



Berlin Institut
für Partizipation



DIE DEUTSCHE ENDLAGERSUCHE WIRD PARTIZIPATIV – UND RISIKOREICH

Autoren: Jörg Sommer, Bernd Marticke

AUTOREN



JÖRG SOMMER ist Sozialwissenschaftler, Publizist und Gründungsdirektor des Berlin Instituts für Partizipation. Außerdem ist er seit 2009 Vorstandsvorsitzender der Deutschen Umweltstiftung und Mitherausgeber der Zeitschrift „movum“ sowie des Jahrbuch Ökologie. Jörg Sommer beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Fragen der Demokratie und Bürgerbeteiligung und veröffentlichte über 200 Bücher.



BERND MARTICKE absolvierte ein Magisterstudium der Politologie, Wirtschafts- und Sozialgeschichte sowie Volkswirtschaftslehre in Halle/Saale und ein wirtschaftswissenschaftliches Studium an der Fernuniversität Hagen. Er arbeitet seit 2016 für die Deutsche Umweltstiftung und das Berlin Institut für Partizipation.

Jörg Sommer, Bernd Marticke

DIE DEUTSCHE ENDLAGERSUCHE WIRD PARTIZIPATIV – UND RISIKOREICH

Deutschland sucht nach einem Standort für die Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Eine Kommission hat dazu jetzt ein Verfahren vorgeschlagen, das die Partizipation in den Mittelpunkt stellt und dabei neue Wege geht. Doch das Konzept ist riskant und kann aus unterschiedlichen Gründen scheitern.

Am 30. Juni 2011 beschloss der Deutsche Bundestag mit großer Mehrheit das 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes und damit die gestaffelte Stilllegung der letzten Atomkraftwerke in Deutschland bis zum 31. Dezember 2022. Damit wurde auch der Weg frei für einen Neustart der Suche nach einem Umgang mit dem Atommüll.

Nach über 50 Jahren Atomenergienutzung und einem langen Ringen um das letztlich gescheiterte Projekt Gorleben gibt es bis heute keinen Standort für ein atomares Endlager. Deshalb wird mit dem beschlossenen Ausstieg das Kapitel der Atomenergie in Deutschland noch nicht geschlossen sein. Zwar werden zeitnah die Bilder, die Demonstranten vor laufenden Atommeilern oder angekettet auf Schienen zur Verhinderung von Castortransporten in Wiederaufbereitungsanlagen zeigen, der Vergangenheit angehören. Der gesellschaftliche Großkonflikt, der aus der Nutzung der Atomkraft entstanden ist, wird deswegen jedoch nicht verschwinden.

Vielmehr steht nun der nächste Akt an: Die Suche nach einem Endlager für hoch radioaktive Abfallstoffe innerhalb der deutschen Grenzen. Dieser territoriale Zusatz ist

wichtig, denn er verdeutlicht zum einen die nationale Verantwortung bei diesem gesellschaftlichen Großprojekt und schließt zum anderen etliche, bisweilen abstrus anmutende Alternativen – wie die Abfallentsorgung im Weltraum – aus.

30.000 Kubikmeter hoch radioaktive Abfälle, strahlend über einen Zeitraum von mehr als eine Million Jahren, angesammelt aus über 50 Jahren Atomstromerzeugung – sie alle sollen in einem atomaren Endlager eingelagert werden. Der rechtliche Rahmen wird dabei durch das „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standorts für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle“ (StandAG) abgesteckt. Auf dessen Basis wurde vor dem eigentlichen Standortauswahlverfahren eine Kommission gebildet, die der Legislative nach über zwei Jahren Arbeit am 5. Juli 2016 einen umfassenden, über 600 Seiten starken Empfehlungsbericht zum weiteren Vorgehen vorgelegt hat. Im Mittelpunkt steht dabei der Verfahrensanspruch, einen Standort zu ermitteln, der die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahre gewährleistet (Kommissionsbericht 2016: 24).

EIN KOMPLEXES SUCHVERFAHREN

Diese Suche wird ganz Deutschland umfassen und soll die Zahl der in Frage kommenden Standorte in drei Phasen immer weiter einschränken. Die Kriterien sind umfangreich und ausgetüftelt, es soll „tiefengeologisch“, also unter Tage eingelagert werden. Für eine lange Zeit soll – eine Lehre aus dem havarierten Atommülllager in der Asse – eine Rückholbarkeit möglich sein. Als Wirtsgesteine kommen Salz, Ton und gegen die Bedenken der dann möglicherweise betroffenen Bundesländer Sachsen und Bayern auch Granit in Betracht. Bis hierhin ein seriöses, aber nicht wirklich überraschendes Konzept. Bemerkenswert ist höchstens, dass sich die 16 stimmberechtigten Mitglieder aus Wissenschaft, Atomwirtschaft, Kirchen, Gewerkschaften und Umweltverbänden bei nur einer Gegenstimme nach zwei Jahren zähen Ringens im Konsens einigen konnten.

Dass die Suche nicht konfliktfrei ablaufen wird, ist allen Beobachtern klar. Es ist davon auszugehen, dass es vermutlich keine Region in Deutschland geben wird, die ein solches Endlager bei sich sehen möchte. Wie also geht man mit Konflikten in einem solchen Suchverfahren um?

