose Situation gezwungen, kurz: ohnmächtig fühlt“ (Landweer 2016: 109), dann ist der Ansatz der frühzeitigen Erarbeitung von Konzepten der Regionalentwicklung eine Reaktion, um diese Gefühle abzufangen (vgl. auch Betsch, Ciesinger 2023).²²

- Auf den ersten Blick mag das von Julia Kristeva entworfene Deutungsbild des „Abjektes“ mit dem hier interessierenden Kontext am wenigsten zu tun haben, da ihre Konzeption in psychoanalytischen Zusammenhängen entwickelt wurde. Unter Abjekt versteht Kristeva „alles, was in einem Menschen Ekel und Aversion hervorrufen kann“ (Amann oJ). Das Konzept wird immer öfter für andere Verwendungszusammenhänge entlehnt und nutzbar gemacht, insbesondere wenn es um Prozesse des Ausschlusses und der Exklusion geht, „sei es auf innerpsychischer oder sozialer Ebene“ (Schramm, 2021: 74). Weiterreichend noch wird ihr Ansatz als „bedeutendes theoretisches Instrumentarium zur Analyse der psychosozialen Verfasstheit der heutigen Kultur“ (Pfaller, Schetsche 2021: 1) eingeordnet. Auch für die Endlagerung von Atommüll finden sich Bezugspunkte. So verweist Marcos Buser in diesem Zusammenhang auf die Sicherheitsgefährdungen, die aus dem Umgang mit einem „Kulturgut, das eigentlich niemand will und das von der Gesellschaft gerne abgeschoben und verdrängt wird“ (vgl. Buser 2022: 7), resultieren. Angeknüpft wird an eine elementare Kulturleistung, „die beständig vollzogen werden muss, um die Ordnung des Alltagslebens aufrechterhalten zu können. Abjekt ist nicht nur der verworfene und objektivierte Selbstanteil des Subjektes, sondern alles, was die existenziellen Grenzen zwischen Subjekt und Objekt, Kultur und Natur bedroht“ (Pfaller, Schetsche 2021: 2). In Unterscheidung zu einem bloßen Objekt konfrontiert das Abjekt das Ich/den Menschen mit seinen Grenzen und seinen Ängsten und führt vor Augen, „dass das Leben immer schon vom Tode infiziert ist“ (Amann oJ). Gefragt wird in dem Kontext auch nach den „kulturellen Einhegepraktiken, mit denen dem transgressiven Potenzial des Abjekts“ (Pfaller, Schetsche 2021: 3) begeg-

22 Vgl. oben unter C.

net werden kann. „Die Folge ist, dass Subjekte versuchen müssen, diejenigen Objekte, die eine Irritation oder Auflösung der Grenzen hervorrufen, aus ihrer Welt auszuschließen“ (Schramm 2021: 80). Die radioaktive Strahlung, die vom Atommüll ausgeht, ist nicht allein eine gesundheitliche Gefahr, die todbringend sein kann, sie ist ein Stück weit unheimlich, weil nicht sichtbar (Eckhardt, Rippe 2016: 8) und sie überwindet oder durchdringt eben auch „transgressiv“ eine Vielzahl von Grenzen und Barrieren. Dieses Potential in einen rein rational begründeten Begriff wie das Restrisiko (Wollenteit 2013; Scherzberg 2012) zu fassen, hat zu einer eindimensionalen, jedenfalls unterkomplexen Beschäftigung mit der Radioaktivität der Kernenergienutzung geführt (informativ: Pönitz, Tawussi 2016). Wie naheliegend Kristevas Abjekt-Konzeption doch ist, wird deutlich, wenn Christiane Schürkmann bezogen auf Atommüll von „kritischen toxischen Objekten“ schreibt, die mit „einer emotionalen Aufladung der Frage nach ihrer Regulierung und ihrem räumlichen Verbleib“ verknüpft sind (Schürkmann 2021: 66).

- Kann der Staat – stellvertretend für die Gesellschaft – gegenüber seinen Bürgerinnen und Bürgern dankbar sein? Dankbarkeit wird als zwischenmenschliches Phänomen fokussiert. Es wird auch über die Dankbarkeit eines Menschen gegenüber einer Institution diskutiert. Deshalb sind die Überlegungen zu dieser Sondersituation eher cursorisch angelegt. Dankbarkeit wird als eine „besondere Art anerkennender Wertschätzung“ (Emundts 2017: 101) gefasst. Und konkreter:

Dankbarkeit ist ein Gefühl, das in der Regel in Fällen auftritt, in denen man von jemanden etwas annimmt. Die Annahme kann auch in der Akzeptanz dessen, was einem gegeben wird, zum Ausdruck kommen. Das Gefühl richtet sich auf diejenigen, von dem man etwas annimmt oder angenommen hat und geht mit dem Bedürfnis einher, diesem etwas zurückzugeben (Emundts 2017: 104).

Im Falle der Ansiedelung eines Endlagers würde der Staat die Bereitschaft der Standortgemeinde annehmen, auf deren Gebiet ein Endlager zu realisieren. In Teilen ist das auch eine symbolische Einordnung und Betrachtung, denn bei der hoheitlichen Entscheidung von Bundestag und Bundesrat über den Standort bleibt es ja. Staat und Standortgemeinde sind dann durch ein „besonderes Verhältnis“ (Emundts 2017: 105), eben die in Deutschland einzige Realisierung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle verbunden. Durch die Regelung in § 10 Absatz 4 Satz 3 hat der Gesetzgeber jedenfalls andeutungsweise festgelegt, was aus Dankbarkeit im Sinn einer Gegengabe zurückgegeben wird (Emundts 2017: 104). Hinzuweisen ist darauf, dass der Ansatz der Förderung der Regionalentwicklung vom AkEnd für einen Kontext entwickelt wurde, in dem sich Gemeinden freiwillig melden konnten/sollten, um am Standortauswahlverfahren teilzunehmen (vgl. AkEnd 2002: 228). Allerdings ist der Kontext nicht zwingend für den Einsatz des Kompensationsansatzes. Es ist von Bedeutung, wer sich dankbar zeigt (Emundts 2017: 109) und eine Haltung, ein Verhalten honoriert. Dankbarkeit nur als subjektiv und persönlich zu charakterisieren (Emundts 2017: 111) erscheint verkürzt. Der Staat vergibt traditionell Auszeichnungen für besondere Verdienste, für Tapferkeit gar. Auch bezogen auf ein Endlager für Atommüll ist die Idee eines dankbaren Staates keineswegs abwegig. So bleibt der Ansatz doch hinter der bereits früher erhobenen Forderung, die Bewohnerinnen und Bewohner der Standortgemeinde

sollten als Helden verehrt werden (Schluchter 2012), zurück. Die Anerkennung und Würdigung als Helden dürfte sich allerdings auch aus Dankbarkeit speisen. Von überindividueller Bedeutung ist die Einsicht, dass Dankbarkeit Verhältnisse stabilisieren kann und zum besseren Funktionieren der Rechtsgemeinschaft beiträgt (Emundts 2017: 139).

Das aufgezeigte Spektrum – insbesondere beispielhaft möglicher Emotionen, die durch die Ansiedelung eines Endlagers für hochradioaktiven Abfall ausgelöst werden könnten –, verdeutlicht, dass eine Perspektive, die Sorgen und Befürchtungen der Bevölkerung als Gründe für eine Kompensation ausschließt, zu kurz greift.²³ Selbst eine stellvertretende CDU-Vorsitzende und Juristin plädiert generell dafür, sich nicht nur auf Rechtstechnik zu konzentrieren, sondern die emotionale Erreichbarkeit und Bindung mitzubedenken (Prien, Hildebrandt, Ulrich 2023). Womöglich lenkt die Forderung, darauf nicht zu reagieren, die Aufmerksamkeit in eine falsche Richtung, weil es die Perspektive verengt. Die Wirkungen und die Resonanz in der Wahrnehmung der Menschen einer Region dürften noch sehr viel vielfältiger sein als hier angedeutet (vgl. Nussbaum 2014: 573; Ainetter 2023: 24). Emotionen treten im Alltag typischerweise in Mischformen auf (vgl. Scherke 2024: 135). Ohne sich von der Varianz, Vielfalt und Volatilität von Emotionen abhängig zu machen, stellt sich doch die Frage, ob in einer Standortvereinbarung neben Eckpunkten zur Ausgestaltung und langfristigen Verpflichtungen jenseits einer finanziellen Unterstützung der Regionalentwicklung an andere Regelungsgegenstände oder Formulierungen zu denken ist, die etwa auf eine immaterielle Anerkennung zielen. Empirische Untersuchungen, so fraglich deren Übertragbarkeit auch sein mag, deuten darauf hin, dass ein Ausgleich in Geld auch auf Abwehr stoßen und kontraproduktiv wirken kann (Sandel 2013: 107; Smeddinck 2018 b: 81 m. w. N.).

Dass das Bedürfnis nach Wahrnehmung und Anerkennung groß ist, und die Bereitstellung von Fördergeldern nicht ausreicht, illustriert der Protest von Bewohner:innen des Ahrtals 2 Jahre nach der dortigen Flutkatastrophe. „Ausschlaggebend dafür war laut Mitinitiator Daniel Koller das Fehlen von Bundespolitikern beim zweiten Flutgedenktag am Freitag. Von der Bundesrepublik sei ihnen sehr viel versprochen worden, so Pütz. „Und wer war zum zweiten Jahrestag da? Von der Bundespolitik war keiner da“ (Dpa 2023 b).

F. Zu wenig offensiv? Zur Änderung der gesetzlichen Ausgestaltung

In Anerkennung einer zunehmend gegen Infrastrukturprojekte widerstandsgeneigten Bevölkerung (eingehend: Smeddinck 2021a: 211.) und in der Überzeugung, dass Kompensationen heute fast selbstverständlicher/normaler Teil der Gelingensbedingungen sind, lässt sich die Kritik von Wolfgang Durner an der blassen Ausprägung des (finanziellen) Ausgleichs im Gesetz (Durner 2019: 338) nachvollziehen: Wenn der Staat dieses Element für wichtig und angemessen hält, dann soll er es auch nicht in Andeutungen verstecken. Eine offensivere Ausgestaltung wäre von daher denkbar. Aus kommunikationspsychologischer Sicht wird gleichsam unterstützend darauf hingewiesen, dass Menschen generell sich dann überzeugen lassen, wenn sie wissen, was sie selbst von einer Maßnahme haben, ob sie fair und effektiv ist; wenn sie die Maßnahme verstehen

23 Auf die Bedeutung psychischer Belastungen verweist auch Müller, ZfU 2017, 213, 214.

und nachvollziehen können (Betsch, Ciesinger 2023: 26). In einer solchen Situation hätte der Staat keinen Grund mehr dankbar zu sein (vgl. Emundts 2017: 110).

Die Forderung des AkEnd bereits in den Regionalkonferenzen parallel über Sicherheitsfragen wie auch Fragen der Regionalentwicklung zu diskutieren, soll eine potentielle Negativ-Spirale/-Fixierung stoppen, die Dominanz des Negativen durch eine ausbalancierende Orientierung auch auf positive und hoffnungsvolle Aspekte brechen (vgl. AkEnd 2002: 228; vgl. auch Walzer 1998: 261 ff.). Allerdings ist zum einen zu berücksichtigen, dass „der Schmerz über Verluste (...) intensiver ist als die Freude über einen Gewinn“ (Reckwitz 2024: 114). Zum anderen sprechen Erfahrungen aus der Schweiz gegen eine offensive und frühzeitige Betonung des finanziellen Ausgleichs. Denn: „Zu frühes Sprechen über Geld fördert die Gier!“²⁴ Die Ursachen für diese Warnung beruhen zum einen auf der Beobachtung, dass in dem Moment, in dem konkreter über Kompensationen gesprochen wurde, solche Gemeinden Ansprüche erhoben haben, die außerhalb der gesetzten geografischen Grenzen für „Anspruchsberechtigte“ und „Ausgleichsfähige“ liegen. Zum anderen haben Kommunalvertreter darauf gedrungen, Haushaltslöcher und alltägliche Aufgaben aus den Kompensationsmitteln zu finanzieren. § 2 Absatz 3 AsseStG untersagt die unmittelbare Förderung von Aufgaben, die den Kommunen im Fördergebiet aufgrund von Artikel 57 Absatz 4 Niedersächsische Verfassung²⁵ durch Rechtsvorschrift als Pflichtaufgaben zur Erfüllung in eigener Verantwortung zugewiesen oder als staatliche Aufgaben zur Erfüllung nach Weisung übertragen sind.

Aller Voraussicht nach ist neben der Standortvereinbarung bzw. zur Umsetzung ein Parlamentsgesetz erforderlich. Das Handbuch der Rechtsförmlichkeit – als das zentrale Werk zur Rückversicherung über praktische Gesetzgebungsfragen in Deutschland – konzidiert, dass die „Frage, wann man Regelungen zu einem eigenständigen Regelungswerk zusammenfasst, (...) oft nicht leicht zu beantworten“ (BMJ 2008: Rz. 320) ist. „Als Faustregel gilt: Die Regelung eines Sachverhaltes durch ein neues Stammgesetz bietet sich immer dann an, wenn die geplanten Vorschriften miteinander zusammenhängen, wenn sie sich sinnvoll von bereits geregelten Materien abgrenzen lassen oder wenn sie von besonderem öffentlichem Interesse sind“ (BMJ 2008: Rz. 320).

Für den Inhalt der Standortvereinbarung sind bisher über die knappen Hinweise der Endlager-Kommission (2016: 46) hinausgehend weder Eckpunkte noch essentials herausgearbeitet oder formuliert. Offen ist auch, welche Rechtsgrundlagen benötigt werden, um die Standortvereinbarung abschließen und umsetzen zu können. Denkbar ist, weitestgehend auf bestehende Rechtsgrundlagen zurückzugreifen. Soweit eine Reihe neuer Rechtsvorschriften erforderlich sein sollte, könnten sie ergänzend und nummeriert mit Kleinbuchstaben hinter § 10 StandAG im Wege einer Novellierung eingefügt werden. Das verbessert nicht unbedingt die Lesbarkeit des Gesetzes, ist aber nicht unüblich. Die Maßgabe in § 1 Absatz 2 Satz 1, aber auch Wünsche und Forderungen aus der Bevölkerung nach Transparenz legen eine eigenständige Regelung in einem neuen Stammgesetz nah (vgl. auch AkEnd 2002: 226). Das würde auch insofern passen, da die „Regelungsphilosophie“ des StandAG ohnehin auf eine „Gesetzesfamilie“ zusteuert. Auch für die Kompensationen im Zusammenhang mit der Asse ist ein eigenes Gesetz aufgelegt worden (Weisensee

24 Hinweis von Martin Steinebrunner auf der Endlager-Tagung in Loccum 2022.

25 Vom 19. Mai 1993 (Nds.GVBl. S. 107), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464).

2018). Für das Endlager, das noch in ganz anderer Weise Aufmerksamkeit und Interesse auf sich zieht, erscheint die eigenständige gesetzliche Regelung sachgemessen.

Einer offensiveren gesetzlichen Ausgestaltung im Standortauswahlgesetz bedarf es zunächst nicht. Das Thema ist gesetzt (Oppen, Smeddinck 2024). Das Thema ist auch in Foren der Öffentlichkeitsbeteiligung angekommen. Unterschiedliche Aktivitäten zur Klärung der Standortvereinbarung und des damit verbundenen Regelungsbedarfs sind angelaufen.²⁶

G. Fazit und Ausblick – Verallgemeinerbarkeit des Instruments?

Die Erarbeitung von Konzepten für die Regionalentwicklung als Aufgabe der Regionalkonferenzen eröffnet Möglichkeiten zur Mitgestaltung des Verfahrens. Deshalb ist es ein seltenes Beispiel für eine betont konstruktive Wendung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die sonst stärker mit Verzögerung und Verhinderung assoziiert wird (vgl. Prien, Hildebrandt, Ulrich 2023). Indem frühzeitig an konkreten Entwicklungsperspektiven gearbeitet wird, wird verhindert, dass eine Standortgemeinde sich nur negativ identifiziert und als Opfer betrachtet. Dieser Teilausschnitt der Öffentlichkeitsbeteiligung reflektiert in besonderem Maße auf Vertrauen und Konsens mit dem Potential zur breiteren Anerkennung der Ergebnisse in der Bevölkerung. Es wird eine Brücke geschlagen zwischen der nationalen Aufgabe, ein Endlager für radioaktive Abfälle einzurichten, und den regionalen Interessen (AkEnd 2002: 219).

Mit der Standortvereinbarung soll die Entscheidung über den Standort eines Endlagers mit einer Absprache über Kompensationen ergänzt werden. Die Standortvereinbarung eröffnet einen großen inhaltlichen Gestaltungsspielraum, der mit der Sondersituation der singulären Ansiedelung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle korrespondiert. Mit dem Anknüpfungspunkt der Regionalentwicklung wird ersichtlich darauf abgezielt, wirksame Impulse zu setzen und einen Gießkannen-Effekt finanzieller Förderung zu vermeiden. Die Zusammenarbeit in den Regionalkonferenzen stellt nicht nur ein Beispiel für eine partizipative Governance dar. Sie ermöglicht auch, Selbstwirksamkeit zu erfahren und auf gemeinschaftsstiftende Art und Weise am Thema Gerechtigkeit zu arbeiten. Angesichts des Konfliktes, auf den die Standortvereinbarung reagieren soll, wäre es kurzfristig, sich allein auf das Regionalentwicklungskonzept zu fokussieren und nicht die Chance zu nutzen, auch auf emotionale Bedürfnisse und Erwartungen zu reagieren – innerhalb der Standortvereinbarung oder darüberhinausgehend und ergänzend. Beispiele dafür, aneinander vorbei zu reden und auch zu agieren, gibt es im Standortauswahlverfahren schon genug (Schürkmann 2023). Dieser Missstand sollte nicht da fortgeführt werden, wo die Betroffenheit im ganzen Standortauswahlverfahren dann am größten ist. Voraussetzung ist, mit Richard Rorty die Anerkennung, „Sprache und Handeln, Ideale und politische Praxis, Vernunft und Gefühl (nicht, US) als Gegenspieler zu verstehen (zitiert nach Murašov 2023). Die frühzeitige Thematisierung eines finanziellen Ausgleichs für ein Endlager ist ambivalent. Eine darauf bezogene Änderung des Standortauswahlgesetz drängt sich aktuell nicht auf. Inwieweit zur Umsetzung der

26 Vgl. das von 2023–2025 laufende, vom BASE geförderte Forschungsvorhaben „Rechtswissenschaftliche Grundlagen zur Standortvereinbarung im Standortauswahlverfahren (REST)“ (Auftragnehmer: Öko-Institut, KIT/ITAS).

Standortvereinbarung eine gesetzliche Weiterentwicklung oder Neukreation erforderlich ist, ist derzeit nicht absehbar.

Was aussteht ist eine rechtswissenschaftliche Dogmatik für (finanzielle) Kompensationen für Belastungen unterhalb von Rechtsgutverletzungen, zu der hier aber ein Beitrag geleistet wird.²⁷ Insgesamt lässt sich die Standortvereinbarung als eine Form „sanfter Regulierung“ – insbesondere im und rund um das Standortauswahlverfahren für ein Endlager einordnen, wo der Staat versucht, mit einer veränderten Herangehensweise der Lösung der Aufgabe näher zu kommen (Smeddinck 2019 c; Hill 2023 a: 837f.).

Eine Übernahme des Instrumentes Standortvereinbarung in andere Kontexte wird nicht ohne weiteres empfohlen. Das Projekt Ansiedelung eines Endlagers und die vorbereitenden Arbeiten und Öffentlichkeitsbeteiligung sind schon extraordinär. Eine weitere Verbreitung der Standortvereinbarung hängt auch von der gesellschaftlichen Entwicklung und deren Haltung gegenüber großen Infrastrukturprojekten oder anderen großen Anlagen ab. Die Regierung versucht derzeit, vor allem Projekte im Wege der Legalplanung durchzusetzen (Guckelberger 2023; Smeddinck 2021 a). Denkbar ist mindestens für besondere Projekte die Übernahme des „Modells“ aus dem Standortauswahlgesetz. Da rücken auch große Fabrik-Ansiedelungen wie Tesla und Intel ins Blickfeld. Eine Bevölkerung, die neben den Vorteilen auch die Nachteile erkennt, könnte einen größeren Mitgestaltungsanspruch erheben und von den damit verbundenen Möglichkeiten profitieren.

H. Literaturverzeichnis

Ahlers, Michael (2015): Den Asse-Fonds finden alle gut, Braunschweiger Zeitung v. 14.10.2015, S. 6.

Ainetter, Wolfgang (2023): Tempolimit für Gefühle, politik&kommunikation II/2023, S. 22–27.

AKEnd-Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte Empfehlungen des AkEnd, Köln: ohne Verlag.

Amann, Caroline (oJ): Abjekt, <https://filmlexikon.uni-kiel.de/doku.php/a:abjekt-4515> (zuletzt abgerufen am 24.10.2023).

Asendorpf, Dirk (2023): Er strahlt und strahlt und strahlt, Die Zeit v. 16.11.2023, S. 34.

Baer, Susanne (2021): Rechtssoziologie – Eine Einführung in die interdisziplinäre Rechtsforschung, 4. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Bechthold, Elske (2021): Warum der Begriff der Akzeptabilität hilfreich ist, in: Smeddinck, Ulrich (Hrsg.) Transdisziplinäre Entscheidungsforschung am Start, TRANSENS-Bericht Nr. 2, Karlsruhe: Selbstverlag, S. 82–86.

Betsch, Cornelia; Ciesinger, Ruth (2023): „Es gibt eine Mehrheit für eine Veränderung – sie weiß es nur nicht“, Der Tagesspiegel v. 23.7.2023, S. 26.

27 Vgl. den Beitrag von Scharpf in diesem Band.

Biess, Frank (2019): Republik der Angst – Eine andere Geschichte der Bundesrepublik, Reinbek: Rowohlt.

BMJ-Bundesjustizministerium (2008): Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Berlin: ohne Verlag.

BMUV-Bundesumweltministerium (2023), Infopaper zur Standortsuche – Standortauswahlverfahren (2023): wo steht die Suche? 14.7.2023, Ausschussdr. 20(16)186.

Böhm, Veronika; Kersten, Jens (2023): Zufallsbürger und Zufallsbürgerinnen – Hält die „Lotokratie“ praktisch, was sie theoretisch verspricht? Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 361–370.

Buser, Marcos (2022): Vom institutionellen Widerstand gegenüber Lernverhalten und Lernprozessen (I): eine Einführung, Blog www.nuclearwaste.info (zuletzt abgerufen am 9. Juni 2022).

Davodeau, Étienne (2023): Das Recht der Erde – Eine Erzählung über den Boden, der uns trägt, Hamburg.

Di Nucci, Maria Rosaria (2016): NIMBY oder IMBY – Akzeptanz, Freiwilligkeit und Kompensationen in der Standortsuche für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, in: Brunnengräber, Achim (Hrsg.), Problemfälle Endlager – Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll, Baden-Baden: Nomos, S. 119–143.

Dpa, Ini (2019): Einigung über Standortvereinbarung bei Alstom in Salzgitter, Welt-Online v. 2.10.2019, <https://www.welt.de/regionales/niedersachsen/article201309634/Einigung-ueber-Standortvereinbarung-bei-Alstom-in-Salzgitter.html> (zuletzt abgerufen am 1.8.2023).

Dpa (2023 a): Auf der Suche nach Akzeptanz, Tagesspiegel v. 2.8.2023, <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/auf-der-suche-nach-akzeptanz-wenn-burger-geld-fur-windrader-vor-der-haustur-bekommen-10248928.html> (zuletzt abgerufen am 2.8.2023).

Dpa (2023 b): Betroffene der Ahrtal-Flut – Kritik mit Plakaten, Der Tagesspiegel v. 21.7.2023, S. 4.

Durner, Wolfgang (2019): Das Beteiligungsverfahren nach dem Standortauswahlgesetz im Vergleich zu anderen Großvorhaben, in: Burgi, Martin (Hrsg.), 15. Deutsches Atomrechtssymposium, Baden-Baden: Nomos, S. 311–346.

Eckhardt, Anne; Rippe, Klaus Peter (2016): Risiko und Ungewissheit bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle, Zürich: vdf.

Effing, Klaus (2022): Verwaltungsmodernisierung als Daueraufgabe, Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl), S. 501–508.

Elias, Norbert (1990): Studien über die Deutschen, 4. Aufl., Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Emanuel, Florian (2021): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Suche nach einem Endlager für hochradioaktiven Abfall (HAW) – Ein internationaler (Rechts-)Vergleich zwischen Deutschland, Kanada, Schweiz und Finnland, Baden-Baden: Nomos.

Emundts, Dina (2017): Zur Rolle von Dankbarkeit in Moral und Recht, in: Landweer, Hilge; Bernhardt, Fabian (Hrsg.), Recht und Emotion II – Sphären der Verletzlichkeit, Freiburg, München: Karl Alber, S. 99–141.

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

Frankenberg, Günter (2010): Staatstechnik – Perspektiven auf den Rechtsstaat und Ausnahmezustand, Berlin: Suhrkamp.

Grunwald, Armin (2005): Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung von Technikkonflikten, Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis (TATuP), S. 54–60.

Grunwald, Armin (2022): The German case for dealing with high-level radioactive waste – taking a socio-technical approach to address a socio-technical problem – chances and risks, in: Röhlig, Klaus-Jürgen (Ed.), Nuclear Waste – Management, disposal and governance, Bristol, Philadelphia: IOP, S. 1–16.

Guckelberger, Annette (2023 a): Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Guckelberger, Annette (2023 b): Beschleunigung per Gesetz – über Sinn und Sinnhaftigkeit der Legalplanung, Natur und Recht (NuR), S. 361–369.

Haitsch, Arvid; Reiber, Serafin (2023): Nicht durch meinen Wahlkreis – SPD-Chef Klingbeil gegen die Bahn, Spiegel-Online v. 23.7.2023.

Haas, Hans-Dieter (2023): Schlagwort Regionalentwicklung, in: Gabler-Wirtschaftslexikon, online, ohne Jahr, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/regionalentwicklung-46534> (zuletzt abgerufen am 21.11.2023).

Hassel, Thomas (2024): Wie kann „Gutes Gelingen“ gelingen? Das Lernen von anderen als Wegbereiter für Akzeptanz einer Standortentscheidung für ein nationales Endlager für hochaktive wärmeentwickelnde Abfälle, in: Smeddinck, Ulrich; Berg, Margarita (Hrsg.), Ein Querschnitt durch die Forschung im transdisziplinären Arbeitspaket DIPRO – Inhalte und Reflektionen, TRANSENS-Bericht Nr. 12, Karlsruhe, Kiel: Selbstverlag, S. 34–38.

Hecking, Claus; Benedikt Müller-Arnold (2023): Wie die Gemeinde Binz versucht, ein LNG-Terminal in der Ostsee zu verhindern, SPON v. 21.7.2023, <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/deutsche-regas-debatte-ueberbetreiberfirma-des-geplanten-lng-terminals-vor-ruegen-a-5654d930-38ea-48f5-956b-a657947cc187> (zuletzt abgerufen am 21.7.2023).

Heintel, Martin (2001): Mainstream-Regionalentwicklung, Landnutzung und Landentwicklung, S. 193–200.

Heintel, Martin (Hrsg.) (2018): Regionalentwicklung, in: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover (ohne Verlag), S. 2007–2016.

Hill, Hermann (2023a): Das Weißbuch des Verwaltungsmanagements, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 837–847.

Hill, Hermann (2023b): Die Governance von Missionen, Zeitschrift für Gesetzgebung (ZG), S. 288–308.

Huck, Winfried (2022): Sustainable Development Goals, Baden-Baden: Nomos.

Ipsen, Detlev (2006): Bürgerbeteiligung und Regionalentwicklung am Standort für ein atomares Endlager, in: Hocke, Peter; Grunwald, Armin (Hrsg.), Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung, Berlin: edition sigma, S. 105–118.

Isensee, Josef (2018): Konkretisierung des Gemeinwohls in der freiheitlichen Demokratie, in: Depenheuer, Otto (Hrsg.), Staat und Verfassung – Gesammelte Abhandlungen zur Staats- und Verfassungstheorie, Heidelberg, C. F. Müller, S. 33–51.

JRC, Understanding our Political Nature (2019), <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/search?query=Understanding%20our%20Political%20Nature&sort=relevance> (zuletzt abgerufen am 4.8.2023).

Kahl, Wolfgang; Gärditz, Klaus Ferdinand Gärditz (2019): Umweltrecht, 11. Aufl., München: Beck.

Kelsen, Hans (2016): Was ist Gerechtigkeit? Stuttgart: Reclam.

Kersten, Jens (2022): Beteiligung, Partizipation, Öffentlichkeit, in: Voßkuhle, Andreas; Eifert, Martin; Möllers, Christoph (Hrsg.), Grundlagen des Verwaltungsrechts III, 3. Aufl., München 2022, § 29.

Kirchhof, Paul (2024): Gewissheiten einer Demokratie, Die öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 1–10.

Kluge, Christoph M. (2022): Kritik an Lausitz-Förderung, Der Tagespiegel v. 3.1.2022, S. 12.

Kluth, Winfried (2020): Allgemeines Umweltrecht, in: Kluth, Winfried, Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umweltrecht – Ein Lehrbuch, 2. Aufl., Heidelberg: Springer, § 1.

König, Wolfram (2012): Wie kann die langfristige sichere Entsorgung der radioaktiven Abfälle gelingen? – Zum Entwurf eines Standortauswahlgesetzes, Zeitschrift für neues Energierecht (ZNER), S. 232–237.

Kolp, Otmar (2022): Zwei neue E-Ladestationen am Landecker Innparkplatz, MeinBezirk.at v. 29. Juni 2022, https://www.meinbezirk.at/landeck/c-lokales/zwei-neue-e-ladestationen-am-landecker-innparkplatz_a5431636 (zuletzt abgerufen am 01.08.2023).

Kost, Susanne; Döring, Martin (2017), Alles für ‚Kohle‘? – Garzweiler und die sozialräumlichen Dimensionen des Heimatverlustes durch den Braunkohletagebau, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, ZfU, 183–212.

Krause, Kati (2023): „Natürlich beschweren sich Leute, wenn Parkplätze weg müssen“, Tagespiegel v. 1.8.2023, S. 38.

Kretschmann, Andrea (2023): Pierre Bourdieus Rechtsdenken – Die Integration von soziostruktureller und kulturtheoretischer Perspektive, *ZfS* 2023, S. 247–261.

Krüger, Theresa, Thomas Kraus, Andrea Kaifie (2022): A Changing Home – A Cross-Sectional Study on Environmental Degradation, Resettlement and Psychological Distress in a Western German Coal-Mining Region, *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 7143.

Kruse, Johannes (2020): Neurojurisprudenz – Potenziale und Perspektiven, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)*, S. 137–139.

Landweer, Hilge (2016): Ist Sich-gedemütigt-Fühlen ein Rechtsgefühl? In: Landweer, Hilge; Koppelberg, Dirk (Hrsg.), *Recht und Emotionen I – Verkannte Zusammenhänge*, Freiburg, München: Karl Alber, S. 103–135.

Lilge, Verena (2020): Neue Standortvereinbarung für BASF SE unterzeichnet, *Wirtschaftspresse* v. 6.5.2020, file:///C:/Users/am0114/Downloads/P196_BASF-Standortvereinbarung_2025.pdf (zuletzt abgerufen am 22.11.2023).

Löw, Martina (2023): *Raumsoziologie*, Berlin: Suhrkamp.

Luhmann, Niklas (1983): *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt/M.: Suhrkamp.

Markus, Till (2023): Umweltrechtssoziologie als transformative Wissenschaft, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, S. 664–672.

Maturana, Simón (2022): Debiasing Administration – Kognitive Heuristiken und Verzerrungen im Verwaltungsverfahren, *Die öffentliche Verwaltung (DÖV)*, S. 941–948.

Matzig, Gerhard (2013): *Einfach dagegen sein – Wie wir unseren Kindern die Zukunft verbauen*, München: Goldmann.

Mellinghoff, Rudolf; Beise, Marc; Radomsky, Stephan (2020): „Manche verstehen das Steuerrecht nicht“ – Interview mit Rudolf Mellinghoff über Gerechtigkeit, *Süddeutsche Zeitung (SZ)* v. 1./2.8.2020, S. 48.

Mestermann, Marius; Schindler, Franziska; Traufetter, Gerald; Ziegler, Jean-Pierre (2023): Kein schöner Land, *Der Spiegel* 31/2023, S. 24–26.

Morina, Christina (2023): *Tausend Aufbrüche – Die Deutschen und ihre Demokratie seit den 1980er Jahren*, München: Siedler.

Müller, Katja (2017): *Heimat, Kohle, Umwelt – Argumente im Protest und der Befürwortung von Braunkohleförderung in der Lausitz*, *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (ZfU)*, 213–228.

Münkler, Herfried; Münkler, Marina (2019): *Abschied vom Abstieg – Eine Agenda für Deutschland*, Berlin: Rowohlt.

Murašov, Eva (2023): Richard Rorty – Demokratie braucht keine philosophischen Wahrheiten, *Tagesspiegel* v. 30.7.2023, S. 30.

Nassehi, Armin (2023): Öffentlichkeit, in: Ders., *Gesellschaftliche Grundbegriffe – Ein Glossar der öffentlichen Rede*, München: Beck, S. 300–311.

Nussbaum, Martha C. (2014): *Politische Emotionen – Warum Liebe für Gerechtigkeit wichtig ist*, Berlin: Suhrkamp.

Oppen, Asta von; Smeddinck, Ulrich (2024): Über Geld spricht man nicht. Doch! Aber wann und wie? – Ein Beitrag aus Sicht einer Bürgerin und eines Wissenschaftlers, in: Müller, Monika C. (Hrsg.), *Die Suche nach einem Lager für hochradioaktive Abfälle – In der Schweiz und in Deutschland*, Loccumer Protokolle Band 26/2022, Rehburg-Loccum: Selbstverlag, S. 65–74.

Pfaller, Larissa; Schetsche, Michael (2021): *Theorie und Phänomenologie des Abjekts, cultura & psyché*, S. 1–6.

Pernice-Warnke, Silvia (2020): *Parlamente als Spiegel der Bevölkerung? Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, S. 81–90.

Pönitz, Erik; Tawussi, Frank (2016): *Schutz vor ionisierender Strahlung – Ein Einblick in die Disziplin und interdisziplinäre Verknüpfungspunkte*, Smeddinck, Ulrich; Kuppler, Sophie; Chaudry, Saleem (Hrsg.), *Inter- und Transdisziplinarität bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe*, Wiesbaden: Springer, S. 49–58.

Prien, Karin; Hildebrandt, Tina; Ulrich, Bernd (2023): „Ein bisschen mehr zumuten“ – Interview mit Karin Prien, *Die Zeit* v. 20.7.23, S. 2.

Reckwitz, Andreas (2024): *Gesellschaft als Kampfzone*, *Der Spiegel* 27, S. 112–114.

Rehbinder, Manfred (2014): *Rechtssoziologie*, 8. Aufl., München: Beck.

Reimer, Franz (2020): *Juristische Methodenlehre*, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Reybrouck, David Van (2016): *Gegen Wahlen – Warum Abstimmen nicht demokratisch ist*, Göttingen: Wallstein.

Riescher, Gisela (2012): *Kommunitaristische Begründungen demokratischer Partizipationsformen*, in: Riescher, Gisela; Rosenzweig, Beate (Hrsg.), *Partizipation und Staatlichkeit*, Stuttgart: Steiner, S. 91–106.

Sandel, Michael (2013): *Gerechtigkeit – Wie wir das Richtige tun*, Berlin: Fischer.

Sandel, Michael (2023): *Das Unbehagen in der Demokratie – Was die ungezügelten Märkte aus unserer Gesellschaft gemacht haben*, Frankfurt: Fischer.

Sandel, Michael; Thadden, Elisabeth von (2023): „Uns fehlt die Tugend der Demut“ – Interview mit Michael Sandel, *Die Zeit* v. 27.7.2023, S. 43.

Scherzberg, Arno (2012): *Der Ausstieg aus dem Restrisiko – Fukushima und die Folgen für die deutsche Risikodomatik*, *Umwelt- und Technikrecht (UTR)* Bd. 115, S. 7–26.

Schluchter, Wolf (2012): „Helden der Endlagerung“, Interview mit Wolf Schluchter, Focus v. 19.3.2012, http://www.focus.de/digital/multimedia/zurueck-auf-los-helden-der-endlagerung_aid_725191.html (zuletzt abgerufen am 22.11.2023).

Schneider, Carsten; Betschka, Julius; Schwietering, Caspar (2023): „Viele Deutsche finden sich bald auf der Sonnenseite des Kapitalismus“ – Interview mit Carsten Schneider, Tagesspiegel v. 16.11.2023, S. 16.

Schramm, Tobias (2021): Abjektion und existenzielle Krise, *cultura & psyché*, S. 7–82.

Scherke, Katharina (2024): *Emotionssoziologie*, Bielefeld: transcript.

Schürkmann, Christiane (2021): Facing a Toxic Object – Nuclear Waste Management and its Challenges for Nature-Culture-Relationships, *Nature and Culture (Nat. Cult.)*, p. 65–82.

Schürkmann, Christiane (2023): Diskursiv-konsensual ausgerichtete Konfliktregelung? Versuche der Versachlichung und die Widerständigkeit von Emotionen im Umgang mit Atommüll, *Geographica Helvetica (GH)*, S. 309–323.

Schützeichel, Rainer (2016): Zur Soziologie des Rechtsgefühls, in: Landweer, Hilge; Koppelberg, Dirk (Hrsg.), *Recht und Emotion I – Verkannte Zusammenhänge*, Freiburg, München: Karl Alber, S. 65–99.

Sennett, Richard (2012): *Zusammenarbeit – Was unsere Gesellschaft zusammenhält*, Berlin: Hanser.

Smeddinck, Ulrich (2011): Interessenkonflikte und Interessenvermittlung im ländlichen Raum als Aufgabe der Verwaltungsrechtswissenschaft, *Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP)*, S. 217–227.

Smeddinck, Ulrich (2013): *Rechtliche Methodik – Die Auslegungsregeln*, RATUBS 4.

Smeddinck, Ulrich (2014): Elemente des Standortauswahlgesetzes zur Entsorgung radioaktiver Stoffe – Zuschnitt, Regelungskomplexe und Einordnung, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, S. 408–416.

Smeddinck, Ulrich (2017): Die Fortentwicklung des StandAG – Novellierungen, Beispiele, Reflektionen, *Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP)*, S. 195–205.

Hrsg. Smeddinck, Ulrich (2018a): *Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers – Interdisziplinäre Beiträge*, Berlin.

Smeddinck, Ulrich (2018b): „Freiwilligkeit“ bei der Realisierung eines Endlagers für Atommüll – zu Kompensationen ohne Beeinträchtigung konkreter Rechtspositionen, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), *Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei Kompensationen für ein Endlager*, Berlin: BWV, S. 58–102.

Smeddinck, Ulrich (2019a): Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren – experimentell, resilient und partizipationsfähig? In: Kluth, Winfried; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), *Bürgerpartizipation – neu gedacht*, Halle an der Saale: Universitätsverlag, S. 149–178.

Smeddinck, Ulrich (2019b): Feigenblatt oder Wachhund mit Konfliktradar? – Das Nationale Begleitgremium nach § 8 Standortauswahlgesetz, in: Schlacke, Sabine; Beaucamp, Guy; Schubert, Matthias (Hrsg.), *Infrastrukturrecht – Festschrift für Wilfried Erbguth*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 501–519.

Smeddinck, Ulrich (2019c): Sanfte Regulierung – Ressourcen der Konfliktlösung im Standortauswahlverfahren für ein Endlager, *Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl.)*, S. 744–751.

Smeddinck, Ulrich (2020): Psycho-Regulierung – Schrecknis, Ressource, Praxis, Aufgabe, *Die Öffentliche Verwaltung (DÖV)*, S. 253–263.

Smeddinck, Ulrich (2021a): Infrastruktur und Öffentlichkeitsbeteiligung – Effizienz oder Nähe? Legalplanung, Standortauswahlgesetz, Online-Beteiligung, *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, S. 209–211.

Smeddinck, Ulrich (2021b): Standortauswahlgesetz und „Gegen-Demokratie“ – Der Rechtsrahmen der „Endlagersuche“ im Spiegel von Rosanvillons Demokratie-Analysen, *Verwaltungs-Archiv (VerwArch)*, S. 490–508.

Smeddinck, Ulrich (2022): Demokratisierung der Technologieabwicklung: Das Standortauswahlverfahren für ein Endlager in Deutschland als Antidot zur Digitalisierung, in: Bogner, Alexander; Nentwich, Michael; Scherz, Constanze, Decker, Michael (Hrsg.), *Digitalisierung und die Zukunft der Demokratie – Beiträge aus der Technikfolgenabschätzung*, Baden-Baden: Nomos, S. 143–154.

Smeddinck, Ulrich (2023): Behavioral Administration – Begriff, Nudging, Wirksam regieren, Standortauswahlgesetz, in: Hill, Hermann; Mehde, Veith (Hrsg.), *Herausforderungen für das Verwaltungsrecht*, Berlin: Duncker & Humblot, S. 51–71.

Smeddinck, Ulrich (im Erscheinen): Kommentierung zu § 5, in: Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), *Standortauswahlgesetz-Kommentar*, 2. Aufl, Berlin: BWV.

Smeddinck, Ulrich; Eckhardt Anne; Kuppler, Sophie (2022): Toward a repository for high-level radioactive waste – Perspectives and approaches, *Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis (TATuP)* 3, S. 11–17.

Smeddinck, Ulrich; Roßmann, Maximilian: Die Verschiebung des Fokus: Schlüsselbegriffe, Wissensbegriffe, gemeinsame Arbeit an Objekten – Fazit und Ausblick, in: Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), *Transdisziplinäre Entsorgungsforschung am Start*, *TRANSENS-Bericht Nr. 2*, Karlsruhe 2021, S. 111–117.

Smeddinck, Ulrich; Willmann, Sebastian (2014): Die Kommissionsempfehlung nach § 4 Abs. 5 Standortauswahlgesetz – Politikberatung oder Selbstentmündigung des Parlamentes? *Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (EurUP)*, S. 102–111.

Stadt Leipzig (2021): Standortvereinbarung zum Kiesabbau Rückmarsdorf soll Abstand zur Wohnbebauung festschreiben, 12.10.2021, <https://www.leipzig.de/news/news/standortvereinbarung%20zum%20kiesabbau%20r%C3%BCckmarsdorf%20soll%20abstand%20zur%20wohnbauung%20> (zuletzt abgerufen am 01.08.2023).

Steinberg, Rudolf (2011): Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, S. 340–350.

Sträter, Oliver (2021): Achtsamkeit und Fehlerkultur als notwendige Sicherheitsleistung – Die Bedeutung der Entwicklung einer Hochzuverlässigkeitsgemeinschaft, in: Brohmann, Bettina; Brunnengräber, Achim; Hocke, Peter; Losada, Ana Maria (Hrsg.), *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche – Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*, Bielefeld: transcript, S. 447–462.

Struck, Gerhard (2011): *Rechtssoziologie – Grundlagen und Strukturen* Baden-Baden: Nomos.

UBA (2023): *Regionalentwicklung – ein Teil der umweltschonenden Raumplanung*, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/planungsinstrumente/umweltschonende-raumplanung/regionalentwicklung-ein-teil-der-umweltschonenden#nachhaltige-regionalentwicklung> (zuletzt abgerufen am 31.7.2023).

Veit, Barbara (1997): Die Zulässigkeit von betrieblichen Absprachen, dargestellt am Beispiel einer Standortvereinbarung, *Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, S. 216–239.

Voßkuhle, Andreas (1999): *Das Kompensationsprinzip – Grundlagen einer prospektiven Ausgleichsordnung für die Folgen privater Freiheitsbetätigung*, Tübingen: Mohr Siebeck.

Walzer, Michael (1998): *Sphären der Gerechtigkeit – Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*, Frankfurt/M.: Fischer.

Warner, Barbara (2023): Der Beitrag nachhaltiger Raumentwicklung zur großen Transformation – Ergebnisse des ARL-Arbeitskreises, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, S. 195–198.

Weber, Ferdinand (2023): Auf der Welle der Deliberative(n) – Bürgerräte und repräsentative Demokratie, *JÖR*, S. 259–284.

Weisensee Claudius (2018): Ein Belastungsausgleich für das „Atomdreieck“ – Das Gesetz über die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), *Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei Kompensationen für ein Endlager*, Berlin: BWV, S. 101–124.

Wollenteit, Ulrich (2013): Vom Ende des Restrisikos, *Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR)*, S. 323–329.

Wollenteit, Ulrich (2018): *Das neue Standortauswahlgesetz: Ziele, Prinzipien, Akteure und neue Beteiligungsformate*, *Natur und Recht (NuR)*, S. 668–675.

Wollenteit, Ulrich (2024): Kommentierung zu § 20 StandAG, in: Frenz, Walter (Hrsg.), Atomrecht, 2. Aufl., Baden-Baden: Nomos.

Ziedler, Christopher (2023): Gefallene und Veteranen – Mehr Würdigung gefordert, Der Tagesspiegel v. 27.7.2023, S. 6.

Dr. iur. Ulrich Smeddinck

Senior-Researcher und Projektleiter am Institut für Technikfolgenabschätzung (ITAS)/Karlsruher Institut für Technologie (KIT), apl. Prof. an der Universität Halle-Wittenberg, Karlstr. 11, D-76131 Karlsruhe, Email: ulrich.smeddinck@kit.edu.

Ausgleich für endlagerbedingte Belastungen im deutschen Recht*

Allgemeine Regelungen und Standortvereinbarung –
Insbesondere: Welche finanziellen Nachteile können Gegenstand
der Standortvereinbarung sein?

| | |
|--|----|
| A. Ausgangspunkt und Ziel dieses Textes | 54 |
| B. Endlager für hochradioaktive Abfälle: Belastungen | 54 |
| C. Geltendes Recht: Kompensationsregelungen mit Relevanz für die Ansiedlung des Endlagers | 55 |
| D. Finanzielle Nachteile für Betriebe am Endlagerstandort: Ausgleich auf Grundlage der Standortvereinbarung?..... | 58 |
| E. Ergebnis und Einordnung in den interdisziplinären Kontext..... | 66 |
| F. Literaturverzeichnis..... | 67 |

* Die Verfasserin gibt in diesem Text ausschließlich ihre persönliche Meinung wider.

A. Ausgangspunkt und Ziel dieses Textes

Am Ausgangspunkt dieses Textes stehen zwei Beobachtungen: Zum einen enthält das deutsche Recht eine Vielzahl von allgemeinen Regelungen, auf deren Grundlage Belastungen ausgeglichen werden, die durch Infrastrukturanlagen entstehen. Zweitens existiert für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle ein besonderes Ausgleichsinstrument: die Standortvereinbarung, die im Standortauswahlgesetz (StandAG) verankert ist.¹ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Bedeutung der Standortvereinbarung im Verhältnis zu den allgemeinen Regeln zukommt. Wenn ein Teil der Ausgleichsbedürfnisse im Rahmen der allgemeinen Strukturen gedeckt werden kann, muss sich die Standortvereinbarung nicht auf die Gesamtheit der endlagerbedingten Belastungen erstrecken.

Daher verfolgt dieser Text zwei Ziele: Er soll einen Überblick über die allgemeinen Ausgleichsregeln geben und aufzeigen, welche endlagerbedingten Belastungen auf ihrer Grundlage aufgefangen werden. Außerdem untersucht er, ob es Belastungen gibt, die nicht nach den allgemeinen Regeln, wohl aber durch die Standortvereinbarung ausgleichbar sind.

Der folgende Abschnitt illustriert anhand von Beispielen, welche Belastungen das Endlager hervorrufen kann (B.). Ein erster Schwerpunkt des Textes liegt auf einem Überblick über die unterschiedlichen Ausgleichsregelungen (C.). Der zweite Schwerpunkt widmet sich der Standortvereinbarung. Er untersucht, ob es rechtlich möglich ist, eine bestimmte Art von Belastungen auf ihrer Grundlage auszugleichen: finanzielle Nachteile für Gewerbetreibende am Endlagerstandort, die beispielsweise durch Umsatzausfälle oder Betriebsschließungen entstehen (D.). Der letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen und ordnet sie in den interdisziplinären Kontext ein (E.).

