

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. 180f

Kommission

Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Entwurf des Berichtsteils zu Teil B – Kapitel 7.1 und 7.2 (Standortauswahl im Dialog mit den Regionen)

Vorlage der Arbeitsgruppe 1 für die 28./29. Sitzung der Kommission am 23./24. Mai 2016

DRITTE LESUNG
BEARBEITUNGSSTAND: 20.05.2016

Stand: 20. Mai 2016

7	Standortauswahl im Dialog mit den Regionen	2
7.1	<input checked="" type="checkbox"/> Ziele und Inhalte der Öffentlichkeitsbeteiligung	2
7.1.1	<input checked="" type="checkbox"/> Inhalte und Mitwirkungstiefe	2
7.1.2	<input checked="" type="checkbox"/> Langfristige Vereinbarung zur Stärkung der regionalen Potenziale	5
7.1.3	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligungsprinzipien und Akteurskonstellation	6
7.2	<input checked="" type="checkbox"/> Struktur der Öffentlichkeitsbeteiligung	9
7.2.1	<input checked="" type="checkbox"/> Ein Verfahren - Zwei Handlungsfelder	9
7.2.2	<input checked="" type="checkbox"/> Dialogfähigkeit der Behörden	10
7.2.3	<input checked="" type="checkbox"/> Trägerschaft	11
7.2.4	<input checked="" type="checkbox"/> Informationsplattform und Informationsbüros	12
7.2.5	<input checked="" type="checkbox"/> Transparenz und Informationsrechte	13
7.3	<input checked="" type="checkbox"/> Akteure und Gremien	15
7.3.1	<input checked="" type="checkbox"/> Nationales Begleitgremium	15
7.3.2	<input checked="" type="checkbox"/> Fachkonferenz Teilgebiete	19
7.3.3	<input checked="" type="checkbox"/> Regionalkonferenzen	21
7.3.4	<input checked="" type="checkbox"/> Rat der Regionen	27
7.3.5	<input checked="" type="checkbox"/> Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	29
7.4	<input checked="" type="checkbox"/> Ablauf der Öffentlichkeitsbeteiligung	32
7.4.1	<input checked="" type="checkbox"/> Vorphase	33
7.4.2	<input checked="" type="checkbox"/> Phase 1: Eingrenzung Regionen	33
7.4.3	<input checked="" type="checkbox"/> Phase 2: Übertägige Erkundung	35
7.4.4	<input checked="" type="checkbox"/> Phase 3: Untertägige Erkundung und langfristige Vereinbarungen	37
7.4.5	<input checked="" type="checkbox"/> Genehmigungsphase	39
7.4.6	<input checked="" type="checkbox"/> Rechtsschutzmöglichkeiten	39
7.5	<input type="radio"/> Abfallkapazität	40
7.6	<input checked="" type="checkbox"/> Beteiligung an der Kommissionsarbeit	41
7.6.1	<input checked="" type="checkbox"/> Konzept und Formate	42
7.6.2	<input checked="" type="checkbox"/> Ablauf und Schlussfolgerungen	48
7.6.3	<input checked="" type="checkbox"/> Wissenschaftliche Bewertung	49
7.7	<input type="radio"/> Empfehlungen zur Änderung des Standortauswahlgesetzes	53

Stand:  Entwurf  aktuell in der Abwägung bereit für Lesung in der Kommission

7 Standortauswahl im Dialog mit den Regionen

7.1 Ziele und Inhalte der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um die Lagerung radioaktiver Abfallstoffe zeigen, dass Standortbenennungen, die intransparent vorbereitet und anschließend an die breite Öffentlichkeit vermittelt werden, unüberwindbare Widerstände erzeugen. Bei einem Neustart des Verfahrens ist aufgrund der Erfahrungen um die Standorte Morsleben und Asse und die Konflikte um Gorleben ein neues, auf gesellschaftliche Partizipation und Transparenz ausgerichtetes Vorgehen notwendig.

Es geht dabei um eine Bürgerbeteiligung von neuer Qualität, deren Ziel es ist, die aktive Mitwirkung der Bevölkerung am Auswahlprozess eines Standortes für hoch radioaktive Abfälle zu erreichen. Hierzu sind qualitative Verbesserungen von politischer Entscheidungsfindung zu initiieren und eine enge Verknüpfung behördlichen Handelns mit öffentlichen Beteiligungsprozessen zu gewährleisten, um eine bessere gesellschaftliche Legitimation für das gesamte Verfahren der Standortauswahl zu erreichen.

Oberste Priorität bei der Standortsuche ist das Erreichen der bestmöglichen Sicherheit. Folglich kann die Akzeptanz in der Standortregion nicht als Auswahlkriterium bei der Eingrenzung der Standorte verwendet werden. Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist es daher auch nicht Akzeptanz zu messen oder gar zu beschaffen. Vielmehr soll die zweifelslos hohe kritische Energie, die in jeder potenziellen Standortregion entstehen wird, aufgenommen und für die Prüfung aller Aspekte eingesetzt werden. Für diese Prüfung müssen insbesondere die regionalen Akteure effektive Rechte erhalten. Es besteht eine realistische Chance, dass durch diesen nachvollziehbaren Gewinn angemessene Toleranz für die dauerhafte Lagerung in der Standortregion entstehen wird.

Der gesellschaftliche Vertrauensverlust, der durch den Umgang mit Kritik und Widerstand bei bisherigen Versuchen der Standortfindung entstanden ist, bedarf besonderer Aufmerksamkeit. Ohne eine Berücksichtigung der Fehler der Vergangenheit¹ und deren Ursachen beim Umgang mit radioaktiven Abfällen und den daraus entstandenen gesellschaftspolitischen Verwerfungen ist ein neues Findungsverfahren wenig aussichtsreich. Es wird zwar kaum möglich sein, bei den unmittelbar betroffenen Menschen eine Akzeptanz zu erreichen. Wenn das Verfahren jedoch als wirklich fair und gerecht wahrgenommen wird, kann eine Einsicht dafür entstehen, dass die Verantwortung für die dauerhafte Lagerung radioaktiver Abfälle in der eigenen Region übernommen wird.