IM MITTELPUNKT STEHT DER UMGANG MIT KONFLIKTEN

Hier nun hat die Endlagerkommission einen bemerkenswerten Ansatz gewählt: Sie schlägt vor, Konflikte nicht etwa als ungeliebte Störung der Suche, sondern „als Treiber des Verfahrens“ zu begreifen. Sie hat diesem Thema ein eigenes Kapitel

gleich zu Beginn ihres Berichtes gewidmet (Kommissionsbericht 2016: 25) und sie hat umfangreiche Instrumente vorgeschlagen, um Konflikte im Verfahren fair, transparent und konstruktiv zu bearbeiten.

Die Kommission hat sehr wohl erkannt, dass der Konflikt zwischen dem Gemeinwohlinteresse der zügigen Einrichtung eines Endlagers und den Befürchtungen unmittelbar Betroffener nur in umfangreichen, langwierigen und durchaus schmerzhaften Partizipationsprozessen zu einem akzeptablen Ergebnis führen kann. Ihre Prämisse dabei: Jede Stimme muss gehört werden, jeder Konflikt ernsthaft bearbeitet. Denn an den Bürgern vorbei ist letztlich kein Endlager in Deutschland durchsetzbar.

Der Kommissionsbericht betont deshalb die Wichtigkeit von Transparenz, Bürgerbeteiligung und Rechtsschutz als vertrauensbildende Prozessbausteine und emanzipiert sich vom Verständnis, dass die Festlegung eines Endlagers für hoch radioaktive Abfallstoffe eine rein technisch-naturwissenschaftliche Aufgabe darstellt. Vielmehr braucht es im Sinne eines partizipativen Suchverfahrens umfassende Partizipation und ein Verständnis von „Bürgerinnen und Bürgern als emanzipierter Mitgestalter des Verfahrens“ (Kommissionsbericht 2016: 39).

EIN FLEXIBLES, LERNFÄHIGES, ROBUSTES UND SELBSTHEILENDES BETEILIGUNGSSYSTEM

Damit die Bevölkerung ihren Beitrag zum Gelingen des Großprojekts leisten kann, formuliert der Bericht etliche Grundanforderungen an das Verfahrensdesign und

zu schaffende Partizipationsangebote. Er spricht von einem „Beteiligungssystem“, dem er vier zentrale Eigenschaften zuschreibt: Es soll flexibel bleiben, Lernfähigkeit beweisen, dabei robust in Konflikten sein und mit den geeigneten Werkzeugen zur Selbstheilung ausgestattet werden.

Diese Eigenschaften reflektieren die außergewöhnliche Komplexität und Dauer des anstehenden Verfahrens mit der Folge, dass eine konkrete Vorabplanung nicht möglich ist. Es braucht daher ein stabiles Beteiligungssystem, das schnell auf neue Herausforderungen im Verfahren reagieren kann und hinreichend beweglich ist, um neue Einflüsse aufzunehmen.

Das von der Endlagerkommission vorgeschlagene Beteiligungssystem beinhaltet deshalb einige ungewöhnliche Elemente:

- Als „Gemeinwohlgarant“ soll es ein Nationales Begleitgremium geben, dem weder Politiker noch Verbandsvertreter angehören, sondern unabhängige Persönlichkeiten und, ein Novum, Zufallsbürgerinnen und -bürger. Für die junge Generation sind eigene Vertreter vorgesehen. Sie überwachen das Verfahren.
- Als „Beteiligungsgarant“ wurde ebenfalls erstmals auf Bundesebene die Funktion eines Partizipationsbeauftragten geschaffen. Er soll unabhängig von Regierung und Parlament sicherstellen, dass Konflikte fair bearbeitet werden. Als Ombudsstelle kann der Partizipationsbeauftragte auch jederzeit von betroffenen Bürgern angerufen werden.

- Sobald erste Regionen in die engere Auswahl kommen, sollen dort autonome Regionalkonferenzen entstehen, die Bürgern, Lokalpolitikern, Verbänden und Initiativen eine Stimme geben. In für alle Bürger zugänglichen Vollversammlungen wird dann zum Beispiel auch darüber abgestimmt, ob die Entscheidungen des zuständigen Bundesamtes für Entsorgung (BfE) angenommen oder gar zur Nachprüfung zurückgegeben werden.

Nun hat sich die Endlagerkommission in ihrem Bericht auch mit diesen Bedenken auseinandergesetzt und in einem kurzen, aber ungewohnt klaren Kapitel Position bezogen. Sie schreibt darin, mehr Partizipation „[...] kann dazu beitragen, dem unmittelbaren, streitbaren aber wertschätzenden Diskurs wieder die Bedeutung in unserer Demokratie zukommen zu lassen, die diese für eine starke, zukunfts feste Akzeptanz benötigt“ (Kommissionsbericht 2016: 379).

Im Bundestag gibt es dafür trotz der Bedenken offensichtlich eine Mehrheit: Das Parlament beschloss bereits im Juni, also unmittelbar zum Ende der Kommissionsarbeit, in einem ersten Schritt die Einrichtung des Nationalen Begleitgremiums, inklusive der Besetzung durch Zufallsbürger. Dabei stimmten in seltener Einmütigkeit alle Fraktionen dem entsprechenden Gesetz zu.

