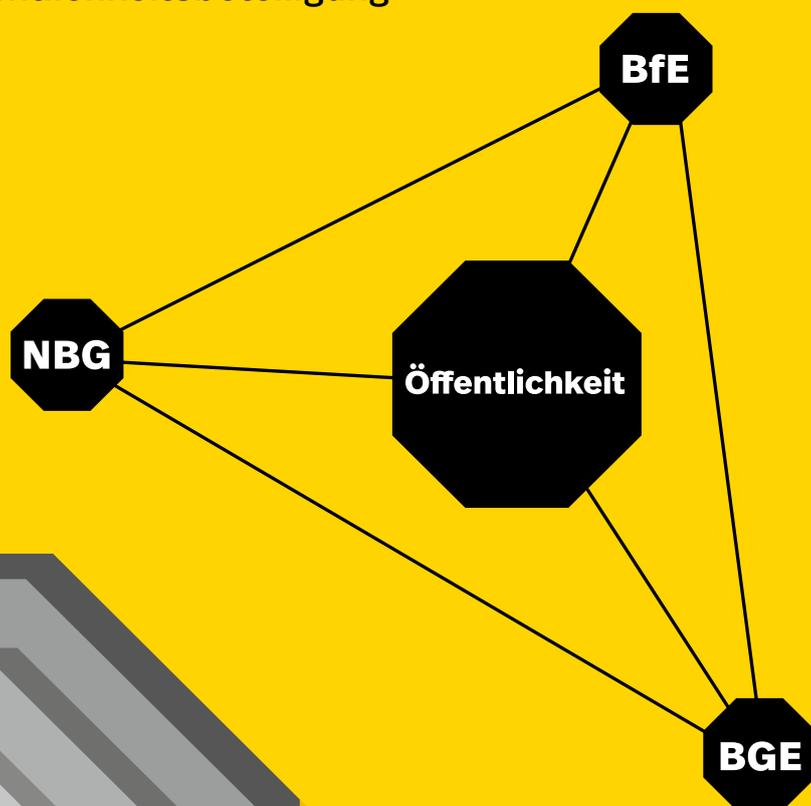




Unterschiedliche Rollen – ein Ziel

Positionspapier des BfE zur Öffentlichkeitsbeteiligung
in der Standortauswahl



IMPRESSUM

Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit

Krausenstraße 17-18
10117 Berlin
Telefon: 030 187 67676 - 5000
E-Mail: info@bfe.bund.de
Internet: www.bfe.bund.de

Gestaltung: Quermedia GmbH, Kassel

Stand: April 2018

Vorwort

Seite 4

1. Einleitung

Seite 6

1.1 Atomenergie und Endlagerung als gesellschaftlicher Großkonflikt

Seite 8

1.2 Warum Öffentlichkeitsbeteiligung wichtig und sinnvoll ist

Seite 10

1.3 Warum die junge Generation dabei eine besondere Rolle spielt

Seite 12

2. Rollen im Standortauswahlverfahren

Seite 14

2.1 Das BfE – Aufsicht und Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung

Seite 16

2.2 Zuständigkeiten bei Information und Beteiligung

Seite 18

2.3 Was wir daraus folgern

Seite 19

3. Umfassende Information ist die Grundlage für Beteiligung

Seite 20

Exkurs: Der generative Ansatz

Seite 23

4. Öffentlichkeitsbeteiligung – Chancen, Grenzen und Konflikte

Seite 24

4.1 Beteiligung heißt Verantwortung übernehmen

Seite 26

4.2 Gelingende Beteiligung braucht Grenzen

Seite 30

4.3 Konflikte nutzen

Seite 32

5. Das BfE als lernende Behörde

Seite 34

Was Beteiligte später über das Standortauswahlverfahren sagen sollten

Seite 38

INHALT

Vorwort



*Wolfram König,
Präsident des Bundesamtes
für kerntechnische
Entsorgungssicherheit*

Die Standortsuche für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle ist eine naturwissenschaftlich-technische und gesellschaftliche Herausforderung, die nur bewältigt werden kann, wenn alle Beteiligten im Verfahren ihrer jeweiligen Verantwortung gerecht werden. Genauso wichtig ist es, einen Bewusstseinswandel herbeizuführen, der den Umgang mit dem Erbe des Atomzeitalters als schwierige, aber lösbare Aufgabe begreift. Es ist unsere gemeinsame gesellschaftliche Verantwortung, die nachfolgenden Generationen zu entlasten und die Lösung des Problems jetzt anzugehen.

Als neu gegründete Behörde hat das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) den Anspruch, den hohen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, die im Standortauswahlgesetz (StandAG) formuliert werden, gerecht zu werden und bei Bedarf auch darüber hinauszugehen. Unser Ziel ist es, selbstständig Fragestellungen und Formate der Beteiligung zu entwickeln und sich neuen Herausforderungen zu stellen.

Dieses Positionspapier ist ein lebendes Dokument. Es ist das Ergebnis der bisherigen Diskussionen im BfE und konkretisiert unser Verständnis der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Rollen der beteiligten Akteure in der Standortauswahl. Anregungen und Kritik aus den Diskussionen mit Bürgerinnen und Bürgern, dem Nationalen Begleitgremium (NBG) und der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbh (BGE) sind in dieses Dokument mit eingeflossen. Das Positionspapier ist eine Einladung zum kontinuierlichen Dialog und zur konstruktiven, am gemeinsamen Ziel orientierten Zusammenarbeit auf der Grundlage von klar definierten Rollen und verbindlichen Regeln. Dies ist aus unserer Sicht die notwendige Grundlage für die Diskussion über konkrete Maßnahmen und Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortauswahl.

Beteiligung ist für uns kein Selbstzweck. Sie dient vielmehr dem übergeordneten Ziel, in einem vergleichenden, wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren den Endlagerstandort mit der bestmöglichen Sicherheit in Deutschland zu finden, der von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann.

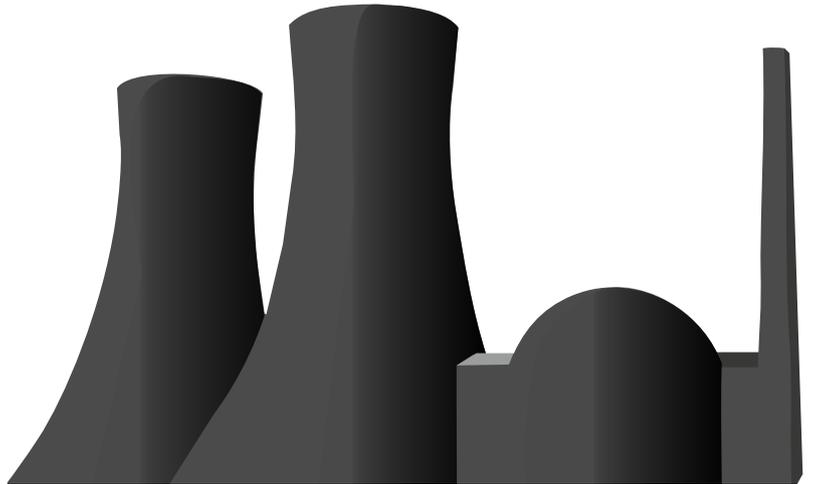
1.

