Gutachterliche Stellungnahme für das Nationale Begleitgremium

Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an einem Diskurs über die Zwischenlagerung hochradioaktiver Abfälle

Verfasser: Hans Hagedorn, Hartmut Gaßner

18.12.2017

Inhaltsverzeichnis

1. Thesen zur Zwischenlagerung 3

2. Zwischenlagerung als Lernort für die Endlagerauswahl 6

3. Mögliche Pfade für den Diskurs 8

3.1. Themen und Inhalte 8

3.2. Zeitrahmen 9

3.3. Zwischenlagerkonzept erarbeiten (Phase 1) 11

3.4. Entscheidungen und gesetzliche Regelungen (Phase 2) 15

3.5. Realisierung (Phase 3) 17

3.6. Transparenz, Geheimschutz, Überprüfbarkeit 18

3.7. Modernisierung der Genehmigungsverfahren? 20

4. Konfliktmanagement 21

4.1. Szenarien 21

4.2. Maßnahmen 23

4.3. Lern- und Effizienzeffekte 26

5. Verfasser und Quellen 29

1. Thesen zur Zwischenlagerung

Das Nationale Begleitgremium begleitet die Auswahl eines Standortes für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle. Eng mit dieser Aufgabe verknüpft ist die davor notwendige Zwischenlagerung. Das vorliegende Gutachten untersucht, welche konkreten Fragestellungen sich dabei für die Beteiligung der Öffentlichkeit ergeben und skizziert Designprinzipien für das kommende Partizipationsverfahren. Die Prinzipien werden in den folgenden Thesen zusammengefasst:

Lernort für den Endlagerdiskurs

1. Ein Diskurs über die Zwischenlagerung hoch radioaktiver Abfälle ist nicht nur Voraussetzung für eine geordnete Abwicklung dieser Aufgabe, sondern ist zusätzlich auch ein Lernort für das Auswahlverfahren zum Endlagerstandort. Offene und faire Dialogsituationen können trainiert, verloren gegangenes Vertrauen neu aufgebaut werden. Beide Verfahren sollten daher entlang der gleichen Prinzipien modelliert werden. (Abschnitt 2)

Zeitplan erfordert zügigen Start

2. Die Auswertung des Zeitrahmens zeigt, dass die Erarbeitung eines Zwischenlagerkonzepts bereits 2018 begonnen werden sollte. Nur so ist zu gewährleisten, dass im Jahr 2034 geeignete bauliche Voraussetzungen vorliegen, um auf die auslaufenden Genehmigungen zu reagieren. Die Rückführung der Abfälle aus Wiederaufarbeitung sowie die genehmigungsrechtliche Situation in den Zwischenlagern Jülich und Brunsbüttel verstärken den Zeitdruck. Die BGZ könnte eine entsprechende Anregung des NBG kurzfristig aufgreifen. (Abschnitt 3.2)

Zwischenlagerkonzept partizipativ erarbeiten

3. Zur Erarbeitung des Zwischenlagerkonzepts sollte zu einer „Fachkonferenz Zwischenlager“ nach dem Vorbild der Fachkonferenz Teilgebiete eingeladen werden. Die Teilnehmer aus Fachorganisationen, Gruppen, Standortgemeinden und Behörden erarbeiten einen Entwurf für das Zwischenlagerkonzept, welches die Strategie für die Zwischenlagerung aller hoch radioaktiven Abfälle beschreibt und ggf. auch Kriterien für standortbezogene Entscheidungen skizziert. Die BGZ liefert die inhaltlichen Vorlagen und führt die Anregungen zusammen. (Abschnitt 3.3)

Geeignete gesetzliche Grundlagen schaffen

4. Auf Basis des vorgelegten Konzepts kann der Deutsche Bundestag prüfen, welche gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung anzupassen sind. Je nach inhaltlicher Ausrichtung des Konzepts kann es sinnvoll sein, Standortauswahl- oder Atomgesetz zu ergänzen. Die Behandlung im gleichen Gesetz sichert ab, dass Zwischenlagerung und Endlagerauswahl das gleiche Ziel verfolgen, eng miteinander verzahnt sind, und dass erfolgreiche Partizipationsmethoden übertragen und weiter optimiert werden. (Abschnitt 3.4)

5. Auf Basis der neuen gesetzlichen Regelungen erstellt die BGZ in Abstimmung mit BfE und BMUB ein detailliertes Umsetzungsprogramm für die Zwischenlagerung, ggf. mit Aussagen zu Standortschließungen, Transport-, Lagerungs- und Wartungsbedingungen. Das Programm wird bundesweit und insbesondere in den betroffenen Regionen öffentlich vorgestellt. Die Fachkonferenz Zwischenlager kann bei Bedarf einen Nachprüfauftrag an das BfE stellen, der analog zu den Regelungen des Endlagerauswahlverfahrens zu bearbeiten ist. (Abschnitt 3.4)

Umsetzung über Nachprüfauftrag absichern

6. Mit Beginn der standortbezogenen Planungs- und Genehmigungsverfahren bildet sich an jedem Standort eine Begleitgruppe. Ähnlich wie eine Regionalkonferenz im Endlagerauswahlverfahren besteht ihre Hauptaufgabe darin, die wesentlichen Vorschläge und Entscheidungen auf Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen. Sie begleitet ihr Zwischenlager über den gesamten Nutzungszeitraum von den ersten Planungen über die Genehmigungsverfahren, Bau- bzw. Nachrüstphase, Testläufe, Transporte, Einlagerung bis zur Räumung und Nachnutzung. Sie sollte auch in den formalen Genehmigungsschritten eine rechtlich anerkannte, vermittelnde Rolle einnehmen. (Abschnitt 3.5)

Entscheidungen am Standort überprüfen

7. Wie alle Sicherheitsaspekte sollten auch die Schutzmaßnahmen gegen Terroranschläge öffentlich überprüft und damit abgesichert werden. Gleichzeitig ist richtig, dass eine detaillierte Veröffentlichung der Maßnahmen und ihrer Dimensionierung das Sicherheitsniveau senken würde. Um diesen Widerspruch aufzulösen, kann die Fachkonferenz bzw. die Begleitgruppe ein Prüfraster aufstellen, das anschließend von einer auf Geheimschutz verpflichteten Vertrauensperson abgearbeitet wird. Im Erfolgsfall kann die Vertrauensperson öffentlich testieren, dass jeder Punkt des Prüfrasters behandelt wurde und notwendige Abwägungen sachgerecht getroffen wurden. Umfang und Details der Maßnahmen werden durch das Testat nicht enthüllt. Bei der Berufung der Vertrauenspersonen kann das Nationale Begleitgremium eine zentrale Rolle einnehmen. (Abschnitt 3.6)

Geheimhaltung und Vertrauenspersonen erhöhen Sicherheit

8. Die diskutierten Varianten (1) dezentrale Zwischenlager, (2) konsolidierte Zwischenlager und (3) zentrales Eingangslager führen zu sehr unterschiedlichen Konfliktszenarien. Die Variante 3 mit Einrichtung eines neuen Eingangslagers am prognostizierten Standort des Endlagers erzeugt hohe Verfahrensrisiken, die zu einem Scheitern des Endlagerauswahlverfahrens führen könnten. Die beiden anderen Varianten 1 und 2 erzeugen auch Konflikte, würden das Endlagerauswahlverfahren aber eher stärken und beschleunigen. Zudem können die Konflikte einen Sicherheitsgewinn für die Zwischenlager bewirken. (Abschnitt 4.1)

Verfahrensrisiken für die Endlagerauswahl bewerten

9. Konflikte eskalieren vor allem dann, wenn sich niemand um sie kümmert. Es ist daher Aufgabe des Nationalen Begleitgremiums, latente Konflikte rechtzeitig zu erkennen und zu bearbeiten. Das NBG sollte daher ein prozess-übergreifendes Evaluationsprojekt starten und den Partizipationsbeauftragten berufen, noch bevor die Arbeit am Zwischenlagerkonzept beginnt. (Abschnitt 4.2)

Evaluation und Konfliktmanagement starten

10. Wenn sich das Nationale Begleitgremium der Zwischenlagerung als weiteres Aufgabenfeld annimmt, verstärkt sich das Ressourcen-ungleichgewicht zu den personell sehr gut ausgestatteten Behörden und Vorhabenträgern (BMUB, BfE, BGE, BGZ). Es erscheint daher angemessen, jedem NBG-Mitglied in der Geschäftsstelle mindestens einen persönlichen Referenten zuzuordnen. Auf diese Weise kann jedes Mitglied mehr Verantwortungen übernehmen und die dafür notwendigen Recherchen und Arbeiten hauptamtlich bearbeiten lassen. (Abschnitt 4.2)

NBG-Mitglieder durch persönliche Referenten stärken

11. Konflikte brauchen für ihre effektive Bearbeitung öffentliche Aufmerksamkeit, die nur durch unabhängige Medien hergestellt werden kann. Durch den Umbruch in der Medienlandschaft besteht jedoch die Gefahr, dass Spezialthemen mit hohem Recherche-Bedarf nicht ausreichend behandelt werden. Gleichzeitig gibt es positive Beispiele, wie investigative Medienprojekte neue Formen der öffentlichen Kontrolle und Konfliktbearbeitung schaffen können. Solche Medienprojekte brauchen unabhängige Anschubfinanzierungen. Stiftungen könnten durch das Nationale Begleitgremium auf diesen Bedarf aufmerksam gemacht werden. (Abschnitt 4.2)

Investigative Medienprojekte anschieben

12. Zwischen- und Endlagerung sind zwei Teilprozesse desselben Beteiligungsprozesses, ihre Lösungswege beeinflussen sich gegenseitig. Ein Zwischenlagerkonzept wird nur toleriert, wenn es eine realistische Endlagerperspektive gibt. Und um sich auf einen Endlagerstandort zu einigen, brauchen die Akteure die Erfahrung, dass die Lasten der Zwischenlagerung fair und gerecht ausgehandelt werden konnten. Die Beteiligungsinstrumente müssen daher aufeinander aufbauen und durch ständiges Lernen verbessert und nachjustiert werden. Alle beteiligten Akteure müssen sich dieser gemeinsamen Lernaufgabe stellen. Das Nationale Begleitgremium kann sie dabei durch Supervisionsangebote unterstützen. (Abschnitt 4.3)

Lerneffekte durch Supervisionsangebote stärken

2. Zwischenlagerung als Lernort für die Endlagerauswahl

Der materielle Zusammenhang von Zwischen- und Endlagerung erfordert eine übergreifende Klärung der Diskursziele. Die Fragestellung des Auftraggebers dazu lautet:

> ***An welchen Punkten und wie beeinflussen Fragen der Zwischenlagerung hochradioaktiver Abfälle konkret das Auswahlverfahren für einen Endlagerstandort für diese Abfälle?***

Bereits in der Endlagerkommission und ihren Beteiligungsveranstaltungen wurde mehrfach betont, dass ein neues Auswahlverfahren nur Erfolg haben wird, wenn es gelingt das Vertrauen zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Wissenschaft und gesellschaftlichen Organisationen, Behörden und Politik neu aufzubauen [Kommission 2016: A 2.1].

Ein solches Vertrauen entsteht nicht in Ankündigungen und Reden, sondern in realen Abläufen und durch konkrete Handlungen. Die Erarbeitung eines Zwischenlagerkonzepts und die konkreten Abläufe der Genehmigungsverfahren für Zwischenlager stellen daher eine kritische Testumgebung für die Auswahl eines Endlagerstandorts dar. Je weniger es gelingt, ein breites gesellschaftliches Aufgabenverständnis für die Zwischenlagerung zu entwickeln, desto schlechter stehen die Chancen mit Hilfe aller Akteure einen Endlagerstandort mit der bestmöglichen Sicherheit zu finden.

