

**Geschäftsstelle**

Kommission  
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe  
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1  
Gesellschaftlicher Dialog,  
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

---

## **Beratungsunterlage zur 13. Sitzung**

Hartmut Gaßner: Vorbereitung der Diskussion und Darstellung des  
Entscheidungsbedarfs

---

<p><b>Kommission</b> <b>Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe</b> <b>K-Drs. /AG1-42</b></p>
---

09.07.2015 Döring, Hamischa

## **Vorbereitung der Diskussion und Darstellung des Entscheidungsbedarfs für die 13. Sitzung der AG 1 am 16.07.2015**

### **o. Zusammenfassung der wesentlichen Sitzungsergebnisse der 12. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 15.06.2015**

(vgl. Anlage 1)

### **I. Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission (TOP 4/5)**

#### **1. Auswertung der Ergebnisse aus der Tagung in Loccum am 12. bis 14. Juni sowie aus der Veranstaltung der Kommission am 20.06.2015**

- a) Bezugnahme auf Diskussionen in 13. Kommissionssitzung am 03.07.2015
- b) Auswertung der Ergebnissicherung durch DEMOS/Prognos und Abnahme
- c) Erörterung der Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitung (vgl.: Einladung Nanz/Renn)

#### **2. Umsetzung des Beteiligungskonzeptes**

- a) Stand der laufenden Vergaben
  - Beteiligungsmanagement
  - Workshopreihe mit Vertretern der Regionen (Konzept, 3.2.2)
  - Workshopreihe mit jungen Erwachsenen und Beteiligungspraktikern (Konzept, 3.2.4)
- b) Stand der Vorbereitung der weiteren Vergaben
  - Fachveranstaltung und Online-Workspace (Konzept, 3.2.3)
  - Angebote zur Kommunikation mit kritischen Gruppen (Konzept 3.2.5)
- c) Stand Fachberatungsgespräch mit E-Partizipationsexperten (Konzept S. 30)
- d) Einordnung der Aufgaben des Beteiligungsmanagements (auch Konfliktmanagement)

**3. Mitwirkung der Mitglieder der AG 1**

- a) Bestimmung (Wochenend-)Termine (vgl. Tischvorlage)
- b) Benennung AG 1-Botschafter
  - Regionen
  - Beteiligung
  - E-Partizipation

**4. Vorschlag von Herrn Sommer zu Formaten zur Einbeziehung der kritischen Öffentlichkeit**

(Anlage 2 ; vgl. auch Loccum/Bürgerdialog sowie Gespräch Müller/Ehmke/Donat: Treffen an neutralem Ort zu gemeinsam interessierenden Fragen (Standortauswahlverfahren/Umgang mit Vergangenheit); Gorleben Archiv?)

**5. Vorschlag von Herrn Sommer zu Newsletter der Kommission (vgl. Anlage 3)****6. Vorbereitung der Auswertung der Erfahrungen Asse (Asse Begleitgruppe/BfS)****II. Beteiligung der Öffentlichkeit während des Standortauswahlverfahrens (TOP 6-8)****1. Fortsetzung Erörterung StandAG**

- a) Abfolge Auswahlsschritte  
Vgl. Anlage 4 und 5; Papier Sommer/Papier Gaßner folgt
- b) Fokus bestmöglicher Standort (vgl. Kooperationsbedarf mit AG 2 und 3)

**2. Konsequenzen aus den Gutachten zur Frage der Vereinbarkeit der Regelungen zum Standortauswahlverfahren mit EU-rechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben****3. Vorbereitung einer Anhörung in AG 1 zur Beteiligungsbereitschaft und zum Veto-recht**

- a) Fragestellungen
- b) Expertenliste

- c) Termin (Vorschlag: AG 1 Sitzung am 21.09.2015)
- 4. **Organisation der Kommissionsanhörung „Erfahrungen in Großprojekten“ am 16.09.2015**
- 5. **Erörterung des Vorschlags für Studie zu Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG von Herrn Müller (vgl. Anlage 6)**

### **III. Berichtserstellung**

- 1. **Gliederung des AG 1-Teils**
- 2. **Vorschläge zu Änderung StandAG**
- 3. **Beteiligungsbericht**  
  
(Kooperation mit wissenschaftlicher Begleitung und mit Beteiligungsmanagement)
- 4. **Zeitplan für Bericht**  
  
(Phasen 2 und 3 des Beteiligungskonzeptes; Vorstellungen zu Gelb/Grün/Weiß-Fassung des Berichts)
- 5. **Abfassung und Redaktion des AG 1-Teils**
- 6. **Gestaltung (Lesbarkeit/Grafiken)**

### **IV. Einzelfragen**

- 1. **Überarbeitung des Papiers der ad-hoc-AG „EVU-Klagen“ zum Umgang mit Konflikten**
- 2. **Vorstellung/Erörterung des ENTRIA-Gutachtens**
- 3. **Anfragen/Beiträge von AG 1 zu Begriffsklärungen StandAG („Glossar“)**
- 4. **Vorschläge für Forschungsvorhaben an BMBF**

**V. Vorläufige Liste Themenpatenschaften / Arbeitsschwerpunkte****1. Umsetzung Beteiligungskonzept**

- a) Vergaben (GSt)
- b) Erweiterung/Konkretion (AG1)
- c) Mitwirkung/Ergebnissicherung (Botschafter)
- d) Koordinierung Umsetzung/wissenschaftliche Begleitung (Beteiligungsmanagement/Meister)
- e) Abfassung Beteiligungsbericht (wissenschaftliche Begleitung/ Beteiligungsmanagement)

**2. Evaluierung StandAG**

- a) Formulierung Ziele Beteiligung (Grunwald)
- b) Definition bestmöglicher Standort (Kudla)
- c) Auswahlprozess Standortregionen: Vorgehen/Beteiligung (Jäger, Sommer, Grunwald, Thomauske, Gaßner)
- d) Verfeinerung Beteiligungsformate Ebene Standortregionen (Kotting-Uhl)
- e) Verfeinerung Beteiligungsformate Ebene Standorte (Kotting-Uhl)
- f) Überprüfung Rechtsschutz/Legalplanung (Becker)
- g) Überarbeitung StandAG-Paragraphen

**3. Berichtserstellung**

- a) Gliederung
- b) Koordinierung
- c) Ausarbeitung

**VI. Schwerpunkte AG 1 Sitzungen am 03. und 21.09.2015****1. Beteiligungskonzept**

- a) Erörterung der Formate 3.2.2 bis 3.2.4 (bzw. 3.2.5) mit den zwischenzeitlich beauftragten Dienstleistern sowie dem beauftragten Beteiligungsmanagement (und ggf. der wissenschaftlichen Begleitung)
- b) Bericht zur Organisation der Umsetzung

**2. Änderungen StandAG**

- a) Fortsetzung der Diskussion zur Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG
- b) Vorbereitung/Durchführung/Nachbereitung der Kommissionsanhörung „Erfahrungen in Großprojekten“ am 16.09.2015
- c) Vorbereitung/Durchführung/Nachbereitung der AG 1-Anhörung zu Beteiligungsbereitschaft/Vetorecht am 21.09.2015

