

STAND: 05.05.2021



ATOMMÜLL UND SEINE ENDLAGERUNG

Beteiligung – wie gelingt sie? (Teil 1)

VON AGNES BÜHRIG, JOURNALISTIN

GEMEINSAM AUF DER SUCHE NACH EINEM ORT, DEN KEINER WILL

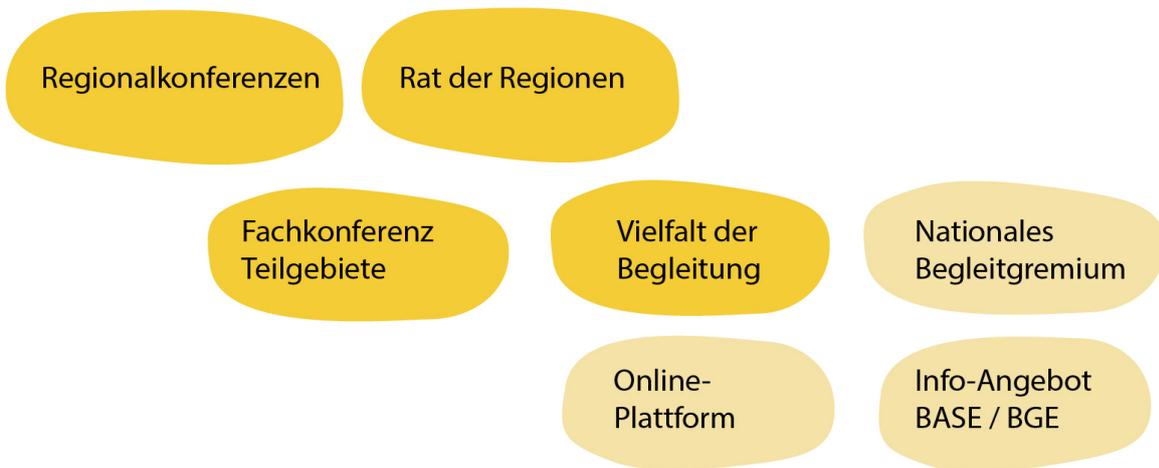
„Dieses Verfahren kann Maßstäbe setzen für künftiges staatliches Handeln, wenn es um langfristige Planung und große Projekte geht.“ Mit diesen Worten sprach der ehemalige Umweltminister Niedersachsens und Grünen-Politiker Stefan Wenzel über die Chancen der im letzten Jahr neu gestarteten Suche nach einem Atommüll-Endlager in Deutschland. Er und sechs weitere Referent:innen eröffneten die Online-Veranstaltung vor rund 60 Teilnehmer:innen mit Kurzvorträgen zur Frage, wie Beteiligung im Endlagersuchprozess gelingen kann. Denn an der Form der Bürgerbeteiligung gibt es derzeit viel Kritik.

NACHVOLLZIEHBARKEIT, MEHR ZEIT UND RESSOURCEN

Atommüll und seine Endlagerung: Wie kann Beteiligung gelingen?

Beteiligungsverfahren auf dem Prüfstand

Nach StandAG (Endlagerkommission)



Bis 2031 soll der Ort gefunden werden, an dem hochradioaktiv strahlender Müll sicher und für die Dauer von einer Million Jahren verwahrt werden kann. Ein zu kurzer Zeitraum, finden die meisten der sieben eingeladenen Redner:innen. Beteiligte Bürgerinnen und Bürger sollten den Eindruck erhalten, auch sie könnten etwas verändern, sagt Bernd Redecker von der Anti-AKW-Initiative „Lüneburger Aktionsbündnis gegen Atom“. Das Problem: Die Ergebnisse der Bürger:innenbeteiligung müssten von der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) nur zur Kenntnis genommen werden. Jörg Ottman, Fachmann im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung beim Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) nimmt die Forderung mit dem Stichwort Erwartungsmanagement auf. Neben Information und Mitbestimmung brauche der Endlagersuchprozess auch mehr Nachvollziehbarkeit, um zu gelingen.

