

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Startphase des Standortauswahlverfahrens – Stellungnahme des Nationalen Begleitgremiums zu Konzept und Aktivitäten des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)

15.01.2019

I. Aufgabe und Haltung des Nationalen Begleitgremiums

Gesetzliche Aufgabe des Nationalen Begleitgremiums (NBG) ist nach § 8 Abs. 1 S. 1 Standortauswahlgesetz (StandAG) die „vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung, mit dem Ziel, so Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen.“ Diesen Auftrag nehmen wir im Sinne eines gelingenden Verfahrens ernst, gerade weil wir wissen, wie groß die Herausforderungen sind, die das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) und die Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE), Politik und Gesellschaft zu bewältigen haben.

Das NBG ist ein pluralistisch zusammengesetztes, dem Gemeinwohl verpflichtetes Gremium, das eine Vielfalt von Perspektiven sicherstellen soll. Es ist keine Gruppe von Expert*innen für all die vielfältigen Themen der Endlagersuche. Deshalb ziehen wir fachlichen Sachverstand hinzu, wo wir dies für erforderlich halten. Zudem soll nun zügig der oder die Partizipationsbeauftragte berufen werden, welche*r für Fragen der Beteiligung eine herausragende Rolle innehat.

Das NBG ist mit Blick auf die Erfahrungen des Scheiterns in der Vergangenheit der festen Überzeugung, dass sich Gründlichkeit, ein Höchstmaß an Sensibilität und größtmögliche Anstrengungen für Transparenz von Anfang an auszahlen werden. Neue Strukturen (BfE, BGE, NBG) wecken neue Erwartungen und Möglichkeiten.

In der Vergangenheit wurde zwar den technischen und Sicherheitsaspekten der Entsorgung radioaktiver Abfälle Beachtung geschenkt, aber die Geschichte zeigt, dass die wichtigen sozialen und gesellschaftlichen Aspekte eines solchen Prozesses zu wenig berücksichtigt wurden. Deshalb kommt es darauf an, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen, um Fortschritte für die Zukunft zu erzielen. Dies erfordert die Einbeziehung einer Vielzahl von Akteuren aus der Öffentlichkeit: von denjenigen, die sich in der Vergangenheit übergangen oder vernachlässigt gefühlt haben, bis hin zu denjenigen, die noch nicht einmal darüber nachgedacht haben, warum die Entsorgung radioaktiver Abfälle notwendig ist. Das NBG beobachtet sehr genau die Entwicklung der sich bildenden Prozesse und begrüßt sie. Gleichzeitig befürchtet das Gremium, dass einige Fehler aus der Vergangenheit möglicherweise wiederholt werden.

Aus Sicht des NBG ist eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren von Anfang an sehr wichtig für den langfristigen Erfolg dieses sehr bedeutenden und einzigartigen Projekts. Die Vergangenheit zeigt, dass Verfahren scheitern, wenn die sozialen und gesellschaftlichen Fragen nicht die erforderliche Beachtung erfahren. Jetzt gibt es die Möglichkeit, auf der Basis neuer, moderner Beteiligungs- und Lernprozesse ein viel offeneres und transparenteres Verfahren als in der Vergangenheit zu gestalten.

Eine erfolgreiche Standortsuche ist kaum vorstellbar, ohne dass die Öffentlichkeit in diesen Prozess von Anfang an aktiv einbezogen wird. Dieses bedeutet erstens ein transparentes Verfahren, zweitens frühzeitige Beteiligungsmöglichkeiten bei wichtigen Aspekten des Prozesses, insbesondere in Fragen, wie mit der Öffentlichkeit umzugehen ist, und drittens die Verfügbarkeit verständlicher Informationen.

Es zeichnen sich aber bereits jetzt Konflikte durch die Tatsache ab, dass das Suchverfahren Fahrt aufgenommen hat, jedoch die Beteiligung der Öffentlichkeit, die Aufarbeitung der Vergangenheit und die erforderliche Transparenz hinterherhinken oder zumindest Mängel aufweisen.

