Laura Adam, Hans Hagedorn

Nationales Begleitgremium
FÜR EIN FAIRES VERFAHREN

Unterlage TOP 6 / 68. Sitzung des NBG

Datum: 10.11.2022

Beschlussvorlage
Thema: Umsetzung der Empfehlungen des Gutachtens zur Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Eingebracht von: Manfred Suddendorf

Hintergrund

Michael Fuder und Sabine Neef wurden im April 2022 vom Nationalen Begleitgremium (NBG) damit beauftragt, das Forum Endlagersuche und das vorbereitende Planungsteam näher zu betrachten. Auf Vorschlag der Gutachter*innen erweiterte das NBG den Auftrag auf die gesamten Entwicklungen im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Einordnung in das Standortauswahlverfahren. Zu diesem Zwecke wurde auch die Zusammenarbeit der Akteure im Endlagersuchprozess ausgewertet.

Aus über 40 Interviews und Gesprächen mit Personen aus dem gesamten Spektrum der Endlagersuche (Institutionen, Zivilgesellschaft, etc.) sowie teilnehmenden Beobachtungen und Dokumentenlektüre entstand ein differenziertes Bild der Erfolge und Hürden der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Kernpunkte des Gutachtens wurden am 13. Oktober 2022 auf der NBG-Veranstaltung „5 Jahre Endlagersuche“ präsentiert und erörtert.

Die Gutachter*innen haben ihre Beobachtungen in neun strategischen Herausforderungen zusammengefasst sowie zusätzliche praktische Empfehlungen für die Durchführung von Beteiligungsformaten gegeben.

Wie wird das NBG die Empfehlungen aufgreifen?

Nachfolgend werden die Empfehlungen des Gutachtens zusammenfassend aufgelistet und jeweils durch das NBG kommentiert:

- **„Das Erreichte bewusst machen und die ganze Beteiligung würdigen“**
  Fast alle Beteiligten erleben in der Praxis ein neues Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Die staatlichen Institutionen werden als offener erlebt. Die gesellschaftlichen Akteure aus Wissenschaft, Kommunen, Verbänden und auch Laien können sich umfassend informieren und einbringen. Diese Erfolge klarer zu kommunizieren wäre wichtig, weil sonst die jeweils aktuellen Detailprobleme das Gesamtbild verzerren.

Das NBG begrüßt diese Empfehlung und wird vornehmlich in seinen Tätigkeitsberichten stärker den Verlauf und die Fortschritte des Standortauswahlverfahrens in seiner Gesamtsicht beschreiben.

- **„Die Standortsuche als nationale Aufgabe und Schicksalshaftigkeit bewusst machen, dies in die Handlungsebene übersetzen und überzeugend kommunizieren“**

Das Verfahren muss ein fachliches Sicherheitsverständnis vermitteln. Gleichzeitig muss durch die öffentlich erkennbare Arbeit der Expert*innen auch ein „Sicherheitsgefühl“ entstehen, d.h. ein Vertrauen in die Arbeit der Fachleute. Dies ist vor allem bei Themen wichtig, die mangels Zeit oder Kompetenz nur von wenigen Personen fachlich bewertet werden können. Damit dies gelingt, müssten die Akteure zwar zeigen, dass sie alle den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit anstreben, gleichzeitig für dieses Ziel aber auch kontrovers und öffentlich wahrnehmbar miteinander ringen. Dabei seien nicht nur die Hauptakteure, sondern auch Bundesländer, Abgeordnete, Kommunalvertreter*innen und Medien aufgefordert, ihre Rollen und Verantwortungen zu finden.

Die Endlagersuche ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die gemeinsam von unterschiedlichen Akteuren bearbeitet und begleitet wird. Gemäß seiner ihm im StandAG zugeschriebenen Rolle will das NBG darauf hinzuwirken, dass alle Akteure vertrauenswürdig agieren und so Vertrauen in Prozess und Verfahren entstehen kann.