DIVERSITÄT UND MEHR RESSOURCEN FÜR DIE BETEILIGUNG

In der gemeinsamen Diskussion melden sich auch jüngere Teilnehmer:innen zu Wort, die die mangelnde Diversität unter den Beteiligten kritisieren. Es gäbe zu wenige Frauen, zu wenig People of Colour im Endlagersuchprozess. Und immer wieder geht es um die Forderung, dass auch junge Menschen die Chance erhalten müssten, diesen hochkomplexen Prozess zu verstehen. Nicht zuletzt, weil das Atommüll-Endlager in ihrer Lebenszeit errichtet werde. Dazu kommt die Forderung, dass es für die Beteiligung am Endlagerprozess auch mehr Ressourcen geben müsse, etwa um diejenigen finanziell zu entschädigen, die mitmachen.

KONKRETE SCHRITTE FÜR MEHR VERTRAUEN IM ENDLAGERSUCHPROZESS BENENNEN

Auf der Suche nach einem Ort, den sich keiner vor seiner Haustür wünscht, geht das Ringen um ein gedeihliches Miteinander weiter. Dabei muss verhindert werden, dass die spürbare Ungeduld in Resignation umschlägt, so ein Resümee der Veranstaltung. Wie sich das Vertrauen in den gewählten Prozess ganz konkret erhöhen lässt, ist eines der Themen bei der nächsten Online-Konferenz zur Endlagersuche am 17. Mai 2021.



ANHANG ZUM BERICHT

Sieben Expert:innen hatten wir eingeladen, zu Beginn aus ihrer Perspektive einen Blick auf den Beteiligungsprozess zu werfen. In jeweils drei Minuten sollten sie ihre zentralen Gedanken zu folgenden beiden Fragen formulieren: Was sind für Sie die zentralen Gelingensbedingungen für die Beteiligung? Welche Empfehlungen haben Sie für die weitere Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses?

Im Nachgang haben wir auf Wunsch einiger Teilnehmer:innen und Expert:innen um eine schriftliche Fassung der Impulse gebeten, die wir in alphabetischer Reihenfolge ungekürzt und inhaltlich unbearbeitet hier wieder geben.

DR. DANIEL LÜBBERT
MITGLIED IN DER AG VORBEREITUNG FÜR DIE
FACHKONFERENZ TEILGEBIETE IM FEBRUAR 2021

Vier Gelingensbedingungen:

1. Beteiligung braucht klare Ziele
2. Beteiligung braucht genügend Zeit
3. Beteiligung braucht eine Feedback-Kultur
4. Beteiligung braucht Führung

Empfehlungen:

- Das BaSE, als gesetzlich definierter Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung, sollte eine aktive Führungsrolle übernehmen und Beteiligungsformate von sich aus vorausschauend und kreativ weiterentwickeln.
- Alle Beteiligten müssen bereit sein,
 - » Ängste vor Kontrollverlust zurückzudrängen,
 - » einen Teil der Kontrolle gezielt abzugeben,
 - » und sich auf ergebnisoffene Prozesse
 - » und das "Abenteuer Beteiligung" einzulassen.

JÖRG OTTMANN
FACHGEBIETSLEITER GRUNDSÄTZE ZUR
ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG, BUNDESAMT FÜR DIE
SICHERHEIT DER NUKLEAREN ENTSORGUNG (BASE)

Was sind aus Ihrer Sicht Gelingensbedingungen von Beteiligung?

1. Beteiligung braucht Ziele

- Wir suchen das Endlager mit der bestmöglichen Sicherheit. Das Ziel der Beteiligung lautet im Hinblick auf das Jahr 2050, dass das Endlager mindestens toleriert, besser akzeptiert wird.
- Das ganze Verfahren ist in unterschiedliche Phasen der Suche eingeteilt: Und so muss nicht nur im Hinblick auf das große Ziel, sondern für jedes Stadium der Suche klar sein, was das jeweilige Beteiligungsziel ist.

2. Beteiligung braucht einen klaren Rahmen

- Hierzu gehört eine klare Benennung der Intensität oder der Stufe der Beteiligung. Hier geht es auch um Erwartungsmanagement. Also, sprechen wir über Information, Mitsprache, Mitwirkung oder Mitentscheidung?
- Weitere Rahmen sind transparente und zugängliche Informationen, aber auch die Nachvollziehbarkeit, wie Akteure zu Entscheidungen und Einschätzungen kommen.