Wenn das NBG in diesem Sinne konstruktive Kritik an den bisherigen konzeptionellen Vorarbeiten sowie Aktivitäten des BfE übt, geht damit nicht die Annahme einher, dass allein die Öffentlichkeitsbeteiligung des BfE für ein erfolgreiches Verfahren zu garantieren habe. Beteiligung ist eine notwendige Bedingung, allerdings keine hinreichende. Zu einer erfolgreichen Endlagersuche werden viele Akteure beizutragen haben, auch das NBG selbst in seiner vermittelnden Rolle.

II. Überblick: Kernthemen der Stellungnahme

Punkt 1: Grundsätzliche Verfahrenskritik

Das NBG begrüßt die konzeptionellen Vorarbeiten des BfE, übt aber eine grundsätzliche Kritik am Verfahren: Nicht nur die Inhalte eines Beteiligungskonzepts, sondern auch das Verfahren zur Entwicklung dieses Konzepts müssen sich als vertrauenswürdig erweisen. Bereits der erste Aufschlag für das Beteiligungskonzept hätte ergebnisoffen und partizipativ entwickelt werden müssen, um Vertrauen in den Prozess zu ermöglichen. Dieses würden bedeuten, nicht nur die Meinungen von Wissenschaftler*innen und Expert*innen zu der Frage einzuholen, wie ein offener, transparenter Prozess am besten entwickelt werden kann, sondern von Anfang an auch Bürger*innen einzubeziehen.

Punkt 2: Der Konzeptentwurf des BfE und seine Umsetzung

In Ergänzung zur Verfahrenskritik und in Anerkennung auch der Stärken des BfE-Konzeptentwurfs als aktuelle Ausgangsbasis möchte das NBG einige Aspekte kommentieren, die ihm besonders wichtig erscheinen.

Punkt 3: Rechtliche Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung

Das NBG hält Transparenz und Beteiligung von Anfang an für derart entscheidend, dass es rechtliche Expertise einholen möchte. Es benötigt Unterstützung bei der Antwort auf die Frage, welche Maßstäbe mit Blick auf völker- und europarechtliche Vorgaben und nationale Gesetzgebung an die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der ersten Phase des Standortauswahlverfahrens anzulegen sind.

III. Stellungnahme im Einzelnen

1. Grundsätzliche Verfahrenskritik

Die Messlatte: Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG

Im Zweck des Gesetzes nach § 1 Abs. 2 StandAG ist ein partizipatives, wissenschaftsbasiertes, transparentes, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren festgelegt. Dieser ambitionierte Rahmen ist handlungsleitend für den gesamten Prozess. Er definiert damit auch, woran das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung zu messen ist.

Die im StandAG normierte Öffentlichkeitsbeteiligung versucht neue Maßstäbe zu setzen. Grund ist die Einzigartigkeit der Aufgabe und die immense gesellschaftliche Bedeutung, die der Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle zukommt. Es ist elementar, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass die Gesellschaft Vertrauen in den Neuanfang der

Atommülllagersuche in Deutschland entwickeln kann. Sonst wird es keine Akzeptanz oder zumindest Akzeptabilität des Verfahrens und seiner Ergebnisse geben.

Das StandAG formuliert den Anspruch an das Verfahren, einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu ermöglichen, sodass das Ergebnis auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen (§ 5 Abs. 1 S. 2 StandAG). Wichtig ist hier der Prozess selbst, da auf dieser Basis Bürger*innen entscheiden, ob das Verfahren fair gelaufen ist.

Dem BfE ist die Rolle des Trägers der Öffentlichkeitsbeteiligung zugewiesen (§ 4 Abs. 2 StandAG). Das BfE trägt somit die Verantwortung dafür, dass die in § 5 StandAG genannten „Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung“ befolgt werden. § 5 Abs. 2 legt fest: „Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit hat nach diesem Gesetz dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet und über die vorgesehenen Beteiligungsformen beteiligt wird. Dies soll in einem dialogorientierten Prozess erfolgen. Hierzu soll es sich des Internets und anderer geeigneter Medien bedienen.“ Absatz 3 ergänzt dies: „Das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird entsprechend fortentwickelt. Hierzu können sich die Beteiligten über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen. Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu prüfen.“

Echte Beteiligung von Anfang an

Das NBG fordert eindringlich, dass das BfE die Möglichkeiten nutzt, die das Gesetz gerade durch § 1 und § 5 eröffnet. Es gilt nicht nur dem Wortlaut, sondern dem Geist des Gesetzes gerecht zu werden, für den sich maßgeblich auch die Endlagerkommission starkgemacht hat. In diesem Sinne ist es keine Option, sich auf die formellen Beteiligungsformate des StandAG zurückzuziehen.