B. Endlager für hochradioaktive Abfälle: Belastungen

Das Endlager für hochradioaktive Abfälle wird mit unterschiedlichen Belastungen einhergehen.² Hier seien einige Beispiele aufgeführt, die exemplarisch für die unterschiedlichen Ausgleichsgrundlagen stehen, die das geltende Recht enthält.

Beispiel Nummer 1: Entzug von Grundeigentum

Es ist mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass anlässlich der Realisierung des Endlagers Flächen in Anspruch genommen werden, die im Eigentum von Privaten stehen. Dabei kann die Situation eintreten, dass das Grundeigentum der Anwohnerin A benötigt wird, sie aber nicht verkaufen will. In einer solchen Situation besteht die Berechtigung zur Enteignung.³

1 Vgl. § 10 Abs. 4 S. 3 StandAG. In der Schweiz besteht eine vergleichbare Parallele; auch dort wird für tiefenlagerbedingte Nachteile auf einen Ausgleich nach den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen verwiesen. Ergänzend werden freiwillige Leistungen in Gestalt von Abgeltungen und Kompensationen vereinbart, vgl. BFE 2017: 3; Ecoplan 2017: 3 f.

2 Anlässlich eines transdisziplinären Forschungsworkshops im Mai 2022 am Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (KIT ITAS/Karlsruhe) zählten die Teilnehmer eine Vielzahl von Belastungen auf, die die Ansiedlung des Endlagers für die Standortkommunen mit sich bringt. Vgl. dazu Scharpf, Hassel, Sierra, im Erscheinen.

3 Für Einzelheiten vgl. unten, C. I.1.

Beispiel Nummer 2: Belastungen durch die Bautätigkeit

Die Maßnahmen zur Realisierung des Endlagers werden mit Belastungen wie Lärm und Erschütterungen einhergehen. Ein mögliches Szenario im Zusammenhang damit ist, dass die Anwohner B, C und D in ihrem Nachtschlaf gestört oder anderweitig im Wohnumfeld beeinträchtigt sind.

Beispiel Nummer 3: Schäden durch Bautätigkeit im Untergrund

Sowohl die untertägige Erkundung während der Standortauswahl als auch die Errichtung des eigentlichen Endlagers gehen mit Bautätigkeit im Untergrund einher. Insoweit ist denkbar, dass Anwohner E Risse im Mauerwerk seines Hauses feststellt und die Ansicht vertritt, dass sie durch die Bauarbeiten verursacht wurden.

Beispiel Nummer 4: Finanzielle Nachteile für Gewerbetreibende am Endlagerstandort

Gastwirtin G und Hotelier H beobachten, dass sie seit der Standortentscheidung deutlich weniger Gäste haben. Sie klagen über massive Umsatzausfälle, es droht die Betriebsschließung.

C. Geltendes Recht: Kompensationsregelungen mit Relevanz für die Ansiedlung des Endlagers

Für den Ausgleich der endlagerbedingten Nachteile existieren im deutschen Recht verschiedene Regelungen. Wie eingangs bemerkt lassen sie sich in zwei Kategorien einteilen.

I. Allgemeine Regelungen über Schadensersatz und Belastungsausgleich

Die Regelungen der ersten Kategorie bestehen unabhängig vom Recht der Endlagerung. Es handelt sich um gesetzliche Ansprüche, die teilweise öffentlich-rechtlicher, teilweise privatrechtlicher Natur sind. Sie umfassen die Bestimmungen über die Enteignungsentschädigung, den Ausgleich für Belastungen wie Bau- und Betriebslärm sowie den Schadensersatz bei Verletzung von Individualrechtsgütern wie Gesundheit und Eigentum. Von den oben geschilderten Beispielen betreffen sie also die Fälle 1 bis 3. Ihnen ist gemeinsam, dass der gewährte Ausgleich in erster Linie individualnützig ist; von den Leistungen profitieren einzelne Rechtssubjekte und weniger das Kollektiv.

1. Enteignungsentschädigung

Findet eine Enteignung statt, wie oben, unter B. Beispiel Nummer 1, beschrieben, haben die Betroffenen Anspruch auf Entschädigung.⁴ Grundlage für Enteignungen im Zusammenhang mit der Realisierung des Endlagers sind § 12 Absatz 1 Satz 4 StandAG, § 9d Absatz 1 Atomgesetz (AtG). Die Enteignung ist zulässig, soweit sie zur Durchführung der Standortentscheidung erforderlich ist. Die Entschädigung fußt auf § 9e Absatz 3, 4 AtG.⁵ Im Zusammenhang mit der eigentli-

4 Grzeszick 2016 b: Rn. 10 ff.

5 Die Existenz einer gesetzlichen Entschädigungsregelung ist verfassungsrechtlich abgesichert, vgl. Art. 14 Abs. 3 S. 2, 3 GG.

chen Endlagererrichtung existiert keine weitere Regelung über eine Enteignungsentschädigung. Grund dafür ist, dass sich die raumwirksamen Vorgänge, die die Enteignung auslösen, auf das Standortauswahlverfahren konzentrieren. Die Anlagenzulassung erfolgt nach § 9b Absatz 1a AtG in Gestalt einer atomrechtlichen Genehmigung; dabei handelt es sich nicht um eine planerische Entscheidung.

2. Schutz vor Belastungen wie Lärm und Erschütterungen

Schutz vor Belastungen wie Baulärm, Betriebslärm und Erschütterungen wird üblicherweise in Nebenbestimmungen zur atomrechtlichen Genehmigung gewährt. §§ 17 Absatz 1, 19 AtG enthalten eine entsprechende Ermächtigung, von der die Behörden der Atomaufsicht auch nachträglich Gebrauch machen können.⁶ Mithilfe von Auflagen lassen sich erschütterungs- und lärmintensive Tätigkeiten auf den Tagzeitraum beschränken oder durch technische Vorkehrungen minimieren. Dabei ist zu beachten, dass das Immissionsschutzrecht nur die Abwehr solcher Beeinträchtigungen verlangt, die die Gefahren- oder Erheblichkeitsschwelle überschreiten.⁷ In der Praxis weniger relevant sind Ansprüche nach § 7 Absatz 6 AtG i. V. m. § 14 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG). Sie knüpfen an Einwirkungen an, die von der Anlage für fremde Grundstücke ausgehen und sehen als Rechtsfolge Schutzvorkehrungen oder, nachrangig, Schadensersatz vor.⁸

3. Beeinträchtigung des Grundstückseigentums

Wird das Eigentum an Grundstücken im Endlagerumfeld beeinträchtigt, kommt ein Amtshaftungsanspruch in Betracht.⁹ Für die im Beispiel 3 beschriebenen Risse könnte der Eigentümer E somit Schadensersatz auf Grundlage von § 839 Absatz 1 Satz 1 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), Artikel 34 Satz 1 Grundgesetz (GG) geltend machen. Dazu muss er allerdings den Nachweis erbringen, dass die Ursache für die Risse in der Bautätigkeit im Untergrund liegt.¹⁰ In der Praxis kann dies mit erheblichen Schwierigkeiten einhergehen. Hinzu kommt, dass ein Anspruch auf Grundlage von § 839 Absatz 1 Satz 1 BGB nur dann besteht, wenn den Schadensverursacher ein Verschulden trifft. Dies bedeutet, dass die Bautätigkeit im Untergrund die negativen Auswirkungen auf das Eigentum des E fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführt haben muss.¹¹ Bei sorgfältiger Bauausführung sind diese Voraussetzungen nicht gegeben.

6 Vgl. Leidinger, in: Frenz 2019: § 7 Rn. 340. Zu Schutzmaßnahmen vor Baulärm vgl. – zum Recht der Planfeststellung – BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11 Rn. 24 (juris).

7 Vgl. § 3 Abs. 1 BImSchG; Jarass 2022: § 3 Rn. 25, 28 ff.

8 Vgl. Leidinger, in: Frenz 2019: § 7 Rn. 340.

9 Bau und Betrieb des Endlagers obliegen der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) mbH. Da sie die staatliche Pflicht zur Bereitstellung einer adäquaten Entsorgungsinfrastruktur erfüllt (§ 9a Abs. 3 S. 1 AtG), übt sie dabei eine hoheitsrechtliche Funktion aus. In der Folge unterliegt ihr Handeln dem Amtshaftungsrecht, das die allgemeine Regelung des § 823 Abs. 1 BGB verdrängt, vgl. Grzeszick 2016 a: Rn. 4; Papier, Shirvani, in: Säcker, Rixecker, Oetker, Limperg 2020: § 839 Rn. 184.

10 Vgl. Grüneberg, in: Palandt 2021: Vorb v § 249 BGB Rn. 128; Papier, Shirvani, in: Säcker, Rixecker, Oetker, Limperg 2020: § 839 Rn. 333.

11 Vgl. BGH, NVwZ 1986, 504, 505; NVwZ-RR 1996, 65, 65; Grzeszick 2016 a: Rn. 16, 28; Sprau, in: Palandt 2021: § 823 BGB Rn. 40 ff.

II. Endlagerspezifische Regelung

In die zweite Kategorie fällt die endlagerspezifische Ausgleichsregelung. Sie findet sich im Standortwahlgesetz und beschränkt sich auf ein einziges Instrument: die Standortvereinbarung, die in § 10 Absatz 4 Satz 3 StandAG erwähnt wird. Dabei handelt es sich um einen privatrechtlichen oder öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen mehreren Partnern, die noch offen sind. Denkbar ist, dass auf der einen Seite die Standortkommunen unterzeichnen und auf der anderen Seite die Bundesrepublik Deutschland oder die Betreiberin des Endlagers, die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE).¹² Die Standortvereinbarung ist ein neuartiger Ansatz, der im deutschen Recht keine Vorbilder kennt; in vergleichbaren Situationen kam er nicht zur Anwendung.¹³ Daher ist noch weitgehend offen, welche Belastungen im Rahmen der Vereinbarung ausgleichbar sind.¹⁴ Dieser Aspekt unterliegt letztlich dem politischen Gestaltungsspielraum. Beeinflusst wird er von unterschiedlichen Faktoren; das moralisch Gesollte spielt ebenso eine Rolle wie das ethisch Gewollte, das volkswirtschaftlich Sinnvolle und die Erwartungen der Bevölkerung. Ein transdisziplinärer Forschungsworkshop im Mai 2022 am Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (KIT ITAS/Karlsruhe) widmete der Frage eine Brainstorming-Übung. Sie sollte Anhaltspunkte für die nähere Untersuchung liefern und führte zu einem breiten Feld von Vorschlägen, von denen hier ein kleiner Ausschnitt wiedergegeben sei: Die Vereinbarung könnte eine (finanzielle) Anerkennung für die Aufgabe vorsehen, die die Anwohner des Endlagers für die gesamte Bevölkerung übernehmen,¹⁵ sie könnte auf immaterielle Beeinträchtigungen wie Ängste reagieren, ebenso auf einen Imageverlust, der der Endlagerregion unter Umständen bevorsteht.¹⁶ In der rechtswissenschaftlichen Diskussion finden sich Überlegungen, die mit dem immateriellen Schwerpunkt dieser Vorschläge übereinstimmen; im Gegenzug für die Ansiedlung von Infrastrukturvorhaben seien Zahlungen „nach Art eines Schmerzensgeldes“¹⁷ erwägenswert.

12 Vgl. Endlager-Kommission 2016: 46; sowie den Beitrag von Smeddinck in diesem Band.

13 Für Ausgleichsmechanismen in vergleichbaren Situationen vgl. beispielsweise die Stiftung Zukunftsfonds Asse, <https://zukunftsfonds-asse.de/>, Zugriff am 29.06.2022, Gesetz über die Stiftung Zukunftsfonds Asse (AsseStG) vom 12.11.2015, Nds. GVBl.: 314 ff., die Stiftung Lausitzer Braunkohle, <https://www.stiftung-lausitzer-braunkohle.de/de.html>, Zugriff am 29.06.2022, und die Maßnahmen zugunsten von Kohleregionen im Zusammenhang mit der Beendigung der Kohleverstromung, dazu Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen vom 08.08.2020, BGBl. 2020 I: 1795 ff.; BT-Drs. 19/13398.

14 Vgl. Smeddinck 2018: 59, 91; Wollenteit, in: Frenz 2019: § 10 StandAG Rn. 20; für inhaltliche Ansätze vgl. Endlager-Kommission 2016: 46. Der Abschlussbericht des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AKEnd) aus dem Jahr 2002 äußert sich ausführlich zur Entwicklung und Implementierung von Kompensationsmaßnahmen, Überlegungen zum Instrument der Standortvereinbarung enthält er jedoch nicht, vgl. AkEnd 2002: 217 ff.

15 Dahinter steht der Gedanke, dass die Gesamtheit der Bevölkerung von der Einrichtung des Endlagers an einem einzigen, sehr sicheren Standort profitiert, während die unmittelbaren Anwohner mit Belastungen konfrontiert sind, vgl. Scharpf 2021: 27 f.; Scharpf, Smeddinck, im Erscheinen; Sierra, Riemann 2021: 44, 46; Smeddinck 2018: 59, 64, 67, 69. Für ein engeres Verständnis vgl. Emanuel 2021: 163, 479 f.

16 Vgl. Scharpf, Smeddinck, Hassel, Sierra, im Erscheinen; Emanuel 2021: 163 f.

17 Steinberg 2011: 340, 350. Die zivilrechtliche Rechtsprechung und Literatur betrachtet Schmerzensgeld als Ausdruck der Genugtuungsfunktion des Schadensersatzes, die im Vergleich zur Kompensationsfunktion in Deutschland traditionell eine untergeordnete Rolle spielt, vgl. Spindler, in: Hau, Poseck, 2023: § 253 Rn. 16.

Der folgende Abschnitt knüpft an diese Vorüberlegungen an, setzt aber einen anderen Schwerpunkt und beschränkt sich auf eine rechtswissenschaftliche Perspektive. Er untersucht, ob sich die Standortvereinbarung auf eine bestimmte Art von materiellen Belastungen erstrecken kann: die im Beispiel 4 beschriebenen, finanziellen Nachteile wie Umsatzausfälle oder Betriebsschließungen, die Gewerbetreibende am Endlagerstandort treffen können. Die Wahl dieses Schwerpunkts beruht auf der Annahme, dass die Betroffenen ein entsprechendes Ersatzbedürfnis haben und anlässlich der Vorarbeiten zur Standortvereinbarung artikulieren werden. Eine adäquate Reaktion darauf setzt voraus, dass die Beteiligten wissen, ob die Befriedigung des Ersatzbedürfnisses im Rahmen des rechtlich Möglichen liegt.

D. Finanzielle Nachteile für Betriebe am Endlagerstandort: Ausgleich auf Grundlage der Standortvereinbarung?

Grundlage eines Ersatzes für die oben beschriebenen finanziellen Nachteile von Gewerbetreibenden können zunächst die allgemeinen Regeln sein (I.), daneben die gesetzlichen Bestimmungen über die Standortvereinbarung, §§ 10 Absatz 4 Satz 3, 16 Absatz 1 Satz 2 StandAG (II.).

I. Ausgleich nach allgemeinen Vorschriften

Die in Beispiel 4 beschriebenen Nachteile wie Umsatzausfälle und Betriebsschließungen stellen, anders als die in Beispiel 3 beschriebenen Risse im Mauerwerk, keine Beeinträchtigung für die Sachsubstanz des Immobilieneigentums dar. Als Folge einer Strukturveränderung wirken sie sich nicht vorübergehend, sondern dauerhaft aus. Für Ihre Ersatzfähigkeit nach den allgemeinen Vorschriften hat das die nachfolgend dargestellten Konsequenzen.

1. Ausgleich für Eigentumseingriff

Hat eine rechtmäßige staatliche Maßnahme so schwere Auswirkungen auf das Eigentumsrecht des Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 GG, dass die Schwelle des Zumutbaren überschritten ist, leistet der Betroffene ein Sonderopfer. Nach dem Institut des enteignenden Eingriffs steht ihm daher ein Anspruch auf Entschädigung zu.¹⁸ Dabei genügen tatsächliche Wirkungen, die die Rechtsposition faktisch beschneiden.¹⁹ Die Endlageransiedelung beruht mit Standortentscheidung und atomrechtlicher Genehmigung auf rechtmäßigen staatlichen Maßnahmen. Führt sie dazu, dass ein örtlicher Gastronomiebetrieb massive Umsatzeinbußen erleidet oder schließen muss, können die Anspruchsvoraussetzungen grundsätzlich erfüllt sein. Allerdings muss die Beeinträchtigung eine eigentumsrechtlich geschützte Position betreffen. In Betracht kommt das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, das die Gesamtheit der wertbildenden betrieblichen Erscheinungsform umfasst und sich insbesondere auf Tätigkeitskreis und Kundenstamm des Betriebs erstreckt.²⁰ Eine Beeinträchtigung dieses Rechts scheidet dann aus, wenn sie sich

18 Vgl. BGHZ 91, 20 Rn. 8 (juris); 197, 43 Rn. 8 (juris); BGH, NJW 1984, 1876 ff.; Grzeszick 2016 b: Rn. 86; Wendt, in: Sachs 2021: Art. 14 Rn. 178.

19 Vgl. BGH, NJW 1979, 210, 211; NJW 1986, 991, 991.

20 Vgl. BGH, NJW 1957, 630, 631; NJW 1971, 605, 606.

nicht auf Betriebsbestandteile bezieht, sondern lediglich auf „eine günstige faktische Gegebenheit“ in deren Umfeld.²¹ So entschied der Bundesgerichtshof (BGH) in einem Fall, in dem ein Fährbetrieb nach dem Bau einer Brücke zum Erliegen kam:

Eine solche günstige ‚Anbindung‘ der Fähre ist ein bloßer Lagevorteil, der nicht durch Art. 14 I GG geschützt wird (vgl. Krohn-Löwisch, Eigentumsgarantie, Enteignung, Entschädigung, 3. Aufl., Rdnr. 159 m. w. Nachw.). Es handelt sich hier um eine tatsächliche Chance im ‚Umfeld‘ der Fährgerechtigkeit,²² an die sie anknüpft, die aber nicht zum Inhalt der durch sie vermittelten Rechtsposition gehört (BGHZ 78, 41 (44f.) = NJW 1980, 270; Krohn-Löwisch, Rdnr. 155; Kreft, in: RGRK, 12. Aufl., Vorb. § 839 Rdnrn. 71f.).²³

Im Fall einer Gaststätte, die nach Kappung der Verkehrsverbindung zur benachbarten Kaserne ihren Kundenstamm verliert, heißt es ähnlich:

Die besondere Lage eines Betriebes an einer bestimmten Straße bildet im Sinne des Enteignungsrechts regelmäßig nur einen zufälligen Vorteil (...). Die Aussicht, [Passanten als Kunden] an einen bestimmten Betrieb zu binden, kann (...) die Qualität einer Rechtsposition erst dann gewinnen, wenn die diese Entwicklung begünstigende Verkehrslage auf Umständen außerbetrieblicher Art beruht, mit deren Fortbestand der Inhaber verlässlich rechnen darf (vgl. BGHZ 23, 157, 163 = NJW 57, 630; BGHZ 40, 355, 367 = NJW 64, 863; BGHZ 45, 150, 159 = NJW 66, 1122; BGHZ 48, 58, 60 = NJW 67, 1752; BGHZ 48, 65, 66 = NJW 67, 1749).²⁴

Ein solcher Umstand kann in den Augen des BGH der grundsätzliche Anliegergemeingebrauch an öffentlichen Straßen sein, nicht aber der Gemeingebrauch in einer bestimmten Form an einer bestimmten Straße.²⁵ Erneut wird betont, dass Veränderungen im Umfeld eines Gewerbebetriebs keinen Entschädigungsanspruch auslösen.²⁶ Hier kommt die Überlegung zum Ausdruck, dass das Eigentumsrecht keinen Anspruch auf dauerhaften Erhalt eines Geschäftsmodells an einem bestimmten Standort gewährt; der Eigentumschutz von Inhabern eines Gewerbebetriebs ist nicht immun gegen den Wandel des tatsächlichen Kundenverhaltens; Strukturveränderungen sind hinzunehmen.

Übertragen auf den Fall der Endlageransiedlung bedeutet dies, dass kein Ersatz für solche Nachteile zu erlangen ist, die darauf beruhen, dass Kunden nach dem Wegfall günstiger Rahmenbedingungen ausbleiben. Erleidet ein Gastronomiebetrieb Umsatzausfälle, weil Touristen nach der Endlageransiedlung andere Ziele aufsuchen, ist die Situation eng mit den hier dargelegten BGH-Entscheidungen vergleichbar. Ein Entschädigungsanspruch hat folglich keine günstige Prognose.

Zivilrechtliche Ansprüche auf Grundlage von § 823 Absatz 1 BGB setzen ebenfalls eine Beeinträchtigung eigentumsrechtlich geschützter Positionen voraus²⁷ und scheitern in Ermangelung

21 BGH, NJW 1986, 991, 992.

22 „Fährgerechtigkeit“ ist die Bezeichnung der behördlichen Betriebserlaubnis, vgl. NJW 1986, 991, 991 f.

23 BGH, NJW 1986, 991, 992.

24 BGH, NJW 1971, 605, 606.

25 Vgl. BGH, NJW 1971, 605, 606.

26 Vgl. BGH, NJW 1971, 605, 606.

27 Vgl. Sprau, in: Palandt 2021: § 823 BGB Rn. 7 ff., 20.

einer solchen Beeinträchtigung aus den oben dargelegten Gründen. Hinzu kommt, dass ein Anspruch nach § 823 Absatz 1 BGB einen widerrechtlichen Eingriff in das Recht am eingerichteten und geschützten Gewerbebetrieb verlangt,²⁸ wohingegen der Betrieb einer Anlage, die über eine bestandskräftige behördliche Genehmigung verfügt, kein widerrechtliches Verhalten darstellt.²⁹

2. Amtshaftung

Ein Amtshaftungsanspruch nach § 839 Absatz 1 Satz 1 BGB, Artikel 34 Satz 1 GG verlangt zwar nicht die Beeinträchtigung einer eigentumsrechtlich geschützten Position, wohl aber den schuldhaften Verstoß gegen eine drittrichtete Amtspflicht.³⁰ Ein Anspruch auf dieser Grundlage kommt somit dann in Betracht, wenn im Planungs- und Genehmigungsverfahren oder während des Anlagenbetriebs ein Fehler auftrat, der mindestens die Voraussetzungen des Fahrlässigkeitsvorwurfs erfüllt und eine Verpflichtung tangiert, die gerade auch dem Schutz des einzelnen Bürgers dient.³¹ Der bloße Umstand, dass das Endlager angesiedelt wird, genügt nicht.

3. Gesetzlicher Ausgleichsanspruch für Sonderopfer

Das deutsche Recht kennt spezifische gesetzliche Ansprüche, die Ausgleich für Sonderopfer gewähren. Ein Beispiel dafür ist § 56 Absatz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG). Darf ein Arbeitnehmer seinen Arbeitsplatz nicht aufsuchen, weil er aufgrund einer ansteckenden Krankheit einer behördlichen Absonderungspflicht unterliegt, hat er einen Anspruch gegen den Staat auf Ersatz seines Lohnausfalls.

Für betriebliche Nachteile oder Vermögensschäden, die durch die Ansiedlung einer Infrastrukturanlage hervorgerufen werden, existiert eine solche Anspruchsgrundlage – soweit ersichtlich – nicht. Das Pariser Übereinkommen³² und die Haftungsbestimmungen der §§ 25 ff. AtG beziehen sich nur auf Schadensereignisse.³³

4. Ergebnis zu I.

Bei den in Beispiel 4 beschriebenen finanziellen Nachteilen handelt es sich nicht um Eigentums-, sondern um Vermögensschäden; hervorgerufen werden sie durch eine Strukturveränderung im Umfeld von Wirtschaftsbetrieben. In einer solchen Situation sieht das allgemeine Ausgleichsregime der deutschen Rechtsordnung keine individuellen Ersatzansprüche vor.

28 Vgl. Sprau, in: Palandt 2021: § 823 BGB Rn. 23 ff.

29 Vgl. Sprau, in: Palandt 2021: § 823 BGB Rn. 35.

30 Vgl. oben, FN 9, 11.

31 Vgl. Grüneberg, in: Palandt 2021: § 276 BGB Rn. 12 ff.

32 Übereinkommen vom 29. Juli 1960 über die Haftung gegenüber Dritten auf dem Gebiet der Kernenergie (Pariser Übereinkommen) in der Fassung des Zusatzprotokolls vom 28. Januar 1964 und des Protokolls vom 16. November 1982 (BGBl. 1985 II: 963, 964).

33 Vgl. Raetzke, in: Frenz 2019: § 25 AtG Rn. 17, 24; § 26 AtG Rn. 6.

II. Ausgleich nach der endlagerspezifischen Regelung

Die Frage nach der inhaltlichen Reichweite der Standortvereinbarung gewinnt durch das Ergebnis zu I. an praktischer Bedeutung. Aus Klarstellungsgründen seien der näheren Erörterung zwei Unterscheidungen vorangestellt.

U1: Zwei Arten von Empfängern können von den Leistungen profitieren, die in der Standortvereinbarung festgelegt werden: kollektive Empfänger wie Gemeinden, Vereine oder gemeinnützige Stiftungen einerseits und individuelle Empfänger wie Privatleute oder Unternehmen andererseits.

U2: Sieht die Standortvereinbarung Leistungen an individuelle Empfänger vor, so können diese entweder mit der Auflage verbunden sein, dass der Nutzen der Zuwendung dem Kollektiv zugutekommt³⁴ oder sie können im Wesentlichen individuellen Nutzen haben.³⁵

Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich mit Leistungen an individuelle Empfänger, lassen aber zunächst offen, auf welchen Nutzen diese ausgelegt sind.

Um zu klären, welche Leistungen die Standortvereinbarung vorsehen kann, bedarf es einer Auslegung der einschlägigen gesetzlichen Regelung anhand der juristischen Auslegungsmethoden. Dazu zählt die Auseinandersetzung mit dem Wortlaut der einschlägigen Vorschriften, mit deren historisch-genetischem Hintergrund, der Systematik sowie Sinn und Zweck.³⁶

1. Wortlaut der einschlägigen Vorschriften

Die Wortlautauslegung geht der lexikalischen Bedeutung einzelner Begriffe und dem Aussagegehalt der Sätze nach, aus denen sich eine Rechtsnorm zusammensetzt.³⁷ Der Begriff der Standortvereinbarung wird lediglich in § 10 Absatz 4 Satz 3 StandAG ausdrücklich erwähnt; inhaltlich relevant ist daneben § 16 Absatz 1 Satz 3 StandAG.

§ 10 Absatz 4 StandAG lautet wie folgt (Hervorhebung hinzugefügt):

*Die Regionalkonferenzen begleiten das Standortauswahlverfahren und erhalten vor dem Erörterungstermin nach § 7 Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorschlägen nach § 14 Absatz 2, § 16 Absatz 3 und § 18 Absatz 3. Sie erhalten ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung der sozioökonomischen Potenzialanalysen nach § 16 Absatz 1 Satz 3. **Sie erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung und sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen.** Die Regionalkonferenzen informieren die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang. Sie können ihre Unterlagen auf der Informationsplattform des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung nach § 6 veröffentlichen. Die Regionalkonferenzen können sich wissenschaftlicher Beratung bedienen.*

34 Beispielsweise Mittel für die Umstrukturierung eines Betriebs, die die regionale Wirtschaft stärken und Arbeitsplätze schaffen.

35 Beispielsweise der schlichte Ausgleich von Einnahmeausfällen.

36 Vgl. Möllers 2021: § 4 Rn. 1; § 5 Rn. 1.

37 Vgl. Möllers 2021: § 4 Rn. 39 ff.

§ 16 Absatz 1 Satz 3 StandAG besagt: „[Der Vorhabenträger] führt in den Standortregionen sozioökonomische Potenzialanalysen durch.“

Die Lektüre der beiden Vorschriften zeigt, dass Konzepte der Regionalentwicklung ausdrücklich zum gesetzlich intendierten Regelungsinhalt der Standortvereinbarung zählen. Dabei handelt es sich um Planungen, die Maßnahmen und Projekte vorsehen. Profitieren soll letztlich ein Kollektiv – die Region. Dass zur Umsetzung der Maßnahmen und Projekte finanzielle Mittel fließen, setzt der Begriff der Regional**entwicklung** voraus. Welchen Inhalt das Konzept hat und wie die Finanzierung im Einzelnen abläuft, ist im Gesetz nicht abschließend geregelt. Die Vorschrift beschränkt sich auf die bloße Aussage, dass ein Konzept erarbeitet und eine Standortvereinbarung abgeschlossen wird. Somit ist nicht ausgeschlossen, dass Maßnahmen- oder Projektmittel an einzelne Individuen ausgeschüttet werden, sei es direkt aus der Standortvereinbarung oder über eine verwaltende Institution wie Fonds, Stiftung oder Gemeinde.³⁸

2. Historisch-genetische Auslegung

Die historisch-genetische Auslegung betrachtet den Entstehungsprozess einer Rechtsnorm und bezieht die Materialien ein, die diesen Prozess dokumentieren.³⁹ Die Begründung zur Novelle von § 16 StandAG im Jahr 2017 postuliert:

Die langfristige Entwicklung einer Standortregion soll durch die Errichtung eines Endlagers keinen Schaden nehmen. Sozioökonomische Potenzialanalysen können daher Anhaltspunkte für die zukünftige Kompensation sozioökonomischer Nachteile betroffener Standortregionen geben, um eine möglichst gerechte Verteilung der Lasten zu ermöglichen.⁴⁰

Ausführlichere Überlegungen zu einem Ausgleich für die Ansiedlung des Endlagers finden sich im Abschlussbericht des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AKEnd) aus dem Jahr 2002.⁴¹ Der wissenschaftliche Arbeitskreis wurde im Jahr 1999 durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) eingesetzt, um Alternativen zum damals erkundeten Endlagerstandort Gorleben zu prüfen.⁴² Sein Bericht ist nicht rechtsverbindlich. Die Begründung zum Entwurf des Standortauswahlgesetzes belegt, dass er dem Gesetzgeber als Orientierung diene;⁴³ somit kann er zur Auslegung herangezogen werden.

Die Autoren widmen sich der Frage des Ausgleichs unter der Überschrift „Chancen für die Entwicklung der Standortregionen“⁴⁴ und entwerfen eine Konzeption, die weniger auf finanzielle Ausgleichsleistungen für konkrete Verluste fokussiert, sondern vielmehr auf die Förderung der gesamten Region. Ihre Ausrichtung ist zukunftsgerichtet statt vergangenheitsorientiert. So heißt es unter anderem:

38 Zu letzteren vgl. Emanuel 2021: 480 f.

39 Vgl. Möllers 2021: § 4 Rn. 148, 156 ff.

40 BT-Drs. 18/11398: 60.

41 Vgl. AkEnd 2002: 217 ff.

42 Vgl. AkEnd, 2002: 5.

43 Vgl. BT-Drs. 17/13471: 2.

44 Vgl. Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte 2002: 217.

*Den potenziellen Standortregionen sollen die Entwicklung einer regionalen Zukunftsperspektive und staatliche Hilfe bei deren Umsetzung angeboten werden. Der Konflikt zwischen der nationalen Aufgabe, ein Endlager für radioaktive Abfälle einzurichten, und den regionalen Interessen kann auf diese Weise zwar nicht aufgelöst werden, jedoch kann zwischen nationalen und regionalen Interessen eine Brücke gebaut werden. Der AkEnd schlägt diese Form einer perspektivischen Option vor und nicht einen kurzfristigen finanziellen Ausgleich. Es muss aber sichergestellt werden, dass die langfristige Umsetzung der Entwicklungsperspektiven finanziell abgesichert ist.*⁴⁵

Ausgehend von dieser Prämisse entwirft der Bericht drei Szenarien der Regionalentwicklung.⁴⁶ Gleichwohl wird auch hier die Notwendigkeit gesehen, Gegenmaßnahmen gegen individuelle finanzielle Nachteile zu ergreifen (Hervorhebungen hinzugefügt):

*In Bezug auf die Befürchtungen zu Eigentumswertminderungen sollte vermieden werden, **individuelle Nachteile** entstehen zu lassen. Weitergehend kann angestrebt werden, Eigentumswert erhöhungen durch den regionalen Entwicklungsprozess in Gang zu setzen. Für mögliche **individuelle Belastungen** sind **Ausgleichsmöglichkeiten zu finden**.*⁴⁷

Folglich kommt die historisch-genetische Auslegung des Standortauswahlgesetzes zum Ergebnis, dass ein Ausgleich für individuelle finanzielle Nachteile zwar nicht im Mittelpunkt der Vorarbeiten zum Standortauswahlgesetz stand, gleichzeitig aber nicht ausgeschlossen wurde.

3. Systematik

Die systematische Auslegung zieht Rückschlüsse aus der Stellung einer Norm im Gesamtkontext des einschlägigen Rechtsbereichs.⁴⁸

Im vorliegenden Fall stellt sich erstens die Frage, ob es jenseits des Standortauswahlgesetzes ein abschließendes Regelungsregime für den Ausgleich individueller finanzieller Nachteile durch Infrastrukturan siedlung gibt. Ist dies der Fall, besteht weder die Notwendigkeit noch die Möglichkeit, dass auch die Standortvereinbarung zur Anwendung gelangt. Wie oben, C. I. und D. I., dargelegt, existieren allgemeine Ausgleichsvorschriften. Eine abschließende Regelung für die endlagerbedingten Nachteile stellen sie jedoch nicht zwingend dar. Vielmehr gibt es Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber den spezifischen Umständen der Endlagerung eine besondere Aufmerksamkeit schenkt. Das Planungs- und Zulassungsverfahren wurde aus den allgemeinen Strukturen herausgelöst und, in Abgrenzung zu anderen Infrastrukturbereichen, um das Ausgleichsinstrument der Standortvereinbarung ergänzt. Dies spricht dafür, dass die Standortvereinbarung eine Ergänzung zu den allgemeinen Vorschriften über den Ausgleich individueller finanzieller Verluste ist.

Zweitens gilt es zu prüfen, wie in vergleichbaren Fällen verfahren wird. Dass Wirtschafts- und Infrastrukturmaßnahmen mit negativen Folgen für das lokale Umfeld mit staatlichen Kompensationsmechanismen einhergehen, ist dem deutschen Recht nicht fremd. So wurde durch Gesetz

45 AkEnd, 2002: 218.

46 Vgl. AkEnd 2002: 228 ff.

47 AkEnd 2002: 220.

48 Vgl. Möllers 2021: § 4 Rn. 92; Smeddinck 2013: 8.

vom 12.11.2015 die Stiftung Zukunftsfonds Asse ins Leben gerufen,⁴⁹ ein Gesetz vom 08.08.2020 sieht Fördermaßnahmen zu Gunsten ehemaliger Kohleregionen vor.⁵⁰ In der Schachanlage Asse wurden in den 1960er und 1970er Jahren radioaktive Abfälle eingelagert;⁵¹ nachdem Wasser in die Anlage eintritt, ist deren Rückholung geplant.⁵² Um die Akzeptanz der lokalen Bevölkerung für diese Maßnahme zu steigern, einem negativen Image der betroffenen Region entgegenzuwirken und die regionale Entwicklung zu unterstützen, etablierte das Land Niedersachsen die Stiftung Zukunftsfonds Asse.⁵³ Sie fördert gemäß § 2 Absatz 1 Satz 1 Gesetz über die Stiftung Zukunftsfonds Asse (AsseStG) Projekte der regionalen Landesentwicklung. § 2 Absatz 1 Satz 2 AsseStG nennt sieben beispielhafte Förderbereiche, zu denen Arbeit und Wirtschaft ebenso zählen wie Mobilität, Freizeit und Tourismus. Wenngleich die Stiftung insbesondere gemeinnützige Zwecke verfolgt, ist ihr Zweck offen für Mittel, die der Anpassung benachteiligter Betriebe dienen.⁵⁴ Nach § 1 Absatz 1, 2 und § 4 des Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen unterstützt der Bund Gebiete, die nach dem Ausstieg aus der Kohleverstromung einem Strukturwandel unterliegen; die betroffenen Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände erhalten Finanzhilfen. Förderziele sind der Ausbau des Nahverkehrs, Investitionen in andere Infrastruktur, in Betreuungs- und Bildungseinrichtungen, Maßnahmen der Regionalentwicklung sowie Umwelt- und Naturschutz, § 4 Absatz 1. Die Investitionen sollen unter anderem Schaffung und Erhalt von Arbeits- und Ausbildungsplätzen dienen, außerdem der Diversifizierung der Wirtschaftsstruktur, § 4 Absatz 2. Vor diesem Hintergrund ist auch hier denkbar, dass Umstrukturierungsmaßnahmen zugunsten von Betrieben gefördert werden, die durch den Strukturwandel unter Umsatzausfällen oder ähnlichen Vermögensnachteilen leiden.

Das schweizerische Verfahren über Planung und Zulassung eines Tiefenlagers für radioaktive Abfälle unterscheidet zwischen zwei endlagerspezifischen Ausgleichsformen, die neben die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen treten: Kompensationen und Abgeltungen.⁵⁵ Kompensationen beziehen sich auf „negative Auswirkungen“, die nachweislich auf das Tiefenlager zurückzuführen sind. Abgeltungen werden „einzig deshalb ausgerichtet, weil eine Standortregion zur Lösung einer nationalen Aufgabe beiträgt“;⁵⁶ sie fließen also unabhängig von möglichen Schadensereignissen aufgrund der bloßen Tatsache, dass das Endlager in der Nähe der Empfänger angesiedelt wird.⁵⁷ Bestimmungsgemäß verwendet werden die Abgeltungen erstens für „kommunale und regionale Zwecke“⁵⁸ in der betroffenen Region, zweitens für Direktzahlungen an bestimmte Gemeinden.⁵⁹ Darunter können Töpfe für Umstrukturierungsmaßnahmen fallen. Für

49 Gesetz über die Stiftung Zukunftsfonds Asse (AsseStG) vom 12.11.2015, Nds. GVBl.: 314 ff.

50 Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen vom 08.08.2020, BGBl. 2020 I: 1795 ff.; BT-Drs. 19/13398.

51 Vgl. Endlager-Kommission 2016: 89.

52 Vgl. Art. 1 Gesetz zur Rückholung radioaktiver Abfälle und der Stilllegung der Schachanlage Asse II vom 20.04.2013, BGBl. I 2013: 921.

53 Vgl. LT-Drs. 17/4350: 4; Weisensee 2018: 101, 106 f.

54 Vgl. Weisensee 2018: 101, 109, 111.

55 Vgl. UVEK, BFE 2021: 1; vgl. auch den Beitrag von Jordi in diesem Band.

56 Jeweils UVEK, BFE 2021: 1.

57 Vgl. BFE 2017: 3; UVEK, BFE 2021: 1.

58 BFE 2017: 3; UVEK, BFE 2021: 1.

59 Vgl. BFE 2017: 3.

den Verwendungszweck von Kompensationen findet sich keine ausdrückliche Eingrenzung;⁶⁰ sinnvollerweise wird er im Ausgleich der negativen Auswirkungen bestehen. Finanzielle Leistungen an ortsansässige Betriebe sind somit in keinem Verwendungstatbestand per se ausgeschlossen.

4. Sinn und Zweck

Im Rahmen der teleologischen, an Sinn und Zweck orientierten Auslegung wird ermittelt, welche Regelung der Gesetzgeber mit Blick auf den zugehörigen „Ausschnitt der Lebenswelt“⁶¹ treffen wollte. Bei gut belegter Genese des Gesetzes und geringem Zeitablauf ist der zusätzliche Aussagegehalt im Vergleich zur historischen Auslegung begrenzt, aber auch dann gilt, dass selten alle Folgen einer Regelung antizipiert werden können. Um ihren vollen Bedeutungsgehalt zu erfassen, ist es daher gewinnbringend, die Intention zu ermitteln, die der Gesetzgeber verfolgte.⁶²

Das Endlager für die hochradioaktiven Abfälle aus deutschen Kernkraftwerken ist ein staatliches Infrastrukturvorhaben, das Fragen der räumlichen Verteilungsgerechtigkeit aufwirft: Für die Gesamtheit der Bevölkerung ist die geordnete Beseitigung nach den Kriterien des Standortauswahlgesetzes ein Vorteil, da die Anlage gemäß § 1 Absatz 2 Satz 1 StandAG an dem Ort des Bundesgebiets errichtet werden soll, der die bestmögliche Sicherheit verspricht.⁶³ Im unmittelbaren Umfeld der Anlage hingegen bestehen die Belastungen der Bau- und Betriebsphase sowie das Risiko von Fehlentwicklungen.⁶⁴ Angesichts der Tatsache, dass es nur ein Lager geben wird und die Abfälle vergleichsweise risikobehaftet sind, stellt sich die Verteilungsfrage in zugespitzter Form. Eine einzige Region ist mit einem hohen Risiko konfrontiert, das der Rest der Republik nicht trägt. Hinzu kommt die historische Entwicklung von Atomkraftnutzung und Endlagerung in Deutschland. Die jahrzehntelangen Proteste, die die Errichtung von Atomanlagen und den Endlagerstandort Gorleben begleiteten zeugen von einem deutlichen Konfliktpotenzial, das andere Infrastrukturanlagen in dieser Form nicht aufweisen.⁶⁵

Vor diesem Hintergrund lassen sich folgende Aussagen über den Sinn und Zweck der Standortvereinbarung und des Ausgleichsregimes des Standortauswahlgesetzes treffen: Die Ausgleichsleistungen sind ein Weg, um die oben aufgeworfene Frage der Verteilungsgerechtigkeit zu beantworten⁶⁶ und die gesellschaftlichen Konflikte zu befrieden.⁶⁷ Wie die Gesetzesgenese belegt,⁶⁸ wird dabei weniger der reine Ausgleich der materiellen Verluste angestrebt, sondern vielmehr

60 Vgl. BFE 2017: 3.

61 Smeddinck 2013: 26; vgl. auch Möllers 2021: § 5 Rn. 2, 7 ff.; Larenz 1983: 330.

62 Vgl. Smeddinck 2013: 25 ff.

63 Vgl. Smeddinck 2017: § 1 Rn. 14, 42 ff.; Wollenteit, in: Frenz 2019: Einführung StandAG Rn. 2.

64 Vgl. BT-Drs. 18/11398: 60 mit der oben, 2., zitierten Forderung nach einer gerechten Lastenverteilung; Grunwald 2005: 54, 55, 58; Scharpf, Hassel, Sierra, im Erscheinen; Sierra, Riemann, 2021: 44 ff.

65 Vgl. Endlager-Kommission 2016: 93 ff.; Kuppler, Bechthold 2022: 24 ff.; Meyer 2021: 10, 14 ff.; Radkau 2011: 7, 10 ff.

66 Vgl. BT-Drs. 18/11398: 60; Sierra, Riemann 2021: 44, 44 ff.; Scharpf, Smeddinck, im Erscheinen; Smeddinck 2018: 59, 69.

67 Vgl. AkEnd 2002: 231 ff.; Endlager-Kommission 2016: 46.

68 Vgl. oben 2.

ein „Schmerzensgel[d]“⁶⁹ für die immaterielle Beeinträchtigung, die mit der Ansiedlung des Endlagers einhergeht.⁷⁰ Der regionalen Bevölkerung soll eine Anerkennung zuteilwerden für die Belastung, die sie im Rahmen der nationalen Verantwortung für die Endlagerung übernimmt.⁷¹ Dazu sehen die Gesetzesmaterialien vor, der Endlagerregion eine Entwicklungsperspektive für die Zukunft zu eröffnen, schließen aber nicht aus, dass auf individuelle finanzielle Verluste reagiert wird.⁷² Da der Zweck der Konfliktbefriedung nahelegt, die Ausgleichsregelung des Standortauswahlgesetzes inhaltlich weit und offen auszulegen, kann folgendes Ergebnis festgehalten werden: Sieht die Standortvereinbarung Mittel für den Ausgleich individueller Vermögensschäden vor, so entspricht dies dem Sinn und Zweck des Standortauswahlgesetzes. Dies gilt insbesondere für Mittel, die an Einzelne ausgeschüttet werden, aber einen spürbaren Nutzen für die Gemeinschaft haben. Beispiel dafür sind Mittel zur Finanzierung langfristig ausgerichteter Veränderungen. Wird ein Wellnessresort zu einem Tagungshotel umgebaut, sichert dies beispielsweise Arbeitsplätze in der Region.

5. Ergebnis der Auslegung

Aus der Auslegung der einschlägigen Vorschriften geht hervor, dass es nach geltendem Recht weder ausdrücklich gefordert noch ausgeschlossen ist, auf Grundlage der Standortvereinbarung einen Ausgleich für Vermögensnachteile zu leisten, der einzelnen Gewerbetreibenden am Endlagerstandort zugutekommt.⁷³ Insbesondere solche Leistungen, die an Einzelne ausgeschüttet, aber mit kollektivem Nutzen verwendet werden, entsprechen dem Gedanken der Regionalentwicklung, der im Mittelpunkt der Ausgleichskonzeption des Standortauswahlgesetzes steht.

E. Ergebnis und Einordnung in den interdisziplinären Kontext

Die oben angestellten Überlegungen führen zu zwei Ergebnissen:

E1: Die Grundlagen, nach denen sich der Ausgleich der endlagerbedingten Belastungen und Schäden im deutschen Recht bemisst, lassen sich in zwei Gruppen einteilen. Einerseits existiert eine Reihe von allgemeinen Regeln, die unabhängig vom Kontext der Endlagerung Ent eignungsentschädigung, Schadensersatz und Schutzmaßnahmen vorsehen, andererseits kennt das Standortauswahlgesetz ein endlagerspezifisches Instrument, die Standortvereinbarung. Die allgemeinen Regeln decken einen weiten Bereich der Belastungen ab, die mit der Ansiedlung des Endlagers einhergehen. Diese Belastungen werden folglich auch dann ausgeglichen, wenn die Standortvereinbarung sie nicht adressiert.

E2: Die Inhalte der Standortvereinbarung werden gesetzlich weder umfassend noch abschließend vorbestimmt. Folglich ist es aus rechtsdogmatischer Sicht zulässig, aber nicht zwingend,

69 Steinberg 2011: 340, 350. Vgl. auch den Beitrag von Smeddinck in diesem Band.

70 Dies stellt eine Abkehr von den vorherrschenden Leitlinien des deutschen Schadensrechts dar; dort überwiegt die Kompensationsfunktion; die Genugtuungsfunktion wird nur in seltenen Fällen wie dem oben zitierten Schmerzensgeld ausgefüllt, vgl. Grüneberg, in: Palandt 2021: Vorb v § 249 BGB Rn. 2, § 253 BGB Rn. 4.

71 Vgl. Endlager-Kommission 2016: 46; für die Schweiz vgl. BFE 2017: 3; Ott, Riemann 2018: 41, 52 f.

72 Vgl. oben 2.

73 Enger als hier Emanuel 2021: 159, 163.

einen Ausgleich für individuelle Vermögensnachteile vorzusehen. Dies gilt namentlich dann, wenn der Ausgleich mit einem Kollektivnutzen einhergeht. So können beispielsweise Betriebe am Endlagerstandort Mittel für eine Umstrukturierung erhalten, sofern sie von Umsatzausfällen betroffen sind.

Abschließend sei daran erinnert, dass sich dieser Beitrag nur mit dem juristisch Möglichen beschäftigt. Wie eingangs betont sind juristische Überlegungen nur ein Kriterium, das die Verantwortlichen in der Entscheidungsfindung heranziehen können. Welche Inhalte der Standortvereinbarung politisch klug, gerechtigkeits-theoretisch geboten oder ökonomisch sinnvoll sind, wird an dieser Stelle nicht beantwortet. In der Gesamtschau gilt es zu bedenken, welche Sonderrolle man der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle im Vergleich zu anderen Infrastrukturen einräumen will, die eine ähnlich belastende Wirkung entfalten.⁷⁴ Besondere Bedeutung erlangt diese Frage für Belastungen wie die hier betrachteten Vermögensnachteile; für sie ist nach den allgemeinen Regeln des deutschen Rechts kein Ausgleich vorgesehen.

