

06.09.2021

Überlegungen zur Selbstorganisation

Vorbemerkung zur Ausgangslage

Mit diesem Konzeptpapier melde ich mich zu Wort, um einen Beitrag zu einem Folgeformat nach der Fachkonferenz Teilgebiete (FKT) zu leisten. Einigen ist bekannt, dass ich mich als Kovorsitzender der AG Beteiligungsverfahren in der Endlagerkommission sehr intensiv und gegen gehörige Widerstände für die gesetzliche Verankerung der Fachkonferenz Teilgebiete eingesetzt habe. Die Begrenzung der FKT auf drei Termine und einen zeitlich eingeschränkten Handlungsrahmen war Ergebnis klassischer Kompromissbildung in der Endlagerkommission zwischen den Befürwortern und denjenigen, die eine Fachkonferenz Teilgebiete nicht für sinnvoll erachteten. Die Regelungen zur FKT im StandAG sind also ein Kompromiss und kein Ergebnis konzeptioneller Überzeugung.

Übereinstimmend war man in der Endlagerkommission allerdings der Auffassung, dass das Beteiligungsverfahren einer Standortsuche für ein Endlager mit Blick auf die Bedeutung des Vorhabens und seine Planungs- und Realisierungszeiträume gesetzlich nicht abschließend vorstrukturiert werden kann. Deshalb die Öffnungsklausel in § 5 Abs. 3 StandAG.

Die Skeptiker in der Endlagerkommission, denen in der Phase 1 der Standortsuche eher an einem Weniger als einem Mehr an Beteiligung gelegen war, wollten einen Pflock rammen: Drei Beratungstermine FKT und dann soll Schluss sein. Die Befürworter setzten auf die Eigendynamik eines Beteiligungsprozesses, in der sich insbesondere die Regelung in § 5 Abs. 3 StandAG bewähren sollte.

Aufgrund dieser Ausgangslage kann es keinen überraschen, dass die FKT sich schon sehr bald und sehr intensiv mit der Frage eines Folgeformats befasst hat. Manch einen erfasste die Sorge, die FKT könnte über die hitzige Diskussion zum Ob und Wie eines Folgeformats seine hauptsächliche Aufgabe der Erörterung des Zwischenberichts vernachlässigen. Das ist m. E. nicht passiert!

Aufgabe und Funktion eines Folgeformats

Das Für und Wider zur Einrichtung der Fachkonferenz Teilgebiete in der Endlagerkommission soll und kann an dieser Stelle nicht aufbereitet werden. Meine persönliche Überzeugung deshalb nur kurz skizziert: Wenn in Phase 2 Standortregionen benannt sind und sich die Regio-

nalkonferenzen bilden, dann ist aus der möglichen Betroffenheit eine bestimmte Standortbornierung „eingepreist“. Diese Standortbetroffenheit kann sehr verschiedene Ausdrucksformen finden. Man kann aber nicht erwarten, dass bei den Beteiligten vor Ort eine Sichtweise vorherrschen wird, die von kühlem Diskurs, abwägenden Betrachtungen und gemeinwohlorientierten Einsichten geprägt ist.

Man denke sich den Prozess der FKT und eines Folgeformats einen Moment weg. BASE startet die Regionalkonferenzen unter Verweis auf die mehrjährige Arbeit der BGE und einen Beschluss des Deutschen Bundestages, ohne auf eine vorlaufende Beteiligung der Zivilgesellschaft Bezug nehmen zu können. BASE könnte also nicht auf die gelebte Bereitschaft zu einem Beteiligungsprozess und seine erfolgreiche Gestaltung verweisen. Die Konfrontation wäre vorprogrammiert. Die FKT und das Folgeformat haben aus meiner Sicht die eine Kernaufgabe: Es muss erörtert, gewährleistet und bestätigt werden, dass die Schritte der Eingrenzung und die Bestimmung der Standortregionen Ergebnisse eines transparenten und nachvollziehbaren Standortsuchprozess darstellen.