Je stärker die breite Öffentlichkeit von der Sachgerechtigkeit und Fairness des Verfahrens überzeugt ist, desto besser stehen die Chancen, dass nachfolgende Generationen den eingeschlagenen Weg ihrer Eltern und Großeltern fortführen.

7.1.1 Inhalte und Mitwirkungstiefe

Die Frage, auf welche inhaltlichen Entscheidungen die Öffentlichkeitsbeteiligung einen Einfluss hat, muss zu Beginn des Verfahrens klar beantwortet werden, damit keine falschen Erwartungen geweckt werden und das Verfahren als fair und gerecht wahrgenommen werden

¹ vgl. Beteiligungsbericht Fundstellen JE1561 und RE3836

kann. In Kurzform lautet die Antwort: Sie kann informell über Argumente und formell über Nachprüfaufträge Einfluss auf alle wesentlichen Entscheidungen der jeweiligen Phase nehmen, jedoch immer innerhalb der Grenzen der in der vorhergehenden Phase gefällten Entscheidungen.

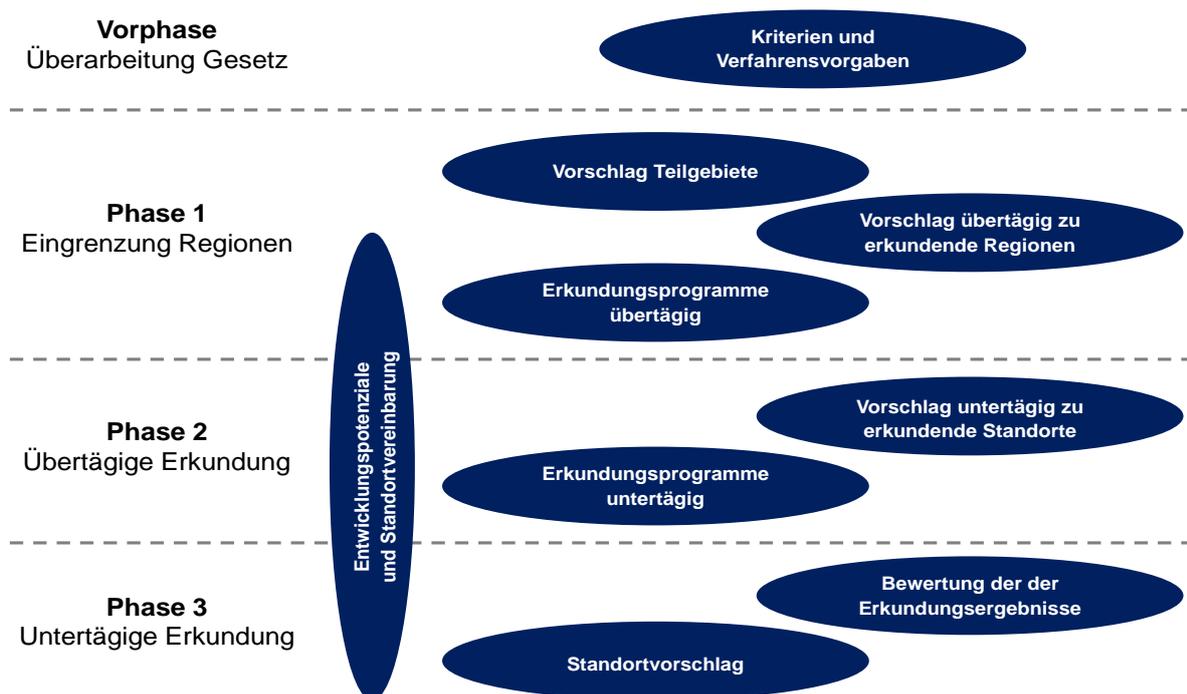
- 5 Das gesamte Standortauswahlverfahren beruht auf dem Prinzip, dass der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit in einem Verfahren gefunden wird, das die möglichen Optionen über eine Abfolge von Entscheidungen immer weiter reduziert. Das bedeutet für die Inhalte der Öffentlichkeitsbeteiligung, dass innerhalb dieser Abfolge jede wesentliche Entscheidung auch Gegenstand der öffentlichen Erörterung ist und einer möglichen Intervention unterliegen kann. Entscheidungen, die bereits getroffen sind, können dagegen nicht mehr Inhalt der
- 10 Beteiligung sein, es sei denn neue Erkenntnisse führen zu einer grundlegenden Neubewertung und damit zu einem Rücksprung im Verfahren.

Abbildung #1 zeigt die Abfolge der Themen, zu denen Entscheidungen zu fällen sind und daher wesentlich für die Öffentlichkeitsbeteiligung sind.

15

Abbildung #1 (##Phaseneinteilung abhängig von abschließender Diskussion zu §§ 15/18)

Wesentliche Inhalte der Beteiligung (§ 9 Abs. 3)



- Die Inhalte werden an dieser Stelle lediglich überblicksartig dargestellt. Detailliertere Beschreibungen der Themen finden sich im Kapitel 6 und 7.4. Wenn Inhalte am Ende einer Phase abschließend entschieden sind, können sie auch in nachfolgenden Verfahrensschritten erneut zum Thema werden, jedoch dann nur als Information, nicht als neu zu verhandelnde Frage. So werden beispielsweise die Kriterien und Verfahrensvorgaben im gesamten Verfahren immer wieder Gegenstand der Information sein, damit die darauf aufbauende Schritte
- 20 verständlich und nachvollziehbar werden.
- 25

Die Abfolge der Themen macht deutlich, dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung immer auf das „Wie“ der nächsten Schritte fokussiert. Denn durch diese operativen Fragen (z.B. Kriterienanwendung, Erkundungsprogramme) werden die Folgeentscheidungen determiniert. Die Akteure müssen deshalb befähigt werden in der jeweiligen Phase mit ausreichenden
 5 Mitwirkungsmöglichkeiten ihre Aufmerksamkeit auf die Fragen zu lenken, die zur Entscheidung anstehen. Hier besteht die beste Möglichkeit das Standortauswahlverfahren unterstützt durch unabhängige Fachgutachter zu beeinflussen. Zu diesen Zeitpunkten haben die Akteure der Öffentlichkeit die Möglichkeit über informelle Überzeugungsarbeit oder formelle
 10 Nachprüfungen die Entscheidungen auf der Bundesebene zu beeinflussen. Denn das Standortauswahlverfahren soll durch die Öffentlichkeitsbeteiligung wesentlich qualifiziert, aber nicht als Ganzes in Frage gestellt werden.