Das NBG begrüßt es, dass das BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Erarbeitung eines Öffentlichkeitsbeteiligungskonzeptes für die Startphase der Endlagersuche in Deutschland begonnen¹ und – neben der Durchführung einer Online-Konsultation – am 17. September 2018 zu einem Expert*innen-Hearing zu diesem Konzeptentwurf nach Berlin eingeladen hat². Das Gremium übt jedoch eine grundsätzliche Verfahrenskritik: Nicht nur die Inhalte eines Beteiligungskonzeptes, sondern auch das Verfahren zu ihrer Entwicklung müssen sich als vertrauenswürdig erweisen. Bereits der erste Aufschlag für das Beteiligungskonzept hätte ergebnisoffen und partizipativ entwickelt werden müssen, um Vertrauen in den Prozess zu ermöglichen. In diesem Sinne hält das Gremium Konzept und aktuelle Aktivitäten des BfE für die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nicht für ausreichend, um den Vorgaben und dem Geist des StandAG gerecht zu werden.

Diese Verfahrenskritik zielt auf die Herangehensweise des BfE im Grundsatz ab. Den Mangel an Partizipation hat das NBG bereits bei einem ähnlichen Vorgehen des BfE – nämlich bei seiner Festlegung zum Rollenverständnis der Akteure³ – kritisiert. Dabei geht es letztlich auch um Haltungsfragen den anderen Akteuren gegenüber.

¹ Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE): Information, Dialog, Mitgestaltung. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Startphase der Endlagersuche. Konzeptentwurf August 2018. PDF-Download unter https://www.bfe.bund.de/SharedDocs/IP6/BfE/DE/20180816_Konzept_Oeffentlichkeitsbeteiligung_Startphase_Entwurf.pdf?jsessionid=68A784D0EAC6E48AB9A4CA6B7FD687D2.2_cid391?__blob=publicationFile&v=2 (abgerufen 12.11.2018). Zit.: BfE-Konzeptentwurf.

² Zum Expert*innen-Hearing siehe die Dokumentation aus Sicht der Moderation als PDF-Download unter http://www.dialoggestalter.de/fileadmin/user_upload/20181009_BfE_Dokumentation-Hearing-Endlagersuche.pdf (abgerufen 01.12.2018). Zit.: Doku BfE-Expertenhearing.

³ Vgl. BfE: Unterschiedliche Rollen – ein Ziel. Positionspapier des BfE zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortauswahl (April 2018). PDF-Download unter https://www.bfe.bund.de/SharedDocs/Downloads/BfE/DE/broschueren/bfe/unterschiedliche-rollen.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (abgerufen 01.12.2018).

Unter anderem auf der 21. Sitzung des NBG am 18.10.2018 in Kassel hat sich das NBG positioniert, dass es im Sinne eines partizipativen, transparenten und lernenden Verfahrens empfiehlt, in geeigneten Formaten und Ansätzen die Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit bei der Erarbeitung des Beteiligungskonzeptes nachzuholen. Es geht um aktive Einbindung auf Augenhöhe, und es sollte nachvollziehbar erklärt werden, welche Anregungen aufgenommen werden und welche nicht.

Beteiligung darf nicht erst beginnen, wenn die Rahmendaten bereits abgesteckt sind. Mit dieser Forderung beziehen wir uns auch auf die anerkannte gute Praxis von Bürgerbeteiligung: „Eine Beteiligung beginnt so frühzeitig, dass Menschen ihr Wissen, ihre Meinungen und Präferenzen bereits in den Phasen, in denen die Gestaltungsspielräume am größten sind, in den Entscheidungsprozess einbringen können.“⁴

Das NBG unterstützt es im Sinne des lernenden und selbsthinterfragenden Verfahrens sehr, dass das BfE sein Konzept als „lebendes Dokument“ entworfen hat und es als „Einladung zur gemeinsamen Diskussion“⁵ versteht. Das Gremium stellt sich als Partner im Dialog gern zur Verfügung, um seine als eine von vielen Perspektiven einzubringen – wohl wissend, dass das BfE und nicht das NBG der Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung ist, dem die Verantwortung obliegt. Dem Ansinnen des lernenden Verfahrens folgend, bieten wir im Rahmen der Ressourcen des NBG regelmäßige Gespräche zwischen dem NBG und dem BfE an. Die Größe der Aufgabe, für die es keine Patentrezepte und keine Blaupausen gibt, ist uns bewusst.