Weder die fortgeschrittene Zeit noch die Standortbetroffenheit werden es zulassen, diese begleitende Arbeit nachzuholen. Es wird andererseits nicht ausreichen, den Standortregionen Ergebnisse zu präsentieren, deren Genesis nicht überprüft ist. Deshalb haben FKT und Folgeformat für mich nicht mehr und nicht weniger zu tun als die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit des Standortsuchprozesses in Phase 1 so zu erörtern, dass die Regionalkonferenzen – und der Rat der Regionen – auf die Ergebnisse und Feststellungen dieser vorlaufenden Befassung aufsetzen können.

Erfolg der Selbstorganisation

Die Fachkonferenz Teilgebiete ist das Format gewesen, wie es im Gesetz vorgesehen war und wie es sich im Verlauf 2020/2021 entwickelt hat. Ein wesentliches Element der FKT wird als Selbstorganisation bezeichnet. Die FKT hat sich eine Geschäftsordnung gegeben, eine Arbeitsgruppe Vorbereitung gewählt, die ihrerseits Sprecher:innen gewählt hat, und Programme, Beiträge, Gastreferent:innen sowie Arbeitsgruppen selbst bestimmt. Das BASE als gesetzlicher Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung hat den Rahmen geboten, insbesondere mit Geschäftsstelle, Veranstaltungsorganisation, Moderation und der Bereitstellung von Haushaltsmitteln. Das BASE hatte keine Federführung inne, sondern war auf Gastbeiträge in den Arbeitsgruppen und Beratungsterminen beschränkt. Anfangs warfen Kritiker ein, das BASE nehme sich dem Thema FKT eher zögerlich an und lasse die Akteure der Zivilgesellschaft sich alleine überlassen. Mancher unkte, das BASE habe die Selbstorganisation ausgerufen, um für den Verlauf der FKT nicht in der Verantwortung zu stehen. Jetzt blicken wir ungeachtet der vielzähligen

Schwierigkeiten im Einzelnen auf einen sehr erfolgreichen Arbeitsprozess der FKT. Die Selbstorganisation hat sich in den Augen fast aller bewährt.

Mit der Gestaltung eines Folgeformats beginnt ein neuer Abschnitt. Die FKT hat einen Beschluss zum Folgeformat vorgelegt, der eine Unterstützung durch das BASE erfordert. Ohne die Billigung und den Einsatz des BASE gibt es kein Folgeformat. Deshalb wurde das BASE seit Monaten bedrängt, sich zur Gestaltung des Folgeformats (verbindlich) zu erklären. Dabei waren die Tonlagen durchaus verschieden.

Jedenfalls kamen über Frau Nanz seit ihrem Amtsantritt als Vizepräsidentin vermehrt inhaltliche Beiträge des BASE. Schließlich legte Frau Nanz im Vorfeld des letzten und 3. Beratungstermins der FKT ein (überarbeitetes) Konzeptpapier vor.

Das Dilemma des BASE

Das BASE ist Trägerin der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG. Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG erschöpft sich bekanntlich nicht in der Durchführung der FKT. Das StandAG sieht erst mit den Regionalkonferenzen und dem Rat der Regionen wieder Beteiligungsformate vor. Im Gesetz bietet nur § 5 Abs. 3 StandAG die rechtliche Grundlage zum Ausfüllen der drohenden Beteiligungslücke.

Aus den schriftlichen und mündlichen Beiträgen des BASE ist erkennbar, dass man eine Beteiligungslücke nicht entstehen lassen will. Gleichzeitig zeigt man sich etwas überwältigt vom Erfolg der FKT. Insoweit gibt es Unsicherheiten und die Sorge vor Verselbstständigungen. Die bisherige Selbstorganisation hat sich nachweislich Macht in dem Sinne verschafft, dass sich die Beschlüsse der FKT Beachtung erstritten haben.

Das Dilemma des BASE besteht darin, den erfolgreichen Prozess der FKT nicht abwürgen zu wollen, zugleich aber die Gestaltungshoheit über das Beteiligungsverfahren gemäß dem gesetzlichen Auftrag nicht abgeben zu dürfen.