Das Gremium kann sich unabhängig und wissenschaftlich mit sämtlichen Fragestellungen, die das Standortauswahlverfahren betreffen, befassen und dabei auf die Expertise von Dritten zurückgreifen. Die Vergabe und Bearbeitung von Experten-Gutachten sowie die anschließende öffentliche Vorstellung und fachliche Diskussion tragen maßgeblich zur Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen im Prozess dar.

Das NBG wird sein Akteneinsichtsrecht in den kommenden Jahren verstärkt und vertrauensbildend nutzen. Das Gremium sowie vom ihm beauftragte Dritte können Akten und Unterlagen z.B. des BASE oder der BGE mit Bezug zur Standortauswahl einsehen und so stichprobenartig die Umsetzung des Standortauswahlverfahrens überprüfen. Unerlässlich ist der anschließende Austausch über die eingesehenen Akten sowie über die Art und Weise der Dokumentation zwischen der aktenführenden Organisation und dem NBG. Durch konstruktives Feedback wird der Organisation die Möglichkeit gegeben, die kritischen Sachverhalte selbst zu heilen. An diesem Beispiel zeigt sich wie „Checks and Balances“ im Endlagersuchprozess funktionieren können: das gemeinsame Ziel – einen Standort mit der bestmöglichen Sicherheit zu finden – wird von unterschiedlichen Akteuren in deren Rollen verfolgt.

- **„Den Eindruck von Vorfestlegungen vermeiden“**
  Die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) kommuniziert bei der Eingrenzung der Teilgebiete transparent ihre Arbeitsschritte. Mögliche Schlussfolgerungen daraus können in der Öffentlichkeit den Eindruck von Vorfestlegungen vermitteln. Das Verfahren sieht aber vor, dass das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) als Aufsichtsbehörde erst am Ende der Phase 1 die Prüfung der Gesamtarbeit durchführt. Die Gutachter*innen empfehlen der BGE eine kontinuierliche Kommunikation bzgl. des Prüfvorbehalts des BASE sowie der Verankerung durch den Gesetzgeber. Passend dazu wird dem BASE die Entwicklung einer neuen Kultur als Aufsichtsbehörde nahegelegt.

Das NBG befürwortet die offene Kommunikation des BGE über Zwischenergebnisse und sieht darin eine wesentliche Voraussetzung für gute Beteiligung. Damit in der Öffentlichkeit nicht der Eindruck von Vorfestlegungen entsteht, sollte nicht nur die BGE die Vorläufigkeit ihrer Zwischenergebnisse betonen. Ebenso sollte das BASE seine Aufsichtsfunktion öffentlich wahrnehmbar ausüben und in der inhaltlichen Auseinandersetzung immer wieder den Prüfvorbehalt des Bundesamtes und letztlich des Gesetzgebers deutlich machen.

- **„Standortsuche zügig vorantreiben“**
  Wenn Verfahrensschritte im Sinne einer sorgfältigen Bearbeitung längere Zeit benötigen, hat dies nicht nur positive Auswirkungen auf die Sicherheit. Denn wenn sich das Verfahren in der Summe über einen sehr langen Zeitraum erstreckt, treten Effekte wie Wissensverlust, politische Paradigmenwechsel und wachsende Komplexität ein. Diese Effekte sollten bei zeitrelevanten Verfahrensentscheidungen berücksichtigt werden.

Das NBG stimmt mit den Gutachter*innen darin überein, dass Kriege, Wissensverlust, politische Wechsel und Haltungsänderungen die Unsicherheit erhöhen und zügiges Handeln erfordern. Dennoch vertritt das Gremium den Grundsatz „Sorgfalt vor Eile“ – mit dem Zusatz „ohne unnötige Verzögerungen.“

Das Gremium unterstützt einen Antrag des Forums Endlagersuche, in dem gefordert wurde, dass ein gemeinsamer Workshop aller Akteure zum Thema „Gesamtzeitplan“ unter dem Dach der PFE stattfindet. Ziel dieses Workshops kann jedoch nur sein, gemeinsam unterschiedliche Szenarien für Zeitverläufe im Verfahren zu diskutieren. Die BGE hat eigens die Aufgabe ihren Zeitplan zu entwerfen und die Öffentlichkeit darüber zu informieren. Die Abstimmung und Anpassung der Aktivitäten weiterer Akteure kann somit anschließend erfolgen.

