Gutachten zur

Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung

in Schritt 2 der Phase 1 des Standortauswahlverfahrens

und deren Zusammenhang mit den aktuellen

Herausforderungen des Gesamtprozesses

Michael Fuder in Zusammenarbeit mit Sabine Neef

im Auftrag des Nationalen Begleitgremiums

Braunschweig, September 2022

Inhaltsverzeichnis

1 Fazit: Strategische Herausforderungen für den weiteren Beteiligungsprozess ... 5

2 Auftrag und Grundlagen der Erkenntnisse ... 8

3 Beschreibung der beobachteten Veranstaltungen ... 10

3.1 Sitzung des PFE am 27. April 2022 ... 10

3.2 FE am 20.-21. Mai 2022 ... 12

3.3 Rückblick-Veranstaltung des NBG am 23.5.2022 ... 16

3.4 Loccumer Atommüll-Lager-Tagung am 24.-26. Juni 2022 ... 17

3.5 Tage der Standortauswahl 8.-10. Juni 2022 in Aachen ... 18

4 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus Veranstaltungen, Gesprächen und Interviews ... 19

4.1 Inhaltliche Erkenntnisse ... 19

4.1.1 Das Erreichte bewusst machen und die ganze Beteiligung würdigen ... 19

4.1.2 Die Standortsuche als nationale Aufgabe und Schicksalshaftigkeit bewusst machen, in die Handlungsebene übersetzen und überzeugend kommunizieren ... 21

4.1.3 Den Eindruck von Vorfestlegungen vermeiden ... 23

4.1.4 Standortsuche zügig vorantreiben ... 24

4.1.5 Aktive Beteiligung einfach, effektiv und attraktiv machen! ... 26

4.1.6 Aufs Wesentliche konzentrieren: Weniger ist mehr! ... 29

4.1.7 Das BASE zu einem gleichwertigen Akteur mit besonderen Aufgaben entwickeln ... 30

4.1.8 Den zivilgesellschaftlichen Teil des PFE zum Bestandteil einer akteurs- und phasenübergreifenden Sicherheitsarchitektur entwickeln ... 33

4.1.9 Eine gemeinsame Plattform für übergeordnete Prozessfragen etablieren ... 36

4.2 Praktische Empfehlungen für die Gestaltung von Veranstaltungen und weitere Beteiligungselemente ... 37

5 Mögliche Themen für weitere Untersuchungen ... 40

I Abkürzungsverzeichnis ... 42

II Literaturverzeichnis ... 43

1 Fazit: Strategische Herausforderungen für den weiteren Beteiligungsprozess

Die folgenden Kurzdarstellungen der strategischen Herausforderungen werden in Kap. 4.1 ausführlich erläutert.

Das Erreichte bewusst machen und die ganze Beteiligung würdigen

Insbesondere das NBG, der Partizipationsbeauftragte und die zivilgesellschaftlichen Akteure sollten an passenden Stellen öffentlich kommunizieren, dass es den autoritären „Gegner Staat“ nicht mehr gibt, sondern dass die Suche nach Sicherheit vor den atomaren Abfällen vom Willen zur Zusammenarbeit bestimmt wird. Eine derart geprägte öffentliche Wahrnehmung wird einen wesentlichen Beitrag dazu leisten, dass der Standort am Ende des Suchverfahrens nicht nachträglich in Zweifel gezogen wird.

Alle Akteure sollten zudem gegenüber der Öffentlichkeit deutlich machen, auf wie vielen Ebenen und auf wie vielfältige Weise Beteiligung stattfindet. Neben der formalen Öffentlichkeitsbeteiligung machen auch Forschungsergebnisse, Fachtagungen der Akteure und Veranstaltungen Dritter das Verfahren robuster. Würde die Vielfalt und Qualität der Beteiligung im beschriebenen umfassenden Sinne nicht dargestellt, könnte dies in späteren, kritischeren Phasen des Suchverfahrens in der Waagschale der öffentlichen Meinungsbildung fehlen.

Die Standortsuche als nationale Aufgabe bewusst machen, dies in die Handlungsebene übersetzen und überzeugend kommunizieren

Im Beteiligungsprozess sollte darauf hingewirkt werden, dass künftig in der Öffentlichkeit die Gewissheit entsteht, dass alle Akteure den Grundprinzipien des Auswahlverfahrens gemäß gemeinsam engagiert für das Ziel der sicheren Endlagerung arbeiten. Eine entsprechende Streitkultur sollte auch Unbeteiligten verdeutlichen, dass inhaltliche Auseinandersetzungen zwischen Akteuren notwendige Bestandteile des Prozesses sind. Je weiter der Prozess fortschreitet und das öffentliche Interesse steigt, desto wichtiger wird diese Komponente.

Den Eindruck von Vorfestlegungen vermeiden

Der Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte darauf hinwirken, dass Bewertungen der BGE von Teilgebieten in der Öffentlichkeit nicht als endgültige Entscheidungen über mögliche Endlagerstandorte wahrgenommen werden, sondern dass diese unter dem Vorbehalt der Prüfung durch das BASE und der Entscheidung des Bundestages stehen. Auch sollte er dazu beitragen, dass die laufende Arbeit der BGE einer größtmöglichen, nachvollziehbaren Qualitätskontrolle unterliegt, um vermeidbare zeitverzögernde Nachbesserungen oder gar Rücksprünge zu vermeiden. Sowohl das NBG, der Partizipationsbeauftragte als auch das nächste FE sollten sich dieses zentralen und schwierigen Themas annehmen.

Standortsuche zügig vorantreiben

Alle Akteure haben alles Verantwortbare für eine zügige Standortsuche zu tun. Auch das NBG und der Partizipationsbeauftragte sollten ihren Einfluss in diese Richtung nutzen und bei Bedarf einen entsprechenden Handlungsdruck ausüben. Der im Beteiligungsprozess häufig gehörte Satz „Sorgfalt vor Zeit“ ist deutlich zu relativieren, da Zeitverzögerungen auf

Kosten der Sicherheit gehen oder zumindest zu gehen drohen. Dem sollten die zivilgesellschaftlichen Akteure mit kompakten, ergebnisorientierten Prozessen Rechnung tragen.

Aktive Beteiligung einfach, effektiv und attraktiv machen!

Alle Beteiligten, insbesondere das PFE und das BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung, haben die Aufgabe, diese so attraktiv wie möglich zu gestalten: Es muss Freude machen, sich aktiv zu beteiligen. Bis zur Etablierung der Regionalkonferenzen sollte sich eine Kultur der kontinuierlichen gemeinwohlorientierten Beteiligung und einer wertschätzenden Zusammenarbeit (vor allem zwischen BASE und den zivilgesellschaftlich Beteiligten) etabliert haben, die z. T. als Blaupause für die Regionalkonferenzen dienen kann.

Aufs Wesentliche konzentrieren: Weniger ist mehr!

Bei allen Akteuren ist die Erkenntnis vorhanden, dass das Standortauswahlverfahren in jeder Hinsicht – so auch die Öffentlichkeitsbeteiligung – von einem „Zuviel“ bestimmt wird. Darunter leiden die Betroffenen, es schreckt Interessierte ab und es verlängert und schadet dem Prozess. Deshalb sind, auch im Interesse eines zu bewältigenden Beteiligungsprozesses, alle Akteure aufgerufen, sich selbst Grenzen zu setzen, sich in ihren Aktivitäten zu koordinieren und sich auf das wirklich Sinnvolle und Notwendige zu beschränken. Ebenso sollten sie dieses Erfordernis mit dem BMUV erörtern, welches u. a. für die Rechtsverordnungen bezüglich der Sicherheitsanforderungen und vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen zuständig ist.

Das BASE zu einem gleichwertigen „Akteur mit besonderen Aufgaben“ entwickeln

Die Standortauswahl benötigt zwei Legitimationsebenen, um erfolgreich zu sein: Eine staatliche mit Gesetzen entsprechend unserer repräsentativen Demokratie – und eine zweite, die sich aus der partizipativen Demokratie in Form der Öffentlichkeitsbeteiligung als integralem Bestandteil des Auswahlverfahrens ableitet. Das BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung muss in diesem Sinne als gleichwertiger Partner und Dienstleister agieren, der die Voraussetzungen für selbstverantwortete Partizipationsprozesse schafft und das Nötige zum Erfolg beiträgt.

Den zivilgesellschaftlichen Teil des PFE zum Bestandteil einer akteurs- und phasenübergreifenden Sicherheitsarchitektur entwickeln

Die kritische Öffentlichkeit, die durch Fragen und Zweifel immer wieder Fehler und Schwachpunkte in atomrechtlichen Verfahren aufgedeckt hat, muss auch an der sicherheitsorientierten Begleitung der Standortsuche beteiligt werden. Die Gruppe der gewählten Mitglieder des PFE nimmt diese Aufgabe bereits ansatzweise wahr. Sie ist dafür prädestiniert, den Kern eines losen Verbundes von kompetenten, gemeinwohlorientierten „Laienexpert*innen“ zu bilden, der zum Bestandteil einer phasenübergreifenden Sicherheitsarchitektur wird.

Eine gemeinsame Plattform für übergeordnete Prozessfragen etablieren

Die Akteure sollten eine gemeinsame, bei Bedarf zusammenkommende Plattform schaffen, wo sie sich auf Leitungsebene bezüglich übergeordneter Prozessfragen verständigen, deren Beantwortung sich nicht zweifelsfrei aus dem Gesetz ergibt. Die Leitung sollte beim BMUV liegen. Die Initiative des NBG für einen „Runden Tisch“, an dem unbedingt der gewählte Teil des PFE zu beteiligen ist, könnte zu einer solchen Plattform entwickelt werden.

Das Erreichte bewusst machen und die ganze Beteiligung würdigen	Standortsuche zügig vorantreiben	Den Eindruck von Vorfestlegungen vermeiden
Die Standortsuche als nationale Aufgabe bewusst machen, dies in die Handlungsebene übersetzen und überzeugend kommunizieren	Aktive Beteiligung einfach, effektiv und attraktiv machen!	Den zivilgesell-schaftlichen Teil des PFE zum Bestandteil einer akteurs- und phasenübergreifenden Sicherheitsarchitektur entwickeln
Eine gemeinsame Plattform für übergeordnete Prozessfragen etablieren	Aufs Wesentliche konzentrieren: Weniger ist mehr!	Das BASE zu einem gleichwertigen „Akteur mit besonderen Aufgaben“ entwickeln

Abb. 1-1 Strategische Herausforderungen für den weiteren Beteiligungsprozess

2 Auftrag und Grundlagen der Erkenntnisse

Am 26.4.2022 beauftragte das Nationale Begleitgremium (NBG) den Verfasser mit einem „Gutachten zur Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritt 2 der Phase 1 des Standortauswahlverfahrens“, das sich im Wesentlichen auf die Arbeit des Planungsteams Forum Endlagersuche (PFE) sowie das Forum Endlagersuche (FE) beziehen sollte. Diese beiden Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung sind Konsequenzen aus der Einigung, wie sie im Dokument „Gemeinsames Beteiligungskonzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase 1, Schritt 2 des Standortauswahlverfahrens“ festgehalten sind. Dieses wurde im November 2021 nach Abschluss der Fachkonferenz Teilgebiete zur Schließung der Beteiligungslücke zwischen der Fachkonferenz und den Regionalkonferenzen von den Akteuren erarbeitet. Das PFE und das FE werden laut Konzept als „Prototypen“ verstanden, die in der Umsetzung schrittweise getestet und laufend weiterentwickelt werden sollen.

Diesem Zweck der Weiterentwicklung dient u. a. dieses Gutachten. Ziel ist es, einen Beitrag zum Gelingen des Suchverfahrens entsprechend dem Standortauswahlgesetz (StandAG) zu leisten. Ausschließlich dazu sollen sowohl die Aussagen, mit denen die Fortschritte der Beteiligung gegenüber früheren Zeiten gewürdigt werden, wie auch alle kritischen Betrachtungen sowie Empfehlungen beitragen.

Der ursprünglich von November 2021 bis Juli 2022 geplante Beobachtungszeitraum verkürzte sich aufgrund der Auftragserteilung, die erst Ende April stattfand, sehr. So beschränkte sich die direkte Betrachtung der Arbeit des PFE auf den 27.4. als letzte Sitzung vor dem am 20./21.5. stattfindenden Forum Endlagersuche (FE) sowie dieses selbst. Bereits in den ersten Gesprächen stellte sich heraus, dass eine Begrenzung der Betrachtung auf das PFE und das FE weder möglich noch sachgerecht sein würde, da diese beiden Elemente zu eng mit der gesamten Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Weiterentwicklung verknüpft sind. Deshalb erweiterte das NBG auf Vorschlag des Gutachters am 15.6. den Auftrag auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und deren Weiterentwicklung insgesamt. Dass manche Aspekte den Suchprozess als Ganzes betreffen würden, wurde damit unvermeidlich. Der Betrachtungszeitraum reichte somit vom 27.4. bis 31.8.2022.

Grundlagen für das vorliegende Gutachten, an dem neben dem Gutachter auch Sabine Neef mitgewirkt hat, waren:

- die Betrachtung der Arbeit des Planungsteams Forum Endlagersuche (PFE) am 27.4.
- die beobachtende Teilnahme am Forum Endlagersuche (FE) am 20./21.5. in Mainz (in Präsenz sowie online)
- die beobachtende Teilnahme an den Tagen der Endlagersuche der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) am 8.-10.6. in Aachen
- die Teilnahme an der Loccumer Atommüll-Lager-Tagung am 24.-26.6.
- das Studium zahlreicher Veröffentlichungen – darunter auch solche, in denen Veranstaltungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ausgewertet werden (keine vollständige Auswertung von möglicherweise relevanten Unterlagen aufgrund zu großer Fülle)
- 13 ausführliche halbstrukturierte Interviews mit Personen aus den beteiligten Akteuren NBG, BASE, BGE, PFE sowie dem Partizipationsbeauftragten (im Gutachten als „Akteure“ bezeichnet)

- etwa 30 freie Gespräche unterschiedlicher Ausführlichkeit mit weiteren Personen der genannten Akteure, mit Besuchern der Veranstaltungen sowie mit Vertretern kritischer Gruppen, die sich nicht offiziell am Verfahren beteiligen

Den Interview- und Gesprächspartnern wurde mit dem Ziel größtmöglicher Offenheit zugesichert, dass sie nicht namentlich zitiert werden und sinngemäß dargestellte Äußerungen keinen Rückschluss auf Einzelpersonen ermöglichen. Das Gutachten zur Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist demgemäß eine deskriptive Diskursanalyse mit Auswertung der zahlreichen Gespräche, welche die Einschätzungen des Gutachters entscheidend geprägt haben.

Die Ausführungen in diesem Gutachten beruhen sämtlich im Kern auf Erfahrungen, Eindrücken und Überlegungen von Beteiligten des Prozesses. Der Wert dieses Gutachtens könnte insbesondere darin liegen, dass es die aktuellen wesentlichen Herausforderungen des Prozesses zusammenstellt, miteinander in Verbindung bringt und – soweit möglich – konkrete Handlungsvorschläge unterbreitet.

3 Beschreibung der beobachteten Veranstaltungen

Ausgangspunkt für den Beobachtungs- und Erkenntnisprozess, der zu den Inhalten dieses Gutachtens geführt haben, waren die letzte (Online-)Sitzung des PFE vor dem FE am 27. April 2022 sowie das FE selbst, das am 20.-21. Mai 2022 hybrid in Mainz stattfand und am 23. Mai in einem Online-Rückblick des NBG öffentlich ausgewertet wurde.

Einen gänzlich anderen Charakter hatten die wissenschaftlichen Tage der Standortauswahl 8.-10. Juni 2022 in Aachen. Auch hier fand Beteiligung am Standort-Suchverfahren in dem Sinne statt, dass das staatliche Suchverfahren durch externe Beiträge bereichert und beeinflusst wurde.

Eine weitere zentrale Veranstaltung für den Erkenntnisprozess, insbesondere im Hinblick auf die strategischen Herausforderungen des Beteiligungsprozesses, war die Loccumer Atommüll-Lager-Tagung am 24.-26. Juni 2022.

Die in diesen Veranstaltungen – auch in zahlreichen am Rande geführten Gesprächen – gewonnenen Eindrücke prägten im weiteren Verlauf der Arbeit wesentlich die Themen der Interviews und weiterer Gespräche.

Die aus all dem resultierenden Erkenntnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen werden in Kapitel 4 dargestellt.

3.1 Sitzung des PFE am 27. April 2022

Die Sitzung des PFE am 27. April war das letzte Vorbereitungstreffen vor dem FE und fand in extern moderierter Form öffentlich online statt. Zu Beginn waren 119 Teilnehmer*innen zugeschaltet.

Für einen unbedarften Besucher begann das Treffen mit einigen Irritationen:

- Obwohl die Veranstaltung um 18:30 Uhr beginnen sollte, wurden die Angemeldeten ohne „Zwischenmeldung“ erst um 18:34 Uhr eingelassen, so dass man sich fragen konnte, ob man selbst technische Probleme habe.
- Die Mitglieder des PFE und ihre jeweiligen Funktionen wurden nicht vorgestellt, ebenso wenig erfuhr man über den Moderator.
- Es gab keine einleitenden Sätze zur Orientierung (Vorgeschichte, Rahmen, …), so dass unkundige Teilnehmer*innen versuchen musste, sich aus den Wortbeiträgen langsam ein Bild zu entwickeln.
- Die ersten Wortbeiträge verschiedener PFE-Mitglieder und des Moderators waren mit Sätzen wie „Sie kennen das ja schon…“ von einem „Insider“-Verhalten geprägt.

Eine Mitarbeiterin des BASE gab als statistische Daten bekannt, dass die Teilnahme an den Sitzungen des PFE von Mal zu Mal deutlich auf weniger als die Hälfte abgenommen hatte.

Die nachfolgende Behandlung der Tagesordnung wurde im Wesentlichen von lediglich ca. 10 Personen bestritten, Nachfragen oder Meinungsäußerungen von Besucher*innen gab es kaum. Der Kommunikationsstil war engagiert und sachlich, es gab immer wieder den erfolgreichen Hinweis auf die erwünschte „Netiquette“.