Sicherlich ist der Wille beim BfE vorhanden, echte Beteiligung zu ermöglichen. Um dies zu realisieren, ist aus Sicht des NBG mehr Transparenz erforderlich und wichtig. Bürger*innen müssen sehen, dass sie wahrgenommen werden und ihren Argumenten aufmerksam zugehört wird. Dies lässt sich womöglich nicht nur an Verfahrensentscheidungen, sondern auch den Formaten und Ansätzen des Konzeptentwurfs ablesen. Sind die Prioritäten so gesetzt, dass hohe Reichweiten erzielt werden können und wirklich in der breiten Öffentlichkeit Aufmerksamkeit für das Thema erzeugt werden kann? Wissen und Aufmerksamkeit bilden die Voraussetzung für Beteiligung. Deshalb wird es auch wichtig sein, die „Geeignetheit von Beteiligungsformen [...] in angemessenen zeitlichen Abständen zu prüfen“, wie es das Gesetz vorsieht. Dies zeigt beispielhaft die mit nur drei Antworten sehr geringe Resonanz auf die Online-Konsultation zum Konzeptentwurf.

2. Der Konzeptentwurf des BfE und seine Umsetzung

Jenseits der Verfahrenskritik teilt das NBG sehr wohl, sofern es das aus eigener Kraft zu bewerten vermag, die Einschätzung der zu dem Hearing geladenen Expert*innen, dass der Konzeptentwurf des BfE aus Perspektive des Standes der Beteiligungsforschung in vielerlei Hinsicht solide ist und qualitative Ansprüche erfüllt, was die Festlegung von Zielgruppen, Struktur und einzelner Formate angeht. Zugleich bildet der Konzeptentwurf nun faktisch den Ausgangspunkt, von dem aus das BfE mit Hochdruck Verbesserungen vornehmen und an der praktischen Umsetzung arbeiten will. Daher möchte das NBG unbeachtet der Verfahrenskritik einige Aspekte kommentieren, die ihm besonders bedeutsam erscheinen.

Um Details solcher Konzepte fundiert bewerten zu können, muss sich auch das NBG externe Expertise und Beratung einholen. Das wird es im Verlauf des Standortsuch- und -auswahlverfahrens kontinuierlich tun. Dabei ist Expertise nicht nur von traditionellen Expert*innen gefragt, sondern auch die praktischen Erfahrungen aus anderen Verfahren sind von hoher Relevanz. Gleiches gilt für internationale Expertise.

Unter anderem erachtet das NBG mit Blick auf den vorliegenden Konzeptentwurf und auf das Expert*innen-Hearing, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, folgende Aspekte für wichtig:

⁴ Qualität von Bürgerbeteiligung. Zehn Grundsätze mit Leitfragen und Empfehlungen (2017), hrsg. Allianz Vielfältige Demokratie / Bertelsmann Stiftung, S. 12. PDF-Download unter https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Qualitaet_von_Buergerbeteiligung_final.pdf (abgerufen 01.12.2018).

⁵ BfE-Konzeptentwurf, S. 4.

Querschnittsthema Publizität:

Interesse wecken, Aufmerksamkeit schaffen, viele Menschen erreichen

Bürger*innen sollte in einem breit verstandenen Sinne frühzeitig Zugang zum Thema eröffnet werden. Die Expert*innen in der Anhörung im September 2018 haben viele hilfreiche Hinweise dazu gegeben, mit welchen Mitteln und Formaten sich die Intensität der Information und Unterrichtung steigern lässt⁶ – damit wirklich wirksam Aufmerksamkeit für das Thema Endlagerung geschaffen und das Interesse in der allgemeinen Öffentlichkeit geweckt wird. Denn dies bildet die Voraussetzung für echte Beteiligung.