Aber auch unabhängig von den Bezügen zur Endlagerauswahl erscheint die Aufgabe vordringlich: Der schleswig-holsteinische Umweltminister forderte bereits nach dem OVG-Urteil zu Brunsbüttel ein nationales Zwischenlagerkonzept [Habeck 2015]. Der Bund für Umwelt und Naturschutz unterlegt diese Forderung mit einer aktuellen Studie [Becker 2017]. Auch die atompolitische Sprecherin von Bündnis90/Die Grünen bezeichnet die Zwischenlagerung als „nächste atompolitsche Mammutaufgabe“ [Kotting-Uhl 2017]. Die umweltpolitische Sprecherin der CDU/CSU-Fraktion betont die Priorität der Endlagerauswahl und führt aus, dass Zwischenlager dabei nicht zu „faktischen Endlagern“ werden dürfen [Dött 2017]. Der Handlungsdruck wird auch dadurch deutlich, dass am Standort Lubmin bereits der Neubau einer neuen Halle für Castorbehälter angekündigt wurde [Rathke 2017].

Aber in wieweit ist es sinnvoll und möglich, Elemente der Endlagerauswahl auf die Erarbeitung des Zwischenlagerkonzepts zu übertragen? Die grundlegenden Herausforderungen und Rahmenbedingungen ähneln sich: Es geht um eine Aufgabe in nationaler Verantwortung, die Übernahme der Last ist mit keinem direkten Nutzen, aber nur unscharf kalkulierbaren Risiken verbunden, und die Aufgabe erwächst aus einer umstrittenen Energiepolitik, bei deren Umsetzung es zu Vertrauensverlust in staatliches Handeln gekommen ist. Es liegt daher auf der Hand, die gleichen Fairness-Prinzipien wie bei der Endlagerauswahl zugrunde zu legen:

- Die Suche nach einer Lösung sollte in transparente Einzelschritte abgeschichtet werden. Bei jedem Einzelschritt ist die Dialogbereitschaft der Behörden und der Entscheidungsträger unter Beweis zu stellen.
- Sowohl die Gemeinwohlinteressen als auch die Regionalinteressen müssen einen fairen Einfluss auf die Entscheidung erhalten.

- Die Regionalinteressen, die meist in konfliktbeladener Form artikuliert werden, sollten als für die Lösung notwendiges Element wahrgenommen werden, mit dem die Sicherheit der Abfalllagerung verbessert werden kann.

Da die Diskursformate der Endlagerauswahl genau für diese Prinzipien entworfen wurden, liegt es nahe, sie auch für die Vorbereitung der Entscheidungen in der Zwischenlagerung einzusetzen. Dennoch sind aber auch entscheidende Unterschiede zu erkennen:

- Durch die existierenden Zwischenlager gibt es keine weiße Landkarte. Da Transportrisiken minimiert werden müssen, sind alle bisherigen Standorte prädisponiert, auch Standort eines ertüchtigten oder neu gebauten Zwischenlagers zu werden. Der Diskurs muss also die besondere Stellung der aktuellen Standortgemeinden berücksichtigen; gleichzeitig muss es auch möglich sein ganz neue Standorte in Betracht zu ziehen.
- Zwischenlagerung wird in einem „Subdiskurs“ erörtert, abhängig von den inhaltlichen und zeitlichen Fortschritten im Endlagerauswahlverfahren. Durch diese externen Abhängigkeiten ist der Diskursverlauf sich ständig verändernden Rahmenbedingungen ausgesetzt. Es ist daher sinnvoll, die langfristige Diskursperspektive nur grob zu skizzieren und die konkreten Dialogelemente jeweils auf Sicht zu fahren.
- Zwischenlagerung untersteht einem besonderen Geheimschutzinteresse. Ein Endlagerbergwerk in tiefen geologischen Schichten ist vergleichsweise gut gegen „sonstige Einwirkungen Dritter“ geschützt. Die Risikoszenarien und Sicherheitsmaßnahmen eines Zwischenlagers sind anders gelagert. Sie müssen in Genehmigungsverfahren zwar grundsätzlich überprüfbar sein, gleichzeitig dürfen sie nicht im Detail veröffentlicht werden.

In den Feinheiten sind also Anpassungen erforderlich. Die Ausführungen in den Abschnitten 3.3 bis 3.6 werden zeigen, dass solche Anpassungen grundsätzlich möglich sind.

Die Neuerarbeitung des Zwischenlagerkonzepts ist daher eine Chance, das oft geforderte „lernende System“ [Kommission 2016: A 4.2.8] im Rahmen einer ebenso wichtigen, aber vergleichsweise überschaubaren Aufgabe einzuüben. Die neuen, transparenten Arbeitsweisen von Vorhabenträger und Behörden können schrittweise ausprobiert und verfeinert werden. Auf Veranstaltungen kann die Dialogkultur des gegenseitigen Zuhörens praktiziert, bei Entscheidungen kann auf die gehörten Argumente eingegangen werden. Gleichzeitig muss praktisch ausgetestet werden, ob der Rechtsrahmen ausreichend Freiheit ermöglicht, oder ob drohende Klagemöglichkeiten den Dialog im Keim ersticken.

Diese Erfahrungen müssen gesammelt, ausgewertet und genutzt werden. Dies ist Aufgabe jeder beteiligten Organisation; zudem wäre es sinnvoll den Lernprozess auch organisationsübergreifend zu unterstützen. Wie in Abschnitt 4.3 erläutert, bietet sich hier für das Nationale Begleitgremium ein lohnendes Betätigungsfeld, z.B. über Supervisionsangebote.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

> ***These 1: Lernort für den Endlagerdiskurs***
>
> Ein Diskurs über die Zwischenlagerung hoch radioaktiver Abfälle ist nicht nur Voraussetzung für eine geordnete Abwicklung dieser Aufgabe, sondern ist zusätzlich auch ein Lernort für das Auswahlverfahren zum Endlagerstandort. Offene und faire Dialogsituationen können trainiert, verloren gegangenes Vertrauen neu aufgebaut werden. Beide Verfahren sollten daher entlang der gleichen Prinzipien modelliert werden.

3. Mögliche Pfade für den Diskurs

Nach der Zielklärung können die Instrumente und Methoden eines Zwischenlagerdiskurses erörtert werden. Die Fragestellungen des Auftraggebers dazu lauten:

> ***Wie kann ein öffentlicher Diskurs zur Sicherheit der Zwischenlagerung von hoch radioaktivem Atommüll in Deutschland in der Politik und in der Gesellschaft erfolgreich gestartet werden?***
>
> ***Wie können dabei die unterschiedlichen politischen Ebenen und die aktuell von der Zwischenlagerung betroffenen Menschen und Kommunen beteiligt werden?***

Wie im vorigen Abschnitt ausgeführt, spricht viel dafür, den Ablauf des Zwischenlagerdiskurses nah am Vorbild des Standortauswahlgesetzes zu modellieren. Das hieße, den Diskurs frühzeitig zu starten und entlang der immer konkreter werdenden Fragen zu fokussieren. Als Phasen bieten sich dafür an:

Phase 1: Zwischenlagerkonzept erarbeiten
Mit allen Beteiligten wird ein nationales Gesamtkonzept abgestimmt und ausgearbeitet. Konkrete Standortfragen werden dabei zunächst zurückgestellt.

Phase 2: Entscheidungen und gesetzliche Regelungen
Auf Basis des Konzepts werden gesetzliche Regelungen geschaffen. Anschließend wird ein detailliertes Umsetzungsprogramm für alle Standorte erstellt.

Phase 3: Realisierung
An jedem Standort werden Planung, Genehmigung, Baumaßnahmen, Betrieb und Räumung durch lokale Partizipationsformate begleitet.

3.1. Themen und Inhalte

Die inhaltliche Spannweite möglicher Zwischenlagerkonzepte ist groß, bereits jetzt werden unterschiedliche Varianten diskutiert. Ein Diskurskonzept muss so flexibel sein, dass es auf inhaltliche Verschiebungen reagieren kann. Als Varianten stehen derzeit im Raum:

1. Ertüchtigung der derzeitigen Zwischenlager oder Neubau an den bisherigen Standorten, auch an den Standorten der Nicht-Leistungsreaktoren
2. Zusammenführung der Abfälle in einige, geographisch verteilte Zwischenlager, (a) mit Schließung oder (b) auch mit Neuausweisung von Standorten

3. Errichtung eines großes Eingangslagers am Standort des zukünftigen Endlagers

Zu den technischen Details der Varianten sei auf das aktuelle BUND-Gutachten verwiesen [Becker 2017: 45]. Bezüglich der Diskursoptionen unterscheiden sich die Varianten deutlich. Abbildung 1 skizziert die Unterschiede:

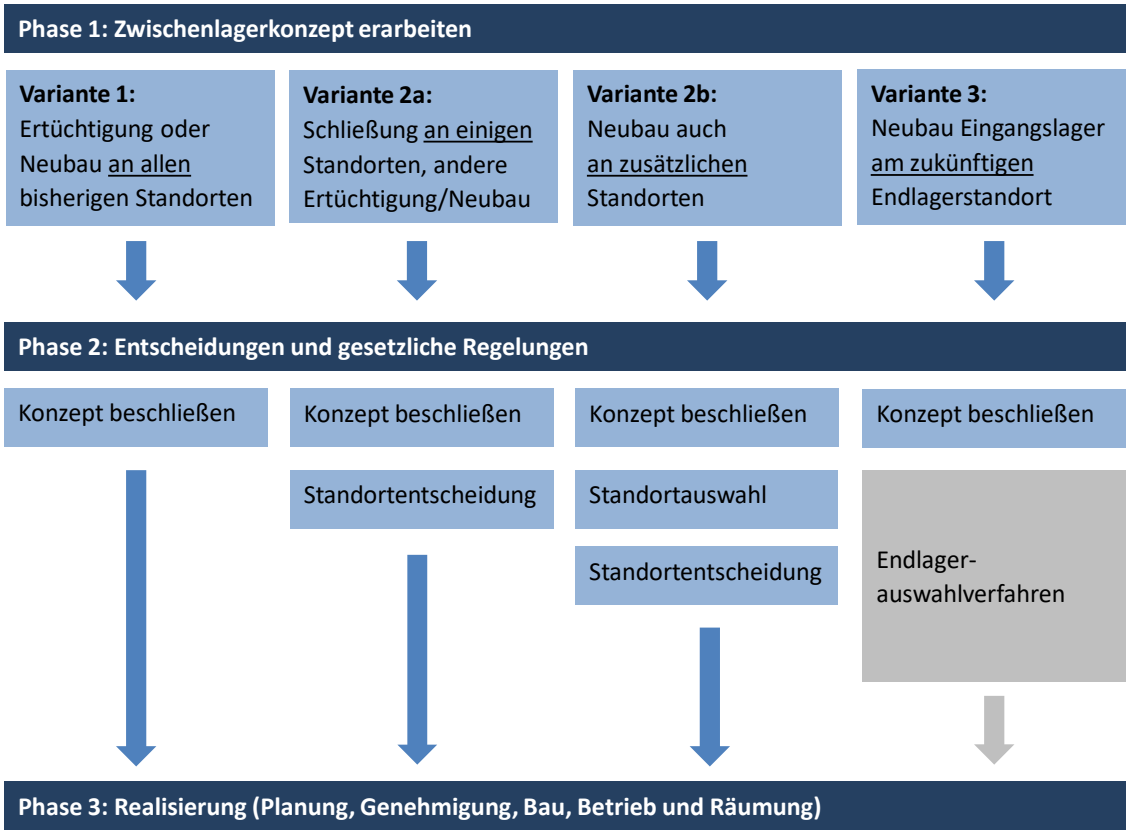

Abb. 1: Zwischenlagervarianten und ihre Verfahrensschritte

Falls man sich in der Konzeptphase auf Variante 1 einigt, wäre die Entscheidungsphase recht kurz. Die notwendigen Rechtsgrundlagen bestehen bereits, so dass man nach Beschluss des Zwischenlagerkonzepts direkt in die Realisierungsphase an den Standorten einsteigen könnte.