Manche Diskussionen wurden offenbar bereits zum wiederholten Mal geführt, was z. T. zu Ungeduld und Frustration bei den PFE-Mitgliedern führte. Bei einem Besucher erweckte dies den Eindruck, dass die Arbeit des PFE an Zielgerichtetheit und Effizienz vermissen ließ. Manche Auseinandersetzungen wirkten womöglich, als hätten sie Ersatzdiskussionen dargestellt, weil die Gruppe mit den inhaltlich wichtigen Fragen – zuvorderst der fachlichen Arbeit und den diesbezüglichen Fragen – überfordert war.

Ausgeprägt war dies beim Thema Wahlmodus zum künftigen PFE. Obwohl offenbar mehrfach intensiv diskutiert und mit guten Argumenten wohl auch festgelegt, wurde der Modus von einem PFE-Mitglied erneut in Frage gestellt und ausführlich diskutiert, begleitet von einer gereizten Stimmung. Dagegen erhielten unkundige Teilnehmer*innen keine klaren Informationen darüber, wer wann auf welche Weise für das PFE kandidieren konnte. Auch diesbezügliche Recherchen auf den Internetseiten der Akteure blieben erfolglos.

Nach einer Pause (20:10 Uhr bis 20:20 Uhr) wurde debattiert, wer über die Geschäftsordnung des neu zu wählenden PFE bestimmen sollte: Das PFE selbst oder das FE? In diesem Zusammenhang betonte eine BASE-Vertreterin im PFE, dass die Letztverantwortung für den Beteiligungsprozess beim BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung liege. Die Reaktionen und die sich dann verselbständigende Debatte zeigten, dass es sich offenbar um einen Machtkonflikt handelte, der schon aus der Fachkonferenz Teilgebiete stammte und auch im PFE nicht zum ersten Mal Thema war. Zwar bestritt niemand die Rolle des BASE als rechtliche Wächterin über den Beteiligungsprozess, aber es bestand die Wahrnehmung, dass das BASE durch eine Überbetonung dieser Funktion das PFE dominieren und eine Drohkulisse gegen „falsche“ Beschlüsse aufbauen wollte. Dies gipfelte in der provokanten Aussage eines Teilnehmers, dass sich an dieser Frage entscheide, ob es sich um eine Beteiligung oder eine Beteiligungssimulation handelte; der Geist des StandAG einer selbstorganisierten Öffentlichkeit müsse gelebt werden und dürfe nicht durch unnötige formalrechtliche Beschränkungen durch das BASE konterkariert werden.

Dieser Disput stand erkennbar in einer Kontinuität spätestens seit der FKTG. Das „Forschungsjournal Soziale Bewegungen“ hatte der Konferenz einen erheblichen – wenn auch als Ergebnis von Machtkämpfen abnehmenden – Anteil von „power-over“[1]-Elementen seitens des BASE attestiert.

Der Moderator verstand es nicht, die Diskutant*innen zu kurzen und einfachen Beiträgen zu veranlassen oder nachzufragen, was das Gesagte bedeute. Es war dadurch für Teilnehmer*innen ohne umfangreiche Vorkenntnis über die Vorgeschichte kaum möglich, der Diskussion zu folgen und sie auch nur halbwegs zu verstehen. Außerdem erhielt die Debatte keine Zielgerichtetheit oder gar eine Lösung.

Gegen Ende der Sitzung, als die Debatte zunehmend unverständlich, ziellos und formalistisch wurde und der Eindruck einer Beschäftigung mit sich selbst entstand, nahm die Zahl der Teilnehmer*innen deutlich ab.

[1] Machtausübung im Sinne von Durchsetzung der eigenen Interessen gegen die Interessen anderer, deren Handlungsmöglichkeiten dadurch eingeschränkt werden

Durch die dargestellten Mängel der Veranstaltung entstanden folgende Eindrücke leider nicht oder kaum, obwohl sie für die Gesamtwahrnehmung des Beteiligungsprozesses sehr wichtig gewesen wären:

- ob bzw. dass die Akteure sich einem gemeinsamen Ziel, nämlich einer sicheren Endlagerung, verpflichtet fühlen,
- dass allein die Einigung auf die Schließung der Beteiligungslücke nach der Fachkonferenz Teilgebiete als großer Erfolg zu werten ist,
- dass umso mehr die Umsetzung dieses Konzeptes bis zu diesem Punkt des Zustandekommens des FE ein großer Erfolg im Beteiligungsverfahren und ein wichtiger Schritt für die Kooperation der Akteure waren.

3.2 FE am 20.-21. Mai 2022

Das Forum Endlagersuche am 20.-21. Mai 2022 wurde als hybride Veranstaltung in Mainz durchgeführt; es wurden sowohl die Präsenz- als auch die Online-Veranstaltung beobachtet.

Wer sich im Vorfeld nicht nur zum Forum Endlagersuche selbst, sondern auch für die Mailing-Liste (Sympa) anmelden wollte, hatte eine Hürde zu überwinden: Zunächst hieß die Mailingliste noch „Fachkonferenz“, was irritierte. Dann folgte ein abschreckend kompliziertes und verwirrendes Anmeldungsprocedere, das auch viel Zeit in Anspruch nahm.

Eindrücke von der Teilnahme vor Ort

Für am Veranstaltungsort eintreffende Teilnehmer*innen waren die ersten Eindrücke, die zwangsläufig Einfluss auf die Stimmung haben, ungewöhnlich: Die umgebaute Industriehalle in einem Gewerbegebiet, mit eingebauten, stahlfarbenen Containern als Sanitäranlagen und komplett schwarzen Wänden und Vorhängen als Raumteiler war jedenfalls nicht klassisch repräsentativ, so dass der Gedanke aufkommen konnte, ob dies ein angemessener Rahmen für ein solch staatspolitisch und gesellschaftlich wichtiges Thema sei. Allerdings konnte der Tagungsort auch – je nach Geschmack – als interessant oder „modern“ eingeordnet werden. Leider erhärtete sich der Gedanke an Sparsamkeit als handlungsleitend, denn das Catering über die zwei Tage war äußerst dürftig, qualitativ wie quantitativ.

Ins Auge fiel unmittelbar ein Missverhältnis zwischen Größe des Saals und Anzahl der vorbereiteten Plätze: Offenbar hatten die Veranstalter mit einer deutlich höheren Teilnehmerzahl gerechnet. Ein sehr großer Technikapparat sowie vorbereitete Laptops für die Teilnehmer*innen zeugten vom hybriden Charakter der Konferenz. Eine durch Vorhänge halb abgetrennte Fläche diente als Arbeitsbereich für das BASE.

In engem Austausch standen bereits deutlich vor Beginn die nah beieinandersitzenden gewählten Mitglieder des PFE zuzüglich einiger junger Menschen: Sie verstanden sich offenbar als soziale und funktionale Einheit, denn sie besprachen noch Details ihres gemeinsamen Agierens in der Konferenz. Thema war in diesen internen Gesprächen auch immer wieder die oben beschriebene Sitzung des PFE, die allgemein als höchst anstrengend und „denkwürdig“ wahrgenommen wurde.

Dem Eindruck nach hatte die Mehrzahl der geschätzt jeweils 40 – 80 physisch Anwesenden eine berufliche oder sonstige offizielle Funktion, die „Bürger*innen“ waren in der Minderzahl.

Vermutlich erstmalig von den anstehenden Wahlen und der Möglichkeit einer Kandidatur hörten die meisten der Teilnehmer*innen, die nicht in die Vorbereitungen involviert waren. Dieser Eindruck verfestigte sich später, als es weniger Kandidaturen als zu vergebende Plätze im PFE gab.

Die Konferenz startete mit einer Vorstellung der PFE-Mitglieder auf der Bühne, was erheblich zur Transparenz und einem Gefühl des Willkommenseins beitrug.

Über die in mehrfacher Hinsicht (zeitlich, fachlich, psychisch) und für alle Beteiligten extreme Herausforderung der Selbstfindung des PFE, des damit verbundenen Konfliktmanagements und der Vorbereitung des FE wurde zu Beginn des FE von mehreren, verschiedene „Fraktionen“ repräsentierenden Mitgliedern des PFE eindrücklich berichtet. Als Symbol dafür wurde die Anzahl von 70 zu bewältigenden Sitzungen genannt. Die Kooperation der Beteiligten sei noch nicht geglückt. Deshalb müsse es deutliche Änderungen der Arbeitsweise des PFE geben, damit die Arbeit leistbar sei. In der bisherigen Form sei die ehrenamtliche Arbeit der gewählten Mitglieder den wenigen Menschen vorbehalten, die sich dies, etwa als Rentner*in oder Pensionär*in, leisten könnten.

Gleichzeitig wurde ein gewisser gemeinsamer Stolz deutlich, es bis zum FE geschafft und damit eine Basis für die Überbrückung der Beteiligungslücke geschaffen zu haben. Inhaltlich wurde das mit dieser Veranstaltung startende FE als wichtiges Elemente benannt, um die Standortsuche „robuster“ zu machen.

Die Teilnehmer*innen der Konferenz wurden ausdrücklich aufgefordert, Verständlichkeit einzufordern und bei Bedarf „Stopp zu sagen“.

Inhaltlich bestand das FE also aus zwei grundlegend unterschiedlichen Teilen:

- der Zukunft des PFE und des FE
- der inhaltlichen Beschäftigung mit dem Suchprozess allgemein und der aktuellen Arbeit der BGE im Speziellen

Durch entsprechende Einlassungen wurde deutlich, dass die BGE die Ergebnisse des FE – wie schon die der FKTG – intensiv und systematisch in ihre weitere Arbeit einbeziehen würde.

Die Festlegung der Geschäftsordnung des FE – ein Thema, das im PFE große Mühe verursacht hatte – fand in einem „power-over“-Modus statt: Der Moderator kündigte an, nur ganz wichtige Fragen und keine Anträge zuzulassen, die vorgeschlagene GO wurde von einem PFE-Mitglied nicht im Konditional, sondern im Indikativ, also als Tatsache, vorgestellt. Ob das eher bescheidene Abstimmungsergebnis (60 Ja / 7 Nein / 24 Enthaltungen) auch darauf zurückzuführen war, muss ungewiss bleiben. Der „power-over“-Modus zog sich bei organisatorischen Fragen durch die Veranstaltung; so wurden etwa bei der Antragskommission weder Fragen noch Widersprüche noch Gegenkandidaturen zugelassen. Zudem gab der Moderator rollenwidrig über die Veranstaltung hinweg immer wieder Bewertungen von Beiträgen und Abstimmungsergebnissen ab.

In einer Plenumsdiskussion kamen grundsätzliche Feststellungen und Fragen für den weiteren Standortsuchprozess rudimentär zum Vorschein:

- die Aufgabe, naturwissenschaftliche Ungewissheiten nicht als Widerspruch zur wissenschaftsbasierten Festlegung des Endlagerstandortes zu begreifen, sondern als natürlichen, nicht überwindbaren Bestandteil von Wissenschaft anzusehen und als solchen im Beteiligungsprozess und kollektiven Bewusstsein zu etablieren,
- die Notwendigkeit, den Widerspruch zwischen real existierendem Zeitdruck für die Endlagerung mit dem Wunsch nach maximaler Sicherheit des Standortes aufzulösen und dabei zu berücksichtigen, dass jede Verlängerung des Prozesses eigene Unsicherheiten hervorbringt,
- die Anforderung, das lernende Verfahren auch im Sinne der oben genannten Punkte zu verstehen.

Die Arbeit und der als transparent wahrgenommene Stil der BGE erhielten viel Zustimmung. Dagegen nahm die Kritik an der Arbeit der BGE, die außerhalb des offiziellen Beteiligungsprozesses durchaus geäußert wurde (z. B. vom BUND) keinen erkennbaren Raum ein. Intensiv thematisiert wurde hingegen die Frage der Qualitätssicherung im laufenden Arbeitsprozess, deren große Bedeutung sich aus der unerwarteten Länge des Schrittes 2 der Phase 1 des Suchprozesses ergibt: Sollten sich erst am Ende dieses Schrittes gravierende Mängel herausstellen, die schon vorher hätten erkannt werden können, würde dies zu inhaltlichen Irritationen in der öffentlichen Wahrnehmung und zu vermeidbaren Verzögerungen führen. Eine elementare Schwierigkeit ergibt sich aus der Tatsache, dass gesetzes- und rollengemäß letztlich erst die abschließende Gesamtprüfung durch das BASE und der anschließende Bundestagsbeschluss über die Angemessenheit der BGE-Vorschläge entscheiden.

Es kam sogar zu einem (vom Moderator leider ignorierten) Eklat, als ein Vertreter des BASE sinngemäß erklärte (und damit zumindest den gewählten Mitgliedern des PFE geradezu vor den Kopf stieß), man solle sich über die Qualitätssicherung keine Gedanken machen – das erledige die Aufsichtsabteilung des BASE, sie rede aber nicht viel darüber. In einer der später stattfindenden Arbeitsgruppen kam es zu einem Austausch zwischen dem Beteiligungsbeauftragten und einer BASE-Vertreterin zu dem Thema. Letztere wies auf die öffentlich zur Verfügung stehenden Briefe des BASE an die BGE und die Protokolle der Statusgespräche mit der BGE hin, dadurch sei die Aufsichtstätigkeit des BASE durchaus sichtbar. Dennoch wurde deutlich, dass grundlegend unterschiedliche Auffassungen über die Rollen bzw. die Rollenwahrnehmung des BASE als Aufsichtsbehörde und Träger der Beteiligung existieren, die auch zu erheblichen atmosphärischen Störungen zwischen den Akteuren führen und dadurch den ganzen Such- und insbesondere auch den Beteiligungsprozess beeinträchtigen.

Die Wahlen zum neuen PFE waren in mancherlei Hinsicht aufschlussreich:

- Es waren (mit leichten Unterschieden von Wahl zu Wahl) lediglich ca. 100 Personen wahlberechtigt.
- Es war den Vertreter*innen der jungen Generation erkennbar gelungen, im Vorfeld eine Gemeinschaft zu bilden. Dies reichte jedoch nicht, um ausreichend Kandidaturen zu generieren: Für die zehn reservierten Plätze gab es lediglich vier Kandidaturen.
- Nur eine Kandidatur gab es für die zwei Plätze der gesellschaftlichen Organisationen.

- Vermutlich hat der fehlende deutliche und frühzeitige Aufruf zu Kandidaturen mit dazu geführt, dass Plätze nicht besetzt werden konnten. Dem Vernehmen nach gab es erhebliche Hemmungen zu einem solchen Aufruf, da man nicht wusste, wie sich die künftige Arbeit des PFE gestalten würde, welche Anforderungen das mit sich bringen würde und ob eine solche Arbeit zumutbar sei.

Eindrücke von der Online-Teilnahme

Die Online-Teilnahme fand über eine webbasierte-Plattform statt. Von dort aus erhielt man Zugang zu den jeweiligen Zoom-Meetings, fand zudem wichtige Informationen wie Agenda, Anträge, Kandidaturen, eine Teilnehmerliste mit der Möglichkeit zur persönlichen Kontaktaufnahme sowie einen öffentlichen Chat – als „Pinnwand“ bezeichnet.

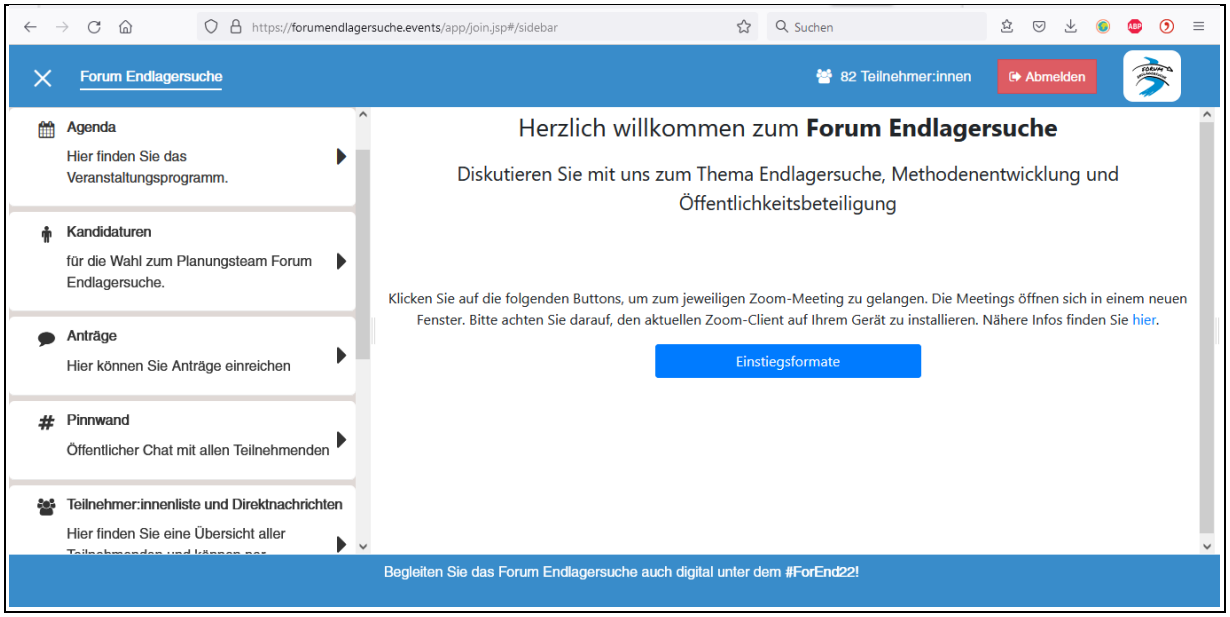

Abb. 3.2-1 Veranstaltungs-Plattform – Startseite

In den Zoom-Meetings konnte man die Vortragenden sehr gut sehen und verstehen. Sofern vorhanden wurden die Präsentationsfolien gut erkennbar eingeblendet. Kurz nach dem Start der Veranstaltung wurde der Chat im Zoom-Meeting beendet, die Teilnehmerschaft wurde auf die Funktion der „Pinnwand“ auf der Plattform verwiesen. Von diesem Zeitpunkt an musste man, wollte man online nichts verpassen, ständig zwischen verschiedenen Fenstern „switchen“.

Wenige Minuten nach Eröffnung der Veranstaltung gab es eine technische Einweisung für Online-Teilnehmende, die allerdings auch Schritte erklärte, die man bereits geschafft haben musste, um die Einweisung in Zoom sehen zu können.