F. Literaturverzeichnis

AkEnd-Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (Hrsg.) (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des AkEnd, Köln: W & S Druck, <https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/berichte/ne/langfassung-abschlussbericht-akend.html> (zuletzt abgerufen am 29.06.2022).

Bundesamt für Energie (BFE) (2017): Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, Zürich, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/49818.pdf> (zuletzt abgerufen am 20.10.2023).

Ecoplan (2017): Kompensationsmassnahmen – Messbarkeit von möglichen negativen Wirkungen, Bericht im Auftrag des Bundesamtes für Energie, Bern, <https://pubdb.bfe.admin.ch/de/publication/download/9342.pdf> (zuletzt abgerufen am 20.10.2023).

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Bundesamt für Energie (BFE) (Hrsg.) (2021): Faktenblatt Abgeltungen im Sachplan geologische Tiefenlager, <https://pubdb.bfe.admin.ch/de/publication/download/9797> (zuletzt abgerufen am 19.08.2023).

Emanuel, Florian (2021): Rechtliche Rahmenbedingungen für die Suche nach einem Endlager für hochradioaktiven Abfall (HAW), Baden-Baden: Nomos.

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

74 Hervorgehoben seien Deponien für gefährliche Abfälle der Deponieklasse IV, die nach § 3 Abs. 2 DepV, Anhang 2 zur DepV nur untertage im Salzgestein errichtet werden dürfen. Sie zeichnen sich durch ähnlich hohe Risiken und eine ähnliche Standorthäufigkeit aus.

Frenz, Walter (Hrsg.) (2019): Atomrecht – Atomgesetz und Ausstiegsgesetze, Baden-Baden, Nomos.

Grunwald, Armin (2005): Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung von Technikkonflikten, in: Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis (TATuP) 14/3, S. 54–60.

Grzeszick, Bernd (2016 a): § 44. Amtshaftung und Beamtenhaftung, in: Ehlers, Dirk; Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin, Boston: C. F. Müller, S. 884–905.

Grzeszick, Bernd (2016 b): § 45. Grundrechtshaftung, in: Ehlers, Dirk; Pünder, Hermann (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin, Boston: C. F. Müller, S. 906–945.

Hau, Wolfgang; Poseck, Roman (Hrsg.) (01.08.2023): BeckOK BGB, 67. Edit.

Jarass, Hans D. (2022): Bundes-Immissionsschutzgesetz: BImSchG, 14. Aufl., München: Beck.

Kuppler, Sophie; Bechthold, Elske (2022): Werte, Wissen und Interessen. Konflikte im Kontext der deutschen und Schweizer Endlagerpolitik, Soziologie und Nachhaltigkeit 8 (1), S. 24–63.

Larenz, Karl (1983): Methoden der Rechtswissenschaft, 5. Aufl., Heidelberg: Springer.

Meyer, Jan-Henrik (2021): Kleine Geschichte der Atomkraftkontroverse in Deutschland, Aus Parlament und Zeitgeschichte (APuZ) APuZ 21–23, S. 10–16.

Möllers, Thomas (2021): Juristische Methodenlehre, 4. Aufl., München: Beck.

Ott, Konrad; Riemann, Moritz (2018): „Volenti non fiat iniuriam“ – Freiwilligkeit und Bereitschaft bei der Übernahme von Standortverantwortung, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umwelt Gerechtigkeit Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers, Berlin: BWV, S. 41–58.

Palandt, Otto (2021): Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar, 80 Aufl., München: Beck.

Radkau, Joachim (2011): Eine kurze Geschichte der deutschen Antiatomkraftbewegung, Aus Parlament und Zeitgeschichte (APuZ) 46–47, S. 7–15.

Sachs, Michael (Hrsg.) (2021): Grundgesetz. Kommentar, 9. Aufl., München: Beck.

Säcker, Franz Jürgen; Rixecker, Roland; Oetker, Hartmut; Limperg, Bettina (Hrsg.) (2020): Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 8. Aufl., München: Beck.

Scharpf, Lucia; Hassel, Thomas; Sierra, Rosa (Hrsg.) (im Erscheinen): (Finanzieller) Ausgleich für die Ansiedlung eines Endlagers?, Dokumentation des DIPRO Workshops D am 7. und 8. Mai 2022 in Karlsruhe.

Scharpf, Lucia (2021): Umweltgerechtigkeit durch Planfeststellungsverfahren, Tübingen: Mohr Siebeck.

Scharpf, Lucia; Smeddinck, Ulrich (im Erscheinen): I. Einführung: Der Workshop im Überblick, in: Scharpf, Lucia; Hassel, Thomas; Sierra, Rosa (Hrsg.), (Finanzieller) Ausgleich für die Ansiedlung eines Endlagers?, Dokumentation des DIPRO Workshops D am 7. und 8. Mai 2022 in Karlsruhe.

Sierra, Rosa; Riemann, Moritz (2021): Gerechtigkeit in der Endlagerung aus Sicht der Ethik und der politischen Philosophie, in: Smeddinck, Ulrich (Hrsg.) (2021): Transdisziplinäre Entsorgungsforschung am Start – Basis-Texte zum transdisziplinären Arbeitspaket „DIPRO – Dialoge und Prozessgestaltung in Wechselwirkung von Recht, Gerechtigkeit und Governance“, Karlsruhe: TRANSENS-Bericht-02, S. 44–49.

Smeddinck, Ulrich (2013): Rechtliche Methodik: Die Auslegungsregeln, RATUBS Nr. 4, Braunschweig.

Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)(2017): StandAG-Standortauswahlgesetz – Kommentar, Berlin: BWV.

Smeddinck, Ulrich (2018): „Freiwilligkeit“ bei der Realisierung eines Endlagers für Atommüll – Zu Kompensationen ohne Beeinträchtigung konkreter Rechtspositionen, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers, Berlin: BWV, S. 59–100.

Steinberg, Rudolf (2011): Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren – eine Bilanz, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR), S. 340–350.

Weisensee, Claudius (2018): Ein Belastungsausgleich für das „Atomdreieck“ – Das Gesetz über die „Stiftung Zukunftsfonds Asse“, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umwelt Gerechtigkeit Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers, Berlin: BWV, S. 101–121.

Dr. iur. Lucia Scharpf

Leiterin Umweltamt im Landratsamt Waldshut, Sternwaldstraße 26, D-79102 Freiburg,
Email: lucia.scharpf@landkreis-waldshut.de.

Kompensation in der transdisziplinären Endlagerforschung*

Ethische Perspektiven

| | |
|--|----|
| A. Einführung | 72 |
| B. Theoriegrundlage: Ansprüche des Zukommens | 75 |
| C. Paradigmata von Kompensation im Kontext der Endlagerung | 78 |
| D. Das „Ob“ der Kompensationen als politische Klugheit | 82 |
| E. Kompensationsmodelle: das „Wie“ der Kompensationen | 84 |
| F. Schlussbetrachtung | 90 |
| G. Literaturverzeichnis | 90 |

* Rosa Sierra danke ich für ihre Zuarbeit zum Abschnitt E.

A. Einführung

Das Problem der Einlagerung hoch radioaktiver Reststoffe kann als dauerhafte Bewältigung einer kollektiven Altlast in einem fairen Suchverfahren betrachtet werden. Es ist möglich, dass im Verlauf des Verfahrens Kompensationsansprüche erhoben und begründet werden. Diese Möglichkeit gewinnt an Wahrscheinlichkeit, sobald Standortregionen in die engere Auswahl gezogen werden. Wann dies geschehen wird, ist derzeit ungewiss (Ott 2024). Es erscheint sinnvoll, vorausschauend auf diese Problematik einzugehen und nicht erst dann, wenn konfliktrträgliche Forderungen im Spiel sind.

Goodin (1989: S. 59) versteht „compensation“ (im Sinne des US Supreme Court) wie folgt: „to provide someone for something is (...) to provide that person with ‚a full and perfect equivalent‘ for that thing. (...) The notion of compensation per se clearly implies the providing of the exact equivalent – neither more nor less“. Für Goodin ist Kompensation i. e. S. eine Erstattung. Kompensation i. w. S. hat den Zweck „to ‚counterbalance, neutralize or offset‘ the loss“ (1989: 59). Wird ein Kompensationsanspruch anerkannt, steht dem Berechtigten ein Äquivalent zu. Äquivalent meint Gleichheit, nicht Selbigkeit. Es mag gelegentlich möglich sein, ein Äquivalent zu beschaffen: eine neue Glasscheibe für eine zerbrochene. Goodin schlägt vor, in diesem Fall von Restitution zu sprechen. In vielen Fällen wird Kompensation über Geld abgewickelt, in anderen Fällen erstattet man Gleichwertiges, aber Andersartiges, also Heterogenes. Goodin plädiert für „the closest possible substitute“ (1989: 72). Aber in gesellschaftlicher Praxis wird dies nicht immer möglich sein. Holzinger (1997) unterscheidet eine Entschädigung für einen bereits eingetretenen Schaden („Wiedergutmachung“) von der Kompensation als einem freiwilligen ökonomischen Tausch von Belastung gegen einen äquivalenten Vorteil. Von Kompensation spreche ich im Folgenden auch dann, wenn die Belastung gegen den Willen der Betroffenen auferlegt wird, aber ausgeglichen werden soll. Die Unfreiwilligkeit macht natürlich den Schaden aus Sicht der Betroffenen größer als aus Sicht eines neutralen Beobachters. Das „Äquivalent“ ist als ein theoretisches Ideal zu betrachten, das zwei gegenläufigen Tendenzen entgegensteht: der Unterkompensation und der Überkompensation. Deshalb könnte es sich in Konfliktfällen anbieten, dass neutrale Stellen Kompensationsangebote öffentlich unterbreiten, zu denen Konfliktparteien Stellung zu nehmen aufgefordert sind. Dies wäre eine Art präventive Schlichtung.

Kompensation ist nichts Ungewöhnliches (Smeddinck 2018 unter Verweis auf Voßkuhle). In der Praxis kommen Kompensationen bei Großprojekten ins Spiel, da diese oft für direkt Betroffene mit Risiken, Schäden oder Verlusten einhergehen. Beispiel wären Umsiedlungen im Falle des Braunkohleabbaus. Ähnlich ist es mit Eingriffs-Ausgleich-Regelungen im Naturschutz, wobei hier Naturschäden durch ökologische Aufwertungen an anderer Stelle ausgeglichen werden sollen. Hier wird zwischen Ausgleich und Ersatz unterschieden; immer aber geht es um die Kompensation von Eingriffen (von Haaren 2004: 64 f.). Man kann auch bestimmte Erschwernis- und Gefahrenzulagen als Kompensationen ansehen. Das Für und Wider umweltbedeutsamer Kompensationszahlungen wird schon bei Wicke (1989: 337) diskutiert. Wicke zeigt aber auch, dass es unberechtigte Kompensationsforderungen geben kann, etwa wenn gefordert wird, Personen für einen möglicherweise entgangenen zukünftigen Arbeitsplatz oder Gemeinden für entgangene zukünftige Steuereinnahmen zu entschädigen (1989: 338).

Das Thema „Kompensation“ ist ethisch seltsam unterforscht.¹ Es scheint mir, als spielten Kompensationsansprüche auf drei Ebenen:

- a) der vordergründigen politischen Ebene monetärer oder geldwerter Forderungen in Konfliktfällen,
- b) der mittleren Ebene der Gerechtigkeitstheorien und
- c) einer hintergründigen, lebensweltlichen Ebene, auf der die uneinheitlichen Intuitionen angesiedelt sind, warum in welchen Situationstypen (keine) Kompensationsansprüche (in Höhe eines ungefähren Äquivalents) erwachsen.

Die Ethik interessiert sich für alle drei Ebenen, nämlich als praktische und politiknahe Philosophie für a), als Gerechtigkeitstheorie für b) und als reflexive Ethik für c).²

Im Kontext der Endlagersuche sind Gerechtigkeitsaspekte in ihrer Komplexität zu betrachten. Verschiedene Gerechtigkeitsdimensionen (prozedural, distributiv, kompensatorisch) sind hier miteinander vermittelt. Im vorliegenden Beitrag möchte ich zwei Ausgangspunkte nehmen: Einerseits könnte oder sollte durch Kompensation einer grundsätzlichen und unvermeidbaren Gegebenheit Rechnung getragen werden, die darin besteht, dass wir die kollektiv hervorgebrachte Altlast an einem einzigen Standort lagern werden. Die moralischen Intuitionen sprechen dafür, Lasten auf viele Schultern zu verteilen. Aufgrund des Kriteriums der bestmöglichen Sicherheit kann das negative Gut der hochradioaktiven Reststoffe jedoch nicht fair auf (möglichst) viele Schultern verteilt werden. Dies gilt auch dann, wenn man „bestmöglich“ als Elativ – also relativierend – statt als Superlativ versteht und mit „besonders gut geeignet“ gleichsetzt (Ott 2024). 30.000 Kubikmeter hochradioaktiver Reststoffe, die im Laufe mehrere Jahrzehnte der Atomkraftnutzung produziert wurden und von der alle Regionen in Deutschland profitiert haben, werden ja an einem einzigen Standort, in einer einzigen Region gelagert. Einem Standort wird die gesamte Last „aufgebürdet“. Es scheint zu gelten: „The loser takes it all.“ Und dies erscheint unfair. Eine Intuition bei der Verteilung negativer Güter, nämlich eine möglichst breite Verteilung, wird somit aufgrund des Primats der Sicherheit unvermeidbar verletzt. Diese Intuition wird durch die sachliche Notwendigkeit nicht widerlegt, sondern (im Sinne Hegels) „aufgehoben“: Sie bleibt als solche bestehen, wird im Fall der Endlagerung als sachlich unangemessen verworfen (negiert) und muss in dieser Negation letztlich doch zu ihrem Recht kommen – durch angemessene („faire“) Kompensation.

Dieser dialektische Umstand stellt den Staat vor die Aufgabe, die prozedurale Fairness im Such- und Entscheidungsverfahren umfassend zu gewährleisten. Es besteht somit die Möglichkeit (die empirisch zu untersuchen wäre), dass nicht nur die möglichen Kompensationen an sich, sondern die faire Gestaltung bzw. Beteiligung von potentiell Betroffenen an der Aushandlung von bzw.

1 In Standardwerken zur Risikoethik (Nida-Rümelin et al. 2012) findet sich im Sachregister kein Eintrag zu Kompensation. Auch in den einschlägigen Ethik-Lexika und Bänden zur Technikfolgenabschätzung findet sich (fast) nichts zu Kompensation. Selbst bei Rawls (1975) findet sich im Sachregister kein Eintrag zu Kompensation. Gleiches gilt für Sen (2009), Walzer (1994), Kersting (2000) und Dux (2008).

2 Zu dem gegenläufigen Verhältnis von Grundlagenreflexion und Politikberatung siehe Ott (2008).

der Entscheidung über Ausgleichsleistungen ihr Gerechtigkeitsempfinden positiv beeinflusst.³ Die verletzte Intuition würde durch gute Partizipation im fairen Verfahren gleichsam therapiert. Wir gehen im Folgenden davon aus, dass Partizipation auch kurz vor und nach einer Standortentscheidung in der dann virulent werdenden Dimension der Kompensation erforderlich ist (Sierra, Ott 2022).

Die Aufgabe der Ethik liegt darin, die dabei auf der praktisch-politischen Ebene auftretenden ethischen Probleme transparent zu machen und sie reflexiv auf den zwei anderen Ebenen zu analysieren. Diese betreffen nicht nur das Ob, sondern vor allem das Wieviel und das Wie der Kompensation. Zulässig ist auch, auf der politischen Ebene (Ebene a), s. o.) idealtypische Kompensationsmodelle vorzuschlagen. Die Beteiligten sollen dadurch in die Lage versetzt werden, Kompensationsforderungen umfassend und stellengenau zu unterbreiten, zu prüfen und zu verhandeln. Die ethische Analyse ist und bleibt strikt diskursiv; in realen Kompensationsdebatten „vor Ort“ werden sich die sprachlichen Modi von „arguing“ und „bargaining“ (Saretzki 2009) vermutlich verschränken, was die Wahrscheinlichkeit von „wicked communication“ mit sich bringt. Die Ethik entscheidet also nicht eigenmächtig darüber, welche Kompensationsforderungen (un)berechtigt sind; sie klärt die Bedingungen der Möglichkeit kritischer Kompensationsdebatten auf allen drei Ebenen. Wenn sie einen Geltungsanspruch erhebt, leistet sie einen falliblen – also fehlbaren – Beitrag zum Diskurs.

Ich betrachte im vorliegenden Beitrag die Kompensationsansprüche bzw. -forderungen aus zwei weiteren Gründen. Erstens lege ich meinem Ansatz eine diskursethisch fundierte Theorie der Gerechtigkeit zugrunde, die im Kern eine Beurteilung sprachlich-diskursiv erhobener „Ansprüche des Zukommens“ erlauben soll. Um solche handelt es sich bei Kompensationsforderungen. Zweitens ermöglicht die Untersuchung von Kompensationsansprüchen, meinen Ansatz für die transdisziplinäre Forschung anschlussfähig zu machen. Die Diskursethik eignet sich als Rahmentheorie für transdisziplinäre Forschung, weil sie die Betroffenen befähigen kann, ohne sie zu bevormunden. Eine transdisziplinäre Erforschung des Entsorgungsproblems erfolgt ja generell im Austausch mit verschiedenen Akteur:innen bzw. Praxispartner:innen, z. B. Betroffenen in den potentiellen Standortregionen, interessierte Bürger:innen, Mitarbeiter:innen an zuständigen Behörden oder Entscheidungsträger:innen. Die Partizipation der Praxispartner:innen kann an verschiedenen Schritten des Forschungsprozesses erfolgen sowie mehr oder weniger aktiv gestaltet werden.⁴ Der hier präsentierte Ansatz zielt auf einen aktiven Austausch mit Praxispartner:innen im weiteren Verlauf der Standortsuche für ein Endlager ab, insbesondere als Vorbereitung zu den Regionalkonferenzen, die ihrerseits bei der Standortvereinbarung einbezogen werden sollen (§ 10 Abs. 4 Standortauswahlgesetz-StandAG). Der Ansatz soll einer begrifflichen, konzeptionellen und normativen Klärung des Kompensationsproblems dienen und dadurch die Bedingungen für

3 Lenger, Wolf 2016: 73. An der hier zitierten Stelle verweisen die Autoren auf den Aufsatz „Social Justice“ von Jost, Kay (2010).

4 Praxisakteure können bei der Problemdefinition und/oder bei der Gestaltung der Forschungsschritte einbezogen werden. Dabei können sie in ihren Handlungsmöglichkeiten angesichts des (i. d. R. sozialrelevanten) erforschten Problems gestärkt bzw. „die Bedingungen der Diskussions- und Dialogforen“ verbessert werden. Hingegen können die Praxisakteure auch nur zur Reflexion angeregt werden und ihre Beiträge mittelbar in die Projektergebnisse Eingang finden (Maassen 2010).

diskursive Problembearbeitung verbessern helfen. Die transdisziplinäre Forschungsagenda fragt an erster Stelle sowohl die potentiell betroffenen Personen in den möglichen Standortregionen als auch die politischen Entscheidungsträger, ob sie Kompensationsansprüche geltend machen und, wenn ja, welche, bzw. ob sie bestimmte Kompensationsansprüche (nicht) anerkennen. Auf dieser Basis können Umsetzungsfragen gemeinsam diskutiert werden. Dabei kann die Präsentation idealtypischer Kompensationsmodelle hilfreich sein. Ich kann freilich nicht vorhersagen, ob die Betroffenen meine Analysen, Vorschläge und Modelle in einer diskursiven oder strategischen Einstellung nutzen. Ich setze daher nicht voraus, dass „nur die Geschädigten selbst entscheiden können, was für sie eine wertgleiche und akzeptable Kompensation wäre“ (Holzinger 1997: 58). Die Betroffenen werden nicht versuchen, das genaue Schadensäquivalent zu identifizieren, wenn sie durch strategisch platzierte Kommunikation in einem politisch und moralisch aufgeladenen Konflikt eine Überkompensation erreichen könnten.

Die Logik von Kompensationsforderungen untersuchen wir im nächsten Abschnitt (B.). Danach (C.) gehen wir auf drei Modelle („Paradigmata“) von Kompensationsansprüchen ein. Im Abschnitt (D.) reflektieren wir auf das Ob und Wieviel einer fairen Kompensation und in (E.) unterbreiten wir idealtypische Kompensationsmodelle sowie eine erste Erprobung des Austauschs mit Bürger:innen. Der letzte Abschnitt fasst die Ergebnisse zusammen (F.).

B. Theoriegrundlage: Ansprüche des Zukommens

Die diskursethisch fundierte Theorie der Gerechtigkeit beurteilt generell sog. „Ansprüche des Zukommens“, die jemand für jemanden (sich selbst oder bestimmten anderen) gegenüber anderen (einer Diskursgemeinschaft) sprachlich-diskursiv geltend macht. Kontroverse Geltungsansprüche müssen mit Gründen in angemessener Begründungstiefe eingelöst werden. Durch Braun (2023) verfügen wir über eine argumentationstheoretische Rekonstruktion des Energiediskurses, die auch für den Endlagerdiskurs instruktiv ist. Wir können analytisch und konzeptuell aufzeigen, was es mit sich bringt, einen bestimmten Kompensationsanspruch geltend zu machen.

Kompensatorische Gerechtigkeit ist (neben prozeduraler, distributiver, juridischer und politischer Gerechtigkeit) ein Aspekt der Gerechtigkeit „im freiwilligen und unfreiwilligen Verkehr“ (Aristoteles) der Menschen untereinander (sog. „kommutative Gerechtigkeit“). Sie lässt sich aber nicht eindeutig dem freiwilligen oder unfreiwilligen Verkehr zuordnen, da auch freiwillige (etwa supererogatorische) Handlungen Kompensationsansprüche (oder zumindest den Anspruch auf einen Verdienstorden) generieren können. Kompensationsansprüche sind also spezifizierte Ansprüche des Zukommens. Diese Ansprüche sind vermittelt mit Momenten der prozeduralen und distributiven Gerechtigkeit. Wir setzen eine Gerechtigkeitstheorie voraus, die fragt, welche Lösungen „fair genug“ („fair enough“) sind. Wir suchen also nicht nach der idealen („unüberbietbaren“) Gerechtigkeit.

Jemand macht geltend, dass ihm/ihr oder anderen Personen P aus Gründen G eine Kompensation K in Höhe von H für eine Belastung B (= Schaden, Nachteil) zusteht. Hinzu kommt noch eine Stelle, die angibt, welche Akteure X zur Kompensation verpflichtet werden sollen. Der Anspruch

des Zukommens $AZ(K)$ ist also eine Struktur aus mehreren Stellen, wobei der Doppelpfeil die Beziehung von Kompensationshöhe und Belastung ausdrückt.

$$AZ(K) = (P, K(H) \leftrightarrow B, X)$$

P: wer?

H: in welcher Höhe?

B: wofür?

X: von wem?

Diese Formel erlaubt eine stellengenaue Prüfung des geltend gemachten Kompensationsanspruches: a) Personenkreis der Empfänger, b) Art und Ausmaß („Höhe“), c) Belastungen, d) Gründe. Der Doppelpfeil kann mit Ausdrücken wie „angemessen“ versprachlicht werden. Er drückt ein Entsprechungsverhältnis („Äquivalent“) aus und verweist damit auf das Problem von Unter- und Überkompensation. In diesem Doppelpfeil ist das theoretische Ideal des Äquivalents enthalten. Personenkreise können erweitert oder eingeschränkt werden; die Höhe kann als übertrieben oder zu gering eingestuft werden; X kann Streitig sein. Die Gründe, die vorgebracht werden, können sich auf alle Stellen einschließlich des Doppelpfeils beziehen und werden daher AZ zugeordnet. Sie lassen sich in affirmative (G-pro) und ablehnende (G-con) unterscheiden.

Außerdem können wir Gründe unterscheiden, die sich a) auf Schäden und Risiken und b) auf Defizite hinsichtlich der Verfahrensgerechtigkeit beziehen. So ist es nicht prinzipiell moralisch unstatthaft zu überlegen, ob eine Pflicht zur Kompensation auch dann besteht, wenn das Suchverfahren Kriterien prozeduraler Gerechtigkeit entspricht. Ein G-con gegen Kompensation könnte geltend machen, dass ein faires Verfahren Kompensationsansprüche negiert. Spezielle Risikoargumente, die sich auf Eintrittswahrscheinlichkeit und Schadensausmaß beziehen, sind relevant für H. Wenn P Risiken ausgesetzt werden, die nicht eintreten müssen, erschwert dies die Festlegung der Höhe der Kompensation erheblich, da keine einvernehmliche Berechnungsgrundlage existiert. Ich komme unter D. darauf zurück.

Ich unterscheide zwischen Ob und Wie der Kompensation. Das Ob bezieht sich auf K an sich, das Wie auf die anderen Stellen. Im Ob ist die Frage nach dem Warum vorausgesetzt, also den Gründen, die sich rein auf K beziehen ($G \rightarrow K$). Im Ob-Fall lautet der Geltungsanspruch: P steht ein Kompensat K zu, weil G-pro. Dabei ist es nicht zwingend erforderlich, dass P diesen Anspruch selbst geltend macht. Es genügt, wenn P darüber aufgeklärt wird, dass andere Akteure der Ansicht sind, dass P einen berechtigten Anspruch auf Kompensation hat. In den meisten Fällen wird P diese Ansicht übernehmen; den gegenteiligen Fall setze ich außer Betracht. In anderen Kontexten werden advokatorische Kompensationsansprüche geltend gemacht.⁵

Kompensationsansprüche können, wie alle Geltungsansprüche, an allen Stellen zurückgewiesen werden. Ähnlich wie bei Verantwortungszuschreiben (Ott 1999) ist nicht automatisch der/diejenige im Recht, die Kompensation fordert. Nicht jegliche Änderung im näheren oder weiteren

5 So können auch Klimaethiker geltend machen, dass bestimmten vulnerablen Gruppen Kompensate für Klimaschäden („loss and damage“) zustehen, auch wenn diese über den Klimawandel uniformiert sind und unwetterbedingte Schäden als „Schicksal“ hinnehmen mögen.

Lebensumfeld, die jemandem nicht behagt, nicht jeder Nachteil bzw. Benachteiligung bzw. Einbuße bzw. Störung begründet einen Kompensationsanspruch. Es wird dann gesagt, dass P keine Kompensation zusteht, weil G-con. Oder dass die Höhe der Forderung übertrieben ist. Oder dass nicht X zur Zahlung verpflichtet werden kann oder sollte, sondern jemand anderes.⁶

So entsteht bspw. kein Kompensationsanspruch, wenn man eine schädigende Handlung unterlässt. Die Anerkennung eines Kompensationsanspruchs kann immer auch ein Präzedenzfall sein, der unabsehbar viele Forderungen nach sich zieht. So wäre es denkbar, dass die Kompensation der Endlagerung radioaktiver Reststoffe weitere Kompensationsforderungen nach sich ziehen könnte, wenn durch BECCS-Technologien CO₂ unterirdisch verpresst würde. Ein berühmtes Beispiel ist der Fall eines Nationalparks in Ecuador: Die Regierung von Ecuador forderte Kompensation dafür, Erdölressourcen auf dem Gebiet des Nationalparks nicht zu fördern. Diese Forderung nach Kompensation für einen durch Naturschutzmaßnahmen entgangenen ökonomischen Nutzen wurde vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aufgrund der Befürchtung abgelehnt, dass in unabsehbar vielen Fällen die Drohung mit Naturzerstörung mit Kompensationsforderungen verknüpft werden könnte. Wenn eine psychiatrische Klinik oder ein Flüchtlingsheim gebaut oder Nationalparke eingerichtet werden, entsteht den Anlieger:innen nach herrschender Rechtsmeinung kein Kompensationsanspruch. Ein berühmtes Urteil des Bundesverfassungsgerichts besagt, dass einer Mutter, deren Kind eine Spätabtreibung schwerbehindert überlebte, kein Schadensersatz zusteht, weil die Geburt eines Menschen verfassungsrechtlich (Artikel 1 GG) grundsätzlich kein Schaden sei. Notorisch strittig sind Entschädigungen bei ärztlichen „Kunstfehlern“. Ob ein unsachgemäßer Gebrauch einen Anspruch auf Entschädigung im Schadensfall ausschließt, ist nicht klar.⁷ Im Zivilrecht der USA sind Kompensationsforderungen in großer Höhe Teil einer kommerzialisierten Rechtskultur. So wurde der Konzern „Bayer“ unlängst zur Zahlung in Höhe von 2 Milliarden \$ (sic!) an einen Landwirt verurteilt, der geltend gemacht hatte, durch den Einsatz von „Roundup“ an Krebs erkrankt zu sein.

Ein Diskurs über Kompensationsansprüche sollte aus Sicht der Ethik so geführt werden, dass zunächst geklärt wird, ob bestimmten Akteuren überhaupt eine Kompensation zusteht. Wird diese Frage positiv beantwortet, so ist über Modalitäten auf den anderen Stellen zu debattieren. Bei der „Ob-überhaupt“-Frage wird häufig zu Analogien gegriffen, wodurch sich die Ebene der Gerechtigkeitstheorie und vielleicht auch die lebensweltliche Ebene⁸ auftut: Gleiches muss gleich, Ungleiches darf ungleich behandelt werden; Analogien aber spielen im Bereich von Ähnlichkeiten. Welche Analogien dürfen zur Prüfung eines AZ(K) als Gründe G (nicht) herangezogen werden? Braunkohletagebau, Flughafenbau, Autobahnbau, MVA usw.? Analogien dienen bestenfalls der Heuristik. Da sie immer Ähnlichkeiten und Unterschiede hervorheben, sind sie notwendig

6 Bekannt sind Fälle, in denen die Verursacher rechtzeitig Insolvenz anmelden, so dass die Steuerzahlerin als X einspringen muss. Dies geschah unlängst sogar im „Musterland“ Dänemark im Falle von „Nordic Waste“.

7 Wenn bestimmte Pestizide nur in Schutzkleidung ausgebracht werden dürfen, aber die Arbeit im Schutzanzug etwa unter tropischen Bedingungen praktisch unmöglich ist oder nicht genügend Schutzanzüge zur Verfügung stehen, könnte bei Schädigungen durchaus ein Kompensationsanspruch bestehen.

8 Siehe b) und c) im ersten Abschnitt.

kontrovers.⁹ Analogieschlüsse sind prinzipiell nicht erkenntnissichernd, aber in bestimmten Wissenschaften nicht generell unzulässig.¹⁰ Allerdings darf die Ethik im Rahmen eines transdisziplinären und strikt diskursethischen Ansatzes den Betroffenen nicht vorschreiben, wie sie auf den Pool möglicher Gründe zurückgreifen wollen, zum dem auch Analogien zählen. Sie kann auf der politischen Ebene nur zur Zurückhaltung mit Analogien raten. Ethische Mindestforderung ist die genaue Kennzeichnung einer Analogie als solcher und eine Begründung, warum ein bestimmtes Analogon herangezogen wurde.

C. Paradigmata von Kompensation im Kontext der Endlagerung

I. Drei Paradigmata

Die Frage nach dem Ob der Kompensation kann in meinem Fall anhand drei prominenter Paradigmata (= normative Modelle) untersucht werden: a) Wiedergutmachung vergangenen Unrechts, b) Schadensersatz und c) Lastenausgleich („burden sharing“).

1. Wiedergutmachung kommt für Endlager-Kompensation eher nicht in Betracht. Die Frage, ob die seit Jahrzehnten laufende und nunmehr beendete Erzeugung der hochradioaktiven Reststoffe ungerecht war, lässt sich nicht sinnvoll stellen. So könnte man die Erzeugung hochradioaktiver Reststoffe (ohne gesicherten Entsorgungsnachweis) moralisch als bewusste und grobe Fahrlässigkeit einstufen, die nun einen Kompensationsanspruch rechtfertigt. Die damaligen Akteure können jedoch nicht mehr zur Verantwortung gezogen werden. Damit ist die Endlagersuche mit vergangenem Fehlverhalten behaftet, dessen Folgen weiterwirken. Aber wer soll X sein, da die direkt Verantwortlichen tot sind? Also wäre X der Staat, der für seine frühere Politik haftbar gemacht würde. Dies erscheint nicht unplausibel, denn Staaten sind Rechtsnachfolger ihrer eigenen Vergangenheit auch dann, wenn sich die Staatsform geändert hat. So ist (nach moralischer Intuition) die Bundesrepublik als Rechtsnachfolger des deutschen Reiches zur Wiedergutmachung verantwortlich sowohl für die genozidale Niederschlagung der Aufstände in der damaligen deutschen Kolonie Südwesafrika als auch für die Zwangsarbeiterschicksale der NS-Zeit. Gleichwohl ist fraglich, ob „Wiedergutmachung“ das richtige Paradigma ist. Den Beteiligten bleibt freigestellt, AZ(K) mit Wiedergutmachungsforderungen zu rechtfertigen: „Weil die Nutzung der Kernenergie prinzipiell falsch war, steht Kompensation für die Endlagerung zu“. Wir weisen nur darauf hin, dass in diesem Modell Kompensationsansprüche abhängig werden von einer Gesamteinschätzung der Nutzung der Kernkraft. Wir raten davon ab, auf dieses Paradigma zurückzugreifen, da man in die Geschichte des „Atomzeitalters“ verstrickt wird.

2. Lastenausgleich könnte analogisch – im Wege des Vergleichs – am Lastenausgleich der frühen Bundesrepublik erläutert werden. Wer aus den deutschen Ostgebieten in das Territorium der späteren Bundesrepublik floh, erhielt einen Lastenausgleich für den Verlust an Eigentum. Dass die Angaben über die Höhe der Verluste in vielen Fällen nicht den Tatsachen entsprachen (etwa was die Größe des Hofes betrifft), kann schwer in Abrede gestellt werden, da hier die Relation $K(H) \leftrightarrow B$ virulent wird: Je höher B, umso höher H, sofern $K(H)$ prinzipiell anerkannt wird.

9 Zu einer wissenschaftstheoretischen Analyse von Analogieschlüssen siehe Breidbach (1987).

10 Hierzu Wylie (1985) für die Archäologie.

Das Prinzip des Lastenausgleichs scheint aufgrund der konzentrierten Einlagerung der Reststoffe (s. 1.) intuitiv durchaus einschlägig zu sein. So kann man durchaus argumentieren, dass a) alle Haushalte über Jahrzehnte hinweg Atomstrom konsumiert haben, dass b) nun die Reststoffe („Altlast“) sicher eingelagert werden müssen, und dass c) die Übernahme dieser Last einen Anspruch auf Ausgleich rechtfertigt. Hierbei ist zu bedenken, dass die Einwohner:innen auf dem Gebiet der DDR nicht vom westlichen Atomstrom profitiert haben. Man könnte geltend machen, dass der „Soli“ nach 1990 ebenfalls eine Art (berechtigter) Lastenausgleich war und durch diesen Ausgleich nun auch Endlager-Standorte auf dem Gebiet der neuen Bundesländer in Betracht kommen. Aber diese Argumentation rutscht tief in eine Deutung der neueren deutschen Geschichte hinein, die nicht konsensfähig sein dürfte. Aber folgt daraus, dass ostdeutsche Standorte als Endlager prinzipiell ausscheiden sollten? Oder wäre der Kompensationsanspruch bei ostdeutschen Standorten höher als bei westdeutschen? Also H-Ost höher als H-West? Wenn ja, um wieviel höher? Politisch gesehen, wäre es freilich klug, bei der Endlagersuche ein „Ost-West“-Problem eher zu vermeiden. Dies spricht für einen westdeutschen Standort, sofern das Kriterium „bestmögliche“ Sicherheit dort erfüllt werden kann.

3. Beim Paradigma des Schadenersatzes sind zentrale Aspekte die Bestimmung von Schäden sowie die Frage, was wodurch wie ersetzt werden kann. Schaden kann begrifflich als Verlust an materiellen und immateriellen Gütern oder als Verletzung legitimer Interessen bestimmt werden (Berg et al. 1995). „Einem Wesen wird geschadet, wenn seine Interessen durchkreuzt werden“ (Berg et al. 1995: S. 8), wobei ein weiter Interessenbegriff vorausgesetzt wird. Schäden können freilich aus unterschiedlichen Gründen eintreten (Pech, Fahrlässigkeit, Absicht). Sie können von Naturereignissen oder durch zurechenbare Handlungen hervorgerufen werden. Hier geht es um Schäden, die durch staatliches Handeln hervorgerufen werden.

Bei der Konzeptualisierung eines Schadens-Ersatzes ist laut Goodin (1989) die Unterscheidung relevant, ob 1) ein Ersatz bzw. Kompensat eine Person befähigt, dieselben Ziele mit anderen Mitteln zu verwirklichen oder ob es 2) ihr helfen soll, sich neue Ziele zu setzen. Goodin argumentiert dafür, dass Kompensationen des ersten denes des zweiten Typs vorzuziehen sind. Die erste Sorte betrifft jedoch vor allem Fälle materieller Verluste und ist bei vielen Schäden, die unersetzbare Objekte betreffen (Gesundheit, Körperteile, Fähigkeiten, Leben), nicht anwendbar. Sie ist auch nicht auf aufgebürdete Risiken anwendbar. Man muss weiterhin zwischen vollkommenen und unvollkommenen Kompensaten unterscheiden.¹¹ Diese Unterscheidung ist für viele Kompensationsdebatten wie bspw. für die Umsiedlung von Personen in Braunkohlebergbaugebieten relevant, wenn sie über den materiellen Verlust von Haus und Hof hinaus einen immateriellen Heimatverlust beklagen. Ein besonderes Problem tritt auf, wenn „heilige Stätten“ umgenutzt werden sollen.¹² Immaterielle Schäden (Heimat, Religion, Schönheit) können auch strategisch eingesetzt werden, um den „Preis in die Höhe zu treiben“. Wieder ist $K(H) \leftrightarrow B$ virulent. Man kann auch bezweifeln, ob die von Goodin stammende Unterscheidung bei der Endlagersuche greift. Wenn sie

11 Eine Bein- oder Armprothese ersetzt das richtige Körperteil so wenig wie eine Lesehilfe für Blinde das Auglicht. Diese Kompensate sind hochgradig unvollkommen.

12 In den USA kam es zu heftigen Konflikten mit „First Nations“, als eine ehemalige Begräbnisstätte in einen Golfplatz umgewandelt werden sollte.

greift, dann dürfte es sich bei der Endlagersuche um Kompensate des Typs 2) handeln. In diesem Sinne habe ich die Modelle konzipiert (E.).

II. Belastungen am Standort

Um genauer auf Schädigungen einzugehen: Schäden im Endlagerkontext sind 1) Unfallgefahren bei Transport, Umfüllung in andere Behälter und Einlagerung,¹³ 2) Ärger angesichts einer politisierten Großbaustelle (Polizei, Medien, Protest usw.), 3) Langfrisrisiko hinsichtlich nuklearer Strahlung, 4) Rückgang des Verkaufswertes von Immobilien, 5) innerörtlicher polarisierter Dauerzwist, 6) Sonstiges.¹⁴ Es werden also unweigerlich am Endlagerstandort Interessen verletzt. Es sind diese Schädigungen, die über Ob und Wie von Kompensationsansprüchen entscheiden.

Nehmen wir als Musterbeispiel 1) die Unfallgefahren. Die radioaktiven Reststoffe müssen zum Endlagerstandort transportiert werden. Dort müssen sie, da die Castor-Behälter gute Zwischenlager-, aber schlechte Endlagerbehälter sind (Thomas Hassel), in einer „heißen Zelle“ umgefüllt werden. Anschließend müssen sie in das Bergwerk verbracht werden. Dieser gesamte Prozess ist nicht frei von Unfallgefahren, bei denen ionisierende Strahlung freiwerden könnte. Auch militärische oder terroristische Attacken sind nicht ausgeschlossen. Selbst wenn man diese Unfallgefahren unter dem „Minimax“-Kriterium („Minimiere den maximalen Schaden“) verringern möchte, bleiben sie größer als Null. Aber bei Gefahren ist die Eintrittswahrscheinlichkeit häufig nicht exakt ermittelbar. Man hat es mit Ungewissheiten zu tun, die man natürlich in Risiken „umrechnen“ kann.

Die Frage, ob ein neues Risiko oder eine Gefährdung an sich bereits einen Schaden darstellt, wird von Rehmann-Sutter (1998) bejaht: „imposing risks“ verschlechtert die Gesamtsituation einer Person, auch wenn der Schaden sich nicht manifestiert. Es ist an sich bereits ein Schaden, mit einer neuen Gefährdung leben zu müssen (etwa einer Infektion mit einem neuen Krankheitserreger¹⁵). Folgt man Rehmann-Sutter, ist ein Kompensationsanspruch schwer abweisbar. Allerdings erschweren Gefahren, die ja nicht eintreten müssen, die Debatte um die Höhe der Kompensation. Erneut wird die Stelle $K(H) \leftrightarrow B$ virulent.

In der Vielzahl der berührten Interessen (1–6) liegt die Möglichkeit der Strategie, das Ausmaß der Kompensation in die Höhe zu treiben („Mehrfach- und Dauerbelastung“). Die immateriellen Belästigungen, die durch den Konflikt selbst auftreten, sind schwer zu monetarisieren, sollten aber nicht unterschätzt werden. Die Belästigung während der Bau- und Einlagerungsphase ist sicherlich beträchtlich. Was wäre nun, wenn jemand sagte: „Seit ich weiß, dass hier ein Endlager errichtet werden könnte, kann ich nicht mehr gut schlafen?“ Welchen Einfluss sollen Schlafstörungen oder andere „disorders“ auf H haben, wenn sich nicht überprüfen lässt, ob die Aussagen

13 Hier wird umgangssprachlich häufig von „Verstrahlung“ geredet. Diese Redeweise enthebt sich häufig der wissenschaftlichen Bestimmung der Dosis. Er sollte daher nur in Verbindung mit präzisen Angaben zur Expositionshöhe verwendet werden.

14 In der Schweiz fürchteten anfänglich Bio-Bauern, dass sich ihre Produkte nicht mehr würden verkaufen lassen. Ich bedanke mich für den Hinweis bei Anne Eckardt.

15 In diesem Sinne ist das Corona-Virus ein Schaden auch dann, wenn man sich nicht infiziert, da man sich vor der Infektion schützen muss, was andere Interessen beeinträchtigt.

zutreffen? Negative Auswirkungen auf Familienleben, Lebensfreude, Freundschaften, Appetit usw. sind schwer fassbar. Ein Schaden tritt auf, wenn sich die Lebensumstände so (deutlich) zum Schlechteren verändern, dass man ernsthaft erwägt, seinen Wohnort zu wechseln. Man sieht: $K(H) \leftrightarrow B$ hat es moralisch und politisch in sich.

Eine genaue Bestimmung von Schäden, Belastungen und ihrer jeweiligen Schwere kann/soll von den Betroffenen selbst diskursiv geleistet werden. Eine Aufgabe des transdisziplinären Arbeitspaketes von „DIPRO-Dialoge und Prozessgestaltung in Wechselwirkung von Recht, Gerechtigkeit und Governance“ im Rahmen des Forschungsverbundes „TRANSENS-Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland“ (oder eines Nachfolgeprojektes) wäre, Personen am Standortregionen zu dieser diskursiv präzisen Bestimmung von Schäden durch ein Endlager zu befähigen. Diese Befähigung darf aber keine Schulung in Kompensations-Rhetorik sein. Eine andere Aufgabe ist es, strategisches Verhalten bei der Inanspruchnahme von $K(H) \leftrightarrow B$ zu identifizieren. Holzinger (1997) hat gezeigt, dass ein Hauptproblem von Kompensation die strategisch überhöhten Kompensationsforderungen sind.¹⁶

Insgesamt sehen wir bei $AZ(K)$ eine Verbindung aus Schadensersatz und Lastenausgleich vorliegen. Die Schäden (Belästigungen, Risiken, Unannehmlichkeiten) könnten (auch bei einem fairen Verfahren) kompensiert werden und für den Lastenausgleich könnte darüber hinaus noch eine Zulage gewährt werden. Was nur aus der Perspektive des Schadensersatzes eine Überkompensation wäre, ist aus der gedoppelten Perspektive womöglich eine angemessene Bestimmung von $K(H) \leftrightarrow B$.

III. Das Kaldor-Hicks-Kriterium

Kompensation ist entweder real oder virtuell (sog. Kaldor-Hicks-Kriterium, vgl. Ott, Döring 2008: 125–127). Das Kaldor-Hicks-Kriterium unterstellt, dass in hochmodernen, dynamischen Gesellschaften viele Projekte realisiert werden, die Nutzen (Wohlfahrt) stiften, aber auch externe Effekte haben, die nach Art und Ausmaß variieren können. D. h. Projekte haben häufig Verlierer, sind also im strengen Sinne nicht Pareto-effizient. Alle nicht Pareto-effizienten Projekte zu unterlassen, wäre für die Gesellschaft lähmend und nicht wohlfahrtsfördernd. So müsse zur Beantwortung der Frage, ob ein Projekt P (nicht) durchgeführt werden sollte, die Analyse hinreichend sein, ob der zu erwartende Nutzen von P mehr als hoch genug sei, um alle externen Effekte ausgleichen zu können, ohne dass dies faktisch geschehen müsse. Würden alle externen Effekte abgegolten und es bliebe ein Nettotonutzen zurück, sollte P durchgeführt werden. Im Gabler Wirtschaftslexikon (online 3. Februar 2024) heißt es dazu: „Wenn die potenziellen Gewinner (...) in der Lage sind, die potenziellen Verlierer durch Kompensationszahlungen zu entschädigen, wirkt die kompensationsbegleitete Umverteilung wohlfahrtssteigernd. Mit anderen Worten: Die gesamten Wohlfahrtsgewinne müssen so groß sein, dass auch nach der vollständigen Entschädigung der Umverteilungsverlierer mind. ein marginaler positiver Nettogewinn übrig bleibt, d. h., eine pareto-superiore Situation erreicht wird. (...) Außerdem verlangt das Kaldor-Hicks-Kri-

16 Theoretisch ist es möglich, dass Problem der strategisch überhöhten Forderungen durch Auktionen zu lösen (Holzinger 1997), aber ich halte Auktionsmodelle in unserem Fall für politisch unwahrscheinlich.

terium nicht, dass die Kompensationszahlungen auch tatsächlich geleistet werden. Sie müssen lediglich möglich sein.“

Die Anwendung dieses Kriteriums virtueller Kompensation ist unter der Voraussetzung statthaft, dass alle Bürger:innen von unterschiedlichen Projekten, die die wirtschaftliche Wohlfahrt erhöhen, manchmal profitieren und manchmal benachteiligt werden. Diese Gewinne und Verluste gleichen sich in the longer turn aus. Eine Realkompensation in allen Fällen führte zu uferlosen Streitigkeiten etwa darüber, ob es sich um (k)eine Bagatelbelastung handelt (etwa Belastungen durch regelmäßige Sportereignisse mit Lärmbelästigung). Wieder würde $K(H) \leftrightarrow B$ virulent.

Allerdings gilt das Kaldor-Hicks-Kriterium, wenn überhaupt, nur unter der Bedingung, dass die Verluste sich innerhalb eines zumutbaren Rahmens bewegen, also nicht ruinös oder existenzbedrohlich sind. Die Unfallgefahren dürfen sich im Bereich sonstiger Lebensrisiken bewegen. Bei der Freisetzung ionisierender Strahlung besteht die Möglichkeit der Begrenzung auf die Anlage und/oder der Sanierung.¹⁷ Es geht also darum, ob ein Endlagerbau sich innerhalb eines (vagen) Rahmens des „Gewöhnlichen“ befindet. Ähnelt ein Endlagerbau eher einem Fabrikgebäude, das die örtliche Ästhetik beeinträchtigt, dem üblen Geruch einer Schweinemastanlage, Mücken auf der Veranda bei der Moorrenaturierung oder eher einem Staudamm, durch den ein Dorf irreversibel im Wasser versinkt?¹⁸ Bei dieser Einschätzung spielt natürlich eine Rolle, ob man davon ausgeht, dass das Endlager (nicht) „bestmöglich“ sicher ist.