**3. Stand Berichtserstellung****4. Stand Überarbeitung des Papiers der ad-hoc-AG „EVU-Klagen“ zum Umgang mit Konflikten****5. Stand Kooperation mit**

- a) AG 2 (Rechtsschutz)
- b) AG 3 (Auswahlschritte)
- c) AG 2/3 (Bestmöglicher Standort)

**6. Ausblick auf die letzten drei AG 1 Sitzungen im Jahr 2015 (16.10./12.11./09.12.)****Anlagen**

- Zusammenfassung 12. Sitzung AG 1
- Vorschlag Sommer Beteiligungsformate Kritische Gruppen
- Vorschlag Sommer (Newsletter)
- Papier Sommer (Kein „schwarzes Loch“ im Beteiligungsprozess)
- Papier Gaßner (folgt)
- Vorschlag Müller (Studie)
- K-Drs. / AG 1-30 NEU

---

## **Zusammenfassung der wesentlichen Sitzungsergebnisse**

### **12. Sitzung der Arbeitsgruppe 1 am 15. Juni 2015**

---

#### Ständige Gäste (zu TOP 1)

Der Vorsitzende teilt mit, dass künftig Martin Geilhufe als Vertreter des Bundesjugendrings an den Sitzungen der Kommission als ständiger Gast teilnehmen wird.

#### Tagesordnung (zu TOP 2)

Auf Vorschlag des Vorsitzenden Ralf Meister stimmt die Arbeitsgruppe einvernehmlich zu,

- a) TOP 4 der Tagesordnung zu ergänzen und wie folgt zu untergliedern:
- TOP 4a – Vorbereitung der Veranstaltung am 20. Juni, u. a. Verteilung der Botschafter auf die Fokusgruppen, Kommunikation mit Teilnehmern der geplanten Parallelveranstaltung;
  - TOP 4b – Rückblick auf die Tagung in Loccum am 13./14. Juni;
  - TOP 4c – Finaler Entwurf des Beteiligungskonzepts der Firma DEMOS; daraus resultierende weitere Vergabeverfahren für Veranstaltungen der Kommission
- und
- b) TOP 4c gemeinsam mit TOP 6 in nicht-öffentlicher Sitzung zu beraten.

#### Zuschriften und Internetforum (zu TOP 3)

Die Geschäftsstelle gibt einen kurzen Überblick über das Forum. Der Redakteur der Geschäftsstelle teilt mit, dass er nach der Veranstaltung am 20. Juni ein Gespräch mit der Firma DEMOS in Bezug auf die Verbesserung der Struktur des Forums führen wird.

---

Vorbereitung der Veranstaltung am 20. Juni (zu TOP 4a)

a) Botschafter der AG 1 für die einzelnen Fokusgruppen

Der Vorsitzende Hartmut Gaßner informiert, dass noch 3 Funktionen in den Fokusgruppen durch Mitglieder der AG 1 wahrzunehmen sind.

Seinem Vorschlag, dass diese Funktionen Erhard Ott und er selbst in der Fokusgruppe zum Thema "Welchen Einfluss soll die Öffentlichkeit auf das Suchverfahren haben?" und Ralf Meister in der Fokusgruppe zum Thema "Wie ist eine Standortsuche im gesellschaftlichen Konsens möglich?" wahrnehmen, stimmt die Arbeitsgruppe einvernehmlich zu.

b) Kommunikation mit Teilnehmern der geplanten Parallelveranstaltung

Der Vorsitzende Ralf Meister fasst die Beratungsergebnisse zusammen:

Es sei wünschenswert, dass es ein Gespräch über die Ergebnisse beider Veranstaltungen gebe. Dazu sollen die Veranstalter der Parallelveranstaltung eingeladen werden, in der Kommissionssitzung über die Parallelveranstaltung zu berichten. Zudem werde festgehalten, dass es unter bestimmten Bedingungen notwendig sein könnte, andere Orte und spezifische Themen auszuwählen, die die Kommunikation mit kritischen Gruppen ermöglichen oder vertiefen können.

Zugleich begrüße die Arbeitsgruppe Veranstaltungen, die diese Kommunikation vertiefen (Lüchow Herbst 2015).

Rückblick auf die Tagung in Loccum am 13./14. Juni (zu TOP 4b)

Der Vorsitzende Ralf Meister berichtet, dass auf der Tagung in Loccum die Möglichkeit bestanden habe, das Beteiligungskonzept der Kommission vorzustellen. Einige Mitglieder der AG 1 seien bei der Tagung anwesend gewesen; kritische Gruppen hätten nicht teilgenommen.

Der Vorsitzende weist darauf hin, dass die Rückmeldungen aus Loccum zum Beteiligungskonzept durch die Ergebnisse der Veranstaltung am 20. Juni 2015 ergänzt würden. Erst nach dieser Rückmeldung werde sich die AG 1 mit der Weiterentwicklung des Beteiligungskonzepts befassen können.

Anhörung „Erfahrung in Großprojekten“ und Öffentlichkeitsbeteiligung und Ablauf des Standortauswahlverfahrens, K-Drs./AG1-40 (zu TOP 5)

- a) Die Arbeitsgruppe 1 empfiehlt der Kommission einstimmig, in der 15. Sitzung der Kommission am 14. September 2015 eine Anhörung zum Thema „Erfahrung in Großprojekten“ – wie von Sylvia Kotting-Uhl vorgeschlagen – durchzuführen.

---

Der Vorsitzende Hartmut Gaßner weist darauf hin, dass bereits vorgesehen sei, in der Septembersitzung der Kommission eine Anhörung zum Thema Rückholbarkeit durchzuführen.

Er bittet daher, dass das Votum der einzelnen Mitglieder zur beschlossenen Empfehlung an die Kommission auch in der nächsten Kommissionsitzung beibehalten wird.

- b) Der Vorsitzende Ralf Meister fasst die Ergebnisse der Beratungen zur Beratungsunterlage „Öffentlichkeitsbeteiligung und Ablauf des Standortauswahlverfahrens gemäß §§ 13 bis 20 StandAG“ (K-Drs./AG1-40) von Gerd Jäger zusammen.

Er hält fest, dass das Verfahren in der Zeit nach Abgabe des Kommissionsberichts bis zum Beginn des Verfahrens nach §§ 13 ff StandAG ungeklärt sei. Alle Verfahrensschritte nach dem Bericht müssten im Kommissionsbericht dargestellt werden.

§ 8 StandAG – Gesellschaftliches Begleitgremium – sollte präzisiert werden.

Kriterien sollten in einem begleitenden Verfahren so nachvollziehbar wie möglich gestaltet werden. Welche Gremien dies letztlich ausführten, sei ein wichtiger Punkt, der bereits während der Kommissionsarbeit geklärt werden könnte.