Im Laufe der Veranstaltung wurden viele Personen gezeigt, deren Namen zwar genannt, aber nicht eingeblendet wurden. Wer diese Personen nicht kannte, hatte es dadurch sehr schwer, die jeweilige Rolle im Verfahren erkennen und die Beiträge entsprechend einordnen zu können.

Die Veranstaltung startete am ersten Tag um 13 Uhr mit 150 Teilnehmer*innen online, Tendenz steigend. Zur ersten Abstimmung gegen 14:30 Uhr waren es 280

Teilnehmer*innen, das Maximum von 310 wurde gegen 16:45 Uhr erreicht, der erste Veranstaltungstag endete mit etwa 277 Online-Teilnehmer*innen.

Obwohl der zweite Veranstaltungstag ein Samstag war, lagen die Teilnehmerzahlen online nicht höher als am Vortag. Um 9 Uhr waren es 130 Teilnehmer*innen, eine Viertelstunde später 172, um 10:15 Uhr 243. Vor Beginn der ersten Arbeitsgruppen um 11 Uhr waren es noch 213 Teilnehmer*innen, gegen 14 Uhr noch 209.

Die als Chatraum dienende „Pinnwand“ war nicht wie eine solche aufgebaut – vielmehr wurden die Einträge chronologisch aufgelistet, wobei nach einer gewissen Anzahl die angezeigte Seite umgebrochen wurde. Jeder Eintrag konnte jederzeit kommentiert werden, wodurch es immer wieder zur Verschiebung der Seitenumbrüche kam. Wer nichts verpassen wollte, musste daher ständig erneut alle Seiten durchblättern. An die Organisatoren gestellte Fragen wurden zügig beantwortet.

Abstimmungen erfolgten über eine Extra-App, zu der man über die Veranstaltungsplattform Zugang finden konnte. Etliche Teilnehmer*innen verstanden diesen Weg nicht und konnten daher an Abstimmungen trotz Stimmberechtigung nicht teilnehmen. Andere Teilnehmer*innen vermeldeten, dass es bei der Abstimmung technische Probleme gab. Am ersten Tag wurde über die Tagesordnung abgestimmt – dabei haben von 179 stimmberechtigten Teilnehmenden nur 91 mitgemacht. Am zweiten Tag kam es nach Beschluss des Antrages 8 zum Eklat, weil Online-Teilnehmende reklamierten, dass sie das Abstimmungstool nicht finden konnten. Daraufhin wurde eine kurze technische Pause eingelegt.

Am zweiten Veranstaltungstag fanden insgesamt 8 Arbeitsgruppen-Meetings statt. Für jede Arbeitsgruppe wurde ein separates Etherpad-Dokument zur schriftlichen Erfassung von Erkenntnissen eingerichtet. (Mittels Etherpad können mehrere Personen online gleichzeitig ein Textdokument bearbeiten.) Neben der Veranstaltungsplattform, den Zoom-Meetings, der Abstimmungs-App waren die Etherpads noch eine weitere Plattform, die allerdings nur von wenigen Teilnehmer*innen angenommen wurde. Erschwert wurde der Zugang zu den Etherpads, da die Zugangslinks in den jeweiligen Zoom-Meetings nicht dauerhaft (z. B. im dortigen Chat) veröffentlicht wurden.

3.3 Rückblick-Veranstaltung des NBG am 23.5.2022

In der Rückschau wurde das FE als Prototyp für die Beteiligung während der bisherigen Beteiligungslücke einhellig positiv bewertet. Hervorgehoben wurde dabei insbesondere die Debattenqualität.

Die Technik der hybriden Veranstaltung wurde allgemein als im Prinzip funktionstüchtig angesehen, auch wenn es gelegentlich Ausfälle gab. Allerdings gab es Kritik an den hohen technischen Anforderungen insbesondere an Teilnehmer*innen, die nicht regelmäßig an derartigen Veranstaltungen teilnehmen.

Einen größeren Raum nahm die Frage ein, wie die absolut und im Vergleich zur FKTG niedrige Teilnehmerzahl von Bürger*innen gewertet werden sollte. Letztlich überwog die Auffassung, dass in dieser Phase, auch angesichts hohen Konkurrenzdrucks durch andere aktuelle Themen wie dem Krieg in der Ukraine und der Energie-/Klimakrise, kein breites öffentliches Interesse erwartet werden könne, was jedoch die Wichtigkeit der Veranstaltung nicht mindere. Gradmesser sei vielmehr, inwieweit die Veranstaltung dazu beigetragen habe,

dass einige Menschen sich längerfristig für das Thema interessieren und sich vielleicht auch aktiv beteiligen. Zwar sei eine gewachsene Zahl von engagierten Menschen aus der jungen Generation als erfreulich anzusehen, aber insgesamt bleibe (wie es eine Teilnehmerin formulierte) die Aufgabe bestehen, dass sich die Öffentlichkeit von einem solchen komplexen, konfliktösen und die zivilgesellschaftlichen Akteure völlig überfordernden Beteiligungsprozess „nicht mit Grauen abwende“. Diese Sichtweise wurde gestützt durch die Einschätzung: „Wir reden zu wenig über Inhalte“.

Als Manko wurde der mangelhafte Aufruf zu Kandidaturen für das PFE angesehen, ebenso eine zu geringe Medienarbeit; so wurde z. B. keine Pressekonferenz veranstaltet.

Erheblicher Verbesserungsbedarf wurde auch bei der textlichen und optischen Aufbereitung der fachlichen Darstellungen der BGE hin zur Allgemeinverständlichkeit und Reduzierung aufs Wesentliche konstatiert.

3.4 Loccumer Atommüll-Lager-Tagung am 24.-26. Juni 2022

Die diesjährige Loccumer Atommüll-Lager-Tagung – die erste nach einer zweijährigen Corona-Pause – war in der ausdrücklichen resümierenden Bewertung zahlreicher Teilnehmer*innen eine inhaltliche wie atmosphärische Sternstunde des Standortsuchprozesses. Die laut Anmeldungen 61 Teilnehmer*innen repräsentierten alle offiziellen Akteure, aber auch eine erhebliche Zahl weiterer Interessierter ohne offizielle Funktion war anwesend. Die als schwach empfundene Vertretung des BASE wurde von vielen als unangemessen, teilweise sogar als Affront gewertet; dem späteren Vernehmen nach lag der Grund allerdings in zahlreichen Krankheiten begründet, z. T. coronabedingt.

Sehr bereichert wurde die Tagung zudem durch etwa 10 hochrangige Gäste aus der Schweiz, denn der Vergleich der Standortsuche in der Schweiz und in Deutschland war das Thema der Tagung.

Insgesamt wurde „den Deutschen“ von den Schweizer Gästen als Blick von außen eine sehr positive Entwicklung attestiert: Man habe ein gutes Gesetz, eine ambitionierte Beteiligung und eine stark verbesserte Gesamtatmosphäre. Die extrem hohen Ansprüche an alle Beteiligten seien aus der Historie heraus gut zu verstehen, allerdings solle man aufpassen, sich nicht durch zu hohe und damit unerfüllbare Perfektion selbst zu überfordern.

Auffällig über die ganze Tagung hinweg war die insgesamt sehr offene, respektvolle, erkenntnisorientierte Gesamtatmosphäre zwischen den Teilnehmer*innen. Besonders am Rande der Veranstaltung und zum Feierabend wurden akteursübergreifende Gespräche geradezu gesucht und fanden in hoher Intensität statt. Das gegenseitige Verständnis für die verschiedenen Aufgaben, Rollen, strukturellen Arbeitsbedingungen und Begrenzungen konnte nach allgemeinem Bekunden so wachsen. Dies stellte auch ein Element der Entwicklung hin zu einem – in der Schweiz offenbar stark vorhandenen – Bewusstsein „Nur-gemeinsam-geht’s“ dar.

Durchgängig, besonders auch von den Schweizer Gästen, wurde auf der Tagung die Bedeutung der akteursübergreifenden persönlichen Ebene betont. Arbeitsbeziehungen von hoher Kontinuität, kurze Drähte, persönliche Gespräche seien unverzichtbare Bestandteile beim Aufbau von Vertrauen, aber auch für effizientes Arbeiten.

Einen hohen Stellenwert in der Tagung nahm das Thema der Sicherheit ein – das letztlich oberste Ziel der Standortsuche – wobei schon der Begriff, wie in einem theologischen

Beitrag betont wurde – zweideutig ist: Er umfasst im Lateinischen sowohl als „Securitas“ die technische als auch als „Certitudo“ die soziale Sicherheit im Sinne von Vertrauen. In der Schweiz habe man, so wurde berichtet, Sicherheitsgremien auf allen Ebenen installiert. Es entstand eine breite Auffassung, dass der zivilgesellschaftliche Beitrag zur Sicherheit noch bei Weitem nicht ausreichend definiert sei und genutzt werde: Fachlich qualitätsvolle Fragen von „Laienexpert*innen“ hätten in der Vergangenheit zahlreiche grundsätzliche Fehlentwicklungen aufgedeckt und verhindert. Deshalb müsse deren Beitrag zur Sicherheit als gleichwertig gegenüber der Arbeit von BGE und BASE angesehen werden, denn „das Abprüfen gemäß Vorschriften reicht für eine echte Sicherheit nicht aus“, wie ein Teilnehmer es formulierte. Menschen, die diese Aufgabe zu übernehmen bereit seien, müssten gepflegt und „auf Händen getragen“ werden, anstatt sie zu verschleißen und zu demotivieren, wie es derzeit aus PFE-Sicht tendenziell noch der Fall ist. Insbesondere das BASE als Träger der Beteiligung sei gefragt, den Aufbau einer entsprechenden Gemeinschaft strategisch zu betreiben und zu unterstützen. Aus der Schweiz wurde berichtet, dort habe der Weg zur Arbeitsfähigkeit der Gruppe fünf Jahre gedauert: „Beteiligung ist Knochenarbeit!“

Erheblichen Unmut über eine mangelhafte Nutzung der Ressourcen der Länder für einen erfolgreichen Prozess äußerten mehrere Vertreter*innen aus Landesverwaltungen. Ohne ihre im StandAG definierten Aufgaben und Mitwirkungsrechte zu verwässern, könnten sie durch engeren persönlichen Austausch mit BGE und vor allem BASE die fachliche Arbeit bereichern, erleichtern und effizienter machen; den Beteiligungsprozess könnten sie bereichern als Katalysatoren aufgrund ihre Nähe zu den Kommunen und allgemein in die Fläche, auch verstärkt eigene Veranstaltungen seien sinnvoll; letztlich könne durch all das ein Beitrag zum stärkeren Bewusstsein das „Nur-gemeinsam-geht’s“-Bewusstsein auf allen Ebenen geleistet werden.

3.5 Tage der Standortauswahl 8.-10. Juni 2022 in Aachen

Die zum dritten Mal stattfindenden Tage der Standortauswahl standen im Zeichen des fachlichen Austauschs, der Auseinandersetzung und der Diskussion mit den Endlagerwissenschaften, Universitäten und wissenschaftlichen Instituten. Bereits zu Beginn wurde seitens der BGE betont, wie sehr die Arbeit der BGE von den gewonnenen Erkenntnissen kontrollierend und bereichernd beeinflusst wird. Über die drei Tage hinweg hatte die hybrid durchgeführte Veranstaltung mehrere hundert Teilnehmer*innen. Darunter waren zahlreiche Student*innen und junge Wissenschaftler*innen, was von einem erheblichen Interesse in der jungen Generation zeugte.

In diversen Pausengespräche wurden mehrfach die als zu groß wahrgenommenen Teilgebiete thematisiert. Es wurde die Auffassung vertreten, dass bei mehr informeller Rückkopplung mit den geologischen Diensten der Länder und pragmatischem Umgang mit den „Datenfluten“ deutlich größere Gebietsreduzierungen hätten vorgenommen werden können.

4 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus Veranstaltungen, Gesprächen und Interviews

In diesem Kapitel werden die Erkenntnisse, die aus den beschriebenen Veranstaltungen (s. Kap. 3), dem Studium von Schriftstücken und persönlichen Erfahrungen der Gutachter resultieren, systematisch beleuchtet und um Schlussfolgerungen ergänzt. Diese führen einerseits zu zahlreichen praktischen Empfehlungen für die Gestaltung der unterschiedlichen Beteiligungselemente, andererseits aber auch der Benennung von übergeordneten strategischen Herausforderungen, vor denen der Beteiligungsprozess nach Überzeugung der Gutachter steht (s. Kap. 1).

Die Erkenntnisse aus Interviews und Gesprächen, die z. T. am Rande von Veranstaltungen stattfanden, werden aus Gründen der Vertraulichkeit summarisch in die folgenden Ausführungen eingeflochten.

4.1 Inhaltliche Erkenntnisse

4.1.1 Das Erreichte bewusst machen und die ganze Beteiligung würdigen

Die Ära des „harten Atomstaats“ Bundesrepublik Deutschland ist offenbar überwunden. Dies ist nach dem jahrzehntelangen Dauerkonflikt um die Atomenergie für das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft ein epochaler, aus zwei Teilen bestehender Schritt: zunächst der Parlamentsbeschluss zum Atom-Ausstieg und dann die Verabschiedung des Standortauswahlgesetzes, mit dem der Umgang mit den Hinterlassenschaften geregelt wird. Der Prozess der Standortsuche ist durch das von der Endlagerkommission des Bundestages entwickelte Standortauswahlgesetz einschließlich der dort geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung festgelegt.

Nach den ersten fünf Jahren Suchprozess ist festzustellen, dass nicht nur in der Gesetzestheorie, sondern auch in der Praxis– und das wird von annähernd allen Beteiligten so gesehen und erlebt – ein neues Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft entstanden ist:

- Die Merkmale des Suchprozesses – partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent, selbsthinterfragend, lernend – werden allgemein als sachgerecht wahrgenommen.
- Es findet eine institutionalisierte, intensive und öffentliche Begleitung und laufende Bereicherung der Standortsuche durch die einschlägigen Wissenschaftsgemeinschaften statt – auch diese sind Teile der Gesellschaft!
- Wer immer daran interessiert ist, kann sich umfassend informieren und auf vielfältige Weise aktiv in den Suchprozess einbringen; gemäß dem StandAG werden alle wesentlichen Unterlagen zur Standortsuche veröffentlicht, was im Zweifelsfall für eine Disziplinierung der Akteure im Sinne des Gesetzes sorgt.
- Die Kommunikation zwischen den Akteuren, insbesondere zwischen der Behörde BASE und der bundeseigenen BGE einerseits und dem NBG sowie der interessierten bzw. engagierten Öffentlichkeit andererseits, ist intensiv und überwiegend sachorientiert kooperativ.
- Es ist gelungen – wenn auch bislang noch in begrenztem Maße – Vertreter*innen der jungen Generation, die nicht durch eigene Erfahrungen aus der Vergangenheit vorgeprägt sind, zur aktiven Teilnahme am Beteiligungsprozess zu gewinnen.

- Es wird an vielen Stellen gerungen – wie es einer lebendigen Demokratie und den unterschiedlichen Aufgaben, Rollen und Interessen der Akteure entsprechend angemessen ist.
- Es findet, auch und gerade durch die intensive Kommunikation im Beteiligungsprozess, bei allen Beteiligten kontinuierlich eine Selbsthinterfragung und ein Lernprozess statt.
- Bereits innerhalb der dreiteiligen Fachkonferenz Teilgebiete wurde eine Entwicklung weg von der traditionellen Dominanz der staatlichen Institution hin zu mehr selbstbewusstem Einfluss der zivilgesellschaftlichen Akteure konstatiert.
- Diese lernende Entwicklung setzte sich fort in der Einigung auf die Schließung der Beteiligungslücke („Gemeinsames Beteiligungskonzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase 1, Schritt 2 des Standortauswahlverfahrens“) und die praktische Etablierung des PFE und dem ersten öffentlichen Forum im Mai 2022.
- Dem zivilgesellschaftlichen, vom Forum im Mai 2022 neu gewählten Teil des PFE wurde eine Aufwandsentschädigung zugestanden, welches die Beteiligten einem angemessenen Status in der Riege der Akteure näherbringt und manchen Interessierten die Mitwirkung erst ermöglichen dürfte.

Auch von außen gibt es in all diesen Punkte anerkennende Rückmeldungen. So war bei der Loccumer Tagung im Juni 2022 von den Schweizer Gästen zu hören: „Ihr habt ein gutes Gesetz, ihr habt eine ganz andere Atmosphäre, ihr redet miteinander …“

Dementsprechend ist bislang keine Stimme zu vernehmen, die das StandAG ablehnen oder auch nur auf Änderungen dringen würde.

Wie es das Gesetz mit seiner Forderung nach Selbsthinterfragung und kontinuierlicher lernender Weiterentwicklung bereits vorausgesetzt hat und wie es in einem komplexen Prozess nicht anders sein kann, hat der bisherige Prozess gleichzeitig verschiedene Schwachpunkte verdeutlicht und auch neue entstehen lassen. Die Arbeit an diesen Schwachpunkten und Herausforderungen darf jedoch nicht den dargestellten aktuell positiven Befund verdecken. Im Gegenteil: Das Bewusstsein für den – von vielen nicht für möglich gehaltenen und nur durch das Engagement vieler sich nach wie vor engagierender Menschen zustande gekommenen – Paradigmenwechsel in der Atompolitik sollte als Ansporn genommen werden, den noch bevorstehenden langen Weg hin zum Endlager, das die größtmögliche Sicherheit bietet, erfolgreich zu gestalten.

Im Hinblick auf die Beteiligung existiert noch ein Wahrnehmungs- und Kommunikationsdefizit, das es zu beseitigen gilt: Die öffentliche Beteiligung an der Suche nach dem bestmöglichen Endlagerstandort soll einerseits – so wird es von zentralen Akteuren immer wieder betont – die Qualität des wissenschaftlichen Suchprozesses verbessern. Andererseits soll damit jedem Eindruck von politisch motivierter Willkür vorgebeugt werden, denn nur so kann für das Suchergebnis breite öffentliche Akzeptanz sowie Toleranz bei den direkten Betroffenen rund um den Standort entstehen. Je vielfältiger, unabhängiger und qualitätsvoller die öffentliche Beteiligung ist und auch so kommuniziert wird, desto größer ist also die Chance auf Akzeptanz und Toleranz des Suchergebnisses. Im Standortauswahlgesetz umfasst die „Beteiligung“ gemäß Überschrift von Teil 2 des Gesetzes allerdings ausschließlich die formalisierte Beteiligung von „Bürgerinnen und Bürgern als Mitgestalter des Verfahrens“ gemäß §§ 5 bis 11. Darin nicht enthalten sind alle anderen Formen der Anreicherung der Suchqualität von außen, die faktisch ebenfalls Beteiligung

darstellen, indem sie Einflüsse auf die Arbeit von BGE und BASE ausüben und auch den formalisierten Beteiligungsprozess beeinflussen. Dabei handelt es sich vor allem um Forschungsergebnisse, Fachtagungen der Akteure (z. B. Tage der Endlagersuche der BGE) oder Veranstaltungen Dritter (z. B. die Loccumer Atommüll-Lager-Tagungen).