3. Eine dritte Bedingung für gute Beteiligung lautet: Beteiligung braucht passende Methoden und Formate

- Formate müssen sich aus den jeweiligen Beteiligungszielen ableiten

4. **Beteiligungsergebnisse brauchen Rückkopplung.** Das heißt, Ergebnisse die aus den Formaten hervorgehen, müssen aufgegriffen und verarbeitet werden. Hierüber muss Transparenz hergestellt werden.

5. Nun noch ein Blick voraus: Der Erfolg der Beteiligung wird sich auch daran festmachen, ob die im Jahr 2050 verantwortliche Generation mitgenommen und beteiligt wurde und somit die Standortentscheidung mitträgt. Das heißt, als 5. Gelingensbedingung müssen wir heute sicherstellen, die **jungen Generationen** mitzunehmen. Damit einher geht eine notwendige **Empfängerorientierung der Beteiligung**. Die Bedarfe, Interessen der jungen Generation müssen mitgedacht und aufgegriffen werden. Sonst wird kein Dialog entstehen.

Empfehlungen zur Ausgestaltung der Beteiligung

Der Gesetzgeber hat bereits eine Grund-Architektur von vorgesehenen Beteiligungsformaten vorgesehen. Dennoch muss ein so langfristig angelegtes und komplexes Verfahren natürlich in vielen Hinsichten aktiv gestaltet werden.

Das BASE sieht sich in besonderer Verantwortung für die Öffentlichkeitsbeteiligung der Endlagersuche. Das bedeutet, dass wir einerseits die vom Gesetz vorgesehenen Formate umfassend unterstützen (z.B. durch die Einrichtung der Geschäftsstellen für selbstorganisierte Formate, zusätzliche Unterstützung wie Aufwandsentschädigungen oder Reisekostenerstattung). Das bedeutet aber auch, dass wir darüber hinaus zusätzliche Beteiligungsformate durchführen, z.B. solche, die sich an junge Menschen richten oder sich spezifischen Themen oder Stakeholdern widmen.

Was wünsche ich mir? Es gibt viele Akteure und Institutionen, die zur ÖB beitragen, wie das Nationale Begleitgremium oder die BGE. Es braucht aber auch nicht-staatliche Initiativen, die sich für das gesellschaftlich wichtige Thema der Endlagersuche einsetzen. Wir brauchen Institutionen, die selbst Formate entwickeln und Fragen aufwerfen und neutrale Plattformen zur Diskussion bieten und wir brauchen Multiplikator:innen. Heute ist jede*r Teilnehmer:in dieser Veranstaltung auch Multiplikatorin für das Thema. Danke an dieser Stelle an die Stiftung Leben & Umwelt für ihr wichtiges Engagement!

DR. BERND REDECKER LÜNEBURGER AKTIONSBÜNDNIS GEGEN ATOM

Die bisherige Suche nach Atommülllagern in Deutschland ist nicht auf wissenschaftlicher Basis geschehen, sondern war rein politisch motiviert. ASSE, Gorleben, Morsleben, KONRAD - keiner dieser Standorte ist und war geeignet, obwohl es der Bevölkerung immer so verkauft wurde. Das hat zu einem berechtigten Misstrauen gegenüber den politischen Akteuren geführt.

Ziel des neuen Suchprozesses muss es aus meiner Sicht sein, dass er diesmal über den Verdacht jeglicher politischer Einflussnahme erhaben ist. Nur so besteht die Hoffnung, dass die Menschen an dem Ort, der letztlich ausgewählt wird, für sich akzeptieren, dass bei ihnen tatsächlich der am wenigsten schlechte Ort in der Bundesrepublik ist, um dort den Atommüll zu lagern.

Das aktuelle Beteiligungsformat erfüllt dabei wesentliche Gelingensbedingungen für dieses Ziel nicht. Die vier aus meiner Sicht wichtigsten Voraussetzungen für gelingende Beteiligung sind

1. wer mitmachen will, kann mitmachen
2. Entscheidungsfindung im Konsens
3. ausreichend Zeit
4. Wirkmächtigkeit

Was müsste aus meiner Sicht jetzt passieren?