Sollte die Variante 2 verfolgt werden, sind Standortentscheidungen notwendig, mindestens über die zu schließenden Standorte, gegebenenfalls sogar über neu auszuwählende Standorte. In Variante 3 ist man von den Entscheidungen im Endlagerauswahlverfahren abhängig, so dass die Phase sehr lange dauern würde.

Nach Vorliegen des Zwischenlagerkonzepts ist also zu prüfen, welche gesetzlichen Änderungen z.B. im Atomgesetz oder im Standortauswahlgesetz notwendig sind. In allen Varianten ist zu entscheiden, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung an den Standorten geregelt werden soll.

3.2. Zeitrahmen

Wie lang dürfen die Phasen vor dem Hintergrund auslaufender Genehmigungen maximal dauern? Aufgrund der inhaltlichen Varianten ist dies nur grob abschätzbar. Ein möglicher Zeitrahmen ist in Abbildung 2 dargelegt:

	Zwischenlagerdiskurs	Parallele Vorgänge
Phase 1	**Zwischenlagerkonzept erarbeiten**	*Planung Neubau in Lubmin; Rückführung der Abfälle aus Wiederaufarbeitung. Querbezüge zum Konzept können berücksichtigt werden.*
2018	Entwurf eines Zwischenlagerkonzepts durch die BGZ Organisatorische Vorbereitung des Diskurses Begleitung der Konzeptausarbeitung durch eine „Fachkonferenz Zwischenlager“	
2019	Vorlage des abgestimmten Konzepts	
Phase 2	**Entscheidungen und gesetzliche Regelungen**	*Fachkonferenz Teilgebiete berät über Zwischenstand der Endlagerauswahl.*
2020	Prüfung des Regelungsbedarfs, der sich durch das Konzept ergibt ggf. rechtliche Grundlagen für das Konzept schaffen (z.B. im Atomgesetz oder Standortauswahlgesetz)	
2021	Erstellung Umsetzungsprogramm, ggf. Nachprüfung/SUP	
Phase 3	**Realisierung**	*Regionalkonferenzen überprüfen und begleiten die Erkundungen an potenziellen Endlagerstandorten.*
ab 2022	Planungs- und Genehmigungsverfahren, begleitet durch lokale Partizipationsformate	
ab 2027	Ertüchtigung bzw. Neubau, Testläufe, Abnahmen	
ab 2032	für neu gebaute Zwischenlager: Beginn der Transporte und Einlagerungen für ertüchtigte Zwischenlager: Verlängerung der Genehmigung wird wirksam	
2034 bis 2047	Auslaufen der aktuellen Genehmigungen Räumung der nicht weiter zu nutzenden Zwischenlager	
anschließend	Räumungsbeginn Zwischenlager	*Betriebsbeginn Endlager*

Abb. 2: Zeitrahmen

Auch in ihrer offensichtlichen Unschärfe belegt die Übersicht, dass die Erstellung eines Zwischenlagerkonzepts in dieser Legislaturperiode erforderlich ist. Andernfalls würde sich die Freiheit möglicher Entscheidungen immer weiter einschränken, bis man schließlich mangels Alternativen gezwungen wäre, die bestehenden Genehmigungen ohne bauliche Veränderungen zu verlängern. Falls man sich im Zwischenlagerkonzept bewusst auf ein einfaches Maßnahmenpaket ohne Neubau und Transporte einigen würde, hätte man nichts verloren. Die Rückführung der Abfälle aus der Wiederaufarbeitung, die Neubauplanungen in Lubmin, wie auch die Genehmigungssituationen in Jülich und Brunsbüttel würden sich durch ein rechtzeitig erarbeitetes Zwischenlagerkonzept aber auch einfacher gestalten.

Wichtig ist, dass Zwischenlagerung und Endlagerauswahl als Teile der gleichen Entsorgungsstrategie verknüpft bleiben [Riemann 2017: 169-170]. Wie in der Übersicht skizziert, werden parallele Vorgänge die Zwischenlagerung beeinflussen. Projektfortschritte können sich gegenseitig befördern, ebenso können sich Verzögerungen oder Rückschritte negativ auf das Parallelverfahren auswirken (vgl. Abschnitt 4.3).

Wer könnte die Initiative ergreifen, dass ein Zwischenlagerkonzept erarbeitet wird? Der einfache und direkte Weg wäre, dass die BGZ diese Aufgabe selbstständig definiert. Als Genehmigungsinhaber für die Zwischenlager hat sie ein ureigenes Interesse, ihre Unter-

nehmensstrategie rechtzeitig fortzuschreiben. Eine Empfehlung des NBG im Rahmen seines öffentlichen Jahresberichts könnte ein passender Anlass für die BGZ sein, diese Anregung aufzugreifen.

Alternativ ist auch vorstellbar, dass das NBG seine Empfehlung unmittelbar an den Bundestag richtet. Die damit auszulösende Entscheidungskette über Bundestag, Bundesregierung und BfE wäre aber wesentlich länger und nur angemessen, wenn sich aufgrund inhaltlich-technischer Notwendigkeiten sehr umfassende Strategieänderungen abzeichnen würden.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

These 2: Zeitplan erfordert zügigen Start

Die Auswertung des Zeitrahmens zeigt, dass die Erarbeitung eines Zwischenlagerkonzepts bereits 2018 begonnen werden sollte. Nur so ist zu gewährleisten, dass im Jahr 2034 geeignete bauliche Voraussetzungen vorliegen, um auf die auslaufenden Genehmigungen zu reagieren. Die Rückführung der Abfälle aus Wiederaufarbeitung sowie die genehmigungsrechtliche Situation in den Zwischenlagern Jülich und Brunsbüttel verstärken den Zeitdruck. Die BGZ könnte eine entsprechende Anregung des NBG kurzfristig aufgreifen.

3.3. Zwischenlagerkonzept erarbeiten (Phase 1)

Ziel ist, dass die fachlich befassten Institutionen und die örtlich betroffenen Akteure eine gemeinsame Strategie erarbeiten, wie die Zwischenlagerung über die nächsten Jahrzehnte realisiert werden soll. Der zu betrachtende Zeitraum erstreckt sich bis zur vollständigen Einlagerung der nuklearen Abfälle im Endlager.

Inhaltlich geht also darum, die denkbaren Varianten genau zu beschreiben, ihr Für und Wider abzuwägen und einen konsistenten Fahrplan zu entwickeln, der flexibel auch auf nicht-planbare Ereignisse angepasst werden kann. Soweit der Fahrplan Standortschließungen, -erweiterungen oder -neuausweisungen vorsieht, sind Kriterien für diese Entscheidungen zu entwickeln.

Es liegt nahe, zu diesem Zweck eine „Fachkonferenz Zwischenlager“ nach dem Vorbild der Fachkonferenz Teilgebiete [§ 9 StandAG] einzurichten.

Teilnehmerschaft

Die potenziellen Teilnehmer der Fachkonferenz rekrutieren sich aus unterschiedlichen Zielgruppen, wie sie in Abbildung 3 dargestellt sind. Dabei ist zu unterscheiden zwischen denjenigen mit einem vermutbaren Interesse an einer aktiven Mitwirkung und denjenigen, die eher passiv informiert sein wollen. Die verteilte Kompetenz dieser „Endlager-Community“ ist Quelle von Konflikten, macht deshalb aber auch die Stärke des Diskurses aus, die es zu nutzen gilt:

	Vermutbares Interesse…	
	an aktiver Teilnahme	an passiver Information
Träger der Beteiligung	BfE (oder BGZ)	—
Vorhabenträger	BGZ	—
Beteiligte		
Bundesregierung	BfE (als Regulierungsbehörde)	BMUB
Anwohner von Zwischenlagern	Vertreter der Kommunen und Standortgruppen	Anwohner (via kommunale Vertreter und Medien)
Anti-Atom-Bewegung	Vertreter von Initiativen und Standortgruppen	Mitglieder der Bewegung (via Vertreter)
bundesweite Öffentlichkeit	Journalisten, Fachblogger, Einzelpersonen, u.a.	Bürger (via Medien, Parteien u.a.)
fachlich betroffene Organisationen	BGE, NGB, regionale Begleitgremien	Bundesländer, Anrainerstaaten, EU-Kommission
Experten für Technik und Partizipation	Wissenschaftler, Praktiker, Gutachter	Dienstleister und Forschungsmittelnehmer
Entscheidungsträger	Berichterstatter der Bundestagsfraktionen	Bundestagsfraktionen

Abb. 3: Teilnehmergruppen einer Fachkonferenz Zwischenlager

Als Träger der Partizipation im Endlagerauswahlverfahren ist das BfE prädestiniert, auch Träger der Fachkonferenz Zwischenlager zu werden. So kann das methodische und organisatorische Know-how an einer Stelle aufgebaut werden. Gemäß § 5 Abs. 3 StandAG soll die Beteiligung der Öffentlichkeit fortlaufend weiterentwickelt werden, und alle Beteiligten können sich „über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen“. Sollte die BGZ die Initiative für ein eine Fachkonferenz Zwischenlager ergreifen, hätte das BfE also eine entsprechende Rechtsgrundlage, die Trägerschaft für die Fachkonferenz zu übernehmen.

Alternativ könnte auch die Gesellschaft für Zwischenlagerung (BGZ) die Trägerschaft übernehmen. In diesem Fall müsste allerdings sorgfältig auf eine neutrale Verfahrenssteuerung geachtet werden. Denn als Vorhabenträger und Institution, bei der inhaltliche Kompetenz und Ressourcen gebündelt vorliegen, kommt der BGZ die Aufgabe der inhaltlichen Zusammenführung zu. Dazu gehört die Anfangsinformationen aufzubereiten, die möglichen Varianten vorzustellen, die Anregungen und Kritikpunkte aus der Fachkonferenz aufzugreifen und das Gesamtkonzept konsistent und umsetzbar zusammenzuführen.

Da die Ergebnisse der Fachkonferenz voraussichtlich nicht allein von der BGZ beschlossen und umgesetzt werden können, sollten Berichterstatter der Bundestagsfraktionen eingeladen werden, damit sie nachfolgende Entscheidungen und gesetzliche Regelungen (siehe 3.4) ohne Informationsverlust vorbereiten können. Alle anderen Zielgruppen sollten offen eingeladen werden. Es besteht keine inhaltliche oder organisatorische Notwendigkeit, die Teilnehmerzahl zu begrenzen. Die Erfahrungen mit dem Partizipationsformat „Regionen“ der Endlagerkommission zeigen, dass eine überschaubare und dennoch vielfältige Teilnehmerschaft gebildet werden kann [Kommission 2016: 7.7.2].

Arbeitsweise

Die Fachkonferenz Zwischenlager könnte ihre Arbeit in die folgenden vier Schritte unterteilen:

(1) Auftakt

In einer Veranstaltung mit Plenar- und WorldCafé-Elementen werden die fachliche Ausgangssituation und die Ziele der Fachkonferenz geklärt. Als Träger der Fachkonferenz stellt das BfE seine Zielvorstellungen und den geplanten Arbeitsablauf vor. Die Teilnehmenden diskutieren und konkretisieren den Vorschlag. Zudem klären sie, auf welchen Kommunikationswegen die Information aus der Fachkonferenz an die interessierte Öffentlichkeit in den Standortgemeinden und bundesweit verbreitet werden kann.