Es sollte in den Darstellungen gegenüber der Öffentlichkeit durch alle Akteure betont werden, auf wie vielen Ebenen und auf wie vielfältige Weise Beteiligung im weiten Sinne und damit inhaltliche Bereicherung des Suchverfahrens stattfindet. Eine kategorische Unterscheidung zwischen Bürger*innen einerseits und Expert*innen / Wissenschaftler*innen andererseits sollte es nicht geben. Denn einerseits sind auch Wissenschaftler*innen Bürger*innen und andererseits haben auch viele Bürger*innen viel unterschiedliche Expertise, ohne dass dies unbedingt formalisiert zum Vorschein kommen muss. Würde die Vielfalt und Qualität der Beteiligung im beschriebenen weiten Sinne nicht dargestellt, wäre dies ein verspieltes Pfund, welches in späteren, kritischeren Phasen des Suchverfahrens in der Waagschale der öffentlichen Meinungsbildung schnell fehlen könnte.

4.1.2 Die Standortsuche als nationale Aufgabe bewusst machen, in die Handlungsebene übersetzen und überzeugend kommunizieren

Allen an der Entstehung des StandAG Beteiligten war von Beginn an bewusst, dass alles dafür getan werden muss, um mit dem Standortauswahlprozess sowohl in der Theorie als auch in der Praxis gegenüber der breiten Öffentlichkeit und insbesondere den direkt vom Standort Betroffenen vertrauenswürdig zu sein. Denn neben der wissenschaftlich begründeten Sicherheit – „Securitas“ – gibt es auch ein Sicherheitsgefühl – „Certitudo“ –, das auf dem Vertrauen basiert, dass etwas, das einem vermittelt wird und das man selbst mangels Fachkompetenz nicht beurteilen kann, zutrifft. Und mag die Securitas noch so gut sein: Ohne begründete Certitudo wird das Standortauswahlverfahren nicht erfolgreich abgeschlossen werden können.

Ein entscheidender Beitrag zum Vertrauen ist die Kenntnis und die Verinnerlichung der Grundprinzipien des Auswahlverfahrens in der breiten Öffentlichkeit wie auch bei allen am Prozess Beteiligten und insbesondere bei neu Hinzukommenden. Das betrifft sowohl die inhaltlichen Anforderungen an die Standortauswahl als auch das Verfahren selbst mit den Akteuren und ihren Rollen.

Eine zentrale Bedingung für das Entstehen von Certitudo wird sein, dass alle am Prozess Beteiligten erkennbar kompromisslos ein gemeinsames Ziel verfolgen: Den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit zu suchen, ohne Rücksicht zu nehmen auf – wie auch immer begründete – Einzelinteressen, ausschließlich dem Gemeinwohl dienend und unter strikter Einhaltung der gesetzlichen Regelungen. Es sollte immer allen bewusst sein: Wer sich mit dem Verfahren beschäftigt, wird immer auch Eindrücke von den Beteiligten gewinnen und ihr Agieren auf Glaubwürdigkeit überprüfen.

Das bedeutet nicht andeutungsweise, dass die Suche als ein Harmonieprozess zu inszenieren ist. Im Gegenteil: Es gilt zu vermitteln, dass das Spannungsverhältnis zwischen BASE, BGE, NBG und inzwischen auch dem PFE gewollt ist und konstruktiv genutzt wird. Selbst das „gesunde“ gegenseitige Misstrauen ist eine Bedingung für eine erfolgreiche Standortsuche und ist als solches darzustellen.

Alle geführten Auseinandersetzungen zwischen den Beteiligten müssen also erkennbar im Interesse der Sache und in der Haltung des gegenseitigen Respekts und Vertrauens in den jeweils anderen und dessen innere Verpflichtung auf das gemeinsame Ziel geführt werden.

Die Begriffe der Überschrift – nationale Aufgabe und Schicksalshaftigkeit – mögen in Deutschland schwierig sein, aber sie seien trotzdem genannt, weil sie angelehnt sind an die Erfahrungen aus der Schweiz: Erst mit dem Bewusstsein einer gemeinsamen, höchst schwierigen Aufgabe, so wird von dort berichtet, sei die notwendige spannungsvolle Kooperation entstanden.

Eine entscheidende Frage lautet, wer in diesem Sinne als ein dem gemeinsamen, gemeinwohlorientierten Ziel verpflichteter Akteur gelten sollte:

- Selbstverständlich die im Gesetz Benannten: BASE, BGE, NBG und Partizipationsbeauftragter.
- Von mindestens genauso großer Bedeutung ist aber eine Gemeinschaft von zivilgesellschaftlich engagierten Menschen, die nicht Standortinteressen, sondern auf kritisch-kooperative Weise Gemeinwohlinteressen vertreten. Wenn sie dann, wenn zunehmend aus lokalem Verhinderungsinteresse heraus neue Akteure auf den Plan treten, aus guten Gründen überzeugt den Prozess und seine Ergebnisse als gut und richtig vertreten können, wird dies ein wichtiges Element der Legitimation darstellen.
- Auch die Bundesländer mit all ihren Mittelbehörden und deren Mitarbeiter*innen, die in ihrer Vielzahl einen erheblichen Einfluss auf die öffentliche Meinung haben dürften, sollten möglichst mit zu den „Gewährssubjekten für den Prozess“ gehören. Sie haben das StandAG über den Bundesrat mitbeschlossen und sind zumindest über ihre geologischen Dienste fachlich am Prozess beteiligt. Selbstverständlich darf ihre Beteiligung an der „Zielgemeinschaft“ nicht einen über die gesetzliche Mitwirkung hinausgehenden formalen Einfluss suggerieren. Je stärker ein Akteur sich zu einem frühen Zeitpunkt als „Gewährssubjekt für den Prozess“ fühlt und so auch handelt, desto schwieriger wird es später für ihn, in eine lokalinteressensbedingte Totalopposition zu gehen.
- Von besonderer Bedeutung sind auch die zahlreichen Abgeordneten (des Europaparlaments, des Bundestages und der Landesparlamente): Sie sind per Gesetz dem Gemeinwohl verpflichtet, haben aber häufig innere Impulse, sich als Interessenvertreter*innen ihrer Region zu verstehen. Je besser es gelingt, auch diese als „Gewährssubjekte für den Prozess“ zu gewinnen, desto eher und stärker wird sich in der jeweiligen Region das Vertrauen in die Standortsuche und ihre Ergebnisse und somit „Certitudo“ entstehen.
- Auch und gerade die zigtausend „Kommunalpolitiker*innen“ prägen öffentliche Stimmungen in den Bevölkerungen vor Ort. Zu grundlegenden Veranstaltungen wie dem Forum Endlagersuche sollten deshalb sämtliche Kommunen der Teilgebiete (also auch alle kreisangehörigen) eingeladen werden, der Einfachheit halber vermutlich über die kommunalen Spitzenverbände. Die Einladungsschreiben, die über die jeweilige Verwaltung an alle gewählten Vertreter*innen der kommunalen Gremien weiterzuleiten sind, sollten genutzt werden, um – in aller Sensibilität – deren Verantwortung nicht nur für die lokalen Interessen, sondern auch für das Gemeinwohl zu thematisieren.

- Gleiches gilt für die Medien, die in ihrer journalistischen Verantwortung gefragt sind. Gerade Vertreter*innen lokaler und regionaler Medien sollten gezielt attraktive Angebote der Weiterbildung zum Thema Atommülllagerung und Standortsuche unterbreitet werden.

4.1.3 Den Eindruck von Vorfestlegungen vermeiden

Die BGE hat im ersten Schritt mit dem Zwischenbericht Teilgebiete lediglich 46 Prozent der Landesfläche aus dem weiteren Verfahren als für den Standort ungeeignet definiert, womit im zweiten Schritt der Phase 1 noch 54 Prozent betrachtet werden. Inwieweit die aus verschiedenen Richtungen geäußerte Kritik an der BGE gerechtfertigt ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. In jedem Fall aber hat die unvorhergesehene Situation für den aktuellen Verfahrensschritt nicht nur zeitliche, sondern auch inhaltliche Konsequenzen, denn die BGE trifft innerhalb dieser Phase schrittweise zahlreiche Entscheidungen mit direkten Auswirkungen auf ihren weiteren Arbeitsprozess und sogar auf räumliche Eingrenzungen der noch weiter zu betrachtenden Teilgebiete. Daraus resultiert ein kaum aufzulösendes Dilemma:

- Gemäß dem gesetzlichen Transparenzgebot hat die BGE ihre Arbeit schrittweise darzustellen, so dass diese im Beteiligungsprozess öffentlich erörtert werden kann, so z. B. die repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen. Nur durch diese Rückkopplung kann die BGE auch einschätzen, ob der von ihr eingeschlagene Weg zielführend sein dürfte. Damit wird allerdings auch indirekt deutlich, welche Gebiete die BGE als Vorhabenträger („Operator“) aller Voraussicht nach nicht als Teilgebiete ansehen wird, so dass diese wohl aus dem weiteren Verfahren ausscheiden dürften.
- Das BASE übt zwar eine kontinuierliche Aufsicht über die Arbeit der BGE aus, das ersetzt für die Aufsichtsbehörde aber nicht eine Gesamtbetrachtung der Arbeit der BGE am Ende der Phase: Nur auf dieser Basis ist eine ausreichend begründete Empfehlung über die Standorte an den Bundestag möglich.

Es stehen sich also das Interesse an Prozesssicherheit der BGE und der Öffentlichkeit und die Verpflichtung des BASE zu einer Gesamtwürdigung einer Suchphase gegenüber. Da das BASE in der laufenden Phase zu einzelnen Arbeitsschritten weder endgültig Ja noch Nein sagen kann, ist es in einer kommunikativ schwierigen Lage: Es besteht die Gefahr, dass mangels eines Einspruchs der Aufsichtsbehörde ein Zwischenergebnis der BGE-Arbeit mit der Zeit zunehmend als Fakt angesehen wird, obwohl die Empfehlung des BASE und die Gesetzgebung des Bundestages noch ausstehen. Es entstünde damit der Eindruck, dass die BGE über das Ausscheiden von Teilgebieten aus dem Verfahren entscheiden würde: Das wäre eine grundlegende Rollenverwischung, die dem Verfahren in seiner Rechtsstaatlichkeit Schaden zufügen würde.

Eine normative Kraft des Faktischen darf also nicht entstehen, denn dann wären das Gesetz und auch die Rolle des BASE unterminiert. Es ist leicht vorstellbar, in welchen Rechtfertigungsdruck BASE und Bundestagung kommen dürften, wenn sich eine Region jahrelang in der Sicherheit wiegt, als Standort nicht in Fragen zu kommen – und dann damit konfrontiert wird, dass das BASE dem Bundestag eine anderslautende Empfehlung gibt.

Wirklich auflösbar erscheint dieses Dilemma nicht, was sich auch am latenten Konflikt zwischen den Akteuren zu diesem Thema offenbart. Während das BASE vor allem immer

wieder seinen Prüfvorbehalt und die Unabhängigkeit der Aufsichtsabteilung betont, dringen BGE und der zivilgesellschaftliche Teil des PFE im Interesse der Ergebnis- und Prozesssicherheit auf möglichst belastbare Äußerungen der Aufsichtsabteilung des BASE.

Es scheint, dass wohl lediglich der beste aller unbefriedigenden Wege – bestehend aus mehreren Bausteinen, mit denen sich die Akteure gegenseitig entlasten – gegangen werden kann:

- Die BGE sollte kontinuierlich, unübersehbar und wo immer möglich – auf Veranstaltungen, in Veröffentlichungen, auf der Webseite – betonen, dass alle ihre Arbeitsergebnisse unter dem Vorbehalt der Prüfung durch die Aufsichtsbehörde BASE und der gesetzlichen Verankerung durch den Bundestag stehen, also Teilgebiete erst durch Bundestagsbeschluss endgültig aus der weiteren Betrachtung herausfallen.
- Das Gleiche gilt für den Beteiligungsprozess und die allgemeine Medienarbeit: Durch entsprechende Dauerkommunikation ist allen Mitwirkenden und der breiten Öffentlichkeit die oben dargestellte Tatsache bewusst zu machen; die dauerhafte Kommunikation ist umso wichtiger, als laufend neue Interessierte erreicht werden müssen.
- Das BASE sollte sich intensiv der schwierigen Aufgabe stellen, eine neue Kultur der Aufsichtspraxis und insbesondere der Kommunikation der Aufsichtsabteilung zu entwickeln: Die Arbeit sollte so kooperativ und transparent gestaltet werden, wie es die Rechtslage erlaubt – ohne die gesetzlich definierte Rolle zu verlassen.

4.1.4 Standortsuche zügig vorantreiben

Die meisten Menschen in Deutschland haben über Jahrzehnte im Gefühl einer zeitlich unbegrenzten großen Stabilität gelebt. Das Bewusstsein dafür, dass günstige Zeitfenster für schwierige politische und gesellschaftliche Entscheidungen und Prozesse zielstrebig genutzt werden sollten, weil historische Gelegenheiten sonst unwiederbringlich verloren gehen könnten, war kaum vorhanden. Dementsprechend wurde für die Gestaltung des Standortsuchprozesses aus dem regelnden StandAG scheinbar weniger die Jahreszahl 2031 als vielmehr der relativierende Begriff „angestrebt“ herangezogen. In dem Sinne fiel häufig der Satz „Sorgfalt vor Zeit“.

Seit Beginn des Ukraine-Krieges hat sich die Sichtweise schlagartig geändert, von einer Zeitenwende ist die Rede. Dieser Bewusstseinswandel hat auch die Sicht auf das Standortsuchverfahren deutlich verändert: Viele daran beteiligte Menschen sprechen inzwischen davon, dass die Zeit auch für die sichere Verwahrung des Atommülls drängt. Der Satz „Sorgfalt vor Zeit“ wird so nicht mehr aufrechterhalten.

Gleichzeitig ist mit dem Teilgebietebericht der BGE unerwartet eine entgegengesetzte, den weiteren Suchprozess deutlich erschwerende Situation entstanden: Mit 54 % der Landesfläche sind weite Teile der „weißen Landkarte“ weiterhin weiß. Damit hat der Schritt 2 der Phase 1 des Standortauswahlverfahrens mit einer starken Eingrenzung der für den Standort in Frage kommenden Gebiete eine sehr große Bedeutung bekommen und erfordert mehr Zeit als ursprünglich allgemein vermutet. Mehr noch: Die BGE sieht sich trotz mehrfacher Aufforderung durch das BASE bislang außerstande, einen Zeitplan für diese

Phase zu veröffentlichen. Die diesbezügliche Kommunikation zwischen BGE und BASE wirkt zunehmend gereizt, ist von außen nicht zu durchschauen und lädt damit zu unschönen Mutmaßungen ein. Nicht nur der Präsident des BASE äußert öffentlich die Erwartung und zugleich Befürchtung, dass die Zielmarke 2031 um einen derzeit nicht abzuschätzenden Zeitraum überschritten zu werden droht.

Zu bedenken ist auch, dass mit zunehmender Dauer einige spezifische Prozessprobleme immer größer werden:

- Die Anforderungen an Dokumentation und Wiederauffindbarkeit steigen.
- Immer mehr Personen scheiden aus dem Prozess aus, wodurch Erfahrung von Wissen verlorengeht.
- Neuen Beteiligten fehlt der Hintergrund, sie müssen aufwändig eingearbeitet werden.
- Immer mehr gewonnene Erkenntnisse gehen verloren und müssen erneut gewonnen werden.
- Die Gefahr von zwischenzeitlichen politischen, gesellschaftlichen und juristischen Paradigmenwechseln steigt, was den ganzen Prozess in Frage stellen könnte.
- Bei möglichen juristischen Verfahren gegen den ausgewählten Standort wird die Beweisführung für den Staat als Beklagten immer aufwändiger und schwieriger.

Zusammengefasst ist zu befürchten, dass das Verfahren bei zu großer Länge von innen heraus erodieren könnten. Dieser Gesamtbefund ist in höchstem Maße unbefriedigend und besorgniserregend.

Ohne dies bereits durch die Definition von konkreten Maßnahmen unterfüttern zu können, wird an dieser Stelle die Herausforderung benannt und appelliert: Der Suchprozess ist so zügig wie möglich zu gestalten und auf das im StandAG zweifelsfrei Vorgegebene und für die Sicherheit Relevante zu beschränken. Was das für die naturwissenschaftlichen Erkundungen und Bewertungsprozesse bedeutet, inwieweit Rückkopplungen zum politisch verantwortlichen BMUV notwendig sind, das müssen die dafür Verantwortlichen BGE und BASE beleuchten, über den Beteiligungsprozess transparent machen, zur Diskussion stellen und letztlich entscheiden.

Auch der Beteiligungsprozess kann und sollte dieser Herausforderung Rechnung tragen, und zwar in mehrfacher Hinsicht:

- Der Beteiligungsprozess ist so kompakt wie möglich zu gestalten, ohne dass seine Qualität leidet. Was dies konkret bedeutet, ist insbesondere im PFE zu erörtern und auszuhandeln. Dabei kann eine kompakte Gestaltung sogar die Qualität erhöhen, indem sie die Gefahr einer in solchen Prozessen immer drohenden „Beschäftigung mit sich selbst“ sowie eine Ermüdung der Akteure vermeidet und gleichzeitig die Transparenz nach außen erhöht.
- Mit dem Prozess sollte darauf hingewirkt werden, dass die für den Zeitplan unmittelbar verantwortlichen Akteure, also die BGE sowie das BASE, in ihrer Arbeit alles Verantwortbare für eine zügige Festlegung des Endlagerstandortes tun. Das PFE sollte in dem Sinne dieses Thema zu einem zentralen Inhalt des nächsten FE machen. Dabei sollten auch die Stakeholder einer zügigen Beendung der unbefriedigenden Zwischenlagerung in besonderer Weise aktiv einbezogen werden.