Ein Ewigkeitsproblem von der gesellschaftspolitischen Dimension wie die Suche nach einem Atom-mülllager verlangt ein ambitioniertes Vorgehen und einen echten Willen zur breiten Information und Aktivierung. Die Pflicht zur frühzeitigen, umfassenden und systematischen Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen gemäß § 5 Abs. 2 S. 1 StandAG setzt einen Maßstab. Das NBG sieht hier eine „Bringschuld“, aktiver auf die breite, allgemeine Öffentlichkeit zuzugehen. Im Expert*innen-Hearing hat etwa Dr. Jan-Hendrik Kamlage auf die Bedeutung von Publizität hingewiesen⁷.

Das NBG erachtet die Reichweiten von Informationsangeboten, Informationszugang und in der Folge Beteiligung als nicht ausreichend. Wir fordern deutlich mehr Engagement seitens des BfE, um dem sogenannten Beteiligungsparadoxon entgegen zu wirken. Menschen, die sich einbringen wollen, sollten diese Möglichkeiten möglichst frühzeitig wahrnehmen, damit am Ende nicht Konflikte eskalieren. Am Anfang sind Beteiligungs- und Einflussmöglichkeiten am größten – oft aber das Interesse am geringsten, auch mangels Informationen und Kenntnissen.

Die erfolgreiche mobile Endlagerausstellung des BfE, Online-Konsultationen, einzelne Veranstaltungen, Publikationen oder die Informationsplattform nach § 6 StandAG bilden wichtige Bausteine. Sie verfügen jedoch ihrer Natur nach nur über begrenzte Reichweiten. Daher vermögen sie es nicht zu kompensieren, wenn breitenwirksame analoge und vor allem auch digitale und soziale Medien mit ihren Möglichkeiten ungenutzt bleiben. Das ist besonders wichtig auch mit Blick auf das Ziel, junge Menschen zu erreichen und zu informieren. Das BfE sollte in der Wahl von Instrumenten und Formaten einen Fokus darauf setzen, Multiplikatoren zu identifizieren und deren Wirkung bestmöglich zu nutzen, um die verschiedenen Zielgruppen breit zu erreichen. Die erforderlichen Ressourcen finanzieller und personeller Art müssen bereitgestellt werden.

Bei einer Internet-Suchanfrage zum Begriff „Atommüll“ taucht die Website des BfE derzeit noch auf den hinteren Plätzen bei den Ergebnissen auf. Neben der recht einfachen Lösung einer Suchmaschinenoptimierung bedarf es der Investition in eine cross-mediale Kampagne, die Informationsformate integriert denkt und sich (messbare) Ziele für eine zu erreichende „kritische Masse“ setzt. Regionale Schulungsangebote für Presse, Presse-Kits und die gezielte Gewinnung von Multiplikator*innen einzelner Zielgruppen (z. B. Jugendliche und junge Erwachsene) gehören dazu.

Dem NBG ist bewusst, dass es große Unschärfen im Begriff der allgemeinen und breiten Öffentlichkeit gibt. Man kann unterschiedlicher Auffassung sein, welcher Umfang an Beteiligung zum jetzigen Zeitpunkt geboten oder sinnvoll ist und wie das Kosten-Nutzen-Verhältnis zu bewerten ist. Doch es ist leicht möglich, deutlich ambitionierter vorzugehen, als es aktuell der Fall ist.

Dabei ist es dem NBG genau wie dem BfE wichtig, auf die Grenzen der Mitgestaltung hinzuweisen und keine falschen Erwartungen zu wecken. Im StandAG ist keine direkte Mitentscheidung durch die Bürger*innen vorgesehen, sehr wohl aber deren Einflussnahme, um den Weg für die bestmögliche Entscheidung von Bundestag und Bundesrat zu bahnen.

⁶ Vgl. Doku BfE-Expertenhearing S. 13 f: In Fragenkomplex 3 der Veranstaltung zu Formaten gab es eine Reihe von Empfehlungen zu der Frage „Welche innovativen Methoden oder Formate können aus Ihrer Sicht die Ansprache besonderer Zielgruppen (z. B. der jungen Generation) verbessern?“

⁷ Siehe Doku BfE-Expertenhearing, S. 11.