MUT ZU NEUEN WEGEN

Neu ist bei dem von der Kommission vorgeschlagenen Verfahren, dass hier erstmals auf nationaler Ebene entgegen dem herkömmlichen Verständnis von Konflikten

als Verfahrenshindernis diese als Verfahrenstreiber begriffen werden. Mittels eines guten Konfliktmanagements und der Schaffung einer fairen Konfliktkultur – eine ganz zentrale Rolle kommt hierbei dem Partizipationsbeauftragten zu – sollen auftretende, verfahrensrelevante Konflikte bearbeitet werden und so akzeptanzsteigernd sowie verfahrensabsichernd wirken. Letztlich dienen eine Reihe von Mechanismen – insbesondere die den Regionalkonferenzen zustehenden Nachprüfrechte sowie die Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine am Ende einer Verfahrensphase – der Verfahrenskontrolle und Absicherung in rechtlicher Hinsicht.

Mit dem von der Endlagerkommission vorgeschlagenen partizipativen, konfliktbejahenden Suchverfahren ist der Erfolg nicht garantiert, ein neuer Weg jedoch beschritten. Manch einer hält angesichts populistischer Wahlerfolge und Brexit-Referendum mehr demokratische Beteiligung für ein Risiko. Die Kommission sieht dies anders und setzt auf mehr und nachhaltige Partizipation. Dies ist durchaus mutig, aber keine Erfolgsgarantie. Denn mehr, tiefere und ernsthaftere Partizipation ist zweifellos ein gesellschaftlicher Lernprozess, der Bürgerinnen und Bürger ebenso herausfordert wie die politischen Eliten.

Genau hier liegen auch die Risiken des vorgeschlagenen Verfahrens: Es wurde – trotz des Postulats der Flexibilität – in vielen Fragen extrem detailliert ausformuliert. Die Kommissionsmitglieder, in der Regel entweder in naturwissenschaftlicher Hinsicht hoch kompetent oder erfahrene Lobbyisten

und NGO--Funktionäre, waren nahezu alle in beteiligungswissenschaftlicher Hinsicht Laien und neigten deshalb zu dem auch aus der kommunalpolitischen Praxis bekannten Phänomen, alle Eventualitäten in einem Beteiligungsverfahren vorab vollständig regulieren zu wollen. Dies führte dann auch in der Kommission zu unzähligen Konflikten über Detailregelungen wie die Quotierung und Besetzung von Regionalkonferenzen, die letztlich eine Einigung sprichwörtlich erst in letzter Minute möglich machten. Dabei wurden teilweise Formelkompromisse geschlossen, die das auf den ersten Blick durchaus qualitativ hochwertige Beteiligungssystem mit mehr Schwachstellen ausstattete, als ihm in den kommenden Jahren gut tun dürfte.

Die Verfasser dieses Beitrages, als Kommissionsmitglied bzw. wissenschaftlicher Mitarbeiter unmittelbar am Prozess beteiligt, hatten schon im Verlauf der Kommissionstätigkeit immer wieder Risikoanalysen angefertigt, die zum Teil auch als Kommissionsdrucksachen publiziert wurden. An dieser Stelle sollen die zentralen Risikofaktoren erstmals auf den finalen Kommissionsvorschlag bezogen kompakt dargestellt werden.

ZENTRALE VERFAHRENSSPEZIFISCHE RISIKEN IM BETEILIGUNGSPROZESS

Das vorgeschlagene Beteiligungssystem beruht auf einem organischen Konzept. Einzelne Organe sollen im Prozess zu unterschiedlichen Zeiten auf unterschiedliche Arten zusammen- und aufeinander einwirken.

Das kann funktionieren, wenn die reale Möglichkeit besteht, dieses Zusammenwirken immer wieder neu an die wechselnden Herausforderungen des Verfahrens anzupassen. Die konzeptionelle, am grünen Tisch entwickelte Statik ist deshalb eines der Kernrisiken – eine offene Dynamik der Schlüssel zum Umgang mit diesem Risiko.

Wir werden darauf noch näher eingehen, wollen aber zunächst die zentralen Risikofaktoren kurz verfahrenschronologisch darstellen:

VOR VERFAHRENSBEGINN: VERFAHRENSALTLASTEN ALS ERBE

Ein beachtlicher Teil des Verfahrensrisikos resultiert aus der Genese der Endlagerkommission vor dem Hintergrund des gesellschaftlichen Konfliktes um die Nutzung der Atomenergie. Wiederholt wurden in atomkritischen Kreisen

- der fehlende Anspruch zu einer ehrlichen Konfliktaufarbeitung,
- die Entscheidung, Gorleben als möglichen Standort im Verfahren zu belassen und
- die personelle Zusammensetzung der Endlagerkommission gerügt.

Dies hatte zur Folge, dass sich weite Teile dieser kritischen Öffentlichkeit der Kommissionsmitarbeit verweigerten.

Über weite Strecken ist es zudem der Endlagerkommission nicht gelungen, dem Beteiligungsparadoxon entgegenzuwirken und eine breite Aktivierung der Bevölkerung zu erreichen. Beispielhaft sei hier auf die Bürgerkonsultation der Endlagerkommission

im April 2016 verwiesen, die zwar die Aufmerksamkeit fachlich vertrauter Menschen, aber nicht der breiten Öffentlichkeit erhielt.