- Um der mit Verzögerungen verbundenen erhöhten Bedeutung der Ergebnissicherung sowie der Auffindbarkeit von Daten und Dokumenten Rechnung zu tragen, sollten die Akteure dem BMUV und dem Bundestag die Dringlichkeit der Rechtsverordnung gemäß § 38 StandAG zur Datenspeicherung vermitteln.
- Ebenfalls dringlich sind die Rechtsverordnungen bezüglich der Sicherheitsanforderungen und der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen nach §§ 26 und 27, denn sie bilden wichtige Rahmenbedingungen für die Arbeit der BGE und des BASE. Auch hier sollten alle Akteure auf zügige Verabschiedung durch das BMUV und Befassung durch den Bundestag dringen.

4.1.5 Aktive Beteiligung einfach, effektiv und attraktiv machen!

Das Beteiligungsverfahren ist kein Zugeständnis an die betroffene und allgemein interessierte Öffentlichkeit, sondern sie ist eine Gelingensbedingung. Es trägt zur inhaltlichen Qualität des Suchverfahrens bei, und ohne Beteiligung kann es keine allgemeine Akzeptanz und keine Toleranz des Suchergebnisses seitens der letztlich Betroffenen geben. Deshalb hat der Bundestag die Öffentlichkeitsbeteiligung als elementaren Bestandteil der Standortsuche definiert. Daraus ergibt sich die Aufgabe, für alle Interessierten eine Beteiligung einfach und attraktiv zu gestalten – insbesondere jedoch für diejenigen, die sich intensiver einbringen wollen. Diese Aufgabe hat primär das BASE als Träger, aber alle Akteure können und sollten dazu beitragen.

Offenkundig sind BASE, BGE und NBG sehr aktiv, um mit viel Aufwand an Personal und Sachmitteln die Öffentlichkeit zu informieren und zur Beteiligung einzuladen:

- Die Webseiten sind voll von umfassenden Informationen.
- Viele Informationen sind kostenlos gedruckt zu erhalten.
- Es finden zahlreiche zentrale und dezentrale Veranstaltungen sowohl in Präsenz als auch online statt.
- Mit originellen kleinen Geschenken werden Sympathie und Erinnerungswert geschaffen.

Die Teilnahme an Veranstaltungen, Sichtung von Informationsmaterialien, Recherchen auf Webseiten – auch durch die Brille von Uninformierten – sowie viele Gespräche haben jedoch auch zahlreiche große und kleine Verbesserungsmöglichkeiten an den Tag gebracht, die im Folgenden dargestellt werden. Ergänzend sei auf die „Praktischen Empfehlungen für die Gestaltung von Veranstaltungen und weiteren Beteiligungselementen“ (Kap. 4.2) hingewiesen.

- Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob die Vielfalt an Angeboten nicht viele Menschen überfordert und eher abschreckt – und gleichzeitig zu viele Personal-, Material- und Finanzressourcen bindet. Es sollte immer überlegt werden: Was ist wirklich wesentlich, wo ist weniger vielleicht mehr?
- Veranstaltungen und Publikationen sollten generell sehr zielgruppenspezifisch konzipiert und angekündigt werden. Ein*e Interessent*in sollte leicht erkennen können, ob eine Veranstaltung für ihn*sie passt oder nicht. Ein positives Beispiel

dafür ist die Online-Reihe und das ergänzende Faltblatt „Mitgestalter:innen gesucht – Basics zur Endlagersuche“ des BASE.

- Zu Beginn jeder größeren Veranstaltung wie dem FE sollten Rahmenbedingungen deutlich gemacht werden, z. B.: Was ist das Ziel? Welche Vorgeschichte hat die Veranstaltung? Wer sind die primären Zielgruppen? In welchem gesetzlichen Rahmen bewegt sich das Thema? Wer sind die wichtigsten Akteure, welche Rollen und Aufgaben haben sie? Was sind die zu behandelnden (oder auch im Hintergrund existierenden) Streitfragen, welche Kernargumente wurden bereits ausgetauscht?
- Für Neu-Interessierte erschließen sich das Verfahren, die Beteiligten sowie deren Aufgaben und Rollen nur schwer und mit sehr viel Aufwand. Notwendig ist deshalb eine gemeinsame Webseite aller Institutionen – BASE, NBG und BGE –, auf der diese eine Gesamtübersicht über das Verfahren und alle Informations- und Beteiligungsangebote bieten und damit auch dokumentieren, dass sie verschiedene Akteure eines Verfahrens mit einem gemeinsamen Ziel sind. Auch die Webseite des BMUV sollte prominent auf diese Webseite weiterleiten.
- Hilfreich könnte es sein, dem Beteiligungs- (und insgesamt dem Auswahl-)Prozess Gesichter zu geben – getreu dem Motto: Menschen machen Politik.

Besonderes Augenmerk verdienen allerdings diejenigen, die bereits jetzt aus intrinsischen Motiven zu einer längerfristigen intensiven Beteiligung bereit sind, also ohne direkt persönlich vom Standort betroffen zu sein. Durch diese kann sich in der gegenwärtigen Phase eine stabile Beteiligungskultur entwickeln und eine soziale Beteiligungsgemeinschaft entstehen, die sich gemeinwohlorientiert, mit hoher Kompetenz und als gleichwertiger Partner in enger Kooperation mit den staatlichen Akteuren für das Ziel der bestmöglichen Sicherheit engagiert. Gelingt dies, dann wird die Qualität des Suchverfahrens profitieren – und es werden ab dem Moment, da Eigeninteressen dominieren, nicht allein BGE und BASE das Verfahren und seine Ergebnisse vertreten.

Es ist davon auszugehen, dass entsprechend dem „Beteiligungs-Paradoxon“ die Beteiligung in dem Moment drastisch zunehmen wird, wenn die Standortregionen veröffentlicht werden. Dazu wird es keiner Anstrengungen seitens des BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung bedürfen. Dann aber wird die Hauptmotivation in der Verhinderung eines Endlagers am eigenen Wohnort liegen. Dafür werden Argumente gesucht und das bisherige Verfahren sowie die Akteure kritisch beäugt werden. Und es werden Stimmungen entstehen, die sich leicht verselbständigen können. Gemeinwohlorientierung wird es ab dem Zeitpunkt schwer haben.

Umso wichtiger ist es, dass es bis dahin eine Gruppe von Menschen aus der Bevölkerung gibt, die als Garanten des Prozesses glaubwürdig darstellen kann, dass die Standortsuche vertrauenswürdig abgelaufen ist, dass zahlreiche kritische Fragen beleuchtet wurden und zum Teil – gemäß dem lernenden Verfahren – aufgegriffen und in den Untersuchungen berücksichtigt wurden.

Eine aktuelle Bestandsaufnahme zeigt: Die Teilnahme am Forum Endlagersuche durch „Bürger*innen“ in Präsenz und auch online war bescheiden und deutlich niedriger als bei der Fachkonferenz Teilgebiete. Auch die Bereitschaft aus der Zivilgesellschaft zur längerfristigen kritisch-konstruktiven Beteiligung ist bislang eher gering. So gab es bei der Wahl zum PFE auf dem FE in Mainz weniger Kandidaturen als Plätze im Gremium zu vergeben waren.

(Wobei vielleicht mehr Kandidaturen zu verzeichnen gewesen wären, wenn es im Vorfeld einen öffentlich wahrnehmbaren Aufruf zur Kandidatur gegeben hätte.) Aber, und das ist die erfreuliche Seite: Es hat sich aus der Fachkonferenz Teilgebiete mit den gewählten Mitgliedern des PFE eine Gruppe von intrinsisch motivierten Menschen herauskristallisiert, die sich gemeinwohlorientiert und gemeinsam mit hohem Engagement für eine gelingende Standortsuche einsetzen! Zu dieser Gruppe gehören auch junge Menschen, die mit ihrem Abstand zu den alten Konflikten frischen Wind in die Beteiligung bringen. Mit ihrer Klausur in Erfurt im August haben sie sich dem Vernehmen nach zudem noch stärker als soziale Gruppe zusammengefunden, was eine gewisse Stabilität verheißt. Diese Gruppe könnte der entscheidende Nukleus für eine größere Gemeinschaft von Engagierten mit einer ähnlichen Geisteshaltung sein. Für manche junge Menschen wird die Arbeit auch potenziell eine berufliche Bedeutung bekommen können, denn sie führt zu einem vielgestaltigen Kompetenzgewinn.

Allerdings – und das ist der besorgniserregende Befund – wurde die Arbeit zumindest bis zum FE einhellig als bislang mühsam, ineffizient, überfordernd und nicht längerfristig durchhaltbar wahrgenommen: „Keiner hat mehr Lust."

Die Betroffenen sind sich darin einig, dass manche Gründe dafür in der Gruppe selbst liegen: So werden zähe Debatten, mangelnde Ergebnisorientierung, zeitliche und inhaltliche Selbstüberforderung genannt. Ganz wesentlich ist also, dass sich die gewählten Mitglieder des PFE nicht selbst überfordern, sondern die gemeinsame Fähigkeit zur Selbstbeschränkung entwickeln.

Entscheidende Gründe dafür werden auch beim BASE gesehen: Es agiere im PFE weniger als gleichwertiger Partner mit der Aufgabe des Förderns und Ermöglichens, sondern zum Teil eher als Kontrolleur in einer hierarchisch übergeordneten Position: „Die Aktiven werden verschlissen statt gepflegt."

Es gehört zu den Kernaufgaben des BASE als Träger des Beteiligungsverfahrens, alles in seiner Macht Stehende zu tun, damit eine gute Beteiligung im Sinne einer gelingenden Standortsuche entsteht und funktioniert. Oder, wie eine Akteurin sagte: „Das BASE sollte die rar gesäten Engagierten auf Händen tragen!" Die Kernaufgabe lautet also: Die Beteiligung muss insgesamt für alle Interessierten und speziell für längerfristig stärker Engagierte so attraktiv und einfach wie möglich gemacht werden.

Als fördernde Faktoren für eine effektive, attraktive und befriedigende Beteiligung sind anzusehen:

- respektvolle Kommunikation „auf Augenhöhe"
- inhaltliche proaktive Transparenz von BASE und BGE mit guter textlicher und optischer Aufbereitung der Arbeit und ihrer Ergebnisse
- kurze Wege und Drähte zu BASE und BGE
- Werkstattbesuche bei BASE und BGE zum besseren Verständnis der Arbeitsweisen
- Berücksichtigung der ehrenamtlichen Arbeitsweisen seitens der Mitarbeiter*innen von BASE und BGE
- eine sich als Dienstleister agierende Geschäftsstelle (wie sie später auch für die Regionalkonferenzen und Rat der Regionen benötigt wird)

- angemessene Finanzen und Ressourcen (Aufwandsentschädigung, wissenschaftliche Expertise)
- Gewährleistung von Wirksamkeit des Engagements in Form von zügigen Reaktionen auf und möglichst Berücksichtigung von Anliegen durch BASE und BGE
- handlungsorientierte Entwicklungs- und Bildungs-Angebote, z. B. Exkursionen, direkte Gespräche mit relevanten Fachexperten
- Perspektive einer Mitwirkung auch in späteren Phasen als Stimme des Gemeinwohls
- Bewusstmachung, dass die Mitarbeit in der Beteiligung eine große persönliche Bereicherung darstellt und sich daraus vor allem für junge Menschen auch berufliche Perspektiven ergeben können

All das wird nichts daran ändern, dass gute, wirksame Beteiligung „Knochenarbeit“ ist und langen Atem braucht. Auch das gehört zur ehrlichen Kommunikation dazu.

Bis zur Etablierung der Regionalkonferenzen sollte sich so eine Kultur der kontinuierlichen gemeinwohlorientierten Beteiligung und eine wertschätzende Zusammenarbeit vor allem zwischen BASE und den zivilgesellschaftlich Beteiligten etabliert haben. Ein wesentliches Element ist, dass das BASE unter Wahrung seiner gesetzlichen Aufgabe eine Selbstorganisation des losen Verbundes der „Laienexpert*innen“ unterstützt und dabei in allen Angelegenheiten an die Grenze des rechtlich Vertretbaren geht.

4.1.6 Aufs Wesentliche konzentrieren: Weniger ist mehr!

Bei allen Akteuren ist die Erkenntnis vorhanden, dass das Standortauswahlverfahren in jeder Hinsicht von einem „Zuviel“ bestimmt wird, worunter alle Beteiligten leiden und was dem Prozess schadet. Das gilt auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung mit all ihren Bestandteilen wie Veranstaltungen und Publikationen.

Das Standortauswahlgesetz stellt – nicht zuletzt angesichts der Vergangenheitshypothek aus gutem Grund – sehr hohe Anforderungen an die Standortauswahl, und zwar sowohl bezüglich der naturwissenschaftlichen Untersuchungen als auch im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung. Dies ist einer der Gründe, warum in den ersten fünf Jahren des Prozesses von den Akteuren eine unüberschaubare Menge an Arbeit geleistet wurde. Diese schlägt sich nieder in unzähligen Berichten, Gutachten, Protokollen, Stellungnahmen, Briefen und sonstigen Veröffentlichungen, außerdem zahlreichen Veranstaltungen jedes einzelnen Akteurs.

Als Ergebnis hat jedoch kein Mensch die Chance, an allen wichtigen Veranstaltungen teilzunehmen, sämtliche relevanten Schriftstücke zu lesen oder auch nur einen vollständigen Überblick zu gewinnen und zu erkennen, was als wichtig anzusehen ist. An manchen Stellen wären verständliche, knappe Zusammenfassungen besser als umfangreiche Darstellungen.

Diese Überforderung wirkt abschreckend, führt teilweise zu schlechtem Gewissen und Rückzugsgedanken, vor allem bei Menschen, die z. B. beruflich oder familiär gefordert und damit zeitlich sehr eingeschränkt sind. Zudem führt der unvollständige und unterschiedliche Kenntnisstand der Beteiligten zu einem erschwerten Austausch.

Letztlich bindet das beschriebene Volumen, vor allem an Veranstaltungen, in großem Maße personelle Ressourcen vor allem bei BGE und BASE, die an fachlicher Stelle fehlen. Keiner

der Betroffenen wagt es sich zu beschweren – aber darauf angesprochen sind die Reaktionen eindeutig: Der Befund wird einhellig bestätigt.

Deshalb sind, auch im Interesse eines zu bewältigenden Beteiligungsprozesses, alle Akteure aufgerufen, sich selbst Grenzen zu setzen und sich auf das wirklich Sinnvolle und Notwendige zu beschränken. Außerdem sollten die Akteure ihre nach außen gerichteten Aktivitäten stärker koordinieren, wo möglich kombinieren und Synergien nutzen.

Nicht beurteilt werden kann an dieser Stelle, ob und inwieweit die ausstehenden Rechtsverordnungen bezüglich der Sicherheitsanforderungen und der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen nach §§ 26 und 27 einen Beitrag zu einem straffen Verfahren leisten können. Zumindest sollten die Akteure diese Frage mit dem BMUV erörtern.

4.1.7 Das BASE zu einem gleichwertigen Akteur mit besonderen Aufgaben entwickeln

Das BASE, besonders sein Präsident, hat sich – das ist unbestritten und wird in Gesprächen von allen Seiten immer wieder anerkennend thematisiert – große und entscheidende Verdienste um die Neuorganisation der Verantwortlichkeiten beim Umgang mit den atomaren Abfällen erworben: Anders als in Zeiten des harten Atomstaats liegt die Entsorgung ausschließlich in staatlicher Verantwortung und geschieht damit gemeinwohlbestimmt. Zusätzlich gibt es eine klare Aufgabentrennung zwischen dem Vorhabenträger BGE als 100-prozentiger Tochter des BMUV und dem BASE: Letzteres ist mit der Aufsicht darüber betraut, dass die Standortsuche nach allen Bestimmungen des StandAG abläuft, also partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent, selbsthinterfragend und lernend. Zudem hat das Bundesamt eine hohe Unabhängigkeit von seiner Oberbehörde Umweltministerium – noch mehr: Sollte irgendwann ein*e Umweltminister*in im Zusammenhang mit der Standortsuche auf die Idee kommen, das BASE aus politischen Gründen zu einer fachlich nicht begründeten Handlung zu veranlassen, steht dem BASE ein scharfes Schwert zur Verfügung, denn das StandAG bestimmt die Veröffentlichung aller wichtigen Unterlagen; die Öffentlichkeit mit all ihren Einflussmöglichkeiten wäre also zwangsläufig hergestellt.

Angesichts des langen und konfliktreichen Kampfes um die beschriebene Neukonstruktion der Verantwortlichkeiten ist es elementare Bedingung für einen erfolgreichen Prozess und nur zu begrüßen, dass das BASE kompromisslos und mit bei Bedarf hoher Konfliktbereitschaft seine Unabhängigkeit und seine Rollenwahrnehmung in alle Richtungen praktiziert und bei Bedarf verteidigt. Dazu ist in jeglicher Hinsicht, einschließlich der persönlichen Kommunikation, höfliche Distanz elementar wichtig. So bedeutend der Aufbau von Vertrauen zwischen den Akteuren und den dort jeweils arbeitenden Menschen ist, so sehr gilt es Vertraulichkeit zu vermeiden. Schon der kleinste Eindruck in der Öffentlichkeit, die Akteure machten „gemeinsame Sache“, könnte für das Verfahren in späteren Phasen fatale Folgen haben. In dem Sinne könnte es sogar sinnvoll sein, akteursübergreifend Verhaltensregeln zu etablieren.

Zur Rollenwahrung gehört auch die immer wieder betonte Pflicht des BASE, vor seiner Standortempfehlung an den Bundestag die Arbeit der BGE in ihrer Gesamtheit zu prüfen und keine Zwischenresultate abzusegnen und damit falsche Vorfestlegungen zu treffen. Nur durch die kompromisslose Aufgabenwahrnehmung kann das Vertrauen wachsen, dass die Zeiten des harten Atomstaats, in dem politische und unternehmerische Partikularinteressen regierten und damit die demokratische Legitimation und Glaubwürdigkeit untergruben, der

Vergangenheit angehören und dass die einschlägigen Gesetze ohne Einschränkung umgesetzt werden. Dies ist ein Ruf, der über lange Zeit erarbeitet werden muss, denn es lastet eine große Hypothek auf dem BASE als „Rechtsnachfolger“ der alten staatlichen Atombehörden, zudem ist „die Atomindustrie“ als mentaler Gegner abhandengekommen.