Einleitung

Mit dem Atomausstieg wurde eine politische Antwort auf den gesellschaftlichen Großkonflikt über die Nutzung der Kernenergie gefunden und damit die Voraussetzung für den Neustart in der Endlagersuche geschaffen.

Das Standortauswahlgesetz bildet die Grundlage für eine ergebnisoffene und ergebnisorientierte Suche in Deutschland nach einem Standort für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle mit der bestmöglichen Sicherheit. Das Suchverfahren ist sowohl eine technisch-naturwissenschaftliche als auch eine gesellschaftliche Herausforderung.

Für das Gelingen des Verfahrens ist eine Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme notwendig, die den Umgang mit dem Erbe des Atomzeitalters als schwierige, aber lösbare Aufgabe begreift.



1.1 Atomenergie und Endlagerung als gesellschaftlicher Großkonflikt

Im Jahr 2022 wird das letzte Kernkraftwerk in Deutschland abgeschaltet. Damit endet die Nutzung einer Technologie, die vor mehr als 60 Jahren mit hohen Erwartungen als günstiger, sicherer und nahezu unerschöpflicher Energielieferant etabliert wurde. Diese Erwartungen haben sich nicht erfüllt. Vielmehr hat die Diskussion über die Kernenergie die Gesellschaft tief gespalten. Wylh, Wackersdorf oder Gorleben sind nur einige Symbole einer Auseinandersetzung, die bis heute im kollektiven Bewusstsein verankert ist. Nach dem Reaktorunfall von Fukushima beschloss der Deutsche Bundestag im Jahr 2011 erneut den Ausstieg aus der Kernenergieerzeugung. Doch das Erbe der Kernenergie, insbesondere die Entsorgung der hochradioaktiven Abfälle, muss noch bewältigt werden.



*„Ich bin eine Atomkraft-Gegnerin der ersten Stunde. Schon als Abiturientin war ich 1976 bei der ersten großen Demonstration in Brokdorf dabei. Das Thema hat mein politisches Denken geprägt. Über all die Jahrzehnte sind wir Bürger doch belogen und betrogen worden. Skandale wurden vertuscht. Und jetzt auf einmal verspricht man uns ein transparentes Verfahren?! Bitte sehen Sie mir nach, dass ich das erst glaube, wenn ich es wirklich erlebe.“**

Eine anspruchsvolle Aufgabe, die aber von einer Reihe wichtiger, von einer breiten Mehrheit getragener Weichenstellungen flankiert wird und damit nicht unlösbar ist:

1. Atomausstieg und Energiewende haben die Debatte um die Endlagerung der hochradioaktiven Abfälle entschärft.

Die Endlagerfrage wird nicht mehr durch die Auseinandersetzung um das Für und Wider der Kernenergie überlagert. Die Gesamtmenge des hochradioaktiven Abfalls, der in Deutschland entsorgt werden muss, ist prognostizierbar.

2. Mit dem Standortauswahlgesetz gibt es einen Neustart bei der Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle.

Nach der jahrzehntelangen Festlegung auf einen Standort (Gorleben) ist das Verfahren nun vergleichend, wissenschaftsbasiert und partizipativ angelegt. Es basiert auf den Empfehlungen der pluralistisch besetzten Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe beim Deutschen Bundestag, die sich von 2014 bis 2016 mit der Frage auseinandergesetzt hat, wie die Entsorgung der hochradioaktiven Abfälle in Deutschland organisiert werden sollte.

3. Die Verantwortlichkeiten im Bereich der Endlagerung wurden neu geordnet.

Mit dem BfE ist erstmalig auch für den Endlagerbereich eine Atomaufsichtsbehörde geschaffen worden. Der Betrieb der Endlager wird von der ebenfalls neu gegründeten Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) wahrgenommen. Die Aufgabentrennung ist eine wichtige Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit des Verfahrens.

4. Die Finanzierung der Endlagerung ist geregelt worden.

Die Energieversorgungsunternehmen (EVU) haben rund 24 Milliarden Euro in den staatlichen „Fonds zur nuklearen Entsorgung“ eingezahlt. Ob dies ausreicht, wird von verschiedenen Akteuren hinterfragt. Im Gegenzug trägt der Bund die Verantwortung für die Zwischen- und Endlagerung. Die EVU bleiben verantwortlich für die Stilllegung und den Rückbau der Kernkraftwerke sowie für die Bereitstellung verpackter Abfälle.

Am 16. Mai 2017 ist das fortentwickelte Standortauswahlgesetz in Kraft getreten. Damit hat die Suche für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle begonnen. Eine Standortentscheidung wird für das Jahr 2031 angestrebt. Sie soll von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen sein und von den Betroffenen toleriert werden können.



*„Ich arbeite seit mehr als drei Jahrzehnten als Ingenieur bei einem Energieunternehmen und bin für die technische Sicherheit in einem Kernkraftwerk zuständig. Den Ausstieg aus der Kernenergie bedauere ich; sie ist eine sichere und vergleichsweise klimaschonende Variante der Energiegewinnung. Die Diskussion über Zwischen- und Endlagerung hat mich immer kolossal geärgert, weil sie emotional statt faktenbasiert geführt wurde.“**



*„Als politisch interessierte Bürgerin gehe ich selbstverständlich wählen. Immer. Aber das reicht mir nicht! Gerade bei Planungen und Vorhaben, die mein unmittelbares Lebensumfeld betreffen, möchte ich mitreden und, wenn möglich, sogar mitentscheiden. Warum sollte ich das Leuten überlassen, die in Berlin sitzen?!“**

1.2 Warum Öffentlichkeits- beteiligung wichtig und sinnvoll ist

Öffentlichkeitsbeteiligung ist etabliert. Bürgerinnen und Bürger erwarten heute bei allen Entscheidungen, die ihr Lebensumfeld maßgeblich beeinflussen oder betreffen, eine frühzeitige und umfassende Information und Beteiligung.

Diese Erwartungshaltung ist Ausdruck eines gesellschaftlichen Wandels und veränderten Demokratieverständnisses. Staatliches Handeln bei Großprojekten ist nicht nur eine Frage der technischen Machbarkeit, Planung, Genehmigung und Umsetzung, sondern bedarf einer zusätzlichen Legitimierung durch frühzeitige und verbindliche Beteiligungsformate.