Querschnittsthema Zeit: Solides Verfahren vor Zeitschiene

Unsere Aufgabe als NBG ist es, das Standortauswahlverfahren und insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung zu begleiten, sodass Vertrauen in die Verfahrensdurchführung ermöglicht wird. Vertrauen braucht aber Zeit, um zu entstehen. Unser Appell an das BfE ist, das Ziel einer vertrauenserweckenden und prozessorientierten Öffentlichkeitsbeteiligung vor das Ziel der kompromisslosen Einhaltung einer Zeitschiene zu setzen. Die Alternative zu „Zeitplan einhalten“ ist dabei keinesfalls „Beliebigkeit“. Gewährleistet werden muss zielgerichtete, solide Arbeit.

Die richtigen Formate finden, um alle mitzunehmen

Wie finden diejenigen, die sich oft nicht beteiligen, einen Platz im Beteiligungsprozess? Es sind überdurchschnittlich viele Bürger*innen mit höheren Bildungsabschlüssen, die sich in politische Partizipations- und Dialogformate einbringen. Was kann dafür getan werden, um in den Dialogen zur Atommüllagersuche etwas gegen dieses Ungleichgewicht zu tun? Dies ist auch eine Frage, die sich das NBG für die eigenen gewählten Formate stellen wird. Die verbreiteten frontalen Formate mit langen Diskussionen, sind (nicht nur) für viele junge Menschen wenig einladend. Was kann man hier ggfs. auch von anderen öffentlichen Institutionen lernen, die sich trotz sperriger Themen um eine Ansprache wissenschaftsferner Bürger*innen bemühen?

Beteiligung der jungen Generation

Das BfE schlägt zur Beteiligung der jungen Generation eine „Beteiligungswerkstatt Endlagersuche“⁸ vor. Das NBG, dem auch zwei Vertreter*innen der jungen Generation angehören, hält ein partizipatives Projekt zur Beteiligung der jungen Generation an der Standortsuche für außerordentlich wichtig. Aus diesem Grunde sind wir im Austausch über eine mögliche Kooperation mit BfE und BGE zu einem möglichen Gemeinschaftsprojekt in Zusammenarbeit mit Jugendorganisationen und Jugendlichen bzw. jungen Menschen. Das NBG würde eine solche Zusammenarbeit sehr begrüßen. Ob die Kooperation zustande kommt, hängt davon ab, ob die Institutionen sich auf einen gemeinsamen Rahmen für die möglichst große inhaltliche Gestaltungsfreiheit für die Jugendlichen/jungen Menschen verständigen können. Diese sollten die Möglichkeit erhalten, etwas eigenständig und kreativ auf die Beine zu stellen und selbst zu formulieren, wie sie sich Beteiligung vorstellen. Das NBG sieht die Institutionen als Unterstützende und Ermöglicher des Prozesses, nicht als Tonangeber.

Sich der Vergangenheit stellen – lernen für die Zukunft

Viele Akteur*innen sind von ihren eigenen Geschichten und Erlebnissen aus der Vergangenheit geprägt. Dies hat viel mit den Geschehnissen in den betroffenen Regionen zu tun. Die Aufarbeitung der Geschichte ist für uns alle wichtig, da aus den bisherigen Fehlern und Erfolgen Lehren und Konsequenzen gezogen werden können, um das jetzige Standortauswahlverfahren vertrauenswürdig und erfolgreich zu gestalten.

Ein Pendant zur Beteiligung der jungen Generationen bildet daher die Aufarbeitung der Vergangenheit. Einen Ansatz dafür lässt der Konzeptentwurf leider vermissen. Die bewusste und aktive Auseinandersetzung mit den Erfahrungen der Vergangenheit wird für die Schaffung von Vertrauen unerlässlich sein, verbunden auch mit dem Ziel, dass sich Fehler nicht wiederholen. Das NBG würde es begrüßen, wenn das BfE hier klare Signale setzt und sich zusammen mit anderen Akteuren engagiert.

⁸ Vgl. BfE-Konzeptentwurf, S. 13 f.

Grenzen und Möglichkeiten der Beteiligung klar kommunizieren und auf Mitbestimmungsmöglichkeiten erweitern

Um zu verhindern, dass falsche Erwartungen geweckt werden, muss stets offengelegt werden, welche Einflussmöglichkeiten und welche Grenzen der Mitbestimmung zum jeweiligen Zeitpunkt bestehen. Das BfE ermöglicht in der Startphase der Öffentlichkeitsbeteiligung Mitgestaltung in dem Sinne, dass es Feedback zu Konzepten einsammelt (z. B. Expert*innenhearing). Eine Mitbestimmung über die Ergebnisverwendung ist bis zu diesem Zeitpunkt aber in keinem Format vorgesehen. Das BfE entscheidet allein darüber, welche Wünsche relevant sind und umgesetzt werden sollten.