Mitwirkungstiefe

In der Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Mitwirkungstiefe oft in den drei Stufen der Beteiligung als „Information“, „Konsultation“ oder „Kooperation“ beschrieben.²

15 Information im Sinne einer umfassenden, zielgruppengerecht aufbereiteten Kommunikation in Richtung Öffentlichkeit ist selbstverständlich die Basis für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren.

Konsultation heißt, dass Beteiligte aktiv Stellung nehmen können. Für diese Art der Mitwirkung sind im Standortauswahlverfahren erprobte und rechtlich klar definierte Formate wie
 20 Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine einzusetzen.

Kooperation bedeutet, dass Beteiligte abgrenzbare Mitspracherechte erhalten. Die Bandbreite dieser Einwirkungsmöglichkeiten ist enorm und reicht von stark begrenzten Interventionsrechten bis hin zu direktdemokratischen Maßnahmen wie Volksabstimmungsverfahren. Für das Standortauswahlverfahren galt es eine Lösung zu finden, die einerseits eine große
 25 Mitwirkungstiefe – insbesondere der betroffenen Regionen – ermöglicht, ohne dabei jedoch Gefahr zu laufen, das gesamte Verfahren durch Blockade zu gefährden. Hierfür sieht die Kommission vor allem die Regionalkonferenzen und den Rat der Regionen vor, die im Bericht detailliert beschrieben werden. Die Regionalkonferenzen erhalten zusätzlich in Form von Nachprüfrechten die Chance, Mängel zu benennen und den Auftrag für deren Beseitigung
 30 zu erteilen. Die eigentliche Abwägungsentscheidung wird jedoch vom BfE vorbereitet und Bundestag und Bundesrat zur Entscheidung vorgelegt. Damit werden im Sinne eines Meilensteins die inhaltlichen Fragen der Phase abschließend beantwortet. Das Bundesgesetz bildet dann die Grundlage für die folgende Phase und ist auch für die Gremien der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr veränderbar.

35 In der sozialwissenschaftlichen Debatte wird die Mitwirkungstiefe auch dadurch unterschieden, ob nur deliberative, dialogorientierte Verfahren eingesetzt werden oder ob auch stärker direktdemokratische Formen angewandt werden. Wie in einem von der Bertelsmann Stiftung und dem Staatsministerium Baden-Württemberg herausgegebenen Bericht dargestellt, ist diese Unterscheidung „weniger trennscharf, als dies auf den erst Blick scheinen mag“, weil es
 40 zahlreiche hybride Partizipationsformen gibt, die informelle Dialoge mit verbindlichen Interventionsrechten kombinieren.³

² Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur 2014: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung – Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor, S. 12-14

³ Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2014: Partizipation im Wandel – Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. S. 19

Die Kommission empfiehlt, die Regionalkonferenzen mit gesetzlich definierten Interventionsrechten auszustatten. Mit dem Instrument der Nachprüfung wird rechtlich abgesichert, dass die in dialogorientierten Verfahren erarbeiteten Erkenntnisse die notwendige Aufmerksamkeit im Abwägungsprozess erhalten (siehe Abschnitt 7.3.3).

5 7.1.2 Langfristige Vereinbarung zur Stärkung der regionalen Potenziale

Die Empfehlungen der Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung basieren auf der These, dass zwei wesentliche Bedingungen erfüllt sein müssen, damit die Bürgerinnen und Bürger der Region Bau und Betrieb des Endlager mit gutem Gewissen tolerieren können: Zum einen muss eine überzeugende Kontrolle ausgeübt werden, dass Standortauswahl und Realisierung des Endlagers dem Konzept der bestmöglichen Sicherheit entsprechen. Zum anderen muss die Region in der Lage sein, die Belastungen durch den Bau des Endlagers und den Transport der Behälter wirksam und dauerhaft auszugleichen. Einer negativen Kennzeichnung der Region muss auch mit der Entwicklung des Ausgleichskonzepts entgegengewirkt werden.

Die Strategien, wie dieser Ausgleich herzustellen ist, sind in jeder Region individuell zu entwickeln. Dazu sind die ökonomischen, historischen und sozialen Potenziale der Region genau zu untersuchen, passende Langfriststrategien auszuarbeiten und auch zu validieren. Ziel kann hierbei nicht sein, lediglich eine Kompensation in Form eines kurzfristigen finanziellen Ausgleichs zu erreichen, sondern langfristige Entwicklungspotenziale für die jeweiligen Regionen auszuarbeiten, die eine differenzierte Antwort auf den Bau des Endlagers geben. Dabei müssen sowohl die Anliegen der aktuellen Bevölkerung betrachtet, gleichzeitig aber auch Expertenwissen und Prognosen über zukünftige Entwicklungen einbezogen werden.

Bereits im Jahr 2002 sprach der Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) Empfehlungen für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Standortsuche aus. Der unabhängige, vom Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit berufene Arbeitskreis nahm seine Arbeit im Jahr 1999 auf und hatte die Aufgabe, auf Basis wissenschaftlich fundierter Kriterien Empfehlungen für ein Standortauswahlverfahren abzugeben. Das Ergebnis der drei Jahre dauernden Arbeit wurde in Form eines Abschlussberichts an den Bundesumweltminister übergeben. Auch die Beteiligung der Öffentlichkeit ist Gegenstand dieses Berichts und wurde im Rahmen dieser Kommission diskutiert.

Viele der dabei erarbeiteten Empfehlungen wurden aus dem Bericht des AkEnd übernommen, andere wurden weiterentwickelt oder nach Abwägung schließlich verworfen. Die Entwicklung eines Ausgleichskonzepts wurde im AkEnd detailliert beschrieben und dient als Grundlage für die hier getroffenen Empfehlungen zur Stärkung regionaler Potenziale.