Die Verbreitung der Informationen über die Konferenzteilnehmer an eine größere Öffentlichkeit ist ein wesentlicher Bestandteil des Formats und sollte mit ausreichend Ressourcen unterstützt werden. Als Maßnahmen sind z.B. denkbar:

- Berichtsveranstaltungen in den Gemeinden, mit finanzieller Unterstützung für Fachreferenten und Organisation
- Feedback aus den regionalen Veranstaltungen über die Teilnehmer der Fachkonferenz
- Aufbereitete Informationen sowohl für Einsteiger als auch für Fachleute auf einer Informationsplattform der Beteiligten
- Pressemappen mit Hintergründen und Zwischenergebnissen nicht nur zum Start, sondern nach jedem Schritt der Fachkonferenz

Der Träger der Fachkonferenz verwertet die Anregungen aus der Auftaktveranstaltung für die Feinplanung der weiteren Schritte.

(2) Thesenpapier

In einer zweiten Veranstaltung stellt die Vorhabenträgerin BGZ ein grundlegendes Thesenpapier vor, wie die Zwischenlagerung kurz- und mittelfristig realisiert werden kann. Das Thesenpapier beschreibt die zu untersuchenden Varianten, benennt offene Fragen und einzuholende Gutachten. Die Konferenzteilnehmer erörtern die Thesen in Arbeitsgruppen und formulieren Anregungen an die BGZ.

(3) Ausgestaltung des Konzepts

Der dritte Schritt wird am sinnvollsten mit einem Online-Textverarbeitungssystem (z.B. Office 365 oder einer anderen browserbasierten Lösung) realisiert. Die BGZ veröffentlicht dort ein Konzeptpapier in einer Rohfassung mit detaillierter Beschreibung der Varianten und Untervarianten. Durch Abwägungsüberlegungen werden erste Prioritäten deutlich. Die Konferenzteilnehmer geben in einem Zeitraum von 1-2 Wochen schriftlich Anregungen zur Weiterentwicklung des Konzepts. Anmerkungen sollten nach Möglichkeit in Form konkreter, konsensfähiger Überarbeitungsvorschläge erfolgen und können von anderen Teilnehmern mit Pro-Stimmen unterstützt werden. Das Format ist also kein pseudonymes Online-Forum, sondern ein interner Online-Workspace der Konferenzteilnehmer, die sich in den vorhergehenden Veranstaltungen bereits kennengelernt haben.

Die BGZ überarbeitet das Konzeptpapier, dabei können die Anmerkungen der Konferenzteilnehmer übernommen, zusammengeführt oder abgelehnt werden. Die BGZ trägt als

Textautorin die fachliche Verantwortung, sie entscheidet daher allein über alle Textänderungen. Möglicherweise ist auch ein zweiter Anmerkungsdurchgang sinnvoll. Am Ende der Arbeit steht ein abgestimmtes Konzept, z.B. mit folgenden Inhalten:

- Detaillierte Beschreibung der präferierten Variante
- Mindestanforderungen an ein Zwischenlager und seinen Standort
- ggf. Kriterien für Standortschließungen (Variante 2a)
- ggf. Kriterien für die Auswahl neuer Standorte (Variante 2b)
- Welche Rahmenbedingungen sollen für Transporte gelten?
- Welche Aufgaben hat ein Begleitgremium am Standort?
- Welche Interventionsrechte soll eine Standortgemeinde bzw. ein Begleitgremium am Standort haben?
- Wie kann eine Standortvereinbarung inkl. Abgeltungen aussehen?

(4) Schlussfolgerungen

Der vierte und letzte Schritt der Fachkonferenz findet wieder als Veranstaltung statt. Die Konferenzteilnehmer diskutieren das finale Konzeptpapier und seine Schlussfolgerungen. Die Fachkonferenz kann das Konzept grundsätzlich unterstützen, Teilnehmer können aber auch abschließende Einzelkommentare mitgeben. Auch das Nationale Begleitgremium könnte eine Einordnung der Ergebnisse aus Gemeinwohlperspektive geben.

Zum Abschluss geben die Berichterstatter der Bundestagsfraktionen einen Ausblick auf die anstehenden Entscheidungen.

Ergebnisverwertung

Das Konzept inklusive der Schlussbewertungen der unterschiedlichen Akteure sollte selbstverständlich breit veröffentlicht werden. Hierfür steht unter anderem die Informationsplattform nach § 6 StandAG zur Verfügung, auf der auch alle nachfolgenden Umsetzungschritte aufbereitet werden sollten.

Die Umsetzung des Konzepts obliegt operativ der BGZ sowie politisch den gesetzgebenden Institutionen, die alle in der Fachkonferenz vertreten sind und so einen unmittelbaren Eindruck der fachlichen Details und der Interessenlagen erhalten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

These 3: Zwischenlagerkonzept partizipativ erarbeiten

Zur Erarbeitung des Zwischenlagerkonzepts sollte zu einer „Fachkonferenz Zwischenlager“ nach dem Vorbild der Fachkonferenz Teilgebiete eingeladen werden. Die Teilnehmer aus Fachorganisationen, Gruppen, Standortgemeinden und Behörden erarbeiten einen Entwurf für das Zwischenlagerkonzept, welches die Strategie für die Zwischenlagerung aller hoch radioaktiven Abfälle beschreibt und ggf. auch Kriterien für standortbezogene Entscheidungen skizziert. Die BGZ liefert die inhaltlichen Vorlagen und führt die Anregungen zusammen.

3.4. Entscheidungen und gesetzliche Regelungen (Phase 2)

Schon während der Erarbeitung des Zwischenlagerkonzepts sollten die gesetzgebenden Akteure ausloten, welche Beschlüsse oder gesetzlichen Änderungen zur Umsetzung des Konzepts notwendig sind. Zu prüfen ist unter anderem:

- Welche Rechtsgrundlagen im Atomgesetz sind betroffen und müssten angepasst werden? Insbesondere wenn das Konzept neue Standorte erfordert (Variante 2b und 3), könnte ein Änderungsbedarf entstehen.
- Welche inhaltlichen und zeitlichen Bezüge von Zwischenlagerung und Endlagerauswahlverfahren erfordern zusätzliche Regelungen im Standortauswahlgesetz?

Mögliche Felder der Rechtsanpassung

Eine Änderung des Atomgesetzes kann erforderlich werden, wenn die Vorschrift des § 6 i. V. m. § 9a Abs. 2 AtG eine Anpassung erfordert.

§ 9a Abs. 2 Satz 3 AtG verpflichtet den Betreiber einer Anlage zur Spaltung von Kernbrennstoffen zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität dafür zu sorgen, dass ein Zwischenlager innerhalb des abgeschlossenen Geländes der Anlage oder in der Nähe der Anlage errichtet wird (standortnahes Zwischenlager) und die anfallenden bestrahlten Kernbrennstoffe bis zu deren Ablieferung an eine Anlage zu Endlagerung radioaktiver Abfälle aufbewahrt werden. § 6 Abs. 3 i. V. m. § 6 Abs. 4 AtG beinhaltet die Genehmigungsvoraussetzungen für die standortnahen Zwischenlager, die innerhalb des abgeschlossenen Geländes eines KKW errichtet oder geändert werden. Für andere Zwischenlager gilt § 6 Abs. 1 insbesondere mit der Folge, dass eine sogenannte Bedürfnisprüfung geboten ist. Zentrale Zwischenlager oder Zwischenlager in der Nähe eines KKW sind unter dem geltenden Atomgesetz nur genehmigungsfähig, wenn ein Bedürfnis für ein solches (neues) Zwischenlager besteht.

Das bestehende Genehmigungsrecht nach § 6 AtG verlangt i. Ü. keine Standortauswahl oder Standortalternativenprüfung. Dieser Forderung könnte über eine Integration der Umsetzung der Zwischenlagerkonzeption in das Standortauswahlgesetz entsprochen werden.

Außerdem wird zu beachten sein, dass die KKW spätestens im Jahr 2022 den Leistungsbetrieb einstellen. Dies wird nicht zuletzt Fragen danach aufwerfen, inwieweit Aufbewahrungsgenehmigungen angepasst werden müssen (Stichwort Reparaturkonzept / heiße Zelle statt Reaktorgebäude) und ob in diesem Zusammenhang gesetzliche Änderungen erforderlich werden. Diese Überprüfung der Rechtsgrundlagen wird auch notwendig, wenn eine Verlängerung der bestehenden Aufbewahrungsgenehmigungen ansteht, weil deren Befristung ausläuft.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Verantwortlichkeit für die Zwischenlager aufgrund entsprechender Verabredungen und gesetzlicher Änderungen von den KKW-Betreibern auf die BGZ übergeht. Damit wird die BGZ Inhaber der Genehmigungen der bestehenden Zwischenlager. BGZ würde auch Antragsteller für neue Zwischenlagervorhaben. Zur Genehmigungsbehörde ist das BfE bestimmt.

Je nach dem zu welchen Ergebnissen das Zwischenlagerkonzept kommt, werden sich also unterschiedliche Fragen der Rechtsanpassung stellen.

In dem Kontext kann auch die Frage eine Neubewertung erfahren, inwieweit nicht auch die EWN in die BGZ integriert werden sollte. Aktuell steht die BGZ in der Verantwortung für die Aufgaben, die bisher von den EVU zu tragen waren; die Finanzierung erfolgt aus dem Entsorgungsfonds. Die EWN hat insbesondere die Lasten übernommen, die aus dem staatlichen Handeln der ehemaligen DDR herrühren.

Rechtsgrundlagen für die Partizipationsformate

Für die zeitlich fachfolgenden Partizipationsschritte, insbesondere die Begleitgruppen an den Zwischenlagerstandorten, sollten entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen oder angepasst werden. Sinnvoll erscheint eine direkte Integration ins Standortauswahlgesetz. So könnten Ziele, Maßnahmen und Begrifflichkeiten mit dem Endlagerauswahlverfahren synchronisiert werden. Dies würde beide Verfahren vereinfachen und Lernmöglichkeiten für alle Akteure schaffen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

> ***These 4: Geeignete gesetzliche Grundlagen schaffen***
>
> Auf Basis des vorgelegten Konzepts kann der Deutsche Bundestag prüfen, welche gesetzlichen Grundlagen für die Umsetzung anzupassen sind. Je nach inhaltlicher Ausrichtung des Konzepts kann es sinnvoll sein, Standortauswahl- oder Atomgesetz zu ergänzen. Die Behandlung im gleichen Gesetz sichert ab, dass Zwischenlagerung und Endlagerauswahl das gleiche Ziel verfolgen, eng miteinander verzahnt sind, und dass erfolgreiche Partizipationsmethoden übertragen und weiter optimiert werden.

Umsetzungsprogramm

Sobald alle notwendigen Rechtsgrundlagen vorliegen, kann die BGZ in Abstimmung mit BfE und BMUB ein detailliertes Umsetzungsprogramm für die Zwischenlagerung aufstellen, ggf. ist dies im Zuge der geplanten Fortschreibung des Nationalen Entsorgungsprogramms [BMUB 2015] möglich. Die Inhalte sollten das Zwischenlagerkonzept mit konkreten Aussagen zu Standortschließungen, Transport-, Lagerungs- und Wartungsbedingungen unterlegen.

Je nachdem wie sich das Zwischenlagerkonzept inhaltlich darstellt, können die standortbezogenen Entscheidungen eine Formsache sein, oder aber sich zu hochkomplexen Konfliktthemen entwickeln. Die Fachkonferenz Zwischenlagerung sollte daher alle Auswirkungen auf Standortfragen sehr sorgfältig und vorausschauend bearbeiten. Nach Möglichkeit sollte die Fachkonferenz Entscheidungskriterien vorschlagen, die auch von den Vertretern potenziell betroffener Regionen mitgetragen werden.

In allen Fällen ist für das Umsetzungprogramm die Durchführung einer Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) sinnvoll.