Man kann hier for the sake of argument eine „advocatus-diaboli“-Position einführen: Wenn a) das Suchverfahren fair war, b) das Endlager als bestmöglich sicher gelten kann und c) hinsichtlich Bau und Betrieb in den Bereich der gewöhnlichen und zumutbaren Belastungen und Risiken fällt, so dürfte das Kaldor-Hicks-Kriterium zur Anwendung kommen. Hinsichtlich c) kann man auf das Prinzip der rationalen Risikobereitschaft zurückgreifen (Gethmann, Sander 1999).

Geht man hingegen davon aus, dass ein Endlager eine außergewöhnliche Belastung ist, scheidet das Kaldor-Hicks-Kriterium aus und nur reale Kompensation kommt in Betracht. Das ethische Problem betrifft nun die diskursive Fixierung des Rahmens gewöhnlicher Belastungen. Wo beginnt das Außergewöhnliche? Die Ethik kann und muss diese Frage aufwerfen, kann sie aber nicht stellvertretend für die Betroffenen beantworten.

D. Das „Ob“ der Kompensationen als politische Klugheit

I. Zur Ob-Frage

Der Unterschied von Akzeptanz und Akzeptabilität liegt in dem Punkt, ob bestimmte Kompensationsansprüche es verdienen, von allen Beteiligten (auch möglichen X) anerkannt zu werden. Kompensationsansprüche anzuerkennen, konstituiert eine ökonomische und politische Gemeinschaft derer, die einander etwas schuldig sind. Wenn Akteure X einsehen, dass sie anderen Akteuren P Kompensation gerecht(fertig)erweise schuldig sind, erkennen sie eine Haftungsge-

17 Vgl. die Beiträge in Strahlenschutzkommission (2010).

18 Der Geruch der Schweinemastanlage ist für Vegetarier:innen besonders abstoßend und manche Menschen reagieren auf Stiche besonders sensibel.

meinschaft an. Dies gilt auch im unfreiwilligen Verkehr: Wenn der Verursacher Schadensersatz leisten muss, steht er ipso facto in einer sozialen Beziehung zum Geschädigten, die zugleich ökonomischer, moralischer und rechtlicher Natur ist. In unserem Falle tritt eine politische Dimension hinzu.

Die Politik kann im Fall der Standortfindung das ethische Begründungsproblem hinsichtlich des „Ob überhaupt“ umgehen, indem sie beschließt, einen Kompensationsanspruch am Standort grundsätzlich anzuerkennen – und zwar unabhängig von der Debatte über Verfahrensgerechtigkeit und bestmögliche Sicherheit. Die Politik kann darauf verweisen, dass sie bestmögliche Sicherheit und ein faires Verfahren gewährleistet. Die demokratisch ermächtigte Politik hat das Recht, eine Entscheidung zugunsten von AZ(K) zu treffen, um die „Null-Hypothese“ aus dem Weg zu räumen, ohne sie ausführlich widerlegen zu müssen. Sie durchschlüge dann gleichsam den Gordischen Knoten des Begründungsproblems und vermeidet Debatten darüber, wo das Außergewöhnliche beginnt und welche Analogie die richtige ist. Die Konzeption deliberativer Demokratie verlangt nur eine prudentielle – kluge – Rechtfertigung dieser politischen Entscheidung. Wenn es 1) unwahrscheinlich ist, dass andere Teile der Bevölkerung gegen diesen Beschluss heftig opponieren werden, liegt ein politischer Klugheitsgrund vor. Wenn es 2) dem inneren Frieden dient, gilt gleiches. Ein pragmatischer G-pro betrifft 3) die zu erwartenden Proteste. Diese könnten nach Art und Ausmaß geringer ausfallen, wenn ein Teil der Anwohner bereit ist, über Kompensationsangebote zu verhandeln. Hinzu kommt 4) ein Grund der Konsistenz: Wenn der Staat generell eine Politik betreibt, die versucht, alle Härten und Belastungen auszugleichen, wie das in der Covid-Pandemie, dem durch den Angriffskrieg Russlands ausgelösten Inflationsschock 2022 und der Klimaschutzpolitik (Heizgesetz, Agrardiesel) offenkundig der Fall war und ist, so übernimmt die Politik eine kaum abtragbare Begründungslast, wenn sie in der „Jahrhundertfrage“ der Endlagerung einen Kompensationsanspruch bestritte. Damit sind wir beim entscheidenden Grund. Wenn 5) die Politik sich im Standortauswahlgesetz a) auf die Durchführung eines aufwändigen Verfahrens und b) der komparativen Suche unter dem Prinzip „bestmöglicher Sicherheit bei c) kategorischem Exportverbot festgelegt hat, so hat sie ipso facto die Außergewöhnlichkeit der Endlagersuche anerkannt. Diese ipso-facto-Anerkenntnis schließt den Rückgriff auf das Kaldor-Hicks-Kriterium aus. Dies sind zählbare politische Gründe G-pro für die Anerkennung von AZ(K), gegen die keine moralischen G-con stehen. Es spricht also einiges für AZ(K) und nichts dagegen. Damit verdient AZ(K) Anerkennung. Die Ob-Frage ist damit beantwortet.

Der somit anerkannte Anspruch des Zukommens einer Kompensation (AZ(K)) muss nun nach angemessener Höhe, Qualität und Modalität näher bestimmt werden. Es treten nähere Bestimmungen auf: Quantität („Wieviel“), Qualität („Was“) und Modalität („Wie“).

II. Zur Höhe der Kompensation

In theoretisch-ökonomischer Betrachtung sollen, was die Höhe anbetrifft, sowohl Unter- als auch Überkompensation vermieden werden. Die Höhe sollte nicht willkürlich festgelegt werden, sondern „angemessen“ sein. Also einmal mehr $K(H) \leftrightarrow B$. Nun haben wir in Abschnitt C.II. gesehen, wie schwierig es ist, $K(H) \leftrightarrow B$ aus der Perspektive der Betroffenen und den zugemuteten Ri-

siken zu bestimmen. Würde man nach der Risikoformel rechnen und immaterielle Belastungen gering gewichten, könnte $K(H)$ ziemlich gering sein. Die Betroffenenperspektive ist aber nicht die einzige Perspektive.

Ökonomisch könnte man sagen, die Erleichterung an vielen potentiellen Standorten, nicht zum endgültigen Standort zu werden (oder geworden zu sein), motiviert die „Entlasteten“ zu einer Zahlungsbereitschaft größer Null, die zu kompensieren, die es „trifft“. Mit Bentham könnte man vom „pleasure of relief“ sprechen. Wenn eine Maßnahme M mich von einer Befürchtung hinsichtlich eines Schadens S befreit, so ist dies ein Wohlfahrtseffekt, der mich erleichtert und motivieren kann, Kosten zu tragen. Eine historische Analogie sei erlaubt: Wenn man in einer Gefahr ein Stoßgebet zum Himmel schickte, enthielt dies immer ein Versprechen, im Fall der Errettung aus der Notlage etwas zu spenden oder zu stiften. Eine andere Überlegung wäre: Kontrafaktisch gesetzt, die Entscheider wären bestechlich und es würde eine geheime Sammlung durchgeführt, um das Bestechungsgeld aufzubringen, wieviel würde ich als Betroffener geben, wenn damit sichergestellt würde, dass mein Wohnort als Standort ausscheidet? Man ermittelt die Höhe der Kompensation dann nicht in Relation zu den Belastungen der Betroffenen, sondern zur Zahlungsbereitschaft der „Davongekommenen“. Diese Ermittlung könnte für die Empfänger sogar von Vorteil sein. Und es erübrigen sich die Fragen des Abschnitts C.II.

In diesem Sinne könnte man in der nächsten Phase der Standortsuche „contingent-valuation“ (CV)-Studien durchführen, um die Zahlungsbereitschaft zu ermitteln. Erfragt werden könnte a) eine Einmalzahlung oder b) regelmäßige Zahlungen über bestimmte Zeiträume. Freilich sind CV-Angaben keine wirklichen Zahlungen, aber sie könnten dazu dienen, die Größenordnung der Kompensation abzuschätzen. Die „willingness to pay“ (WTP) der einen muss natürlich nicht die „willingness to accept“ (WTA) der Betroffenen entsprechen; WTA ist zumeist höher als WTP. Allerdings könnte WTP als eine Art Richtwert für die Größenordnung einer angemessenen WTA interpretiert werden. Gesetzt einmal, 2 Millionen Menschen an potentiellen Standorten wären im Durchschnitt bereit, 1000 € zu bezahlen, wenn „der Kelch an ihnen vorübergeht“. Das wären immerhin 2 Milliarden. Auf diese Weise könnte über die Größenordnung der Kompensation ein politisch-pragmatisches Einvernehmen erzielt werden. Dies wäre nicht wenig. Diese Summe wäre im „Fond zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung“ (KENFO) bereitzustellen. Es wäre sinnvoll, diese KENFO-Mittel in faire Kompensation statt in aufgeblähte Behördenstrukturen und/oder endlose Beteiligungsformate zu investieren.

Damit wäre ein Weg gefunden, $K(H) \leftrightarrow B$ zu bestimmen.

E. Kompensationsmodelle: das „Wie“ der Kompensationen

I. Idealtypische Modelle

Wir setzen jetzt voraus, dass $AZ(K)$ zurecht besteht und die ungefähre Größenordnung der Kompensation ermittelt werden kann. Wir gehen von einem niedrigen Milliardenbetrag über einen längeren Zeitraum (mehrere Jahrzehnte) aus.

Wir können das Kompensationsproblem an unterschiedlichen Punkten des Auswahlverfahrens platzieren. Einmal nach der (hoffentlich möglichst frühzeitigen) Entscheidung des Bundestages

über den Standort, zum anderen an einen Punkt innerhalb des Verfahrens, an dem eine kleine Zahl an möglichen Standorten, die sicherheitstechnisch ähnlich gut bzw. bestgeeignet sind, noch zur Auswahl stehen (Ott, Riemann 2018), drittens so früh wie möglich, also auch in der Gegenwart. Als Beitrag zur Lösung des Umsetzungsproblems wurden Kompensationsmodelle durch DIPRO in mehreren Veranstaltungen mit Bürger:innen diskutiert (E.II.). Daraus ergeben sich erste Hinweise, welche Kompensationsmodelle von ihnen als attraktiv eingestuft werden. Der Zeitpunkt vor der Standortentscheidung bei einer geringen Zahl von Standortgemeinden ist diskursethisch interessanter, da die Betroffenheit dann direkter ist. Wann dieser Zeitpunkt eintreten wird, ist derzeit freilich ungewiss. Mit Blick auf die Zukunft präsentieren diese Modelle als Gedankenexperimente, die von Betroffenen in Zukunft aufgegriffen werden könnten. Sie sind insofern auch eine Art „Flaschenpost“.

In der Situation vor der Standortentscheidung könnte die Diskussion über Kompensationsmodelle freilich auch die Frage aufwerfen, ob sie „bestmöglich“ geeignete Standorte freiwillig bereitfinden könnten, Endlagerstandort zu werden („Bereitwilligkeit“ im Sinne von Ott, Riemann 2018).¹⁹ Möglich ist natürlich auch, dass der verhaltenspsychologische „Korrumpierungseffekt“ (Smeddinck 2018: 83) auftritt und durch Kompensationsangebote die Zustimmung zu einem Endlagerstandort sinkt. Dieser Effekt hängt mit der Außergewöhnlichkeit eng zusammen. Wenn Kompensation in gewöhnlichen Fällen normal ist (Abschnitt A.), möchten viele in diesem Fall nicht als „käuflich“ oder „bestechlich“ gelten und es fallen polemische Vokabeln wie „Judasgeld“. Ob es im Verfahren gelingen wird, die Außergewöhnlichkeit des Falles mit der Normalität und „Entmoralisierung“ einer Kompensationspraxis zu vereinbaren, ist offen.

Was mit den vereinbarten Geldsummen anzufangen sei, müssen die Betroffenen beurteilen, die dann in der Doppelrolle von potentiellen Anrainern eines Endlagers und potentiellen Empfänger:innen von Kompensaten sind. Wir bieten folgende idealtypische Kompensationsmodelle an, die an die Liste von „postmaterialistischen Angeboten“ in Ott, Riemann (2018: 53–54) anknüpfen.

- 1. Infrastrukturen in der Tradition der Regionalentwicklung. In diesem A-Modell ist allerdings zu bedenken, dass der Ausbau der Infrastrukturen in den vergangenen drei Jahrzehnten auch im ländlichen Raum erheblich war. Man muss also Zusätzliches bieten, wobei der Zusatznutzen gleichartiger Güter tendenziell sinkt. Die allgemeine Wohlfahrtsentwicklung treibt also den Preis in diesem Modell in die Höhe. Wenn viele Menschen mit dem Status Quo der Infrastrukturen zufrieden sind, wird der Preis hoch. (Und mit dem Rückbau von Infrastrukturen darf der Staat nicht drohen.) Ein neues Element könnte die Ansiedlung staatlicher Behörden sein.²⁰ Dadurch könnte der Staat zeigen, dass er der Sicherheit der Anlage vertraut, da er dorthin Beamtenarbeitsplätze (also Kaufkraft) verlagert (etwa Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung [BASE] und Bundesgesellschaft für Endlagerung [BGE]).*
- 2. Liberalismus: gezielte steuerliche und finanzielle Privilegien in der zu definierenden Region. Bspw. kostenlose Müllabfuhr, niedrige Hebesätze bei der Gewerbesteuer, Förderung von „Start-*

19 Vgl. hierzu die Beiträge in Ott, Smeddinck (Hrsg.) (2018).

20 So wurde das UBA bewusst von Berlin nach Dessau verlegt.

up“-Unternehmen, Senkung der Erbschaftssteuer, Subventionen von Unternehmensgründungen, Förderung bestimmter Geschäftsmodelle (Seniorenparcs, Pflegeheime), Ansiedlung von Dienstleistungsgewerbe, hochklassige Gastronomie usw. Der Standort als eine Art „Geschäfts-Oase“ (in Analogie zu Freihandelszonen). Es müsste nur verhindert werden, dass sich „Briefkastenfirmen“ ansiedeln, nicht produktive Menschen mit innovativen Geschäftsmodellen. Auch eine direkte Zahlung wäre denkbar, was dann Auswirkungen auf P-Kreise hätte. Wer sicher zu P zählt, hätte ein Interesse, die P-Kreise enger zu ziehen.

3. Kulturalismus: Inszenierung des Endlagers als „nukleares Weltkulturerbe“, Transformation in eine „Endlagergemeinschaft“ nach dem Modell der nuclear communities, Befugnis zur Mitentscheidung bei der äußeren Gestaltung der Anlage, Ausbau von endlagerbezogenen Forschungseinrichtungen und Hochschulen für den Wissens- und Kompetenzerhalt, Subventionen für Museen und freie Künste als wichtige Akteure einer nuklearen Gedächtniskultur.²¹
4. „Starke“ Nachhaltigkeit: ökologische Renaturierung. Orte naturverträglichen Wirtschaftens. Förderung von 1) Solidarischer Landwirtschaft, 2) ökologischem Landbau im „market gardening“, 3) Wanderschäfferei und Kompensate für Wolfsschäden, 4) regionaler Öko-Tourismus, 5) Förderung der Regionalvermarktung, 6) Radwegeausbau, 7) Ausbau des ÖPNV und billige Taxen am Abend und in der Nacht), 8) Ankauf von Renaturierungsflächen, 9) Priorisierung der Erholungs- und Biodiversitätsfunktion im regionalen Waldbau. 10) Förderung von agrarischen Genossenschaften, 11) subventionierte regionale Mostereien, Meiereien und Bio-Schlachthöfe. Also öko-soziale Musterregionen an der Oberfläche und toxische Altlasten tief, aber sicher im Berg. Man könnte gegen dieses Modell sogar den Vorwurf erheben, es sei „spalterisch“, da es für Teile der Protestbewegung attraktiv sein könnte.
5. „Leuchttürme“ der Energiewende. Es wäre zu klären, ob 4. und 5. identisch sind, da Energiewende auch Windkraft, Biomasse und PV umfasst, also Energielandschaften (d. h. Regionen, in denen post-fossile Energieerzeugung das Landschaftsbild dominiert) denkbar wären, die auf wenig Akzeptanz stoßen dürften: Solche Energielandschaften rufen eher lokale Proteste hervor.²² Es ist wahrscheinlich, dass ein Endlager auf dem Gebiet solcher Energielandschaften Protest verstärkt, nicht abschwächt. Ich unterscheide also 4. und 5. Es wäre denkbar, dass in Energielandschaften neue Kompensationsforderungen erhoben werden.
6. Bedingungsloses Grundeinkommen in zu verhandelnder Höhe (1.000 € mtl.) über einen bestimmten Zeitraum. Damit könnte zugleich ein aussagekräftiges Sozialexperiment mit dem bedingungslosen Grundeinkommen durchgeführt werden. Interessant wäre auch, der Frage nachzugehen, welche soziokulturellen Milieus sich dann ggf. für eine Zuwanderung in die

21 Eine Variante davon könnte ein „Multi-Kulturalismus“-Modell sein, die besondere Integrationsangebote für Menschen mit Migrationshintergrund, mehrsprachiger Unterricht an Schulen und Mehrsprachigkeit der Verwaltung, Öffentliche Grundstücke gratis für den Bau von Begegnungsstätten für interkulturelle Kontakte, Betrieb internationaler Gärten, Förderung folkloristischer Traditionen, Bibliotheken mit internationaler Literatur usw. beinhaltet würde. Gegen dieses Modell könnte aber der Vorwurf erhoben werden, die Risiken der Endlagerung sollten auf Menschen mit Migrationshintergrund verschoben werden. Wie seinen Gegenentwurf (ein „Heimat“-Modell, s. u.) setzen wir dieses Modell außer Betracht.

22 Diese lokalen Konflikte wurden im Projekt „Energiekonflikte“ erforscht. Umfassend hierzu Braun (2023).

Standortregion entschlössen. Vielleicht lässt die Angst vor „Verstrahlung“ ja nach, wenn ein bedingungsloses Grundeinkommen BGE winkt.

- 7. (Umsiedelung der Wohnbevölkerung mit Realkompensation im nationalen Lastenausgleich bei Verbot der Neubesiedlung in einer bestimmten Zone. Langfristige Entstehung von sekundärer Wildnis als Naturgroßschutzmaßnahme. Einstufung des Gebiets in Kategorie I („wilderness area“) nach International Union for Conservation of Nature (IUCN). Vermarktung im „dark tourism“.).*

Bei diesen sechs oder sieben (7. ist eine aus meiner Sicht abwegige Lösung) Kompensationsmodellen handelt es sich um idealtypische Modelle. Sie könnten den Personen, die Kompensationsansprüche erheben, z. B. vom Endlager potentiell Betroffenen, als Diskussionsgrundlage dienen. Zudem sollte berücksichtigt und kommuniziert werden, dass jedes Modell andere Anreize für Zu- und Abwanderung enthält, es also zu Wanderungsbewegungen aus und in die Region kommen wird. Daher führen Kompensationsmodelle zu einer Veränderung der ansässigen Bevölkerung im Laufe der Zeit. (Dieses Problem ähnelt dem „future individual paradox“ (Kavka 1982; Parfit 1987).²³)

Die Modelle könnten mit den potentiell Betroffenen oder von ihnen allein näher ausgearbeitet werden. Sie sollten die Möglichkeit haben, aus einzelnen Modulen der Modelle neue Modelle zu konstruieren, die aus ihrer Sicht angemessene und akzeptable Kompensationsleistungen sein könnten.

Die weitere Arbeit an diesen idealtypischen Modellen ist eine inter- und transdisziplinäre Aufgabe. Wenn die Modelle in den Prozess der Standortsuche aufgenommen würden, könnten sie insbesondere bei den Regionalkonferenzen (§ 14 StandAG) zur Diskussion und kritischen Beurteilung der Stakeholder präsentiert werden. Wie das laufen könnte, lässt sich am Beispiel der DIPRO-Bürgergespräche veranschaulichen.

II. Bürgergespräche

In DIPRO wurden die oben skizzierten Kompensationsmodelle im Rahmen von drei Bürgergesprächen an Zwischenlagerstandorten teilweise diskutiert. Der Standort für das Endlager ist noch nicht bekannt und dennoch sollen die Regionen, die für die übertätige Erkundung in Frage kommen, in den Regionalkonferenzen ihre Entwürfe für eine Standortvereinbarung vorbereiten und diskutieren. Die Erprobung der Diskussion über Aspekte und Modelle von Kompensationen zwischen verschiedenen Akteuren (Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Institutionen) kann erste Erfahrungen zwecks der Vorbereitung und Durchführung der realen Diskussionen im Rahmen der vorgesehenen Beteiligungsformate festhalten.

23 Dies würde sich auch dann nicht ändern, wenn man ein national-konservatives Modell „Heimat“ (als Gegenentwurf zum „Multikulturalismus“-Modell, siehe Fußnote Nr. 21) hinzufügen würde. Dies wäre nämlich auch für bestimmte „völkische“ Personengruppen ein attraktives Siedlungsmotiv. Beide Modelle setze ich außer Betracht.

Die Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern²⁴ fanden in Brokdorf (14.–15.10.2022), Greifswald/Lubmin (31.03.–01.04.2023) und in Heilbronn/Neckarwestheim (22.–23.09.2023) statt. Sie wurden als verkürztes Format des von Ott, Riemann 2015 organisierten Bürgerforums durchgeführt.²⁵ Das Format besteht erstens aus einem fachlichen Input in Form von Vorträgen von Wissenschaftler:innen und Akteuren der verantwortlichen Institutionen (BASE und Bundesgesellschaft für Zwischenlagerung [BGZ]) sowie des Betreibers (Entsorgungswerk für Nuklearanlagen [EWN]) im Fall von Lubmin. Zweitens werden Diskussionen durchgeführt, bei denen die Bürger:innen die Schwerpunkte setzen und selber entscheiden, ob sie in Plenum, kleinen Gruppen oder gemäß anderen diskursiven Formaten wie World Café diskutieren möchten. Wissenschaftler:innen übernehmen die Moderation. Sie und die institutionellen Akteure beteiligen sich an der Diskussion in einer klärenden Rolle, d. h. um komplexes Wissen zu erklären und ggf. Fehlinformationen zu korrigieren. Ziel des Gesprächs ist, ein „Bürgerstatement“ zu verfassen, das die Perspektive der Bürger:innen erfasst.

Die Modelle wurden nur teilweise diskutiert, weil den Bürger:innen die Schwerpunktsetzung überlassen wurde. Das Thema Kompensationen wurde von der Moderation in allen drei Gesprächen zur Disposition gestellt, und dabei insbesondere die oben beschriebenen Dimensionen des „Ob“ und „Wie“ möglicher Kompensationsansprüche sowie die (im Rahmen des „Wie“ dargestellte) Unterscheidung bzw. Möglichkeit verschiedener Modelle. Die Bürger:innen konnten selber entscheiden, ob sie die von ihnen ausgewählten Schwerpunkte in Bezug auf die Zwischenlagerung oder die Endlagerung diskutieren. Im Fall der Kompensationen haben sie sich insbesondere auf mögliche Kompensationsansprüche der Bevölkerung an Zwischenlagerstandorten bezogen und nicht auf Ansprüche der potentiellen Standorte für ein Endlager. Aus meiner Sicht erklärt dieser Umstand, dass die Frage des „Ob“, d. h. der Anerkennung von Kompensationsansprüchen an Zwischenlagerstandorten von den Teilnehmenden diskutiert wurde. Im Fall der Endlagerung habe ich in vorausgehenden Abschnitten Argumente vorgeführt, die die Frage positiv beantworten lassen. Darüber hinaus sind Kompensationen oder Förderungen im Rahmen der Standortvereinbarung vorgesehen, sodass die Frage auch bejaht wird.

Bei den Gesprächen an Zwischenlagerstandorten wurde hingegen die Frage des „Ob“ nicht immer positiv beantwortet. Für manche Teilnehmende könnte gegen einen Anspruch auf Kompensationen an Zwischenlagerstandorten die Tatsache sprechen, dass die Gemeinden während des Betriebs der Atomkraftwerke bereits von Gewerbebeeinträchtigungen, Infrastrukturentwicklung und Beschaffung von Arbeitsplätzen profitiert haben. Für andere Teilnehmenden lässt sich aber dagegen einwenden, dass die Gemeinden nach dem Rückbau der Atomkraftwerke nur noch eine Last tragen. Der Hauptgrund, warum Kompensationsansprüche an Zwischenlagerstandorten anerkannt werden sollen, ist für sie allerdings das Risiko, das für die Gemeinde von der auf der Oberfläche gelagerten hochradioaktiven Abfälle ausgeht. Für eine Anerkennung spricht für sie ebenfalls die

24 Die Akquirierung übernahm die Firma uzbonn. Die Einladungen erfolgten auf dem postalischen Weg und via Einwohnermeldeamt. Angeschrieben wurden Personen der Kohorte 16–35-Jährige. Die Rücklaufquote war allerdings niedrig. In Brokdorf haben 6, in Greifswald 10 und in Heilbronn 3 Bürger:innen an der Veranstaltung teilgenommen.

25 https://www.bundestag.de/resource/blob/365600/81a90f857401fb4fc1603e8ba0573b2e/kmat_20-data.pdf (zuletzt abgerufen am 01.10.2024)

Tatsache, dass nach deren ausgreifenden zeitlichen Prognosen die Verschiebung der Entscheidungsfrist für einen Endlagerstandort sich auch die Dauer der Zwischenlagerung verlängert hat und weiter verlängern könnte. Die Belastung durch ein gefühltes Risiko werden die Gemeinden noch mehrere Jahrzehnte tragen.

Zu den verschiedenen Aspekten des „Wie“ der Kompensationen wurden in den drei Gesprächen insbesondere die Reichweite und die Dauer von den Teilnehmenden diskutiert, sowie in zwei Gesprächen die Frage der Berechnungsformel für die Höhe der Kompensationen. Beim ersteren Aspekt hat sich keine klare Position herausgebildet: es blieb eine offene Frage, ob nur die Standortgemeinde oder auch Nachbargemeinden (oder sogar der Landkreis) Kompensationen erhalten sollten. Allerdings wurde in Greifswald auf zwei wichtige Punkte hingewiesen: erstens die Nicht-Übereinstimmung zwischen dem Radius der Auswirkung eines Schadens und dem Radius der Kompensation und zweitens die Unterscheidung zwischen absolutem und gefühltem Radius eines Risikos. Bei der Frage der Dauer von Kompensationsleistungen hat sich hingegen eine gemeinsame Position in allen drei Zwischenlagerstandorten herauskristallisiert: Alle Teilnehmenden stimmten zu, dass Kompensationen generationenübergreifend sein sollten, d. h. auch den kommenden Generationen an Zwischenlagerstandorten zugutekommen sollten. In Greifswald wurde die Dauer weiter konkretisiert: Kompensationsleistungen gelten, solange das Risiko des an der Oberfläche gelagerten Atommülls besteht.

Daran anschließend haben sich für die Frage der verschiedenen Modelle relevante Unterscheidungen ergeben: aus Sicht der Teilnehmenden in Brokdorf geht es bei den Kompensationen nicht um individuelle Geldleistungen, sondern um Leistungen, die die Gemeinde voranbringen, z. B. Strukturmaßnahmen. Dabei bezieht sich Gemeinde nicht nur auf die Administration und ihre Verantwortungsbereiche, sondern es sind die Einwohner:innen damit gemeint, inklusive die zukünftigen Einwohner:innen. Aus dieser Perspektive wurden Bildung bzw. Ausbildung als zentraler Bereich identifiziert, in den Kompensationsleistungen einfließen sollten. Auch in Heilbronn wurde Bildung explizit und in Verbindung zur generationenübergreifenden Dauer der Kompensationen identifiziert. Die Mitberücksichtigung der zukünftigen Generationen dient zugleich als ein Kriterium, um weitere Modelle zu entwickeln: Kompensationen sollten Projekte unterstützen, die zukunftsrelevante Bereiche betreffen wie Nachhaltigkeit oder Ansiedlung, oder sich schon auszeichnenden Tendenzen entgegenwirken wie Wohnungs- oder Betreuungsmangel, also Elemente aus den Modellen 1., 2. und 4.

Ein zentraler Aspekt wurde in Greifswald insbesondere diskutiert: die Frage des Mehrwerts einer Kompensation verglichen mit den Staatsausgaben, die der Standortregion oder -gemeinde in den oben identifizierten Bereichen Bildung, Infrastruktur (v. a. Verkehrsanbindungen), und Ansiedlung zugutekommen. Der Unterschied zwischen Regionalförderung und Kompensationen für eine Standortregion sollte aus Sicht der Teilnehmenden geklärt werden. Es wurde dazu beobachtet, dass die Grenze als nicht scharf erscheint, wenn der Staat die Regionalförderung nicht angemessen leistet.

Schließlich wurde ein relevanter Aspekt zur Form der Kompensationen in Brokdorf thematisiert, anhand der Frage, ob Kompensation auch in Form von Anerkennung/Wertschätzung gestaltet werden könnten. Daran anschließend wurde festgehalten, dass die Gemeinde daran interessiert

ist, Infrastruktur und Gelände des abgeschalteten Atomkraftwerks weiter zu nutzen. Das ist für die Frage relevant, inwiefern die Standortgemeinden abgeschaltete Atomkraftwerke umwandeln und (im Sinne des Konzepts von „nuclear cultural heritage“) das Wissen um Atomkraft bewahren können, was eine generationenübergreifende Aufgabe wäre.

F. Schlussbetrachtung

Ich komme zu folgenden Ergebnissen: Ich habe ein ethisch-logisches Schema von kompensatorischen Ansprüchen des Zukommens (AZ(K)) entwickelt als eine Bedingung für Diskurse über fragliche Kompensationsansprüche (B.). Ich habe nachgewiesen, dass im Falle der Endlagerung die Modelle „Lastenausgleich“ und „Schadensersatz“ einschlägig sind und haben die Arten der Gefährdung und Belastung unterschieden (C.). Ich habe politische Gründe zugunsten der Anerkennung eines Kompensationsanspruchs formuliert (D.), einen Vorschlag zur Ermittlung der Höhe der angemessenen Kompensation gemacht und im Anschluss daran idealtypische Kompensations-Modelle vorgestellt (E.I.). Zuletzt wurden die Kernaussagen wiedergegeben, die Teilnehmer:innen von drei Bürgergesprächen an den Zwischenlagerstandorten formulierten (E.II.). Als entscheidend hat sich die Bestimmung von $K(H) \leftrightarrow B$ herausgestellt.

Damit glaube ich einen Beitrag zu einem möglichen zukünftigen Kompensationsdiskurs geliefert zu haben. Es steht zu hoffen, dass dieser Diskurs in nicht allzu ferner Zukunft geführt werden wird. In einem solchen Diskurs müsste reflexiv-kritisch auch über den „Korruptionseffekt“ gesprochen werden.

G. Literaturverzeichnis

- Berg, Marco et al. (1995): Risikobewertung im Energiebereich. Zürich: ETH Hochschulverlag.
- Braun, Florian (2023): Klimaverantwortung und Energiekonflikte, Baden-Baden: Nomos.
- Breidbach, Olaf (1987): Der Analogieschluß in den Naturwissenschaften, Frankfurt/M.: Athenäum.
- Dux, Günter (2008): Warum denn Gerechtigkeit? Weilerswist: Velbrück.
- Gethmann, Carl Friedrich; Sander, Thorsten (1999): Rechtfertigungsdiskurse, in: Grunwald, Armin; Saupe, Stephan (Hrsg.): Ethik in der Technikgestaltung, Berlin: Springer, S. 117–152.
- Goodin, Robert (1989): Theories of Compensation. Oxford Journal of Legal Studies Vol. 9(1), p. 6–75.
- Haaren, Christina von (Hrsg.) (2004): Landschaftsplanung, Stuttgart: Ulmer.
- Holzinger, Katharina (1997): Kompensationen in alternativen Konfliktregelungsverfahren. Analyse & Kritik Vol. 19, S. 33–63.
- Jost, John T.; Kay, Aaron C. (2010): „Social Justice“, in: Fiske, Susan T. et al. (Eds.), Handbook of Social Psychology, Vol. 2., 5th edit., Hoboken), S. 1122–1165.

Kavka, Gregory (1982): The Paradox of Future Individuals, *Philosophy & Public Affairs* 1982, 11 (2), S. 93–112.

Kersting, Wolfgang (2000): *Theorien der sozialen Gerechtigkeit*, Stuttgart: Metzler.

Lenger, Alexander; Wolf, Stephan (2016): „Empirische Gerechtigkeitsforschung“, in: Goppel, Anna et al. (Hrsg.), *Handbuch Gerechtigkeit*, Heidelberg: Springer, S. 68–77.

Maasen, Sabine (2010): Transdisziplinarität revisited – Dekonstruktion eines Programms zur Demokratisierung der Wissenschaft, in: Bogner, Alexander; Kastenhofer, Karen; Torgersen, Helge (Hrsg.), *Inter- und Transdisziplinarität im Wandel?* Baden-Baden: Nomos, S. 247–267.

Nida-Rümelin, Julian; Schulenburg, Johann; Rath, Benjamin (2012): *Risikoethik*. Berlin: De Gruyter.

Ott, Konrad (1999): Verantwortung, in: Gruppe, Ommo; Mieth, Dietmar (Hrsg.): *Lexikon der Ethik im Sport*. Schorndorf: Hoffmann, S. 578–587.

Ott, Konrad (2008): Die Rolle der Umweltethik zwischen Grundlagenreflexion und Politikberatung, in: Zichy, Michael; Grimm, Herwig (Hrsg.): *Praxis in der Ethik*, Berlin: De Gruyter, S. 277–301.

Ott, Konrad, Riemann, Moritz (2018): ‚Volenti non fiat iniuriam‘: Freiwilligkeit und Bereitwilligkeit bei der Übernahme von Standortverantwortung, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.): *Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers*, Berlin: Wissenschaftsverlag, S. 41–57.

Ott, Konrad (2024): Ad Calendas Graecas? In: Eckhardt, Anne; Becker, Frank; Mintzloff, Volker; Scheer, Dirk; Seidl, Roman (Hrsg.), *Entscheidungen in die weite Zukunft – Ungewissheiten bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle*, Heidelberg: Springer, S. 53–72.

Ott, Konrad; Döring, Ralf (2008): *Theorie und Praxis starker Nachhaltigkeit*. 2. Aufl., Marburg: Metropolis.

Parfit, Derek (1987): *Reasons and Persons*, Oxford: Clarendon Press.

Rawls, John (1975): *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, Frankfurt/M: Suhrkamp.

Rehmann-Sutter, Christoph (1998): Involving Others – Towards an Ethical Concept of Risk, *Risk*, Vol. 9(2), S. 119–136.

Saretzki, Thomas (2009): From bargaining to arguing, from strategic to communicative action? *Critical Policy Studies*, Vol. 3(2), S. 153–183.

Sen, Amartya (2009): *The Idea of Justice*. London: Allen Lane.

Sierra, Rosa; Ott, Konrad (2022): Citizen Participation in the long-term process of high-level radioactive waste disposal, *Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis (TA-TuP)*, Vol. 31(3), S. 44–50.

Smeddinck, Ulrich (2018): ‚Freiwilligkeit‘ bei der Realisierung eines Endlagers für Atommüll, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers. Berlin: BWV, S. 59–100.

Strahlenschutzkommission (Hrsg.) (2010): Jahresbericht 2009 der Strahlenschutzkommission, Berichte der Strahlenschutzkommission (SSK) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Heft 64. Berlin: Hoffmann.

Walzer, Michael (1994): Sphären der Gerechtigkeit. Frankfurt/M.: Campus.

Wicke, Lutz (1989): Umweltökonomie. München: Vahlen.

Wylie, Alison (1985): The Reaction Against Analogy – Advances in Archaeological Method and Theory, Vol. 8, S. 63–111.

Prof. Dr. Konrad Ott

Inhaber des Lehrstuhls Philosophie und Ethik der Umwelt am Philosophischen Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Leibnizstr. 4, D-24118 Kiel, Email: ott@philsem.uni-kiel.de.

Kompensationen in der Standortvereinbarung

Eine Analyse von Begriffen und Gegenständen aus ethischer Sicht

| | |
|---|-----|
| A. Einleitung | 94 |
| B. Zwei Abgrenzungen im Begriff von Kompensation | 95 |
| C. Mögliche Gegenstände von Vereinbarungen oder Verhandlungen mit einem Endlagerstandort | 97 |
| D. Spektrum verschiedener Ziele und Arten von Kompensationen | 99 |
| E. Ethische Abwägung von Kompensation als Belastungsausgleich | 100 |
| F. Literaturverzeichnis | 104 |

A. Einleitung

Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (Endlager-Kommission-EK) hat 2016 in ihrem Abschlussbericht Kompensationen unter den möglichen Gegenständen einer Standortvereinbarung aufgelistet: „Gegenstand einer Vereinbarung könnte sein: Die ausgestaltbaren Eckpunkte der Anlagen [...], [1]angfristige Verpflichtungen in der Betriebs- und Nachbetriebsphase [sowie] [g]enerationenübergreifend wirksame Kompensationen, mit denen die Entwicklungspotenziale der Regionen gestärkt werden und mögliche negative Nebeneffekte des Endlagers ausgeglichen werden (EK 2016: 381). Der vorliegende Beitrag unterzieht diese Empfehlung einer ethischen Analyse. Kompensationen können im Fall von umstrittenen Infrastrukturprojekten finanzielle Auszahlungen sein. Sie werden kritisch betrachtet, wenn dadurch die Akzeptanz von besonders belastenden Projekten beeinflusst werden soll (Kunreuther, Easterling 1996: 602). Das Endlager für hochradioaktive Abfälle, für das in Deutschland zurzeit ein Standort gesucht wird und mit dem eine Standortvereinbarung gemäß § 10 Absatz 4 Standortauswahlgesetz (StandAG) vorgesehen ist, mag seit dem Atomausstieg und dem neu geregelten Standortauswahlverfahren kein umstrittenes Projekt (mehr) im o. g. Sinne sein. Auch werden neue Ansätze entwickelt, um im Standortsuchprozess den Widerstand gegenüber solchen Projekten in einer moralisch und sozialpolitisch ‚besseren‘ Art und Weise zu verringern. Dennoch ist die Frage, ob Kompensationen Gegenstand einer Standortvereinbarung sein sollten von doppelter Relevanz: Erstens bewegen sich Kompensationen innerhalb eines Spektrums von Leistungen, bei denen die Art und das Ziel in verschiedenen Formen spezifiziert werden kann.¹ Zweitens haben die verschiedenen Spezifikationen unterschiedliche Implikationen, die ethisch abgewogen werden sollten.

Wie ich als Ergebnis meiner Analyse festhalten möchte, empfiehlt sich aus einer Gerechtigkeitsperspektive als Ziel der Leistungen der Ausgleich von Belastungen, und somit ein Konzept von Kompensationen, welches (mögliche und vorhersehbare) negative Auswirkungen erfasst, anstatt sie auszublenden. Die Analyse von Dokumenten, die der Novellierung des StandAG 2017 vorangehen, sprechen dafür, dieses Konzept für die Standortvereinbarung anzunehmen, wengleich mit Eingrenzungen im Gegenstand (insbesondere zu bereits rechtlich abgedeckten Entschädigungen²) und unter Verdeutlichung des Begriffs (insbesondere bei der Idee des Ausgleichs und der Spezifizierung der Belastungen). Neben den Gerechtigkeitsabwägungen spricht dafür auch das argumentative Gewicht, das der Sicherheit als normativem Prinzip bei den Entscheidungen auf dem Entsorgungspfad zugemessen wird, wie die Diskussion um die Verlängerung der Frist für die Standortentscheidung im Jahr 2023 gezeigt hat.

Ich betrachte im Folgenden zunächst den Begriff von Kompensationen, um den negativen Bezug im Begriff sowie die Abgrenzung des Begriffs zum Schadenersatz zu verdeutlichen (B.). Danach biete ich eine Übersicht der Leistungen, die als mögliche Gegenstände einer Standortvereinbarung oder -verhandlung in ausgewählten Dokumenten des Endlagerungsprozesses in Deutschland und der Schweiz identifiziert werden können (C.). Anschließend stelle ich die verschiedenen Arten

- 1 Abbildung 2 unten zeigt die Arten und Ziele, die aus verschiedenen Analysen erfasst werden können, insbesondere monetäre und nicht-monetäre Kompensationsformen sowie ihre Einsetzung zum Ziel der Entwicklungsförderung oder des Ausgleichs von negativen Auswirkungen.
- 2 Vgl. dazu den Beitrag von Scharpf in diesem Band.

und Ziele dar, die im Spektrum von Kompensationen und anderen Leistungen in der fachlichen Literatur identifiziert werden (D.). Abschließend halte ich die Gründe fest, die für ein Konzept im Einklang mit der Kernidee von Kompensationen – den Ausgleich von Belastungen – sprechen (E.).

B. Zwei Abgrenzungen im Begriff von Kompensation

Aus juristischer Sicht ist eine Abgrenzung von Kompensationen und Entschädigungen nötig. Diese Notwendigkeit wurde im Rahmen des transdisziplinären Workshops „(Finanzieller) Ausgleich für die Ansiedlung eines Endlagers?“ als Teil des Forschungsverbundes „TRANSENS-Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland“ am 7.–8.5.2022 in Karlsruhe evident. Im ersten Teil des Workshops haben sich die Teilnehmenden mit zwei grundlegenden Aspekten von Kompensationen auseinandergesetzt: (1) den Belastungen, die durch das Endlager auf eine Gemeinde zukommen, sowie (2) verschiedenen Möglichkeiten, diese auszugleichen. Ein Vergleich der Ergebnisse des ersten und dritten Teils des Workshops (letzterer zum Thema Standortvereinbarung) führte zur Beobachtung, dass eine Abgrenzung notwendig ist: Es sollte vor Beginn der Diskussion über die Standortvereinbarung, z. B. in den Regionalkonferenzen, allen Diskussionsteilnehmenden klar sein, welche Belastungen bereits unabhängig vom Recht der Endlagerung ausgeglichen werden und welche Belastungen für die Standortvereinbarung übrigbleiben.³

Für die wissenschaftliche Vertiefung ergab sich aus dieser Beobachtung die Frage, ob begriffliche Präzisierungen zur notwendigen Abgrenzung beitragen könnten. Kann ein Konzept von Kompensationen entworfen werden, das (a) nicht gleichbedeutend mit dem des Schadenersatzes wegen einer Rechtsverletzung ist und (b) nur eine Teilmenge von Kompensation deckt, indem es nur die Kompensation „von Negativem“ – von Belastungen ohne Rechtsverletzungen – umfasst? Durch (a) würde sich der Gegenstand von Kompensationsregelungen im Unterschied zu den geregelten Entschädigungen besser identifizieren lassen. Durch (b) könnte die Kompensation im öffentlichen Diskurs mit der Herstellung von Gerechtigkeit anstatt mit Beeinflussung von Akzeptanz in Verbindung gebracht und zugleich den Verdacht von Überkompensation entkräftet werden.

Eine erste Betrachtung des Ausdrucks ‚Kompensation‘ zeigt, dass sowohl im Lateinischen *compensare* als auch in der Gerechtigkeitsanalyse der Antike das ‚Ausgleichen‘ im Mittelpunkt steht. Das Ausgleichen deutet auf eine Beziehung zwischen mindestens zwei Elementen hin sowie auf die (Wieder-)Herstellung der Gleichheit zwischen ihnen. Aus der Perspektive der Gleichheit betrachtet, impliziert jede ungleiche Verteilung zwischen den Elementen eines Ganzen, dass mindestens ein Element ‚weniger‘ hat oder ist als die anderen, und in diesem Sinne im negativen Bereich steht. Der Fall eine Balkenwaage veranschaulicht diese Beschreibung für zwei Elemente. Die ausgleichende Gerechtigkeit des Aristoteles betrachtet somit im Fall der „unfreiwilligen Austauschbeziehungen“ die Schädigungen bzw. Nachteile, z. B. die Ausnutzung der Unwissenheit, und ihre gerechte Entschädigung (Hinsch 2016: 78). Über den Kontext von Austauschbeziehungen hinaus zeigen gegenwärtige Analysen des Kompensationsbegriffs in der englisch- und deutschsprachigen philosophischen bzw. rechtsphilosophischen Fachliteratur, dass mit dem Be-

3 Siehe Scharpf, Hassel, Sierra (im Erscheinen) sowie den Beitrag von Scharpf im vorliegenden Band.

griff eine negative Auswirkung erfasst wird, die konkret u. a. als Schaden (O'Neill 1987, Barnett 1991, Sunstein 1991, Sher 2005, Murray 2007, Smilansky 2013, Karhu 2019), Verlust (Goodin 1989, Hill 2002, Roberts 2006, Khatchadourian 2006) oder Belastung (Shrader-Frechette 1994; Kunreuther, Easterling 1996; Claro 2007; Di Nucci 2016) ausgedrückt wird.

Vom Begriff her erfasst Kompensation somit immer ein negatives Element. Wenn keine negative Auswirkung oder Veränderung festgestellt wird und eine (finanzielle oder nicht-finanzielle) Gegen-Leistung erfolgt, reden wir nicht von Kompensation. Eine Überkompensation wäre somit immer noch eine Kompensation, d. h. würde eine negative Auswirkung voraussetzen. Sie wäre lediglich im Vergleich zur auszugleichenden Auswirkung übermäßig und somit unangemessen. Eine Überkompensation kann somit vom Begriff her nicht mit einer Bestechung oder Anreiz verwechselt werden. Dass Anreize moralisch fragwürdig sein können, z. B. wenn aus strategischen Gründen Akzeptanz beeinflusst wird, hat jedoch nicht mit der Abwesenheit einer negativen Auswirkung zu tun, sondern vielmehr mit dem Zweck, der dabei verfolgt wird.

In der englischsprachigen Fachliteratur analysieren Murray (2007) und Goodin (1989) den Kompensationsbegriff im Sinne des Schadenersatzes, und gehen dabei insbesondere der Frage nach, was ein Ersatz für etwas anderes sein und wie mit Fällen umgegangen werden kann, wenn etwas unersetzbar ist. Roberts (2006) analysiert (kritisch) die kontrafaktische Konzeption von Kompensationen, die auf Nozick (1974) zurückgeht. Kompensationen zielen gemäß dieser Definition nicht so sehr darauf ab, einen Schaden bzw. geschädigten Gegenstand zu ersetzen. Vielmehr geht es darum, eine Person, die einen Schaden erlitten hat, in die Position zu versetzen, die sie gehabt hätte, wenn der Schaden nicht passiert wäre. Auch bei Goodin ist der status quo ante der Bezugspunkt für die Kalkulierung angemessener Kompensationen und für die Unterscheidung zwischen Kompensation und Restitution. Letztere bedeutet, denselben verlorenen bzw. geschädigten Gegenstand zurückzugeben.

Im Sinne des Schadenersatzes ist Kompensation das Ausgleichen des Verlusts oder Schadens durch etwas anderes, was gleichwertig ist. Gleichwertigkeit kann dabei hinsichtlich zielgerichteter Handlungsfähigkeit unterschiedlich analysiert werden: je nach Fall kann es um gleichwertige Mittel gehen, um dieselben Ziele zu verfolgen (z. B. bei materiellen Verlusten, die monetär kompensiert werden können) oder um gleichwertige Ziele, um dasselbe Wohlbefinden zu erreichen (bei unersetzbaren Objekten wie Körperteile oder Fähigkeiten). Ethisch relevante Aspekte dieser Unterscheidungen betrachtet Ott im vorliegenden Band. Dort sind auch Gründe für das Verständnis von Kompensationen im Sinne des Schadenersatzes im Rahmen der Endlagerung aufgeführt, sowie Gründe gegen ihre Deutung im Sinne der Wiedergutmachung vergangenen Unrechts und des Lastenausgleichs. Dabei handelt es sich nicht um eine Abgrenzung der Begriffe, sondern vielmehr der Gegenstände. Neben den oben formulierten Fragen (a) und (b) ergibt sich daher die Frage, (c) welche Ansprüche auf Schadenersatz oder Entschädigung auf anderen Grundlagen bereits anerkannt und geregelt werden. Diese Frage geht aber über die begriffliche und ethische Analyse hinaus und muss durch eine Betrachtung des geltenden Rechts im Kontext der Endlagerung geklärt werden.⁴ Für die Analyse im vorliegenden Beitrag kann aber der Frage nachgegangen werden, welche Gegenstände im Endlagerdiskurs, insbesondere in zentralen Diskussionen des Endlage-

4 Vgl. nochmals den Beitrag von Scharpf in diesem Band.

rungsprozesses über die Verhandlung oder Vereinbarung zu Kompensationen identifiziert werden können. Diese Frage betrachte ich im nächsten Abschnitt. Zwecks der ethischen Evaluierung berücksichtige ich im nächsten Abschnitt ebenfalls Analysen von Kompensationen und anderen Leistungen, die sowohl bezüglich kontroverser Anlagen als auch im konkreten Kontext von Endlagerungsstätten für radioaktive Abfälle unternommen worden sind.