Insgesamt droht mithin die Gefahr, dass die fehlende Aktivierung weiter Teile der Bevölkerung während der Kommissionsarbeit in Verbindung mit den „Altlasten“ zu einer Beteiligungsverweigerung kritischer, oft gut informierter Kräfte führt, die in der Regel in Beteiligungsverfahren gerade zu Beginn eine meist nicht quantitativ hohe, aber qualitativ bedeutende Beteiligengruppe darstellt.

Da das gesamte Suchverfahren von einer neu geschaffenen Bundesbehörde, dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE), verantwortet und operativ von einer bundeseigenen Gesellschaft, der Bundesgesellschaft für Entsorgung (BGE), organisiert wird, wird es vor allem am partizipativen Engagement deren jeweiliger Leitung liegen. Groß kann die Versuchung sein, die marginale Beteiligungsbereitschaft zu Beginn des Verfahrens als Akzeptanz zu deuten und sich nicht ohne vermeintliche Not den Schwierigkeiten der Partizipation auszusetzen.

Hier wird dem Partizipationsbeauftragten eine wichtige Rolle als „Beteiligungscoach“ für die verantwortlichen Institutionen zukommen. Aktuelle Debatten in parlamentarischen Kreisen deuten jedoch darauf hin, dass ausgerechnet dieses Organ als entbehrlich zugunsten einer vermeintlich höheren Verfahrenseffizienz gesehen werden könnte. Dies könnte jedoch fatale Folgen für den späteren Prozess haben.

FRÜHPHASE DES SUCHPROZESSES: EIN BETEILIGUNGSSYSTEM OHNE DYNAMIK?

Ein entscheidendes Kriterium für den Verfahrenserfolg wird gerade in konfliktreichen Verfahren stets in einer frühzeitig einsetzenden und kontinuierlich praktizierten Öffentlichkeitsbeteiligung gesehen. Insbesondere der Übergang vom Abschluss der Kommissionsarbeit über den politischen Gesetzgebungsprozess hin zum tatsächlichen Suchverfahren wurde in der Kommission als kritische Stelle im Prozess ausgemacht, für die sich der Begriff des „schwarzen Lochs“ eingebürgert hat.

In dieser Phase und auch zu Beginn des eigentlichen Verfahrens bieten sich der Bevölkerung wenige Partizipationsmöglichkeiten – aktuell lediglich ein weithin unbekanntes und gering frequentiertes Onlineforum, das bis zum Ende der Konsultation nur 111 aktive Teilnehmer verzeichnete (Demos 2016: 1). Aktuell haben wir so bereits eine reale Beteiligungslücke zu diagnostizieren.

Parallel befinden sich die beiden staatlichen bzw. staatseigenen Akteure des Verfahrens noch im Aufbau. Mit dem „Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich des Strahlenschutzes und der Endlagerung“ vom 30. Juli 2016 wurden zwar die entsprechenden Fachaufgaben vom BfS an das BfE übertragen, jedoch braucht die organisatorische Ausgestaltung Zeit. Es entsteht unweigerlich die Frage, welcher Akteur in der Früh- und Übergangsphase reaktionsschnell spontane Beteiligungsimpulse verarbeiten kann, zumal, wie bereits

geschildert, der Partizipationsbeauftragte noch nicht gesichert, geschweige denn installiert ist.

Offen bleibt so, welche Partizipationsoptionen bestehen, wenn bereits zu diesem frühen Verfahrenszeitpunkt ein unerwartetes Ereignis z. B. in Form medialer Berichterstattung über vermeintliche Vorabfestlegungen hinsichtlich der näher zu erkundenden Standortregionen oder einer Verlängerung der Zwischenlagerlaufzeiten zu einem spontanen, massiven Beteiligungsimpuls führen. Die Frage gewinnt an Brisanz, wenn berücksichtigt wird, dass das von den Berichterstattern empfohlene vorläufige Nationale Begleitgremium ebenfalls noch nicht installiert wurde.

Ein weiterer Risikofaktor resultiert aus der Entscheidung, in Form des BfE eine staatliche Behörde als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen. Kritiker betonen den potentiellen Interessenkonflikt, dem eine Behörde unterliegt, die vorrangig für die Aufsicht und Genehmigung im Bereich der Kerntechnik, der Zwischenlagerung, der Standortauswahl und der Endlagerüberwachung zuständig sein wird und dem Anspruch eines „guten“ partizipativen Verfahrens.

Von einer solchen Behörde verantwortete Beteiligung unterliegt der Gefahr, in faktisch engen inhaltlichen Grenzen entlang eines abgesteckten Zeitraums mit vorgegebenen Ausschluss- und geowissenschaftlichen Abwägungskriterien sowie Mindestanforderungen stattzufinden. Vor dem Hintergrund historisch gewachsener, persistenter, hierarchischer Verwaltungsstrukturen

gestaltet sich echte Beteiligung für eine solche Behörde als ernsthafte Herausforderung: Chaos und Ergebnisoffenheit wirklich guter Partizipation passen kaum in behördliche Denk- und Arbeitsstrukturen. Diese Herausforderung kann eine solche Behörde zwar konstruktiv annehmen, es gibt dafür gute Beispiele. Das Risiko eines Scheiterns ist jedoch hoch.