Der AkEnd hat in seinem Bericht folgende Eigenschaften einer sinnvollen Unterstützung beschrieben:⁴

- Langfristige Chancen fördern statt kurzfristige Vorteile verschaffen.
- Unterstützung dient der Eigeninitiative; das Entwicklungskonzept muss von den Unternehmen, Vereinen und Institutionen der Region realisiert werden.
- Alle Zuwendungen sind zeitlich befristet bis der Entwicklungsimpuls sich selbst trägt.
- 40 – Benennung der Quellen und der langfristigen Sicherung der Unterstützung.
- Abgestufte Realisierung der regionalen Entwicklungsplanung durch Starter- und Pilotprojekte schon während der untertägigen Erkundung.

⁴ AkEnd, Seite 226-228

Die Kommission schließt sich diesen Forderungen an. Gerade die konkreten regionalen Gegebenheiten müssen bei der Erarbeitung einer Strategie für die Regionalentwicklung einbezogen und genau untersucht werden. Die im Folgenden vorgeschlagenen regionalen Gremien können eine solche Aufgabe wahrnehmen und so die langfristige Sicherung von Entwicklungskonzepten gewährleisten.

Der Rat der Regionen (7.3.4) hat die Aufgabe, eine standortunabhängige Strategie zur Förderung der Regionalentwicklung grob zu skizzieren. Das BfE erarbeitet in Phase 2 im Rahmen der sozioökonomischen Potenzialanalyse die Datengrundlagen, die auch für die Abwägung eingesetzt werden (6.5.8). Je weiter das Standortauswahlverfahren voranschreitet, desto konkreter werden die verbleibenden Regionalkonferenzen (7.3.3) sich mit der Frage auseinandersetzen, wie sie ihre individuelle Regionalentwicklung stärken können. Spätestens in Phase 3 steht daher die Frage im Fokus, welche Unterstützung die Region erhält, um die ausgearbeiteten Strategien langfristig realisieren zu können und wie diese Unterstützung verbindlich vereinbart werden kann.

Die Rechtsschutzmöglichkeiten einer Region werden durch eine solche Vereinbarung nicht beeinträchtigt.

Partner einer solchen Vereinbarung sollten auf der einen Seite die Bundesrepublik Deutschland sein und auf der anderen Seite die Gebietskörperschaften der Region, in der der ausgewählte Standort liegt. Die Abgrenzung und Rechtsform einer solchen Region ist erst in Phase 3 abschließend definierbar.

Gegenstand einer Vereinbarung könnten sein:

- Die ausgestaltbaren Eckpunkte der Anlagen (z.B. Verkehrsanbindung, Oberflächenanlagen, Emissionsschutz, Rahmenbedingungen für den Einlagerungsprozess, Abfallkapazität)
- Langfristige Verpflichtungen in der Betriebs- und Nachbetriebsphase
- Generationenübergreifend wirksame Kompensationen, mit denen die Entwicklungspotenziale der Regionen gestärkt werden und mögliche negative Nebeneffekte des Endlagers ausgeglichen werden

Die juristischen Implikationen einer solchen Vereinbarung sind umfangreich, auch durch den notwendigen Ewigkeitscharakter der Vereinbarung, und müssen frühzeitig untersucht werden.

7.1.3 **Beteiligungsprinzipien und Akteurskonstellation**

Der AkEnd war – ebenso wie die Kommission – der Überzeugung, dass die oftmals kontroverse und kritische Haltung der Bevölkerung in Bezug auf die Suche nach einem Endlager nur dann aufgelöst werden könne, wenn diese umfassend und gemäß der unterschiedlichen Interessenlagen an der Lösung des Problems beteiligt wird. Er unterscheidet dabei vier Formen der Beteiligung, die sich gegenseitig ergänzen.⁵

Im Folgenden werden die vier Formen der Beteiligung, die der AkEnd unterscheidet, kurz beschrieben, die Übereinstimmungen wie auch die Abweichungen zu den Vorschlägen der Kommission herausgearbeitet und die Akteure vorgestellt, die diese Prinzipien umsetzen könnten. Die Akteure, die am Auswahlverfahren teilnehmen, werden entweder im StandAG formal definiert oder aus eigenem Interesse Einfluss ausüben. Bei den in Kapitel 7.3 beschriebenen Gremien handelt es sich daher nicht um eine vollständige Auflistung aller am Verfahren beteiligten Akteure, sondern lediglich um jene, die vorab mit definierten Rechten

⁵ Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (2002), Empfehlungen des AkEnd, S. 209

und Pflichten in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung ausgestattet sind. Diese Grundkonstellation von Akteuren schafft für alle weiteren Akteure konstruktive Anknüpfungspunkte und konstruktive Handlungsszenarien. Im Folgenden werden die vier Grundprinzipien der Beteiligung aus dem Bericht des AkEnd kurz skizziert.

5 **a) Beteiligung braucht umfassende Information:**

Ein wesentliches Element zur Bereitstellung und Verbreitung von Informationen ist die vom AkEnd vorgeschlagene unabhängige Informationsplattform. Bereits im Bericht des AkEnd wird die Unabhängigkeit dieses Mediums betont, das zwar vom Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung betrieben wird, gleichzeitig aber weiteren Akteuren (regionale Gremien, Nationales Begleitgremium) redaktionellen Einfluss ermöglicht. Diese Akteure sollen aktiv beim Generieren, Verarbeiten und Prüfen der Informationen mitwirken. Dadurch kann die Plattform Interessengegensätze und -vielfalt widerspiegeln und die notwendige Glaubwürdigkeit erlangen. Die Informationsangebote müssen „umfassend und systematisch“⁶ angelegt und zielgruppengerecht aufbereitet werden. Die Kommission unterstreicht die Bedeutung dieses Beteiligungselements und hat es in diesem Bericht weiterentwickelt. Beispielsweise wurde die Vernetzung der Plattform mit den handelnden Akteuren detaillierter beschrieben. Näheres wird in den Abschnitten 7.2.4 und 7.2.5 dargestellt.

b) Beteiligung an der Kontrolle des Verfahrens:

Der AkEnd spricht sich für die Einsetzung eines neutralen Kontrollgremiums⁷ aus. Dieses prüft, ob das Auswahlverfahren regelkonform umgesetzt wird und begleitet die Arbeit des Vorhabenträgers kontinuierlich. Das Gremium zeichnet sich durch eine hohe Sachkompetenz in wissenschaftlich-technischen Belangen und hohes Ansehen seiner Mitglieder in der Öffentlichkeit aus. Die Beobachtungen des Kontrollgremiums fließen am Ende jeder Phase über einen Ergebnisbericht direkt in die Entscheidungsfindung der gesetzgebenden Instanzen ein.