C. Mögliche Gegenstände von Vereinbarungen oder Verhandlungen mit einem Endlagerstandort

Im Kontext des laufenden Endlagerungsprozesses in Deutschland werden Kompensationen in wichtigen Dokumenten betrachtet und sie sind auch Thema in der Praxis anderer Länder mit der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle, insbesondere in der Schweiz.⁵ Dort ist vor allem der Unterschied zwischen Kompensationen und Abgeltungen zentral: Während Kompensationen der „Entschädigung von nachweislich negativen Auswirkungen auf eine Region durch Planung, Bau oder Betrieb des geologischen Tiefenlagers“ dienen (BFE 2017: 3) und gesetzlich geregelt sind (UVEK 2021: 1), sind Abgeltungen „freiwillige Zahlungen der Entsorgungspflichtigen“, die „nicht im Zusammenhang mit Schäden [stehen], sondern [...] einzig deshalb ausgerichtet [werden], weil eine Standortregion zur Lösung einer nationalen Aufgabe beiträgt“ (UVEK 2021: 1). Abgeltungen sind zudem nicht gesetzlich, sondern durch Verhandlung bzw. vertraglich zu regeln.

Bei dieser Unterscheidung handelt es sich um zwei Maßnahmen im Rahmen eines Spektrums, das verschiedene Entschädigungsformen umfasst (Ecoplan 2017, s. u. Abb. 1): von der Kostenübernahme bei direkten Schäden einerseits bis zu den Abgeltungen, die andererseits in Abwesenheit von Schäden geleistet werden. Im hier zitierten Bericht werden mögliche negative Auswirkungen durch das Tiefenlager eingeschätzt und auf dieser Grundlage Kompensationsmaßnahmen als brauchbares, jedoch schwer umsetzbares Konzept bewertet. Aufgrund der Schwierigkeit, bestimmte negative Auswirkungen nachzuweisen oder zu messen, werden die Abgeltungen als eine Möglichkeit betrachtet, um solche Auswirkungen pauschal zu decken und nur Schäden in der Endlagerung zu kompensieren, die durch andere rechtliche Bestimmungen bereits abgedeckt sind, z. B. durch das Umweltschutzgesetz oder Enteignungsrecht der Schweiz.

Im Rahmen der Endlagerung in Deutschland werden Kompensationen vor allem in den Abschlussberichten der Endlager-Kommission (2016) und des Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) (2002), sowie im Gesetzentwurf vom 07.03.2017 zur Novellierung des Standortauswahlgesetzes (BT-Drs. 18/11398) berücksichtigt. Obwohl Kompensationen im StandAG nicht erwähnt werden, stehen sie im Gesetzentwurf in direktem Zusammenhang mit den sozioökonomischen Potentialanalysen, die gemäß § 16 Absatz 3 StandAG im Laufe des Standortauswahlprozesses durchgeführt werden. Solche Analysen sind im Gesetzentwurf verstanden als „Anhaltspunkte für die zukünftige Kompensation sozioökonomischer Nachteile betroffener Standortregionen [...], um eine möglichst gerechte Verteilung der Lasten zu ermöglichen“ (BT-Drs. 18/11398: 60). Die langfristige Entwicklung der betroffenen Standortregion soll demnach durch das Endlager keinen Schaden nehmen und in diesem Sinne soll der sozioökonomische

5 Vgl. dazu den Beitrag von Jordi in diesem Band.

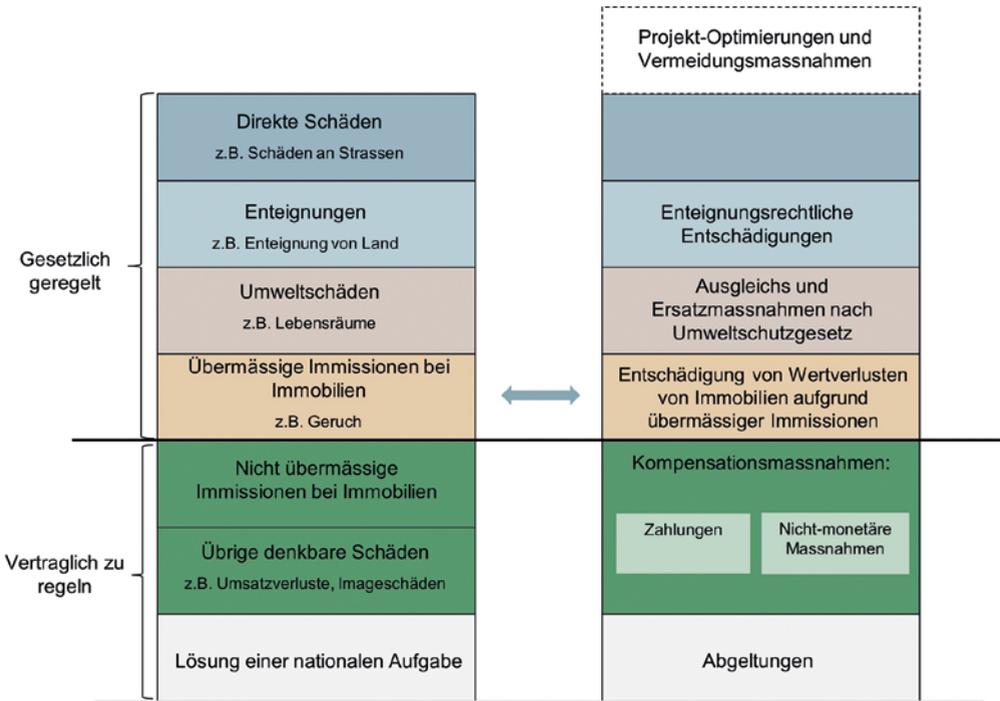


Abb. 1: Übersicht verschiedener Entschädigungsformen laut Ecoplan (2017, 7).

Status quo festgestellt werden als Bezugspunkt der Kompensationen. Im vorangehenden Abschlussbericht der Endlager-Kommission gilt dasselbe Prinzip: eine Standortregion soll „die Belastungen durch den Bau des Endlagers und den Transport der Behälter wirksam und dauerhaft“ ausgleichen sowie einer negativen Kennzeichnung entgegenwirken können, damit sie das Endlager tolerieren kann (EK 2016: 379). Eine Standortvereinbarung dient daher zur Stärkung der regionalen Potentiale, und Kompensationen wird genau diese Funktion zugeschrieben: mit ihnen werden „die Entwicklungspotenziale der Regionen gestärkt [...] und mögliche negative Nebeneffekte des Endlagers ausgeglichen“ (EK 2016: 381). Als einen unter anderen möglichen Gegenständen der Standortvereinbarung betrachtet die Endlager-Kommission die Kompensationen allerdings in einer langfristigen Perspektive, d. h. als „generationenübergreifend wirksame Kompensationen“ (ebd.).

Im Abschlussbericht des AkEnd stehen Kompensationen hingegen nicht in Verbindung mit der Sicherung einer Entwicklungsperspektive für die Standortregion. Diese Funktion sollen staatliche Hilfeleistungen erfüllen. Das Angebot staatlicher Hilfe für die Umsetzung „einer regionalen Zukunftsperspektive“ wird vom AkEnd ausdrücklich betont (AkEnd 2002: 217). Zugleich werden diese Hilfsangebote von der Option „Kompensationen für die Sorgen und Befürchtungen der Bevölkerung“ deutlich abgegrenzt. Im selben Sinne wird verdeutlicht, dass die finanzielle Absicherung der langfristigen Entwicklungsperspektive der Standortregion durch einen kurzfristigen finanziellen Ausgleich nicht ersetzt werden darf (ebd.: 219). Es liegt nahe, diese Abgrenzung des AkEnd im Sinne einer Betonung der Langfristigkeit der zu leistenden Massnahmen zu ver-

stehen. Diese Deutung würde mit dem generationenübergreifenden Charakter der Kompensationen übereinstimmen, die die Endlager-Kommission 2016 ebenfalls herausstellt. Die Abgrenzung steht im Bericht des AkEnd jedoch zugleich im Zusammenhang mit dem Grund, warum eine finanzielle Absicherung der Regionalentwicklung des Standorts geleistet werden soll: die Beseitigung eines Konflikts zwischen der Erfüllung einer nationalen Aufgabe, d. h. dem Bau des Endlagers, und den regionalen Interessen, die eigene Entwicklung voranzutreiben. Darin unterscheiden sich die Betrachtungen von Kompensationen beim AkEnd einerseits und der Endlager-Kommission und dem Gesetzentwurf andererseits. Erstere wird im letzten Abschnitt kritisch zu prüfen sein.

D. Spektrum verschiedener Ziele und Arten von Kompensationen

Neben den Erfahrungen in anderen Ländern mit Endlagerungsprozessen können weitere Konzepte von Kompensationen aus ausgewählter Fachliteratur festgehalten werden. In ihrer Analyse von Widerstandsreaktionen gegenüber Anlagen wie Endlagerungsstätten für radioaktive Abfälle betrachtet Di Nucci z. B. verschiedene Faktoren, die einen möglichen Einfluss auf Akzeptanz haben, unter anderem Kompensationen. Im Kontext der Endlagerung sind demnach Kompensationen „eine Form der Schadensbegrenzung, um wahrgenommene Ängste und mögliche negative finanzielle Auswirkungen zu neutralisieren“ (Di Nucci 2016: 130). Es gebe daneben andere Arten von Kompensationen: einerseits diejenigen, die „reelle“ (anstatt potentielle) Auswirkungen kompensieren und andererseits diejenigen, die nicht (rein) finanziell kompensieren. Monetäre bzw. fiskalische Anreize in diesem Feld sind z. B. Steuervergünstigungen für Anwohner:innen; nicht monetäre Anreize sind Maßnahmen zur Verbesserung der lokalen Infrastruktur wie die Einrichtung von Kulturzentren oder Schwimmhallen. Ebenfalls zählen dazu die Gemeinschaftsleistungen, die u. a. soziale Leistungen und die Bestärkung der Gemeinschaft umfassen (Di Nucci 2016, siehe auch Richardson 2010).

Eine Stärkung der Gemeinschaft in der Standortregion eines Endlagers strebt ebenfalls der Ansatz des ‚Mehrerts‘ an. Dabei geht es weniger um die Generierung eines ökonomischen Mehrerts für die Gemeinschaft, z. B. durch Kompensationen, Anreize und Entwicklungsförderung, sondern vielmehr um die Generierung und Nutzung von immateriellen Ressourcen wie soziale und ethische Werte (NEA 2015: 13–15). Kompensationen und Anreize können die Akzeptanz des Endlagers in der Standortregion in der Gegenwart zwar erhöhen, für eine langfristige Förderung des Wohlergehens der Gemeinschaft sowie den Ausbau einer positiven und langfristigen Beziehung zur Anlage seien andere Maßnahme besser geeignet, insbesondere die Einbeziehung der Gemeinschaft in die Gestaltung und Planung der Anlage sowie in die Entwicklung von Strategien für die Problemlösung und die Verbesserung des Rufs der Gemeinschaft (NEA 2015). Der Mehrwert-Ansatz geht davon aus, dass die Bedeutung von monetären Kompensationen langfristig zurückgeht, während die Bedeutung von einem nachhaltigen Mehrwert und einer guten Beziehung zum Endlager wahrscheinlich zunehmen wird.

In diesem Sinne schlagen auch Riemann und Ott (2018) eine Reihe „postmaterialistischer Angebote“ vor. Sie gehen dabei von der Hypothese aus, dass das klassische Kompensationsmodell (Infrastruktur, Bildungsbau, Turnhalle) „wenn überhaupt, dann nur noch in peripheren Räumen wirklich attraktiv ist“, weil Infrastrukturen ziemlich ausgebaut sind und ihr Grenznutzen daher sinkt (Rie-

mann, Ott 2018: 53). Zu den postmaterialistischen Angeboten zählen die Autoren u. a. die Reduktion der Lebensarbeitszeit, Urlaub und Freizeit, Bildung, Naturschutz und Ästhetik. Ott schließt daran in seinem Beitrag im vorliegenden Band an und stellt weitere Kompensationsmodelle dar.

Aus den im Abschnitt C. analysierten Dokumenten der Endlagerung in Deutschland und der Schweiz sowie aus der Fachliteratur, die in diesem Abschnitt betrachtet wurde, lassen sich verschiedene Arten von Kompensationen sowie unterschiedliche Ziele festhalten, die dabei mobilisiert werden. Abbildung 2 präsentiert diese in einer Übersicht.

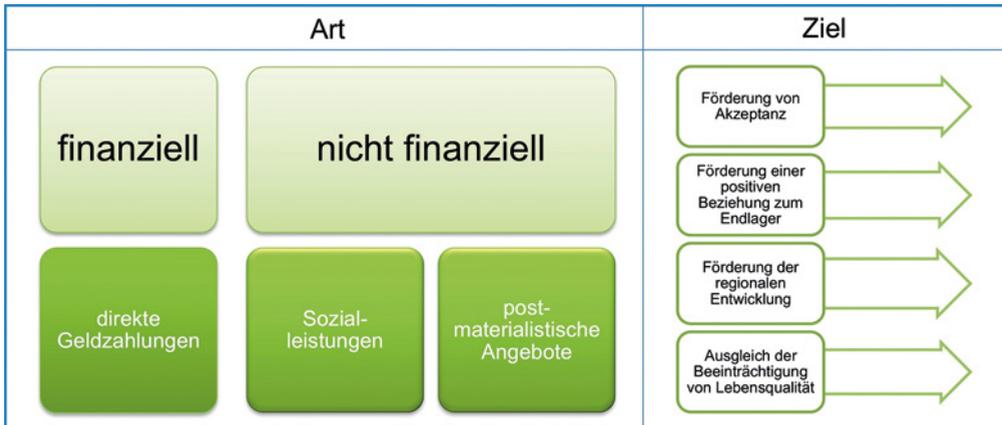


Abb. 2: Arten und Ziele von Leistungen im Spektrum zwischen Anreizen und Kompensationen.

E. Ethische Abwägung von Kompensation als Belastungsausgleich

Bisher wurde der Begriff „Kompensation“ betrachtet, um die Voraussetzung eines Negativen (eines Schadens oder einer Last) zu prüfen sowie seine Abgrenzung zu (oder ggf. Überlappung mit) dem Begriff des Schadenersatzes zu verdeutlichen. Anschließend wurden Kompensationen in Dokumenten der Endlagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland und der Schweiz betrachtet, um einen Kontrastfall zur o. g. Empfehlung der Kommission zu erfassen und festzustellen, welche Gegenstände für eine Vereinbarung oder Verhandlung mit einem (potentiellen) Endlagerstandort in finanzieller Hinsicht denkbar sind. Die Übersicht wurde durch eine Skizzierung verschiedener Arten von Kompensationen in der Fachliteratur ergänzt. Abschließend möchte ich analysieren, inwiefern Kompensationen im Sinne eines Ausgleichs von negativen Auswirkungen in die Standortvereinbarung Eingang finden sollten. D. h. die Gründe einschätzen, die dafür oder dagegen sprechen Abgeltungen oder Anreize, Förderungen oder Kompensationen in der Standortvereinbarung zu regeln. Die ethische Abwägung umfasst drei Schritte: Zuerst werden die Ziele, wofür die Leistungen eingesetzt sowie die Gründe, warum sie geleistet werden sollten, ethisch geprüft. Danach wird die Kohärenz des Ausgleichs von negativen Auswirkungen mit anderen ethischen Prinzipien analysiert, insbesondere mit denjenigen, welche im Diskurs über Endlagerung oder Kompensationen bereits anerkannt, begründet oder von einem Konsens getragen werden. Schließlich wird ein Argument formuliert, das am normativen Primat der bestmöglichen Sicherheit und dessen praktischen Folgen für den Endlagerungsprozess ansetzt.

Als ethische Prüfung der Ziele von Kompensationen gelten die teilweise im letzten Abschnitt betrachteten Analysen des Zusammenhangs zwischen Kompensation und Akzeptanz. So stellt Di Nucci Kompensationen im Kontext kontroverser Anlagen als „umstritten“ und die empirische Evidenz zu ihrer Wirkung als „widersprüchlich“ dar (2016: 129–130). Insbesondere sei problematisch, wenn die Leistung von Kompensationen im Rahmen eines Verhandlungsprozesses als nicht transparent erscheint oder den Eindruck der Bestechung entstehen lässt (ebd. 132–133). In einem gesetzlichen Rahmen wirke die Leistung von Kompensationen nicht unbedingt akzeptanzsteigernd, wird jedoch als fair wahrgenommen und nicht als Bestechung kritisiert. Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit können nicht-monetäre Kompensationen daher die Akzeptanz positiv beeinflussen, wie Claro (2007) in seiner Fallstudie zu Entsorgungsanlagen (nicht atomarer Natur) erklärt: während monetäre Kompensationen den Verdacht der Bestechung zulassen, sind nicht-monetäre, z. B. soziale Leistungen im Einklang mit der kollektiven Dimension der nationalen Aufgabe, die eine Standortgemeinschaft erfüllt (Claro 2007: 203), und verursachen weniger moralische Kosten bzw. keinen Bestechungsverdacht (ebd.: 192).

Das Angebot von Anreizen oder Kompensationen, um Akzeptanz oder Freiwilligkeit im Kontext der Endlagerung zu bewirken, ist in Ott, Smeddinck (2018) u. a. aus ethischer und rechtlicher Perspektive analysiert worden. Das Konzept der Entschädigung wurde von Ott, Riemann (2018: 52) in ihrer Analyse von Kompensationen in Verbindung zum Thema Freiwilligkeit bzw. Bereitwilligkeit verwendet. Dort sprechen die Autoren von einem „Vorteil“ durch das Endlager: es wäre in ethischer Betrachtung legitim, „der Übernahme von Standortverantwortung nur dann zuzustimmen, wenn diese mit – im Vorfeld nachvollziehbar ausgehandelten – Ausgleichsleistungen verknüpft ist und dem Verantwortungssubjekt einen gewissen Vorteil durch das Endlager bereitet“ (Ott, Riemann 2018: 55). Sich einen Vorteil zu verschaffen, ist – über die notwendigen Bedingungen hinaus – Teil des Begriffs von schwacher Bereitwilligkeit. In Verbindung zur Freiwilligkeit werden Kompensationen auch im Sinne von Anreiz oder Abgeltung (Schweiz) verstanden. Diese werden jedoch kritisch betrachtet, insbesondere im Blick auf den Zeitpunkt und die Möglichkeit der Korruption („Geld verdirbt den Charakter“).

Es ist nicht moralisch nötig, einen Anreiz für das Endlager zu schaffen und wenn Anreize im öffentlichen Diskurs problematisch werden können, haben wir Gründe, die Kompensationen im Rahmen einer Standortvereinbarung nicht mit Anreiz und Bereitwilligkeit zu koppeln. Es ist zudem moralisch vertretbar, die Übernahme von Standortverantwortung anstatt seitens der Standortgemeinde mit einem Vorteil zu koppeln, vielmehr mit einer Übernahme von Verantwortung seitens des Staates⁶ in Verbindung zu bringen. In diesem Sinne und ergänzend zum Postulat

6 Ott, Riemann schildern eine mögliche Stellungnahme des Staates, wie folgt (2018: 51): wenn das Verfahren fair war, muss der Staat den Standort nicht zusätzlich kompensieren; da solch eine Position unwahrscheinlich ist, gehen wir davon aus, dass der Staat eine Kompensation für die Belastung des Endlagers mit Höhe H leisten wird. Es kommt bei einer Verhandlung, nach der sich eine Gemeinde zum Standort bereit erklärt, um die Verhandlung von $H+x$. Bei der Frage der Bereitwilligkeit wäre somit der Vorteil x zusätzlich zu und nicht anstatt der Kompensation. Die Frage kann also getrennt diskutiert werden: braucht es den zusätzlichen Vorteil? Wenn moralisch nichts dagegenspricht, sind andere Gründe dafür/dagegen im Bereich der Klugheit zu suchen, z. B. angesichts von Akzeptanz oder einer Beschleunigung der Standortauswahl (ebd.: 52).

der (bestmöglichen) Sicherheit sowie zur Haftung (ex post) im Fall des Eintretens von Schäden, übernimmt der Staat die Finanzierung (ex ante) des Ausgleichs von möglichen Belastungen, die weder messbar noch monetarisierbar sind, inklusive von den Risiken möglicher Schäden. Die Frage des „Wie“, d. h. der Umsetzung von Kompensationen kann sich dann darauf konzentrieren, inwiefern bzw. in welchen Bereichen eine Erhöhung der Lebensqualität einen Ausgleich zum gefühlten Risiko und anderen Belastungen darstellen kann, zumal ein direkter Ersatz zu entstandenen Schäden nicht ex ante bestimmt werden kann.

Eine Prüfung der Begründung, warum eine Standortregion Kompensationen erhalten sollte oder eben nicht, kann im Fall des Abschlussberichts des AkEnds veranschaulicht werden: demzufolge soll eine staatliche Hilfe für die Umsetzung der regionalen Zukunftsperspektive anstatt eines kurzfristigen finanziellen Ausgleichs angeboten werden. Dies scheint vor dem Hintergrund eines Konflikts zu stehen, der zwischen den regionalen Interessen und der nationalen Aufgabe, Standortregion zu sein, bestünde:

Den potenziellen Standortregionen sollen die Entwicklung einer regionalen Zukunftsperspektive und staatliche Hilfe bei deren Umsetzung angeboten werden. Der Konflikt zwischen der nationalen Aufgabe, ein Endlager für radioaktive Abfälle einzurichten, und den regionalen Interessen kann auf diese Weise zwar nicht aufgelöst werden, jedoch kann zwischen nationalen und regionalen Interessen eine Brücke gebaut werden. Der AkEnd schlägt diese Form einer perspektivischen Option vor und nicht einen kurzfristigen finanziellen Ausgleich. Es muss aber sichergestellt werden, dass die langfristige Umsetzung der Entwicklungsperspektiven finanziell abgesichert ist (AkEnd 2002: 219).

Hier scheint angedeutet zu sein, dass die Erfüllung der nationalen Aufgabe davon abhängt, die Interessen der Region (in diesem Fall: Entwicklung) zu verwirklichen. Das wäre aber nur der Fall, wenn die Standortregion das Endlager finanzieren würde, denn dann würde sie die eigene Entwicklung nicht (weiter) finanzieren können. Finanzielle Leistungen derart zu begründen, erscheint zugleich verständlich, wenn die andere Alternative ist, dass diese Leistungen Sorgen und Befürchtungen kompensieren sollen. Letzteres wäre dem Verdacht einer (nicht angemessenen) Beeinflussung der Akzeptanz, d. h. der Bestechung, ausgesetzt. Eine andere Alternative war in der Entwicklung des Ansatzes des AkEnd wahrscheinlich nicht in Sicht und das hat sicherlich mit der Schwierigkeit zu tun, die im Schweizer Fall betont wird: negative Auswirkungen des Endlagers sind schwer festzustellen und zu messen. Zugleich sind Sorgen und Befürchtungen im Widerstand der potentiellen Standortregion evident, als Gegenstand eines Ausgleichs dennoch umstritten. Wenn Ausgleichsmaßnahmen aber den negativen Effekten entgegenwirken sollen, die durch Bau und Betriebs des Endlagers das Entwicklungspotential einer Standortregion beeinträchtigen, sollten Kompensationen als Gegenstand einer Standortvereinbarung nicht mehr verdächtig sein. Im Gegenteil würde ein solcher Ausgleich im Sinne der Gerechtigkeit wirken.

Dies wird im Abschlussbericht der Endlager-Kommission evident. Dort werden Kompensationen mit der Verteilungsgerechtigkeit in Verbindung gebracht: Sozioökonomische Nachteile der Standortregion sollen kompensiert werden, damit eine „möglichst gerechte Verteilung der Lasten“ stattfindet. Damit verbunden ist die moralisch richtige Überlegung, dass „die langfristige

Entwicklung einer Standortregion [...] durch die Errichtung eines Endlagers keinen Schaden nehmen [soll]“ (EK 2016: 352). Aus ethischer Sicht kann diese Begründung positiv bewertet und somit Kompensationen als angemessenes Konzept betrachtet werden. Wenn aber mit Kompensationen ein „kurzfristiger finanzieller Ausgleich“ assoziiert wird, und das Ziel hingegen ist, „langfristige Entwicklungspotenziale für die [...] Regionen“ auszuarbeiten, um diese in die Lage zu versetzen, die Belastungen ausgleichen zu können (EK 2016: 46), dann scheint Kompensation als Konzept sicherlich nicht die beste Option zu sein. Die Langfristigkeit ist jedoch nicht der Grund, warum die eine oder andere Form von Unterstützung geleistet werden sollte. Sie wird betont, weil sie die Unterstützung oder Leistung in Übereinstimmung mit dem Leitbild der Nachhaltigkeit bringt, das für die Endlager-Kommission zentral ist.⁷ Von der Idee her, wie sie von der Endlager-Kommission vorgeschlagen wurde, ist aber die Standortvereinbarung mit zwei Bedingungen der Akzeptanz wesentlich verbunden: der Gewährleistung der Sicherheit des Endlagers und der Stärkung der Fähigkeit in der Standortregion, Belastungen auszugleichen und negative Kennzeichnungen entgegenzuwirken.

Die Empfehlungen der Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung basieren auf der These, dass zwei wesentliche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit die Bürgerinnen und Bürger der Region Bau und Betrieb des Endlagers tolerieren können: Zum einen muss eine überzeugende Kontrolle ausgeübt werden, dass Standortauswahl und Realisierung des Endlagers dem Konzept der bestmöglichen Sicherheit entsprechen. Zum anderen muss die Region in der Lage sein, die Belastungen durch den Bau des Endlagers und den Transport der Behälter wirksam und dauerhaft auszugleichen. Einer negativen Kennzeichnung der Region muss auch mit der Entwicklung eines Ausgleichskonzepts entgegengewirkt werden (EK 2016: 46).

An dieser Stelle sind zwei Aspekte verdeutlicht, auf deren Grundlage Kompensationen als angemessenes Konzept für die Standortvereinbarung betrachtet werden können. Einerseits impliziert die zweite Bedingung (Belastungen ausgleichen zu können) eine Anerkennung der Tatsache, dass das Endlager die Region belasten wird. Diese Anerkennung bringt zugleich eine weitere Dimension der Gerechtigkeit zum Ausdruck, die neben dem Ausgleich der Belastung im Sinne der gerechten Verteilung von Lasten für die ethische Angemessenheit des Konzepts von Kompensationen spricht.

Andererseits bringt die erste Bedingung (der bestmöglichen Sicherheit zu entsprechen) den Stellenwert zum Vorschein, den die Kommission dem Prinzip der Sicherheit beimisst: das Prinzip hat Vorrang im Vergleich zu allen anderen Auswahl- und Ausschlusskriterien. Weil das so ist, wird im gegenwärtigen Endlagerdiskurs angesichts der Risikowahrnehmung und unter der Vorausset-

7 Die Kommission macht die Reihe von ethischen Prinzipien explizit (EK 2016: 20), die ihre Analysen und Empfehlungen an unterschiedlichen Stellen zugrunde liegen. Neben dem Leitbild der Nachhaltigkeit und dem Prinzip der Generationengerechtigkeit, auf dem die Langfristigkeit der Kompensationen (die der AkEnd auch betont) zurückgeht, ist das Prinzip der Sicherheit zentral. Im Abschlussbericht ist dieses Prinzip nicht nur als Grundbedingung für Akzeptanz im Zusammenhang der Standortvereinbarung verstanden, sondern vielmehr im Sinne der Schutzziele, die die Kommission im Anschluss an den Sicherheitsanforderungen des Bundesumweltministeriums verdeutlicht (EK 2016: 140).

zung argumentiert, dass Schäden so gut wie ausgeschlossen sind, weil beim zukünftigen Endlager sowohl der Standort als auch die Anlage nach diesem Prinzip festgelegt bzw. gebaut werden. Bei Schäden, die durch Bau und Betrieb entstehen sollten, wird zudem davon ausgegangen, dass sie durch bereits geregelte Entschädigungen gedeckt sind. Aus dieser Sicht bliebe für Kompensationen ein möglicher Bereich. Die Überlegung lässt sich folgendermaßen festhalten:

Unter der Annahme, dass

1. die Sicherheit beim Bau, Transport und bei der Einlagerung gewährleistet wird und
2. Schadenersatz im Fall von Schäden (mittels anderer Regelungen) gewährleistet wird,

könnte die Standortvereinbarung Kompensationen zum Zweck des Ausgleichs und des Entgegenwirkens von negativen Effekten oder Belastungen enthalten.

Beides sind jedoch starke Annahmen, die darauf zurückzuführen sind, dass die Option Tiefenlagerung die bestmögliche Sicherheit gewährleisten soll. Bestmögliche Sicherheit als normatives Prinzip ist allerdings der Interpretation nicht entzogen und praktische Konsequenzen bestimmter Deutungen haben sich im Jahr 2023 gezeigt – in diesem Fall nicht förderlich, weil die Verschiebung des Zeitpunkts der Entscheidung für einen Standort auf sie zurückgeführt werden kann (Röhlig 2023; Ott 2024). Unter diesem Gesichtspunkt sollte die Standortvereinbarung Kompensationen zum Zweck des Ausgleichs/Entgegenwirkens von negativen Effekten/Belastungen enthalten. In einem anderen Fall hängt zu viel von der Annahme 1 (oben) ab. Das bedeutet nicht, dass das Prinzip der Sicherheit schwächer interpretiert wird, sondern dass die (subjektive) Risikowahrnehmung unter den Lasten Anerkennung findet, die fair verteilt werden sollen. Schließlich bedeutet das, dass neben einem Vorrang der Sicherheit der zentrale Stellenwert der Gerechtigkeit an diesem ergänzenden Teil der Standortentscheidung – der Standortvereinbarung – herausgestellt wird.

F. Literaturverzeichnis

AkEnd-Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des AkEnd, Köln: W & S Druck.

Barnett, Randy (1991): Compensation and Rights in the Liberal Conception of Justice, in: *Nomos*, 33, S. 311–329.

BFE-Bundesamt für Energie (2017): Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, Zürich, 22.09.2017.

Claro, Edmundo (2007): Exchange Relationships and the Environment – The Acceptability of Compensation in the Siting of Waste Disposal Facilities, *Environmental Values* 16, S. 187–208.

Ecoplan (2017): Kompensationsmaßnahmen: Messbarkeit von möglichen negativen Wirkungen. Im Auftrag des Bundesamtes für Energie, Sektion EA. Bern.

EK-Endlager-Kommission – Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (2016): Abschlussbericht. Verantwortung für die Zukunft. Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes, 31.01.2024.

- Di Nucci, Maria Rosaria (2016): NIMBY oder IMBY – Akzeptanz, Freiwilligkeit und Kompensationen in der Standortsuche für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, in: Brunnengräber, Achim (Hrsg.), Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll, Baden-Baden: Nomos, S. 119–143. <https://doi.org/10.5771/9783845278131-144>.
- Goodin, Robert (1989): Theories of Compensation, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, 9 (1), S. 56–75.
- Hill, Renée (2002): Compensatory Justice: Over Time and Between Groups, in: *The Journal of Political Philosophy*, 10 (4), S. 392–415.
- Hinsch, Wilfried (2016): Distributive Gerechtigkeit, in: Goppel, Anna; Mieth, Corinna; Neuhäuser, Christian (Hrsg.), *Handbuch Gerechtigkeit*. J.B. Metzler, S. 77–86.
- Karhu, Todd (2019): Non-compensable harms, in: *Analysis*, 79 (2), S. 222–230.
- Khatchadourian, Haig (2006): Compensation and Reparations as Forms of Compensatory Justice, in: *Metaphilosophy*, 37 (3–4), S. 429–448.
- Kunreuther, Howard; Easterling, Doug (1996): The Role of Compensation in Siting Hazardous Facilities, *Journal of Policy Analysis and Management*, 15 (4), S. 601–622.
- Murray, Dale (2007): *Nozick, Autonomy and Compensation*, London and New York: continuum.
- NEA – Nuclear Energy Agency (2015): *Fostering a Durable Relationship between a Waste Management Facility and its Host Community – Adding Value through Design and Process*, Paris: OECD.
- Nozick, Robert (1974): *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books.
- O’Neill, Onora (1987): Rights to Compensation, in: *Social Philosophy & Social Policy*, 5 (1), S. 72–87.
- Ott, Konrad (2024): *Ad Calendas Graecas? In: Eckhardt, Anne; Becker, Frank; Mintzloff, Volker; Scheer, Dirk; Seidl, Roman (Hrsg.), Entscheidungen in die weite Zukunft – Ungewissheiten bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle*, Heidelberg: Springer, S. 53–72.
- Ott, Konrad; Riemann, Moritz (2018): „Volenti non fiat iniuriam“ – Freiwilligkeit und Bereitschaft bei der Übernahme von Standortverantwortung, in: Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.), *Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers Beiträge aus Ethik und Recht*. Berlin, BWV, S. 41–58.
- Ott, Konrad; Smeddinck, Ulrich (Hrsg.)(2018): *Umwelt, Gerechtigkeit, Freiwilligkeit – insbesondere bei der Realisierung eines Endlagers: Beiträge aus Ethik und Recht*, Berlin, BWV.
- Richardson, Phil (2010): *Community Benefits and Geological Disposal – An International Review*, Galson Science Ltd, Report for the West Cumbria MRWS.
- Roberts, Rodney (2006): The Counterfactual Conception of Compensation, in: *Metaphilosophy*, 37 (3–4), S. 414–428.

Röhlig, Klaus-Jürgen (2023): Zum Zeitplan des Standortauswahlverfahrens für die Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle in Deutschland, *Internationale Zeitschrift für Kernenergie (atw)*, 68 (4), 52–61.

Scharpf, Lucia; Hassel, Thomas; Sierra, Rosa (Hrsg.) (im Erscheinen): (Finanzieller) Ausgleich für die Ansiedlung eines Endlagers? – Dokumentation des DIPRO-Workshops D am 7. und 8. Mai 2022 in Karlsruhe, Karlsruhe: TRANSENS-Bericht.

Sher, George (2005): Transgenerational Compensation, in: *Philosophy & Public Affairs*, 33 (2), S. 181–200.

Shrader-Frechette, Kristin (1994): Equity and Nuclear Waste Disposal, in: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 7 (2), S. 133–156.

Smilansky, Saul (2013): A Difficulty Concerning Compensation, in: *Journal of Moral Philosophy*, 10, S. 329–337.

Sunstein, Cass (1991): The Limits of Compensatory Justice, in: *Nomos*, 33, S. 281–310.

UVEK – Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (2021): Faktenblatt Abgeltungen im Sachplan geologische Tiefenlager. Bundesamt für Energie BFE, Sektion Entsorgung radioaktive Abfälle. Bern. <file:///C:/Users/rosas/Downloads/9797-BFE-Faktenblatt-Abgeltungen-Web-DE-1.pdf> (zuletzt abgerufen am 31.01.2024).

Dr. phil. Rosa Sierra

Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Postdoktorandin am Philosophischen Seminar der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Lehrstuhl Philosophie und Ethik der Umwelt, Boschstr. 1, D-24118 Kiel, Email: sierra@philsem.uni-kiel.de.

Eine raumverträgliche Potenzialanalyse als Grundlage für kompensatorische Gerechtigkeit

Der goldene Mix aus Ökonomie, Ökologie und Sozialem

| | |
|---|-----|
| A. Warum kompensatorische Gerechtigkeit?..... | 108 |
| B. Das Konzept der Raumverträglichkeit als Grundlage für die Potenzialanalyse..... | 112 |
| C. Explorative Anwendung der raumverträglichen Potenzialanalyse | 113 |
| D. Jenseits des Technischen – Umsetzung der raumverträglichen Potenzialanalyse im Standortauswahlverfahren..... | 118 |
| E. Fazit: Die raumverträgliche Potenzialanalyse als Grundlage für eine faire, lokale Standortvereinbarung..... | 120 |
| F. Literaturverzeichnis..... | 121 |

A. Warum kompensatorische Gerechtigkeit?

Der Begriff Kompensation leitet sich vom lateinischen ‚compensare‘ ab und wird für gewöhnlich mit ‚ausgleichen‘ oder ‚ersetzen‘ übersetzt. Wird der Begriff der Kompensation nun mit dem Gerechtigkeitsbegriff zusammengeführt, lässt sich vermuten, dass es darum gehen kann, eine bereits geschehene Ungerechtigkeit samt derer Folgen zu nivellieren. Ein gewisser Eingriff soll demnach kompensiert werden. Ein Synonym für die kompensatorische Gerechtigkeit ist auch die Tauschgerechtigkeit (Fantacci 2021: 305). Ein Eingriff kann nicht ungeschehen gemacht werden, lediglich die Folgen können ausgeglichen werden und ein Teil der empfundenen Last durch ein angenehmes Nebenprodukt getauscht werden. Für gewöhnlich wird die finanzielle Kompensation herangezogen, v. a. wenn es um die Umsetzung von Infrastrukturprojekten geht: So beschreiben Ehrbar, Brandenburger (2022) die Möglichkeiten von Kompensationen anhand des Baus des Gotthard-Basistunnels und wie dort revitalisierende Maßnahmen ergriffen wurden. Diese sollten den menschlichen Eingriff in die natürliche Umwelt ausgleichen. In gewissen Situationen konnten sogar neue Landschaftsnutzungen geschaffen werden – bspw. ein See auf einer zur Konstruktion benötigten Deponie (Ehrbar, Brandenburger 2022: 879–880). Ein weiteres Beispiel, dass sich für diese Betrachtung eignet und bereits vielfach erforscht wurde, ist die nukleare Entsorgung (u. a. Kunreuther et al. 1990; Gallagher, Ferreira, Convery 2008; Klein, Fischhendler 2015; Mullen, Okimoto 2015; Di Nucci 2019).

Mitte April 2023 wurden die letzten kommerziellen Kernreaktoren in Deutschland vom Netz genommen (Isar II, Neckarwestheim und Emsland). Damit ist die Geschichte der Kernenergie in Deutschland jedoch keineswegs beendet. Die nukleare Entsorgung der angefallenen hochradioaktiven Reststoffe steht weiterhin aus (Präger, Brunnengräber, Hirschhausen 2023) und stellt die beteiligten staatlichen Akteure vor technische als auch gesellschaftliche Herausforderungen. Hocke (2016) beschreibt die nukleare Entsorgung als sozio-technische Herausforderung. Er weist auf eine unklare Trennlinie hin: Auf der einen Seite die ingenieurtechnische und geologische Herausforderung, eine geeignete geologische Formation zu finden. Auf der anderen Seite die gesellschaftliche Herausforderung, mit den Implikationen und potenziellen Risiken eines Endlagerstandortes umzugehen.

Als Entsorgungspfad wird in Deutschland die tiefengeologische Lagerung in einem sogenannten Endlager angestrebt. Im Standortauswahlgesetz (StandAG) wurden fünf Prinzipien festgelegt, die dazu beitragen sollen, den „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ (§ 1 Absatz 2) zu finden: partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent, selbsthinterfragend und lernend soll das Verfahren zur Endlagerstandortfindung von statten gehen. Jedoch werden im restlichen Gesetz vermehrt die technischen Aspekte betont. Zwar werden einzelne (wenn auch kurze) Paragraphen der Beteiligung der Öffentlichkeit gewidmet (bspw. § 5 oder § 6), jedoch sind diese derart vage formuliert, dass sie einen weiten Handlungsspielraum für die tatsächlich stattfindende Öffentlichkeitsbeteiligung eröffnen. Technische bzw. geologische Aspekte, wie Sicherheitsvorschriften (§ 21), als auch die Ausschlusskriterien (§ 22), Mindestanforderungen (§ 23) und gewissenhaftlichen Abwägungskriterien (§ 24) sind detaillierter im Haupttext des Gesetzes enthalten. Es drängt sich somit zunächst der Eindruck auf, dass es sich bei der nuklearen Entsorgung doch hauptsächlich um eine technische Herausforderung handelt, wodurch die Aussage von Hocke

(2016) zumindest kritisch betrachtet werden kann. Begriffe wie Gerechtigkeit oder Ausgleich¹ kommen im Standortauswahlgesetz nicht im Kontext von Kompensation vor: Es stellt sich also die (zunächst berechnigte) Frage, warum überhaupt über kompensatorische Gerechtigkeit im Kontext der nuklearen Entsorgung in Deutschland gesprochen werden muss.

Dass die nukleare Entsorgung direkte Verbindungen zu Gerechtigkeits- bzw. Ungerechtigkeitsdebatten aufweist, zeigt ein Blick in die deutsche Geschichte der Kernenergie: Ortsnamen wie Gorleben, Morsleben oder Wackersdorf gerieten durch die Pläne zur Errichtung von Anlagen, die im nuklearen Entsorgungskomplex zu verorten sind, in die öffentliche Aufmerksamkeit (Kirchhof 2018). Im Zentrum der Debatten standen Ungerechtigkeit, das autoritäre Vorgehen des Staates und die Sicherheit bzw. das Risiko der geplanten Standorte (Blowers, Lowry 1997; Brunnengräber 2021; Hocke, Renn 2009). Die Konflikte zwischen Teilen der Gesellschaft und dem Staat bzgl. der Nutzung von Kernenergie und der dazugehörigen Entsorgung, dreht sich somit nicht nur um ingenieurwissenschaftliche oder geologische Aspekte, sondern ebenso um gesellschaftliche Themen, wie Autorität, Selbstbestimmung, Freiheit und nicht zuletzt Gerechtigkeit.

Um aus den historischen Ereignissen zu lernen, wurde das Standortauswahlgesetz aufgesetzt und es wurden Elemente darin verankert, die dafür sorgen sollen, dass zwischen Staat und Gesellschaft ein Verständnis für das Risiko, das von der nuklearen Entsorgung ausgeht, geschaffen wird und keine Verharmlosung stattfindet. Durch das Gesetz soll somit anerkannt werden, dass eine Gemeinde, die vermutlich zwischen 2046 und 2068 als Standort für ein Endlager festgestellt wird (BASE 2022), eine große Verantwortung übernimmt, zeitgleich aber auch die negativen Begleiterscheinungen abfedern muss. An dieser Stelle setzt die Debatte zur kompensatorischen Gerechtigkeit an, denn hier werden unmittelbar Menschenleben tangiert. Die Menschen in der zukünftigen Standortgemeinde sind nicht für die Erzeugung der hochradioaktiven Reststoffe verantwortlich. Möglicherweise haben sie nicht einmal Strom aus Kernkraftwerken genutzt. Jedoch wird ihnen die Verantwortung übergeben, mit (potenziell) auftretenden Implikationen der nuklearen Entsorgung zu leben. Dazu gehören unter anderem Belastungen aus der Bauphase, wie Erschütterungen von Bohrungen und unterirdischen Schachtsprengungen, allgemeiner Bau- und Konstruktionslärm, ein erhöhtes Verkehrsaufkommen, aber auch sicherheitsrelevante Fragen wie der Transport der hochradioaktiven Reststoffe zum Endlagerstandort hin. Dies ist nach der jetzigen Gesetzeslage unvermeidbar, denn die hochradioaktiven Reststoffe stehen in 16 oberflächigen Zwischenlagern in der gesamten Bundesrepublik. Angestrebt wird jedoch ein einziger Standort – Transporte des hochradioaktiven Materials sind somit unausweichlich.

Die Annäherung an eine kompensatorische Gerechtigkeit findet sich bereits in Grundzügen im Standortauswahlgesetz wieder. In § 16 Absatz 1 ist geregelt, dass sozio-ökonomische Potenzialanalysen in den Standortregionen² durchgeführt werden. In den Regionalkonferenzen sollen die Regionen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu den Potenzialanalysen erhalten (§ 10 Absatz

1 Das Wort Ausgleich kommt im StandAG tatsächlich an zwei Stellen vor (§ 11 und Anlage 6), steht hier jedoch in einem gänzlich anderen Kontext und hat keine Relevanz für die Themen Gerechtigkeit oder Kompensation.

2 Standortregion (Definition nach § 2 Abs. 19 StandAG): „die nach § 14 zu ermittelnden Gebiete, die innerhalb der Teilgebiete liegen und die für die übertägige Erkundung zur Ermittlung der in diesen Regionen liegenden möglicherweise geeigneten Endlagerstandorte in Betracht kommen.“

4). Jedoch ist deren konkrete Ausgestaltung, bspw. was analysiert werden soll und anhand welches Kriterienkataloges, noch nicht näher definiert. Der Zeitplan zur nuklearen Entsorgung sieht vor, dass ca. 2027 die Standortregionen von der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) vorgeschlagen werden sollen (BGE 2022). Somit verbleiben nur noch wenige Jahre um die Potenzialanalysen auf ein fundiertes methodisches Fundament zu stellen, sodass weitere Verzögerungen im Verfahren vermieden werden können.

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Zunächst wird die wissenschaftliche Literatur zur kompensatorischen Gerechtigkeit im Kontext der nuklearen Entsorgung dargelegt. Dieser Hintergrund führt dazu, dass ein methodischer Framework identifiziert wurde, der in diesem Beitrag explorativ, also erkundend, angewandt werden soll (B.): das Konzept der Raumverträglichkeit (Bosch, Rathmann, Schwarz 2019; Bosch, Rathmann, Simetsreiter 2016). Dieses Konzept soll dabei helfen methodische Ansatzpunkte für die zu entwickelnde Potenzialanalyse zu identifizieren und erste Vorschläge über deren Einsatzmöglichkeiten darzulegen. Da es sich hierbei um eine explorative Studie handelt, werden Vorschläge vorgestellt und keine Verbindlichkeiten. Nach Anwendung des Rasters auf eine anonymisierte Region (C.) werden die Möglichkeiten dieser Art von Potenzialanalyse für die nukleare Entsorgung in Deutschland diskutiert (D.). Abschließend wird ein zusammenfassendes Fazit gezogen (E.).