Insgesamt bestärkt die Entscheidung für eine Behördenlösung die Haltung derer, die den Kommissionsanspruch eines „glaubwürdigen Neustarts“ nicht eingelöst sehen. Sollte es dem BfE nicht gelingen, diese Zweifel im Verfahren auszuräumen, droht dem Prozess Akzeptanzverlust.

Ein weiteres Gefahrenpotential erwächst aus der Möglichkeit, dass das Beteiligungssystem den legislativen Prozess möglicherweise nur bruchstückhaft übersteht. Nur wenn bei einer hinreichend großen Zahl an Parlamentariern das nachfolgende Zitat auf Zustimmung stößt, wird es bspw. ein autonomes Nationales Begleitgremium oder einen handlungsfähigen Partizipationsbeauftragten im zukünftigen Verfahren geben:

„Formal repräsentative Verfahren „müssen im Geist einer lebendigen »deliberativen Demokratie« (Jürgen Habermas) um Elemente des Diskurses, des Dialogs auf Augenhöhe, der Beteiligung und des Verständnisses von Gemeinwohl erweitert werden. Die Kommission betritt dabei Neuland“ (Endlagerkommission 2016: 22).

Vice versa erwächst daraus das Risiko, dass ein verwässertes Beteiligungskonzept hinter dem eigenen Anspruch zurückbleibt, die

Endlagersuche im Sinne einer gesamtgesellschaftlichen Verantwortung als wissenschaftlich-technische und gesellschaftspolitische Herausforderung zu begreifen (vgl. Endlagerkommission 2016: 20).

Ähnlich gelagert ist das Risiko einer fehlenden Transparenz und/oder einer politisch geprägten Besetzung wichtiger Rollen im Verfahren wie der des Partizipationsbeauftragten oder den Mitgliedern des Nationalen Begleitgremiums. Letzteres wäre besonders kritisch.

Gerade der Unabhängigkeit der Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums, auch von Verbands- und Partikularinteressen, kommt eine entscheidende Bedeutung zu. Das Nationale Begleitgremium ist in der langen, ersten Phase des Suchverfahrens der einzige Garant für eine Gemeinwohlorientierung und eine Überwindung ideologischer Gräben. Der von ihm zu benennende Partizipationsbeauftragte muss in dieser Phase die entscheidende partizipative Kultur ins Verfahren integrieren und beim Träger BfE verankern. Alle Akteure müssen „beteiligen lernen“ und sie müssen dies auch wirklich wollen.

Würde das Nationale Begleitgremium entgegen dem expliziten Vorschlag der Endlagerkommission als Stakeholderforum organisiert, dürfte es kaum einen handlungsfähigen Partizipationsbeauftragten geben und damit würden dem Verfahren die beiden einzigen zentralen Treiber für gelingende Beteiligung entzogen.

Gleiches gilt für eine unzureichende Unabhängigkeit der besagten Akteure von

politischer Einflussnahme, sodass in allen Fällen Vorwürfe fehlender Neutralität und die Ausrichtung auf Partikularinteressen anstatt des Gemeinwohls laut werden könnten. Dies würde mittelfristig die Glaubwürdigkeit sowie Akzeptanz des Verfahrens mindern und damit Hauptziele der Öffentlichkeitsbeteiligung verfehlen.

IM KERNVERFAHREN: KONFLIKTBEJAHUNG ALS SCHLÜSSEL

Eine wichtige Grundvoraussetzung für jede ernsthafte Beteiligung ist eine adäquate Bereitstellung verfahrensrelevanter Informationen. Aufgrund der eingangs thematisierten heterogenen Anspruchsgruppen, mit denen unterschiedliche Anforderungen an die Darstellung und den Umfang der Informationen einhergehen, ist ein umfassendes Informationsmanagement essentiell. Es muss mit einem Verständnis von Information als Bringschuld der Verwaltung korrespondieren (vgl. Endlagerkommission 2016: 386). Andernfalls wird einerseits eine breite Aktivierung der Gesellschaft unterbleiben sowie dem Beteiligungsparadoxon Vorschub geleistet und andererseits werden Misstrauen und Verfahrenszweifel bei verfahrenskritischen Gruppen bestärkt.

Oft wird die Bereitstellung von Informationen als triviale Aufgabe gesehen und die Tragweite einer zielgruppenorientierten Gestaltung unterschätzt. Vielmehr ist dringend angeraten, sich der Ernsthaftigkeit bewusst zu sein und dabei nicht lediglich auf das gegenwärtig omnipräsente Tool der Onlinebeteiligung bzw. –information zu setzen. Stattdessen braucht es eine konsistent

erarbeitete Crossmedia-Strategie, um einen kontinuierlichen Informationsprozess zu schaffen, der aktiv viele Gruppen einer heterogenen Gesellschaft anspricht und Informationen je nach Bedarf abgeschichtet verfügbar macht. Andernfalls wird weder das Ziel einer frühzeitigen noch einer breiten Beteiligung erreicht. Die Kommission selbst ist, so erfolgreich sie in anderen Bereichen war, mit ihren ePartizipations-Angeboten nicht erfolgreich gewesen. Die Lehren daraus sollten die Akteure im kommenden Verfahren unbedingt beherzigen.