Insbesondere die mangelnde Akzeptanz von Großprojekten hat in Deutschland zum Umdenken geführt. Öffentlichkeitsbeteiligung wird als wichtiges Element für die Stärkung und Weiterentwicklung unserer Demokratie gesehen. Längst sind Wahlen nicht mehr die einzige Möglichkeit für die Bürgerinnen und Bürger, sich einzubringen. Informelle und direktdemokratische Beteiligungsformate wie Dialogverfahren, Planungswerkstätten und Bürgerentscheide gewinnen zunehmend an Bedeutung. Dies gilt umso mehr, seit Internet und Digitalisierung auch technische Plattformen bieten, auf denen eine sehr breite Beteiligung möglich ist.

Und auch die rechtliche Seite hat sich verändert: Internationale Vereinbarungen und nationale Gesetze regeln den Zugang der Bürgerinnen und Bürger zu staatlicher Information, dafür stehen z. B. die Aarhus-Konvention, das Informationsfreiheitsgesetz oder das Umweltinformationsgesetz. In einigen Bundesländern bestehen Transparenzgesetze, ein Nationaler Aktionsplan Partnership für Open Government (NAP) will Behördeninformation verfügbar machen.

Die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlgesetz spiegeln diesen gesellschaftlichen Veränderungsprozess wider und basieren auf den bisherigen Erfahrungen bei der Endlager-suche in Deutschland.

Das Ergebnis ist ein Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung, welches die etablierten formalen Beteiligungsmöglichkeiten (Stellungnahmeverfahren, Erörterungstermine, Klagemöglichkeiten) mit einem gesetzlich definierten Verfahren und Beteiligungsformaten verzahnt.

Auf ein Mitentscheidungsrecht in Form eines Vetorechts in potenziellen Standortregionen wurde nach intensiver Diskussion bewusst verzichtet.

Wesentliche Grundlage für Beteiligungsverfahren ist, dass Parlamente und beauftragte Behörden für abschließende Entscheidungen verantwortlich sind.

1.3 Warum die junge Generation dabei eine besondere Rolle spielt

Angesichts der Zeiträume, die für Standortauswahl, Planung und Bau bis zur Inbetriebnahme eines Endlagers zu erwarten sind, betrifft das Thema die junge Generation mehr als viele der heute Erwachsenen.



*„Hallo, ich bin Jonas, 16 Jahre alt. Wir behandeln das Thema ‚Endlagerung‘ gerade im Unterricht. Ganz ehrlich, Leute: 40 Jahre Rumgelaber – und Ihr seid keinen Schritt vorangekommen. Nicht euer Ernst, oder?! Und meine Generation darf nun die Scherben zusammenfegen. Vielen Dank auch! Mal’n kostenloser Tipp: Beteiligt uns wenigstens an der weiteren Planung. Ihr erlebt die Fertigstellung des Endlagers doch eh nicht mehr.“**

Die Standortentscheidung ist für das Jahr 2031 vorgesehen. Wer dann 25 Jahre alt ist, ist heute 11 Jahre jung. Und bis zur Inbetriebnahme des Endlagers werden weitere Jahre vergehen. Viele von denen, die sich jetzt als Akteure in Behörden und Gremien oder als Bürger am Diskussionsprozess beteiligen, werden das Ergebnis gar nicht mehr erleben; aber viele, die heute zur Schule gehen, werden dann mitten im Leben stehen und mit den Entscheidungen, die jetzt vorbereitet und getroffen werden, konfrontiert sein.

Vielleicht werden sie fragen:
„Warum müssen wir eigentlich ausbaden, was Ihr uns eingebracht habt?“

Die Frage, die sie jedenfalls nicht stellen sollten, lautet:
„Warum habt Ihr uns eigentlich damals nicht beteiligt?“

Mit Blick auf den generationenübergreifenden Charakter der Endlagersuche und die Notwendigkeit, das öffentliche Bewusstsein für die Endlagerung der hochradioaktiven Abfälle wachzuhalten, ist es besonders wichtig, die junge Generation einzubinden. Über die im Gesetz zur Endlagersuche festgelegte Berücksichtigung der jungen Generation hinaus müssen besondere Informations- und Beteiligungsangebote entwickelt werden.

2. Rollen im Standort- auswahl- verfahren

Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit ist als Aufsichtsbehörde und Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung für die ordnungsgemäße Durchführung des Standortauswahlverfahrens verantwortlich. Für die Bundesregierung trägt das Bundesumweltministerium die politische Verantwortung bei der Standortauswahl.

Für die Glaubwürdigkeit des Auswahlverfahrens ist es notwendig, das Selbst- und Rollenverständnis der beteiligten Akteure und die darauf aufbauenden Konzepte zu konkretisieren.

Auf dieser Grundlage lädt das BfE die Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH und das Nationale Begleitgremium zu einer konstruktiv-kritischen Zusammenarbeit ein. Denn diese drei Institutionen sind auf gemeinsam getragene Regeln für die Zusammenarbeit angewiesen, wenn das Verfahren erfolgreich sein soll.

2.1 Das BfE – Aufsicht und Träger der Öffentlichkeits- beteiligung

Der Gesetzgeber hat dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit im Rahmen des Standortauswahlverfahrens zwei Aufgaben zugewiesen:

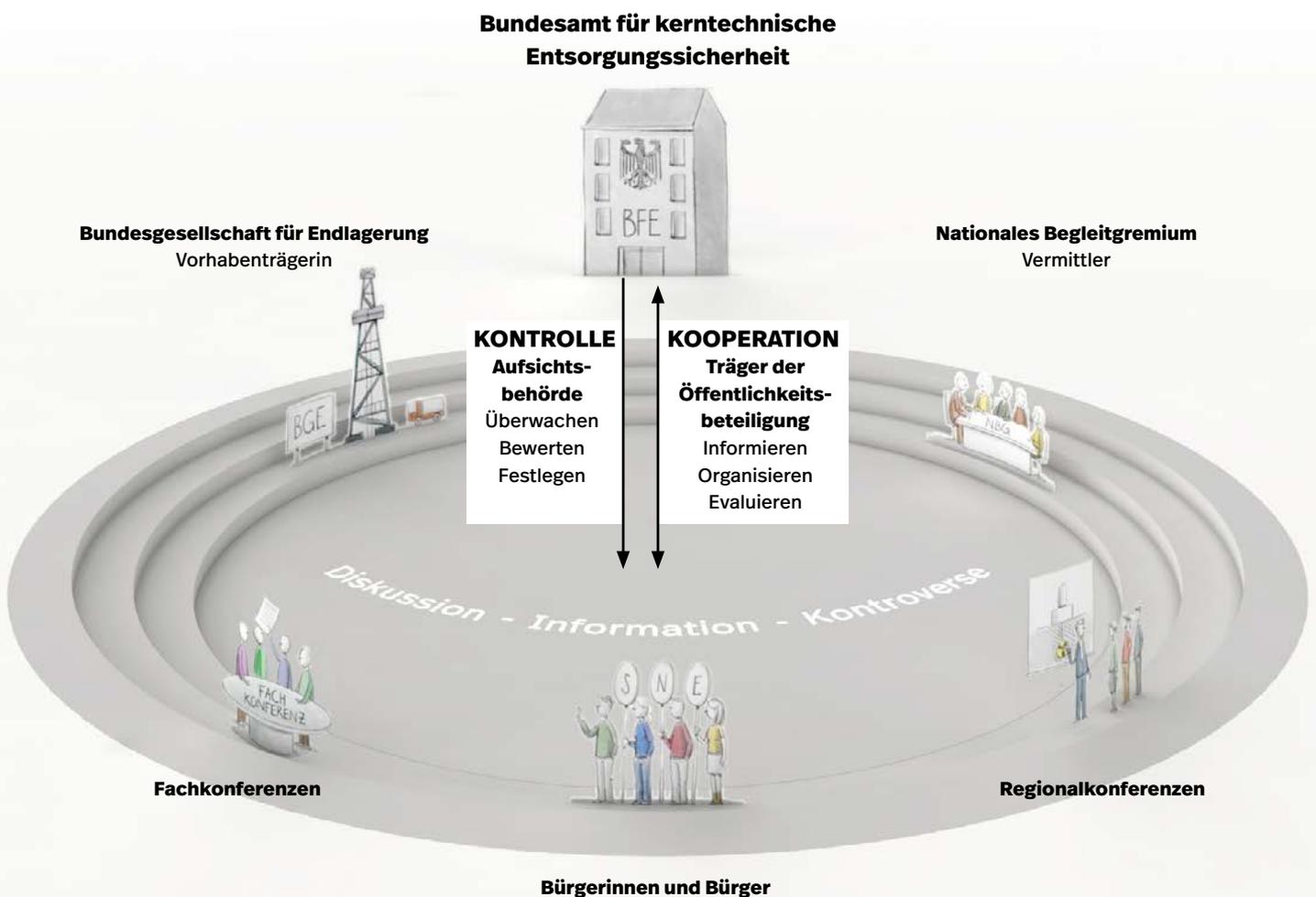
- **Das BfE ist Kontroll- und Aufsichtsbehörde und damit handelnder Akteur im Standortauswahlverfahren.**

Es bewertet die Vorschläge und Erkundungsergebnisse der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) und schlägt den Endlagerstandort vor, begleitet den Suchprozess aus wissenschaftlicher Sicht und wacht über den ordnungsgemäßen Vollzug. Die Wahrnehmung dieser Rolle erfordert eine klare Abgrenzung zwischen Aufsicht und Vorhabenträgerin BGE.

- **Das BfE ist Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung und damit für die Information und Beteiligung der Öffentlichkeit verantwortlich.**

Es stellt die für die Standortauswahl wesentlichen Informationen für alle Verfahrensbeteiligten frühzeitig, umfassend, systematisch und dauerhaft zur Verfügung. Es organisiert die gesetzlich festgelegten Beteiligungsformate und evaluiert die Instrumente und Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung. Um dieser Aufgabe im Sinne des gemeinsamen gesetzlichen Auftrags gerecht zu werden, ist das BfE auf eine dauerhafte und konstruktive Zusammenarbeit mit der Vorhabenträgerin BGE und dem Nationalen Begleitgremium (NBG) als vermittelnder Instanz angewiesen.

Das BfE bewegt sich im Spannungsverhältnis zwischen der gesetzlich geforderten Kontrolle des Verfahrens und der notwendigen Kooperation mit den anderen Akteuren. Auch im Interesse der Glaubwürdigkeit des Verfahrens ist es der Anspruch des BfE, diese beiden Aufgaben klar zu benennen und voneinander abzugrenzen.



2.2 Zuständigkeiten bei Information und Beteiligung

In der Vergangenheit hat die Glaubwürdigkeit von staatlichen Akteuren und Wissenschaftlern im Bereich der Endlagerung erheblich gelitten. Frühzeitige Beteiligung der Bevölkerung, Glaubwürdigkeit der Akteure und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen sind aus Sicht des BfE entscheidend für den Erfolg der Standortauswahl. Hierfür ist es notwendig, ein gemeinsames Verständnis für die unterschiedlichen Rollen und Verantwortlichkeiten der Beteiligten zu entwickeln. Der Gesetzgeber hat im StandAG die Verantwortlichkeiten für die Information und die Beteiligung der Öffentlichkeit klar geregelt:



Information

Frühzeitige, umfassende, systematische und dauerhafte Information der Öffentlichkeit über das Standortauswahlverfahren

(§ 4 Abs. 2, § 5 Abs. 2 und § 6 StandAG)

Information der Öffentlichkeit über die von der BGE durchgeführten Maßnahmen

(§ 3 Abs. 2 StandAG)

Information der Öffentlichkeit über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Arbeit

(§ 8 Abs. 1 und 2 StandAG)

Beteiligung

Träger der im StandAG geregelten Öffentlichkeitsbeteiligung

(§ 4 Abs. 2, § 5 Abs. 2 StandAG)

Vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung

(§ 8 Abs. 1 StandAG)

Unterstützung der Umsetzung des Beteiligungsverfahrens im Dialog mit der Öffentlichkeit und den beteiligten Akteuren

(Gesetzesbegründung § 8 Abs. 1 StandAG)

Das BfE ist verantwortlich für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Das NBG ist als eigenständiges Organ handelnder Akteur im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Es ist nicht für die Öffentlichkeitsbeteiligung verantwortlich. Die Einrichtung und Durchführung der im StandAG explizit geregelten Beteiligungsinstrumente ist dem BfE vorbehalten.

Darüber hinaus haben die Beteiligten am Standortauswahlverfahren die Möglichkeit, die bestehenden Beteiligungsformate kontinuierlich weiterzuentwickeln und sich weiterer Beteiligungsformen zu bedienen (§ 5 Abs. 3 StandAG).

NBG, BGE und BfE haben also die Möglichkeit, in allen Phasen des Standortauswahlverfahrens informelle Informations- bzw. Beteiligungsformate (z. B. Bürgerkonferenzen) im Rahmen ihrer jeweiligen Aufgaben zu nutzen. Im Sinne der Zielorientierung des Verfahrens sollten die Aktivitäten koordiniert werden.

2.3 Was wir daraus folgern

Das BfE ist sich bewusst, dass eine offene, transparente und vertrauensbildende Information und Beteiligung nur möglich ist, wenn sich BfE, BGE und NBG kontinuierlich austauschen und bei der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit konstruktiv zusammenarbeiten.