In diesem Beitrag wird somit das Ziel verfolgt mittels des Konzepts der Raumverträglichkeit eine Grundlage für die Methodik der Potenzialanalyse zu erörtern. Dabei ist eine grundlegende Bemerkung notwendig: Die kompensatorische Gerechtigkeit stellt lediglich einen Teilaspekt von Gerechtigkeit im Standortsuchverfahren für ein Endlager dar. Es wird somit ein bewusster Fokus auf die zukünftigen Standortregionen vorgenommen. Eine ausgleichende Gerechtigkeit entlang des restlichen nuklearen Lebenszyklus wird in dieser Analyse bewusst exkludiert. Dazu gehört v. a. der Abbau von Uran zur Herstellung der Brennelemente, der mit massiven Beeinträchtigungen und Benachteiligungen der Menschen vor Ort verbunden war und immer noch ist (u. a. Dewar, Harvey, Vakil 2013; Gandhi, Sampath, Maliyekkal 2022; Voyles 2015). Dieser Beitrag bewegt sich somit lediglich im Kontext des Standortauswahlgesetzes, im Speziellen § 10 und § 16. Gesellschaftlich bzw. global betrachtet, stellt die kompensatorische Gerechtigkeit nach diesen Ansprüchen lediglich einen kleinen Ausschnitt der gesamten Gerechtigkeit dar.³

Die kompensatorische Gerechtigkeit kann als Teil der distributiven Gerechtigkeit (Verteilungsgerechtigkeit) verstanden werden. Mullen, Okimoto (2015) definieren dabei, dass eine vorausgegangene Ungerechtigkeit eines materiellen oder immateriellen Ausgleichs bedarf. Im Kontext der finnischen nuklearen Entsorgung werden Kompensationsmaßnahmen bereits angewandt. Lehtonen (2021: 35) beschreibt diese jedoch als „Sponsoring-Aktivitäten“ der zuständigen Institutionen und reproduziert somit einen häufigen Vorwurf: Kompensatorische Gerechtigkeit wird häufig mit Bestechung gleichgesetzt. Zwar schreiben mehrere Autorinnen und Autoren Kompensationen die Fähigkeit zu, Ungleichheiten zu nivellieren, gleichzeitig können diese jedoch auch einer Stigmatisierung nicht vorbeugen (u. a. Di Nucci, Brunnengräber 2017). Dadurch wird deren generelle Wirksamkeit in Frage gestellt. Sjöberg, Drottz-Sjöberg (2001) stellen anhand

3 Eine empirische Auseinandersetzung mit dem Gerechtigkeitsbegriff in einer Vielzahl von Facetten leiste ich im Rahmen meiner Dissertation, siehe Schwarz (2024).

einer Befragung fest, dass lediglich ein geringer Anteil der Probanden eine nukleare Entsorgungsstätte aufgrund der damit einhergehenden Kompensationen akzeptieren würde. Die wohl umfangreichste Studie zu Kompensationen wurde von Kunreuther et al. (1990) durchgeführt. Sie stellen fest, dass Kompensationen erst dann nicht mehr als Bestechung angesehen werden, wenn zuvor die Möglichkeit für die Betroffenen bestand, sich davon zu überzeugen, dass die technische Eignung der nuklearen Entsorgung an einem Standort gegeben sei. Sie schließen daraus, dass Kompensationen erst nachrangig stattfinden sollen, um dem Stigma des ‚Gekauft-werdens‘ entgegenzuwirken. Diese Erkenntnis wird von Gallagher, Ferreira, Convery (2008) bestätigt. Darüber hinaus bedarf es der Berücksichtigung lokaler Akteurskonstellationen, da Kompensationen nicht per se zu Gerechtigkeit beitragen, sondern darüber hinaus deren Verwendung einen maßgeblichen Einfluss auf deren Wahrnehmung hat (Klein, Fischhendler 2015). Gneezy, Rustichini (2000) ergänzen, dass nicht nur die Verwendung, jedoch auch der Umfang bzw. die Höhe der Kompensationen einen Einfluss auf deren empfundene Legitimität hat.

Ein Großteil der Literatur beschäftigt sich jedoch mit individuellen Kompensationen. Dazu zählt bspw. die Kompensation von Immobilien bei Zwangsumsiedlungen.⁴ Bei der nuklearen Entsorgung in Deutschland ist jedoch im Standortauswahlgesetz keine individuelle Kompensation vorgesehen. An diese Stelle tritt nun die Standortvereinbarung, die dafür sorgen soll, dass die negativen Implikationen für die künftige Standortregionen, z. B. Imageverlust oder Wertverluste von Grundstücken, aus- bzw. angeglichen werden. Hier zeigen sich somit Überschneidungen mit raumplanerischen Überlegungen. Kompensationen sind in der Raumplanung bereits seit Jahrzehnten ein etablierter Bestandteil der Forschung. Ein Augenmerk liegt dabei auf den drei Säulen der Nachhaltigkeit (Ökologie, Ökonomie, Soziales) mit besonderem Fokus auf der Ökologie (Czeranka, Peithmann 1997). Im Rahmen der sozio-ökonomischen Potenzialanalyse haben jedoch noch nicht alle drei Säulen der Nachhaltigkeit Eingang gefunden. Allgemein werden Reflexionen über Ökologie bisher im gesamten Verfahren vernachlässigt. Die Natur wird als Dienstleisterin angesehen: Sie stellt eine geologische Formation bereit, die bereits seit mehreren Millionen Jahren existiert, um die hochradioaktiven Reststoffe aus der ca. 60-jährigen kerntechnischen Nutzung aufzunehmen. Cullinan (2011) prägte hierbei den Begriff des ‚wild law‘ und betont die Notwendigkeit eine Gerechtigkeit für den Planeten herzustellen. Auch Latour (2014) betont, dass künstlich gezogene Grenzen zwischen Mensch und Natur nicht existieren können und demnach diese Dichotomie aufgehoben werden muss. Somit wird es notwendig eine Ausweitung vorzunehmen. Um dies zu realisieren, haben Bosch, Rathmann, Simetsreiter (2016) das Konzept der Raumverträglichkeit vorgelegt und empirisch bereits angewandt (Bosch, Rathmann, Schwarz 2019). Dieses Konzept ermöglicht die Integration einer Vielzahl von raumrelevanten Belangen, in ein Konzept der raumverträglichen Potenzialanalyse. Ein konzeptioneller Vorschlag wird in Abschnitt B. vorgelegt.

4 Umsiedlungen werden in Deutschland entschädigt. Im Kontext der Räumung des Hambacher Forstes muss RWE für die Entschädigung der dortig ehemals lebenden Menschen aufkommen. Der Konzern wirbt dabei mit einer fairen, großzügigen und unbürokratischen Entschädigung (<https://www.rwe.com/nachbarschaft/rwe-vor-ort/umsiedlung/grundsaeetze/entschaedigung/>, zuletzt abgerufen am 01.10.2024). Hierbei bestehen jedoch unterschiedliche Ansichten, inwiefern solche Entschädigungen überhaupt angemessen sein können.

B. Das Konzept der Raumverträglichkeit als Grundlage für die Potenzialanalyse

Bosch, Rathmann, Simetsreiter (2016) stellen im Rahmen der geographischen Energieforschung ein Konzept vor, das den raumverträglichen Ausbau von regenerativen Energieanlagen ermöglichen soll. Dabei merken sie grundlegend an, dass sich die räumlichen Herausforderungen der Energiewende daraus ergeben, dass nicht mehr nur harte Standortfaktoren entscheidend sind, sondern vermehrt weiche Standortfaktoren relevant werden. Dies führten die Autoren auf die zunehmende „Entprofessionalisierung von Standortentscheidungsprozessen“ (ebd.: 29) zurück, die sich durch die zunehmende Demokratisierung und Akteursvielfalt der Energiewende ergeben (vgl. Schwarz, Bosch 2020). Diese Entwicklung beschreiben sie als behavioristische Standortwahl und meinen damit, dass ein verhaltenszentrischer Ansatz notwendig ist, um das Standortverhalten von dezentralen Akteuren zu beschreiben. Dieser unterscheidet sich von der professionellen und standardisierten Herangehensweise von etablierten, zentralen Akteuren.

Um diesem Wandel hin zu einer behavioristischen Standortwahl gerecht zu werden, entwickeln Bosch u. a. (2016) einen Ansatz, der eine systematische Erfassung des Raumes vornimmt. Darin unterteilen sie fünf Raumkategorien die jeweils mit eigenen Ansprüchen hinsichtlich energieökonomischer Faktoren definiert werden: Verletzlicher Raum, Dienstleistungsraum, Landwirtschaftlicher Raum, Forstwirtschaftlicher Raum und vorbelasteter Raum (Bosch, Rathmann, Simetsreiter 2016: 35). Darüber hinaus legen die Autoren fest, inwiefern die einzelnen Energietechnologien diese Anforderungen erfüllen können und somit als raumverträglich gelten können. Schwarz, Bosch (2020) stellen darauf aufbauend fest, dass auch das Verhalten der Anlagenbetreiber einen Einfluss auf die Raumverträglichkeit einer regenerativen Energietechnologie hat. Jedoch ist weder bei Bosch u. a. (2016) noch bei Schwarz, Bosch (2020) eine Integration der drei Säulen der Nachhaltigkeit feststellbar. Diesem Bedarf kommen die Autoren nach und entwickeln das Konzept der Raumverträglichkeit weiter: Bosch, Rathmann, Schwarz (2019) stellen dazu einen rasterbasierten Ansatz vor, der eine grundlegende Raumanalyse vornimmt. Dabei werden einerseits die bereits benannten Raumkategorien und deren Anforderungen genutzt, darauf aufbauend jedoch insgesamt drei Verträglichkeitsraster (Ökonomie, Ökologie und Soziales) entwickelt. Abschließend werden die drei Raster miteinander verschnitten, um für jede Zelle des Rasters die raumverträglichste Energietechnologie bestimmen zu können.

Obwohl das vorgestellte Konzept für den Ausbau der erneuerbaren Energien entwickelt wurde, bietet es Analysepotenziale für die Standortsuche für ein Endlager in Deutschland. Die fundierte Raumanalyse ermöglicht es, Differenzen in einer Region sichtbar zu machen, die sich der individuellen Perspektive entziehen und somit objektiv erfassbar sind. Konzeptionell als auch in der Umsetzung bedarf es einiger Anpassungen an den Fall der nuklearen Entsorgung: Die Grundidee soll es sein, dass der Raum in seinen Potenzialen erfasst wird. Der Anspruch der kompensatorischen Gerechtigkeit ist es dabei, Potenzialunterschiede auszugleichen. Die Unterschiede im Raum sollen somit, basierend auf den identifizierten Potenzialen und im Sinne der wertgleichen Lebens- und Arbeitsbedingungen, glattgezogen werden. Das rechtliche Vehikel hierzu stellt die Standortvereinbarung dar. An dieser Stelle wird offensichtlich, dass ein reiner Fokus auf eine sozio-ökonomische Analyse des Raumes und der Menschen darin nicht ausreichend ist. Auch

ökologische Landnutzungen oder Funktionen weisen Potenziale auf, die sich wiederum auf die anderen beiden Säulen auswirken. Es bedarf daher einer Ausweitung auf eine raumverträgliche Potenzialanalyse. Möglicherweise ist dadurch kein vollständiger Ausgleich der Implikationen der nuklearen Entsorgung möglich, da diese in erster Linie individuell wahrgenommen werden. Gleichzeitig stellt die raumverträgliche Potenzialanalyse den Versuch dar, die Potenziale bzw. Entwicklungsmöglichkeiten im Raum sichtbar zu machen und angemessen zu adressieren.

C. Explorative Anwendung der raumverträglichen Potenzialanalyse

Um die Möglichkeiten der raumverträglichen Potenzialanalyse nachvollziehen zu können, bedarf es einer konzeptionellen Operationalisierung der drei Raster für die explorative Anwendung im Fall der nuklearen Entsorgung: Im Folgenden werden daher die Faktoren vorgestellt, die in die drei Raster einfließen sollen. Danach soll anhand einer anonymisiert dargestellten Region gezeigt werden, wie eine Anwendung für eine Standortregion geschehen kann. Die genutzten Parameter werden erläutert (vgl. Tabelle 1).

Das ökonomische Raster beschäftigt sich mit der Frage, welche Gebiete ein ökonomisches Entwicklungspotenzial aufweisen. Da es sich bei dieser Perspektive um den Einsatz von Kompensationsmitteln handelt, sind die folgenden Aspekte zur Bewertung denkbar: Straßen- und Wegeabdeckung bzw. Erreichbarkeit, Energieproduktion, Nahversorgung, Nahverkehrsabdeckung, lokale Wirtschaftsstrukturen, Gesundheitsversorgung, Tourismus und lokale Lebensmittel. Das ökologische Raster thematisiert das ökologische Entwicklungspotenzial einer Region. Dazu werden die Faktoren Gewässerqualität, Waldbestand, Artenbestand, Lebensräume, (Trink-)Wasserspeicher, Begrünung, versiegelte Flächen und der Grad der Hemerobie, also die Gesamtheit aller Eingriffe des Menschen in den Naturhaushalt, hinzugezogen. Das abschließende Sozialraster vereint die Aspekte Wohlstandsverteilung, kulturelle Angebote, Alterspflege, Kindergärten und Schulen, Bildungsangebote, kreative Arbeitsweisen, Naherholung und Brennpunkte.

Abbildung 1 verdeutlicht das methodische Vorgehen zur Erstellung der raumverträglichen Potenzialanalyse. In einem ersten Schritt werden die genannten Datengrundlagen getrennt voneinander erhoben. Dazu ist eine möglichst feine Datenschärfe die Bedingung für eine detaillierte Potenzialanalyse. Im Rahmen des hier präsentierten explorativen Vorgehens sind gewisse Daten lediglich auf Landkreisebene vorhanden, was für eine tatsächliche Potenzialanalyse eine zu grobe Auflösung bedeuten würde. Im tatsächlichen Standortauswahlverfahren könnte im Rahmen der Regional Konferenzen jedoch auf kommunale Datensätze bei den Gemeinden zurückgegriffen werden, um die geforderte Datenqualität sicherzustellen. In einem nächsten Schritt werden diese Datenlayer zu drei distinkten, also klar und deutlich abgegrenzten Rastern zusammengefügt: Dabei wird das Ökonomie-, das Ökologie- und abschließend das Sozialraster gebildet. Diese vereinen nun detaillierte Einblicke darin, wo Entwicklungspotenziale innerhalb der Region bestehen. In der Abbildung symbolisieren dunklere Rasterzellen ein höheres Potenzial zur Entwicklung. Im dritten Schritt werden alle drei Raster vereint und zum raumverträglichen Potenzialraster zusammengefügt. Hierbei wird nun pro Rasterzelle verglichen, für welchen Aspekt das höchste Potenzial besteht. Das Ergebnis stellt somit ein Raster einer Region dar, das für jede Rasterzelle einen Bereich ausweist, in dem die Standortvereinbarung im Sinne der kompensatorischen Gerechtigkeit wirken kann.

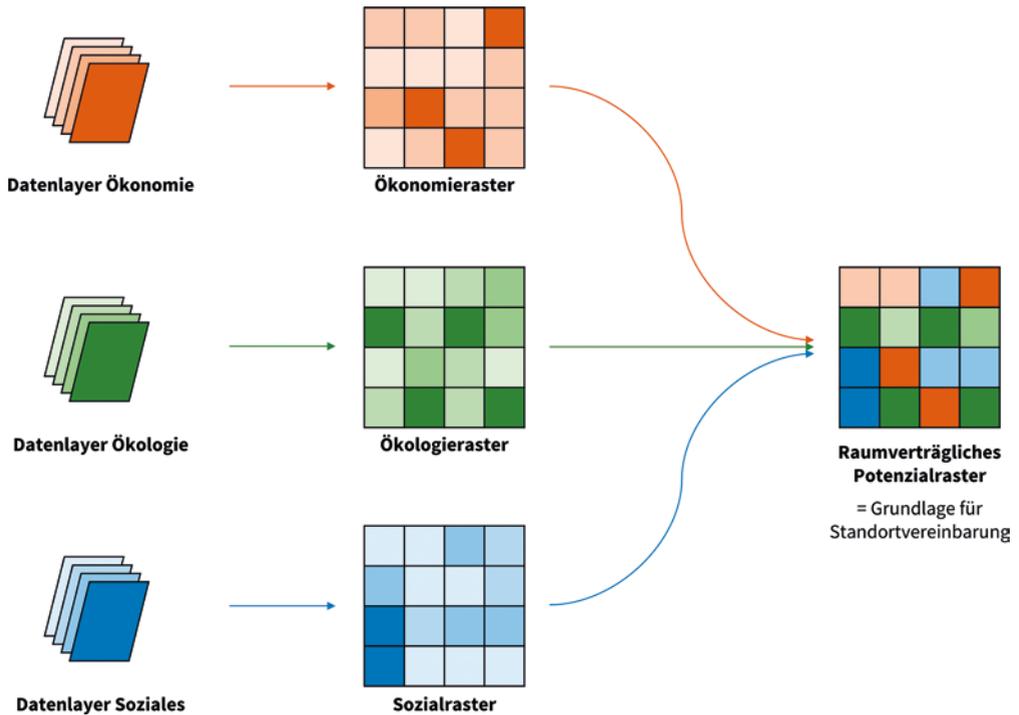


Abb. 1: Methodisches Vorgehen bei der raumverträglichen Potenzialanalyse.

Zur explorativen Anwendung des raumverträglichen Potenzialrasters zur Ermöglichung von kompensatorischer Gerechtigkeit im Rahmen der Standortvereinbarung für ein Endlager wurde eine Region herangezogen, die ein Teilgebiet aufweist. Diese Region wurde jedoch unkenntlich gemacht, sodass ein Rückschluss auf den Standort nicht möglich ist. Dies dient der Vorbeugung dessen, dass durch unpräzise Informationsweitergabe der Eindruck entsteht, dass eine bestimmte Region bereits in der engeren Auswahl für ein Endlager gelandet ist. Solche Kommunikationsmissverständnisse sind bereits im Rahmen der Standortsuche für ein Endlager aufgetreten und haben dafür gesorgt, dass es intensive Auseinandersetzungen zwischen den staatlichen Behörden und neu gegründeten Bürgerinitiativen gab. In diesem Beitrag soll der Fokus auf die Methodik erhalten bleiben, weswegen die Region unkenntlich gemacht wurde. Selbstverständlich hätte auch ein fiktiver Raum gebildet werden können, jedoch ist dies aufgrund der Vielzahl an inkludierten Faktoren ein aufwendigeres Verfahren. Auf einen fiktiven Raum wurde aus forschungspraktischen Gründen somit verzichtet.

Um das Raumverträglichkeitsraster explorativ anzuwenden, wurde in einem zufällig ausgewählten Teilgebiet ein fiktiver Endlagerstandort platziert. Um dessen Mittelpunkt herum, wurde dann ein Radius von 20 km gezogen. Dieser entstandene Kreis stellt fortan die analysierte Region dar.

Abbildung 2 zeigt nun das explorative Ergebnis der Analyse der regionale Potenziale. Dabei werden zunächst die in Tabelle 1 aufgeführten Faktoren in die jeweiligen Rasterzellen (1 km² Fläche) der Region übertragen. Daraus werden drei Raster – nach ökonomischen, ökologischen

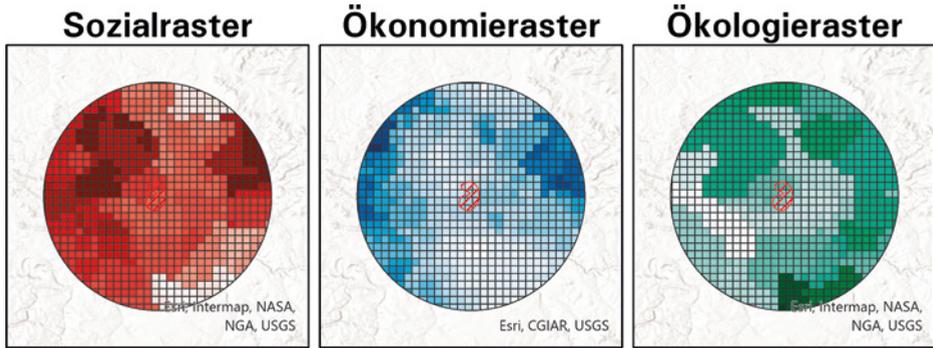
Tab. 1: Explorative Operationalisierung der drei Raster.

| | Faktor | Datengrundlage | Skala | Quelle |
|----------------|-----------------------|--|---|---|
| Ökonomieraster | Straßen-/Wegenetz | Erreichbarkeit von zentralen Orten | Erreichbarkeit in Minuten mit PKW | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |
| | Energieproduktion | Windpotenzial auf Gebietsebene | Berechneter Netto-Jahresstromertrag | Energieatlas des Bundeslandes |
| | Nahversorgung | Art/Erreichbarkeit von Lebensmittelläden | Erreichbarkeit in Minuten mit PKW | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |
| | Nahverkehrsabdeckung | Erreichbarkeit des ÖPNV | Entfernung von Haltestelle mit mind. 20 Abfahrten/Tag | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |
| | Lokale Wirtschaft | Steuereinnahmekraft je Einwohner je Gemeinde | Einnahmekraft in Euro | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |
| | Gesundheitsversorgung | Erreichbarkeit von Krankenhäusern der Grundversorgung | Fahrzeit zu Krankenhaus (GV) mit PKW | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |
| | Tourismus | Index der touristischen und landschaftlichen Attraktivität | Attraktivität nach Engels (2008) | Engels (2008: 55) |
| | Mietpreise | Angebotsmieten kalt (netto)/m ² | Preise pro m ² in Euro | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |
| Ökologieraster | Grundwasserqualität | Nitrat im Grundwasser | Nitratbelastungsgrenzwert | Umweltbundesamt (2023) |
| | Waldzustand | Anteil geschädigter Bäume älter als 61 Jahre | Prozentualer Anteil | Waldzustandsbericht des Bundeslandes |
| | Artenbestand | Arten mit besonderer Verantwortlichkeit | Anzahl | Emde et al. (2015: 12) |
| | Lebensräume | Schutzgebiete pro Gemeinden | Schutzgebietsfläche, relative Klassifizierung | Bundesamt für Naturschutz (2023) |
| | (Trink)Wasserspeicher | Dürre im Gesamtboden bis 1,8 Meter (30 Tage) | Bodentrockenheit bis -dürre | UFZ (2023) |
| | Natürliche Flächen | Wald und sonstige Grünflächen | Relative Klassifizierung je Gemeinde | Corine Land Cover (Copernicus 2018) |
| | Versiegelte Fläche | Bebaute Fläche (Straßen, Gebäude, etc.) | Relative Klassifizierung je Gemeinde | Corine Land Cover (Copernicus 2018) |
| | Hemerobie | Hemerobiestufen (Kultureinfluss) | Natürlichkeit der Gemeinde | Walz, Stein (2014) |
| Sozialraster | Wohlstandsverteilung | Verfügbares Einkommen je Einwohner je LKR | Relative Klassifizierung des Landkreises | Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2021) |
| | Kulturelle Angebote | UNESCO-Welterbestätten | Stätten je LKR | Deutsche UNESCO-Kommission (2023) |
| | Alterspflege | Anteil der Pflegebedürftigen | Relative Klassifizierung je LKR | Gesundheitsberichterstattung des Bundes (2015) |

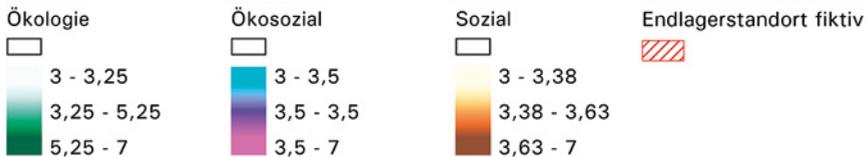
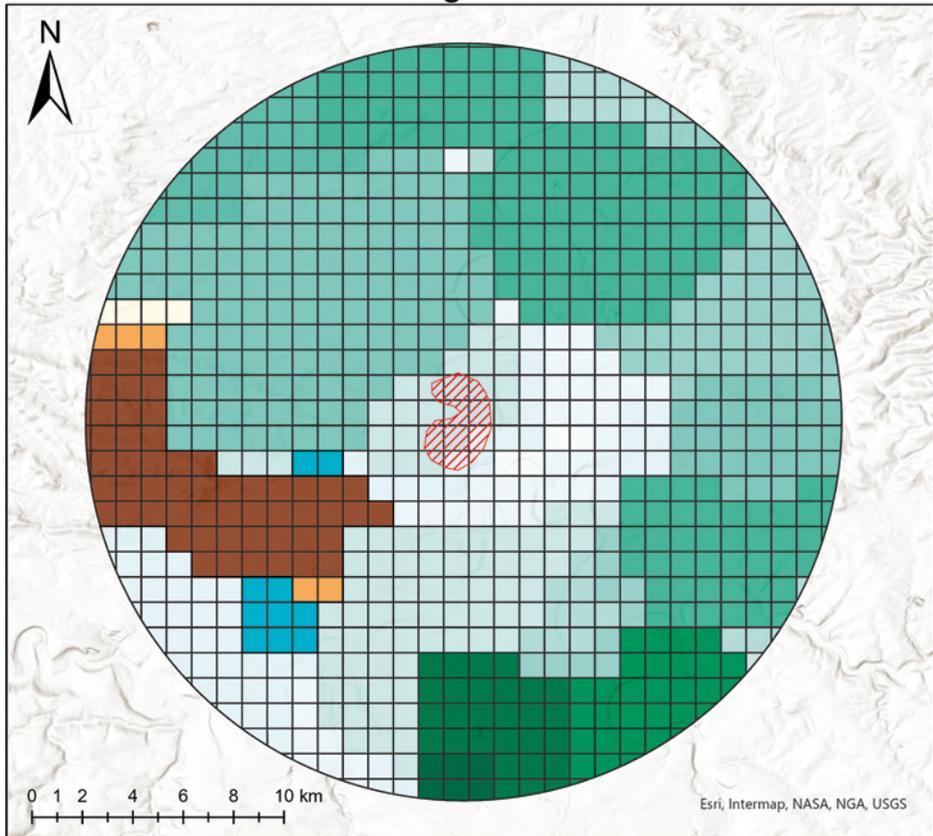
| | Faktor | Datengrundlage | Skala | Quelle |
|--------------|------------------------|---|--------------------------------------|---|
| Sozialraster | Kindergärten & Schulen | Anteil Schulabgänger ohne Sekundarabschluss | Relative Klassifizierung je Gemeinde | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |
| | | Entfernung zu weiterführenden Schulen | Fahrtzeit PKW | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |
| | Kreative Arbeitsweisen | Vorhandensein von Co-Working Spaces | Co-Working Spaces je Gemeinde | Individuelle Recherche (Open Street Maps) |
| | Naherholung | Naherholungsflächen | Naherholungsflächen je Gemeinde | Amtliches Kataster des Bundeslandes |
| | Arbeitslosenquote | Arbeitslosenquote | Arbeitslosenquote auf Gemeindeebene | Deutschlandatlas (BMWSB 2023) |

Anmerkung: Die Auflösung der Daten schwankt zwischen der Landkreis- (LKR) und Gemeindeebene. In dieser Studie soll zunächst explorativ aufgezeigt werden, welche Faktoren berücksichtigt werden können. Eine kritische Selbstreflexion findet in Kapitel D statt.

und sozialen Faktoren – gebildet. Diese sind im oberen Teil von Abbildung 2 einsehbar. In einem aufbauenden Schritt wird dann geprüft, welcher Aspekt aus welchem der drei Raster das höchste Potenzial bzw. den höchsten Wert aufweist. Dieser wird dann in das Raumverträglichkeitsraster übernommen. Das Raumverträglichkeitsraster stellt demnach dar, in welchem Bereich (Ökologie, Ökonomie, Soziales) innerhalb einer Rasterzelle von 1 km² das größte Potenzial zur Anwendung von Kompensationen besteht. Aufgrund der Anonymisierung der Region können hier die Charakteristika der Region nicht dargestellt werden. Für das Beispiel zeigt sich, dass die Region ökonomisch stabil aufgestellt ist, sodass die größeren Potenziale im ökologischen oder auch sozialen Bereich liegen. In wenigen Rasterzellen liegen die Potenziale für ökologische und soziale Aspekte gleichauf (ökosozial). Je intensiver die Farben, desto größer ist das Potenzial für die Anwendung von Kompensationsmaßnahmen.



Raumverträglichkeitsraster



Datengrundlage: siehe Tabelle 1 // Kartengrundlage: GADM, OSM, BKG 2023 // Datum: Oktober 2023 // L. Schwarz

Abb. 2: Explorative Anwendung des Raumverträglichkeitsrasters.

D. Jenseits des Technischen – Umsetzung der raumverträglichen Potenzialanalyse im Standortauswahlverfahren

Die vorliegende Raumverträglichkeitsanalyse bietet eine detaillierte Grundlage, um abzuschätzen, in welchen Bereichen einer Region Potenziale bestehen, die durch Kompensationen im Rahmen der Standortvereinbarung adressiert werden können. Die explorative Anwendung hat gezeigt, dass die kleinräumlich unterschiedlich ausgeprägten Eigenschaften innerhalb einer Region und deren Entwicklungspotenziale sichtbar gemacht werden können. Im vorliegenden Beispiel handelt es sich um eine ökonomisch wohlhabende Region, sodass vor allem im sozialen und ökologischen Bereich Potenziale bestehen. Jedoch konnte durch die explorative Anwendung der raumverträglichen Potenzialanalyse noch keine Entscheidung getroffen werden, wie die Kompensationen im Detail erfolgen sollen und ob die gezeigten Potenziale von den in der Region lebenden Menschen als solche angesehen werden. In diesem Abschnitt sollen daher zentrale Aspekte der Anwendung der vorgestellten Methodik im Standortauswahlverfahren für ein Endlager diskutiert werden.

Die Regionalkonferenzen im Rahmen des Standortauswahlverfahrens bieten die Möglichkeit, relevante Faktoren für die raumverträgliche Potenzialanalyse festzulegen. Die Relevanz von bestimmten Faktoren und Kriterien kann im Laufe der Zeit variieren. Aus heutiger Perspektive weisen die Aspekte aus Tabelle 1 eine Relevanz auf, dies kann sich jedoch in der Zukunft, wenn die Standortentscheidung getroffen wird, verändert haben. Eine kontinuierliche Überprüfung der Faktoren, die in die Analyse eingehen, ist daher notwendig. In den Regionalkonferenzen können Akteure aus den Gemeinden und andere relevante Stakeholder einbezogen werden. Dadurch können die sich entwickelnden Bedürfnisse und Erwartungen der Menschen vor Ort antizipiert, also vorausgedacht werden. Auch wenn das primäre Ziel der raumverträglichen Potenzialanalyse nicht ist, ein Instrument der Akzeptanzbeschaffung zu sein, so trägt sie potenziell in hohem Maße dazu bei, dass eine Grundlage für einen akzeptablen Standort geschaffen wird. Die Regionalkonferenzen stellen somit ein reflexives, reaktions- und anpassungsfähiges Format dar, damit keine Vorannahmen getroffen werden müssen, sondern anhand tatsächlicher Bedarfe gehandelt werden kann.

Die in Beteiligungsverfahren oft auftretenden Machtasymmetrien (Partzsch 2017) und Ausschlussmechanismen (Schwarz, Themann, Brunnengräber 2021) können wie auch schon bei der Fachkonferenz Teilgebiete bei den Regionalkonferenzen auftreten. Diese Dynamiken werden in diesem Beitrag nicht weiter vertieft, jedoch sei darauf hingewiesen, dass diese berücksichtigt werden müssen. Insofern die kompensatorische Gerechtigkeit zu einem als gerechter empfundenen Standort der nuklearen Entsorgung beitragen soll, ist es notwendig, eine Region nicht nur auf Entscheidungsträgerinnen und -träger zu reduzieren, sondern möglichst vielen Menschen die Teilnahme an Verhandlungen und Diskussionen zu ermöglichen. Dabei muss der hemmende Einfluss von ungleichen Zeitressourcen oder Kenntnisständen so weit wie möglich nivelliert werden.

Ein weiterer entscheidender Punkt betrifft die Ausrichtung der raumverträglichen Potenzialanalyse: Diese Methodik soll nicht als ausschließlich externe Perspektive erfolgen. Vor allem im Standortauswahlverfahren herrscht momentan eine hohe Sensibilität gegenüber sogenannten

top-down Entscheidungen vor, dies liegt an der konfliktreichen Geschichte der Kernkraft und nuklearen Entsorgung in Deutschland (vgl. Rucht 1980; Kirchhof 2018). Dieser Punkt unterstreicht die Notwendigkeit einer breiten Teilnahme von Akteuren bei der Festlegung der Faktoren, die in die Analyse miteingehen und den danach folgenden Aushandlungen zum tatsächlichen Kompensationseinsatz. Andererseits resultiert die Potenzialanalyse in einer einseitigen und womöglich eindimensionalen Betrachtung des Raumes und erfasst somit dessen Komplexität nicht angemessen. Diese Erfassung stellt jedoch eine Grundbedingung für einen zielführenden Einsatz der Kompensationszahlungen dar. Durch die Mitwirkung der Menschen vor Ort können über die in Tabelle 1 gezeigten Faktoren auch ökonomische, ökologische und soziale Potenziale identifiziert werden, die sich einer standardisierten Erhebung entziehen. Dies gewährleistet eine umfassende und realistische Einschätzung der Standortregion. Partizipation stellt somit einen integralen Bestandteil der gesamten raumverträglichen Potenzialanalyse dar.

Ein weiterer Schlüsselaspekt ist die Festlegung klarer Regeln und Zuständigkeiten im Zusammenhang mit dem Einsatz des Raumverträglichkeitsrasters. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Aufgaben und Grenzen dieses Instruments von Anfang an definiert werden. Das Raster sollte primär dazu dienen, Potenziale aufzuzeigen und Informationen bereitzustellen, um die Entscheidungsfindung zu informieren, anstatt Entscheidungen selbst zu treffen. Dies stellt sicher, dass die Ergebnisse der raumverträglichen Potenzialanalyse als wertvolle Inhalte für die Diskussion und Entscheidungsfindung dienen, anstatt als alleinige Grundlage für Entscheidungen zu dienen. Klar definierte Regeln und Zuständigkeiten schaffen potenziell Transparenz und Vertrauen in den Prozess und können Missverständnisse und Konflikte verhindern.

Insgesamt ist eine multidimensionale Perspektive auf die raumverträgliche Potenzialanalyse von zentraler Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse, Erwartungen und Interessen der Menschen vor Ort angemessen berücksichtigt werden. Die Integration der regionalen Akteure, die Verankerung von Partizipation, die Festlegung klarer Regeln und Zuständigkeiten sowie die aktive Einbeziehung der Betroffenen in die Entscheidungsfindung sind unerlässlich (Brunnengräber, Schwarz 2023), um eine umfassende und gerechte Standortsuche und Kompensationsvergabe im Zusammenhang mit der nuklearen Entsorgung zu gewährleisten. Diese Elemente tragen dazu bei, dass die Ergebnisse der raumverträglichen Potenzialanalyse nicht nur wissenschaftlich fundiert sind, sondern auch von den betroffenen Gemeinden und Bewohnern als gerecht wahrgenommen werden.

Durch das vielfältige Einbeziehen der betroffenen und interessierten Bevölkerung in der künftigen Standortregion sollen die vielfältig formulierten Kritiken an der kompensatorischen Gerechtigkeit eine neue Rahmung erhalten. Wenngleich der Vorwurf des ‚Gekauft-werdens‘ (Kunreuther et al. 1990) vermutlich niemals gänzlich ausgeräumt werden kann, bestehen Möglichkeiten eine Art von Konsens innerhalb der Standortregion zu finden. Die raumverträgliche Potenzialanalyse inklusive ihrer partizipativen Verankerung im Standortauswahlverfahren kann somit die Möglichkeit bieten für kompensatorische Gerechtigkeit zu sorgen. Diese ist jedoch noch nicht gleichzusetzen mit einer Gesamtgerechtigkeit der nuklearen Entsorgung. Sie bezieht sich lediglich darauf, Potenziale sichtbar zu machen und diese durch die Kompensationszahlungen an die restliche Region anzugleichen und verfolgt somit eine Prämisse der Gleichheit (Gosepath 2022).

E. Fazit: Die raumverträgliche Potenzialanalyse als Grundlage für eine faire, lokale Standortvereinbarung

Im vorliegenden Beitrag wurde die Bedeutung einer raumverträglichen Potenzialanalyse bei der Suche nach Endlagerstandorten für radioaktive Abfälle behandelt. Dabei wurde betont, wie wichtig es ist, die Beteiligung der Akteure vor Ort in den Prozess zu integrieren und klare Regeln und Zuständigkeiten festzulegen. Die Analyse der Potenziale in einer Region dient nicht der Identifizierung geeigneter Standorte oder gar dazu, einen Standort als geeigneter darzustellen als einen anderen. Die Potenzialanalyse trägt dazu bei, die Vielfalt der Faktoren zu berücksichtigen, die für eine als fair empfundene Standortentscheidung von Bedeutung sind.

Eine wesentliche Aussage ist hier, dass die Partizipation der betroffenen Gemeinden und Interessengruppen während der Regionalkonferenzen entscheidend ist. Die Festlegung der Faktoren, die in die Analyse einbezogen werden sollen, sollte in enger Zusammenarbeit mit den Beteiligten erfolgen, um sicherzustellen, dass die Standortbewertung ihre Interessen und Bedenken angemessen berücksichtigt. Dies erfordert eine sorgfältige Planung und eine offene, transparente Kommunikation zwischen den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit.

Dennoch bestehen auch Herausforderungen und Forschungsbedarf. Der Beitrag betont, dass die potenzielle politische Einflussnahme bei der Auswahl eines Endlagerstandorts sorgfältig überwacht und begrenzt werden muss. Um sicherzustellen, dass die Entscheidungsfindung auf wissenschaftlichen Grundlagen und ethischen Prinzipien beruht, sind klare Leitlinien und eine effektive Governance erforderlich. Es besteht weiterhin Forschungsbedarf in Bezug auf die Gestaltung von Beteiligungsprozessen, die Identifizierung relevanter Kriterien und die Bewertung von Potenzialen.

Insgesamt kann gezeigt werden, dass die raumverträgliche Potenzialanalyse ein entscheidendes Instrument bei der Suche nach einem Endlagerstandort für die nukleare Entsorgung sein kann. Sie kann dazu beitragen, eine akzeptable Standortentscheidung zu ermöglichen. Die Einbeziehung der betroffenen Akteure, die Festlegung von klaren Regeln und die transparente Bewertung von Potenzialen sind Schlüsselfaktoren für einen erfolgreichen Prozess. Durch weitere Forschung und die Berücksichtigung von Machtasymmetrien und Ausschlussmechanismen können zukünftige Beteiligungsverfahren optimiert und die Auswahl von Endlagerstandorten auf eine solide, wissenschaftlich fundierte Grundlage gestellt werden.

Der vorliegende Beitrag hat somit gezeigt, dass die von Bosch, Rathmann, Simetsreiter (2016) sowie Bosch, Rathmann, Schwarz (2019) entworfene und im Kontext der erneuerbaren Energien erprobte Grundlage der Raumverträglichkeit zumindest theoretisch auf den Kontext der nuklearen Entsorgung übertragbar ist. In weiterführenden Studien bedarf es nun der Überprüfung dieser Aussage in realweltlichen Kontexten oder über Simulationen. Durch ihre Nähe zu den lokalen Bürgerinnen und Bürgern sowie deren Realitätsbezug können bspw. transdisziplinäre Forschungsansätze bzw. citizen science-Ansätze einen Mehrwert für die Ergebnisgenerierung liefern.

F. Literaturverzeichnis

BASE (2022): Zum Zeitplan der Endlagersuche, https://www.base.bund.de/SharedDocs/Kurz-meldungen/BASE/DE/2022/zeitplan-endlagersuche.html;jsessionid=3EF4AD06D83CCD5356C3AF7FD3457A8C.2_cid382 (zuletzt abgerufen am 12. Januar 2023).

BGE (2022): BGE will bis spätestens 2027 den Bericht zu den Standortregionen übermitteln [Pressemitteilung Nr. 13/22 – Endlagersuche], <https://www.bge.de/de/aktuelles/meldungen-und-pressemitteilungen/meldung/news/2022/12/bge-will-bis-spaetestens-2027-den-bericht-zu-den-standortregionen-uebermitteln/> (zuletzt abgerufen am 13. September 2023).

Blowers, Andrew; Lowry, David (1997): Nuclear conflict in Germany – The wider context, *Environmental Politics* 6;3, p. 148–155 [doi: 10.1080/09644019708414345].

BMWSB-Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (2023): Deutschlandatlas, https://www.deutschlandatlas.bund.de/DE/Home/home_node.html (zuletzt abgerufen am 14. September 2023).

Bosch, Stephan; Rathmann, Joachim; Schwarz, Lucas (2019): The Energy Transition between profitability, participation and acceptance – considering the interests of project developers, residents and environmentalists, in: *Advances in Geosciences* 49, p. 19–29 [doi: 10.5194/adgeo-49-19-2019].

Bosch, Stephan; Rathmann, Joachim; Simetsreiter, Florian (2016): Raumverträglicher Ausbau von erneuerbaren Energien – ein alternativer Standortplanungsansatz für eine nachhaltige Energiewende, *Geographica Helvetica* 71;1, p. 29–45 [doi: 10.5194/gh-71-29-2016].

Brunnengräber, Achim (2021): Vom starken zum weichen Atomstaat, in: Brohmann, Bettina; Brunnengräber, Achim; Hocke, Peter; Isidoro Losada, Ana María (Hrsg.), *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche – Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*, Bielefeld: transcript, S. 61–78.

Brunnengräber, Achim; Schwarz, Lucas (2023): Vielfalt an Betroffenheiten – Politische, räumliche, soziale und zeitliche Skalenperspektiven auf die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle, *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, S. 297–323 [doi: 10.1007/s41358-023-00346-6].

Bundesamt für Naturschutz (2023): Schutzgebiete in Deutschland [Kartenanwendung], <https://geodienste.bfn.de/schutzgebiete?lang=de> (zuletzt abgerufen 14. September 2023).

Copernicus (2018): Corine Land Cover (CLC) 2018, Version 2020_20u1, URL: <https://land.copernicus.eu/pan-european/corine-land-cover/clc2018> (zuletzt abgerufen 11. April 2023).

Cullinan, Cormac (2011): *Wild law. A manifesto for Earth justice*, 2nd edit., White River Junction, VT: Chelsea Green Pub.

Czeranka, Marion; Peithmann, Ortwin (1997): Kompensation in der Raumplanung mit GIS-Unterstützung, in: Schrenk, Manfred (Hrsg.): *Computergestützte Raumplanung. Beiträge zum Symposium CORP 97*, [12. bis 14. Februar 1997], Wien: IEMAR.

Deutsche UNESCO-Kommission (2023): Welterbestätten in Deutschland, <https://www.unesco.de/kultur-und-natur/welterbe/welterbe-deutschland/welterbestaetten-deutschland> (zuletzt abgerufen am 9. Oktober 2023).

Dewar, Dale; Harvey, Linda; Vakil, Cathy (2013): Uranium mining and health, *Canadian Family Physician* 59;5, p. 469–471.

Di Nucci, Maria Rosaria (2019): Voluntarism in Siting Nuclear Waste Disposal Facilities, in: Brunnengräber, Achim; Di Nucci, Maria Rosaria (Hrsg.), *Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance*. Wiesbaden: Springer, p. 147–174.

Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim (2017): In Whose Backyard? The Wicked Problem of Siting Nuclear Waste Repositories, *European Policy Analysis* 3;2, p. 295–323 [doi: 10.1002/epa2.1028].

Ehrbar, Heinz; Brandenburger, Dirk (2022): Großprojekte, in: Spang, Konrad (Hrsg.), *Projektmanagement von Verkehrsinfrastrukturprojekten*, Berlin, Heidelberg: Springer, S. 867–889.

Emde, Franz; Jessel, Beate; Schedlbauer, Ruth; Wolf, Daniel (2015): *Artenschutz-Report 2015, Tiere und Pflanzen in Deutschland*, Bonn: ohne Verlag.

Engels, Barbara (2008): Räumliche Ansprüche des Sektors „Freizeit und Tourismus“ an Natur und Landschaft, *Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis (TATuP)*, 17;2, S. 52–59 [doi: 10.14512/tatup.17.2.52].

Fantacci, Giovanni (2021): Gleichheit und Gerechtigkeit, *Schweizerische Ärztezeitung* 102;8, S. 304–305 [doi: 10.4414/saez.2021.19528].

Gallagher, Louise; Ferreira, Susana; Convery, Frank (2008): Host community attitudes towards solid waste landfill infrastructure: comprehension before compensation, *Journal of Environmental Planning and Management* 51;2: 233–257 [doi: 10.1080/09640560701864878].

Gandhi, T. Pushparaj; Sampath, Prasanna Venkatesh; Maliyekkal, Shihabudheen M. (2022): A critical review of uranium contamination in groundwater – Treatment and sludge disposal, *The Science of the total environment* 825: 153947 [doi: 10.1016/j.scitotenv.2022.153947].

Gesundheitsberichterstattung des Bundes (2015): Abbildung 5.4.2_Wertetabelle: Anteil der Pflegebedürftigen (Pflegequoten) auf Kreisebene [Gesundheit in Deutschland, 2015]. URL: https://www.gbe-bund.de/gbe/abrechnung.prc_abr_test_logon?p_uid=gast&p_aid=0&p_knoten=FID&p_sprache=D&p_suchstring=24603 (zuletzt abgerufen am 9. Oktober 2023).

Gneezy, Uri; Rustichini, Aldo (2000): Pay Enough or Don't Pay At All, *The Quarterly Journal of Economics* 115; 3, p. 791–810.

Gosepath, Stefan (2022): Gleichheit als normatives Prinzip, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, S. 4–10.

Hocke, Peter (2016): Technik oder Gesellschaft? Atommüll als sozio-technische Herausforderung begreifen, in: Brunnengräber, Achim (Hrsg.), *Problemfälle Endlager: Nomos*, S. 77–96.

Hocke, Peter; Renn, Ortwin (2009): Concerned public and the paralysis of decision-making – nuclear waste management policy in Germany, *Journal of Risk Research* 12;7, p. 921–940 [doi:10.1080/13669870903126382].

Kirchhof, Astrid Mignon (2018): East-West German Transborder Entanglements through the Nuclear Waste Sites in Gorleben and Morsleben, *Journal for the History of Environment and Society* 3, p. 145–173 [doi: 10.1484/J.JHES.5.116797].

Klein, Ido; Fischhendler, Itay (2015): The pitfalls of implementing Host Community Compensation – A power balance perspective, *Land Use Policy* 49: 499–510 [doi: 10.1016/j.landusepol.2015.07.012].

Kunreuther, Howard; Easterling, Douglas; Desvousges, William; Slovic, Paul (1990): Public Attitudes Toward Siting a High-Level Nuclear Waste Repository in Nevada, *Risk Analysis* 10;4: 469–484 [doi: 10.1111/j.1539-6924.1990.tb00533.x].

Latour, Bruno (2014): *Existenzweisen – Eine Anthropologie der Modernen*, Berlin: Suhrkamp.

Lehtonen, Markku (2021): Das Wunder von Onkalo? Zur unerträglichen Leichtigkeit der finnischen Suche nach einem Endlager, *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 71;21–23, S. 32–37.

Mullen, Elizabeth; Okimoto, Tyler G. (2015): Compensatory Justice, in: Cropanzano, Russell S.; Ambrose, Maureen L. (Eds.): *The Oxford Handbook of Justice in the Workplace*, Oxford: University Press, p. 447–496.

Partzsch, Lena (2017): ‚Power with‘ and ‚power to‘ in environmental politics and the transition to sustainability, *Environmental Politics* 26;2: 193–211 [doi: 10.1080/09644016.2016.1256961].

Präger, Fabian; Brunnengräber, Achim; Hirschhausen, Christian von (2023): Atomwende? Ja, bitte! Warum die Abkehr von der Atomenergie und eine gute Entsorgungspolitik die Energiewende in Deutschland befördern werden, *Ecological Perspectives for Science and Society (GAIA)* 32;1, 86–90 [doi: 10.14512/gaia.32.1.3].

Rucht, Dieter (1980): *Von Wyhl nach Gorleben – Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung. Beck'sche Schwarze Reihe 222*. München: Beck.

Schwarz, Lucas (2024): *Die Landkarte der Gerechtigkeit – Eine integrative Perspektive auf die nukleare Entsorgung in Deutschland*.

Schwarz, Lucas; Bosch, Stephan (2020): Behaviorismus und erneuerbare Energien – Anlagenbetreiber als Schlüssel für eine konfliktarme und inklusive Energiewende, *Standort* 44;3, S. 160–167 [doi: 10.1007/s00548-020-00664-9].

Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021): Räume erobern, öffnen und verteidigen – Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete, *Forschungsjournal Soziale Bewegungen (FJSB) Plus* 34;4.

Sjöberg, Lennart; Drottz-Sjöberg, Britt-Marie (2001): Fairness, risk and risk tolerance in the siting of a nuclear waste repository, *Journal of Risk Research* 4;1, 75–101 [doi: 10.1080/136698701456040].

StandAG (2017): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Standortauswahlgesetz.

Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2021: Einkommensverteilung (Kreise) – Einkommen der privaten Haushalte in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1995 bis 2020 (Reihe 2, Band 3), <https://www.statistikportal.de/de/vgrdl/ergebnisse-kreisebene/einkommen-kreise> (zuletzt abgerufen am 9. Oktober 2023).

UFZ (2023): Dürremonitor Deutschland, <https://www.ufz.de/index.php?de=37937> (zuletzt abgerufen am 14. September 2023).

Umweltbundesamt (2023): Nitrat im Grundwasser, <https://www.umweltbundesamt.de/umweltatlas-karte/nitrat-im-grundwasser> (zuletzt abgerufen am 14. September 2023).

Voyles, Traci Brynne (2015): *Wastelands – Legacies of uranium mining in Navajo country*, Minneapolis, London: University of Minnesota Press.