- **„Aktive Beteiligung einfach, effektiv und attraktiv machen!“**
  Die Angebote zur Beteiligung sind sehr umfangreich. Für den Erfolg des Verfahrens ist aber ein besonderer Fokus auf die Menschen notwendig, die langfristig das Verfahren bewerten und davon berichten können. Sie sind u.a. im Planungsteam Endlagersuche (PFE) aktiv, werden dort aber durch ineffektive Arbeit ermüdet. Hier sehen die Gutachter*innen die besondere Aufgabe des BASE gute Arbeitsbedingungen herzustellen.
- **„Aufs Wesentliche konzentrieren: Weniger ist mehr!“**
  Die Menge der Beteiligungsangebote erzeugt eine Unübersichtlichkeit, die den Einstieg in das Thema erschwert. In dem Bestreben eine möglichst umfassende Partizipation zu ermöglichen, werden Themen parallel bearbeitet, Synergien bleiben ungenutzt. Im Interesse eines erfolgreichen Beteiligungsprozesses sind alle Akteure aufgerufen, sich selbst Grenzen zu setzen und sich auf das wirklich Sinnvolle und Notwendige zu beschränken.

Das NBG unterstreicht die Bedeutung einer finanziellen, personellen und administrativen Unterstützung der ehrenamtlich Aktiven durch das BASE sowie einer Kommunikation aller Akteure auf Augenhöhe.

Das NBG wird sich dafür einsetzen, dass Beteiligte über viele Jahre in ihren wechselnden Lebensphasen involviert bleiben können. Menschen, die zeitlich begrenzt aktiv waren (u.a. NBG-Mitglieder, Teilnehmende von BMUV-Bürgerforen, Beratungsnetzwerk, Mitglieder der AG-Vorbereitung, Jugendworkshops, etc.) sollten sich in einem übergreifenden Angebot wie dem Forum Endlagersuche niederschwellig und langfristig einbringen können.

Eine Überforderung der Aktiven z.B. durch die Menge an Terminen und Diskussionsrunden sollte dringend vermieden werden. Dementsprechend empfehlen die Gutachter*innen eine Beschränkung der Aktivitäten der Institutionen und der zivilgesellschaftlichen Akteure (PFE) auf das Wesentliche – Synergien sollten stärker genutzt werden.

Das NBG wird in Rücksprache mit den unterschiedlichen Akteuren, insbesondere auf Arbeitsebene, verstärkt darauf achten, dass das Verfahren und Beteiligungsangebote im Rahmen der gemeinsamen Zeitplanung vorausschauend geplant und abgestimmt werden.

Das NBG setzt ebenfalls auf zielgruppenorientierte Ansprachen und Veranstaltungen (z.B. Kommunen, Wissenschaft, Kirche, etc.).

- **„Das BASE zu einem gleichwertigen ‚Akteur mit besonderen Aufgaben' entwickeln"**
  Insbesondere das BASE muss zwei Legitimationsebenen ausfüllen, die sich teilweise widersprechen. Zum einen muss es die behördliche Kontrollfunktion ausüben in einer distanzierten und unabhängigen Rolle. Zum anderen ist es für die Partizipation verantwortlich, was eine nahbare und serviceorientierte Rolle erfordert. Die Widersprüchlichkeit dieser Ebenen führt zu sehr kontroversen Wahrnehmungen des BASE. Die Gutachter*innen empfehlen, dass das BASE sich gegenüber den zivilgesellschaftlichen Akteuren als gleichwertiger Partner versteht und deren Partizipationsprozesse ermöglicht. Dann könnte es parallel dazu seine besonderen Aufgaben der Verfahrensregulierung ausüben.