Nachdem das Programm bundesweit und insbesondere in den betroffenen Regionen öffentlich vorgestellt wurde, sollte die Fachkonferenz Zwischenlager bei Bedarf einen Nachprüfauftrag an das BfE stellen dürfen, der analog zu den Regelungen des Endlagerauswahlverfahrens zu bearbeiten wäre.

These 5: Umsetzung über Nachprüfauftrag absichern

Auf Basis der neuen gesetzlichen Regelungen erstellt die BGZ in Abstimmung mit BfE und BMUB ein detailliertes Umsetzungsprogramm für die Zwischenlagerung, ggf. mit Aussagen zu Standortschließungen, Transport-, Lagerungs- und Wartungsbedingungen. Das Programm wird bundesweit und insbesondere in den betroffenen Regionen öffentlich vorgestellt. Die Fachkonferenz Zwischenlager kann bei Bedarf einen Nachprüfauftrag an das BfE stellen, der analog zu den Regelungen des Endlagerauswahlverfahrens zu bearbeiten ist.

3.5. Realisierung (Phase 3)

Wenn das Umsetzungsprogramm feststeht, folgt zunächst die Genehmigungsphase und darauf die Begleitung der Planungsphase, der Bauphase, der Betriebsphase und schließlich der Räumung und Nachnutzungsphase. Dabei handelt es sich um einen Zeitraum, der frühestens 2022 beginnt und sich über mehrere Jahrzehnte erstreckt. Heute sind für diese Phase daher heute nur einige Eckpunkte formulierbar:

Begleitgruppen an Zwischenlagerstandorten

Es hat sich als gute Praxis etabliert, bei Vorhaben an nukleartechnischen Anlagen frühzeitig zu einer Informationsveranstaltung einzuladen, so dass sich aus dem Kreis der Interessierten eine Begleitgruppe bilden kann [HZG 2012, HZB 2017]. Auch das Standortauswahlverfahren sieht in jeder zu untersuchenden Standortregion eine Regionalkonferenz vor, die mit Ressourcen und einem Nachprüfrecht ausgestattet ist, um die Arbeiten am Standort fundiert zu begleiten [§ 10 StandAG].

Auch für die Maßnahmen an den Zwischenlagerstandorten ist eine solche Begleitung sehr zu empfehlen, um Informationsasymmetrien rechtzeitig abbauen und Bewertungsunterschiede ausgleichen zu können. Idealerweise arbeiten Mitglieder der Fachkonferenz Zwischenlager am Aufbau der regionalen Gruppen mit, um den Verlauf und die Ergebnisse der Konzeptdebatte weiternutzen zu können. Ziel jeder Begleitgruppe wäre, die standortbezogenen Sicherheitsfragen zu erörtern.

Rechtsstellung der Begleitgruppen

Bei Aufbau der Begleitgruppen sollte die Rechtsstellung sorgfältig überlegt werden. So wird aus der Begleitgruppe am Helmholtz-Zentrum Geesthacht berichtet:

> *„Es fehlt an vielen Stellen […] an einem Rechtsrahmen, in dem solche Dialoge stattfinden können. Beispielhaft ist das derzeit beim konsensorientierten Dialog zwischen einer Begleitgruppe und dem […] Helmholtz-Zentrum Geesthacht abzulesen. Seit vier Jahren wird dort über die Stilllegung der Atomanlagen diskutiert. Doch im atomrechtlichen Verfahren ist die Begleitgruppe schlicht nicht existent – es gibt sie einfach nicht. So müssen die Mitglieder dieser Begleitgruppe z.B. als normale BürgerInnen zum Mittel der Einwendung im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren greifen. Nur dadurch bekommen sie zumindest ein*

Rechtsverhältnis gegenüber der Genehmigungsbehörde und dem Betreiber." [Seifert 2017]

Die Regionalkonferenzen im Endlagerauswahlverfahren haben dagegen eine im Standortauswahlgesetz definierte Rechtsstellung, die sich vor allem auf das Nachprüfrecht bezieht. Rolle und Stellung der Begleitgruppen sollten daher im Rahmen der Fachkonferenz Zwischenlager erörtert werden.

Beteiligung der Länder

Seit der Neuordnung der Institutionen liegt die Zwischenlagerung grundsätzlich in der Zuständigkeit der Bundesebene (BGZ, BfE). Die Bundesländer können bei Genehmigungsverfahren wie andere Träger öffentlicher Belange eingebunden werden. Da die Länder durch die Atomaufsicht über langjährige Erfahrungen verfügen, ist eine Einbindung empfehlenswert. Dies gilt umso mehr, wenn das Zwischenlagerkonzept Belange der Raumordnung berühren sollte.

Langfristigkeit der Zwischenlager

Der Betrieb der Zwischenlager muss sich laufend am Fortschritt der Endlagerauswahl und -errichtung orientieren. Sobald sich dort grundlegende Änderungen oder Verzögerungen ergeben, müssen die Konsequenzen für die Zwischenlagerung geprüft werden [Becker 2017: 42]. Insbesondere in der langfristigen Perspektive stellt sich die Frage, wie die Aufmerksamkeit der Bevölkerung für Sicherheitsstrategien langfristig erhalten werden kann. Die künstlerischen Interpretationen am Zwischenlager Habog (Niederlande) können dabei ein Vorbild sein [WNN 2008].

Als These für die Realisierungsphase bietet sich an:

These 6: Entscheidungen am Standort überprüfen

Mit Beginn der standortbezogenen Planungs- und Genehmigungsverfahren bildet sich an jedem Standort eine Begleitgruppe. Ähnlich wie eine Regionalkonferenz im Endlagerauswahlverfahren besteht ihre Hauptaufgabe darin, die wesentlichen Vorschläge und Entscheidungen auf Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen. Sie begleitet ihr Zwischenlager über den gesamten Nutzungszeitraum von den ersten Planungen über die Genehmigungsverfahren, Bau- bzw. Nachrüstphase, Testläufe, Transporte, Einlagerung bis zur Räumung und Nachnutzung. Sie könnte auch in den formalen Genehmigungsschritten eine rechtlich anerkannte, vermittelnde Rolle einnehmen.

3.6. Transparenz, Geheimschutz, Überprüfbarkeit

Spätestens seit dem Urteil zum Zwischenlager Brunsbüttel [OVG Schleswig 2013] ist umstritten, wie bei Sicherheitsfragen von Zwischenlagern die Interessen nach Transparenz und nach Geheimschutz miteinander in Einklang zu bringen sind.

Die Position der Transparenzbefürworter basiert auf dem Argument, dass nur die öffentliche Kontrolle von Sicherungsmaßnahmen bestmögliche Sicherheit gewährleistet. Die Geheimschutzbefürworter argumentieren, dass veröffentlichte Details erst Ansatzpunkte für Angriffe

schaffen würden. Ein ähnlicher Disput findet sich auch im Bereich der Softwareentwicklung zwischen OpenSource- und proprietären Code-Entwicklern. Die dortige Debatte zeigt, dass keine der beiden Extrempositionen im Praxistest standhält, vielmehr kommt es darauf an, die Prinzipien sinnvoll zu kombinieren [Beuth 2017, Totzek-Hallhuber 2017].

So muss z.B. sauber zwischen den Bedrohungsszenarien unterschieden werden. Risiken durch Naturereignisse und die dafür zu ergreifenden Schutzmaßnahmen sollten nach Möglichkeit öffentlich kontrollierbar sein, denn Naturereignisse treten unabhängig von der Veröffentlichungspraxis auf. Problematisch ist jedoch, dass die Dimensionierung von Schutzmaßnahmen gegen Naturereignisse auch für Terroristen nützliche Informationen beinhalten kann.

Ein sinnvoller Ansatz könnte daher sein, Risiken durch „sonstige Einwirkungen Dritter“ (SEWD) zwar öffentlich zu diskutieren und in einem Prüfraster festzuhalten. Die dagegen zu ergreifenden Schutzmaßnahmen sollten jedoch unter Geheimschutzbedingungen ausgearbeitet werden. Eine Vertrauensperson, die wie ein Wirtschaftsprüfer strafrechtlich auf Vertraulichkeit verpflichtet wurde, erhält anschließend vollen Einblick in die Maßnahmen und analysiert, ob das Prüfraster vollständig abgearbeitet und die Abwägungen sachgerecht getroffen wurden. Auf Basis dieser Analyse veröffentlicht die Vertrauensperson einen Bericht, der die Abarbeitung testiert, aber keine sicherheitskritischen Informationen preisgibt.

Da die zyklische Überprüfung der SEWD alle drei Jahre ansteht [Zeiger 2017: 183-184], könnte dieses Verfahren routinisiert werden und damit zum langfristigen Vertrauensaufbau zwischen Vorhabenträger und Öffentlichkeit beitragen. Ziel wäre, die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr als Blockaderisiko wahrzunehmen, sondern als Teil einer Sicherheitsdebatte, in der eine vollständige Risikobewertung stattfindet.

Die Nutzung des Vertrauensperson-Prinzips ist eventuell schon in Phase 1 bei der Erarbeitung des Zwischenlagerkonzepts notwendig und sinnvoll. Denn wenn die Fachkonferenz Zwischenlager zwischen den Varianten abwägt, ist zu klären, ob die Ertüchtigung der bestehenden Zwischenlager ausreicht, oder ob Neubauten für erforderlich gehalten werden.

These 7: Geheimhaltung und Vertrauenspersonen erhöhen Sicherheit

Wie alle Sicherheitsaspekte sollten auch die Schutzmaßnahmen gegen Terroranschläge öffentlich überprüft und damit abgesichert werden. Gleichzeitig ist richtig, dass eine detaillierte Veröffentlichung der Maßnahmen und ihrer Dimensionierung das Sicherheitsniveau senken würde. Um diesen Widerspruch aufzulösen, kann die Fachkonferenz bzw. die Begleitgruppe ein Prüfraster aufstellen, das anschließend von einer auf Geheimschutz verpflichteten Vertrauensperson abgearbeitet wird. Im Erfolgsfall kann die Vertrauensperson öffentlich testieren, dass jeder Punkt des Prüfrasters behandelt wurde und notwendige Abwägungen sachgerecht getroffen wurden. Umfang und Details der Maßnahmen werden durch das Testat nicht enthüllt. Bei der Berufung der Vertrauenspersonen kann das Nationale Begleitgremium eine zentrale Rolle einnehmen.

3.7. Modernisierung der Genehmigungsverfahren?

Der Auftraggeber stellt ebenso die Frage nach einer Neugestaltung für Umweltverträglichkeitsprüfungen sowie der Öffentlichkeitsbeteiligung und -mitentscheidung bei anstehenden und zukünftigen Genehmigungsverfahren:

> ***Wie können bei den aktuell anstehenden und zukünftigen Genehmigungsverfahren eine zeitgemäße Umweltverträglichkeitsprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung und -mitentscheidung sichergestellt werden?***

Zur Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung wird es vorliegend als sinnvoll angesehen, eine Ergänzung des Standortauswahlgesetzes zu erörtern, wenn sich aus dem Zwischenlagerkonzept konkrete Vorstellungen zu den sich hieraus ergebenden Anforderungen entwickeln lassen. Eine davon unabhängige Debatte zu „Modernisierung von Genehmigungsverfahren“ ist nicht zu empfehlen. Es gab und gibt bereits eine solche Debatte, nicht zuletzt im Zuge des Versuchs, die Erfahrungen mit den Bürgerprotesten gegen das Vorhaben Stuttgart 21 zu verarbeiten, auf verschiedenen Ebenen. Im Kern blieb es bei einer Ergänzung des Verwaltungsverfahrensgesetzes in § 25. § 25 Abs. 3 VwVfG regelt die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung wie folgt:

> *„Die Behörde wirkt darauf hin, dass der Träger bei der Planung von Vorhaben, die nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können, die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung). Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung soll möglichst bereits vor Stellung eines Antrags stattfinden. Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Das Ergebnis der vor Antragstellung durchgeführten frühen Öffentlichkeitsbeteiligung soll der betroffenen Öffentlichkeit und der Behörde spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden. Satz 1 gilt nicht, soweit die betroffene Öffentlichkeit bereits nach anderen Rechtsvorschriften vor der Antragstellung zu beteiligen ist. Beteiligungsrechte nach anderen Rechtsvorschriften bleiben unberührt.“*

Es ist auch Vorsicht bei dem Versuch geboten, die gesetzlich allgemein vorgesehenen Beteiligungsrechte und die zusätzlichen Formate deckungsgleich ausgestalten zu wollen. Nach dem vorliegenden Verständnis haben z.B. die Beteiligungsformate nach dem Standortauswahlgesetz keine unmittelbaren Auswirkungen auf das (nachfolgende) förmliche Genehmigungsverfahren. Die Beteiligung findet im Vorfeld und begleitend zum förmlichen Genehmigungsverfahren statt. Damit ist eine Flexibilität der Ausgestaltung der Beteiligung möglich, die eine starke Verrechtlichung des zusätzlichen Beteiligungsprozesses vermeidet. Es ist eine bedeutsame Errungenschaft des Standortauswahlgesetzes, hier Beteiligungsformate gesetzlich vorzusehen, die weiteren Abläufe aber nicht zu stark rechtlich vorzuprogrammieren.