- Entschleunigung
- Der aktuelle Zwischenbericht ist allenfalls eine Vorstudie
- die vorliegenden Daten der geologischen Landesdienste einbeziehen
- das Geodatengesetz umsetzen
- Vor Ort Veranstaltungen mit der Frage „Was braucht ihr, um am Ende das Gefühl zu haben, dass ihr hier nicht über den Tisch gezogen wurdet.“
- Dann mit echtem Zwischenbericht neustarten



NICK REIMER
JOURNALIST UND MITGLIED IN DER AG VORBEREITUNG FÜR DIE
FACHGEBIETE TEILKONFERENZ IM FEBRUAR 2021

Fokus auf die Gelingensbedingung „Selbstorganisation“.

1. Selbstorganisation braucht einen Anfang. (Deshalb sind zum Beispiel faire, transparente Wahlen wichtig)
2. Selbstorganisation braucht Zeit (Zeitdruck ist schädlich).
3. Selbstorganisation braucht Regeln, Partizipation und Transparenz.
4. Selbstorganisation braucht Ressourcen (finanziell, personell, externen Sachverstand).
5. Selbstorganisation „von oben“ kann nicht funktionieren: In diesem Fall gibt der Gesetzgeber das Ziel der Selbstorganisation vor (3 Fachkonferenzen, 3 Termine, „Erörtern des Zwischenberichts“, Rahmen, Dienstleister, Software, Moderatoren etc.). Das kann nicht funktionieren.

JOCHEN STAY AUSGESTRAHLT.DE

Der Sprecher der bundesweiten Anti-Atom-Organisation .ausgestrahlt engagiert sich seit über 30 Jahren gegen Atomtransporte und unsichere Atommüll-Lagerung. Mit seinen Erfahrungen und Einschätzungen macht Jochen Stay Mut, sich in die Atommüll-Debatte aktiv einzumischen.

Was sind die zentralen Gelingensbedingungen für die Beteiligung?

Das ist ein komplexes und anspruchsvolles Thema und in drei Minuten nicht wirklich kompetent zu beantworten, auch, weil Schlagworte in diesem Kontext oft missverstanden werden. Diejenigen, die mehr wissen möchten als Schlagworte, können mich gerne im Chat anschreiben.

Zuerst: Was ist der Wert von gelungener Beteiligung?

Zum einen macht sie das Ergebnis eines Verfahrens besser, weil Fehler erkannt und ausgeräumt werden können. Zum anderen ist die Qualität der Beteiligung entscheidend dafür, ob das Projekt am Ende am Widerstand der Betroffenen scheitert oder nicht. Und es kann scheitern, das zeigt die Geschichte der Anti-Atom-Bewegung oder auch der heutige Widerstand gegen Windparks, Stromtrassen und Ställen für Massentierhaltung. Und hier geht es um hochradioaktiven Atommüll.

Und dann jetzt eben doch ein paar Schlagworte für Gelingensbedingungen:

- Schon die Entwicklung des Verfahrens mit potenziell Betroffenen
- Vollständige Transparenz über die Datengrundlage und über den Stand von Gebietsausschlüssen.
- Ergebniswirksamkeit
- Nicht nur Rede und Gegenrede, sondern Dissense klären und auflösen
- Verständigung
- Mediation
- Konsens
- Nicht: „Mehrheit schlägt Minderheit“, wie derzeit in der Teilgebiete-Konferenz zu erleben.
- Nicht: „die staatlichen Akteure entscheiden alleine“
- Es braucht deshalb staatliche Akteure, denen
 - » 1. wirklich etwas an gesellschaftlicher Verständigung liegt,
 - » die 2. verstehen, dass Beteiligung nicht der hübschen Verzierung des Verfahrens dient, sondern essenziell für das Gelingen ist,
 - » die 3. in der Lage sind, den Wert von Kritik zu erkennen und diese als etwas Konstruktives aufzufassen, statt Kritiker:innen zu diffamieren
 - » und die 4. nicht alles, was schlecht läuft, schönreden oder einfach nur das Wording ändern, statt ihr Handeln.
- Es braucht Steuerung und Moderation von Beteiligungsprozessen durch Profis, die Beteiligung und Verständigung ermöglichen können und wollen - und nicht verhindern wollen.
- Trennung von Verfahrensverantwortung und Beteiligungs-Organisation

Welche Empfehlungen habe ich für die weitere Ausgestaltung des Beteiligungsprozesses?