Apropos Abwürgen: Die benannte Aufgabenstellung der FKT, den Regionalkonferenzen Erörterungen und Feststellungen zur Transparenz und Nachvollziehbarkeit des vorlaufenden Standortsuchverfahrens vorlegen zu können, kann ohne Folgeformat nicht erfüllt werden. Der Bruch der Kontinuität würde nur einige inhaltliche Beiträge der FKT erhalten, aber den erreichten Stand des Beteiligungszusammenhangs nahezu wertlos machen. Die im bisherigen Beteiligungsverfahren der FKT einbezogenen Personen aus der Zivilgesellschaft würden den Diskussionsrahmen verlieren und sich wie „freigesetzte Radikale“ bewegen müssen. Das BASE

sieht sich aber nicht nur gefordert, sich zu den Vorschlägen für ein Folgeformat zu verhalten; der Anspruch zur Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens scheint auf breitere Kreise der Bevölkerung abzielen und auch schon Ausblicke auf die Arbeit der Regionalkonferenzen/ Rat der Regionen (Stichwort: Erörterung von Kompensationsmaßnahmen) nehmen zu wollen.

Schließlich soll der weitere Prozess einen größeren Tiefgang der Erörterungen erbringen und die Koordination der beteiligten Behörden und Institutionen gewährleisten. Es droht Überforderung des Beteiligungsverfahrens durch Überfrachtung!

Bedeutung der Selbstorganisation

Der Begriff der Selbstorganisation wurde zunächst als Synonym für den Erfolg der FKT eingeführt. Seine Bedeutung geht aber viel weiter, wenn man die aktuelle Situation nach Beendigung der Fachkonferenz Teilgebiete betrachtet.

In den Beiträgen vom BASE/ Frau Nanz gibt es verschiedene Vorschläge, wie zukünftige Gremien oder Arbeitsgruppen und Ähnliches aussehen könnten (Prozessgestaltungsgruppe, Arbeitsteam etc.). Es gibt Aufzählungen, welche Gruppen oder Institutionen jeweils in den Arbeitsgruppen oder Gremien mitwirken sollten, aber für die vorgesehenen Beteiligten der Zivilgesellschaft gibt es keine (Legitimations-)Basis. Eine Delegation ist nur solange möglich, solange das delegierende Organ besteht.

FKT und BASE haben aus meiner Sicht klug gehandelt, indem die Gesprächsführung zur Weiterentwicklung des Beteiligungsformats zunächst in die Hände des Partizipationsbeauftragten Hans Hagedorn gelegt wurde. Er sucht weitere Lösungsschritte über Gesprächsrunden und Workshops, aber auch für ihn wird schnell deutlich werden: Die Vertreter:innen der (bisherigen) AG-V haben ein Mandat der FKT nur zur Gewährleistung der Umsetzung des Beschlusses der FKT zu einem Folgeformat.

Jedenfalls kann man Vertreter:innen der Zivilgesellschaft nicht dauerhaft in Gremien vorsehen, wenn die entsprechende Delegation nicht wiederkehrend erneuert wird. Wer bleibt als delegierende Einrichtung der Delegierten bspw. in einem so genannten Arbeitsteam, wenn nicht ein (selbstorganisiertes) Fachforum vorhanden ist? Es kann Delegierte aus kommunalen Spitzenverbänden, aus Verbänden oder aus Bürgerinitiativen geben, aber für die Vertreter:innen der (bisherigen) FKT fehlt es an einer gemeinschaftlichen Organisationseinheit, wie die bisherige FKT oder das vorgeschlagene Fachforum, die wählt, delegiert und legitimiert. In der Diskussion um und auf dem dritten Beratungstermin wurde die Sorge laut, die Zivilgesellschaft würde atomisiert oder fragmentiert. Wo - so die Frage - bleibt ihr eigener „Raum“ zur

Erörterung, Meinungsbildung und Positionierung? Überall sind staatliche Institutionen schon da, haben mehr Überblick, größere Ressourcen und erlauben eine hauptamtliche Befassung.

Delegierte ohne „Hinterland“ drohen unterzugehen. Es können sich nur Delegierte halten, die größeren Einrichtungen, wie beispielsweise dem BUND oder dem Landkreistag, entstammen.