Damit das BfE seiner Verantwortung als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung nachkommen kann muss es jederzeit umfassend und systematisch über die Arbeits(fort)schritte im Standortauswahlverfahren informiert werden. Das ist Aufgabe und Pflicht der BGE.



Am 17. Januar 2018 kamen BfE, BGE und NBG auf Einladung des BfE zu einem ersten Workshop zusammen. Ziel der Veranstaltung war, die Rol-
lendebatte bei der Öffentlich-
keitsbeteiligung anzustoßen
und Regelungen der Zusammen-
arbeit zu diskutieren, die dieses
Dreieck ergänzen. Die Diskussion
wird fortgeführt.

Das NBG hat die Aufgabe, die Stand-
ortsuche und den Beteiligungs-
prozess konstruktiv zu begleiten
und somit zusätzlich Vertrauen
in das Auswahlverfahren zu
fördern. Es kann Fragen stellen
und Stellungnahmen abgeben.
Deshalb müssen die Mitglieder des
Gremiums frühzeitig, umfassend
und kontinuierlich mit allen
relevanten Informationen versorgt
sowie stets über nächste Schritte,
konkrete Maßnahmen und neue
Erkenntnisse informiert werden.
Das ist Aufgabe und Pflicht von BfE
und BGE.

3.

Umfassende

Information

ist die

Grundlage

für

Beteiligung

Information ist die Voraussetzung für gelingende Beteiligung. Frühzeitige, umfassende, verständliche und dauerhaft verfügbare Information ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, ihre Funktion als Mitgestalter des Standortauswahlverfahrens aktiv wahrzunehmen.

Das BfE verfolgt bei der Information der Öffentlichkeit einen generativen Ansatz. Zentrale Aufgabe ist es, die Bereitschaft und die Fähigkeit der Bevölkerung zur Beteiligung in der Standortauswahl zu fördern und zu erhalten.

Die Informationsangebote der verschiedenen Akteure beschreiben unterschiedliche Positionen und Perspektiven. Das BfE schafft im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Räume für deren geordnete, transparente und zielorientierte Diskussion.



Umfassende Information ist die Grundlage für Beteiligung. Ist die Information einseitig, unvollständig oder ungeordnet, nicht verständlich oder kommt sie zu spät, kann dies erhebliche negative Auswirkungen auf die Glaubwürdigkeit des Verfahrens insgesamt haben.

Das BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Informationsplattform zur Standortauswahl sieht es als zentrale Aufgabe, durch die Bereitstellung aller notwendigen und für unterschiedliche Zielgruppen aufbereiteten Informationen die Bereitschaft und die Fähigkeit der Bevölkerung zur Beteiligung in der Standortauswahl zu fördern. Informations- und Bildungsangeboten für die junge Generation kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.

Hierbei verfolgt das BfE einen generativen Ansatz (siehe Exkurs, S. 23). Das BfE begrüßt Informationsangebote der anderen Akteure. Auf diese Weise können zusätzliche Perspektiven und unterschiedliche Positionen in die Diskussion einfließen und den pluralistischen Meinungsbildungsprozess befördern. Das BfE stellt durch Dokumentation, Aufbereitung und Systematisierung sicher, dass alle Informationen, Daten und Positionen im Rahmen der Standortauswahl dauerhaft verfügbar sind. Durch die Beteiligungsformate schafft das BfE Räume, in denen diese Positionen diskutiert und verhandelt werden können.

Das BfE veröffentlicht alle wesentlichen Unterlagen, die im Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren stehen. Das beinhaltet sowohl eigene Dokumente als auch die von anderen Verfahrensbeteiligten, insbesondere der BGE. Für die Auswahl, rechtliche Prüfung und Aufbereitung der Unterlagen ist jede Organisation selbst verantwortlich.

Der Umgang mit der Veröffentlichung von Unterlagen erfordert Sorgfalt bei der Beachtung von Persönlichkeitsrechten und des Datenschutzes.

Wir sehen eine besondere Aufgabe aller Beteiligten darin, die Informationen so aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen, dass sie bestmöglich genutzt werden können.

Denn eine größtmögliche Transparenz kann, wenn es keine sichtbaren Einordnungen und Navigationshilfen gibt, zu Verwirrung und Überforderung führen.

Exkurs: Der generative Ansatz

Prozesse werden als generativ bezeichnet, wenn sie offen gestaltet und selbsthinterfragend sind. Durch Dialog und Interaktion zwischen den Akteuren und mit ihrer Umwelt werden sie weiterentwickelt und bringen Neues hervor.

In Bezug auf die Information der Öffentlichkeit bedeutet dies, dass nicht nur die gestellten Fragen beantwortet werden, sondern Fragen im Vorfeld selbst gestellt und für alle zugänglich beantwortet werden. Ein generativer Informationsansatz geht damit über den proaktiven Umgang mit Fragen hinaus, welcher lediglich das Erwartbare antizipiert.

Beteiligungsprozesse sind dann generativ, wenn sie nicht starr festgelegt sind, sondern die Fähigkeit besitzen aus Erfahrungen verschiedener Akteure zu lernen. Sie berücksichtigen nicht nur die bestehende Situation und bestehende Bedürfnisse, sondern sind auch in die Zukunft hinein anpassungsfähig und lebendig gestaltet.

Voraussetzung für generative Information und Beteiligung ist die Offenheit aller handelnden Institutionen und Personen für Innovationen.

Kulturstufenleiter:

Eigene Darstellung, nach Patrick Hudson

Generativ

Fragen selbst stellen und beantworten,
Standards für Umgang mit dem Thema setzen

Beteiligung innovativ gestalten,
aus Erfahrung lernen

Proaktiv

Ungefragt erwartbare Fragen beantworten

Beteiligung an Bedürfnisse und
Situation anpassen

Kalkulativ

Mit Aussagen Reaktionen steuern

Nichts falsch machen,
keine Experimente wagen

Reaktiv

Nur Antworten, wenn man gefragt wird

Vorgaben umsetzen,
nur auf Druck verändern.

Pathologisch

Fragen allenfalls bei gesetzlicher Pflicht
beantworten. Jede Antwort könnte schaden.

Vorgaben hintertreiben

4.

**Öffentlich-
keits-
beteiligung**

–

**Chancen,
Grenzen und
Konflikte**

Das BfE betrachtet die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl als unabdingbare Voraussetzung für die gesamtgesellschaftliche Akzeptanz des Verfahrens und die Tolerierung der Standortentscheidung in der betroffenen Region. Die Öffentlichkeitsbeteiligung kann die Glaubwürdigkeit und die Qualität des Verfahrens und der Entscheidungen verbessern.