Gerd Jäger schlägt vor, zu den Punkten „Schritte im Auswahlverfahren“ und „Aufgabenstellung“ weiteren Input einzuholen. Der Vorsitzende Hartmut Gaßner und Gerd Jäger werden hierzu Kontakt mit Ansprechpartnern der Arbeitsgruppe 3 aufnehmen.

Jörg Sommer wird zur weiteren Beratung eine Vorlage mit drei möglichen Pfaden zur Gestaltung des Verfahrens ab Abgabe des Kommissionsberichts bis zum Beginn des Verfahrens nach §§ 13 ff. StandAG erstellen.

In der nächsten Sitzung sollen die Beratungen hierzu fortgeführt werden.

#### Gliederungsentwurf des Kommissionsberichts (zu TOP 7)

Auf Vorschlag des Vorsitzenden kommt die Arbeitsgruppe einvernehmlich überein Tagesordnungspunkt 7 Gliederungsentwurf des Kommissionsberichts erst nach der Veranstaltung am 20. Juni 2015 zu beraten.

#### Verschiedenes (zu TOP 8)

- a) Die Beteiligungsformate im StandAG

Der Vorsitzende Hartmut Gaßner regt eine Beratung darüber an, ob die im StandAG vorgesehenen Beteiligungsformate für die einzelnen Stufen des Verfahrens ausreichend seien.

---

Im StandAG sei in den verschiedenen Stufen des Verfahrens stets die Bürgerversammlung als Format der Beteiligung angegeben. Es stelle sich die Frage, ob man durchgängig in den verschiedenen Verfahrensstufen die gleichen Beteiligungsformate anwenden könne. Des Weiteren weist er darauf hin, dass nach dem StandAG im Laufe des Prozesses die Beteiligung der Öffentlichkeit fortentwickelt werden könne. Auch hierüber sollte die Arbeitsgruppe beraten.

Es folgt eine kurze Aussprache zu den aufgezeigten Punkten.

Der Vorsitzende Ralf Meister fasst die Beratungsergebnisse zusammen.

Er hält fest,

- dass die Beteiligungsformate im StandAG eine Differenzierung bräuchten,
- zur Klärung entscheidender Fragen hierzu die empfohlene Anhörung am 14. September benötigt würde,
- es nicht nur darum gehe jetzt Formate zu definieren, die noch in 25 Jahren sinnvoll seien, sondern die Gewähr zu formulieren, dass es Beteiligungsmöglichkeiten in allen Formen gebe und diese zu institutionalisieren.

b) Informationsfahrt in die Schweiz

Sylvia Kotting-Uhl legt eine Tischvorlage „Rückschlüsse aus Schweiz-Reise“ vor.

Die Mitglieder, die an der Fahrt teilgenommen haben, geben einen kurzen Überblick über dort erhaltene Informationen zum Beteiligungsverfahren in der Schweiz.

c) Einladung

Der Vorsitzende Ralf Meister teilt mit, dass Frau Pascale Künzi, Mitglied des Forums „Forum on Stakeholder Confidence“ (Teil der Nuclear Energy Agency der OECD), eine Einladung zur nächsten Forumssitzung ausgesprochen habe. Es würde begrüßt, wenn die Endlagerkommission, respektive eine Vertretung, über den Stand der Arbeit der Endlagerkommission, insbesondere über die Beteiligung der Öffentlichkeit (Bürgerdialog), informieren könnte. Die Sitzung würde vom 30. September bis 2. Oktober 2015 in Paris stattfinden. Deutschland sei seit 2013 nicht mehr im Forum vertreten.

## 1. Filmprojekt wie im Beteiligungskonzept vorgesehen

Umsetzung: Kontaktaufnahme und Angebot an Kritische Gruppen, vorzugsweise durch Produzenten/Regisseur.

*Vorteile: Bereits beschlossen, kein Einbindungsverdacht, kein direktes Aufeinandertreffen von Endlagerkommission und Kritischen Gruppen (welches bei einigen Akteuren der kritischen Gruppen bislang gescheut wird).*

*Nachteile: Finanziell und zeitlich aufwändig, kein Diskurs, wird aktuell abgelehnt mit der Begründung „Kommission scheut Debatte“.*

## 2. Reader

Umsetzung: Erstellung eines gemeinsamen Readers der Kommission mit Positionen aus der Kommission sowie aus den kritischen Gruppen zu zentralen Themen des Prozesses. Ein redaktioneller Eingriff findet nicht statt. Die Publikation und Finanzierung erfolgt durch die Kommission, ein Download der PDF über die Kommissionsseite ist möglich.

*Vorteile: Kein direktes Aufeinandertreffen von Endlagerkommission und Kritischen Gruppen, weitgehende inhaltliche Autonomie der Kritischen Gruppen, erkennbarer Diskurs in der Öffentlichkeit, wenig Verbindlichkeit für Kritische Gruppen.*

*Nachteile: Kein wirklicher Dialog, aber mögliche erste Annäherung, Risiko auch unqualifizierter bzw. falscher Darstellungen und wenig zusammenführender Polemik.*

## 3. Round Table zur „Paradoxen Intervention“

Umsetzung: Einladung an Kritische Gruppen zu einem Round Table (ca. 3 Vertreter Kommission, ca. 6 Vertreter Kritische Gruppen) zum Thema „Was muss passieren, damit die Endlagersuche scheitert?“. Moderation z.B. Michael Fuder oder Ulrika Donat. Live-Übertragung im Parlamentsfernsehen sowie Veröffentlichung eines Wortprotokolls.

*Vorteile: Direkter Dialog mit neutraler Moderation, erkennbarer Diskurs, Möglichkeit für Kritische Gruppen, sich mit O-Ton im Kontext der Endlagerkommission zu positionieren.*

*Nachteile: Übertragung/Protokoll müssen organisiert und finanziert werden.*

## 4. Gesprächsreihe zu Fachthemen

Umsetzung: Angebot kleiner, informeller Gesprächskreise zu Fachthemen wie Rückholbarkeit, Beteiligung, Kriterienentwicklung, Alternativen zur Tiefenlagerung, Aufarbeitung Vorgeschichte, Vertrauensbildung, jeweils ohne Protokoll/Öffentlichkeit.

*Vorteile: Niederschwelliges, inhaltlich orientiertes Angebot, geringe Kosten und Aufwand.*

*Nachteile: Kaum Sichtbarkeit, wenig Verbindlichkeit.*

## 5. Fachtagung von BUND und Deutsche Umweltstiftung

Umsetzung: Durchführung einer Fachtagung, die nicht von der Gesamtkommission, sondern allein von den beiden Umweltorganisationen in der Kommission veranstaltet wird und sich gezielt an Vertreter Kritischer Gruppen wendet. Referenten aus beiden Lagern.

*Vorteile: Durch die Absender höhere Wahrscheinlichkeit einer Teilnahme, keine direkte „Integrationsschwelle“.*

*Nachteile: Organisatorischer und finanzieller Aufwand. Reputationsrisiko für die beiden einladenden Institutionen.*

## 6. Disput in Regie der Kritischen Gruppen

Umsetzung: Die Kommission finanziert eine Diskussionsveranstaltung, zu der auch die Kommissionsmitglieder eingeladen werden, die aber inhaltlich und organisatorisch allein von den Kritischen Gruppen verantwortet wird.