Sobald das Zwischenlagerkonzept konkrete Gestalt annimmt, ist zu prüfen ob z.B. anlässlich der Rückführung Wiederaufarbeitung, dem Rückbau der Kraftwerke und den Transporten zusätzliche oder veränderte Regelungen im AtG notwendig sind.

4. Konfliktmanagement

Auch in gut vorbereiteten Diskursen treten Konflikte auf, und es ist die Aufgabe des Konfliktmanagements, die darin sichtbaren Interessenunterschiede als Lösungsenergie nutzbar zu machen. Die Fragestellung des Auftraggebers dazu lautet:

> ***Gibt es im Zusammenhang mit der Zwischenlagerung dieser Abfälle offene Fragestellungen, die das Auswahlverfahren gefährden können?***

4.1. Szenarien

Es soll daher untersucht werden, welche potenziellen Konflikte der Zwischenlagerung sich positiv oder negativ auf Verlauf und Geschwindigkeit des Endlagerauswahlverfahrens auswirken könnten. Grundlage der Szenarien sind die in Abschnitt 3.1 aufgezeigten Varianten.

Variante 1 „Ertüchtigung“

In dieser Variante würde man sich für ein Konzept entscheiden, bei dem die derzeitigen Zwischenlager ertüchtigt werden. Gegebenenfalls könnte dies an einzelnen Standorten auch durch einen Neubau auf dem Betriebsgelände umgesetzt werden.

Die Variante würde keinerlei Transporte außerhalb der Betriebsgelände auslösen. Die damit verbundenen Anlässe für öffentliche Proteste würden nicht auftreten. Gleichwohl wären Proteste und juristische Klagen an allen Standorten zu erwarten, sobald bauliche Maßnahmen Genehmigungen erfordern. Eine rechtswirksam eingeklagte Sicherheitsoptimierung an einem Standort würde auch an allen anderen Standorten eingefordert werden, die Kosten würden sich mit der Anzahl der Standorte multiplizieren.

Es ist daher anzunehmen, dass die Konflikte sich vor allem auf den Gegensatz Sicherheit versus Wirtschaftlichkeit fokussieren würden. Der Betreiber hätte den Anreiz, eine potenzielle Sicherheitsfrage an einem Standort möglichst unbemerkt von der öffentlichen Debatte zu lösen, damit die öffentliche Debatte an den anderen Standorten − wo diese spezifische Frage vielleicht anders zu bewerten ist – möglichst keine Kosten auslöst.

Es bleibt der Vorteil, dass keine Transporte stattfinden. Unter dem Gesichtspunkt der Risikominimierung (Unfälle, Anschlagsszenarien) ist dies offensichtlich positiv zu bewerten. Wie ist dies aus Konfliktsicht zu bewerten? Transporte sind wichtige Anlässe, an denen die Anti-Atom-Bewegung öffentliche Aufmerksamkeit auf die Sicherheitsfragen lenken kann. Wenn im Jahr 2022 das letzte Kernkraftwerk abgeschaltet und der Ausstieg real vollzogen ist, sinkt jedoch diese Mobilisierungswirkung. Mit zunehmender Abklingzeit der Brennelemente reduzieren sich auch die physikalischen Risiken und damit die Aufmerksamkeit.

Die öffentliche Aufmerksamkeit ist allerdings auch für die staatlichen Akteure notwendig, um den gesellschaftlichen Konsens zur Zwischen- und Endlagerung zu befördern und zu stärken. Solange Proteste stattfinden, sollten sie daher von allen Beteiligten als sinnvolle Auseinandersetzung angesehen werden. Die Notwendigkeit von Transporten sollten daher ausschließlich auf Grund von physikalischen Sicherheitsfragen bewertet werden. Die Vermeidung von Protesten ist in diesem Zusammenhang kein sinnvolles Bewertungskriterium.

Variante 2 „Konsolidierung“

In dieser Variante würde man sich entscheiden, die Abfälle in einigen, geographisch verteilten Zwischenlagern zusammenzuführen. In der Folge würden die leergeräumten Zwischenlager den Betrieb einstellen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der **Untervariante 2a „mit Schließung“**, bei der ausschließliche bestehende Betriebsgelände für die baulichen Maßnahmen genutzt werden, die Standorte also ausgedünnt werden. Und zwischen der **Untervariante 2b „mit Neuausweisung“**, bei der auch zusätzliche, bislang nicht genutzte Standorte für Zwischenlagerneubauten ausgewählt werden.

In beiden Untervarianten ist eine Standortauswahl notwendig, wobei eine Neuausweisung mit hoher Wahrscheinlichkeit starke Konflikte auslösen würde, weil betroffene Anwohner ein neues, zusätzliches Risiko tolerieren müssten. Eine Ertüchtigung oder ein Neubau auf einem bestehenden Betriebsgelände könnten Anwohner eher als Sicherheitsgewinn wahrnehmen, selbst wenn die Anzahl der eingelagerten Behälter steigt.

Nichtsdestotrotz müssen alle Standortentscheidungen bezüglich Schließung, Weiterbetrieb oder Neuausweisung nachvollziehbar und einleuchtend begründet sein. Aus Sicht des Konfliktmanagements wäre es vorteilhaft, wenn die Entscheidungen ausschließlich auf der Basis von Sicherheitserwägungen getroffen werden, z.B.:

- Welche Anforderungen stellen die Abfallarten und Behältertypen an eine jahrzehntelange Zwischenlagerung und die anschließende Verbringung in das Endlager? Ergeben sich daraus Kriterien für die Zusammenführung?
- Wie können Transportrisiken minimiert werden? Wie lassen sich die Anzahl der Transporte, die Entfernungen und die Nutzung risikoarmer Transportarten optimieren?
- Welche besonderen Vorteile bietet ein Standort, insbesondere als Schutz bei Naturereignissen und gegen destruktive Einwirkungen Dritter?

Wenn dieser Prozess transparent und fair abläuft, würden entstehende Konflikte gut bearbeitbar sein und dazu beitragen, dass alle Beteiligten im Prozess einen Sicherheitsgewinn erfahren.

Der zu erwartende Hauptkonflikt wird sich eher in der Frage kristallisieren, ob und wann das Endlager betriebsbereit sein wird und ob die Anlieger eines Zwischenlagers verlässlich von einer Räumung ausgehen können. Dass dadurch ein konstanter Handlungsdruck für das Endlagerauswahlverfahren ausgeübt wird, ist als positiv zu bewerten. Dieser öffentliche und politische Druck wird insbesondere hilfreich sein, wenn mehrere Bundesländer und Landesregierungen an der Zwischenlagerung beteiligt sind. Notwendige Entscheidungen auf Bundesebene und die faire Verteilung von Lasten können so befördert werden. Aus Sicht des Konfliktmanagements ist diese Variante daher als vorteilhaft einzustufen.

Variante 3 „Eingangslager“

Diese Variante beinhaltet, dass am Standort des zukünftigen Endlagers ein großes Eingangslager errichtet wird. Aufgrund der prognostizierten Zeitabläufe im Endlagerauswahlverfahren erscheint dies nur in Kombination mit Variante 1 realistisch. Das heißt, die Genehmigungen der bestehenden Zwischenlager müssten so lange verlängert werden, bis der

Standort des Endlagers durch einen Bundestagsbeschluss in Phase 3 des Endlagerauswahlverfahrens [§ 20 StandAG] definiert wurde.

Sollte man sich im Zwischenlagerkonzept auf dieses Vorgehen einigen, müsste man demzufolge die gleichen Konflikte wie in Variante 1 bearbeiten. Zusätzlich würden sich mehrere Konflikte miteinander vermengen, was ihre Bearbeitung deutlich erschwert:

- Das Genehmigungsverfahren für das Eingangslager würde vor Abschluss des Genehmigungsverfahrens für das Endlager eröffnet werden. In der öffentlichen Wahrnehmung würde die Legitimität beider Verfahren stark sinken, da sie nicht mehr als ergebnisoffen wahrgenommen würden.
- Die betroffene Region würde durch Zwischen- und Endlager doppelt belastet. Das Ziel einer fairen Lastenverteilung wäre nicht mehr darstellbar.
- Verzögerungen oder Rückschritte beim Eingangslager würden das Endlagerverfahren gefährden und umgekehrt ebenso. Regionale Interessenvertreter hätten gute Chancen, die beiden Projekte politisch oder juristisch gegeneinander auszuspielen.

Die historische Betrachtung des Gorleben-Konflikts zeigt, dass eine Überlagerung mehrere Konflikte zu einer unauflösbaren Blockade führen kann. Wenn das prioritäre Ziel ist, einen Endlagerstandort auszuwählen und in Betrieb zu nehmen, erscheint die Variante Eingangslager daher besonders riskant. Die beiden anderen Varianten sind auch mit Konflikten behaftet, sie könnten die Erfolgschancen des Endlagerauswahlverfahrens aber positiv beeinflussen.

These 8: Verfahrensrisiken für die Endlagerauswahl bewerten

Die diskutierten Varianten (1) dezentrale Zwischenlager, (2) konsolidierte Zwischenlager und (3) zentrales Eingangslager führen zu sehr unterschiedlichen Konfliktszenarien. Die Variante 3 mit Einrichtung eines neuen Eingangslagers am prognostizierten Standort des Endlagers erzeugt hohe Verfahrensrisiken, die zu einem Scheitern des Endlagerauswahlverfahrens führen könnten. Die beiden anderen Varianten 1 und 2 erzeugen auch Konflikte, würden das Endlagerauswahlverfahren aber eher stärken und beschleunigen. Zudem können die Konflikte einen Sicherheitsgewinn für die Zwischenlager bewirken.

4.2. Maßnahmen

Welche Maßnahmen wären geeignet, diese Konflikte zu erkennen und zu bearbeiten? Im Folgenden werden Handlungsfelder im Einflussbereich des NBG diskutiert.

Evaluation über das Einzelprojekt hinaus

Eine langfristig angelegte Evaluation der Partizipations- und Entscheidungsprozesse ist Grundlage jedes Konfliktmanagements. Dies geht über die Evaluation einzelner Beteiligungsformate hinaus und nimmt das komplexe Zusammenwirken verschiedener Akteure in den Blick [Kamlage 2017: 7]. Erst die langfristige Analyse über mehre Einzelprozesse hinweg ermöglicht ein ganzheitliches Verständnis der Konfliktursachen und schafft den Gestaltungsspielraum, um Folgeprozesse anders anzugehen.