Aus der Sicht des NBG muss sichergestellt werden, dass – wo es möglich ist – neben dem „Konsultieren“ auch das „Mitentscheiden“ ein Ziel ist. Beispielsweise bleibt beim Konzept der „Projektgruppe Fachkonferenz Teilgebiete“⁹ unklar, wie in der Gruppe Entscheidungen getroffen werden und ob alle Beteiligten mit gleichen Rechten ausgestattet sind. Es bestünde die Möglichkeit, die Teilnehmer*innen mit definierten Entscheidungsrechten auszustatten. Dies würde über die momentane Lösung hinausgehen, dass „bei nicht auflösbaren Dissensen das BfE seine Entscheidungen begründet und dokumentiert“.

Solche Überlegungen sind auch im Zusammenhang einer entscheidenden Frage von Bedeutung: Wie kann und soll „Augenhöhe“ in der Diskussion ermöglicht werden – sprich der Abstand zwischen Behörden einerseits und interessierten, engagierten Menschen aus der Gesellschaft andererseits verkleinert werden? Das Bemühen um Augenhöhe und eine entsprechende Kultur im Gespräch und Umgang erachtet das NBG für wichtig.

„Forum Endlagerung“ – Perspektivenvielfalt sicherstellen

Das NBG hält das vom BfE mittelfristig geplante Informations- und Dialogzentrum „Forum Endlagerung“¹⁰ für eine gute Einrichtung. Hier interessiert uns: Welche Schritte werden unternommen, um Akteurs- und Perspektivenvielfalt in die Informationsmaßnahmen zu integrieren? Ebenso wie bei der Informationsplattform zur Endlagersuche muss bei der Gestaltung der zentralen Anlaufstelle „Forum Endlagerung“ die Frage gestellt werden, wer die Inhalte, Schwerpunkte und Formate wie kuratiert. Hierzu empfiehlt die Endlagerkommission: *„Die Angebote sind so zu konzipieren, dass auch die konfliktbehafteten Sachverhalte aus unterschiedlichen Perspektiven und von verschiedenen Autoren beleuchtet werden.“* Und weiter: *„Die regionalen Gremien sollen bei der Entwicklung der Plattform und der laufenden Pflege eine aktive Rolle einnehmen. Die Plattform (...) soll für sie Werkzeug sein, um ihre Beratungsergebnisse in der regionalen Öffentlichkeit bekannt zu machen und Rückmeldungen aus der Öffentlichkeit zu erhalten. Ebenso kann das Nationale Begleitgremium Inhalte beitragen.“*¹¹

Im Übrigen kann der Abschlussbericht der Endlagerkommission für die eine oder andere Frage zur Öffentlichkeitsbeteiligung eine gute Inspirationsquelle sein.

Statuskonferenz als Format mit Potenzial – Offenheit und kritischen Diskurs wagen

Das NBG begrüßt das Format der Statuskonferenz¹² als jährliche Tagung für Evaluation und Diskussion der Endlagerung. Auf Anregungen und Bitten des NBG hat das BfE in diesem Jahr sehr flexibel reagiert. Wir empfehlen dem BfE diese Flexibilität auszubauen und die thematische Ausrichtung der Statuskonferenz für partizipative Mitgestaltung zu öffnen.

⁹ Vgl. BfE-Konzeptentwurf, S. 15 f.

¹⁰ Vgl. BfE-Konzeptentwurf, S. 12.

¹¹ Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (2016): ABSCHLUSSBERICHT „Verantwortung für die Zukunft. Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes“, Teil B, 7.3.4., S. 386 f.

¹² Vgl. BfE-Konzeptentwurf, S. 17 f.