*Vorteile: Durch die Regie der Kritischen Gruppen ist eine Annahme des Angebotes nicht unwahrscheinlich.*

*Nachteile: Gefahr eines „Tribunalcharakters“ mit Verschärfung der Gräben ohne wirklichen Beitrag zu einem gemeinsamen Diskurs.*

## 7. Spiegel-Sitzung der Kommission

Umsetzung: Eine gemeinsame Sitzung der Endlagerkommission und der Kritischen Gruppen, die ebenfalls 32 Teilnehmer entsenden dürfen. Die Tagesordnung wird von den Kritischen Gruppen bestimmt.

*Vorteile: Hoher Einfluss und zu erwartende hohe Aufmerksamkeit machen das Angebot attraktiv für Kritische Gruppen. Echte Dialogsituation.*

*Nachteile: Starke Aufwertung der Kritischen Gruppen als Akteure „auf Augenhöhe“ ist möglicherweise nicht konsensfähig.*

## 8. „Autonomer“ Abschlussbericht

Umsetzung: Die Kritischen Gruppen bekommen eine konkrete Anzahl von Seiten im offiziellen Abschlussbericht der Kommission, die sie alleine inhaltlich verantworten.

*Vorteile: Attraktives Angebot, Dokumentation der gesamten gesellschaftlichen Bandbreite im Abschlussbericht, Definition von kritischen Punkten ist hilfreich für die Optimierung des gesamten Endlagersuchprozesses.*

*Nachteile: Aufwertung einer bestimmten Stakeholdergruppe gegenüber den engagierten Beteiligten im Beteiligungsprozess der Kommission, deshalb geringe Wahrscheinlichkeit eines Konsenses in der Kommission.*

## 9. Dialoggruppe

Umsetzung: Es gibt innerhalb der kritischen Gruppen eine steigende Zahl von Akteuren, die mit der vollständigen Ablehnung des Diskurses nicht mehr einverstanden sind. Wir lokalisieren diese und laden sie zu einer informellen Dialoggruppe ein, die mit einzelnen Kommissionsmitgliedern diskutiert und ihnen ihre Einschätzungen, Kritiken, Vorschläge kommuniziert.

*Vorteile: Wird so schon jetzt z.B. von Kommissionsmitglied J. Sommer praktiziert und könnte entsprechend erweitert werden, geringer organisatorischer und finanzieller Aufwand, zunehmendes Potential.*

*Nachteile: Geringe Erkennbarkeit für die Öffentlichkeit, wenig Transparenz, als niederschwelligster Einstieg in weitere Angebote aber durchaus geeignet*

## Vesterling Gabriele GSt-StandAG

---

**Von:** Joerg Sommer | Deutsche Umweltstiftung  
<joerg.sommer@deutscheumweltstiftung.de>  
**Gesendet:** Freitag, 26. Juni 2015 13:06  
**An:** kommission.endlagerung@bundestag.de  
**Cc:** "Gaßner, Hartmut (gassner@ggsc.de)"; Herr Ralf Meister; Voges Juergen  
GSt-StandAG; Janss Eberhard GSt-StandAG  
**Betreff:** Fwd: Vorschlag Newsletter

Liebe Mitglieder der Geschäftsstelle,

ich bitte darum, mein folgendes Schreiben den Mitgliedern der AG 1 weiterzuleiten:

Liebe Mitglieder der AG Öffentlichkeitsbeteiligung,

der BürgerDialog am vergangenen Samstag war groß, bunt, engagiert, inspirierend und von spannenden Diskursen quer über alle gesellschaftlichen Gruppen hinweg geprägt. Bemerkenswert war auch die erkennbare Beteiligung kritischer Gruppen und Bürger. Trotz einer für diese sicher sehr attraktiven Parallelveranstaltung haben viele Atomkraftgegner die Chance zum Dialog vorgezogen. Das stimmt - bei allem Verbesserungspotential im Sinne eines lernenden Verfahrens - zuversichtlich.

Nach wie vor findet in den Medien jedoch fast keine Berichterstattung - und wenn dann eine völlig verzerrte - statt. Medial ist die Kommission insbesondere im Kontext des Beteiligungsverfahrens sprachlos, das kann sie kurzfristig auch nicht ändern. Herr Voges bemüht sich zwar redlich, aber auch er kann nicht zaubern und ein Nicht-Thema zu einem Thema machen.

Hierzu kam am Samstag aus dem Kreis der Teilnehmer am Bürgerdialog ein interessanter Vorschlag, den ich gerne aufgreifen und unterstützen möchte:

Wir sollten einen eigenen Newsletter der Kommission herausgeben, in dem wir - ähnlich wie z.B. die Schweizer Akteure - regelmäßig über unsere Diskussionen und Fortschritte informieren. Ich selber versende monatlich einen Newsletter zu meiner Kommissionstätigkeit an ca. 16.000 Abonnenten. Dieser kann jedoch nicht die gesamte Kommissionsarbeit abbilden, sondern gibt meine Positionen wieder. Sollten wir jedoch einen Kommissions-Newsletter realisieren, werde ich in unserem Verteiler gerne dafür werben.

Wir könnten so zumindest die langsam, aber stetig wachsende Zahl von Interessenten im O-Ton mit Informationen aus unserer Tätigkeit versorgen - und Informationsarbeit ist bekanntermaßen kein Ersatz, aber eine Voraussetzung für gelingende Beteiligung.

Lassen Sie uns gemeinsam, diesen ersten Lerneffekt aus dem Beteiligungsverfahren umsetzen.

Ich verbleibe mit freundlichem Gruß

Jörg Sommer  
Vorstandsvorsitzender

**Geschäftsstelle**

Kommission  
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe  
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1  
Gesellschaftlicher Dialog,  
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

---

**Beratungsunterlage**

Jörg Sommer: Wie kann der Übergang vom Ende der Kommissionsarbeit zur Auswahl in Betracht kommender Standortregionen unter umfangreicher Beteiligung gestaltet werden?

(19. Juni 2015)

---

<p><b>Kommission</b> <b>Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe</b> <b>K-Drs. /AG1-41</b></p>
---

## Kein „schwarzes Loch“ im Beteiligungsprozess der Endlagersuche

### Wie kann der Übergang vom Ende der Kommissionsarbeit zur Auswahl in Betracht kommender Standortregionen unter umfangreicher Beteiligung gestaltet werden?

Die Endlagerkommission beteiligt an ihrer Arbeit und an ihrem Bericht. Sie entwickelt ein auf Partizipation orientiertes Verfahren der Endlagersuche.

Aktuell ist jedoch in dem vom Standortauswahlgesetz skizzierten Suchverfahren eine Beteiligung insbesondere der Bürgerinnen und Bürger in den in Betracht kommenden Standortregionen (=Standortauswahlregionen) erst ab dem Moment vorgesehen, in dem diese per Gesetzgebungsverfahren aufgrund von zuvor festgelegten Kriterien bestimmt wurden.