Die Notwendigkeit eines solchen Gremiums wurde auch von der Kommission diskutiert. Weiterhin wird in § 8 StandAG die Einsetzung eines nationalen gesellschaftlichen Begleitgremiums vorgesehen, das ähnliche Funktionen aufweist wie das neutrale Kontrollgremium des AkEnd. Eigenschaften beider Gremien wurden in den Vorschlag der Kommission für ein Nationales Begleitgremium aufgenommen und finden sich in Abschnitt 7.3.6 wieder.

c) Beteiligung an der Vertretung regionaler Interessen:

Die Mitwirkung an Entscheidungen durch regionale Gremien auf nationaler, überregionaler und regionaler Ebene bildet das Herzstück des vorgestellten Konzeptes zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Standortsuche. Auch der AkEnd beschäftigte sich mit einer solchen regionalen Vertretung und schlägt in seinem Abschlussbericht vor, ein Bürgerforum mit Kompetenzzentrum⁸ für die jeweils betroffenen Regionen einzusetzen. Das Bürgerforum dient als Gremium, in dem alle Fragen der regionalen Entwicklung diskutiert werden, die im Zusammenhang mit der Suche nach einem Endlager stehen. Durch entsprechende finanzielle Ausstattung sollen die Bürgerforen zusätzlich die Möglichkeit erhalten, ein eigenes Kompetenzzentrum einzurichten. Die dort beschäftigten Experten überwachen die Anwendung der natur- und sozialwissenschaftlichen Kriterien und beraten die Bürgerforen.

⁶ vgl. § 9, Abs. 1 StandAG sowie K-Drs./AG1-58, Punkt 2

⁷ Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (2002), Empfehlungen des AkEnd, S. 207

⁸ vgl. ebd., S. 211

Der Gedanke regionaler Interessenvertretungen sowie deren Unterstützung durch Experten verschiedener Disziplinen ist zentral für den von der Kommission ausgearbeiteten Vorschlag einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Er geht dabei weit über die Ausführungen des Berichts des AkEnd hinaus und legt in Kapitel 7.3 detailliert mögliche Aufgaben, Zusammenstellungen sowie Rechte und Pflichten der regionalen Gremien dar.

d) Beteiligung an der Entscheidungsfindung:

Der AkEnd führt das Konzept der Beteiligungsbereitschaft ein. Dieses beschreibt die Gesamtheit der Faktoren, die dazu führen, dass die Bevölkerung einer Region den Suchprozess nach einem Standort begleitet und bereit ist an der konkreten Ausgestaltung mitzuwirken oder sich dem zumindest nicht entgegenzustellen.

In seinem Abschlussbericht spricht sich der AkEnd dafür aus, die Beteiligungsbereitschaft der Bürgerinnen und Bürger der zu untersuchenden Regionen zu mehreren Zeitpunkten abzufragen und bei Verlust der Bereitschaft die Standorterkundung in dieser Region abzubrechen.⁹ Nach gründlicher Abwägung empfiehlt die Kommission ein davon abgeleitetes, aber anderes Vorgehen.

Die Beteiligung an der Entscheidungsfindung wird auch in dem Vorschlag der Kommission befürwortet, soll jedoch nicht durch eine binäre Abfrage im Sinne einer Ja/Nein-Frage erfolgen. Ein faktisches Vetorecht der unmittelbar Betroffenen blendet die berechtigten Interessen der Allgemeinheit aus und könnte dazu führen, dass der gesamtgesellschaftliche Auftrag die Endlagerung der radioaktiven Abfälle in Deutschland zu gewährleisten, verhindert wird.

Stattdessen soll die Entscheidungsfindung durch die Einsetzung legitimierter, zivilgesellschaftlicher Gremien unterstützt werden. Diese ermöglichen, dass die Kritik und Anregungen der regionalen Bevölkerung differenzierter und lösungsorientierter aufbereitet werden und so in das Verfahren eingebracht werden können.

Der gesamte Abwägungsprozess der Kommission bezüglich der Überlegungen des AkEnd zur Beteiligungsbereitschaft ist im Erläuterungskasten „Befragung“ in Abschnitt 7.3.3 beschrieben.

⁹ ebenda, S. 74 und S. 212-216

7.2 Struktur der Öffentlichkeitsbeteiligung

Kurzfassung

Die Kommission empfiehlt zwei Handlungsfelder für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Das erste Handlungsfeld umfasst die Grundformen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Rechtsschutz entsprechend den Vorschlägen der Kommission. In einem zweiten Handlungsfeld werden erweiterte Beteiligungsinstitutionen geschaffen, deren Existenz und Handlungsmöglichkeiten ebenfalls rechtlich legitimiert sind, von den Beteiligten aber auf überregionaler und regionaler Ebene flexibler und bezogen auf den Prozess dynamischer gestaltet werden können. Auf diese Weise wird sowohl Rechtssicherheit als auch eine breite und offene Diskussionskultur erreicht.

Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) ist Träger des Verfahrens. Es gewährleistet die Umsetzung in beiden Handlungsfeldern. Das unverzüglich mit der Abgabe des Kommissionsberichts durch Bundesgesetz eingerichtete Nationale Begleitgremium beobachtet das Teilnahmeverfahren als unabhängiger Akteur und setzt sich in Konflikten vermittelnd ein. Am Ende jeder Phase wird durch ein Bundesgesetz auf Grundlage aller Ergebnisse entschieden.