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl bedeutet für das BfE Teilhabe am Diskussionsprozess und Mitgestaltung am und im Verfahren. Ein Mitentscheidungsrecht ist nicht vorgesehen.

Konflikte können als klärendes Element Verfahren und Ergebnis der Standortauswahl verbessern. Die Öffentlichkeitsbeteiligung schafft einen Raum, um diese Konflikte konstruktiv verhandeln zu können.



4.1 Beteiligung heißt Verantwortung übernehmen

Die Konflikte der Vergangenheit zeigen, dass ein Endlagersuchverfahren nur dann zum Erfolg führen kann, wenn die verantwortlichen Akteure nicht gegen die Bevölkerung agieren, sondern von Beginn an den Dialog mit der Öffentlichkeit suchen.

Das BfE fühlt sich der Förderung einer breiten und dauerhaften Beteiligungsbereitschaft verpflichtet. Dies bezieht sich sowohl auf die Bevölkerung insgesamt als auch insbesondere auf die Betroffenen in den potenziellen Standortregionen. Wir sehen es als unsere Verantwortung, Vertrauen durch die ernsthafte Umsetzung des Beteiligungsverfahrens und durch einen transparenten und nachvollziehbaren Umgang mit den Beteiligungsergebnissen aufzubauen. Hierbei werden wir bei Bedarf auch über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen.

Das BfE wird den Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern nicht nur führen, weil es gesetzlich dazu verpflichtet ist. Wir führen ihn aus Überzeugung und werden uns „proaktiv“, besser noch „generativ“ aufstellen (siehe Exkurs, S. 23).

Wir freuen uns auf die Diskussionen mit der Öffentlichkeit und Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Interessengruppen. Sich beteiligen heißt: Verantwortung wahrnehmen. Gegenseitiger Respekt ist Voraussetzung für den Dialog.

Das BfE wird die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig, dauerhaft und zielgruppenspezifisch in den unterschiedlichen Phasen des Verfahrens beteiligen. Bürgerinnen und Bürger werden auf den verschiedenen Ebenen ganz unterschiedliche Positionen und Interessen vertreten. Ziel des Beteiligungsverfahrens ist, dass alle Gremien und Positionen gleichermaßen gehört und die Ergebnisse der Beteiligung im Verfahren angemessen berücksichtigt werden.

Am Ende gilt es den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit zu finden, der von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und für die betroffene Bevölkerung tolerierbar ist. Die Sicherheit des Endlagers hat Priorität gegenüber allen anderen Aspekten.

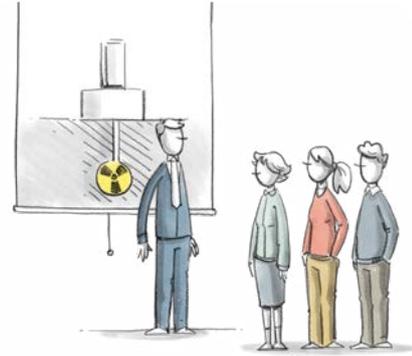
Konkret bedeutet dies: Die Bürgerinnen und Bürger am betroffenen Standort sollten durch den kontinuierlich und von Beginn an durchgeführten Beteiligungsprozess nachvollziehen können, dass es sich bei dem Standort in ihrer Region im Vergleich zu anderen potenziellen Standorten in Deutschland um den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit handelt und dass das Suchverfahren sachgerecht und fair durchgeführt wurde.

Das BfE definiert Beteiligung als einen konstruktiven Dialog. Neben der Nachvollziehbarkeit der Standortauswahl ist ein weiteres wichtiges Ziel von Beteiligung, Korrekturen im Verfahren zu ermöglichen. Im Sinne eines lernenden und selbsthinterfragenden Systems kommt der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren eine wichtige Rolle zu.

Um die Nachvollziehbarkeit und Korrekturmöglichkeiten im Auswahlverfahren zu gewährleisten, hat das Standortauswahlgesetz die unterschiedlichen Gremien mit speziellen Rechten ausgestattet (siehe folgende Seite).



Fachkonferenz Teilgebiete



Regionalkonferenzen in jeder Standortregion, die noch im Verfahren ist

Zeitraum

in Phase 1

ab Ende Phase 1

Beteiligte

- Bürgerinnen und Bürger
- Vertreterinnen und Vertreter aus den Teilgebieten
- Gesellschaftliche Organisationen
- Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler

- Bürgerinnen und Bürger aus der jeweiligen Standortregion (auch grenzüberschreitend)
- Gesellschaftliche Gruppen
- Vertreterinnen und Vertreter der Gebietskörperschaften

Funktion / Rechte

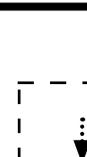
- Beteiligungsinstrument, welches eine frühzeitige Einbeziehung von Vertreterinnen und Vertretern der Teilgebiete ermöglichen soll
- Erörtert den Zwischenbericht der BGE zu den Teilgebieten
- Erstellt einen Bericht über die Beratungsergebnisse, den die BGE im weiteren Verfahren zu berücksichtigen hat

- Beteiligungsinstrument für eine kontinuierliche und umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit in den Standortregionen
- Können in jeder Phase jeweils einmal das Nachprüfrecht einfordern, um Korrekturen an den Vorschlägen der BGE zu erwirken. Ergibt sich für das BfE aus dem Nachprüfauftrag ein Überarbeitungsbedarf, muss dieser vom Vorhabenträger behoben werden.
- Können Stellungnahmen zu den Vorschlägen der BGE für die übertägige Erkundung, die untertägige Erkundung (inklusive Erkundungsprogramme und Prüfkriterien) und die Standortentscheidung abgeben
- Können sich wissenschaftlich beraten lassen
- Entwickeln Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung, können eine Stellungnahme zu den sozioökonomischen Potenzialanalysen abgeben und sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen

Organe

Geschäftsstelle beim BfE

Vollversammlung, Vertretungskreis,
Geschäftsstelle in der Region



PHASE 1 – Identifizierung möglicher Standortregionen aufgrund bestehender geologischer Daten

PHASE 2 – Übertägige



Fachkonferenz Rat der Regionen

ab Ende Phase 1

- Vertreterinnen und Vertreter der Regionalkonferenzen
- Vertreterinnen und Vertreter aus den Zwischenlagerstandorten

- Beteiligungsinstrument für den Erfahrungsaustausch und die Entwicklung einer überregionalen Perspektive auf die Standortauswahl
- Begleiten den Prozess der Regionalkonferenzen aus überregionaler Sicht
- Unterstützen die Regionen beim Ausgleich widerstreitender Interessen
- Entwickeln eine übergreifende Strategie zur Förderung der Regionalentwicklung in den Standortregionen



Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine

am Ende jeder Phase

- Öffentlichkeit
- Träger öffentlicher Belange

- Möglichkeit der Stellungnahme zu den Vorschlägen und zu den abgeschlossenen Nachprüfverfahren

Geschäftsstelle beim BfE

Erkundung möglicher Standortregionen

PHASE 3 – Untertägige Erkundung und Standortentscheidung

4.2 Gelingende Beteiligung braucht Grenzen

Beteiligung ist kein Selbstzweck, sie verfolgt ein klar definiertes Ziel, im konkreten Fall den breiten gesellschaftlichen Konsens über den Endlagerstandort. Neben den Chancen und Möglichkeiten müssen stets auch die Grenzen von Beteiligung aufgezeigt und berücksichtigt werden. Partizipationsverfahren brauchen einen festgelegten Rahmen, auf den sich alle Beteiligten jederzeit berufen können.