Gerade dies wird jedoch eine besonders kritische Phase des gesamten Suchverfahrens darstellen: Denn eine gelingende Beteiligung in den Standortauswahlregionen und damit in der späteren Standortregion können wir nur erwarten, wenn alle in Betracht kommenden Regionen ihren Status nachvollziehen und akzeptieren können.

Das aber setzt zwei wesentliche Prozesse voraus:

1. Müssen die Bürgerinnen und Bürger in den Standortauswahlregionen alle Informationen, genügend Zeit und Gelegenheit bekommen, um die Auswahl ihrer Region nachvollziehen zu können. Hier darf kein Zeitdruck aufgebaut werden, das entsprechende Verfahren darf sich nicht auf Legitimation konzentrieren, sondern muss die Akzeptanz im Fokus haben und im Sinne eines lernenden Verfahrens eine kritisches Hinterfragen nicht nur tolerieren sondern fördern, möglicherweise in Form eines so genannten „Sach-Vetos“, das weitere Informationen und Beteiligung einfordern kann.
2. Ist eine Beteiligung der Standortauswahlregionen an der Entwicklung der für diese Entscheidung zugrunde gelegten Kriterien eine zwingende Voraussetzung. Ist diese nicht erfolgt, werden die Kriterien nicht akzeptiert.

Da bislang im Verlauf der Kommissionsarbeit keine Definition von Standortauswahlregionen vorgesehen ist – und keine Planungen für das Verfahren zwischen dem Ende der Kommissionstätigkeit und dem Beginn der Untersuchung/Beteiligung in den Standortauswahlregionen vorliegen, droht das Suchverfahren hier in ein „schwarzes Loch“ zu geraten, in dem zentrale Vorfestlegungen getroffen werden – ohne die Bürgerinnen und Bürger in den davon betroffenen Regionen zu beteiligen.

Wir brauchen also ein Konzept, das zwischen Abschlussbericht der Endlagerkommission und Definition der Standortauswahlregionen nicht nur Beteiligungsangebote macht, sondern wirkliche Beteiligung insbesondere aus den (zu diesem Zeitpunkt noch potentiellen) Standortauswahlregionen erzeugt.

**Ziel ist also eine intensive Auseinandersetzung der Bürgerinnen und Bürger potentieller Standortauswahlregionen mit den Kriterien, bevor eine Standortvorauswahl getroffen ist und zu einem Zeitpunkt, an dem diese Kriterien nicht bereits unumstößlich feststehen.**

Problematisch ist dabei, dass breite Beteiligungsbereitschaft in der Regel nur bei entsprechender subjektiver Betroffenheit entsteht – diese aber erst empfunden wird, wenn die eigene Region als Standortauswahlregion (in Betracht kommende Standortregion) definiert wurde. Wir arbeiten deshalb im Folgenden mit dem im StandAG nicht verwendeten Begriff der „**potentiellen Standortauswahlregion**“, eine potentielle Standortauswahlregion ist eine Region, die nicht auf den ersten Blick als Standortregion ausscheidet, und die also möglicherweise – je nach Definition der Kriterien – eine der im Gesetz als „in Betracht kommende Regionen“ im Verfahren festgelegt werden könnte.

Ich sehe drei Möglichkeiten, wie eine intensive Beteiligung dieser potentiellen Standortauswahlregionen gewährleistet werden kann damit eine maximale Legitimation für den Kriterienkatalog im Vorfeld der Standortauswahl entstehen könnte, der zwingende Vorbedingung für eine spätere Akzeptanz im weiteren Auswahlprozess ist:

### 1. Umfangreiche Beteiligung in den potentiellen Standortauswahlregionen während der Kommissionsarbeit

Dies würde eine Ergänzung des aktuellen Beteiligungskonzeptes um Formate zur Kriteriendebatte gezielt für Bürgerinnen und Bürger potentieller Standortauswahlregionen bedeuten. Angesprochen würden diese z.B. über ein oder mehrere Rundschreiben an sämtliche Landkreise Deutschlands bzw. an alle Landkreise, die in der BGR-Kartierung erfasst sind. Denkbar wäre auch eine Ansprache über den Deutschen Städte- und Gemeindetag.

#### Schaubild:



### Kritischer Faktor:

Die frühzeitige Einbindung der Landkreise in die Entwicklung von Kriterien im Rahmen der Kommissionsarbeit wäre eine fachlich korrekte Beteiligung. Dieser Prozess nähme jedoch auch sehr viel Zeit in Anspruch, was angesichts des engen Zeitrahmens der Kommissionsarbeit nicht unmöglich, aber schwer realisierbar wäre.

### 2. Intensive Beteiligung in den potentiellen Standortauswahlregionen zwischen Bundestagsbeschluss und Festlegung der Standortauswahlregionen

Nach der Empfehlung der Kommission und dem Beschluss des Bundestages zum Endlagersuchprozess würden zunächst die potentiellen Standortauswahlregionen zu einer intensiven Beteiligungsphase in Form einer „regionalen Kriterienevaluation“ herangezogen.

Hierfür müsste jedoch unbedingt gewährleistet sein, dass die Kriterien trotz Bundestagsbeschluss noch veränderbar wären.

### Schaubild:



### Kritischer Faktor:

Es wäre damit zu rechnen, dass bei einem solchen Format vor allem die Regionen aktiv würden, die unter den aktuellen Kriterien als Standortregionen in Frage kämen. Es entsteht dann eine Verhandlungssituation, die konkret Betroffene gegen die Rahmenbedingungen ankämpfen lässt. Solche Situationen können rasch eskalieren.

### 3. Intensive Beteiligung in den potentiellen Standortauswahlregionen nach der Kommissionslaufzeit über das Nationale Begleitgremium

Nach Ende der Kommissionslaufzeit würde eine intensive Phase der Beteiligung in allen potentiellen Standortauswahlregionen zum von der Kommission entwickelten Kriterienkatalog unter Aufsicht des im StandAG vorgesehenen Nationalen Begleitgremiums erfolgen, dass dazu unmittelbar nach Annahme des Abschlussberichtes der Endlagerkommission durch den Bundestag bestellt werden sollte.

Diese Phase der „Evaluation durch die Regionen“ würde ca. 12 bis 14 Monate in Anspruch nehmen und in einen Abschlussbericht des Nationalen Begleitgremiums münden.

Ein Beschluss des Parlaments fiel nach diesem Beteiligungsprozess auf Basis des Abschlussberichtes, der im Sinne eines lernenden Verfahrens noch einmal Abweichungen zum Ergebnis der Endlagerkommission erbringen könnte.

Dieser parlamentarische Beschluss wäre dann bindend und unveränderlich für die Suche gültig. Er würde mit den auf dieser Basis definierten Standortauswahlregionen nicht mehr nachverhandelt.