Walz, Ulrich; Stein, Christian (2014): Indicators of hemeroby for the monitoring of landscapes in Germany, *Journal for Nature Conservation* 22;3, p. 279–289 [doi: 10.1016/j.jnc.2014.01.007].

Dr. Lucas Schwarz

Ehemaliger des Arbeitsbereichs für Vergleichende Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Umwelt- und Klimapolitik am Otto-Suhr Institut für Politikwissenschaft der Freien Universität Berlin, Ihnestraße 22, D-14195 Berlin, E-Mail: lucas.schwarz@posteo.de

Solution Lab als Methode der Regionalentwicklung

| | |
|---|-----|
| A. Ziele der Regionalentwicklung | 126 |
| B. Träger der Regionalentwicklung | 126 |
| C. Format Solution Lab | 127 |
| D. Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer | 128 |
| E. Ablauf eines Solution Labs | 128 |
| F. Organisation und Methode | 129 |
| G. Scrum | 130 |
| H. Auswahl von Projekten | 131 |
| J. Exemplarische Darstellung der Ergebnisse – das Beispiel Seelow | 133 |
| K. Literaturverzeichnis | 137 |

A. Ziele der Regionalentwicklung

Die Regionalentwicklung gewinnt an Bedeutung, wenn gesellschaftliche, ökonomische, kulturelle, technologische oder in Zukunft klimabedingte Veränderungen zu wachsender Ungleichheit innerhalb einer größeren politischen Einheit, wie einem Nationalstaat, wie Deutschland, oder einem Staatenbund, wie der Europäischen Union, führen. Zugleich muss diese Ungleichheit jedoch auch als Handlungsfeld auf der politischen Ebene wahrgenommen werden und zur Entscheidung führen, Regionalentwicklung mit Ressourcen auszustatten. Ungleichheit an sich führt nicht zu Programmen und Maßnahmen der Regionalentwicklung.

Die politischen Entscheidungen, Regionalentwicklung zu betreiben, kann unterschiedliche Motivationen haben. In demokratisch verfassten Staaten, ist dies in der Regel gesellschaftlicher Druck. Aber auch andere Gründe wie sich abzeichnende Konsequenzen aus globalen oder europäischen Entwicklungen sowie wirtschaftsstrategische Überlegungen können Triebfeder der Regionalentwicklung in Deutschland sein (Tröger-Weiß 2019).

Von zunehmender Bedeutung ist es, Nachhaltigkeit und die Verantwortung für die Lebensverhältnisse zukünftiger Generationen in der Regionalentwicklung zu berücksichtigen (Böcher 2002). Dies gilt vor allem in ökologischer Hinsicht. Aber auch soziale Aspekte, wie Bildungschancen und Bildungsgerechtigkeit, zählen dazu und ökonomische Aspekte, wie die Frage, welche Technologien und darauf basierende Wirtschaftszweige nicht nur kurzfristige wirtschaftliche Strohfeuer entfachen können, sondern langfristig tragfähige Clusterstrukturen hervorbringen können, sind für eine strategische Regionalentwicklung von großer Bedeutung (Tröger-Weiß 2019).

B. Träger der Regionalentwicklung

In einem föderal aufgebauten Staat wie der Bundesrepublik Deutschland sind alle politischen Handlungsebenen in die Regionalentwicklung eingebunden. So sind im zwischen der SPD, den Grünen und der FDP im Jahr 2021 geschlossenen Koalitionsvertrag im Kapitel „Gute Lebensverhältnisse in Stadt und Land“ Ziele und Maßnahmen genannt, um den wirtschaftlichen Strukturwandel zu gestalten, Disparitäten zwischen urbanen und peripheren Räumen zu reduzieren und regionale Wertschöpfung zu fördern (Sozialdemokratische Partei Deutschlands 2021).

Zugleich verweist der Koalitionsvertrag in diesem Kontext auf die Verantwortung und die Kompetenzen der Länder und Kommunen und zeigt damit exemplarisch, wie die Regionalentwicklung und -förderung im Föderalismus als Aufgabe des gesamten politischen und administrativen Systems verstanden wird.

Hinzukommen die Programme und Strukturen der Regionalentwicklung auf europäischer Ebene, die insbesondere auch die grenzüberschreitende Regionalentwicklung forcieren. So werden im Rahmen der Interreg-Förderung neben Vorhaben zur Verbesserung der grenzüberschreitenden Mobilität, Gesundheitsversorgung etc. auch Maßnahmen zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung von Grenzregionen gefördert (vgl. Interact Office Viborg 2024). Somit besteht gerade in Deutschland ein umfangreiches Instrumentarium zur Regionalentwicklung durch öffentliche Zuschüsse, Informations- und Beratungsangebote.

Die Entwicklung von konkreten Maßnahmen und deren Umsetzung erfolgt in der Praxis durch regionale und lokale Institutionen wie Verbände, Kammern, akademische Einrichtungen und Organisationen der Zivilgesellschaft. Auf diese Weise entsteht ein Geflecht von Organisationen, Personen und Netzwerken, die Strategien zur Regionalentwicklung vor Ort umsetzen. Ziel ist es, möglichst die gesamte Breite der Wirtschaft und Gesellschaft einzubinden. So sollen selbsttragende Strukturen entstehen, eine demokratische Verankerung erreicht und eine für Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie nachhaltige Entwicklung eingeleitet werden (vgl. Interact Office Viborg 2024).

C. Format Solution Lab

Das hier unter dem Namen „Solution Lab“ vorgestellte Format ist ein erprobtes Instrument, um die Perspektive, Ideen und Wissensressourcen von Studierenden in Prozesse der Regionalentwicklung einzubeziehen. Dabei werden globale und nationale Entwicklungen mit berücksichtigt, um Lösungen für lokale und regionale Herausforderungen zu entwickeln.

Megatrends wie der Klima- und demografische Wandel oder die Digitalisierung stellen viele Unternehmen, Institutionen und Kommunen vor große Herausforderungen und erfordern neue, innovative und oft individuelle Lösungen. Häufig fehlen jedoch bei den Akteuren der Regionalentwicklung die notwendigen personellen und zeitlichen Ressourcen, um außerhalb des Tagesgeschäfts an innovativen und kreativen Ideen zu arbeiten. Hinzukommt, dass viele Abläufe nach bekannten Mustern ablaufen und wenig Zeit und Raum für neue Ansätze bleibt. Dies gilt für Unternehmen und Verbände ebenso wie für die öffentliche Verwaltung.

Das Solution Lab ist ein seit 2015 bewährter und kontinuierlich weiterentwickelter Ansatz, der die Kreativität und den Ideenreichtum junger Talente mit einer verlässlichen Methode verbindet. In Kombination mit Anregungen von Expertinnen und Experten sowie der Bürgerschaft entstehen nachhaltige Lösungen für Wirtschaft und Gesellschaft.

Während eines einwöchigen Solution Labs arbeiten ausgewählte Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit ganz unterschiedlichem akademischen Hintergrund interdisziplinär und interkulturell zusammen. Ihr Ziel ist es, mit unternehmerischem Geist Innovationen und visionäre Lösungen für Unternehmen, Start-ups, Institutionen und Kommunen oder Regionen zu entwickeln.

Während der gesamten Zeit leben die Teilnehmenden auch zusammen. Informelle Zusammenkünfte außerhalb der offiziellen Arbeitszeiten schaffen eine vertrauensvolle Atmosphäre und fördern die Zusammenarbeit in den Teams.

In jedem Lab werden in der Regel drei bis fünf Herausforderungen bearbeitet werden. Es ist von Vorteil, wenn sich die Herausforderungen thematisch überschneiden, z. B. können mehrere Fragestellungen das Thema Arealentwicklung beleuchten, hierbei aber jeweils verschiedene Aspekte betrachten. Es ist auch möglich, eine umfangreichere Herausforderung mit mehreren Teams zu bearbeiten oder eine Serie aus zwei bis fünf Solution Labs aufzusetzen, die dann thematisch aufeinander aufbauen.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer arbeiten in einem inspirierenden Umfeld, stärken ihre internationalen Kompetenzen und profitieren von der Vernetzung mit wertvollen Kontakten. Vor allem die Akteure der Regionalentwicklung lernen wiederum hochqualifizierte und motivierte junge Menschen kennen, die neue Ideen und Lösungen für ihre spezifischen Herausforderungen entwickeln.

Solution Labs sind auch online möglich. Mit Hilfe verschiedener Software-Tools wie Miro arbeiten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer online wie offline zusammen, um innovative und kreative Lösungen zu finden. Im Online-Format ist das Lab jedoch auf die Arbeitszeiten beschränkt, da die gemeinsame Freizeit und das gemeinsame Wohnen wegfallen. Herausforderungen, die Marktforschung, Interviews-führen oder die Entwicklung von Geschäftsmodellen beinhalten, können jedoch sehr gut in einem Online-Lab bearbeitet werden. Seit 2020 wurden bereits sieben Labs erfolgreich online durchgeführt.

D. Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer werden hauptsächlich nach drei Kriterien ausgewählt. Jede Herausforderung erfordert ihre spezifischen Qualifikationen, z. B. die wissenschaftliche Disziplin, spezielle Erfahrungen oder den kulturellen Hintergrund. So kann es im Rahmen einer Fragestellung der Regionalentwicklung sinnvoll sein, nicht nur fachlich passende Teilnehmerinnen und Teilnehmer einzuladen, sondern auch Menschen im Team zu haben, die beispielsweise aus ihrer Region ähnliche Problemstellungen kennen und in ihrem Alltag anwendbare Lösungen kennengelernt haben.

Generell sind Soft Skills wie Teamarbeit, Offenheit für neue Ansätze, Ideen und Methoden sowie Kommunikationsfähigkeit sehr wichtig. Im Auswahlverfahren sollten die Bewerberinnen und Bewerber nachweisen, dass sie bereits in einem vergleichbaren Umfeld gearbeitet haben, z. B. in Studierendenverbänden oder anderen ehrenamtlichen Tätigkeiten. Schließlich ist es von großer Bedeutung, die richtigen Personen für ein gut funktionierendes Team zu kombinieren. Wissenschaftliche Qualifikationen, Soft Skills, kultureller Hintergrund und Erfahrungen der Teammitglieder sollten sich gegenseitig ergänzen.

E. Ablauf eines Solution Labs

Etwa zwei Wochen vor Beginn des Solution Labs erhalten die ausgewählten Teilnehmerinnen und Teilnehmer Zugang zum „Starter Kit“ mit allen wichtigen Informationen für das Solution Lab. Etwa eine Woche vor dem Lab findet das Kick-off-Meeting in Form einer Video-Konferenz statt. Hier werden der Ablauf und die Methode des Labs erläutert und die Themen detailliert vorgestellt. Außerdem erhalten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Material und Literatur, die für die Bearbeitung der Herausforderungen notwendig sind.

Der Ablauf eines Solution Labs folgt einer elaborierten Struktur, die unten dargestellt ist. Am ersten Tag liegt der Schwerpunkt auf dem Verstehen der Herausforderung und der Teambildung. Der zweite Tag ist der Kreativität und der Entwicklung von ersten Ideen sowie der Auswahl der besten Lösungsansätze gewidmet. Es werden einfache Visualisierungen und Entwürfe angefer-

tigt. Tag drei ist in der Regel der arbeitsintensivste Tag für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer: Die ausgewählten Ideen, Konzepte und Grafiken werden ausgearbeitet und die Präsentation vorbereitet. Der folgende Vormittag wird ebenfalls für diesen Zweck genutzt. Am Nachmittag des vierten Tages findet die Präsentation der Ergebnisse vor den Stakeholdern statt. Der Kreis der Personen und Institutionen, die hierzu eingeladen werden, richtet sich nach der jeweiligen Aufgabenstellung. Am fünften Tag wird das Feedback vom Vortag eingearbeitet und die Abschlusspräsentation und ein Bericht erstellt. Der sechste Tag dient der Ergebnissicherung und der Evaluation des Prozesses. Der sechste Tag wird jedoch nur bei großen Solution Labs mit mehr als 30 Teilnehmenden durchgeführt.

Ablauf eines Solution Labs

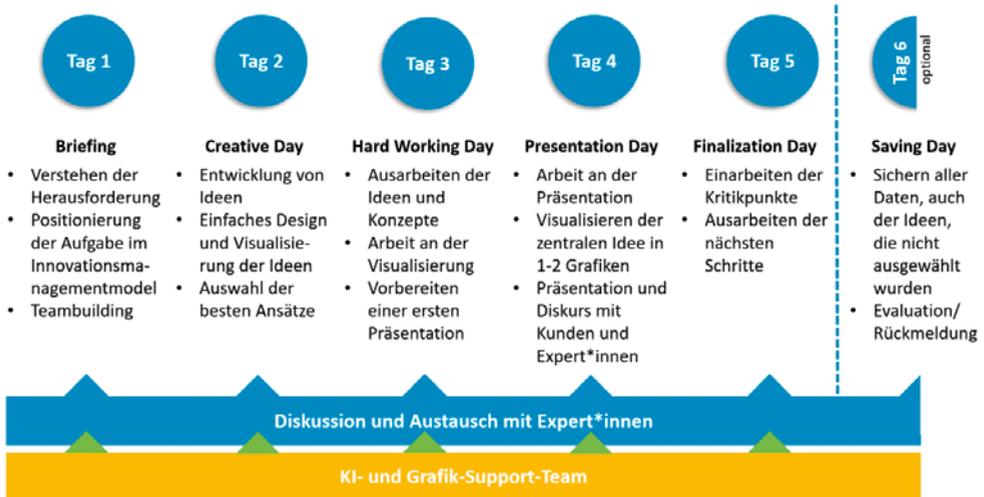


Abb. 1: Ablauf eines Solution Labs. Grafik: C. Hutt.

F. Organisation und Methode

Die Methode des Solution Labs basiert auf der Tribe-Organisation, um die Arbeit und den Austausch innerhalb und zwischen den Gruppen zu organisieren. Mit Hilfe von „Scrum“ wird der Arbeitsprozess innerhalb der kleineren Teams gesteuert. Ziel der Methode ist es, den Teilnehmenden einen hohen Grad an Autonomie bei gleichzeitig hoher Koordination zu ermöglichen.

Stammesorganisation

Die „Tribe Organization“ ist ein ursprünglich von „Spotify“ entwickeltes System zur Koordination der Arbeit in verschiedenen Teams (Oesterreich, Schröder 2019: 2010ff.). Innerhalb des einwöchigen Labs arbeiten die Teilnehmenden in meist drei bis fünf Gruppen mit jeweils vier bis acht Teammitgliedern. Es können jedoch auch mehr Gruppen aufgebaut werden. Der „Tribe“ hilft bei der effizienten Verteilung von Aufgaben, ermöglicht den Austausch zwischen den Teams

sowie die selbstorganisierte Arbeit in agilen Strukturen. Die Abbildung unten 2 zeigt die Struktur der Tribe-Organisation.

Die kleinste Einheit im Tribe-Organisationssystem ist ein sogenanntes „Squad“. Dies entspricht den Teams von vier bis acht Teilnehmerinnen und Teilnehmern. Die Mitglieder sind interdisziplinär. Die Arbeit innerhalb der „Squads“ ist selbstorganisiert. Das bedeutet, dass die Gestaltungsfreiheit, also die Autonomie der Gruppe, nur durch das Ziel, eine Problemlösung zu finden, eingeschränkt ist. Die Projektleitung als agiler Coach unterstützt die Gruppe im Prozess mit Expertise und Methoden.

Alle „Squads“ zusammen bilden den „Tribe“. Im Falle eines Solution Labs sind dies alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen Teams. Der „Tribe“ trifft sich jeden Morgen um 9 Uhr mit der Projektleitung, dem „Tribe Lead“, um die Ergebnisse des letzten Arbeitstages zu präsentieren und vor allem um Schwierigkeiten der einzelnen „Squads“ in der großen Gruppe zu diskutieren und die Meinung der anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer einzuholen. Bei Bedarf können am Ende eines Tages weitere Besprechungen im „Tribe“ oder einzelnen „Squads“ mit der Projektleitung durchgeführt werden. Die Projektleitung als „Tribe Lead“ unterstützt die gesamte Gruppe bei der Ausarbeitung und Organisation, so dass am Donnerstag, dem 4. Tag des Labs, eine überzeugende Präsentation der Ergebnisse aller stattfinden kann. Der „Design Lead“ unterstützt den „Tribe“ bei der Visualisierung der Ideen. Dies sind meist Studierende mit Grafik- und Designerfahrung oder bereits ausgebildete Mediengestalter.

Neben den „Squads“ gibt es teamübergreifende, lose „Chapters“. Hier werden Teilnehmende aller „Squads“ mit den gleichen Aufgaben miteinander verbunden und es wird ein Raum zum Austausch eingerichtet. Wenn z. B. für zwei Aufgabenstellungen von zwei verschiedenen Akteuren ein Betriebsmodell entwickelt oder eine Marktrecherche durchgeführt werden muss, können sich die Verantwortlichen in den „Squads“ austauschen und sich gegenseitig in den „Chapters“ unterstützen.

G. Scrum

Die „Squads“ arbeiten nach der „Scrum-Methode“, siehe unten Abbildung 3. Diese hilft, die Arbeit während des Labs zu steuern, um in der kurzen Zeit des Solution Labs die bestmöglichen Ergebnisse zu erzielen. Die einzelnen „Squads“ erhalten Informationen von den Institutionen, die die Aufgabenstellung formuliert haben, und Unterstützung durch die Projektleitung, dem „Scrum Master“. Die Moderation der „Squads“ erfolgt durch den „Product Owner“. Diese Aufgabe kann jeden Tag einem anderen Squad-Mitglied zugewiesen werden. Die gesamte Woche, in der an der Herausforderung gearbeitet wird, ist ein „Sprint“. Am ersten oder zweiten Tag muss das „Squad“ den „Sprint“ planen: Welche Aufgaben müssen von wem erledigt werden, um Lösungen zu entwickeln und zu präsentieren? Diese werden im „Sprint Backlog“ festgehalten. In einem „Daily“, das nach dem Treffen mit dem gesamten Stamm stattfindet, tauschen sich die Mitglieder der „Squads“ über ihre Arbeit aus: Was ist für heute geplant? Wo wird Hilfe benötigt? Das „Daily“ ist nicht länger als 15 Minuten und wird vom „Product Owner“ moderiert. Es wird auch dazu genutzt, die Aufgaben gegebenenfalls neu zu verteilen und den Plan anzupassen. Alles wird im Sprint Backlog vermerkt.

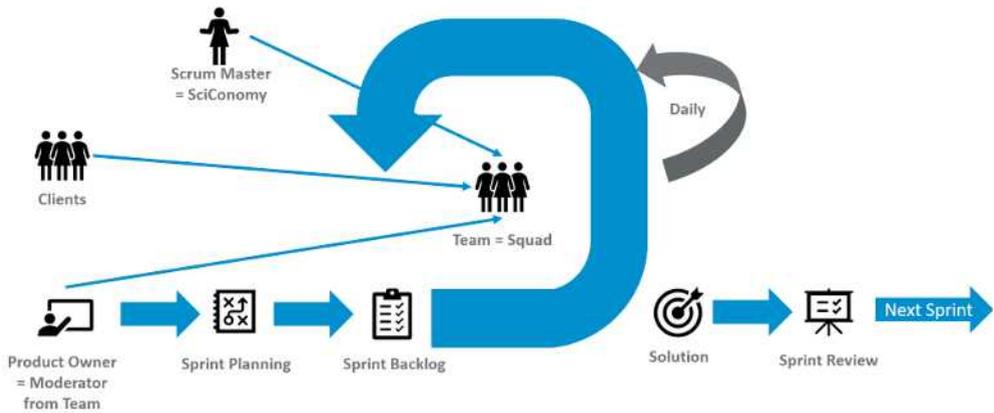


Abb. 2: Scrum-basierte Organisation bei einem „Solution Lab“, Grafik: C. Hutt.

H. Auswahl von Projekten

Die Solution Lab-Methode eignet sich für eine Vielzahl von Herausforderungen wie die Entwicklung von Ideen für neue Produkte, Dienstleistungen oder Geschäftsmodelle für Start-ups, aber bietet insbesondere für die Regionalentwicklung Möglichkeiten, zukunftsweisende Ideen von der Generation entwickeln zu lassen, die von dem Folgen am stärksten betroffen sein wird.

Jedes Solution Lab basiert auf realen Herausforderungen von Start-up-Teams, Unternehmen, Cluster-Organisationen oder öffentlichen Einrichtungen. Allerdings können nicht alle Herausforderungen mit der Solution Lab-Methode gelöst werden. Die folgenden Anforderungen sollten erfüllt sein:

- Die Aufgabe kann innerhalb einer Woche gelöst werden. Umfangreichere Aufgaben können in mehrere einwöchige Arbeitspakete aufgeteilt und in mehreren Solution Labs bearbeitet werden.
- Das für jede Aufgabe benötigte Fachwissen ist klar definiert, aber nicht zu spezifisch.
- Für den gesamten Prozess kann ein interdisziplinärer und/oder interkultureller Ansatz gewählt werden.

Bei der Auswahl der Herausforderungen ist zu beachten, dass im Solution Lab keine Lösungen erarbeitet werden sollten, die auch im normalen Arbeitsalltag gefunden werden könnten. In Solution Labs entstehen Out-of-the-Box-Lösungen, die in einzigartiger Weise die Ziele und das Lebensgefühl von Menschen im Alter zwischen 20 und 30 Jahren widerspiegeln.

I. Erfolgsbeispiele für Solution Labs zur Regionalentwicklung

In den Jahren 2020 bis 2024 wurden 8 Solution Labs mit Aufgabenstellungen im Bereich der Regionalentwicklung durchgeführt.

Im vorliegenden Kontext sollen die Ergebnisse eines Solution Labs, das im Rahmen des „Programms Zukunftsfähige Innenstädte und Stadtzentren“ vom 4. bis 8. September 2021 in der Stadt

Seelow in Brandenburg durchgeführt wurde. Im Mittelpunkt des Solution Labs stand die Entwicklung von Ideen und das Ausarbeiten von Konzepten zur Steigerung der Attraktivität der Innenstadt Seelows. Ausgangspunkt war die Vision, die Innenstadt von Seelow zu einem attraktiven Anziehungspunkt für die Menschen in Seelow und aus umliegenden Orten zu machen. Darüber hinaus sollte das Potenzial Seelows als Ort der Begegnung und des Austauschs zwischen deutscher und polnischer Kunst, Kultur und Wirtschaft weiter ausgebaut werden. Dabei galt es, die Geschichte Seelows ebenso einzubeziehen, wie neue Entwicklungen in Wirtschaft, Gesellschaft, Kunst und Kultur.

Seelow ist mit rund 5.600 Einwohner:innen eine relativ kleine Kreisstadt, die jedoch hinsichtlich öffentlicher Einrichtungen eine große Bandbreite bietet. U. a. im Bereich der Bildung deckt die Stadt von Grundschule über Realschule bis zum Gymnasium fast die gesamte Palette schulischer Bildung ab. Damit ist Seelow gerade für Kinder und Jugendliche auch aus umliegenden Gemeinden ein wichtiger Bezugspunkt.

Seelow ist Hauptsitz der Kreisverwaltung Märkisch-Oderland und Sitz des Amts Seelow-Land. Im Bereich der gewerblichen Wirtschaft ist Seelow hingegen eher schwach aufgestellt. Zwar ist die Region ein relevanter Windkraftstandort. Doch weder im verarbeitenden Gewerbe noch im Dienstleistungssektor sind in Seelow größere Betriebe entstanden. Umso wichtiger ist es, Seelow als Standort für öffentliche Dienstleistungen, Kleinbetriebe und Tourismus attraktiv zu halten. Der Entwicklung der Innenstadt und dem Schaffen von Bezügen zu den umliegenden Sehenswürdigkeiten wie dem Denkmal Seelower Höhen (Stadt Seelow 2024), Schweizerhaus (Heimatverein Seelow 2024) und der Landschaft Märkisches-Oderland kommt damit eine zentrale Bedeutung zu.

Historisch bietet das Schweizerhaus Anregungen auch für die heutige Zeit. So gelang es Hugo Simon nach dem Kauf des Hofguts im Jahre 1919 Seelow zu einem Treffpunkt für Persönlichkeiten aus Kunst, Wissenschaft und Wirtschaft zu machen. Erst das nationalsozialistische Regime setzten dieser positiven Entwicklung ein Ende. Durch bürgerschaftliches Engagement von Seelowerinnen und Seelowern sowie der Stadt Seelow gelang es, das Schweizerhaus ab dem Jahr 2010 wieder für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen und zu einer Perle in der Region auszubauen. Auch wenn die Zeiten heute gänzlich andere sind, so zeigt das historische Beispiel, dass es einst gelang, Seelow zu einem Treffpunkt führender Köpfe aus Berlin zu machen.

Seelow liegt an der polnischen Grenze. Mit der Nachbarstadt Kostrzyn nad Odrą verbindet Seelow eine enge Partnerschaft. Dies zeigt sich im gegenseitigen Besuch von Sportfesten und einer Vielzahl von kulturellen und sozialen Kooperationen. Hier spielt unter anderem die Förderung grenzüberschreitender Regionalentwicklung im Rahmen von EU-Programmen wie INTERREG und MORO eine wichtige Rolle. Das Potential der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bietet auch Chancen für die Entwicklung von Ideen und Programmen zur Leerstandsnutzung und zur Steigerung der Attraktivität der Innenstadt.

Schließlich mussten im Solution Lab übergeordnete Megatrends in der Entwicklung von Ideen und Konzepten zur Steigerung der Attraktivität der Innenstadt berücksichtigt werden. So hat der Klimawandel massive Auswirkungen auf die Aufenthaltsqualität in öffentlichen Außenflächen.

Waren früher weitläufige Plätze Ausdruck von urbanem Flair, so sind sie heute vor allem als sommerliche Hitzeinseln in Städten kritisch zu bewerten. Verschattung, Begrünung mit Bewässerung und andere Wege zur Reduzierung der Temperaturen im Sommer werden zur Voraussetzung, um z. B. den Marktplatz von Seelow im Sommer nutzen zu können. Gleiches gilt für das Auftreten von Starkregen oder anderen extremen Wetterereignissen, für die die Innenstadt gewappnet sein muss (MLUK 2023: 163 ff.).

Im Bereich der Arbeitsorganisation und der Wahl des Arbeitsorts bietet die Digitalisierung neue Chancen für Seelow, Wertschöpfung in die Stadt zu ziehen. Denn seit der Corona-Pandemie ist es einem wachsenden Teil der Beschäftigten möglich, an selbst gewählten Orten zu arbeiten. Waren „digitale Nomaden“ früher Exoten in der Arbeitswelt, so gewinnt die Idee, an Orten zu arbeiten, die man selbst wählt, eine wachsende Anhängerschaft. Gerade vor dem Hintergrund des Klimawandels und der steigenden Temperaturen in urbanen Zentren wie Berlin, könnte Seelow zu einem attraktiven Rückzugsort für die „creative class“ (Florida 2004) avancieren. Damit entstehen neue Nutzungsmöglichkeiten und Geschäftsmodelle für leerstehende Gewerbeimmobilien – gerade im Stadtzentrum.

Ein verändertes Freizeitverhalten junger Menschen und das Ankommen von Geflüchteten, insbesondere jungen Menschen aus Krisenregionen in Europa und weltweit, stellt die Gesellschaft vor neue Herausforderungen. Gleichzeitig bieten diese Entwicklungen große Chancen, die Innenstadt als sozialen, kulturellen und ökonomischen Kristallisationspunkt auszubauen. Historisch waren Innenstädte immer die Orte, an denen sich Kulturen trafen, Ideen entwickelt wurden und Innovationen entstanden. Hieran kann Seelow gerade in einer digitalen Welt anschließen. Die Vorteile einer Kleinstadt, wie beispielsweise kurze Wege zur Verwaltung, persönliche Netzwerke und geringe Kosten, können mit dem digitalen Zugang zu den weltweiten Wissensressourcen und Kommunikationsnetzwerken verbunden werden.

Vor diesem Hintergrund wurden für das Solution Lab drei Schwerpunkte mit entsprechenden Arbeitspaketen gesetzt:

1. Gestaltung des Marktplatzes und umliegender Straßenzüge,
2. Entwicklung neuer Nutzungskonzepte für Leerstände in der Innenstadt,
3. Entwicklung mobiler Stadtmöbel.

Im vorliegenden Kontext sollen die Ergebnisse des dritten Arbeitspaketes vorgestellt werden.

J. Exemplarische Darstellung der Ergebnisse – das Beispiel Seelow

Das Team beschäftigte sich mit der Entwicklung von mobilen Stadtmöbeln, um öffentliche Räume als Lern-, Arbeits- und Gesprächsorte zu ertüchtigen. Dabei konnte das Team auf Ergebnisse vorhergehender Solution Labs zurückgreifen. So wurden im Rahmen der Kleinstadtakademie (vgl. BMBSW 2024) bereits Ideen für einen Pavillon als temporäre Architektur zur Belebung des öffentlichen Raums skizziert. Beim Solution Lab in der Stadt Reutlingen im August 2023 kam der Aspekt hinzu, Lastenanhänger für Fahrräder als Basis für mobiles Stadtmöbel zu nutzen.

Grundlage der konkreten Produktentwicklung war zunächst die Beschreibung der Anforderungen an ein solches Produkt. Diese sind in Tabelle 1 unten dargestellt. Im blauen Oval wird zudem der Bogen zu verschiedenen Nutzungsvarianten gespannt (blaues Oval).

Tab. 1: Anforderungen an die Entwicklung eines mobilen Co-Working-Space auf Basis eines Lastenanhängers für Fahrräder, Grafik: C. Hutt in Anlehnung an J. Zwiener.

| | | | | | | |
|---------------------------------|----------------------|------------------------|--------------------------|--------------------------|------------------|--|
| Allgemeine Anforderungen | Gemütlich | Ruhig | Genug Platz | Ansprechendes Design | Wertigkeit | Gut zugänglich |
| Farben und Beschriftung | Je nach Anforderung | Botschaften platzieren | Variable Beschriftungen | Partizipative Gestaltung | | |
| Material | Holz | Kork | Schilf | Hanf | | |
| Form | Ideal Variabel | Angemessene Höhe | Transportierbarkeit | Ansprechende Form | Kombinierbar | |
| Barrierefreiheit | Unterfahrbar | Ergonomisch | Gut erreichbar | Hinweise in Braille | Leichte Sprache | |
| Nachhaltigkeit | Design für Kreislauf | Kostengünstig | Skalierbar | „Social Impact“ | | |
| Zielgruppen | Innenstädte | „Green Conferences“ | Messen | Gastronomie/ Biergärten | | |
| Mobilität | Fahrrad Anhänger | Von Hand zu ziehen | Passt durch Türen | Möglichst leicht | | |
| Funktionen | Ausklappbar | Zum Sitzen & Arbeiten | Sonnenschutz | Regenfest | | |
| Visionäre Funktionen | Stromanschluss | Ki-Integration | Mobile Küche erweiterbar | Freiluftkino | Konferenztechnik | Spiele, Wasserspender, Kühlschrank, Lautsprecher |

Im nächsten Schritt entwickelte das Team Persona, um die Anforderungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen zu konkretisieren. Die Tabelle 2 skizziert anhand vier erfundener Personen, die jedoch stellvertretend für bestimmte soziale Gruppen stehen, Interessen und Bedürfnisse sowie Nutzungsvarianten.

In einem kreativen Designprozess wurde auf Basis der Anforderungen ein Stadtmöbelkonzept entwickelt, das auf bestehenden Lastenradanhängern aufsetzt. In der Abbildung 3 ist eine erste Skizze zu sehen, die auf dem Lastenradanhänger von Carla Cargo aufbaut (Carla Cargo 2024). Das Nutzen eines bestehenden Lastenradanhängers als Plattform für ein Stadtmöbel bietet mehrere Vorteile:

- Das Entwicklungsteam kann sich auf den Aufbau konzentrieren und muss nicht noch zusätzlich ein Fahrgestell entwickeln.
- Der Lastenanhänger von Carla Cargo ist erprobt und verfügt bereits über eine abgestimmte Bremsunterstützung.

Tab. 2: Persona/gesellschaftliche Gruppen, die den mobilen Co-Working-Space nutzen, Grafik: C. Hutt in Anlehnung an J. Zwiener/D. Ibracimovic.

| Milan | Gertrud | Silvia | Karl |
|---|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - 16 Jahre alt - Schüler - Hat Lernschwierigkeiten, kommt nicht gut klar im Klassenverbund - Hört gerne Musik und surft viel im Internet | <ul style="list-style-type: none"> - 72 Jahre alt Lehrerin in Rente - Lebt alleine und fühlt sich oft einsam - Liest Zeitungen und spielt gerne | <ul style="list-style-type: none"> - 46 Jahre alt - Teamassistentin, 50 Prozent im home Office - Alleinerziehend, sportlich und Naturverbunden - Lebt mit ihrer Tochter in einer kleinen Wohnung | <ul style="list-style-type: none"> - 56 Jahre alt - Hat eine 50-Prozentstelle als Buchhalter - Spielt gerne Schach - Nach einem Unfall ist er an den Rollstuhl gebunden, worunter er auch psychisch leidet |
| <p>Efekte des mobilen Co-Working-Space: Milan nutzt den Ort zum lernen und trifft andere Menschen außerhalb seines Klassenverbundes, unter anderem Gertrud, die mit ihm Vokabeln lernt</p> | <p>Efekte des mobilen Co-Working-Space: Anna findet einen Ort, um nicht alleine in der Wohnung zu lesen und kommt unter Leute, findet Kontakt zu jungen Menschen</p> | <p>Efekte des mobilen Co-Working-Space: Silvia kann draussen mit ihrer Tochter spielen und entkommt der Enge der Wohnung. Manchmal nimmt sie auch ihre Arbeit mit, während ihr Tochter lernt</p> | <p>Efekte des mobilen Co-Working-Space: Karl kann den mobile Co-Working-Space als Rollstuhlfahrer nutzen und knüpft Kontakte zu anderen Menschen, unter anderem spielt er Schach mit Silvias Tochter</p> |

- Der Anhänger ist mit 2.700 bis 4.800 Euro zwar teuer, die Kosten sind jedoch fest kalkulierbar. Eine Neuentwicklung würde deutlich höhere Kosten verursachen.



Abb. 3: Visualisierung auf Basis von Carla Cargo, Grafik: J. Zwiener.

Die Abbildung 4 stellt das Konstruktionsprinzip und das Designkonzept dar, vom Lastenanhängen ganz links über den Aufbau bis zum vollständig aufgeklappten Stadtmöbel ganz rechts. Die ausgeklappte Wand schafft psychologisch einen geschützten Bereich und hält zugleich ein Sonnensegel. Ein ausgeklappter Tisch bietet für zwei Personen Sitz- und Arbeitsmöglichkeiten.

Zwei Hocker, die im geschlossenen Zustand innerhalb der Box verstaut werden können, lassen sich vor den Tisch platzieren. Auf diese Weise werden zwei weitere Sitzmöglichkeiten geschaffen. Der herausklappbare Tisch kann in dieser Planungsvariante in Höhe und Neigung verstellt werden. Somit können auch Rollstuhlfahrer:innen den Tisch unterfahren und nutzen (vgl. Abbildung 5).



Abb. 4: Grafik: J. Zwiener.

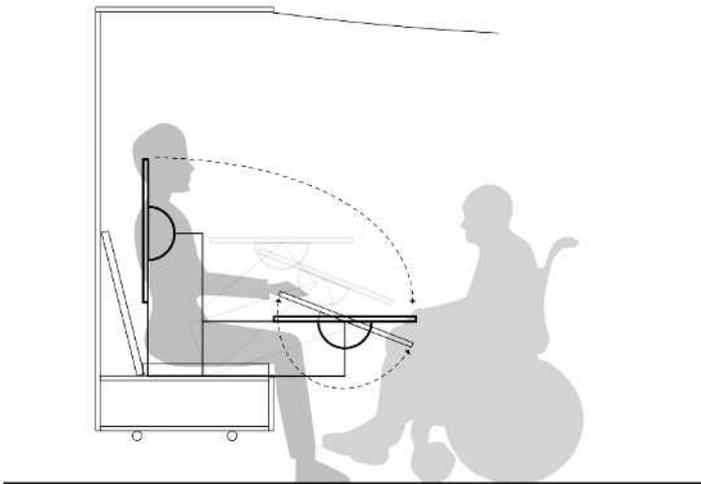


Abb. 5: Tischfunktionalität, die auch für Menschen mit Rollstuhl das Arbeiten ermöglicht, Grafik: J. Zwiener

Im Nachgang des Solution Labs in Seelow wurde die Konstruktion weiter detailliert. Dabei wurde eine Variante ausgearbeitet, die statt einer gleich zwei Sitzbänke und Tische erlaubt. Zudem wurden die zentralen Bauelemente bestimmt und die jeweiligen Lasten berechnet. Das Team erstellte eine Materialliste, die einen weiteren Schritt zum Bau eines Prototypen darstellt.

Schließlich wurden im Rahmen der Projektvorstellung am 7. September 2023 in Seelow weitere Einsatzmöglichkeiten des Produkts diskutiert. Die Vorschläge reichten vom Einsatz der mobilen Co-Working-Spaces für Bürgerschaftsdialoge im Freien über Bildungsveranstaltungen mit Schulen bis zum Schaffen von Lern- und Kommunikationsorten auf öffentlichen Flächen. Zudem wurde herausgestellt, dass die Stadt Seelow mit dem Bereitstellen mobiler Co-Working-Spaces noch attraktiver für Menschen aus dem Großraum Berlin würde, beispielsweise für Workation, also die aktive Kombination von Arbeit und Urlaub, oder als Arbeitsort für digitale Nomaden.

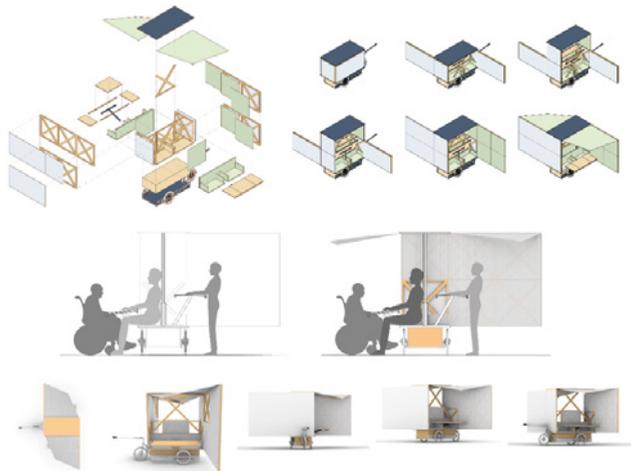


Abb. 6: Weiterentwicklung mit Explosionszeichnung zu Vorbereitung des Prototypenbaus, Grafik: J. Zwiener.

Im Nachgang des Solution Labs in Seelow wurde im Januar 2024 ein Prototyp mit Studierenden gebaut (vgl. Abbildung 6). Im Rahmen des Solution Labs vom 15. bis 19. April 2024 werden Betreibermodelle und Einsatzmöglichkeiten für Seelow konkretisiert und der Bau mehrerer mobiler Co-Working-Spaces für Seelow vorbereitet. Das Beispiel zeigt, wie Regionalentwicklung mit der Solution-Lab-Methode zu umsetzbaren Lösungen führen kann, die mit wenig Mitteln schnell verwirklicht werden können und Alleinstellungsmerkmale schaffen.

K. Literaturverzeichnis

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Modellvorhaben der Raumordnung – Diskussionsforum Raumentwicklung: „Gesellschaft im Wandel – Trends, Wirkungen und Gestaltungsanspruch der Raumentwicklung“, Nürnberg.

Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (zuletzt abgerufen am 07.03.2024): <https://www.kleinstadtakademie.de/>.

Böcher, Michael (2002): Kriterien für eine erfolgreiche, nachhaltige Regionalentwicklung, in: Deutscher Naturschutzring (Hrsg.), Nachhaltige Regionalentwicklung im ländlichen Raum durch ehrenamtliches Engagement. Bonn: ohne Verlag, S. 53–59.

CARLA CARGO Engineering GmbH (zuletzt abgerufen am 07.03.2024): <https://carlacargo.de/de/>.

Florida, Richard (2004): The Rise of the Creative Class, New York: Basic Books.

Heimatverein Seelow e.V. (zuletzt abgerufen am 07.03.2024): <https://www.heimatverein-seelow.de/>.

Carsten Hutt

INTERACT Office Viborg (zuletzt abgerufen am: 07.03.2024): https://www.interreg.de/IN-TERREG2021/DE/Startseite/InterregEurope/interreg-eu_node.html.

INTERACT Office Viborg (zuletzt abgerufen am: 07.03.2024): https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/erdf_en.

MLUK-Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz (2023): Strategie des Landes Brandenburg zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels, Potsdam: Eigenverlag.

Oestereich, Bernd; Schröder, Claudia (2019): Agile Organisationsentwicklung – Handbuch zum Aufbau anpassungsfähiger Organisationen, München: Vahlen.

Stadt Seelow (zuletzt abgerufen am 07.03.2024): <http://seelowerhoehen.de/cms/>.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Berlin: ohne Verlag.

Troeger-Weiß, Gabi (2018): Raumbezogene Risiken und regionale Resilienz – Neue Ansätze in der Standortforschung und für Standortstrategien von Regionen, Kommunen und Unternehmen, in: Pechlaner, Harald; Tretter, Michael (Hrsg.), Keine Strategie ohne Verantwortung – Perspektiven für eine nachhaltige Standort- und Regionalentwicklung, Heidelberg: Springer, S. 91–115.

Dr. phil. Carsten Hutt

Gesellschafter und Leiter Innovationsmanagement, Werkstatt für Integration und Soziale Innovationen GmbH, Wilhelmstr. 101, D-72764 Reutlingen, E-Mail: carsten@werk-isi.de.

Abgeltungen bei einem geologischen Tiefenlager in der Schweiz

A. Einführung 140

B. Abgeltungen und sozioökonomische Auswirkungen 144

C. Kompensationen 150

D. Verhandlungen über vertragliche Regelung der Abgeltungen 150

E. Fazit und Empfehlungen 152

F. Literaturverzeichnis 154

A. Einführung

I. Entstehung

Abgeltungen im Zusammenhang mit radioaktiven Abfällen traten mit dem Projekt Wellenberg erstmals in den Vordergrund. 1993 schlug die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra)¹ in ihrem abschliessenden Evaluationsbericht den Wellenberg als Standort für ein Lager für schwach- und mittelaktive Abfälle (SMA) vor. Für Bau und Betrieb gründeten die Entsorgungspflichtigen zusammen mit der Standortgemeinde Wolfenschiessen die Genossenschaft für nukleare Entsorgung (GNW), welche 1994 das Rahmenbewilligungsgesuch einreichte. Mit dem Kanton und der Standortgemeinde wurden Abgeltungsverträge über mehrere Millionen abgeschlossen (Jordi 2006).

Damit wurde mit der Standortgemeinde vertraglich festgelegt, dass sie Beiträge der Projektantin erhalten soll. Dies entsprach im Grundsatz derjenigen Regelungen, die an anderen Nuklearstandorten in der Schweiz gebräuchlich waren.

1. Regelungen bei bestehenden Nuklearanlagen

Am ehesten mit Abgeltungen vergleichbar, wie sie eingangs erwähnt werden, ist die Regelung beim Kernkraftwerk (KKW) Leibstadt. Dort wird seit Anfang der 70er-Jahre jährlich ein Beitrag an eine Stiftung zur Förderung kultureller und gemeinnütziger Projekte entrichtet. Dies beruht auf einer vertraglichen Vereinbarung mit der Gemeinde (Kellerhals Anwälte 2013).

Das erste in der Schweiz in Betrieb genommene KKW, Beznau I und II kennt seit den 90er-Jahren mit dem Bau des Zwischenlagers auf dem Areal eine Abgeltungsregelung (SDA 2007). Diese wurde 2009 erneuert und ein Spezialfonds für regionale Aufgaben gebildet. Die finanziellen Mittel können Projekte, Aufgaben und Aktivitäten im sozialen, kulturellen, sportlichen oder integrativen Bereich oder dergleichen zu Gute kommen (bspw. Jugend- und Sportförderung, Seniorenbetreuung, Kindertagesstätten, Integration).

Rund um das KKW Gösgen werden die Steuereinnahmen der Standortgemeinde an die umliegenden Gemeinden verteilt. Diese vertragliche Vereinbarung besteht seit 1974 (Kellerhals 2013). Daneben gibt es noch weitere Vereinbarungen mit der Standortgemeinde Däniken sowie dem Standortkanton Solothurn (Rütter+Partner 2011).

Seit 1989 besteht beim Zwischenlager in Würenlingen (Zwilag) ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen der Standortgemeinde und der Betreiberin, dabei können auch drei Gemeinden im Umkreis von zwei Kilometer rund um die Anlage von Ausgleichszahlungen profitieren. Nach zweijährigen Verhandlungen wurde 2017 ein neuer Vertrag unterzeichnet.

Je nach Art der vertraglichen Vereinbarung bewegen sich die finanziellen jährlichen Beiträge im fünf- bis tiefen sechststelligen Frankenbereich.

1 Nagra: Im Hinblick auf die dauernde und sichere Entsorgung von radioaktiven Abfällen haben die Betreiber der fünf schweizerischen Kernkraftwerke und die Schweizerische Eidgenossenschaft 1972 die Nagra gegründet.

2. Vorgesehene Regelung beim Projekt Wellenberg

Das Rahmenbewilligungsgesuch der GNW wurde 1995 vom Nidwaldner Stimmvolk mit 52 % abgelehnt. Die Gemeinde Wolfenschiessen, die über eine vorteilhafte und klare Abgeltungsregelung² verfügte, stimmte der Vorlage zu – im Gegensatz zu den Nachbargemeinden Dallenwil und Oberdorf: Diese erhielten keine direkten Abgeltungen und lehnten die Vorlage deutlich ab. Auch auf Grund der Empfehlung der Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle (EKRA) sprachen sich die Bundesbehörden für das Festhalten am Wellenberg aus, allerdings mit einem angepassten Lagerkonzept. Neben anderen Verfahrenskorrekturen war auch eine transparentere und fairere Lösung der Abgeltungsfrage ein Ziel. Beim ersten Projekt hatte nur die Standortgemeinde Wolfenschiessen Abgeltungen erhalten – bereits während der Planungsphase. Im zweiten Projekt wurden in der Regelung auch die umliegenden Gemeinden sowie die Obwaldner Gemeinde Engelberg und die Tourismusbranche berücksichtigt (Rütter + Partner 2006: 15). Dabei handelte es sich um finanzielle Entschädigungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen der Standortregion. Diese neue Regelung wurde von der neu eingesetzten Arbeitsgruppe Wellenberg erarbeitet. Diese hielt im Vorwort auch fest: „Was als volkswirtschaftliche Kosten bezeichnet wird, kann auch als gemeinwirtschaftliche Leistung betrachtet werden, welche die Bevölkerung und die Wirtschaft der Standortregion für alle in der Schweiz Wohnhaften erbringen. [...] Die direkt interessierte Stromwirtschaft ist bereit über die von ihr getragenen Genossenschaft für nukleare Entsorgung (GNW) bedeutende Abgeltungen für diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu bezahlen“ (Steuerungsausschuss Bund/Kantone, Arbeitsgruppe Volkswirtschaft 1998: 2). Beachtenswert ist, dass die neue Abgeltungsregelung, gemessen an den übrigen Gesamtausgaben des Projektes, mit 24 % einen sehr hohen Anteil ausmachten (Steuerungsausschuss Bund/Kantone, Arbeitsgruppe Volkswirtschaft 1998: 90).

Unter dem Titel „Entscheidungsprozesse Wellenberg“ evaluierte die ETH Zürich in einer breit angelegten Studie u. a. die Bedeutung von Abgeltungen bei den beiden Abstimmungen. Die Studienautoren kamen zum Schluss, dass «Abgeltungen notwendig scheinen – auch wenn ein Lager als sicher gilt» Dabei sei das Problem der Abgeltung so anzugehen, dass nicht der Eindruck der „Käuflichkeit“ entstehen kann (ETH-UNS 2006: 24).