- Der Neustart der Standortsuche wurde am 11.11. 2011 von Bund und Ländern verkündet.
- Nach zehn Jahren ist es meines Erachtens an der Zeit, eine kritische Bilanz zu ziehen.
- Auf der Basis der dabei gewonnenen Erkenntnisse sollten grundlegende Veränderungen hin zu tatsächlicher Beteiligung vorgenommen werden.
- Wie diese Veränderungen konkret aussehen, muss gemeinsam verständigungsorientiert ausgehandelt werden.



JORINA SUCKOW
NATIONALES BEGLEITGREMIIUM

- Es gibt aus meiner Sicht kein Patentrezept für eine gelungene Beteiligung.
- Das Standortauswahlgesetz (StandAG) setzt zu Recht hohe Ansprüche und sieht u.a. eine transparente und partizipative Suche mit einer Beteiligung vor, bei der die Öffentlichkeit „Mitgestalter des Verfahrens“ sein soll.
- Diese abstrakten Regelungen müssen mit Leben gefüllt werden!
- Damit die Bürger*innen wirklich Mitgestalter*innen des Verfahrens sind, bedarf es einer „Augenhöhe“ mit staatlichen Akteuren. Dafür ist es erforderlich, dass ausreichend Zeit zur Verfügung steht und man die Möglichkeit hat, sich wissenschaftlich mit der Materie zu befassen (Stichwort: finanzielle Unterstützung)
- Bei einem so langen Zeitraum wie dem Standortauswahlverfahren ist es besonders wichtig, regelmäßig zu evaluieren, ob das Verfahren und insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung seinen Zweck erfüllt. Bei einem identifizierten Nachbesserungsbedarf müssen Anpassungen vorgenommen werden.
- Hier sollte der Mut bestehen, etwas Neues auszuprobieren und kritisch nicht nur die Handlungen anderer Akteure, sondern auch die eigenen zu hinterfragen.

- Genau jetzt sind wir aus Sicht des Nationalen Begleitgremiums (NBG) – aber auch aus Sicht anderer Akteure – an einem solchen Punkt angelangt: Zurzeit läuft noch die Fachkonferenz Teilgebiete, das erste formal vorgesehene Beteiligungsformat im Standortauswahlverfahren, in dem die Öffentlichkeit den Zwischenbericht zu den Teilgebieten diskutiert. Erst am Ende der ersten Phase, wenn der Vorschlag für die übertägig zu erkundenden Standortregionen von der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) vorliegt, geht die formelle Beteiligung in Form der Regionalkonferenzen weiter. Diese werden an allen Standortregionen eingerichtet und begleiten ab dann das Verfahren dauerhaft und intensiv. Bis das der Fall ist, dauert es jedoch noch (wohl mehrere Jahre). Es entsteht damit eine Beteiligungslücke zwischen dem Ende der Fachkonferenz Teilgebiete und der Einrichtung der Regionalkonferenzen.
 - » Hier braucht es aus meiner Sicht ein Format mit einem gewissen Maß an Rechtssicherheit, das ähnlich wie die jetzige Fachkonferenz Teilgebiete selbstorganisiert arbeitet und dem die dafür erforderlichen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen
 - » Dieses Format könnte durch den Gesetzgeber in das Standortauswahlgesetz (StandAG) aufgenommen werden. Auch das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung kann diese Aufgabe – im Rahmen der durch § 5 Abs. 3 StandAG vorgesehenen Möglichkeit – übernehmen.