#### Schaubild:



#### Kritischer Faktor:

Diese Form der Beteiligung würde den weiteren Standortauswahlprozess zwar um ein weiteres Jahr verlängern, böte jedoch die Möglichkeit der Kontinuität auch über die Zeit der Wahlen hinaus und garantierte den Regionen eine Beteiligung, BEVOR der Bundestagsbeschluss getroffen würde. Auf lange Sicht würde das Verfahren damit eher verkürzt.

## **Ablauf des Standortauswahlverfahrens nach §§ 13 und 14 StandAG und Überlegungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit**

### **1. Ausgangslage**

In der AG 1 besteht grundsätzlicher Konsens, dass eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit nach der Vorlage des Berichts der Kommission bis zu der Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 13 Abs. 4 StandAG dringend geboten ist. In der Diskussion müssen mindestens drei Phasen unterschieden werden:

- Phase I: Abgabebericht bis Inkrafttreten Bundesgesetz
- Phase II: Umsetzung Bundesgesetz bis Vorschläge Vorhabenträger für Standortregionen
- Phase III: Auswahl und Entscheidung über Standorte für die übertägige Erkundung

### **2. Einordnung Phase I**

Nach dem jüngsten Beschluss der Kommission zur Verlängerung der Arbeitsphase wird der Bericht der Kommission zum 30.06.2016 vorgelegt. Er ist Grundlage für die Evaluierung des StandAG durch den Bundestag (§ 4 Abs. 4 Satz 2 StandAG).

Die Kommission wird nicht weiter bestehen. Gleichwohl stellt sich die Frage nach einer Kontinuität des Arbeits- und Diskussionsprozesses sowie der Beteiligung der Öffentlichkeit bis zum Inkrafttreten des evaluierten Standortauswahlgesetzes.

Eine Repräsentanz der Kommission ist während des Gesetzgebungsverfahrens als „Erläuterungsinstanz“ unerlässlich.

### **3. Einordnung Phase II**

#### **a) Aufgabe des Vorhabenträgers**

Mit Inkrafttreten des evaluierten StandAG werden der Vorhabenträger und die Behörden ihre Aufgaben nach §§ 13, 14 wahrnehmen.

Zugleich sieht § 8 StandAG nach Inkrafttreten die Einrichtung eines gesellschaftlichen Begleitgremiums vor (nach Abschluss der Arbeit der Kommission und der Evaluierung nach § 4 Abs. 4 Satz 2).

Die Arbeit des Vorhabenträgers nach § 13 hat nach Abs. 3 die Aufgabe:

*„Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen mit den zugehörigen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen und eine auf dieser Grundlage getroffene Auswahl von Standorten für die übertägige Erkundung.“*

Im § 14 Abs. 2 heißt es:

*„Vorschlag des Vorhabenträgers für in Betracht kommende Standortregionen mit besonders günstigen geologischen Eigenschaften und die vorgeschlagene Auswahl der Standorte für die übertägige Erkundung sowie die zugehörigen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen.“*

Für ein- und denselben Vorschlag des Vorhabenträgers gibt das Gesetz also in § 13 bzw. § 14 unterschiedliche Inhaltsvorgaben vor.

Hieran schließen sich zunächst eine Feststellung und eine Fragestellung an.

## **b) Feststellung**

Die Feststellung lautet, dass es in der AG 1 bislang große Übereinstimmung gibt, dass es mit Blick auf ein angemessenes Beteiligungskonzept einer deutlichen Zäsur zwischen der Identifizierung von Standortregionen und der Auswahl von Standorten zur übertägigen Erkundung bedarf. Leitbild für diese Zäsur ist die Vorstellung, dass die Beteiligung auf der Ebene Standortregionen anders gestaltet werden kann und muss als auf der Ebene von Standorten. Zwar erörtern wir gerade im Hinblick auf die Standorte die Möglichkeiten der Erzielung von Beteiligungsbereitschaft. Die bisherigen Überlegungen gehen allerdings davon aus, dass ein erfolgreicher Diskurs mit den unmittelbar Betroffenen an den Standorten eine intensive Beteiligung auf der Ebene der Standortregionen voraussetzt. Nur wenn die VertreterInnen der Standortregionen das Vorgehen des Vorhabenträgers bis zur Auswahl von Regionen als fair und gerecht ansehen, wird eine (Vertrauens- bzw. Legitimations-) Grundlage für die anschließende Beteiligung der Standorte geschaffen. Umgekehrt: wenn schon die Standortregionen den

Auswahlprozess bis zur Auswahl von Standortregionen nicht „akzeptieren“, dann schafft die Ablehnung eine negative „Referenz“ für die Standorte, die nur noch schwerlich korrigiert werden könnte. An die Stelle der Beteiligung im Sinne von Mitwirkung würde sodann nur noch die intensive Information treten können.

**c) Fragestellung**

Die Diskussion in der AG 1 konnte noch keine abschließende Antwort auf die Frage finden, was als Standortregionen im Sinne von §§ 13/14 StandAG anzusehen ist.

Der Unterzeichner hat aus § 13 und 14 StandAG zunächst die bereits in § 14 Abs. 1 Satz 1 dargelegte Zielbestimmung herausgestellt

*- Standortregionen mit besonders günstigen geologischen Eigenschaften -*

Beim Auswahlprozess geht man gewöhnlich in der Abfolge von Negativ- und Positivkartierung vor. Die Negativkartierung ist im § 13 Abs. 1 Satz 2 beschrieben (verkürzt: Ermittlung/Ausschluss von ungünstigen Gebieten mit ungünstigen Eigenschaften, die geologische Mindestanforderungen nicht erfüllen). Missverständlich ist der letzte Halbsatz in § 14 Abs. 1 Satz 2, wonach der Vorhabenträger auf dieser Grundlage den Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen erarbeitet. Denn (nur) nach der Negativkartierung dürften noch 70% der Fläche der Bundesrepublik zur Verfügung stehen und der Auswahlprozess von der Bestimmung von Standortregionen noch weit entfernt sein. Entscheidend ist vielmehr die anschließende Positivkartierung. Jetzt folgt die Bestimmung der Bereiche/Regionen, in denen entweder die geologischen Mindestanforderungen erfüllt sind oder bereits besonders günstige geologische Eigenschaften (Optimierung) identifiziert werden können. Hier „kippt“ das StandAG in § 13 Abs. 3 zu schnell zu den zu erstellenden repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen; es muss zunächst der Zwischenschritt „Positivkartierung“ klar sein, um bestimmen zu können, für welche in Betracht kommenden Standortregionen diese Sicherheitsuntersuchungen durchgeführt werden (vgl. Schaubild Anlage 1). Die bisherige Gesetzeskonzeption dürfte davon ausgehen, dass die Standortregionen mit besonders günstigen geologischen Eigenschaften nicht allein auf Grund der Negativkartierung zu identifizieren sind, sondern die Sicherheitsuntersuchungen nach § 13 Abs. 3 StandAG ein zusätzlicher Schritt zur Entwicklung des

entsprechenden Vorschlags des Vorhabenträgers darstellen. In § 13 Abs. 1 oder 2 StandAG müsste also zunächst der Schritt „Positivkartierung“ zusätzlich verankert werden. § 13 müsste zudem auf die Ermittlung der in Betracht kommenden Standortregionen beschränkt werden. Ein veränderter § 14 hätte die Auswahl für übertägige Erkundung zu regeln, nicht zuletzt um die angesprochene Zäsur herauszustellen (vgl. Änderungsvorschlag Anlage 2).