Beteiligung ist nicht gleichbedeutend damit, die Entscheidungsgewalt zu teilen. Die Verantwortung für Entscheidungen soll und kann nicht auf andere verlagert werden. Bei der Endlagersuche wird der Deutsche Bundestag letztlich über den Standort entscheiden. So steht es im Gesetz. Dort wird auch geregelt, dass zwar Mitgestaltung eingeräumt wird, nicht jedoch Mitbestimmung. Der Rahmen ist über gesetzliche und fachliche Vorgaben gesteckt.

Der Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ ist häufig Anlass falscher Erwartungen. Vielfach wird darunter eine Mitentscheidung verstanden – die hier vom Gesetzgeber ausdrücklich nicht gewollt ist.

Für Möglichkeiten und Grenzen von Partizipation gilt: Wir dürfen den Bürgerinnen und Bürgern zu keinem Zeitpunkt des Suchverfahrens etwas versprechen, das wir nicht einhalten können – auch und sogar gerade in Bezug auf ihre Mitwirkungsmöglichkeiten. Ein klares Erwartungsmanagement ist entscheidend für das Gelingen eines transparenten Verfahrens mit nachvollziehbarem Ergebnis.

Wir werden daher proaktiv die jeweiligen Gestaltungsspielräume und ihre Grenzen in den jeweiligen Beteiligungszielen klar benennen. Spielräume eröffnen sich vor allem in der gemeinschaftlichen Ausgestaltung eines fairen und transparenten Such- bzw. Umsetzungsprozesses sowie in einem fairen Interessenausgleich für die ausgewählte Standortregion, um hier Nachteile zu minimieren.

4.3 Konflikte nutzen

Selbst bei einer idealtypischen Umsetzung des Standortauswahlverfahrens ist nicht davon auszugehen, dass der gesamte Prozess reibungslos abläuft. Aus unserer Sicht stellen Konflikte im Verfahren weder grundsätzlich ein Problem dar, noch sind sie zwangsläufig eine Gefahr für das Gelingen.



Konflikte sind konstruktiv, wenn sie durch eine kritische Auseinandersetzung mit Sachthemen, durch das Aufwerfen von Fragen und das beharrliche Bestehen auf Antworten zur Klärung beitragen. Solche Konflikte begrüßen wir, weil sie helfen können, bessere Lösungen und Ergebnisse zu erzielen.

Konflikte sind unproduktiv, wenn sie sich in Details und Wiederholungen verzetteln, auf persönlichen Befindlichkeiten beruhen und einzig das Ziel verfolgen, einzelne Standorte zu verhindern und das Verfahren zu verzögern. Solche Konflikte versuchen wir zu vermeiden. Gelingt das nicht, werden wir sie durch eine begründete Entscheidung beenden. Dem Partizipationsbeauftragten kommt bei der Identifikation und Auflösung von Konflikten eine vermittelnde Rolle zu.

5.

Das BfE

als

lernende

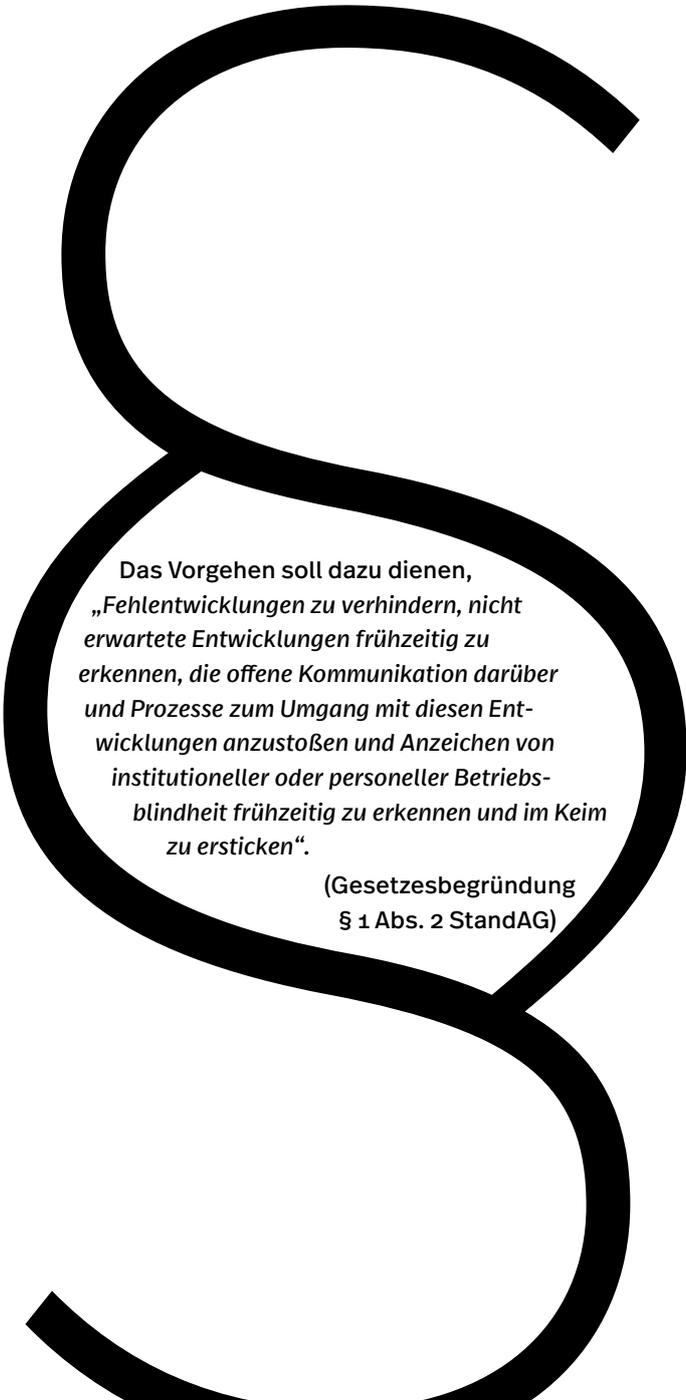
Behörde

Das BfE sieht die regelmäßige Evaluation der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Standortauswahl als Chance, Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen oder zu vermeiden.