7.2.1 Ein Verfahren - Zwei Handlungsfelder

In der bisherigen Fassung beschreibt das Standortauswahlgesetz (StandAG) die Öffentlichkeitsbeteiligung in Anlehnung an das verwaltungsrechtliche Verfahren. Es skizziert die notwendigen Elemente zur Wahrung der rechtlich gebotenen Anhörung der betroffenen Einzelbürger, Verbände, Träger öffentlicher Belange und benachbarter Staaten. Diese Elemente müssen konkretisiert und um ein weiteres Handlungsfeld ergänzt werden.

Die besondere Art der Aufgabenstellung erfordert neuartige Teilnahmeformen, um die Bürger der zu untersuchenden Regionen frühzeitig und dialogorientiert an der Entscheidungsvorbereitung zu beteiligen. Diese Beteiligung soll zwar gesetzlich verankert, aber jenseits rechtlich festgeschriebener Routinen organisiert werden. Dadurch kann lokalen Besonderheiten Rechnung getragen und auch in konfliktreichen Teilnahmephasen Flexibilität ermöglicht werden.

Entscheidungen sollen nicht nur nachträglich legitimiert werden. Vielmehr soll die betroffene regionale und überregionale Öffentlichkeit ermutigt und in die Lage versetzt werden, selbst Lösungsvorschläge zu erarbeiten und das Verfahren kontinuierlich zu verbessern. Dies kann gelingen, wenn die dafür notwendigen Strukturen – beispielsweise in Form von eigens zu diesem Zweck gegründeten Gremien mit entsprechender finanzieller Ausstattung – frühestmöglich vorhanden sind.

Nur so kann eine neue Qualität und Fairness der Bürgerbeteiligung erreicht werden, bei der die in Frage kommenden Regionen kompetent und fachlich informiert den Standortauswahlprozess begleiten können. In einem so definierten Rahmen können dann Teilnahmeformen und Konfliktlösungsmethoden eingesetzt werden, die sich in informellen Teilnahmesituationen als sinnvoll bewährt haben und allen Akteuren den notwendigen Gestaltungsraum eröffnen.

Wie in Abbildung #2 dargestellt, ergänzen sich die beiden Handlungsfelder. Die vorgeschriebenen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind mit dem Rechtsschutz nach Maßgabe der

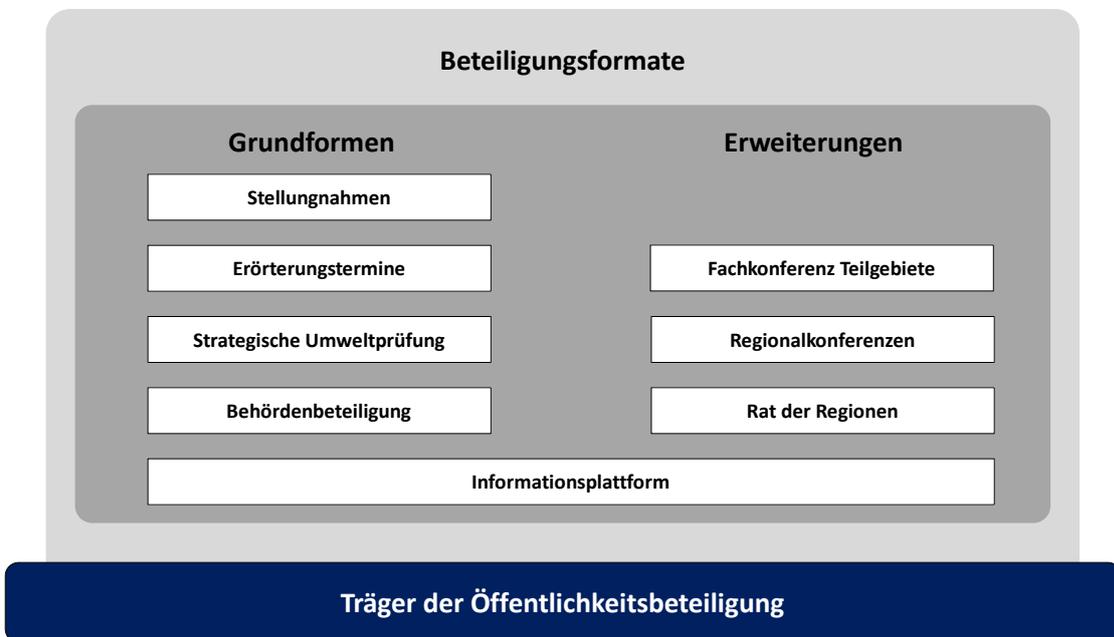
Vorschläge der Kommission ausgestattet. Die Rechte der Betroffenen wären im Sinne dieser Vorschläge abgesichert. Nachteil dieses Handlungsfelds ist die damit einhergehende hohe Formalisierung, die eine flexible und frühzeitige Behandlung auch von vorläufigen Erkenntnissen in der Praxis erschwert.

- 5 Daher sollen die erweiterten Beteiligungsformate gesetzlich definiert, aber mit hohen Gestaltungsfreiheiten ausgestattet werden. Zusätzlich erhält die regionale und überregionale Öffentlichkeit durch diese Gremien weitere Rechte, insbesondere das Recht zur Nachprüfung (vgl. 7.3.3). Die unterschiedlichen Ausgestaltungsformen der Beteiligungsformate werden in den nachfolgenden Abschnitten detailliert erläutert.