Zur Verdeutlichung ist auf den Bericht des AKEnd zu verweisen. Im Rahmen der Beschreibung der Kriterien zur Auswahl von Endlagerstandorten nimmt dort die Beschreibung der geologischen Mindestanforderungen (S. 95 – 98) drei Seiten und des Vorgehens zur Ermittlung von Teilgebieten mit besonders günstigen geologischen Voraussetzungen (S. 98 – 188) 90 Seiten ein.

Ein erster Austausch mit den Vorsitzenden der AG 3 hat die vorstehenden Überlegungen bestätigt. Insbesondere Herr Sailer hat deutlich gemacht, dass das StandAG hier „mit heißer Nadel gestrickt“ wurde. Er hat folgende – noch eher geschossenen – Zahlen in die Diskussion gebracht:

- Negativkartierung grenzt nur ca. 30% der Fläche von Deutschland aus.
- Standortregionen sind durch Überprüfung der geologischen Geeignetheit zu identifizieren („Positivkartierung“/Optimierung der Kriterien zu den geologischen Mindestanforderungen)
- Es wird ca. 30 in Betracht kommende Standortregionen sowie ca. sieben übertägig und zwei untertägig zu erkundende Standorte geben. (Vorsicht: das sind nur vage Circa-Zahlen um der AG 1 die Möglichkeit zu geben, über den Umfang der Beteiligung auf der Ebene Standortregionen weiter nachdenken zu können. Herr Kümpel (BGR) hat im informellen Gespräch Zweifel angemeldet, dass es eine so große Anzahl in Betracht kommender Standortregionen geben wird.).

#### d) Zwischenergebnis

Die weitere Diskussion zwischen AG 1 und AG 3 muss aufzeigen können, ob der Vorhabenträger mit eher 30 „in Betracht kommenden Standortregionen“ oder infolge von Optimierungsschritten eher mit 10 „in Betracht kommenden Standortregionen mit besonders günstigen geologischen Eigenschaften“ aufwarten wird. Je nach dem muss sich die Konzeption der AG 1 ausrichten. Während es sehr gut denkbar ist, einen intensiven Beteiligungsprozess in bis zu 10 Standortregionen

zu organisieren (vgl. u.a. auch Formate in § 9 Abs. 3 StandAG), würde ein (Zwischen-) Vorschlag von 30 Standortregionen eine „Höherzonung“ der Beteiligungsformate erfordern.

Die Beteiligungsformate würden ggf. so ausgestaltet, dass die Vertreter verschiedener der (30) Standortregionen bspw. in der jeweiligen Landeshauptstadt zusammengeführt werden. Zugleich würde eine solche Höherzonung es auch erlauben, nicht nur Vertreter der Standortregionen, sondern auch Vertreter anderer Belange und Interessensgruppen und andere Verantwortungsträger (z.B. an einem runden Tisch) einzubeziehen.

#### 4. Mitwirkungsrechte der Standortregionen

Das parallel vorliegende Papier von Herrn Sommer (Kein „schwarzes Loch“ im Beteiligungsprozess) unterscheidet sich vom vorliegenden Ansatz zunächst in der Frage der Anlehnung des Beteiligungsprozesses an die (zu evaluierenden) Bestimmungen des Standortauswahlgesetzes. Es wird als „Hilfsschritt“ der Begriff der potentiellen Standortauswahlregion neben dem gesetzlichen Begriff der Standortregion eingeführt.

Vor allem aber wirft das Papier die Frage auf, ob die Mitwirkung der Regionen mit dem Recht verbunden sein kann/soll, ggf. über ein Sach-Veto eine erneute Befassung des Bundestags mit den Standortauswahlkriterien zu eröffnen. Die Einräumung von angemessenen Mitwirkungsrechten muss unstreitig Grundlage der Beteiligung der Standortregionen sein. Der Unterzeichner geht allerdings derzeit davon aus, dass eine kurzfristig erneute Beschlussfassung des Bundestages schwerlich handhabbar sein dürfte. Also müsste bspw. ein Sach-Veto zu anderen Verarbeitungs- und Konfliktlösungsformen finden.

Die AG 3 müsste bspw. harte und weiche Kriterien für das StandAG vorschlagen; bei den weichen Auswahlkriterien könnte es dem Beteiligungsprozess eröffnet sein, im Einvernehmen mit dem BfE als Aufsichtsbehörde und dem gesellschaftlichen Begleitgremium ein anderes Vorgehen vom Vorhabenträger zu verlangen.

Der „Rücksprung“ würde nach diesem Verständnis nicht auf die Ebene StandAG (Bundestag), sondern innerhalb des Verfahrens erfolgen. Wenn die Auswahlkriterien eine bestimmte Flexibilität eröffnen (nicht bei geologischen Eignungskriterien etc.), dann können wiederholende Suchläufe unter verändertem Kriterienmix gefordert und durchgeführt werden. Darin steckt ein Denken in zweierlei Richtungen: Einmal müssen

Kommission und Bundestag verbindliche Vorgaben machen, die ihre Legitimation aus der Arbeit der Kommission und dem Gesetzgebungsverfahren zu einem evaluierten Standortauswahlgesetz beziehen. Diese Entscheidungen können nicht im Rahmen der Beteiligung von Standortregionen zur Disposition gestellt werden. Andererseits müssen die Standortregionen Einfluss auf den Auswahlprozess haben können. Das fordert zu Überlegungen heraus, bei der Ausgestaltung und Anwendung der Kriterien den Standortregionen Möglichkeiten zu eröffnen, in bestimmtem Umfang noch mitwirken zu können.