Das BfE versteht sich als lernende Behörde, deren Selbstverständnis auf den Grundsätzen Offenheit, Selbstreflexion und Kritikfähigkeit beruht. Diese Grundsätze sollen im Rahmen eines Leitbildprozesses in der Führungskultur und im Arbeitsalltag der Mitarbeitenden verankert und gelebt werden.

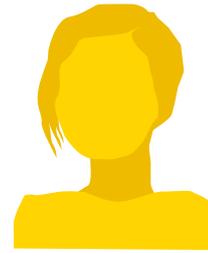
Das BfE betrachtet die lernende Behörde als dauerhafte Aufgabe der Organisations- und Personalentwicklung.

Um die Standortauswahl als partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren aktiv gestalten zu können, muss das BfE sich als lernende Behörde verstehen. Das StandAG definiert, dass die Prozessbeteiligten sich sowohl selbst als auch gegenseitig hinterfragen und sich systematisch und fortlaufend in der selbstkritischen Analyse des erreichten Standes üben sollen.



Das Vorgehen soll dazu dienen, „Fehlentwicklungen zu verhindern, nicht erwartete Entwicklungen frühzeitig zu erkennen, die offene Kommunikation darüber und Prozesse zum Umgang mit diesen Entwicklungen anzustoßen und Anzeichen von institutioneller oder personeller Betriebsblindheit frühzeitig zu erkennen und im Keim zu ersticken“.

(Gesetzesbegründung
§ 1 Abs. 2 StandAG)



Darüber hinaus definiert der Gesetzgeber, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren einer kontinuierlichen Evaluation bedarf (§5 Abs. 3 StandAG). Zuständig dafür sind laut Gesetzesbegründung insbesondere das NBG, die Regionalkonferenzen und das BfE.

Wir sehen Kooperationsbereitschaft, Interdisziplinarität, Offenheit gegenüber Veränderungen und Transparenz der Diskussion und der Entscheidungen nach innen und außen sowie einen konstruktiven und wertschätzenden Umgang mit Kritik als Teil unserer Führungskultur und unseres Arbeitsalltags.

Im Rahmen eines Leitbildprozesses im BfE entwickeln wir unter Beteiligung aller Beschäftigten ein gemeinsames Selbstverständnis. Dieses Selbstverständnis muss sowohl den besonderen Anforderungen der Standortauswahl als auch den gesetzlichen Rahmenbedingungen in den anderen Aufgabenbereichen des BfE Rechnung tragen. Das Leitbild ist kontinuierlich weiterzuentwickeln. Im Sinne eines selbstlernenden Verfahrens ist es Auftrag des BfE, das Verfahren auch wissenschaftlich zu begleiten. Dafür werden wir innovative Formen des Wissensmanagements etablieren, aufgabenbezogene Forschungsprojekte anstoßen und Foren für den wissenschaftlichen Diskurs im Bereich der Endlager- und Beteiligungsforschung einrichten.

Das BfE versteht die Formulierungen des StandAG als klaren Arbeitsauftrag an die Verfahrensbeteiligten, Strukturen zu installieren und zu etablieren, die gewährleisten, dass die Sinne während des bis 2031 angelegten Suchverfahrens jederzeit geschärft bleiben – und zwar intern auf den unterschiedlichen Arbeitsebenen wie auch behörden- und gremienübergreifend.

Wir laden die BGE und das NBG ein, gemeinsam für die übergreifende Arbeit Standards zu definieren und geeignete Formen des gegenseitigen Hinterfragens zu vereinbaren, die das Vertrauen ineinander nicht belasten, sondern stärken, indem sie Verbindlichkeit und Transparenz herstellen.

*„Ich arbeite als Referentin für Öffentlichkeitsbeteiligung beim BfE. In dieser Funktion habe ich sowohl engen Kontakt zum Nationalen Begleitgremium und den anderen Beteiligungsgremien als auch zu den Bürgerinnen und Bürgern, die in unser Infozentrum kommen oder unsere mobile Ausstellung besuchen. So erhalten wir stets Feedback – etwa zu der Frage, ob unsere Info-Materialien verständlich aufbereitet sind. Es geht uns dabei immer um die Frage: Was können wir noch besser machen?“**

* Das Zitat ist eine fiktive idealtypische Aussage, die lediglich der Veranschaulichung dient.

Was Beteiligte später über das Standortauswahl- verfahren sagen sollten

„17 Jahre nachdem der Prozess mit der Einsetzung der Endlagerkommission begonnen hat, markiert die heutige Standortentscheidung einen Meilenstein auf dem Weg zu Genehmigung, Bau und Inbetriebnahme einer sicheren Lagerstätte. Als **PRÄSIDENTIN DES BfE** bin ich sehr zufrieden mit dem Ergebnis und stolz darauf, dass wir für eines der größten Umweltprobleme eine Lösung gefunden haben – und das unter so breiter Beteiligung der Öffentlichkeit. Das war nicht immer einfach und hat viel Kraft gekostet. Aber es war alle Mühen wert. Ich glaube, wir haben eine Beteiligungs- und Diskussionskultur geschaffen, von der unser Land bei anderen politischen Debatten noch profitieren wird!“*

„Ich erinnere mich noch gut an das Jahr 2016. Damals bin ich als zufällig ausgewählte Bürgerin in die Auswahl für das Nationale Begleitgremium geraten – und ehe ich mich versah, saß ich als gewählte **BÜRGERIN** mittendrin. Ich war gerade 22 Jahre alt – und weder die Tragweite noch die zeitliche Dimension des Suchverfahrens war mir klar. Jetzt, 15 Jahre später, ist die Standortentscheidung gefallen. Ich habe den Prozess über all die Jahre intensiv verfolgt, anfangs ja sogar aktiv mitgestaltet. Dabei hatte ich stets das Gefühl: Ich kann die Fragen stellen, die mich umtreiben – und sie werden erschöpfend und verständlich beantwortet.“*

„Ich bin **BÜRGERMEISTER DER ENDLAGER-GEMEINDE**. Schon seit der Ermittlung der Teilgebiete, spätestens aber seit der Entscheidung über die über-tägige Erkundung war uns allen bewusst, dass unsere Gemeinde in der engen Auswahl ist. Wir haben seither immer wieder deutlich gemacht, warum wir der Ansicht sind, dass es geeignetere Standorte gibt. Aber unsere Argumente haben nicht gezogen. Auch wenn ich über die Standortentscheidung nicht glücklich bin: Ich kann die Kriterien nachvollziehen. Das Verfahren war transparent. Jetzt müssen wir das Beste aus der Situation machen. Wir werden den Bund in die Pflicht nehmen, uns dabei zu unterstützen!“*