Zudem sollte der naheliegende Fehler vermieden werden „das Beteiligungssystem“ mit seinen Veranstaltungen und Online-Events zu evaluieren und dabei die eigentlichen Entscheidungsprozesse außer Acht zu lassen. Stattdessen sollte die Summe aller Akteure als ein Gesamtsystem mit Untersystemen verstanden werden, in dem die „Funktionen“ Partizipation und Entscheidungsfindung das System „in Schwingung versetzen“ und die beabsichtigten (oder nicht-beabsichtigte) Ergebnisse produzieren [KWI 2017].

In diesem Gesamtsystem der Zwischen- und Endlagerungs-Institutionen ist auch das NBG ein Teilelement, jedoch hat es keine operativen Aufgaben und ist daher am besten positioniert, um eine prozess- und akteursübergreifende Evaluation anzuschieben. Erst aus dieser Makroperspektive können die Empfehlungen an den Gesetzgeber abgeleitet werden.

Konfliktmanager

Neben der Makro- braucht es auch eine Mikroperspektive auf die Konflikte, denn sie eskalieren vor allem dann, wenn sich in der kurzfristigen Handlungssituation niemand um sie kümmert.

Zeitlich ist zu erwarten, dass die Veröffentlichung der Teilgebiete im Endlagerauswahlverfahren ebenso wie die standortbezogenen Fragen einer Zwischenlagerkonferenz die ersten großen öffentlichen Protestwellen auslösen werden. Das Konfliktmanagement beginnt jedoch schon während des Aufbaus der beteiligten Institutionen, die diese konfliktreichen Vorschläge erarbeiten werden und die öffentliche Reaktionen beantworten müssen. Die Partizipationsformate müssen entwickelt und für die konkreten Situationen durchdacht werden. Nur dann ist ein System von Akteuren robust genug, um auch auf unvorhergesehene Probleme flexibel reagieren zu können.

Dabei zeichnen sich bereits heute Konfliktmuster ab, die bislang kaum berücksichtigt werden [übernommen aus Hagedorn 2017]:

- Da die Energieversorgungsunternehmen ihre Verantwortung für die Zwischenlagerung auf den Staat übertragen, werden sie auch ihre Rolle als Konfliktpartei abgeben. Die Rolle wird auf die Stakeholder übergehen, die sich für eine ökonomisch sparsame Lösung einsetzen, also z.B. Teile der Bundesregierung oder Parteien.
- Der „politische Arm“ der Anti-Atom-Bewegung, also insbesondere die grüne Partei, wird sich weiterhin in der Verantwortung für das Thema sehen. Viele Protagonisten arbeiten aber nicht mehr in den Kampagnenbüros, sondern in den Ministerien und Behörden, die für die Zwischen- und Endlagerung zuständig sind. In dieser Gestaltungsrolle werden sie sich unweigerlich auch harscher Kritik aussetzen müssen.
- In jeder Region, die sich im Auswahlverfahren befindet, werden unterschiedliche Akteure Führungsrollen des Widerstands übernehmen. Diese Akteure können aus sehr unterschiedlichen sozialen Milieus stammen. Während in einer Region das klassische Umweltschutz-affine Milieu dominieren mag, kann in einer zweiten Region der Widerstand von bürgerlichen Eliten organisiert werden. In einer dritten Region können wiederum rechtspopulistische Gruppen das Thema nutzen, um Heimatverbundenheit und die Ablehnung bundesstaatlicher Macht für sich zu instrumentalisieren.

- Eine neue explosive Mischung würde sich ergeben, wenn rechtspopulistische Parteien das Thema bundesweit aufgreifen und gemeinsam mit lokalen Widerstandsgruppen die Legitimität des Zwischenlagerkonzepts und des Standortauswahlverfahrens unterminieren.

Es gibt aber auch positive Beispiele: In Mecklenburg-Vorpommern wurden die Konflikte um den Ausbau der Windenergie frühzeitig erkannt. 2016 wurden daher die Grundlagen geschaffen, damit Anwohner einen finanziellen Nutzen aus den Windparks in ihrer Nachbarschaft erhalten. Auch wenn die Effektivität der Maßnahme noch auszuwerten ist, zeigt das Beispiel, dass vorausschauendes Konfliktmanagement reale Probleme erkennen und in Win-Win-Lösungen verwandeln kann. [Exner 2016, Götzke 2016, Ludemann 2017]

Es ist daher empfehlenswert, die im StandAG bereits definierte Rolle des Partizipations-beauftragten zu berufen, noch bevor die Arbeit am Zwischenlagerkonzept beginnt. Ziel wäre, dass die Person schon beim Aufbau der Organisationen latente Konflikte erkennt und bearbeitet.

These 9: Evaluation und Konfliktmanagement starten

Konflikte eskalieren vor allem dann, wenn sich niemand um sie kümmert. Es ist daher Aufgabe des Nationalen Begleitgremiums, latente Konflikte rechtzeitig zu erkennen und zu bearbeiten. Das NBG sollte daher ein prozess-übergreifendes Evaluationsprojekt starten und den Partizipationsbeauftragten berufen, noch bevor die Arbeit am Zwischenlagerkonzept beginnt.

NBG-Mitglieder stärken

Das Aufgabenspektrum des NBG wird sich in den kommenden Monaten und Jahren weiter ausdifferenzieren und laufend wandeln. Die Verfahren zur Zwischen- und Endlagerung treten immer wieder in neue Phasen ein, Akteure und Beteiligungsformate entstehen und vergehen. Es ist absehbar, dass diese Aufgabenvielfalt nur arbeitsteilig von den Gremienmitgliedern geleistet werden kann.

Es sollte daher überlegt werden, neben den fachlich spezialisierten Referenten der Geschäftsstelle auch jedem NBG-Mitglied einen persönlichen Referenten zuzuordnen. Diese Person sollte das jeweils angestrebte Aufgabenprofil des individuellen Mitglieds optimal unterstützen. Die persönlichen Referenten könnten die in den Sitzungen besprochenen Aufgaben kontinuierlich bearbeiten, die Handlungs- und Reaktionsfähigkeit des Gremiums würde sich enorm steigern.

These 10: NBG-Mitglieder durch persönliche Referenten stärken

Wenn sich das Nationale Begleitgremium der Zwischenlagerung als weiteres Aufgabenfeld annimmt, verstärkt sich das Ressourcenungleichgewicht zu den personell sehr gut ausgestatteten Behörden und Vorhabenträgern (BMUB, BfE, BGE, BGZ). Es erscheint daher angemessen, jedem NBG-Mitglied in der Geschäftsstelle mindestens einen persönlichen Referenten zuzuordnen. Auf diese Weise kann jedes Mitglied mehr Verantwortungen übernehmen und die dafür notwendigen Recherchen und Arbeiten hauptamtlich bearbeiten lassen.

Medienprojekte

Bei allen Konflikten in der Zwischen- und Endlagerung kann es passieren, dass das NBG gewollt oder ungewollt zur Konfliktpartei wird. Eine solche Situation kann z.B. entstehen, wenn das NBG seine Rolle als Vertreter des Gemeinwohls wahrnimmt und die Bürger einer betroffenen Region ausschließlich regionale Interessen gelten lassen. Auch wird es Konstellationen geben, wo BGE, BfE und NBG unterschiedliche Auffassungen entwickeln.

Die unabhängige institutionelle Verankerung des NBG wird in diesen Situationen helfen, aber schon die Vita und vermuteten individuellen Abhängigkeiten einzelner Mitglieder können solche Konflikte befeuern.

Es wäre daher hilfreich, wenn das NBG weitere unabhängige Akteure inspiriert, die Konfliktsituationen bewerten können. Hierbei ist vor allem an unabhängige Medienprojekte zu denken, die immer wieder auch unbequeme Fragen aufwerfen und tabuisierte Sachverhalte investigativ beleuchten sollten.

Durch den Umbruch in der Medienlandschaft besteht die Gefahr, dass Spezialthemen mit hohem Recherche-Bedarf wie die Zwischen- und Endlagerung nicht ausreichend behandelt werden. Laut einer gemeinsamen Studie des Deutschen Journalisten-Verbands und des Bundesverbands Deutscher Stiftungen können Medienprojekte diese Lücke schließen, brauchen dafür aber Anschubfinanzierungen für den Aufbau redaktioneller Strukturen und um sich eine Bekanntheit und ein Kernpublikum aufzubauen [DJV 2017]. Hier ergibt sich für das NBG ein mögliches weiteres Handlungsfeld.

These 11: Investigative Medienprojekte anschieben

Konflikte brauchen für ihre effektive Bearbeitung öffentliche Aufmerksamkeit, die nur durch unabhängige Medien hergestellt werden kann. Durch den Umbruch in der Medienlandschaft besteht jedoch die Gefahr, dass Spezialthemen mit hohem Recherche-Bedarf nicht ausreichend behandelt werden. Gleichzeitig gibt es positive Beispiele, wie investigative Medienprojekte neue Formen der öffentlichen Kontrolle und Konfliktbearbeitung schaffen können. Solche Medienprojekte brauchen unabhängige Anschubfinanzierungen. Stiftungen könnten durch das Nationale Begleitgremium auf diesen Bedarf aufmerksam gemacht werden.

4.3. Lern- und Effizienzeffekte

Zwischenlagerung und Endlagerung sind zwei Teile eines langfristigen Verfahrens, in dem wissenschaftliche Analysen, bürgerschaftliche Partizipation, juristische Kontrolle und politische Entscheidungen sich gegenseitig überprüfen und zusammenarbeiten, um die von nuklearen Abfällen ausgehenden Risiken bestmöglich zu reduzieren.

Jedes Teilverfahren dient dem anderen auch als Lernort. Wenn das Zwischenlagerkonzept fair und gerecht ausgehandelt werden konnte, existiert ein Vorbild, mit dem die weitaus schwierigere Herausforderung des Endlagerstandorts bearbeitet werden kann.

Das effektivste Werkzeug des Konfliktmanagements ist daher das gemeinsame Lernen am Verfahren. Das Nationale Begleitgremium kann passende Angebote dafür entwickeln, z.B.:

Öffentliche Workshops

Für zentrale Fragen des Zwischen- und Endlagerverfahrens sollte das NBG auch weiterhin öffentliche Workshops veranstalten. Die Zielgruppe der Workshops sollten jeweils auf die Fragestellung ausgerichtet werden, denkbar sind z.B. politische, naturwissenschaftliche, sozialwissenschaftliche, juristische oder regionale Schwerpunkte.

Wichtig ist jeweils ein klar erkennbares Konzept für die Verwertung der Ergebnisse. Die Adressaten der Ergebnisse sollten jeweils am Workshop teilnehmen und nach Möglichkeit einige Monate später einen kurzen Follow-up Bericht an die Workshopteilnehmer schicken. Je klarer die Verbindung zwischen Workshop und Ergebnisverwertung wird, desto qualifizierter und engagierter wird die Arbeit in den Folgeworkshops sein.

Nicht-öffentliche Supervisions-Angebote

Mitarbeiter der beteiligten Behörden, Vorhabenträger, Dienstleister, Geschäftsstellen oder NGOs stehen vor gemeinsamen, neuartigen Aufgaben, die sie jeweils unter dem Blickwinkel ihrer Organisation lösen müssen. Die Organisationen stehen sich dabei z.T. als Antagonisten gegenüber. Die Mitarbeiter auf der Arbeitsebene müssen jedoch ein geteiltes Problemverständnis entwickeln, damit sich die Konflikte im Sinne eines gemeinsamen Ergebnisses auflösen. Dies ist eine enorme Herausforderung für die Einzelpersonen, die sich oft in hierarchischen Strukturen bewegen müssen.