Selbstorganisation so verstanden meint die Organisation der Großgruppe aus verschiedenen Gruppen und Einzelpersonen der Zivilgesellschaft, die sich auf einer (Zwischen-)Ebene wie FKT/ Fachforum organisieren, um auf Augenhöhe mit den weiteren Institutionen erörtern zu können und die Delegierten mit „Hausmacht“ auszustatten. Selbstorganisation steht also nicht nur für den bisherigen Erfolg, sondern vor allem für die zukünftige Legitimation.

Vorschläge zur Weiterentwicklung der Diskussion zu einem Folgeformat

Als Ausgangspunkt für die weitere Diskussion nehme ich einen Ausspruch von Herrn Voges gegenüber Frau Nanz: „Machen Sie gerne Ihr Arbeitsteam, wir brauchen unser Fachforum!“

Ich schlage vor, beide Ansätze weiterzuverfolgen und statt eines Gegeneinanders eine Verzahnung zu schaffen.

Die Bedeutung eines Fachforums (Erfolg und Bedeutung der Selbstorganisation) wurde dargestellt. Der Vorschlag des BASE zu einem Arbeitsteam steht für den Ausgleich bisheriger Defizite des Beteiligungsverfahrens (größerer Tiefgang unter Einbeziehung der Wissenschaft, Öffnung für breitere Öffentlichkeit, Koordinierung der beteiligten Institution). Auch wer diese Sichtweise des BASE nicht teilt, ist gut beraten, diesen Vorstellungen nicht schlicht eine Absage erteilen. Nichts spricht gegen eine Ausweitung des Beteiligungsverfahrens, wenn nicht ein Folgeformat für die FKT gänzlich in Frage gestellt wird.

Jetzt geht es um das Austarieren! Ein schlichtes Nebeneinander der Ansätze kann es nicht geben. Als Voraussetzung sehe ich die angesprochene Aussprache unter der Moderation von Hans Hagedorn mit dem Ziel an: Das BASE spricht sich für ein Folgeformat aus; die Delegierten der FKT akzeptieren den gesetzlichen Auftrag des BASE.

Als Lösung schwebt mir vor:

- Es gibt ein Fachforum, das zweimal im Jahr tagt und die Plattform für die öffentliche Debatte bildet. Das Fachforum steht in der Nachfolge der FKT, was die inhaltliche Befassung mit dem Standortsuchprozess angeht und auf dessen Ergebnisse es im Beteiligungsverfahren entscheidend ankommt.
- Es gibt ein Arbeitsteam, das kontinuierlich arbeitet und dessen Zusammensetzung und Arbeitsprozess in die Hände des BASE gelegt wird. Das Arbeitsteam arbeitet nicht nur öffentlich, erlaubt den angestrebten Tiefgang und die vorgesehene Koordination der Institutionen. Das Arbeitsteam bringt seine Arbeitsergebnisse in das Fachforum ein.
- Es gibt ein Plenum, der (unorganisierten) Zivilgesellschaft, das kontinuierlich arbeitet, dessen Zusammensetzung sich aus freiwilligem Engagement ergibt und das bei Bedarf Delegierte benennt. Das Plenum organisiert sich selbst und arbeitet parallel zum Arbeitsteam, an dessen Arbeit es aber über Delegierte maßgeblich beteiligt ist. Das Plenum bringt seine Arbeitsergebnisse in das Fachforum ein.



Abbildung 1: Schematische Darstellung des Vorschlags von GGSC.

Es bleibt hier am Ende bewusst noch die Frage offen, wem die Verantwortung für die Gestaltung und Moderation des Fachforums übertragen wird.

Kann das vom Arbeitsteam geleistet werden oder wird eine AG-V erforderlich, der (allein) die Aufgabe der Vorbereitung und Durchführung des Fachforums obliegt? – Austarieren!

Das Fachforum, gestützt auf seine eigenen Erörterungen sowie der im Arbeitsteam und Plenum, muss die Beteiligungslücke bis zur Einsetzung der Regionalkonferenzen und dem Rat der Regionen füllen. Es hat Erörterungen und Feststellungen vorzulegen, dass der Standortsuchprozess transparent und nachvollziehbar verläuft. Es geht um Legitimation durch Verfahren. Es geht um die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle am bestmöglichen Standort und zwar in Deutschland!

gez.

Prof. Hartmut Gaßner

Rechtsanwalt