Das Standortauswahlgesetz weist dem BASE als Aufsichts-, Beteiligungs- und Genehmigungsbehörde eine herausragende Rolle zu. Die Ausführung dieser unterschiedlichen Rollen unter einem Dach ist nicht frei von Widersprüchen.

Das NBG unterstützt überwiegend die Beobachtungen und Schlussfolgerungen der Gutachter*innen. Es ermutigt das BASE, seine zwei Rollen als Kontrollbehörde und als Beteiligungsermöglicher stärker herauszuarbeiten und die damit verbundenen Widersprüche produktiv zu nutzen. Das NBG sieht den Austauschbedarf, um akteursübergreifende Verhaltensregeln einzuführen und ein Verständnis der gemeinsamen Aufgabe und unterschiedlicher Rollendefinitionen zu entwickeln.

- **„Den zivilgesellschaftlichen Teil des PFE zum Bestandteil einer akteurs- und phasenübergreifenden Sicherheitsarchitektur entwickeln"**
  Der aktuelle Schritt 2 in Phase 1 bietet die Chance, die notwendige zivilgesellschaftliche, sicherheitsorientierte Begleitung aufzubauen, und damit eine Arbeitsgrundlage für die Regionalkonferenzen zu etablieren. Die Gutachter*innen weisen aber auch darauf hin, dass die Asse-2-Begleitgruppe, die einen ähnlichen Auftrag hatte, für viele Akteure als negatives Vorbild gesehen wird. Für den Erfolg der Standortauswahl sei es daher unabdingbar, gute Arbeitsformen mit zivilgesellschaftlichen Gruppen zu finden.

Die Gutachter*innen empfehlen die Weiterentwicklung des zivilgesellschaftlichen Teils des PFE zu einer losen Gruppe, die sich verstärkt mit sicherheitsrelevanten Fragestellungen aus Perspektive der Bürger*innen beschäftigt (ähnlich der Fachgruppe Sicherheit der Schweizer Regionalkonferenzen).

Das NBG hat sich über diesen Vorschlag noch kein abschließendes Bild gebildet; schließlich bleibe es wichtig, eine Überforderung der Haupt- wie Ehrenamtlichen sowie der gesamten Zivilgesellschaft durch eine Vielzahl an unterschiedlichen Gruppen und Beteiligungsangeboten zu vermeiden. Das Thema soll von den Fachgruppen I und III gemeinsam bearbeitet werden.

- **„Eine gemeinsame Plattform für übergeordnete Prozessfragen etablieren"**
  Das Standortauswahlgesetz (StandAG) hat sich als Rahmen für das Verfahren bewährt, in der Ausgestaltung treten aber erwartbar auch konfliktreiche Fragen auf. Die zentralen Institutionen sollten sich unter der Leitung des Bundesumweltministeriums (BMUV) diesen Fragen stellen und darüber – zum Teil auch bewusst hinter verschlossenen Türen – konstruktiv streiten.

Innerhalb eines selbsthinterfragenden und lernenden Standortauswahlverfahrens ist es essentiell, kritisch die eigenen Handlungen und Arbeitsweisen zu betrachten und das Verfahren stetig

weiterzuentwickeln. Zu diesem Zwecke hat das NBG einen „Gesprächskreis der Institutionen“ vorgeschlagen. Das NBG wird diese Idee mit allen Beteiligten weiterentwickeln und dabei auch den Dialog mit dem BMUV über das Institutionengeflecht stärken.

Das Nationale Begleitgremium möge beschließen, dass

a) die obige Aufstellung als Positionierung des NBG auf der Website veröffentlicht wird.
b) die genannten Vorhaben von den Fachgruppen nachgehalten werden.