Zunächst ist es eine organisationsinterne Aufgabe, Mitarbeitern entsprechende Fortbildungen und Coachings zu ermöglichen. Daneben ist aber auch darüber nachzudenken, ob das NBG nicht-öffentliche Supervisions-Workshops für Mitarbeiter unterschiedlicher Organisationen anbietet. Solche Gruppensupervisionen könnten dazu beitragen, Perspektivunterschiede der unterschiedlichen Organisationen aufzuklären, ohne die gewollten Kontrollmechanismen zu verwischen.

Beispielsweise könnte in solchen Supervisions-Workshops besprochen werden, wie die eingeschliffenen formalen Verhaltensweisen in Zwischenlager-Genehmigungsverfahren und bei Erörterungsterminen verändert werden können, damit sie für alle Seiten weniger frustrierend und ermüdend sind, gleichzeitig aber keine Rechtspositionen gefährdet werden. (vgl. Abschnitt 3.7)

Die Leitungsebene der beteiligten Organisationen wird einen solchen Austausch auf Arbeitsebene naturgemäß sehr kritisch betrachten. Es wäre daher die Rolle des NBG, den Zielkonflikt zwischen notwendiger Abgrenzung und sinnvollem Gedankenaustausch auszutarieren.

Schärfung der selbsthinterfragenden Systeme

Auch das von der Endlagerkommission geforderte selbsthinterfragende System [Kommission 2016: 6.4] ist zunächst Aufgabe jeder Einzelorganisation. Die BGE konkretisiert dieses Ziel bereits für sich [Mehnert 2017]. Aber auch hier kann das NBG eine ergänzende Rolle einnehmen, z.B. indem es sich als Ansprechpartner für Whistleblower anbietet. Mitarbeiter, die in ihren Organisationen ein Defizit an Selbstkritik wahrnehmen, könnten sich an das NBG wenden.

Wenn dieses Angebot gemacht wird, sollten entsprechende Hilfsmittel installiert werden, z.B. ein elektronischer Briefkasten, der unter Wahrung der Anonymität auch Rücksprachemöglichkeiten bietet. Probleme müssen dann nicht über die Medien skandalisiert werden, sondern können je nach Situation auch im Rahmen des Nationalen Begleitgremiums neutral bearbeitet werden.

Gleichzeitig ist zu bedenken, dass das NBG mit solchen Maßnahmen stark in die innere Governance Struktur anderer Institutionen eingreift und dadurch seine Vertrauensstellung gefährden würde. Klare Kommunikation und Abstimmungen zwischen den beteiligten Institutionen wären daher in diesem Feld besonders ratsam.

Zusammenfassend lässt sich festhalten:

These 12: Lerneffekte durch Supervisionsangebote stärken

Zwischen- und Endlagerung sind zwei Teilprozesse desselben Beteiligungsprozesses, ihre Lösungswege beeinflussen sich gegenseitig. Ein Zwischenlagerkonzept wird nur toleriert, wenn es eine realistische Endlagerperspektive gibt. Und um sich auf einen Endlagerstandort zu einigen, brauchen die Akteure die Erfahrung, dass die Lasten der Zwischenlagerung fair und gerecht ausgehandelt werden konnten. Die Beteiligungsinstrumente müssen daher aufeinander aufbauen und durch ständiges Lernen verbessert und nachjustiert werden. Alle beteiligten Akteure müssen sich dieser gemeinsamen Lernaufgabe stellen. Das Nationale Begleitgremium kann sie dabei durch Supervisionsangebote unterstützen.

5. Verfasser und Quellen

Verfasser

Hans Hagedorn ist freiberuflicher Berater, u.a. für die DEMOS Gesellschaft für E Partizipation mbH, und arbeitet seit 1999 in den Bereichen öffentliche Diskurse, Moderation, Konfliktmanagement und Online-Kommunikation. Er war Beteiligungsmanager der Kommission hoch radioaktive Abfallstoffe und Gutachter der AG 1, in der die Kommissionsempfehlungen zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl erarbeitet wurden.

Hartmut Gaßner, Gründer von GGSC, verfügt über jahrzehntelange Erfahrungen in den Bereichen Recht der Erneuerbaren Energien, Atomrecht, Emissionshandel, Stadtwerke, ÖPP-Vergabe, Wertstoffwirtschaft, Ministerial- und Kommunalberatung, Verbands- und Politikberatung. Er war Mitglied der Kommission hoch radioaktive Abfallstoffe und Co-Vorsitzender der AG 1.

Quellen

[Becker 2017]
Oda Becker: Aktuelle Probleme und Gefahren bei deutschen Zwischenlagern für hoch-radioaktive Abfälle. Studie für den BUND. 2017
https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/atomkraft/atomkraft_zwischenlager_studie.pdf

[Beuth 2014]
Patrick Beuth: Die unbequeme Wahrheit über Open Source. Zeit Online vom 14.4.2014
http://www.zeit.de/digital/internet/2014-04/heartbleed-openssl-open-source-heilsversprechen

[BMUB 2015]
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB): Programm für eine verantwortungsvolle und sichere Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (Nationales Entsorgungsprogramm/NaPro). Entwurf vom 6. Januar 2015
http://www.bmub.bund.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/nukleare-sicherheit/sicherheit-endlager/nationales-entsorgungsprogramm/

[Bock 2017]
Stephanie Bock, Bettina Reimann: Beteiligungs-verfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes. 2017
http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Forschungsdatenbank/fkz_3714_16_104_umweltrelevante_beteiligung_bf.pdf

[Dött 2017]
Marie-Luise Dött: Sofort mit Endlagersuche beginnen. Pressemitteilung vom 22.03.2017
http://www.marie-luise-doett.de/nachrichten-Details/items/kompromiss-beim-standortauswahlgesetz-verlangt-allen-etwas-ab.html

[DJV 2016]
Deutscher Journalisten-Verband, Bundesverband Deutscher Stiftungen: Wie Stiftungen Journalismus fördern können. 2016
https://www.djv.de/startseite/info/beruf-betrieb/journalismus-finanzierung/stiftungen.html

[Exner 2016]
Ulrich Exner, Daniel Wetzel: Die große Angst vor der „Windindustrie-Wüste“. Die Welt 25.02.2016
https://www.welt.de/politik/deutschland/article152660500/Die-grosse-Angst-vor-der-Windindustrie-Wueste.html

[Götzke 2016]
Manfred Götzke: Partei sagt Windkraftanlagen den Kampf an. Deutschlandfunk 2.6.2016
http://www.deutschlandfunk.de/mecklenburg-vorpommern-partei-sagt-windkraftanlagen-den.862.de.html?dram:article_id=356039

[Habeck 2015]
Robert Habeck: Nationales Zwischenlagerkonzept als Reaktion auf das OVG-Urteil zum Standort-zwischenlager Brunsbüttel. Rede im Landtag Schleswig-Holstein am 23.1.2015
https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/R/reaktorsicherheit/Downloads/Rede_M.pdf?__blob=publicationFile&v=1

[Hagedorn 2017]
Hans Hagedorn: Die alte Konfliktschablone taugt nicht mehr. Berlin Institut für Partizipation. 2017
http://www.bipar.de/die-alte-konfliktschablone-taugt-nicht-mehr/

[HZG 2012]
Dialogwebsite und Veranstaltungen seit 1.10.2012
https://www.hzg.de/public_relations_media/hzg_im_dialog/index.php.de

[HZB 2017]
Dialogwebsite und Veranstaltung seit 21.11.2017
http://www.helmholtz-berlin.de/projects/rueckbau/dialog_de.html

[Kamlage 2017]
Jan-Hendrik Kamlage, Jan Warode, Stefan Schweiger, Frederike Behr, Björn Ahaus: Analyse komplexer Beteiligungs- und Entscheidungssysteme: Die Suche nach einem Endlagerstandort in Deutschland. pnd|online 1/2017 http://www.planung-neu-denken.de/content/view/354/41

[Köhnke 2017]
Dennis Köhnke, Manuel Reichardt, Franziska Semper (Hrsg.): Zwischenlagerung hoch radioaktiver Abfälle. Randbedingungen und Lösungsansätze zu den aktuellen Herausforderungen. Springer 2017
http://www.springer.com/de/book/9783658190392

[Kommission 2016]
Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe: Verantwortung für die Zukunft. Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandorts. Abschlussbericht. 2016
https://www.bundestag.de/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs_268-data.pdf

[Kotting-Uhl 2017]
Tweet am 13. Okt. 2017 13:41
https://twitter.com/BabettesChefin/status/918803917701636096

[KWI 2017]
Kulturwissenschaftliches Institut Essen: Workshop „Der Endlagersuchprozess als komplexes Beteiligungssystem – Potentiale einer Systemperspektive zur Analyse und Bewertung des partizipativen Suchprozesses“ am 14.11.2017

[Ludemann 2017]
Stefan Ludmann: Windkraft: Floppt das neue Beteiligungsgesetz? NDR 1 am 3.5.2017
http://www.ndr.de/nachrichten/mecklenburg-vorpommern/Windkraft-Floppt-neue-Beteiligungsgesetz,windkraft866.html

[Mehnert 2017]
Michael Mehnert: Neues aus BGE und BfE. Weblog Endlagerdialog, Beitrag vom 14.11.2017
http://endlagerdialog.de/2017/11/neues-bge-bfe/

[Müller 2016]
Monika C. M. Müller (Hg.): Endlagersuche. Wie steht es um die Vorbereitung der Entsorgung radioaktiver Abfälle in Deutschland? Loccumer Protokoll 27/2016

[OVG Schleswig 2013]
Oberverwaltungsgericht Schleswig-Holstein: Aufhebung der Genehmigung für das Zwischenlager Brunsbüttel. Urteil vom 19.6.2013
https://openjur.de/u/634933.html

[Rathke 2017]
Martina Rathke: Neues Castorlager zum Terrorschutz. SVZ vom 13.12.2017
https://www.svz.de/18572196

[Riemann 2017]
Moritz Riemann: Gerechtigkeit an der Oberfläche. In: Köhnke, Reichardt, Semper (Hrsg.): Zwischenlagerung hoch radioaktiver Abfälle. Springer 2017. S. 159-171
http://www.springer.com/de/book/9783658190392

[Seifert 2017]
Dirk Seifert: Öffentlichkeitsbeteiligung: Das Einfache, das schwer zu machen ist. Umweltfairändern 19.2.2017
http://umweltfairaendern.de/2017/02/oeffentlichkeitsbeteiligung-das-einfache-das-schwer-zu-machen-ist/

[StandAG 2017]
Standortauswahlgesetz vom 5.5.2017
https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/BJNR107410017.html

[Totzek-Hallhuber 2017]
Julian Totzek-Hallhuber, Peter Schmitz: Open Source vs. Closed Source: Was ist sicherer? Security Insider 30.1.2017
https://www.security-insider.de/open-source-vs-closed-source-was-ist-sicherer-a-576230/

[Wikipedia: Supervision]
Wikipedia: Gruppensupervision. Stand 20.11.2017
https://de.wikipedia.org/wiki/Supervision#Gruppensupervision

[WNN 2008]
World Nuclear News: Award for beautiful waste facility. 2008 http://www.world-nuclear-news.org/Award_for_beautiful_waste_facility_120208.html

[Zdebel 2017]
Hubertus Zdebel: Neubau eines Atommüll-Zwischenlagers in Lubmin. Pressemitteilung vom 13.12.2017
http://www.hubertus-zdebel.de/?p=7597

[Zeiger 2017]
Tobias Zeiger, Christoph Gastl, Florian Töpfer, Samuel Witte, Kathy Reichel, Christoph Bunzmann: Wissenschaftlich-technische und rechtliche Aspekte für Genehmigungsverfahren... In: Köhnke, Reichardt, Semper (Hrsg.): Zwischenlagerung hoch radioaktiver Abfälle. Springer 2017. S. 173-186
http://www.springer.com/de/book/9783658190392