Hierzu müsste vorab der „Status der Statuskonferenz“ – sprich was sie leisten soll und realistischerweise kann – weiter präzisiert und deutlich kommuniziert werden. Was dieses eine Format abdecken sollte oder muss, hängt dabei vom Gesamtangebot aller Formate für verschiedene Zielgruppen ab. Im Konzeptentwurf ist als Zielgruppe der Statuskonferenz „engagierte Öffentlichkeit sowie Wissenschaft und Forschung“ angegeben. Der Termin – in der Woche oder Wochenende – entscheidet mit über die Zugänglichkeit zur Tagung. Daher hält es das NBG für gut, dass das BfE die Terminwahl für die Zukunft noch einmal mit Blick auf Ziel und Zielgruppen abwägen will.

Die Statuskonferenz eröffnet die großartige Möglichkeit der thematischen Mitgestaltung. Wir ermutigen das BfE, den Perspektivwechsel in der Veranstaltungskonzeption zu wagen und die Bedürfnisse der Teilnehmenden aktiv einzubeziehen, anstatt vor allem eigene Themen zu platzieren. Was wollen die Teilnehmenden der Statuskonferenz wissen? Wie schauen andere auf den Prozess und die geleistete Arbeit der Akteure? Eine Option wäre z. B. eine offene Online-Abfrage vorab, mittels derer die Teilnehmenden Ideen einbringen können, oder die Möglichkeit eines sog. Open Space auf der Veranstaltung. Wichtig ist es auch, so viel Raum wie möglich für intensive Diskussionen zu schaffen sowie auch unerwartete Fragen und unliebsame Themen zuzulassen.

3. Rechtliche Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Standortauswahlverfahren hat Fahrt aufgenommen und befindet sich mit der Ermittlung von Teilgebieten nach § 13 StandAG derzeit in seiner ersten Phase. An deren Ende steht ein (derzeit für Mitte 2020 geplanter) von der BGE als Vorhabenträgerin vorzulegender Zwischenbericht. Dieser wird „den ersten Pflock einschlagen“. Sich dies zu vergegenwärtigen ist wichtig, wenn es um den Anspruch frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung geht. Es gilt frühzeitig zu hinterfragen, ob die Umsetzung angemessen erfolgt. Das NBG hat die Verantwortung, kritisch auf die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu blicken und das BfE sowie die anderen Akteure für deren Bedeutung zu sensibilisieren. Dies verdeutlicht das NBG in zahlreichen Zusammenhängen und etwa auch in seinem ersten Bericht zum Auswahlverfahren für einen Endlagerstandort¹³. Zwischen BfE und NBG gibt es Meinungsverschiedenheiten darüber, welches Maß an Öffentlichkeitsbeteiligung in welchem Zusammenhang und zu welchem Zeitpunkt als sinnvoll bzw. zwingend erforderlich erachtet wird¹⁴.

Das NBG hält Transparenz und Beteiligung von Anfang an für derart entscheidend, dass es rechtliche Expertise einholen möchte. Es benötigt Unterstützung bei der Antwort auf die Frage, welche Maßstäbe mit Blick auf völker- und europarechtliche Vorgaben und deren Umsetzung in deutsches Recht an die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung in der ersten Phase des Standortauswahlverfahrens anzulegen sind. Das NBG ist einer gelingenden Standortauswahl als Ziel verpflichtet. Das Such- und Auswahlverfahren könnte Schaden nehmen, beispielsweise durch Klagen, wenn nicht jetzt die Weichen richtig gestellt werden.

Die Einholung eines Rechtsgutachtens und die Formulierung der Fragestellungen und Leistungsbeschreibung befinden sich in Vorbereitung. Es sollen u. a. die Aarhus-Konvention, die Espoo-Konvention, die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU (2003/35/EG) sowie das Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) und andere damit verbundene Regelungen bzw. nationale Vorschriften in den Blick genommen werden.

¹³ Nationales Begleitgremium (2018): Erster Bericht zum Auswahlverfahren für einen Endlagerstandort. PDF-Download unter http://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/1.T%C3%A4tigkeitsbericht_NBG.pdf?__blob=publicationFile&v=13 (abgerufen 01.12.2018).

¹⁴ siehe z. B. Protokoll der 21. Sitzung des NBG, 18.10.2018, unter: http://www.nationales-begleitgremium.de/Shared-Docs/Protokolle/DE/Protokoll_21.Sitzung_18.10.2018.html?nn=8556084 (abgerufen 01.12.2018).