Ein weiterer Risikofaktor liegt in der konkreten Ausgestaltung der Gremienstruktur und ihrer Interaktionsbeziehungen. Bei dem anstehenden Verfahren handelt es sich in jeglicher Hinsicht um eine hochkomplexe Aufgabe. Für das Beteiligungsmanagement heißt das, dass über einen großen Zeitraum kontinuierlich flexible und bedarfsgerechte Teilhabemöglichkeiten bestehen müssen.

Demgegenüber zeichnet sich das Beteiligungssystem des Berichts trotz des eigenen Anspruchs der Flexibilität durch einen beachtlichen Konkretisierungsgrad aus, deren Implementation operative Herausforderungen schaffen kann und den zukünftig Verantwortlichen ein enges Handlungskorsett vorgibt. So sieht der Bericht bspw. einerseits konkret die Konstitution einer Vollversammlung zu Beginn jeder Regionalkonferenz vor, ohne jedoch eine Antwort auf die Frage der Umsetzbarkeit bei einem ggf. umfangreichen Gebiet mit einer Einwohnerzahl in Millionenhöhe zu geben. Andererseits lässt der Vorschlag offen, wie faktisch eine passende Abgrenzung der

Regionen erfolgen kann. Der Kommissionsbericht sieht hier zunächst gleichermaßen geologische wie auch sozioökonomische Faktoren als abgrenzungsrelevant an. Zusätzlich verweist er jedoch darauf, dass „[die] Regionalkonferenzen ... die Perspektiven aller Menschen vertreten [sollen], die sich durch den Bau und Betrieb eines Endlagers am möglichen Standort betroffen sehen. Diese Betroffenheit kann über das Gebiet oberhalb der Gesteinsformation weit hinausreichen. Auch Staatsgrenzen bilden keine Grenzen der Beteiligung“ (Endlagerkommission 2016: 398). Ersichtlich wird hier erhebliches Konfliktpotential bei der finalen Abgrenzung der Regionen.

Außerdem gehen mit der lediglich am Rand erwähnten staatenübergreifenden Minderheitenbeteiligung ebenfalls operative Herausforderungen einher, deren Lösung nicht trivial in Form ein Quote erreicht werden kann. Insofern ist der Kommissionsbericht durch eine unnötig starke Konkretisierung – als weiterer Beleg mag hier die exakte Vorgabe und zeitliche Terminierung der angeordneten Teilgebietskonferenzen dienen, die innerhalb von sechs Monaten dreimal zusammenzutreten sollen (Endlagerkommission 2016: 394) – eines absehbar nicht planbaren Verfahrens geprägt, die dann wiederum an etlichen Stellen in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung unterbestimmt bleibt.

Daraus ergibt sich zusätzlich das Risiko, dass die starke Vorstrukturierung der Beteiligungsangebote in der Öffentlichkeit lediglich als Mittel der Akzeptanzbeschaffung und Legitimierung des notwendigen Endlagers aufgefasst werden könnte. Die eman-

zipatorische – also verfahrensgestaltende – Dimension von Bürgerbeteiligung (Sommer 2015: 14) würde so vernachlässigt werden, was eine sinkende Verfahrensreputation zur Folge hätte. In diesem Zusammenhang ist auch auf die unrealistische Vorstellung bei der Gestaltung der Regionalkonferenzen zu verweisen, wonach Partizipation beliebig ad hoc reaktivier- und aktivierbar sei. Es heißt dazu im Bericht: „Eine Regionalkonferenz pausiert ihre Arbeit, wenn die Region während der Phase 2 oder 3 im Auswahlverfahren vorläufig zurückgestellt wird [...] Aufgrund von Rücksprüngen können vorläufig zurückgestellte Regionen wieder in den Fokus rücken. Diese Regionen reaktivieren ihre Regionalkonferenzen“ (Endlagerkommission 2016: 400).

Hinzukommt, dass die gewählte Struktur mit einem Delegationsprinzip zwischen Regionalkonferenz und dem Rat der Regionen in mehrfacher Hinsicht Risiken bezüglich einer angestrebten breiten, egalitären Öffentlichkeitsbeteiligung birgt: Zunächst erzeugt die Institutionalisierung eines Gremiums, dem einzelne, wiederwählbare Bürger angehören können mit der Aussicht auf eine Entsendung in ein vermeintlich „höheres“ Gremium potentiell einen Profilierungsanreiz. Außerdem wurde Stakeholdern wie bspw. Umweltverbänden im gegenwärtigen Verfahren kein expliziter Platz eingeräumt, sodass für sie ebenfalls über lokale Organisationsgruppen die Regionalkonferenzen Anlaufstelle der Verfahrensteilnahme sein werden.