10

Abbildung #2¹⁰

Zwei Handlungsfelder der Öffentlichkeitsbeteiligung



7.2.2 Dialogfähigkeit der Behörden

15 Die erweiterten Beteiligungsformate verlangen einen dialogischen Charakter. Das bedeutet, dass ein dauerhafter Dialog zwischen Behörden einerseits und einer äußerst heterogenen Öffentlichkeit stattfinden soll, zu der z. B. auch atomkritische Gruppen mit ihrem konfliktreichen Erfahrungshintergrund gehören. Ein solcher Dialog, für den es bislang keine erfolgreichen Muster gibt, wird mit großen kommunikativen Herausforderungen verbunden sein. Daraus resultieren an die beteiligten Behörden zwei grundlegende Anforderungen:

- 20 Erstens erfordert der Prozess der Standortauswahl von allen beteiligten Behörden, insbesondere dem BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung, den Willen und die Fähigkeit zur

¹⁰ Bei der „Fachkonferenz Teilgebiete“ handelt es sich im Gegensatz zu Regionalkonferenzen und dem Rat der Regionen nicht um ein formalisiertes Gremium der Regionen. Dennoch ist die Fachkonferenz ein Element der erweiterten Beteiligungsformate wie in 7.2.2 beschrieben und wird daher in die Übersichtsgrafik aufgenommen.

professionellen Kommunikation und Prozessgestaltung. Sie müssen einen in vielerlei Hinsicht anspruchsvollen Beteiligungsprozess als wesentlichen Bestandteil ihrer eigentlichen Aufgabe begreifen, der zur Qualität der Entscheidungsvorbereitung und am Ende zur gesellschaftlichen Tolerierung der Ergebnisse beiträgt. Diese für die schwierigen Dialogprozesse notwendigen Haltungen und professionellen kommunikativen Fähigkeiten sind auf allen Ebenen der beteiligten Behörden zu fördern und durch langfristig angelegte Personalentwicklungsmaßnahmen auszubauen. Die notwendige Qualität der Dialogprozesse muss einerseits durch eine geeignete Aufbau- und Ablauforganisation sichergestellt werden. Gleichzeitig ist zu gewährleisten, dass alle Mitarbeiter – gerade auch die, die mit technischen Fragen befasst sind – über Coaching und andere Maßnahmen zur Teilnahme an den kommunikativen Prozessen befähigt werden.

Zweitens sind sorgfältig entwickelte, auf lange Sicht tragfähige Designs von Dialogprozessen unabdingbar. Dafür kann es hilfreich sein, externe Unterstützung in Anspruch nehmen.

7.2.3 Trägerschaft

15 *Rolle des BfE*

Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren ist das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE). Es organisiert das Beteiligungsverfahren in den oben beschriebenen Handlungsfeldern. Insbesondere ist das BfE dafür verantwortlich, dass die regionalen Beteiligungsgremien gegründet werden und eine ausreichende Ressourcenausstattung bekommen. Dabei kann es sich auch externer Dienstleister bedienen, um im Sinne eines kontinuierlich lernenden Verfahrens unterschiedliche Herangehensweisen und aktuelle Beteiligungsmethoden einsetzen zu können. Dazu gehört beispielsweise die externe Moderation von Sitzungen, Veranstaltungen usw., um eine glaubwürdige Rollenverteilung zu gewährleisten.

25 Das BfE in der Rolle als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet, dass die zentralen Ergebnisse aus der Beteiligung unmittelbar bei den fachlich befassten Stellen – der Bundes-Gesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE) und dem BfE in seiner Rolle als Regulierungsbehörde – gehört werden, und Anregungen möglichst früh im Arbeitsprozess geprüft werden können. Diese Vorgehensweise hat sich bereits in der Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Kommission bewährt, indem Botschafter aus der Kommission die Diskussion in den Veranstaltungen miterlebt haben und die Ergebnisse unmittelbar in die Arbeitsgruppen einfließen lassen konnten.

35 Das BfE hat die Aufgabe, alle Beteiligungsergebnisse zu dokumentieren, für die Entscheidungsträger aufzubereiten und im Bericht mit den Vorschlägen für in Betracht kommende Standortregionen zu berücksichtigen.

40 Als Regulierungsbehörde steht das BfE in der fortwährenden Pflicht, den Beteiligungsgremien Rede und Antwort zu stehen, Unterlagen zur Verfügung zu stellen und zu erläutern sowie die Erkenntnisse aus den Diskussionen im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. In der Verlässlichkeit, Offenheit und Kompetenz, in der dieser Dialog geführt wird prägt das BfE seine Glaubwürdigkeit als neutraler Partner.

Rolle der BGE

Auch die Bundes-Gesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE) ist aufgefordert in ihrer Rolle als Vorhabenträgerin eine intensive Informationsarbeit zu betreiben. Sie sollte diese

Aufgabe als Bringschuld verstehen. Bei der Überarbeitung des StandAG sollte die Bundes-Gesellschaft aber keine Rolle als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung zugewiesen bekommen.

5 Die Arbeit der Gesellschaft ist zentraler Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung: Ihre Vorschläge und Analysen sind wesentliche Grundlagen für die Veröffentlichungen des BfE. Die BGE steht dem nationalen Begleitgremium und den regionalen Gremien für Nachfragen zur Verfügung und hat den Auftrag, erkannte Defizite möglichst direkt auszuräumen. Im Rahmen der Nachprüfung ist sie verpflichtet, die Nachprüfaufträge der Regionalkonferenzen fristgerecht zu bearbeiten.

10 **7.2.4 Informationsplattform und Informationsbüros**

Als wesentliche Grundlage des Beteiligungsverfahrens betreibt das BfE im Internet eine Informationsplattform. Ergänzend dazu kann das BfE gemeinsam mit den jeweiligen Regionalkonferenzen Informationsbüros vor Ort einrichten. Die Angebote sind so zu konzipieren, dass auch die konfliktbehafteten Sachverhalte aus unterschiedlichen Perspektiven und von
15 verschiedenen Autoren beleuchtet werden. Wissenschaftliche Mindeststandards sind zu gewährleisten.

Zu diesem Zweck sollte das BfE mit Partnern wie z.B. der Bundeszentrale für politische Bildung zusammenarbeiten. Dadurch kann das Thema Endlagersuche auch für Jugendliche und Kinder fassbar gemacht und in die Schulen gebracht werden.

20 In der Gesamtschau aller Informationen soll eine ausgewogene und umfassende Informationsbasis entstehen. Das Angebot muss so aufbereitet und erschlossen werden, dass sowohl Laien, als auch engagierte Bürger mit Fachwissen, recherchierende Journalisten, oder Fachleute aus Wissenschaft und Wirtschaft ein entsprechendes Informations- und Vermittlungsniveau vorfinden.

25 Die regionalen Gremien sollen bei der Entwicklung der Plattform und der laufenden Pflege eine aktive Rolle einnehmen. Die Plattform und die optionalen Informationsbüros vor Ort sollen für sie Werkzeuge 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.