Die Auswertung einer Befragung von mehr als 500 Nidwaldnerinnen und Nidwaldnern stützte dabei die These, „dass eine Gemeinde oder Region, in der ein Lager für radioaktive Abfälle zu liegen käme, finanziell abgegolten werden sollte. Dies weniger dafür, dass sie das akzeptiert (hier gibt es unterschiedliche Auffassungen zwischen Befürwortenden und Ablehnenden), als

2 „Die Gemeinde Wolfenschiessen erhielt bei Vertragsabschluss mit der GNW 3 Mio. CHF. Von diesem Zeitpunkt an erhielt die Gemeinde 300'000 CHF pro Jahr bis zum definitiven Abschluss des Projekts im Jahre 2004. Ab Erteilung der definitiven Baubewilligung wären der Gemeinde während 40 Jahren Abgeltungen in der Höhe von 3.5 Mio. CHF pro Jahr zugeflossen. Der Kanton Nidwalden hätte bei der Konzessionserteilung 2.3 Mio. CHF als Entschädigung erhalten. Weiter hätte er während 40 Jahren gratis Stromlieferungen sowie eine Konzessionsgebühr im Wert von zusammen 3.5 bis 4 Mio. CHF jährlich erhalten und davon profitiert, dass Wolfenschiessen keinen Finanzausgleich mehr benötigt hätte. Im Rahmen der Sondierungen wurden in Wolfenschiessen Strassen ausgebaut. Beim Rückbau eines Bohrplatzes wurde ein Sportplatz erstellt und der Gemeinde Wolfenschiessen unentgeltlich überlassen“ (Rütter+ Partner 2006: 50).

vielmehr für die Übernahme einer gesellschaftlichen Leistung und für die Inkaufnahme von negativen Auswirkungen beim Bau und Betrieb eines Lagers“ (ETH-UNS 2006: 67).

II. Grundsätze im Schweizer Verfahren

1. Rechtlicher Rahmen: Kernenergiegesetz

Nach den beiden kantonalen Verdikten bei den Wellenbergprojekten mussten in der Schweizer Entsorgungspolitik neue Lösungen gefunden werden. Dies erfolgte mit der Totalrevision des in die Jahre gekommenen Atomgesetzes von 1959. Anlass waren auch die beiden Volksinitiativen „MoratoriumPlus“ und „Strom ohne Atom“, die 1999 eingereicht wurden. Der damalige Vorsteher des Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Moritz Leuenberger, setzte 1999 eine Expertenkommission ein, die Empfehlungen zur Entsorgung radioaktiver Abfälle ausarbeiten soll. Die Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle (EKRA) hielt zur Frage von „Kompensationen“ fest: „Wesentlich für die Lagerung radioaktiver Abfälle ist die gerechte Verteilung von Kosten und Nutzen – sowohl räumlich, als auch über längere Zeitspannen hinweg. Erhöhte Risiken im Bereich des Lagerstandorts müssen aufgrund angemessener Kompensationen oder unter dem Gesichtspunkt der gesamtgesellschaftlichen Solidarität vertretbar sein. Eine Kompensation ist besonders dann erforderlich, wenn die Einwilligung der Betroffenen nicht eingeholt wurde und keine gerechte Verteilung von Nutzen und Kosten erreicht werden kann. Kompensationen müssen mit den Betroffenen ausgehandelt werden, wobei künftige Generationen stellvertretend mitzubersichtigen sind“ (EKRA 2000: 33). Sie bezog sich in ihrer Empfehlung auf die Erfahrungen des Projekts Wellenberg.

In der Botschaft zum Kernenergiegesetz (KEG) unterstrich der Bundesrat, dass die Entsorgung keine staatliche Aufgabe sei und der Bund folge dessen auch nicht für Abgeltungen, bzw. Kompensationszahlungen aufzukommen hat. Er sah auch von einer gesetzlichen Regelung ab, da dies ein Präjudiz für Regelungen bei anderen grossen Infrastrukturvorhaben hätte sein können. Eine solche Abgeltung sei daher unter den Betroffenen zu regeln (BBI 2001 2665 2001).

2. Standortsuchverfahren (Sachplan geologische Tiefenlager)

Zur Erarbeitung des Konzeptteils Sachplans geologische Tiefenlager (SGT) wurden verschiedene Mitwirkungsrunden durchgeführt. In einem ersten Workshop mit nationalen Stakeholdern im Jahr 2006 wurde u. a. gefordert, dass es bezüglich möglicher Abgeltungen mehr Klarheit und Transparenz braucht (Synergo 2006). Ein halbes Jahr später wurde an einem zweiten Workshop dazu festgehalten: «Im Sachplanverfahren muss für alle Beteiligten eine Win-win-Situation geschaffen werden, die auch regionale Entwicklungsprogramme und allfällige Kompensationsmassnahmen beinhaltet. Umstritten ist aber beispielsweise, ob Abgeltungen ein legitimes Mittel sind oder ob diese als „Erkaufen“ einer erhöhten Risikobereitschaft angesehen werden. [...] Letztlich brauche es aber spätestens im Rahmenbewilligungsverfahren politische Entscheide über das Ausmass möglicher Kompensationsmassnahmen“ (Synergo 2006: 13).

Auf Grund der Erfahrungen und Empfehlungen nahm deshalb der Entwurf des Konzeptteils SGT (BFE 2007) zu Abgeltungen zwei verbindliche Aussagen auf:

Abgeltungen werden von den Entsorgungspflichtigen erst geleistet, wenn eine rechtskräftige Rahmenbewilligung vorliegt. Damit wird eine Region für eine Leistung abgegolten, welche sie für die Lösung einer nationalen Aufgabe leistet. Über die Verwendung der Abgeltungen bestimmt das regionale Partizipationsgremium.

Allfällige Abgeltungen werden vom Standortkanton und der betroffenen Region zusammen mit den Entsorgungspflichtigen in Etappe 3 des Sachplanverfahrens geregelt.

In der dreimonatigen öffentlichen Anhörung Anfang 2007 äusserten sich die Elektrizitäts- und die Nuklearbranche kritisch zu diesen Bestimmungen. Sie verlangten die Streichung der Passagen, bei denen die Entsorgungspflichtigen ohne entsprechende Rechtsgrundlage zu Abgeltungen verpflichtet werden können. Zudem sei es Sache der Entsorgungspflichtigen, in Eigenverantwortung Verhandlungen über Abgeltungen zu führen. Andere Stellungnehmenden forderten hingegen, dass die Entsorgungspflichtigen Kompensationen und Abgeltungen für sozioökonomische und ökologische Nachteile leisten müssen (BFE 2008: 22).

Der Bundesrat verabschiedete den Konzeptteil SGT im April 2008 mit den anfangs erwähnten Bestimmungen (mit marginalen Anpassungen). Dass „Abgeltungen“ darin unter dem Titel „Vertiefte sozioökonomische Untersuchungen“ erwähnt werden, macht deutlich, dass Abgeltungen in einem Kontext zu Auswirkungen des geologischen Tiefenlagers auf Wirtschaft und Gesellschaft stehen. Zudem erhalten die Standortregionen die Aufgabe, Massnahmen und Projekte zur Umsetzung der regionalen Entwicklungsstrategie vorzuschlagen sowie Grundlagen für Kompensationsmassnahmen zu erarbeiten (BFE 2008: 50). Auch wenn Abgeltungen nach SGT allein gestützt auf die Tatsache entrichtet werden sollen, dass ein geologisches Tiefenlager in dieser Region gebaut und betrieben werden soll, wird eine mögliche Verwendung solcher Beiträge im Mindesten angedeutet.

Eine 2007 durchgeführte schweizweite Befragung bei knapp 3000 Personen aus allen Landesteilen ergab, „dass eine Mehrheit eine finanzielle Abgeltung für gerechtfertigt hält, sofern sie [die Abgeltung] die „Bereitschaft ein Lager zu akzeptieren“, für „negative Auswirkungen, die beim Bau und Betrieb entstehen“, für einen Ausgleich der „Imageverluste der Region und damit verbundene finanzielle Nachteile“ oder für das Übernehmen einer „Leistung für die gesamte Gesellschaft“ gezahlt wird (ETH-UNS 2007: 42).

II. Begrifflichkeiten

Im Konzeptteil SGT werden die bis anhin unterschiedlich verwendete Begriffe „Abgeltungen“ und „Kompensationen“ wie folgt definiert (BFE 2008: 89):

- Für **Abgeltungen** gibt es keine Rechtsgrundlage. Aufgrund der Erfahrungen im In- und Ausland ist davon auszugehen, dass eine Standortregion Abgeltungen erhalten wird. Der Konzeptteil sorgt dafür, dass die Festlegung von Abgeltungen transparent und nicht losgelöst vom Sachplanverfahren verläuft. So sollen Abgeltungen in Etappe 3 ausgehandelt und von den Entsorgungspflichtigen erst geleistet werden, wenn eine rechtskräftige Rahmenbewilligung vorliegt. Damit wird eine Standortregion für eine Leistung abgegolten, welche sie für die Lösung einer nationalen Aufgabe leistet. Für die Verteilung und Verwendung der

Abgeltungen erarbeitet die Standortregion Vorschläge zuhanden der betroffenen Kantone und Gemeinden der Standortregion.

- **Kompensationsmassnahmen** werden ergriffen, wenn durch Planung, Bau oder Betrieb des geologischen Tiefenlagers negative Auswirkungen auf eine Region festgestellt werden. Die Kompensationsmassnahmen werden in Zusammenarbeit mit der Standortregion und dem Standortkanton erarbeitet, vom BFE genehmigt und von den Entsorgungspflichtigen finanziert.

B. Abgeltungen und sozioökonomische Auswirkungen

I. Ausgangslage

Bereits im Wellenberg-Projekt wurden Abgeltungen mit Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft in Verbindung gebracht – sei das auf positive Effekte auf die öffentlichen Finanzen oder auf die Akzeptanz von Entsorgungsanlagen in der Bevölkerung. Im Konzeptteil SGT erhalten die Gemeinden der Standortregion die Aufgabe, Vorschläge für die Verwendung von Abgeltungen oder Kompensationsmassnahmen auszuarbeiten. Die Gemeinden, bzw. die Regionalkonferenzen³ haben vorgängig die Aufgabe, eine Strategie, Massnahmen und Projekte für die nachhaltige Entwicklung ihrer Standortregion zu erarbeiten bzw. aktualisieren bereits bestehende Strategien, Massnahmen und Projekte. Der genaue Ablauf wurde in einem Konzept des Bundesamtes für Energie (BFE) definiert und festgehalten, dass die darin [in den erarbeiteten Entwicklungsstrategien] enthaltenen Massnahmen und Projekte im weiteren Verfahren mittels Abgeltungen finanziert und umgesetzt werden können (BFE 2011: 2).

II. Voruntersuchungen

Der Nationalrat beauftragte den Bundesrat im Dezember 2003 auf Grund eines überwiesenen Postulats⁴ abzuklären, welche Auswirkungen ein Endlager an der Oberfläche hat. Das zuständige BFE gab im April 2004 sodann eine umfangreiche Studie, die sozioökonomische Auswirkungen von Entsorgungsanlagen im In- und Ausland⁵ untersuchte, in Auftrag. Ungefähr zum selben Zeitpunkt beauftragte die Arbeitsgruppe Opalinus⁶ eine ähnliche Studie zu Auswirkungen auf das Zürcher Weinland. Beide Studien wurden in der Folge vom selben Unternehmen durchgeführt und waren methodisch aufeinander abgestimmt. Die Resultate bzgl. Abgeltungen lassen sich wie folgt zusammenfassen (Rütter+Partner 2006: 11):

- 3 Eine Regionalkonferenz (RK) im Zusammenhang mit dem Sachplanverfahren gTL ist das regionale, partizipative Gremium, das aus Vertretenden der Gemeinden, Organisationen und der Bevölkerung zusammengesetzt ist. Es erfüllt Aufgaben, fasst Beschlüsse zu erarbeiteten Stellungnahmen oder formuliert Anliegen und Forderungen. Eine RK ist selbstorganisiert und wird durch eine professionelle Geschäftsstelle und Moderation unterstützt. Finanziert wird sie durch das BFE, welches Leistungsvereinbarungen mit ihr abschliesst.
- 4 03.3279, Oberirdische Auswirkungen eines Atommüll-Endlagers, Amtliches Bulletin, Das Schweizer Parlament.
- 5 ZWILAG (Schweiz), Centre de l'Aube (Frankreich), Gorleben (Deutschland), Olkiluoto (Finnland) und Wellenberg.
- 6 Eine im Zusammenhang mit dem Entsorgungsnachweis HAA eingesetzte Arbeitsgruppe der drei Zürcher Gemeinden Benken, Marthalen und Trüllikon.

- Bei allen untersuchten Lagerstandorten im In- und Ausland existieren Regelungen von Abgeltungen.
- In der Bevölkerungsbefragung ergab sich folgendes Bild: Rund die Hälfte der Befragten erachtet Abgeltungen auf Grund der Leistung für die Allgemeinheit als gerechtfertigt, ein Viertel nur für tatsächlich auftretende Nachteile und ein Viertel lehnt Abgeltungen ab. In etwa dasselbe Bild zeigte die ebenfalls durchgeführte Befragung von Unternehmen.
- Der Gefahr, dass eine Region, die Abgeltungen erhält, als käuflich oder bestechlich angeprangert wird, kann entgegengewirkt werden, indem Abgeltungen transparent und fair ausgehandelt werden.

Im Bericht zur Erfüllung des erwähnten Postulats und in Kenntnis der Studienergebnisse folgerte der Bundesrat im Juni 2006 im Zusammenhang mit Abgeltungen, dass diese einen kontroversen Einfluss auf die Akzeptanz haben: „In Gemeinden, die in hohem Masse von Abgeltungen profitieren, wirken sie auf die Akzeptanz förderlich; in Gemeinden, die nur wenig davon profitieren, können Abgeltungen die Akzeptanz vermindern“ (Bundesrat 2006: 7).

III. Postulat Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers (13.3286)

Im Zusammenhang mit der Behandlung einer parlamentarischen Initiative zum Rechtsanspruch auf Schadenersatz bei einem Tiefenlager,⁷ behandelte der Nationalrat ebenfalls ein Postulat der Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK-N). Dazu äusserte sich der Kommissionssprecher, Nationalrat Martin Bäumle, wie folgt: „Die parlamentarische Initiative will bereits jetzt eine Gesetzgebung starten. Die Kommission ist der Meinung, dafür sei es zu früh. Das Postulat sollte zuerst Fragen beantworten und klären, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und wenn ja, welcher.“ Ebenfalls gelte es, die drei Begriffe „Schadenersatz“, „Kompensationsmassnahmen“ und „Abgeltungen“ auseinanderzuhalten und soweit möglich zu regeln.⁸ Der Nationalrat lehnte die Initiative ab, überwies hingegen am 12. Juni 2013 das Postulat der Kommission.

Im Bericht zur Erfüllung des Postulats äusserte sich der Bundesrat wie folgt (Schweizerische Eidgenossenschaft 2015):

1. Rechtliche Fragen

Abgeltungen bei Infrastrukturanlagen von nationaler Bedeutung (z.B. Nationalstrassen, Übertragungsleitungen)

Es gibt keine nicht-nuklearen Infrastrukturanlagen von nationaler Bedeutung, bei welchen Abgeltungen vorgesehen sind bzw. ausbezahlt werden. Die Schweizer Rechtsordnung kennt den Begriff der Abgeltungen nicht; im Gegensatz zum Begriff „Schadenersatz“: Schaden muss ersetzt

7 12.411, Atommüll-Endlager, Rechtsanspruch auf Schadenersatz, Geschäft, Das Schweizer Parlament.

8 12.411, Atommüll-Endlager, Rechtsanspruch auf Schadenersatz, Geschäft, Das Schweizer Parlament.

werden, wenn er widerrechtlich zugefügt wird. Was widerrechtlich ist, bestimmt die Gesetzgebung – Planung, Bau und Betrieb eines geologischen Tiefenlagers sind nicht widerrechtlich.

Schadenersatz, Abgeltungen und Kompensationsmassnahmen

Die Begriffe „**Abgeltungen**“ und „**Kompensationsmassnahmen**“ werden im Postulatsbericht identisch wie im Konzeptteil SGT definiert (siehe Abschnitt A.). Bezüglich der finanziellen Höhe von Abgeltungen wird auf die in den Kostenstudien dafür zurückgestellten Geldern hingewiesen. So werden in der Kostenstudie 2006, die der Branchenverband „swissnuclear“ im Auftrag des Stilllegungs- und Entsorgungsfonds (STENFO) 2006 aktualisierte, für das Lager für hochaktive Abfälle (HAA) 500 Mio. CHF sowie für das Lager für die schwach- und mittelaktiven Abfälle 300 Mio. CHF ausgewiesen (swissnuclear 2009). Für diese Rückstellungen besteht keine rechtliche Regelung. Sie sind auch nicht als zweckgebunden für die Verwendung als Abgeltungen oder die Finanzierung von Kompensationsmassnahmen im Sinne des Sachplans anzusehen.

Schadenersatz wird wie folgt definiert: Im Unterschied zu den oben genannten Entschädigungs-„Arten“ sind Fälle des Schadenersatzes gesetzlich geregelt. Eine Übersicht liefert nachfolgende Grafik:

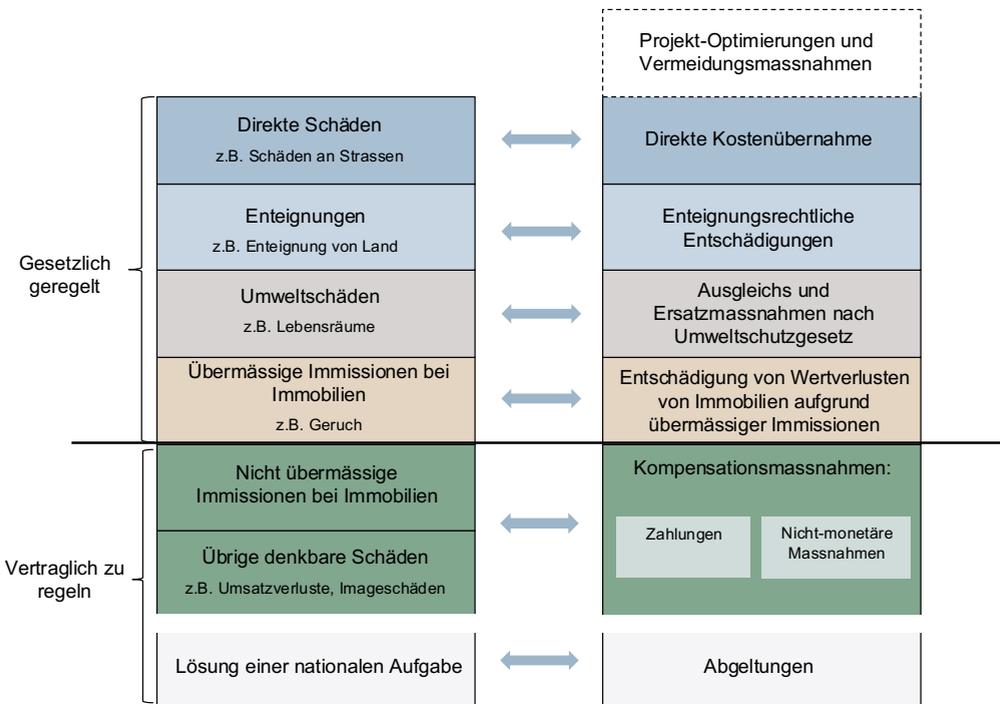


Abb. 1: Übersicht über die verschiedenen Gefässe zur Entschädigung bzw. Vermeidung negativer Effekte von Tiefenlagern (aus Ecoplan 2017: 7).

Unterschiede nukleare Entsorgung – konventionelle Infrastrukturanlagen

Wie unter 1. ausgeführt, bestehen in anderen Infrastrukturbereichen des Bundes keine vergleichbaren Regelungen. Hingegen zeigen Beispiele aus dem Ausland, dass ähnliche Entschädigungslösungen für Gemeinden oder Regionen existieren, wenn sie bereit sind, Lagerstätten bei sich aufzunehmen oder solche bereits bestehen.

Sonderregelung Entsorgung

Artikel 90 der Bundesverfassung gibt dem Bund die Kompetenz, den Bereich der Kernenergie umfassend zu regeln. Es wäre also demzufolge zulässig, eine Bestimmung im Kernenergiegesetz aufzunehmen, die Abgeltungs- und Kompensationszahlungen verpflichtend vorsehen würde (als eine Art «Zwangsabgabe»). Allerdings bemerkt der Bundesrat, dass objektive Festsetzungskriterien bezüglich der Höhe solcher Zahlungen fehlen würden. Eine Umsetzung mittels gesetzlicher Bestimmung über die Höhe und Verteilungskriterien wäre kaum zielgerichtet machbar. Zudem würde eine solche Regelung ein Präjudiz bei anderen grossen Infrastrukturvorhaben bedeuten. Aus diesen Gründen setzt er weiterhin auf die Methode der Verhandlung über die Höhe von Abgeltungen. Der Bundesrat verweist auf die bereits bestehenden Abgeltungslösungen bei Schweizer Nuklearanlagen, die auch ohne gesetzliche Bestimmungen zu Stande kamen und darauf, dass die Entsorgungspflichtigen Beiträge in ihren Kostenstudien dafür ausgewiesen haben.

2. Verfahrensfragen

Positive und negative Auswirkungen sowie Massnahmen zur Vermeidung negativer Auswirkungen

Geologische Tiefenlager können sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf eine Standortregion haben. In Etappe 1 des Sachplanverfahrens wurde dazu eine raumplanerische Beurteilungsmethodik für den Standortvergleich in Etappe 2 erarbeitet. Darauf basierend hat ein externes Konsortium in der zweiten Etappe umfangreiche Studien in allen Standortregionen durchgeführt, die so genannten „Sozioökonomisch-ökologische Wirkungsstudie (SÖW)“ (BFE 2014).⁹ Für den Bundesratsentscheid von Etappe 2 wurde ein Konzept für ein Monitoring erarbeitet, das erstmals in der dritten Etappe durchgeführt wurde und mit Hilfe verschiedener Indikatoren periodisch Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft misst. Diese Arbeiten wurden jeweils von den relevanten Stakeholdern begleitet. Mit der fortlaufenden Konkretisierung des Projektes werden auch die Untersuchungen möglicher Auswirkungen schrittweise erfasst. Sie sollen dazu dienen, positive oder negative Auswirkungen möglichst frühzeitig zu erkennen und gegebenenfalls entsprechende Gegenmassnahmen zu ergreifen.

Vorgehen zur Aushandlung allfälliger Abgeltungen und Verwendungszweck

Der Bundesrat erteilte mit dem Postulatsbericht dem BFE den Auftrag, unter Einbezug der Standortkantone und -regionen sowie den Entsorgungspflichtigen in Etappe 2 einen Leitfaden zu erarbeiten. Darin sollen die Eckpunkte der Verhandlungen in Etappe 3 beschrieben werden.

⁹ Das positive Ergebnis des Ziels, «Öffentliche Finanzen optimieren» gründete v. a. auf den Abgeltungen. Dieses muss jedoch als Platzhalter interpretiert werden, da die Höhe und der Verteilschlüssel erst in Phase 3 SGT festgelegt werden (BFE 2014: 61).

Zudem schlug er vor, dass zur Finanzierung der Massnahmen und Projekte, die die Standortregion einbringt, eine Stiftung gegründet werden soll. Diese wird festlegen, welcher Teil der Abgeltungen für langfristige Zwecke reserviert werden – sprich künftigen Generationen zur Verfügung stehen und damit eine langfristige Wirkung erzielen könnte. Der andere Teil der Abgeltungen wird für Massnahmen und Projekte sowie für allfällige Kompensationsmassnahmen zur Verfügung stehen. Damit kann in der Standortregion die regionale Entwicklung gefördert werden. Die Gelder sollen von den Entsorgungspflichtigen ebenfalls in die Stiftung einbezahlt und ab Rechtskraft der Rahmenbewilligung bis zum Ende der Betriebsphase sukzessive in der Standortregion investiert werden (Bundesversammlung 2013: 18).

IV. Leitfaden Abgeltungsverhandlungen

Auf Einladung des BFE fand im März 2016 die erste Sitzung zur Erarbeitung eines «Leitfadens» Abgeltungsverhandlungen statt. Ziel war es, einen Leitfaden der Vernehmlassung zum Bundesratsentscheid von Etappe 2 zu unterbreiten, damit er eine gewisse Legitimation erwirkt. An den Sitzungen teilgenommen haben Vertretungen der Regionalkonferenzen, der Standortkantone, Deutschland sowie der Entsorgungspflichtigen, bzw. KKW-Betreiber, und der Nagra. Letztere nahm an den Sitzungen begleitend teil – sie äusserte sich nicht inhaltlich. Um die Sitzungen vorzubereiten, wurde eine Redaktionsgruppe gebildet. Bereits an der zweiten Sitzung äusserte die Mitglieder der Arbeitsgruppe die Forderung an die Entsorgungspflichtigen, eine „Absichtserklärung“ abzugeben, dass sie tatsächlich bereit sind, Abgeltungen zu entrichten. Hauptargument dafür war die fehlende gesetzliche Grundlage und damit einhergehend die Verbindlichkeit für Abgeltungszahlungen (siehe dazu verschiedene Stellungnahmen zur Etappe 2)(BFE 2018: 61). Die KKW-Betreiber entgegneten, dass es aus ihrer Sicht dafür noch zu früh sei und eine solche Vereinbarung völlig unverbindlich wäre.¹⁰ Nach fünf Sitzungen entschied das BFE, externe Unterstützung beizuziehen und beauftragte mit der weiteren Ausarbeitung des Leitfadens Professor Michael Ambühl und sein Team vom Lehrstuhl für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement der ETH Zürich. Die weiteren Diskussionen dauerten rund ein halbes Jahr und wurden am 22. September 2017 abgeschlossen. Der Leitfaden fand die Zustimmung von allen Parteien. In seiner Form ist er eine Empfehlung an die späteren Verhandlungsparteien, diesen als Grundlage für den Verhandlungsprozess zu verwenden.

Der Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen (ETH 2017) definiert als Ziel der Verhandlungen die vertragliche Regelung von Abgeltungen und allfälligen Kompensationen. Das Verhandlungsergebnis wird nicht vorweggenommen, weshalb insbesondere die Höhe der Abgeltungen und allfälligen Kompensationen nicht bereits festgelegt werden. Festgelegt wird hingegen das relevante Verhandlungsumfeld, damit – sobald die betroffene(n) Standortregion(en) bekannt sind – rasch mit den Verhandlungen begonnen werden kann. Weiter regelt der Leitfaden die Verwendung der Zahlungen, den zeitlichen Ablauf und die Verhandlungsorganisation.

10 Gemäss nicht öffentlichem Sitzungsprotokoll.

Auch in der Vernehmlassung zu Etappe 2 fand der Leitfaden unter den Stellungnehmenden Zustimmung und wurde als relevante Grundlage erachtet. Allerdings forderten mehrere wiederholt eine gesetzliche Grundlage, da sie zweifelten, dass überhaupt Abgeltungen geleistet werden würden (BFE 2018: 182). Die Forderung nach verbindlichen Zusagen an die Adresse der Entsorgungspflichtigen, dereinst Abgeltungen zu leisten, wurde vereinzelt immer wieder von Akteuren erhoben. Exemplarisch dafür ist der Brief aller drei Präsidenten der Regionalkonferenzen an den Vorsitzenden der Verwaltungskommission STENFO, Raymond Cron, im September 2021. Dieses Anliegen brachten sie auch bei einem Treffen mit der damaligen Vorsteherin des UVEK, Simonetta Sommaruga vor (Standortregionen 2021).

V. Bundesbeteiligung an Abgeltungen

Der Bund ist für die Entsorgung von radioaktiven Abfällen aus Medizin, Industrie und Forschung (MIF) verantwortlich. Er bezahlt dafür jährliche Beiträge an die Nagra, deren Mitglied er ist. Innerhalb des Bundes trägt das Bundesamt für Gesundheit für die MIF-Abfälle die Verantwortung. Die Frage, in welcher Form sich der Bund an der Leistung von Abgeltungen beteiligt, wurde im „Leitfaden“ offen gelassen (wie auch die Frage, ob er an den Verhandlungen teilnehmen wird). Der Bund wird sich gemäss einer Entscheidung des zuständigen Departements UVEK entsprechend seinem Anteil an den radioaktiven Abfällen an den Abgeltungszahlungen beteiligen. In der entsprechenden Medienmitteilung bekundet das BFE weiter, dass er sich „aus Gründen der Governance“ nicht an den Verhandlungen beteiligen wird (BFE 2022).

VI. Konkretisierungen des Leitfadens

In der erwähnten Medienmitteilung teilte das BFE auch mit, dass es zusammen mit den relevanten Akteuren verschiedene Bestimmungen des Leitfadens konkretisieren wird. Dazu gehören Fragen wie die Bildung der Verhandlungsdelegation seitens der Gemeinden der Standortregion oder die Ratifizierung eines ausgehandelten Vertrages durch die Gemeinden. Das BFE setzte dazu den Ausschuss „kommunale und kantonale Fragen“ (AkkF) ein, bestehend aus Vertretern der Gemeinden der Standortregion, der -kantone und Deutschlands. Ein erstes Ziel war es, anlässlich der Bekanntgabe der Nagra, für welche Standorte sie Rahmenbewilligungsgesuche ausarbeiten will, das weitere Vorgehen bezüglich der Abgeltungsverhandlungen kommunizieren zu können.

Der Ausschuss verabschiedete im August 2022 drei Empfehlungen:

1. Delegationsvertrag

Unter den Gemeinden der Standortregion soll ein Vertrag abgeschlossen werden, der die Modalitäten zur Bestimmung der kommunalen Verhandlungsdelegation festlegt. Damit erhält Letztere eine gewünschte, kommunale Legitimation.

2. „Split“ des Abgeltungsbetrages

Bevor die kommunale Verhandlungsdelegation bestimmt wird, soll eine Empfehlung für eine Grobaufteilung (prozentualer «Split») des später zu verhandelnden Abgeltungsbetra-

ges zwischen den Infrastrukturgemeinden und der Standortregion ausgearbeitet werden. Als Grund für diese Empfehlung gaben die Gemeindevertretungen an, dass von der politischen Ebene gutgeheissenen Grobaufteilung der Abgeltungsbeträge einen voraussehbaren Zwist unter den Gemeinden vermeiden kann.

3. Kantonale Verhandlungsdelegation

In der kantonalen Verhandlungsdelegation soll ein Sitz für das Bundesland Baden-Württemberg vorgesehen werden. Dies war eine Forderung der deutschen Seite bei der Unterzeichnung des Leitfadens 2017.

Die Ausarbeitung der beiden ersten Empfehlungen sind bei der Publikation dieses Textes noch im Gange.

C. Kompensationen

Zur Definition von Kompensationen (in „Form“ von Massnahmen) im Kontext des Sachplans siehe Abschnitt A. Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Leitfadens ist das Bedürfnis entstanden, eine Abschätzung zu erhalten, wie wahrscheinlich es ist, dass dereinst Kompensationsmassnahmen zum Zuge kommen würden.

Damit negative Auswirkungen durch Kompensationsmassnahmen ausgeglichen werden können, müssen solche Auswirkungen 1. messbar sein; 2. kausal auf das geologische Tiefenlager zurückgeführt werden können sowie 3. bewertbar sein (u. a. monetarisierbar) (Ecoplan 2017). Die Studienautorin, Ecoplan, kam zum Schluss, dass diese Voraussetzungen nur für sehr wenige der heute absehbaren negativen Auswirkungen erfüllt werden könnten. Am ehesten scheinen bei Auswirkungen im Bereich Umwelt nicht-monetäre Kompensationsmassnahmen anwendbar zu sein. In den Bereichen Wirtschaft und Gesellschaft wären negative Auswirkungen hingegen kaum kausal auf das geologische Tiefenlager zurückzuführen. Auswirkungen auf die Umwelt und insbesondere auf die Gesellschaft wären aber schwerlich monetär bewertbar. Zudem muss ein Tiefenlagerprojekt so konzipiert werden, dass negative Effekte möglichst gar nicht erst auftreten. Bei den bleibenden denkbaren Fällen, bei denen Kompensationsmassnahmen die Bedingungen erfüllen würden, stellt sich sodann die Frage, inwiefern diese nicht auf anderem, rechtlich geregelter Weg, aufgefangen werden würden. Deshalb wird gemäss der Studienautorin die Wahrscheinlichkeit als gering eingestuft, dass dereinst finanziell bedeutende Kompensationsmassnahmen zum Zuge kommen könnten. Für die Standortregion bedeutet dies, dass Kompensationen höchstens für eine Art «Restrisiko-Absicherung» dienen könnten (Ecoplan 2017).

D. Verhandlungen über vertragliche Regelung der Abgeltungen

I. Zeitrahmen der Verhandlungen

Der Leitfaden nennt als frühesten Zeitpunkt für den Beginn der Verhandlungen die Bekanntgabe der Nagra, an welchen Standorten sie die Rahmenbewilligung erarbeiten wird. Der Leitfaden empfiehlt zudem, dass die Verhandlungen so früh wie möglich beginnen, damit der Regionalkonferenz genügend Zeit für die Erarbeitung ihrer Stellungnahme zur Verfügung steht (ETH 2017:

Artikel 5). Eine vertragliche Regelung soll vor der Vernehmlassung zu Etappe 3 und der öffentlichen Auflage des Rahmenbewilligungsgesuchs vorliegen (BFE 2018: 185). Ob zu diesem Zeitpunkt die Ratifizierung bereits stattgefunden hat oder nicht, ist im Leitfaden nicht festgelegt. Er sieht vor, dass ein solcher Vertrag nur in Kraft tritt, wenn die Verhandlungsparteien ihm innerhalb von zwei Jahren nach Abschluss, gestützt auf ihre internen Genehmigungsverfahren, zustimmen. Seitens der Gemeinden ist eine Zustimmung von 60 % der Infrastrukturgemeinden und 60 % der Gemeinden der Standortregion erforderlich (ETH 2017: Artikel 11).

Der Zeitplan für das Sachplan- und Rahmenbewilligungsverfahren sieht vor, dass die Stellungnahme der Standortregion im Herbst 2027 vorliegt. Wenn die Verhandlungen im Laufe des Jahres 2024 beginnen können, stehen etwa drei Jahre zur Verfügung. Allerdings werden sich die Delegationen, allen voran diejenige der Gemeinden, für die Verhandlungen vorbereiten müssen, d. h. sie müssen sich auf Positionen und allenfalls Strategien einigen – sprich ihr Verhandlungsmandat definieren. Auch braucht es regelmässige Absprachen mit der entsendenden, mandatsgebenden Organisation (d. h. den Gemeinden der Standortregion).

II. Verhandlungsparteien

Die Delegationen der Entsorgungspflichtigen und der Standortkantone bestehen aus max. fünf Personen, diejenige der Gemeinden aus sechs, wovon ein Sitz für die deutschen Gemeinden reserviert ist (ETH 2017: Artikel 4). Während die Bildung der beiden erstgenannten Delegationen wahrscheinlich weniger anspruchsvoll sein wird, ist diejenige der Gemeinden herausfordernder, da die Standortregion aus einer grösseren Anzahl Gemeinden¹¹ besteht. Der unter B.VI. erwähnte Ausschuss erarbeitet zurzeit ein Vorgehen, nach welcher die Delegation gebildet werden soll.

Bereits bei der Erarbeitung des Leitfadens und in der Vernehmlassung zu Etappe 2 (BFE 2018: 184) wurde die Forderung eingebracht, dass der Delegation der Gemeinden ausreichende Ressourcen zur Verfügung gestellt werden, um eine faire Verhandlungssituation zu schaffen. Während die Delegationen der Entsorgungspflichtigen und der Kantone die Verhandlungen in ihren professionellen Funktionen führen, werden die kommunalen Delegierten voraussichtlich die einzigen Milizpersonen am Verhandlungstisch sein. Sie werden womöglich auch über weniger ausgeprägte Verhandlungskompetenzen verfügen als die anderen Delegationen. Um dies auszugleichen und „gleichlange Spiesse“ zu schaffen, müssten sie unterstützt werden – denkbar sind Sitzungsentschädigungen und Fach-, bzw. Verhandlungsberatung.

III. Verhandlungsgegenstand

In einem Vertrag soll mindestens die Höhe der Abgeltungen und allfälligen Kompensationen festgelegt werden. Ob beides oder nur die Abgeltungen Teil der vertraglichen Vereinbarung sein werden, ist durch die Parteien festzulegen. Über die Verwendung, konkrete Verteilung und Bewirtschaftung der Abgeltungen und allfälliger Kompensationen soll gemäss Leitfaden eine für die Nach-Sachplan-Phase noch zu schaffende Organisation, die von der Standortregion getragen

11 Die von der Nagra vorgeschlagene Standortregion Nördlich Lägern besteht aus 43 Gemeinden (Kantone Zürich, Aargau und Schaffhausen sowie Deutschland).

wird, beschliessen. Diese Organisation nimmt die von den Entsorgungspflichtigen geleisteten Zahlungen entgegen. Die Entsorgungspflichtigen sind in dieser Organisation nicht vertreten (ETH 2017: Artikel 3).

Anders als der Leitfaden empfiehlt der Bund im Postulatsbericht (Schweizerische Eidgenossenschaft 2015) und im Leitfaden „Massnahmen zur gewünschten Entwicklung in der Standortregion“ (BFE 2011), nach der rechtskräftigen Rahmenbewilligung eine Stiftung zu gründen. Es gehe darum, „ein zweckgebundenes Vermögen zu verwalten und die Mittel entsprechend einzusetzen, weswegen sich eine Stiftung als geeignete Organisationsform anbietet“ (BFE 2018: 182). Der Vorteil wäre die Schaffung eines dauerhaften Rechtsrahmens, in dem Zweck, Ansprüche und Leistungen der Stiftung festgelegt sind.

E. Fazit und Empfehlungen

Zwar wurde in der Schweiz noch keine Rahmenbewilligung für ein geologisches Tiefenlager erteilt und es liegt auch noch keine ausgehandelte vertragliche Regelung zu Abgeltungen vor. Trotzdem lassen sich aus den Erfahrungen der letzten dreissig Jahren im In- und Ausland sowie den bisherigen Auseinandersetzungen auf allen Staatsebenen und mit zahlreichen Stakeholdern mit dem Thema Abgeltungen Empfehlungen formulieren. Sie sind nachfolgend generell gehalten und nicht nur auf die „Schweizer Verhältnisse“ anwendbar:

I. Sicherheit geht immer vor

Abgeltungen dürfen in keinem Fall die unter der Prämisse der Sicherheit stehende Standortwahl beeinflussen. Sie können im Idealfall mithelfen, dass eine tendenziell unerwünschte Infrastruktur, wie diejenige eines Tiefenlagers, von den Betroffenen eher geduldet wird. Langfristige Akzeptanz in der Bevölkerung kann aber nur durch den unabhängig überprüften, wissenschaftlich fundierten Nachweis der Sicherheit für Mensch und Umwelt erreicht werden.

II. Notwendige Bedingung

Auch wenn die Betreiber von KKW den Standortgemeinden und teilweise -regionen bereits während der Energieproduktion und der Zwischenlagerung der radioaktiven Abfälle Formen von Entschädigungen entrichten, besteht ein breiter Konsens, dass auch am Schluss dieser „Kette“ die jeweiligen Standortregionen Abgeltungen erhalten sollen. Es wäre für diese Regionen und Gemeinden nicht nachvollziehbar, wenn sie als am längsten von den radioaktiven Abfällen Betroffenen nun keine Abgeltungen erhalten würden.

III. Bedingungslose Entschädigung

Abgeltungen sind diejenige Form von Entschädigungen, die rein aus der Tatsache entrichtet werden sollen, dass eine Standortregion eine Leistung für die Erfüllung einer gesellschaftlichen Aufgabe erbringt.

IV. Mittel- und langfristige Perspektive einnehmen

Der Gefahr, als Standortgemeinde oder -region in der Öffentlichkeit als „gekauft“ stigmatisiert zu werden, kann dadurch begegnet werden, dass ein erheblicher Teil der Abgeltungen für mittel- und langfristige Zwecke reserviert wird.¹²

V. An spätere Generationen denken

Die Verlockung für politische Entscheidungsträger ist gross, durch Abgeltungsbeiträge den öffentlichen Haushalt zeitnah zu optimieren. Durch die Langfristigkeit der Entsorgung werden sich aber noch spätere Generationen damit auseinandersetzen müssen. Deshalb ist es sinnvoll, mindestens einen Teil der Abgeltungen für Projekte und Massnahmen mit einem langfristigen Wirkungshorizont zweckgebunden zu reservieren.

VI. Frühzeitig Klarheit schaffen

Bleiben die Rahmenbedingungen für die Leistung von Abgeltungen zu lange ungeklärt, so entstehen Unsicherheiten oder politische Initiativen. Deshalb ist es wichtig, verschiedene Eckpunkte (u. a. Verbindlichkeit, Rollen, Organisationsform, Verhandlungsparteien und -zeitraum) frühzeitig unter den Stakeholdern zu klären – auch wenn vielleicht noch nicht der abschliessende Standortentscheid gefällt wurde.

VII. Absicht deklarieren

Inwiefern die Entsorgungspflichtigen bereit sind, Abgeltungen in einem gewissen Umfang zu entrichten, muss rechtzeitig geklärt werden. Ob eine rechtliche Verpflichtung anstelle Freiwilligkeit sinnvoller und mit den Besitzverhältnissen vereinbar ist (z. B. Aktienrecht), muss der Gesetzgeber prüfen und allenfalls entscheiden. Gegenüber den Empfängerparteien (Kommunen, Regionen) wirkt nicht vertrauensbildend, wenn die Entsorgungspflichtigen bzw. Entrichtenden von Abgeltungen, zu lange unverbindlich bleiben oder sich nicht dazu äussern. Falls Abgeltungen vorgesehen werden sollen, muss dafür auch die Finanzierung sichergestellt werden.

VIII. Fairness und Transparenz

„Hinterzimmerverhandlungen“ unter wenigen „Auserwählten“ führen erfahrungsgemäss kaum zu akzeptierten Lösungen. Deshalb sollen die Verhandlungen so transparent wie möglich und mit legitimierten Vertretungen durchgeführt werden. Benötigen diese Unterstützung in den Verhandlungen, so sind sie zu gewährleisten, damit nicht das Gefühl entsteht, „über den Tisch gezogen“ worden zu sein. Zwar verfügen die Vertretungen der Gemeinden über ein gewisses Sozialkapital (z. B., wenn es über einen Abgeltungsvertrag eine Volksabstimmung gibt), aber für qualitativ gute und zeitlich effizient geführte Verhandlungen braucht es ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen.

12 Nach Frey et al. 2000 vermögen Sachleistungen die «moralischen Kosten» (Bestechlichkeit) der Akzeptanz von Abgeltungen zu reduzieren.

F. Literaturverzeichnis

BBl (2001): 2665, Botschaft zum KEG.

BFE (2007): Sachplan Geologische Tiefenlager – Entwurf Konzeptteil, Bern.

BFE (2008): Sachplan geologische Tiefenlager. Erläuterungsbericht, Bern.

BFE (2008): Sachplan Geologische Tiefenlager. Konzeptteil. Revision vom 30. November 2011. Bern

BFE (2011): Sachplan geologische Tiefenlager – Die Ausarbeitung von Vorschlägen für regionale Entwicklungsstrategien, Konzept zu Ablauf und Organisation, Bern.

BFE (2014): Sozioökonomisch-ökologische Wirkungsstudie SÖW in Etappe 2, Bern.

BFE (2017): Ergebnisbericht zu Etappe 2 – Festlegung und Objektblätter, Entwurf vom 22. November 2017. Bern, 43.

BFE (2017): Umgang mit den Stellungnahmen der Regionalkonferenzen zu Etappe 2, Bern.

BFE (2018): Sachplan geologische Tiefenlager – Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung zu Etappe 2: Auswertungsbericht, Bern.

BFE (2022): BFE, 02.05.2022, <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/news-und-medien/medienmitteilungen/mm-test.msg-id-88306.html> (zuletzt abgerufen am 01.10.2024)

Bundesrat (2006): Bericht über die Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsprojekten in Erfüllung des Postulates Fehr Hans-Jürg 03.3279, das der Nationalrat am 19. Dezember 2003 überwiesen hat.

Bundesversammlung (2013): [parlament.ch. https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20120411](https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20120411) (Zugriff am 12.9.2023).

Ecoplan (2017): Kompensationsmassnahmen – Messbarkeit von möglichen negativen Wirkungen.

EKRA (2000): Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle, Schlussbericht, Bern.

ETH (2017): Verhandlungsrahmen („Leitfaden“) für den Verhandlungsprozess von Abgeltungen/Kompensationen, Zürich.

ETH-UNS (2006): Entscheidungsprozesse Wellenberg, Zürich.

ETH-UNS (2007): Gesellschaft und radioaktive Abfälle. Ergebnisse einer schweizweiten Befragung, Zürich.

Frey, René L.; Schaltegger, Christoph (2000): Abgeltungen bei Infrastrukturanlagen? Grossprojekte zwischen Widerstand und Akzeptanz, BFE.

Jordi, Stefan (2006): Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle, Bern: BFE.

Kellerhals Anwälte (2013): Abgeltungen bei nationalen Infrastrukturanlagen.

Nagra (2016): Entsorgungsprogramm 2016 (NAB 16-01), Wettingen: Nagra.

Rütter + Partner (2005): Nukleare Entsorgung in der Schweiz, Untersuchung der sozio-ökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen, Band II.

Rütter + Partner (2006): Nukleare Entsorgung der Schweiz. Untersuchung der sozio-ökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen, Band I.

Schweizerische Eidgenossenschaft (2015): Auswirkungen eines geologischen Tiefenlagers – Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3286 UREK-N.

SDA (2007): AKW zahlt 260 Franken pro Einwohner, 20min v. 12.22007, <http://www.20min.ch/schweiz/news/story/12875474> (zuletzt abgerufen am 01.10.2024)

Standortregionen, Regionalkonferenz Nördlich Lägern (2021): Regionen fordern verbindliche Zusagen für Abgeltungen, <https://regionalkonferenz-laegern.ch/news/regionen-fordern-verbindliche-zusagen-fuer-abgeltungen/> (zuletzt abgerufen am 01.10.2024)

Steuerungsausschuss Bund/Kantone, Arbeitsgruppe Volkswirtschaft (1998): Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines SMA-Lagers Wellenberg.

swissnuclear (2009): Kostenstudie 2006 – Aktualisierung der Entsorgungskosten der Schweizer Kernkraftwerke.

Synergo (2006): Sachplan Geologische Tiefenlager, Workshop vom 16. Juni 2006.

Synergo (2006): Sachplan Geologische Tiefenlager, Workshop II vom 29. November 2006, Protokollarischer Bericht.

Stefan Jordi,

Leiter Regionale Partizipation, Stv. Leiter Entsorgung radioaktive Abfälle, Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), Bundesamt für Energie (BFE), Regionale Partizipation, CH-3003 Bern, E-Mail: stefan.jordi@bfe.admin.ch.

Die Entsorgung von nuklearen Abfällen aus deutschen Kernkraftwerken stellt aufgrund der langen Zerfallszeiten ein generationenübergreifendes Projekt dar. In der öffentlichen Wahrnehmung ist es mit Risiken verbunden.

Wie kann ein angemessener Ausgleich für die Ansiedlung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle in einer Region aussehen? Und wie lässt sich dieser so gestalten, dass er langfristig sowohl gesellschaftlich angenommen wird als auch rechtlich belastbar ist? Das neu im Standortauswahlgesetz (StandAG) verankerte Instrument der Standortvereinbarung zielt darauf ab, mögliche Belastungen auszugleichen. Obwohl die konkrete Anwendung noch in der Zukunft liegt, zeigen Erfahrungen aus der Schweiz, dass die Frage der Kompensation schon frühzeitig das Gerechtigkeitsempfinden der lokalen Bevölkerung beeinflusst.

Dieser Sammelband unternimmt eine inhaltliche und methodische Analyse der Standortvereinbarung. Er beleuchtet aus interdisziplinärer Perspektive rechtswissenschaftliche, (diskurs-)ethische und sozio-ökonomische Aspekte und diskutiert deren Komplexität und Möglichkeiten.