Gerade in der Wahrnehmung seiner Aufsichtspflicht befindet sich das BASE in der aktuellen Phase in einem unauflösbaren Dilemma, das von allen Akteuren gesehen werden sollte:

- Das Gutachten von Gaßner, Groth, Siederer und Coll. von 2018 betont eine hohe inhaltliche Eigenverantwortung der BGE und gesteht dem BfE (heute BASE) eigene Auffassungen lediglich parallel zu BGE-Erkenntnissen zu.
- Das Gutachten Koch / John von 2018 räumt dem BASE eine weitgehende Überwachungsbefugnis im laufenden Arbeitsprozess der BGE ein.
- Abschließende Beurteilungen von Zwischenergebnissen der BGE kann und darf das BASE aktuell nicht vornehmen,
- gleichwohl verlangt ein zügiges Verfahren das Verhindern von vermeidbaren Rücksprüngen auch nur kleineren Ausmaßes.

Es ist also seitens des BASE Klarheit in der Sache und gleichzeitig eine gemeinsame Suche nach dem besten vertretbaren Weg mit den anderen Akteuren gefragt.

Was das BASE nicht verlieren kann und darf, ist zudem seine Eigenschaft als Behörde mit allen kulturellen Prägungen und Eigenheiten unseres Rechtsstaats: Es ist ein hierarchisches Gebilde mit Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes, das letztlich mit einer Stimme spricht, das unzähligen Vorschriften einschließlich Haushalts- und Vergaberecht unterliegt – und vieles mehr.

Eher im Widerspruch zu klassischen Behördenfunktionen stehend hat das BASE die Aufgabe, die Öffentlichkeitsbeteiligung im Prozess der Standortauswahl zu „tragen“ – schon vom Wortsinn also unterstützend, sichernd, fördernd und letztlich ermöglichend und dienstleistend tätig zu sein. Diese Aufgabe soll sicherstellen, dass erstmals in Deutschland eine große, generationenübergreifende Herausforderung zusätzlich zu Bundestagsbeschlüssen eine zweite Legitimationsebene erhält – nämlich durch die Möglichkeit aller Bürger*innen, sich am Prozess aktiv zu beteiligen und einen zivilgesellschaftlichen Einfluss auszuüben.

Diese Legitimation wird allerdings nur entstehen können, wenn das BASE bewusst und absichtsvoll staatliche Macht abgibt und in die eigenwilligen Hände einer volatilen Gruppe von Menschen aus der Zivilgesellschaft legt – und zwar so weit wie irgendwie rechtlich vertretbar. Dies entbindet das BASE nicht aus der behördlichen Kontrollfunktion – diese umfasst aber lediglich, die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des StandAG sicherzustellen.

Es ist beim BASE ein großes Engagement für die partizipative Öffentlichkeitsbeteiligung vorhanden, verbunden mit einer unverkennbaren Entwicklung zu einem mehr dienstleistenden Charakter:

- Die Auswertung der FKTG seitens des Forschungsjournal „Soziale Bewegungen“ attestierte den drei Veranstaltungen einen sukzessive zunehmenden „Power-with“- und „Power-to“-Charakter.

- Mit der neuen Vizepräsidentin wurde eine ausgewiesene Expertin für Partizipation ins Haus geholt.
- Das BASE war wesentlich beteiligt an der Entstehung und Einigung auf das Konzept zur Schließung der Beteiligungslücke, welches in Form von PFE und FE ambitionierte Beteiligungs-„Prototypen“ mit einer in hohem Maße selbstorganisierten Zivilgesellschaft enthält.
- Die Mitarbeiter*innen des BASE haben 70, nach allgemeinem Bekunden zum Teil sehr anstrengende Veranstaltungen des PFE auf dem Weg zum FE organisiert und betreut.
- Das BASE hat mit hohem personellem Aufwand das FE organisatorisch ermöglicht.
- Der gewählte Anteil des neuen PFE hat – wenn auch erst nach gewissen Kämpfen – für die Zukunft eine als angemessen wahrgenommene Aufwandsentschädigung zugesagt bekommen.
- Zudem wurde dieser Personengruppe eine erste, selbst inhaltlich gestaltete und moderierte Klausurtagung finanziert.
- In der neuen Ausgabe des Forschungsjournals „Soziale Bewegungen“ hat das BASE einen Fachartikel publiziert, in dem weiterführende Betrachtungen zu einer gelingenden Öffentlichkeitsbeteiligung angestellt werden.

Das BASE erlebt sich selber zwar noch im Prozess des notwendigen Kulturwandels, sieht die weiteren Herausforderungen an sich selbst aber eher im Detail als im Grundsätzlichen. Damit im Kontrast steht die aktuell überwiegende Wahrnehmung seitens der anderen Akteure, wodurch das BASE in einem besonderen Fokus steht und in Veranstaltungen immer wieder Gesprächsthema ist.

Die folgenden Darlegungen stellen keine faktischen Wahrheiten dar, sondern sie dokumentieren – wie zahlreiche Gespräche und Beobachtungen zeigen – Einschätzungen bezüglich der bisher aufgebauten Beteiligungskompetenzen sowie weit verbreitete Wahrnehmungen von Handlungs- sowie Kommunikationsmustern beim BASE:

- Bemängelt wird ein bislang noch deutlich zu geringes theoretisches Wissen bezüglich Beteiligung sowie deutlich zu geringe Methodenkompetenzen in der Mitarbeiterschaft; ebenso fehle es an moderner Ausstattung für digitale Beteiligungselemente.
- Allgemein wird das BASE aus Angst vor eigenen Fehlern als sich selbst beschränkend und zu wenig experimentierfreudig wahrgenommen.
- Insbesondere die Präsidialebene des BASE wird vielfach eher als kontrollierend, belehrend, verzögernd, erschwerend und begrenzend als fördernd, ermöglichend und wertschätzend erlebt. Als Beispiele werden die Sitzungen sowie der Umgang mit Beschlüssen des PFE genannt: Es werde Kooperation und die Übernahme von Mitverantwortung gefordert, aber im Gegenzug nicht angemessen (im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten) Macht abgegeben.
- Es existiert vielfach der Eindruck, dass sich beim BASE die Aufsicht und die Trägerschaft des Beteiligungsverfahrens gegenseitig behinderten und damit in einem Widerspruch zueinanderstehen.
- Die eigene Rollendefinition des BASE wird häufig als unklar und zum Teil widersprüchlich wahrgenommen.

- Zahlreichen Mitarbeiter*innen des BASE, insbesondere aus dem b-lab, wird eine „neue“ Haltung bescheinigt, die sich u. a. stark im Kommunikationsstil, aber auch im dienstleistungsorientierten Verhalten erweise. Jedoch würden diese mutmaßlich von „oben“ begrenzt und kämen nicht entsprechend zur Entfaltung.

Entsprechend ist der aktuelle Ruf des BASE, woraus im logischen nächsten Schritt hier und da beispielhaft gemutmaßt wird:

- Wenn es für Online-Teilnehmer*innen des FE keine Chat-Funktion gab, dann sei dies eine absichtliche Einschränkung gewesen, um Kommunikation der Teilnehmer*innen untereinander zu behindern – im Zweifel würden vom BASE technische Probleme vorgeschoben.
- Dass es im BASE eine hohe Fluktuation von Mitarbeiter*innen an wichtigen Positionen besonders im Bereich Beteiligung gegeben hat, dann sei dies ein Ausdruck von Bevormundung und schwierigen Arbeitsbedingungen.
- Bestimmte Leistungsvergaben, z. B. die Moderation bei der FE, würden absichtlich unnötig kompliziert gemacht – formale Gründe würden nur vorgeschoben.
- Wenn das BASE bei der Loccumer Tagung nur schwach und niedrigrangig vertreten war, dann sei dies eine absichtliche Brüskierung der anderen Akteure gewesen.

An dieser Stelle geht es nicht um die Frage von Wahrheiten, sondern von Wahrnehmungen und die Konsequenzen daraus: Da die Standortsuche nur erfolgreich sein und als erfolgreich wahrgenommen werden kann (was eine zentrale Voraussetzung für allgemeine Akzeptanz und Toleranz seitens der konkret Betroffenen ist), dann muss alles dafür getan werden, dass die Akteure kooperativ zusammenarbeiten und kontinuierlich ein stärkeres gegenseitiges Vertrauen entsteht.

In Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet dies, dass sich das BASE als gleichwertiger Partner mit besonderen Aufgaben gegenüber den zivilgesellschaftlich Aktiven versteht und entsprechend handelt. Die Standortauswahl benötigt zwei Legitimationsebenen, um erfolgreich zu sein: eine staatliche mit Gesetzen entsprechend unserer repräsentativen Demokratie – und eine zweite, die sich aus der partizipativen Demokratie in Form der Öffentlichkeitsbeteiligung als integralem Bestandteil des Auswahlverfahrens ableitet. Das BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung ist in diesem Sinne ein gleichwertiger Partner und agiert als Dienstleister, der die Voraussetzungen für selbstverantwortete Partizipationsprozesse schafft und das Nötige zum Erfolg beiträgt. Konkrete Beiträge dazu sind im Abschnitt „Beteiligung leicht, effektiv und attraktiv machen“ dargestellt.

4.1.8 Den zivilgesellschaftlichen Teil des PFE zum Bestandteil einer akteurs- und phasenübergreifenden Sicherheitsarchitektur entwickeln

Der sichere Schutz der Biosphäre vor radioaktiver Strahlung für eine Million Jahren ist das erklärte Ziel der Endlagerung. Diesem Zweck dient das Suchverfahren mit all seinen Bestandteilen. Logischerweise besteht damit auch die Anforderung größtmöglicher Sicherheit der Erkenntnisse und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen für jeden Schritt – z. B. das Ausscheiden bestimmter Regionen aus dem weiteren Suchverfahren. Zu dieser Sicherheit sollen laut Gesetz verschiedene Instrumente der Standortsuche beitragen: das lernende Verfahren mit dem Prinzip des Selbsthinterfragens, begleitende Forschung, das

Beteiligungsverfahren, die Möglichkeit von Rücksprüngen und die Aufsichtstätigkeit des BASE gegenüber der BGE.

Nicht ausdrücklich im Gesetz erwähnt wird der Beitrag der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Sicherheit. Dass die Öffentlichkeitsbeteiligung das Suchverfahren inhaltlich bereichert und robuster macht, steht jedoch außer Frage. Die Leitlinie der ESK zum Sicherheitsmanagement in Endlagerorganisationen vom 1.9.2021 betont ausdrücklich die Verantwortung aller Akteure für das Erreichen der bestmöglichen Sicherheit. In nahezu allen Veranstaltungen wird von zentralen Beteiligten des Verfahrens auf die Bedeutung der Zivilgesellschaft hingewiesen. Vor allem zeigt die Vergangenheit, dass ein Abprüfen gemäß Vorschriften keine Sicherheit ergibt; vielmehr haben immer wieder „Laienexpert*innen“ (die allerdings sehr wohl Fachleute in relevanten Bereichen sein können) durch ihre grundlegenden Fragen und Zweifel Fehler und Schwachpunkte in atomrechtlichen Verfahren aufgedeckt und so Fehlentwicklungen verhindert. Ein wesentliches Kennzeichen dieser Art von „Aufsicht“ ist, dass sie nicht formalen, gesetzlichen Zwängen unterliegt, sondern frei agieren kann. Ein besonders extremer Fall einer solchen Wirksamkeit war das Atommülllager Asse, wo nur durch hartnäckiges Fragen aus einer engagierten Öffentlichkeit die unverantwortliche Schließung des Bergwerks sprichwörtlich in letzter Minute verhindert wurde.

Eine bestmögliche Annäherung an Sicherheit erfordert also kompetente Stichprobenkontrollen und kritische Fragen in allen Phasen des Verfahrens auch aus der Zivilgesellschaft. Daran muss sich jede*r Interessierte aus der Bevölkerung beteiligen können. Nur so

1. kann die notwendige zweite, unmittelbar-demokratische Legitimationsebene (ergänzend zur repräsentativ-demokratischen Parlamentsebene) entstehen,
2. können die Potenziale von Laien wie Fachleuten zahlreicher Richtungen aus der Bevölkerung genutzt werden,
3. ist eine über alle Phasen reichende gemeinwohlorientierte Sichtweise aus der Bevölkerung gewährleistet,
4. können bereits jetzt wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, die in der Arbeit der Regionalkonferenzen zu nutzen sind.

Die unerwartet große Bedeutung von Phase 1 Schritt 2 – eigentlich eine Hypothek im Verfahren – ist in dieser Hinsicht ein potenzieller Glücksfall: Es geht nicht mehr um eine eher kurzfristige Überbrückung einer Beteiligungslücke bis zur Etablierung der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen, sondern um die Begleitung einer wichtigen Phase von hoher Relevanz für Fragen der Sicherheit. Laufend generiert die BGE Erkenntnisse von hoher Sicherheitsrelevanz, die es zu überprüfen gilt. Damit bietet diese Phase die Chance, diese – wie oben dargestellt – fehlende zivilgesellschaftliche, sicherheitsorientierte Begleitung aufzubauen, zu etablieren und wirken zu lassen.

Es ist naheliegend, die Gruppe der gewählten Mitglieder des PFE als Kristallisationspunkt eines solchen zivilgesellschaftlichen Verbundes ins Auge zu fassen: Faktisch nehmen diese PFE-Mitglieder die Aufgabe der Begleitung der BGE-Arbeit bereits ansatzweise wahr, wie sich im FE gezeigt hat. Außerdem verfügt sie über die notwendigen Kontakte zu den staatlichen Akteuren, eine Zusammenarbeit ist zumindest im Entstehen. Diese mit dem PFE entstandene zivilgesellschaftliche Gruppe könnte also den Kern eines entsprechenden losen

Verbundes von Engagierten bilden, das sich mit sicherheitsrelevanten Fragen der Standortsuche befasst.

Die Tätigkeit dieser Gruppe ist aus zwei Gründen von vornherein phasenübergreifend zu denken: damit Erfahrungen und Kompetenzen weitergetragen und die Arbeitsqualität der Regionalkonferenzen bereichert werden können.

Um die Arbeit für die zivilgesellschaftlichen, aber auch alle anderen Akteure leistbar zu halten, ist auf eine rollengemäße Begrenzung der Aufgaben und angesichts der bislang gemachten Erfahrungen vor allem eine Selbstbeschränkung zu achten. Außerdem ist eine Vergrößerung der Gruppe der „Laienexpert*innen“ nötig, um Arbeit auf viele Schultern verteilen zu können.

Dem NBG kommen dabei gemäß seiner Rolle zwei Aufgaben zu:

- Es nimmt bei Bedarf eine vermittelnde Stellung ein zwischen der Gruppe der „Laienexpert*innen“ und dem BASE als Träger dieses Bestandteils von Beteiligung. Als Konfliktgründe vorstellbar sind Differenzen bezüglich der Mittelbereitstellung (für unabhängige wissenschaftliche Unterstützung, Sachmittel, Aufwandsentschädigungen), aber auch von personellen Dienstleistungen, etwa für Veranstaltungen. Erfahrungsgemäß wird immer wieder die Fragen der Verhältnismäßigkeit aufkommen: Was ist sinnvoll und leistbar? Das BASE kann hier schnell in die undankbare Rolle einer Institution geraten, der – auch unberechtigterweise – willkürliches und behinderndes Verhalten unterstellt wird. In solchen Fällen ist das NBG in seiner gesetzlich definierten Rolle als Vermittler gefragt.
- Das NBG kann von der Gruppe der „Laienexpert*innen“ angerufen werden, wenn diese sich inhaltlich ausgebremst sieht, etwa durch mangelnde Transparenz, Verzögerungen oder verweigerte Akten: Dann kann das NBG vermitteln, im Einzelfall auch stellvertretend sein Recht auf Akteneinsicht wahrnehmen.

Die hier beschriebene Form der offenen, sich selbst organisierenden Gruppe der „Laienexpert*innen“ zur Erhöhung der Sicherheit im Verfahren wird bei den Akteuren, insbesondere dem BASE, vermutlich auf Skepsis und viele Fragen stoßen, denn im Gedächtnis und im aktuellen Erleben herrschen vor allem problematische Beispiele vor:

- Geradezu traumatische Züge haben für zahlreiche Beteiligte die z. T. persönlichen Erlebnisse mit der (ersten) Asse-2-Begleitgruppe: Diese, mit erheblichen finanziellen Mitteln, wissenschaftlicher Unterstützung und einem dienstleistenden Sekretariat ausgestattete, Institution scheiterte nach vielversprechendem Start ab 2008 an sich selbst. Die Gruppe war nicht zur Bewältigung ihrer Konflikte fähig, es dominierten – auch persönliche und z. T. öffentliche –, Anschuldigungen, Kämpfe um Protokolle und nicht endende wollende Sitzungen. Als keine Perspektive mehr zu erkennen war, zahlreiche Aktive sich wegen sogar gesundheitlicher Reaktionen zurückzogen, musste sie 2017 letztlich aufgelöst und in veränderter Struktur neu konstituiert werden. Auch für die anderen beteiligten Institutionen – BfS als Vorläufer des BASE sowie das BMU – stellte der Asse-2-Begleitprozess eine große psychisch, physische und zeitliche Belastung ohne Effektivität dar. (Allerdings ist anzumerken, dass die Arbeit der Asse-2-Begleitgruppe ganz wesentlich durch einen kaum offen benannten internen Konflikt gelähmt wurde: Während ein eher gemeinwohlorientierter Teil der Gruppe vor allem die Rückholung des Atommülls vorantreiben wollte, ging es

Mitgliedern, die eher nahe an der Asse wohnten, recht bald vor allem um die Verhinderung eines Zwischenlagers in der eigenen Wohnumgebung.)

- Auch die bisherige Zusammenarbeit des PFE insgesamt wie auch dessen zivilgesellschaftlichen Teils ist, nach eigenem Bekunden auf der FE, noch kein Positivbeispiel einer effektiven und effizienten, Freude machenden Arbeit.