30 Insbesondere für die Regionalkonferenzen hat die Informationsplattform eine wesentliche Funktion. Sie sichert innerhalb des Ringmodells die Kommunikation der Beteiligten (siehe 7.3.3). Dazu muss die Online-Plattform über geeignete Methoden verfügen, damit die Regionalkonferenzen Anregungen aus der Öffentlichkeit erheben und aggregieren können.¹¹

35 Zentraler Teil der Informationsarbeit ist die ausgewogene und verständliche Darstellung aller Maßnahmen, die zu einem Standort mit bestmöglicher Sicherheit führen, angefangen von den Suchkriterien, bis hin zum Aufbau des Endlagersystems mit seinen unterschiedlichen Sicherheitskonzepten. Ebenso muss die langfristige Perspektive der nächsten Jahrtausende für die verschiedenen Zielgruppen professionell aufbereitet werden. Nur wenn der gesamte Prozess der kerntechnischen Entsorgung für alle Bevölkerungsgruppen gut nachvollziehbar und damit vorstellbar ist, kann die Diskussion konstruktiv verlaufen.
40

Auch in den Beteiligungsveranstaltungen zur Arbeit der Kommission wurde immer wieder betont welchen Stellenwert ein niedrigschwelliges Informationsangebot hat, das speziell auf

¹¹ vgl. Methode BürgerForum der Bertelsmann Stiftung www.buerger-forum.info

die unterschiedlichen Zielgruppen zugeschnitten ist. Dieser Faktor sei für ein solch komplexes und schwer zugängliches Thema nicht hoch genug einzuschätzen.

Darüber hinaus kann das BfE die Rohdaten auch in offenen Formaten und als OpenData nutzbar anbieten, um Datenjournalisten und anderen Akteuren die Möglichkeit zu geben, Plausibilitätschecks durchzuführen.

Die Informationsarbeit darf nicht nur diejenigen erreichen, die bereits von Beginn an Interesse am Verfahren mitbringen. Viel wichtiger ist im Sinne einer breiten gesellschaftlichen Aktivierung, dass verfahrensbegleitend eine überregionale Informationskampagne stattfindet, so dass auch jene über die Zusammenhänge der Endlagerung und die Möglichkeiten der Beteiligung informiert werden, die sich bis dahin noch überhaupt nicht damit auseinandergesetzt haben.

Sowohl für die Informationsplattform als auch für die Informationsbüros sind daher zwei unterschiedliche Zugänge zu konzipieren: Zunächst sollten die Angebote für die Interessenten erarbeitet werden, die sich zum ersten Mal intensiver mit dem Thema auseinandersetzen wollen. Die physikalischen und gesellschaftlichen Zusammenhänge müssen allgemeinverständlich erläutert werden. Ergänzend dazu sollen detaillierte Informationen für die Analysen, die im Standortauswahlverfahren erarbeitet werden, vorgehalten werden.

7.2.5 **Transparenz und Informationsrechte**

Das Informationsfreiheitsgesetz (IFG) und das Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes sehen für jedermann den Zugang zu amtlichen Informationen der Bundesbehörden sowie von Bundesorganen und -einrichtungen vor, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Diese Informationen werden auf Antrag bereitgestellt, sofern nicht einer der Schutztatbestände des IFG bzw. des UIG betroffen ist.

Das Hamburgische Transparenzgesetz statuiert über diesen auf Antrag gewährten Zugang zu amtlichen Informationen hinaus diesbezüglich eine Auskunfts- und Veröffentlichungspflicht. Letztere verpflichtet die Behörde, alle amtlichen Informationen in einem Informationsregister öffentlich zugänglich zu machen. Das Hamburgische Transparenzgesetz sieht dabei den gleichen Prüfungsmaßstab für die Veröffentlichungszulässigkeit vor wie das IFG.

Die Folge ist eine grundsätzliche Notwendigkeit zur Durchführung der Prüfung für alle amtlichen Informationen, ohne dass ein Zugang hierzu durch einen Petenten durch Antrag begehrt werden muss. Dadurch entsteht eine Ausweitung des Prüfungsaufwands.

Das öffentliche Informationsregister ermöglicht eine aktive Auseinandersetzung der Öffentlichkeit mit der Materie. Denn eine sinnvolle Informationsrecherche wird erst möglich, wenn Art und Umfang der vorhandenen Informationen bekannt sind.

Für eine effektiv nutzbare Transparenz sind mehrere Voraussetzungen notwendig: Wissen über die Existenz der Information, Zugriff auf die Information, und die Fähigkeit zur Analyse und zur wissenschaftlichen oder politischen Einordnung der Information. Mit der Informationsplattform wird der Zugriff ermöglicht, mit den Regionalkonferenzen werden neue Institutionen geschaffen, die diese Fähigkeit zur Analyse und Einordnung verantwortlich entwickeln können.

Die Kommission empfiehlt daher, ein öffentliches Informationsregister für die Unterlagen der BGE und des BfE zu erstellen und dabei die Erfahrungen des Hamburgischen Transparenzgesetzes zu nutzen.

Neben dem Schutz personenbezogener Daten gibt es in Transparenzgesetzen weitere Ausnahmen von der Informationspflicht. Zu diesen gehören die „unmittelbare Willensbildung des Senats, Entwürfe, vorbereitende Notizen und Vermerke“. Außerdem werden alle Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidungen oder bevorstehender Maßnahmen vereitelt würde, von der Veröffentlichung ausgenommen. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsfindung dienen Statistiken, Datensammlungen, Geodaten, regelmäßige Ergebnisse der Beweiserhebung, Auskünfte, Gutachten, Stellungnahmen Dritter, die Bewertung der Stellungnahmen sowie Berichte zu diesen. Die Kommission empfiehlt, den Begriff der „unmittelbaren Willensbildung“ sehr eng zu definieren, um eine weitgehende Transparenz zu ermöglichen.

Hierzu sind auch die Ausführungen in Kapitel ### (AG2) sowie die Bestimmungen des Atomgesetzes §57b, hier insbesondere der Absatz 9 (Definition wesentlicher Unterlagen) zu beachten.