Es entsteht so ein doppeltes Risiko: Auf der Ebene der Regionalkonferenzen sind mit

Vertretern der örtlichen Politik und organisierten Interessenvertretern potentiell meinungsdominante Akteure vorhanden, die einer breiten Beteiligung abträglich sind. Über das Delegationsprinzip und die Möglichkeit der Wiederwahl innerhalb des Vertretungskreises der Regionalkonferenzen droht mittelfristig eine Etablierung eines professionalisierten Lenkungsorgans in Form des Rats der Regionen. In diesem könnte nicht nur ein partikularer Interessenausgleich im Mittelpunkt stehen, sondern auch informelle Beziehungen zum BfE ausgebildet werden mit der Folge, dass ein Handlungs- und Informationsvorsprung gegenüber den Regionalkonferenzen entsteht. Das würde einen breiten Bottom-up-Beteiligungsprozess hemmen.

Letztlich berücksichtigt der Kommissionsbericht zwar, dass es für die Akzeptanz oder vermutlich eher Toleranz eines Standortes einer umfassenden Entwicklungsstrategie für die betroffene Endlagerregion bedarf, damit diese die ihr geschulterte Last tragen kann. Dabei wird aber übersehen, dass bereits während des Endlagersuchverfahrens in den in Frage kommenden Regionen die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung bei der Errichtung und dem Monitoring des Endlagerbetriebs von fundamentaler Bedeutung sein werden. Hierzu findet sich lediglich die Feststellung, dass „[die] Beteiligung der Öffentlichkeit am Verfahren und an der Ausgestaltung des Vorhabens [...] weiterhin eine wichtige Bedeutung haben [wird].“ (Endlagerkommission 2016: 411).

DER FAKTOR ZEIT ALS RISIKOKATALYSATOR

Bereits während der Tätigkeit der Endlagerkommission wurde von etlichen Mitgliedern der ambitionierte Zeitplan bis zum Standortbeschluss thematisiert. Dieser birgt ein doppeltes Risiko: Sollten Prognosen wie die des ehemaligen Kommissionsmitglieds Prof. Dr. Thomauske (K-Drs./AG3-119) korrekt sein, dann würde die Verfolgung eines nicht einzuhaltenden Zeitplans zwangsläufig zu einer ersten Zielverfehlung führen. Bei diesem Versuch das Ziel zu erreichen, würden jedoch u. U. wichtige Elemente des Beteiligungsverfahrens dem Zeitdruck geopfert und letztlich die Verfolgung des zweiten Ziels gefährdet, nämlich das Auffinden eines gesellschaftlich akzeptablen Standorts für hoch radioaktive Abfallstoffe mit bestmöglicher Sicherheit.

Außerdem sind in zeitlicher Hinsicht zwei weitere Punkte zu bedenken, die Risiken für die Verfahrensstabilität bergen: Im Sinne des Verfahrensfortschritts setzt der Bericht auf eine Meilensteinlogik, wonach jede Phase durch Bundesgesetz entschieden wird. Dabei werden nicht aufgelöste Gegensätze durch Abwägung entschieden (Endlagerkommission 2016: 405). Ein Rücksprung in eine abgeschlossene Phase ist dann nur mehr auf Basis „grundlegender rechtlicher Einwendungen oder wissenschaftlich fundierter Neueinschätzungen“ möglich (Endlagerkommission 2016: 409).

Diese Art von Meilensteinmethode funktioniert gut, wenn über den gesamten Zeitraum eines Verfahrens die gleichen Akteure

involviert sind. Sie trägt aber dem Umstand zu wenig Rechnung, dass es sich um ein Mehrgenerationenproblem handelt. Zudem wurde der schwelende Konflikt zwischen Endlager- und Zwischenlagerinteressen nicht ausreichend bearbeitet. Die auslaufenden Genehmigungen für den Betrieb von Zwischenlagern, gegen die teilweise in der Vergangenheit bereits Klagen angestrengt wurden, schaffen zusätzlichen Verfahrensdruck. Letztlich ist bisher nur unzureichend über Fragen des anschließend anstehenden Rückbaus der Einrichtungen gesprochen worden; eine Verfahrensdimension, die zukünftig ebenfalls an Bedeutung gewinnen wird.

FAZIT: EIN INNOVATIVES VERFAHREN MIT HOHEM RISIKOPOTENTIAL

Das von der Endlagerkommission vorgeschlagene Suchverfahren ist auch in partizipativer Hinsicht von beachtlicher Qualität. Es wird jedoch in zeitlicher und finanzieller Hinsicht, ebenso wie bezüglich der Zahl der Beteiligten Dimensionen aufweisen, die bislang einzigartig in der Geschichte sind. Der Kommissionsbericht bietet das Rüstzeug, um diese Herausforderungen zu meistern. Er bietet jedoch keine Garantie. Und er beinhaltet zahlreiche riskante Phasen, Interaktionen und Strukturen, die ein nicht zu unterschätzendes Potential des Scheiterns darstellen.

Eben weil dieses Verfahren jedoch so bedeutend ist und weil die dort zu machenden Erfahrungen eine beachtliche Wirkung auf die sich gerade erst entwickelnde Beteiligungskultur unseres Landes entfalten

können, sind alle Akteure gut beraten, eine permanente Risikoevaluation zu betreiben und deren Ergebnisse ernst zu nehmen. Dieser Beitrag kann dazu nicht viel mehr leisten, als erste Fingerzeige zu geben.