Bei aller Skepsis: Eine sicherheitsbezogene Begleitung der Standortsuche durch eine offene zivilgesellschaftliche Gruppe erscheint im Sinne der notwendigen zweiten unmittelbar-demokratischen Legitimationsebene alternativlos. Zudem wird es Gruppen mit weitgehenden Rechten und garantierter Ausstattung, die u. a. Sicherheitsfragen im Fokus haben und gemäß Stand AG vom BASE zu tragen sind, spätestens mit den Regionalkonferenzen und dem Rat der Regionen geben. Also ist es umso hilfreicher, bereits in einer ähnlichen Konstellation Erfahrungen zu sammeln und im günstigen Fall eine in Teilen beispielgebende Kultur zu entwickeln.

4.1.9 Eine gemeinsame Plattform für übergeordnete Prozessfragen etablieren

Es ist eine äußerst schwierige Aufgabe, ein Gesetz zu erarbeiten, welches einen höchst komplexen Prozess von mehr als 14 Jahren regeln soll. Deshalb ist es durchaus möglich, dass das Gesetz zwischenzeitlich geändert werden muss. Demgemäß enthält das StandAG auch Regelungen für mögliche Gesetzesänderungen, etwa ein Empfehlungsrecht des NBG an den Bundestag. Allerdings ist allen Beteiligten bewusst, dass jeder Wunsch einer Gesetzesänderung eine heikle Angelegenheit wäre: Es bestünde die Gefahr, dass der breite Konsens, mit dem das Gesetz verabschiedet wurde, verloren ginge. So könnte die Diskussion um eine kleine Änderung zum Anlass genommen werden, weitere Begehrlichkeiten zu äußern, die im schlimmsten Fall den ganzen laufenden Prozess ad absurdum führen würden.

Erfreulicherweise sieht bislang keiner der Akteure die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung, was für die Qualität des StandAG spricht.

Allerdings haben sich im Laufe der Praxis der ersten fünf Jahre der Standortsuche – was bei aller Sorgfalt im Gesetzestext bezüglich Verfahren sowie Aufgaben und Rollen der Akteure zu erwarten war – Fragen, Unklarheiten und Dysfunktionalitäten im Beteiligungsverfahren ergeben. Diese haben zum Teil zu Konflikten geführt, deren Auflösung für das weitere Verfahren und die Akteure von hoher Wichtigkeit sind.

Folgende Beispiele für schwelende Differenzen seien genannt, bei denen eine offene Auseinandersetzung und letztlich eine das Thema beendende Klärung – einschließlich der Option „we agree to disagree“ (wir stimmen darin überein, nicht übereinzustimmen) – dringend geboten erscheinen:

- Die unerwartet großen Teilgebiete mit all ihren Konsequenzen für und Auseinandersetzungen um den Zeitplan, die Frage der laufenden Qualitätssicherung oder die Rahmenbedingungen für die Gestaltung der Beteiligung in der „Beteiligungslücke“ beinhaltet wesentliche und schwierige Fragen.
- Um die Rollendefinition und -wahrnehmung des NBG gibt es erhebliche Differenzen: Sollte es vor allem als Vermittler auftreten oder eher als Kontrolleur? In welchem

Umfang sind in der Kontrolleursfunktion Akteneinsichten sinnvoll und für staatliche Akteure leistbar?

- Für manche Beteiligte steht aktuell in Frage, ob und ggf. wie sich die Aufsichtsfunktion und die Trägerschaft für die Beteiligung unter einem Dach vertragen können – oder ob die Beteiligung im Zusammenhang mit generell gestiegenen Anforderungen an die Legitimität staatlichen Handelns besser übergeordnet, etwa beim Bundeskanzleramt, anzusiedeln sein sollte. Diese Frage stellt sich für alle Großprojekte des Bundes, unabhängig vom konkreten Einzelfall des Standortauswahlverfahrens.

Es ist deutlich geworden, dass manche Fragen nur gemeinsam von den vier Akteuren gelöst werden können. Das BASE ist zwar als Aufsichtsbehörde und Garant für die Einhaltung des gesetzlich definierten Verfahrens zuständig. Jedoch gibt es zur Interpretation von Gesetzen in allen Lebensbereichen regelmäßig unterschiedliche Rechtsauffassungen und auch sich widersprechende Gutachten, so dass letzte Rechtssicherheit nur durch gerichtliche Klärungen zu erreichen sind bzw. wären. Deshalb ist ein im Dialog erreichtes Einvernehmen zwischen den Beteiligten immer die bessere und für den Arbeitsprozess pragmatischere Lösung. Im Falle der Standortsuche entspricht dies auch den starken, weitgehend unabhängigen Stellungen der Akteure. Sie verlangt – auf der Grundlage einer Rollenklarheit – eine kooperative Arbeitsweise mit Lösungssuchen auf „Augenhöhe“, was auch die beste Voraussetzung für das Entstehen und Pflegen von Vertrauen darstellt. Zudem sind einvernehmliche, zumindest für alle Beteiligten akzeptable Regelungen in Streitfragen ein Beitrag dazu, mögliche Rufe nach Gesetzesänderungen zu vermeiden.

Die Akteure sollten in diesem Sinne eine gemeinsame, bei Bedarf zusammenkommende Plattform schaffen, wo sie sich auf Leitungsebene bezüglich übergeordneter Prozessfragen verständigen, deren Beantwortung sich nicht zweifelsfrei aus dem Gesetz ergibt. Von elementarer Bedeutung ist die Bereitschaft und Fähigkeit, hinter verschlossenen Türen um die wirklich großen Fragen bei Bedarf offen und ergebnisorientiert zu streiten.

Die Leitung sollte das BMUV innehaben, denn dieses trägt die politische Verantwortung für die Umsetzung des Standortauswahlgesetzes, und sollte für die Akteure stärker als „Intendant des Verfahrens“ in Erscheinung treten. Eine Strategie, sich aus dem Verfahren herauszuhalten, um politischen Ärger zu vermeiden, schadet auf Dauer dem Verfahren. Der vom NBG angeregte „Runde Tisch“, an dem unbedingt der gewählte Teil des PFE zu beteiligen wäre, könnte zu einer solchen Plattform entwickelt werden.

4.2 Praktische Empfehlungen für die Gestaltung von Veranstaltungen und weitere Beteiligungselemente

Resultierend aus PFE 27. April 2022

- Online-Teilnehmer*innen sollten frühzeitig in den Veranstaltungsraum eingelassen werden, um Irritationen bezüglich der Technik zu vermeiden.
- Es sollten Formate zur Verfügung gestellt werden, mit Hilfe derer neu am Verfahren interessierte Menschen einen leichten Zugang erhalten. Jeder Veranstaltung sollte eine kurze Einführung für noch Unkundige vorgeschaltet sein.

- In den Veranstaltungen sollte jegliches Insider-Verhalten vermieden oder bei Bedarf durch entsprechende Moderation aufgelöst werden. Notwendig ist eine kurze Darstellung der jeweiligen Vorgeschichte und des Rahmens sowie eine Vorstellung der Akteure mit ihren Funktionen.
- Teilnehmer*innen sollten die Möglichkeit erhalten, Kern-Diskussionspunkte einordnen und verstehen zu können. Das ist einerseits Aufgabe der Moderation, vorstellbar wären aber auch z. B. kurze Interview-Sequenzen mit unbeteiligten, externen Beobachtern, etwa Fachjournalist*innen.
- Um eindeutige und verbindliche Ergebnisse zu generieren, auf die im weiteren Prozess aufgebaut werden kann, sollten bei wichtigen Beschlüssen simultan Wort-für-Wort-Protokolle erstellt werden; dabei ist es eine Frage der Kooperationskultur, Wortklaubereien zu vermeiden.
- Es sollte, um eine gute Öffentlichkeitswirkung zu erzielen, eine gute Betreuung von Medienvertreter*innen angeboten werden, ergänzt um eigene Medienverlautbarungen.

Resultierend aus FE 20./21. Mai 2022

Folgende Empfehlungen für Hybrid-Veranstaltungen lassen sich aus den Beobachtungen des FE ableiten:

Grundsätzlich gilt, dass nur so viel Software und Funktionen wie nötig eingesetzt werden und diese so einfach wie möglich gestaltet werden sollten. Weniger ist mehr!

- Bereits eingesetzte Tools sollten möglichst langfristig über den Suchprozess beibehalten werden, so dass bei wiederholten Teilnahmen eine Gewöhnung stattfinden kann.
- Es sollten möglichst wenig verschiedene Tools gleichzeitig zum Einsatz kommen. Einerseits können ansonsten technisch weniger versierte Teilnehmer*innen überfordert werden, andererseits strengt ein ständiges Hin- und Herspringen zwischen den verschiedenen Anzeigen sehr an und lenkt von Inhalten ab.
- Es sollte jederzeit erkennbar sein, wer gerade spricht. Werden die Redner*innen während der Veranstaltung gefilmt, sollten die Namen eingeblendet oder gut lesbare Namensschilder im Bild gezeigt werden.
- In den Meetings sollte der Chat freigegeben sein. Dies sind Teilnehmer*innen standardmäßig gewohnt und erleben eine Sperrung als unkommunikativ und bevormundend. Sicherlich ist dieser Chat nicht geeignet für die Dokumentation tiefergehender Diskussionen, diese sollten auf einer anderen Ebene, z. B. elektronische Pinnwand, zusätzlich geführt werden. Wichtige inhaltliche Beiträge, die ggf. im Meeting-Chat veröffentlicht würden, wären im Nachgang von Moderator*innen auf die andere Diskussionsebene (Pinnwand) zu übertragen.
- Es sollte ein „Plauder-Meeting-Raum“ eingerichtet werden, wo sich Teilnehmende frei zum Austausch treffen können. Das dient als Ersatz für die üblicherweise sehr geschätzten Pausengespräche in Präsenz-Veranstaltungen.

- Von sehr wichtigen technischen Abläufen – wie z. B. das Auffinden und die Nutzung der Abstimmungs-App – sollten kurze Erklärfilme erstellt und vor wie auch während der Veranstaltung zur Verfügung gestellt werden.
- Bei umfangreichen Veranstaltungen mit hohen technischen Anforderungen sollte der Teilnehmerschaft möglichst einige Tage vor der Veranstaltung ein Testzugang ermöglicht werden. So könnte sich jeder mit den verschiedenen Tools und deren technischer Nutzung vertraut machen. Ggf. auftretende Fragen und Schwierigkeiten könnten vorab mit einer versierten Ansprechperson geklärt werden.
- Ein zur Verfügung gestelltes Abkürzungsverzeichnis kann gerade Neuinteressierten die Verständlichkeit der Redebeiträge erleichtern.

5 Mögliche Themen für weitere Untersuchungen

Die Beteiligung am ersten Forum Endlagersuche aus der breiten Bevölkerung war noch gering, so die allgemeine Bewertung. Entsprechend sagte ein Mitglied des PFE: „Riesenaufwand und keiner kommt!“ Um künftig im Schritt 2 der Phase 1 mehr Menschen aus der „breiten Öffentlichkeit“ zu erreichen, erscheinen zielguppenspezifische Ansprachen und Einladungen sinnvoll. Dazu wäre es sinnvoll, wenn das NBG oder ein anderer Akteur eine Untersuchung in Auftrag gäbe, mit dem dafür gute Voraussetzungen geschaffen würden. Es sollte also auf gruppendifferenzierte Weise etwa die folgenden Fragen beleuchtet werden:

- Wie sind die Interessenlagen bezüglich Atommülllagerung?
- Welche Kenntnisstände bezüglich des Such- und Beteiligungsprozesses existieren?
- Welche Einschätzungen / Fehleinschätzungen bezüglich der Endlagerung und den Beteiligungsmöglichkeiten gibt es?
- Wie müssen Beteiligungsangebote gestaltet sein, um auf Teilnahmeinteresse zu stoßen bzw. Teilnahme zu ermöglichen oder zu erleichtern?
- Wie groß ist die generelle Beteiligungsbereitschaft?
- Welche gruppenspezifischen Kommunikationswege gibt es, um Menschen aus der breiten Öffentlichkeit zu erreichen?

Insbesondere auf der Loccumer Atommüll-Lager-Tagung am 24.-26. Juni 2022 wurde die Bedeutung einer konsistenten, phasen- und akteursübergreifenden Struktur deutlich, die sich kontinuierlich mit Sicherheitsfragen bezüglich der Arbeitsfortschritte der BGE beschäftigt. Es erscheint notwendig, sehr zeitnah eine solche zu konzipieren, öffentlich zu diskutieren und umzusetzen. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Frage, wie die Beteiligung einer zivilgesellschaftlichen Gruppe sowie das Zusammenspiel zwischen dieser und der Abteilung Aufsicht des BASE gestaltet werden sollte.

Damit zivilgesellschaftliche Vertreter*innen als „Laienexpert*innen“ kompetent sicherheitsrelevante Fragestellungen erkennen und diese formulieren können, ist eine Befähigung notwendig. Es sollte in Rückkoppelung mit den zivilgesellschaftlichen Mitgliedern des PFE ein detailliertes Konzept erarbeitet werden, auf welche Art diese Befähigung geschehen sollte.

Sowohl die Asse-2-Begleitgruppe als auch die bisherigen Arbeit der PFE zeugen von den Schwierigkeiten einer den Mitwirkenden persönlich Freude bereitenden, effektiven und effizienten Arbeit einer sich selbst organisierenden Begleitgruppe in einem so komplexen und gesellschaftlich aufgeladenen Prozess wie der Standortauswahl. Das NBG sollte eine Recherche durchführen lassen,

- ob und wo es – im Sinne einer politische Legitimität verleihenden – erfolgreiche Begleitprozesse gab und welche Gelingensbedingungen definiert werden können
- wie die Ergebnisse für einen / von einem auf Sicherheitsfragen fokussierten, offenen Verbund von Interessierten aus der Zivilgesellschaft im Standortsuchverfahren genutzt werden sollten.

Bereits jetzt, nach nur fünf Jahren Suchprozess, existiert eine unüberschaubare Fülle von Dokumentationsmaterial, und diese wächst kontinuierlich weiter an. Während Schriftstücke

jeglicher Art archivierbar und im günstigen Falle auch wiederauffindbar sind, gehen immer häufiger einmal in Diskursen gemeinsam gewonnene Erkenntnisse aus dem „kollektiven Bewusstsein“ verloren. Es sollte untersucht werden, ob und wie solchen Vergessensprozessen zumindest teilweise entgegengewirkt werden kann, einschließlich der Frage, welche Rolle dabei die noch ausstehende Rechtsverordnung zur Dokumentation spielen könnte und sollte.

Das BASE wacht rollengemäß darüber, wie die BGE die gesetzliche Verpflichtung zum Selbsthinterfragen und Lernen erfüllt. Wer aber überwacht auf welche Weise das Selbsthinterfragen und das Lernen beim BASE? Überzeugende Antworten auf diese Frage sind für die Akzeptabilität des Auswahlverfahrens notwendig. Deshalb sollte diese Frage untersucht und ggf. um Vorschläge ergänzt werden.

Das NBG sollte sich entsprechend seiner Aufgabe, Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen, mit der Frage auseinandersetzen, inwieweit die Festlegung des Standorts Schacht Konrad sowie die von ERAM/Morsleben und die Gestaltung des Rückholprozesses an der Asse die Glaubwürdigkeit der Endlagersuche beeinträchtigen könnten und was daraus folgt.

Es hat sich etabliert, in Organisationen unterschiedlichster Art darstellende und bildende Kunst in schwierigen Prozessen einzusetzen, um jenseits der rein kognitiven Ebene gemeinsame positive Zielbilder zur Motivationsstärkung zu erzeugen, Stimmungen zu verändern, Denkmuster in Frage zu stellen, schwierige Diskussionen zu erleichtern, Teambildung zu fördern usw. Dies könnte auch im Prozess der Standortsuche sinnvoll sein. In einem ersten Schritt sollten begründete Vorschläge für eine Erprobung dieser Methode erarbeitet und ausprobiert werden.

Bereits in der Endlagerkommission wurde intensiv die Frage diskutiert, ob nicht eine gesellschaftlich-politische Aufarbeitung der jahrzehntelangen Konflikte um die Atomenergie für ein erfolgreiches Standortauswahlverfahren nötig sei. Größere Aktivitäten folgten jedoch nicht. Die aktuellen Konfliktlinien deuten darauf hin, dass die Vergangenheit nach wie vor im Raum schwebt und teilweise eine konstruktive Zusammenarbeit behindert. Das NBG sollte auf geeignete Weise an das Thema aus der Endlagerkommission anknüpfen und nach Lösungen suchen.

Es werden sukzessive umfangreiche Evaluationsergebnisse zu zahlreichen, sehr unterschiedlichen Gegenständen des Auswahlverfahrens produziert. Es scheint jedoch keine systematische Gesamtbeobachtung zu existieren, inwieweit die Akteure diese Ergebnisse und Empfehlungen wahrnehmen und ggf. umsetzen. Das NBG sollte im Interesse des lernenden Verfahrens und damit der Glaubwürdigkeit des Verfahrens dieses Thema aufgreifen und ggf. Aktivitäten auszulösen versuchen.

I Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
BASE	Bundesamt für die Sicherheit der Nuklearen Entsorgung
BGE	Bundesgesellschaft für Endlagerung
b-lab	Beteiligungs-Lab
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
bzw.	beziehungsweise
etc.	et cetera
ESK	Entsorgungskommission
FE	Forum Endlagersuche
FKTG	Fachkonferenzen Teilgebiete
ggf.	gegebenenfalls
i. A.	im Auftrag
Jg.	Jahrgang
Kap.	Kapitel
NBG	Nationales Begleitgremium
PFE	Planungsteam Forum Endlagersuche
StandAG	Standortauswahlgesetz
u. a.	unter anderem
u. U.	unter Umständen
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

II Literaturverzeichnis

Akteursgemeinschaft aus AGV, jungen Bürger*innen, BGE, BASE, NBG (03.11.2021): „Gemeinsames Beteiligungskonzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase 1, Schritt 2 des Standortauswahlverfahrens“

BASE (28.02.2022): „Aufsicht im Standortauswahlverfahren für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle“

BASE (Februar 2022): „Einordnung des Abschlussberichts „Externe Evaluation Fachkonferenz Teilgebiete“

BASE (05.08.2021): „Diskussionsgrundlage für ein Beteiligungskonzept für das Standortauswahlverfahren Wie gestalten wir die Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritt 2 von Phase 1 des Standortauswahlverfahrens?“

BASE (12.08.2022): „Beschlüsse des 1. Forums Endlagersuche – Berücksichtigung und Erläuterung des BASE“

BASE (August 2022): „Dokumentation 1. Forum Endlagersuche 20.-21.Mai 2022 Halle 45 in Mainz und online (hybrid)“

BfE (08.05.2018): „Kurzfassung des Rechtsgutachtens von Prof. Dr. Hans-Joachim Koch und RAin Dr. Michéle John: Aufgaben, Zuständigkeiten und Befugnisse des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) bezüglich bestehender Endlagerprojekte und für die Suche und Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes für hochradioaktive Abfälle“

BGE (28.09.2020): „Zwischenbericht Teilgebiete gemäß § 13 StandAG“

Bundesrepublik Deutschland (05.05.2017): „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG)“

Deutscher Bundestag (07.03.2017): „Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze“, Drucksache 18/11398

Deutscher Bundestag (11.05.2022): „Öffentliche Anhörungen - Öffentliches Fachgespräch mit den Gremien zur Endlagersuche“

GGSC Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB i. A. der BGE (18.04.2018): „Zum Verhältnis zwischen BGE und BfE im Standortauswahlverfahren – Rechtsgutachten“

GGSC Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB i. A. der BGE (18.12.2019): „Standortauswahl: Zur Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien, Teil 1“

nexus Institut für Kooperationsmanagement und interdisziplinäre Forschung GmbH i. A. des BASE (November 2021): „Externe Evaluation der Fachkonferenz Teilgebiete“

Schwarz/ Themann/ Brunnengräber (2021): „Räume erobern, öffnen und verteidigen - Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete“, in Forschungsjournal Soziale Bewegungen 34. Jg. Heft 4 I 2021

Schwarz/ Themann/ Brunnengräber (2021): „Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager?“, in Forschungsjournal Soziale Bewegungen 34. Jg. Heft 3 I 2021

SPD/ BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN/ FDP (2021): „Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit – Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN und FDP“

Themann/ Schwarz/ Di Nucci/ Brunnengräber (2021): „Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager“, in Forschungsjournal Soziale Bewegungen 34. Jg. Heft 3 I 2021

Weißpflug/ Kübler/ Ahlswede/ Stelljes/ Nanz (2022): „Experimente erwünscht: Öffentlichkeitsbeteiligung und staatliche Verantwortung bei der Endlagersuche in Deutschland“ in Forschungsjournal Soziale Bewegungen 35. Jg. Heft 2 I 2022

Kurze Zusammenfassung

des Gutachtens zur Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritt 2 der Phase 1 des Standortauswahlverfahrens und deren Zusammenhang mit den aktuellen Herausforderungen des Gesamtprozesses

Michael Fuder in Zusammenarbeit mit Sabine Neef

im Auftrag des Nationalen Begleitgremiums

Braunschweig, September 2022

Die Grundlage dieses Gutachtens bilden die Beobachtung von Veranstaltungen, selbst durchgeführte Interviews sowie zahlreiche Gespräche und das Studium diverser Dokumente. Aus den daraus gewonnenen Erkenntnissen wurden neun aktuelle strategische Herausforderungen an das Standortauswahlverfahren abgeleitet (siehe Grafik auf Seite 3). Diese sind mit Empfehlungen und Vorschlägen an die Akteure des Standortauswahlverfahrens versehen: das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE), das Nationale Begleitgremium (NBG), das Planungsteam Forum Endlagerung (PFE), den Partizipationsbeauftragten sowie das Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (BMUV). Ergänzend werden operativ-praktische Vorschläge für Veranstaltungen aufgelistet. Gegenüber dem Nationalen Begleitgremium als Auftraggeber werden zudem weitere sinnvolle Untersuchungen benannt. Alle Herausforderungen beinhalten unter anderem eine Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritt 2 der Phase 1.

Eine historische Betrachtung zeigt: Mit dem StandAG und der Erfahrung von fünf Jahren Umsetzung hat eine Zeitenwende stattgefunden. Zwischen Staat und Teilen der Gesellschaft besteht bezüglich des Atomthemas nicht mehr Gegnerschaft, sondern im Bemühen um eine sichere Lagerung des Atommülls herrscht der Wille zur Zusammenarbeit. Das Bewusstsein dafür sollte die Motivation für den Prozess stärken und zudem erleichtern, dass breite gesellschaftliche Akzeptanz für das Ergebnis entstehen kann. Eng damit verknüpft ist die Aufgabe, die Standortsuche als gemeinsame nationale Aufgabe zu betrachten und die Grundprinzipien des Standortauswahlverfahrens ins öffentliche Bewusstsein zu bringen. Alle politischen Ebenen bis zur Kommunalpolitik, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure sind bei diesen Aufgaben gefragt.

Es gibt zahlreiche verfahrensimmanente wie auch (global-)politische Gründe, die Standortsuche so zügig voranzutreiben, wie es im Interesse der langfristigen Sicherheit geboten und vertretbar erscheint. Dazu gehört, sich im gesamten Verfahren auf das Wesentliche und Notwendige zu beschränken: An manchen Stellen ist weniger mehr. Je länger sich der Prozess hinzieht, desto länger dauert die unbefriedigende Zwischenlagerung der atomaren Abfälle mit den damit verbundenen zahlreichen Sicherheitsrisiken. Aber auch das Verfahren nimmt mit zunehmender Dauer Schaden, indem es zerfasern und die beteiligten Menschen überfordern kann. Alle Beteiligten sind deshalb aufgerufen, das Thema Zeit stärker als Kriterium in die Prozessgestaltung einzubeziehen.

Während des aktuellen Schrittes 2 von Phase 1 generiert die BGE laufend Erkenntnisse, die darauf schließen lassen, welche Teilgebiete sie voraussichtlich als ungeeignet ansehen wird. Es droht der falsche Eindruck in der Öffentlichkeit zu entstehen, dass diese

Zwischenergebnisse bereits Ausschlusswirkung für bestimmte Regionen entfalten würden. Dem müssen alle Akteure, insbesondere die BGE, deutlich und kontinuierlich entgegentreten. Denn erst am Ende der Phase 1 wird die BGE dem BASE Vorschläge über die weiter zu untersuchenden Standorte vorlegen, welche das BASE rollengemäß einer Gesamtprüfung der Phase 1 unterzieht. Und erst mit einer Gesetzgebung durch den Bundestag, beruhend auf einer Empfehlung des BASE, werden die weiter zu untersuchenden Standorte letztlich feststehen. Trotz und wegen dieses durch das StandAG festgelegten Verfahrens sind vor allem BGE und BASE gefordert, Wege zu finden, um durch enge Begleitung der BGE-Arbeit und intensive Kommunikation Rücksprünge innerhalb der aktuellen Phase der Standortsuche zu verhindern.

Die Festlegung des Endlagerstandortes kann seine demokratische Legitimierung nicht ausschließlich aus dem staatlichen parlamentarischen und administrativen Prozess beziehen. Deshalb misst das StandAG der Öffentlichkeitsbeteiligung eine so große Bedeutung bei. Die ergänzende gesellschaftliche Legitimierung erfordert die Möglichkeit für alle, die dazu bereit sind, sich aktiv und kritisch mit dem Suchverfahren zu beschäftigen und dieses mitzugestalten. Dazu muss die Beteiligung allerdings insgesamt deutlich einfacher, effektiver und attraktiver gestaltet werden.

Aktuell steht das BASE in der Wahrnehmung seiner Rollen als Aufsichtsbehörde und gleichzeitig Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im kritischen Fokus zahlreicher Beteiligter. Diese Doppelfunktion wird bislang von manchen Beteiligten sogar als kaum vereinbar wahrgenommen. Es herrscht vielfach die Wahrnehmung, das BASE agiere als Aufsicht zu intransparent und als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung in der PFE eher restriktiv als ermöglichend und unterstützend. Im Interesse einer vertrauensvollen, zielgerichteten Zusammenarbeit aller Akteure besteht die große Herausforderung, das BASE zu einem in seinen gesetzlichen Aufgaben akzeptierten „gleichwertigen Akteur mit besonderen Aufgaben“ zu entwickeln.

Das Kernziel des Standortauswahlverfahrens ist die sichere Lagerung des deutschen Atommülls für eine Million Jahre. Um die größtmögliche Sicherheit zu erreichen, ist die Mitwirkung aller Akteure notwendig. Dazu gehört auch die Beteiligung seitens kompetenter „Laienexpert*innen“. Dafür ist ein loser Verbund engagierter Menschen aufzubauen, die über längere Zeit die Arbeit der staatlichen Akteure kritisch-konstruktiv unter Sicherheitsaspekten begleiten. Als Kristallisationskern für einen solchen Verbund bietet sich der bereits bestehende zivilgesellschaftliche Teil des PFE an. Als Motoren dieses Aufbauprozesses sind engagierte Menschen aus der Zivilgesellschaft im Zusammenwirken mit dem BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung gefragt.

Es existieren aktuell mehrere Differenzen zwischen den Akteuren um die Interpretation und praktische Umsetzung des StandAG, wozu es in einem solch komplexen Verfahren natürlicherweise immer wieder kommen wird. Es scheint eine gemeinsame Plattform für die Klärung übergeordneter Prozessfragen unter der Regie des BMUV notwendig zu sein.

Das Erreichte bewusst machen und die ganze Beteiligung würdigen	Standortsuche zügig vorantreiben	Den Eindruck von Vorfestlegungen vermeiden
Die Standortsuche als nationale Aufgabe bewusst machen, dies in die Handlungsebene übersetzen und überzeugend kommunizieren	Aktive Beteiligung einfach, effektiv und attraktiv machen!	Den zivilgesell-schaftlichen Teil des PFE zum Bestandteil einer akteurs- und phasenübergreifenden Sicherheitsarchitektur entwickeln
Eine gemeinsame Plattform für übergeordnete Prozessfragen etablieren	Aufs Wesentliche konzentrieren: Weniger ist mehr!	Das BASE zu einem gleichwertigen „Akteur mit besonderen Aufgaben“ entwickeln

Grafik: Strategische Herausforderungen für den weiteren Beteiligungsprozess

Brief summary

of the expert opinion on the further development of public participation in step 2 of phase 1 of the site selection process and its connection with the current challenges of the overall process

Michael Fuder in collaboration with Sabine Neef

commissioned by the National Monitoring Committee

Braunschweig, September 2022

This report is based on the observation of events, self-conducted interviews as well as numerous discussions and the study of various documents. From the knowledge gained from this, nine current strategic challenges to the site selection process were derived (see figure on page 3). These are accompanied by recommendations and suggestions to the actors involved in the repository site selection process: the Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Management (Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung, BASE), the Federal Company for Radioactive Waste Disposal (Bundesgesellschaft für Endlagerung, BGE), the National Citizens' Oversight Committee (Nationales Begleitgremium, NBG), the Planning Team Forum For Final Disposal (Planungsteam Forum Endlagerung, PFE), the Participation Commissioner and the Federal Ministry for the Environment and Consumer Protection (Bundesministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, BMUV). Also, operational-practical proposals for conducting events are listed. Moreover, additional useful studies are named to the National Monitoring Committee as the client of this report. A further development of public participation in step 2 of phase 1 is part of the answer to all the identified challenges.

A historical view shows: The adoption of the Standortauswahlgesetz, StandAG, in 2017 and five years of experience of its implementation have led to a turning point. The previous antagonism between the state and groups of society who are critical about nuclear power has turned into willingness to cooperate in the joint efforts to ensure the safe storage of nuclear waste. Awareness of this fundamental change should strengthen the motivation of the involved parties to advance the process and also facilitate a broad social acceptance of the result. Closely linked to this is the task of considering the repository search as a joint national task and of increasing public awareness of the basic principles of the site selection process. Actors on all political levels, including local politics, but also civil society actors are required to contribute to this task.

There are numerous procedural as well as (global) political reasons to advance the search for a location as quickly as it seems necessary and justifiable in the interest of long-term security. This includes limiting oneself to what is essential and necessary throughout the entire process: in some places, less is more. The more the process is delayed, the longer the unsatisfactory interim storage of nuclear waste will last, with the numerous security risks associated with it. But the process also suffers damage with increasing duration, as it can scatter and overwhelm the people involved. All participants are therefore called upon to take the factor time more into account as a criterion in the process design.

During the current step 2 of phase 1, the BGE continuously generates findings that suggest which sub-areas it is likely to classify as unsuitable. There is a risk of giving the public the false impression that these interim results would already exclude certain regions. All actors, in particular the BGE, must object to this impression clearly and continuously. Only at the end of phase 1 will the BGE submit proposals to the BASE about the sites to be further investigated, which BASE will, according to its role, subject to an overall phase 1 examination. And only with legislation by the Bundestag, based on a recommendation of BASE, will the locations to be further investigated ultimately be determined. Despite and because of these procedures defined by the StandAG, BGE and BASE in particular are required to find ways to prevent setbacks within the current phase of the site search through close monitoring of the BGE work and intensive communication.

The determination of the repository location cannot derive its democratic legitimacy exclusively from the parliamentary and administrative process. That is why the StandAG attaches such great importance to public participation. The complementary social legitimation requires the opportunity for all those who are willing to actively and critically deal with the search procedure and to help shaping it. In order to ensure this, participation in the process must in general become much more simple, effective and attractive.

Currently, the critical focus of numerous participants is on the BASE and its performance of its double role as a supervisory authority and as a carrier of public participation. Some participants even have regarded this dual function as hardly compatible. Many observants share the perception that BASE acts too opaquely as a supervisor, and rather restrictive than enabling and supportive as a carrier of public participation in the PFE. In the interest of a trusting, targeted cooperation of all actors, the BASE should be developed into an "equal actor with special tasks" whose legal tasks are accepted.

The core objective of the site selection process is the safe storage of German nuclear waste for one million years. Achieving the greatest possible security requires the participation of all actors. This also includes the participation of competent "lay experts". To this end, a network of committed people who will critically and constructively accompany the work of state actors over a longer period of time from a security point of view needs to be established. The existing civil society part of the PFE seems predestinated as a focal point for building such a network. Committed individuals from civil society in cooperation with the BASE as the carrier of public participation need to become the driving force behind this.

There are currently several differences between the actors over the interpretation and practical implementation of the StandAG. Such disputes which will naturally occur again and again in such a complex procedure. A joint platform under the direction of the BMUV where general procedural issues can be clarified seems to be needed.

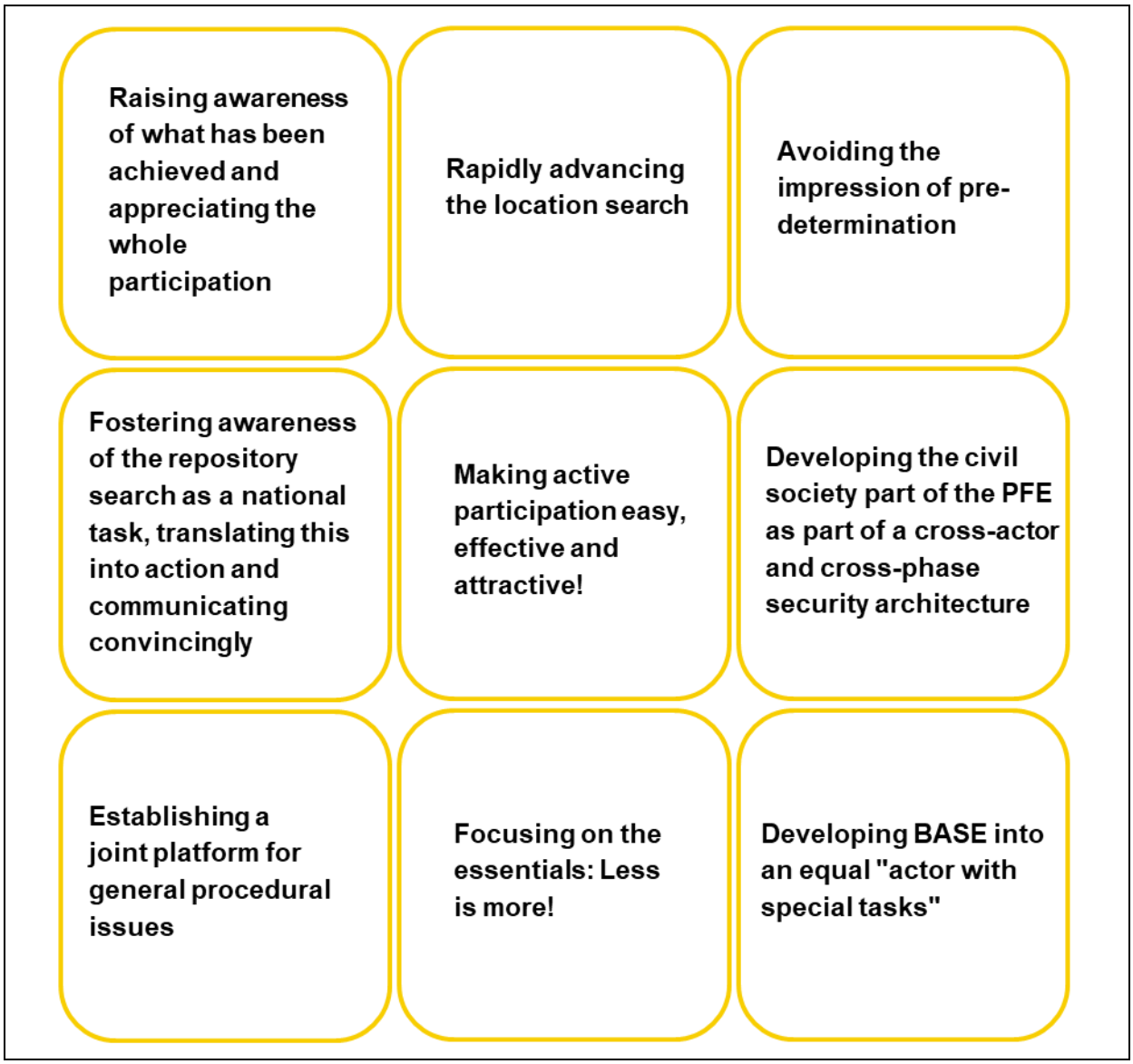

Figure: Strategic challenges for the further participation process