STEFAN WENZEL MITGLIED DER AG VORBEREITUNG UND EHEMALS MITGLIED DER ENDLAGER-KOMMISSION

Niedersachsen hat sehr viele leidvolle Erfahrungen mit der Lagerung oder mit Plänen zur Lagerung von Atommüll gemacht. Mit dem KEWA-Verfahren, mit der Asse, mit Schacht Konrad, mit Morsleben im Grenzland und insbesondere mit dem Konflikt um Gorleben. In will das jetzt nicht ausführen. Jede und jeder hier kennt viele Facetten dieser Konflikte. Ich will nur ein Beispiel nennen, das Demut wecken sollte. Der Standort sei „sicher für alle Zeiten“ hieß es zur Lagerung von Atommüll in der Asse von offizieller Seite. Beteiligt waren eine Vielzahl von Landes- und Bundesbehörden und alles, was in der Wissenschaft seinerzeit Rang und Namen hatte. Später mussten wir feststellen, dass bereits 10 Jahre nach dem Ende der Einlagerung Wasser aus dem Deckgebirge in das Salzbergwerk eindrang. Diese Information wurde aber lange unterdrückt. Wer sich fragt, worauf eine oft misstrauische Begleitung staatlichen und wissenschaftlichen Handelns zurückgeht, der muss solche Beispiele analysieren.

Wie haben keinen menschlichen Sinn, um die Gefahr radioaktiver Strahlung einschätzen zu können. Wir brauchen Messgeräte, Maßstäbe, vertrauenswürdige Institutionen und verständliche Sprache. Was ist ein Entsorgungsvorsorgenachweis, Kritikalität, Kernbrennstoff, Kristallin? Was ist eine Teufe, eine Halbwertszeit oder eine Sicherheitsuntersuchung? Das Verfahren muss diejenigen mitnehmen, die sich erstmals mit diesen Fragen befassen, aber auch diejenigen, die tief in wissenschaftlichen Diskursen engagiert sind. Im Gesetz geht es um Information und Transparenz, aber insbesondere auch um Partizipation und Beteiligung. Das ganze Verfahren betritt aber Neuland. Gerade in diesem Kontext ist die Reichweite vieler Begriffe daher umstritten. Der Streit um diese Fragen ist aber nicht negativ, sondern trägt zur Klärung bei.

Ein zentraler Punkt beim Neustart der Suche nach einem Ort mit der bestmöglichen Sicherheit war die Organisationsreform. Die Einführung von Checks and Balances - horizontal und vertikal. Ein Vorhabenträger und eine Aufsichtsbehörde mit unterschiedlichen Rollen, das Nationale Begleitgremium mit Akteneinsichtsrechten und Klagerechte. Maßstab ist der aktuelle Stand von Wissenschaft und Technik, ein dynamischer Rechtsbegriff, der mit gesellschaftlichen Lernprozessen wächst. Im Atomrecht ist das nach dem Kalkar-Urteil des Bundesverfassungsgerichts eigentlich selbstverständlich, aber dieser Begriff muss noch mit Leben gefüllt werden, weil die Forschungslandschaft bisher viel zu national organisiert ist, Auftragsforschung stark dominiert und freie Forschung, die auch der Zivilgesellschaft zur Verfügung steht bislang nur spärlich verfügbar ist.

Ziel ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird. Dieser Satz beschreibt aber nicht den Anfang, sondern das angestrebte Ende des laufenden Prozesses. Das hat auch in der ersten Vorbereitungsgruppe für die Fachkonferenz zu Missverständnissen geführt. Um dieses Ziel zu erreichen müssen die Konflikte auf den Tisch, die Konfliktlinien, die unterschiedlichen Interessen müssen sichtbar werden, Rede und Gegenrede, Zweitmeinungen müssen gehört werden. Bei den Behörden, in der Wissenschaft und der Zivilgesellschaft.

Zum Abschluss einige Worte zum so genannten Gefangenendilemma, einem Theorem aus der Spieltheorie, was im übertragenen Sinne unsere Herausforderung beschreibt. Wenn wir als Gesellschaft einen Weg der Kooperation und der Vertrauensbildung finden, wird es hoffentlich auch gelingen, einen verantwortbaren Weg zur Endlagerung hochradioaktiver Abfälle zu finden. Wenn das nicht gelingt, werden die hochradioaktiven Abfälle noch sehr lange in Zwischenlagern stehen bleiben müssen - an vielen Orten in der Bundesrepublik. Das birgt andere Gefahren, die ich hier aber nicht näher ausführe. Dass bislang kein Land der Erde ein genehmigtes Endlager hat, zeigt die Dimension der Herausforderung. Deshalb bin ich sicher, dass dieses Verfahren Maßstäbe setzen kann für künftiges staatliches Handeln in demokratisch verfassten Staaten, wenn es um langfristige Planung und große Projekte geht.