Permanente Evaluation sowie der Wille und die Fähigkeit zur Heilung von Verfahrensschwächen im Prozess selbst sind der Schlüssel. Der im Bericht der Kommission dezidiert beschworene ernsthafte, wertschätzende Umgang mit auftretenden Konflikten ist das dazu unentbehrliche Instrument.

Wie gut die Beteiligung im Endlagersuchverfahren funktioniert, wird maßgeblich durch den Umgang mit Konflikten bestimmt werden. Der Kommissionsbericht ist in diesem Punkt erfrischend eindeutig. Es bleibt zu hoffen, dass dies auch auf der langen Strecke des Verfahrens das Handeln der Verantwortlichen bestimmt. ■

LITERATUR

Demos (2016): Eckdaten der Online-Konsultation. Veröffentlicht als Drucksache 18(16)426 des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Rahmen des Fachgesprächs vom 28.09.2016.

Endlagerkommission (2016): Abschätzung des Zeitbedarfs bis zur Inbetriebnahme des Endlagers, K-Drs./AG 3-119.

Endlagerkommission (2016): Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, K-Drs. 268.

Jörg Sommer (2015): Die vier Dimensionen gelingender Beteiligung. In: Jörg Sommer (Hrsg.) Kursbuch Bürgerbeteiligung 1, Berlin.

Herausgeber:

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

Tel. 030 120 826 13

www.bipar.de

kontakt@bipar.de

Verantwortlich:

Jörg Sommer, Direktor

Bildquellen:

Rawpixel, Jörg Sommer, Bernd Marticke

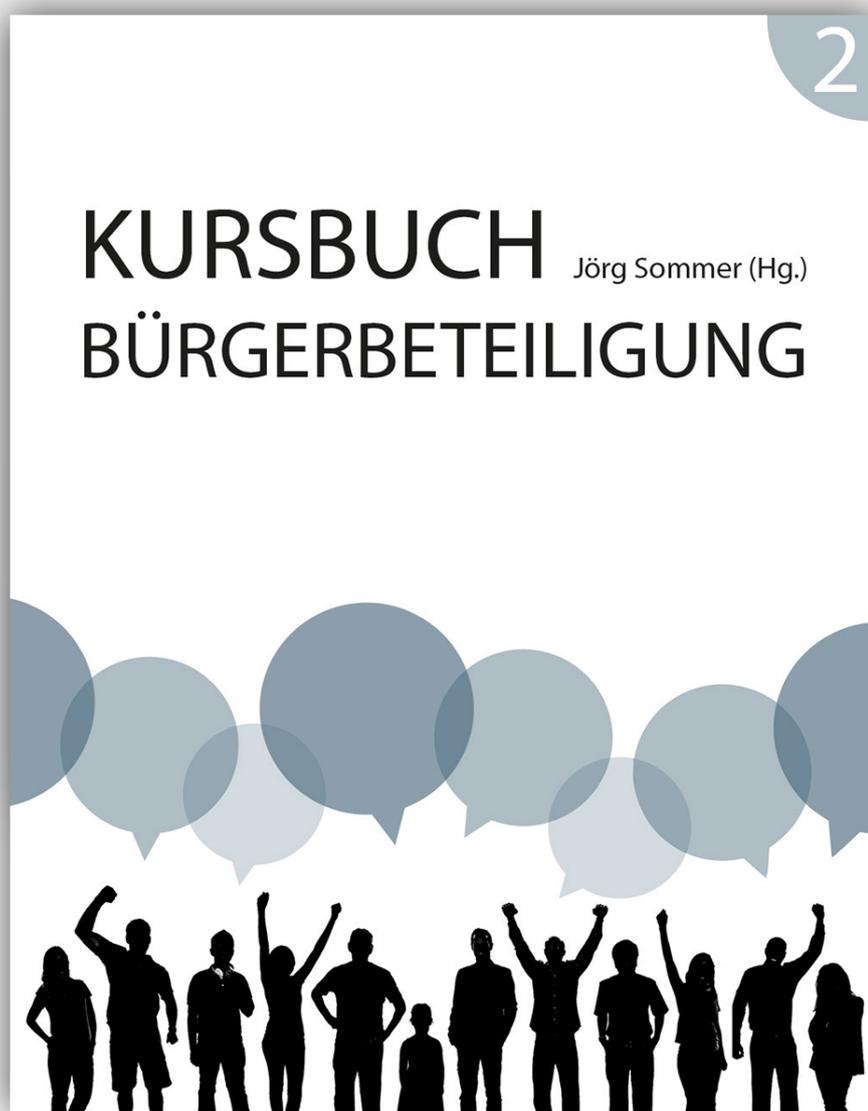
Redaktionshinweis:

Die in dieser Publikation formulierten Positionen geben nicht zwangsläufig in allen Punkten die Meinung des Herausgebers wieder.

ISBN 978-3942466-31-8

© April 2018, Berlin Institut für Partizipation

KURSBUCH BÜRGERBETEILIGUNG



Jörg Sommer (Hg.)
**KURSBUCH
BÜRGERBETEILIGUNG #2**
540 Seiten, Berlin, 2017
ISBN 978-3942466158
€ 29,80
www.kursbuch.info

Eine Publikation des



JETZT BESTELLEN!