## 5. Schlussbemerkung

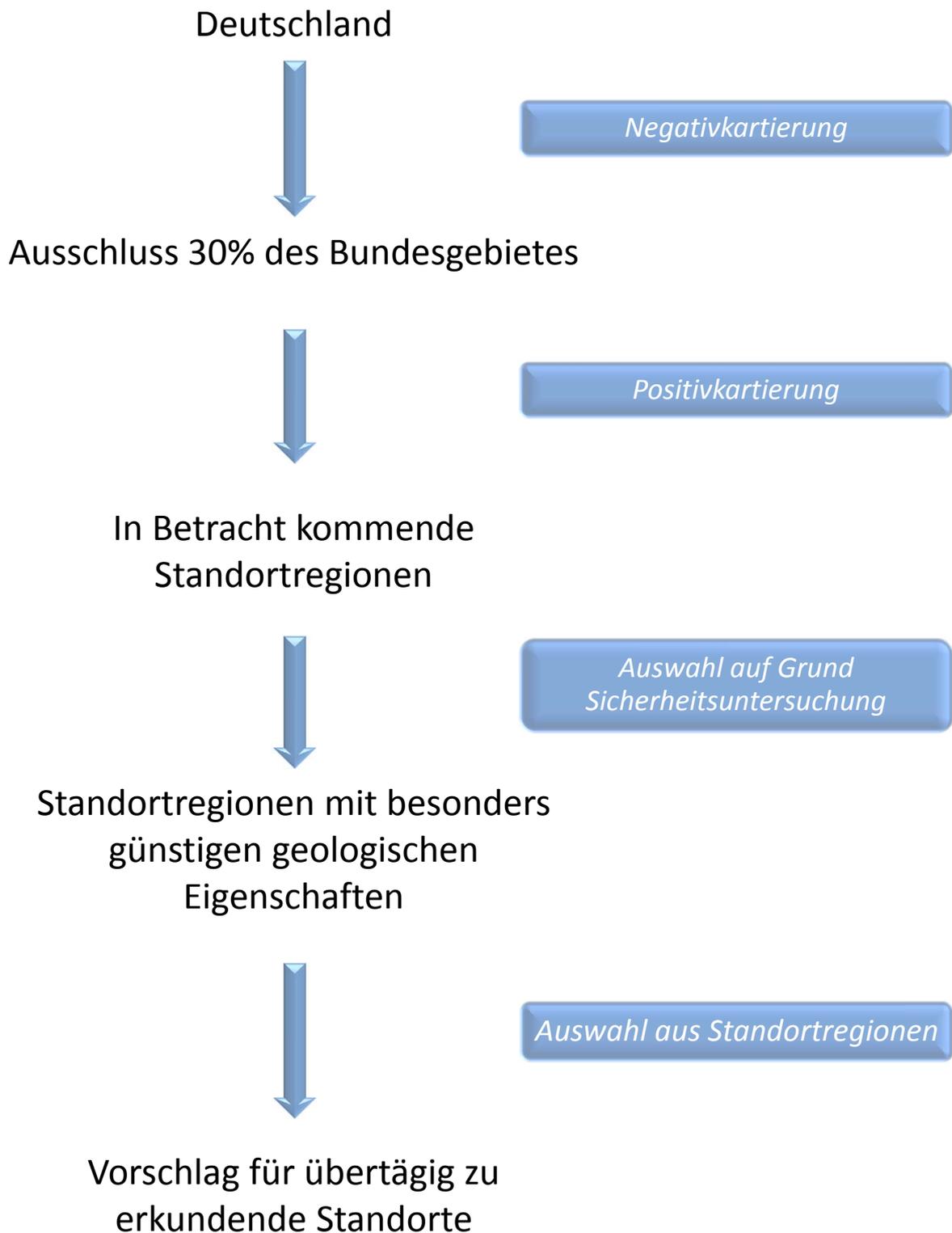
Das A und O des Beteiligungsprozesses muss sein, eher mehr als weniger Beteiligungsebenen zu eröffnen und auf eine Abschichtung der Problemfelder zu orientieren:

- Standortauswahlgesetz
- Arbeit/Bericht Kommission
- Gesetzgebungsverfahren
- Evaluierungsgesetz
- Frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 9 StandAG durch BfE und Vorhabenträger (Schwerpunkt Information)
- Einbeziehung gesellschaftliches Begleitgremium (Schwerpunkt Kontrolle)
- Beteiligung der potenziellen Standortregionen (Schwerpunkt Anwendung Negativ- und Positivkartierung)
- Beteiligung der Standortregionen mit besonders günstigen geologischen Eigenschaften (Schwerpunkt Optimierung/Auswahlprozess)
- Beteiligung der übertägig zu erkundenden Standorte (Schwerpunkt Auswahl)
- Beteiligung der untertägig zu erkundenden Standorte (Schwerpunkt Auswahl)

Das ist ein lernendes Papier! Ich freue mich auf die Diskussion.

Hartmut Gaßner  
Rechtsanwalt

## Auswahlschritte nach §§13, 14 StandAG (Überarbeitungsbedarf)



## Überarbeitung der §§ 13 und 14 Standortauswahlgesetz

### § 13 Ermittlung in Betracht kommender Standortregionen

- (1) Der Vorhabenträger hat unter Anwendung der nach § 4 Abs. 5 durch Bundesgesetz festgelegten Anforderungen und Kriterien, insbesondere der Sicherheitsanforderungen, sowie unter Berücksichtigung sonstiger öffentlicher Belange in Betracht kommende Standortregionen zu ermitteln. Der Vorhabenträger ermittelt zunächst ungünstige Gebiete, die nach den Sicherheitsanforderungen sowie den geowissenschaftlichen, wasserwirtschaftlichen und raumplanerischen Ausschlusskriterien offensichtlich ungünstige Eigenschaften aufweisen sowie solche, die die gemäß § 4 Abs. 5 festgelegten geologischen Mindestanforderungen nicht erfüllen. **Er ermittelt sodann die Teilgebiete mit besonders günstigen geologischen Eigenschaften** und erarbeitet auf dieser Grundlage den Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen.
- (2) Der Vorhabenträger hat für die in Betracht kommenden Standortregionen repräsentative vorläufige Sicherheitsuntersuchungen gemäß den nach § 4 Abs. 5 gesetzlich festgelegten Anforderungen und Kriterien zu erstellen.
- (3) Der Vorhabenträger hat den Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen **mit besonders günstigen Eigenschaften** mit den zugehörigen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen ~~und eine auf dieser Grundlage getroffene Auswahl von Standorten für die übertägige Erkundung~~ an das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung zu übermitteln.
- (4) Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nach den §§ 9 und 10; die Behördenbeteiligung wird nach § 11 Abs. 2 und 3 durchgeführt.
- (5) Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung überprüft den Vorschlag des Vorhabenträgers für in Betracht kommende Standortregionen mit besonders günstigen geologischen Eigenschaften ~~und die vorgeschlagene Auswahl der Standorte für die übertägige Erkundung~~ sowie die zugehörigen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen. Will das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung von dem Vorschlag des Vorhabenträgers abweichen, hat sie ihm zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

## § 14 Auswahl und Entscheidung über übertägige Erkundung

- (1) **Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung bestätigt oder modifiziert den Vorschlag nach § 13 Abs. 3 und bittet den Vorhabenträger, eine auf dieser Grundlage zu treffende Auswahl von Standorten für die übertägige Erkundung vorzunehmen und den Vorschlag dem BfE zu übermitteln. Will das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung von dem Vorschlag des Vorhabenträgers abweichen, hat sie ihm zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.**
- (2) Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nach den §§ 9 und 10; die Behördenbeteiligung wird nach § 11 Abs. 2 und 3 durchgeführt.
- (3) Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung übermittelt dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit den Bericht mit den Vorschlägen in Betracht kommender Standortregionen und den hieraus auszuwählenden Standorten für die übertägige Erkundung. Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag und den Bundesrat über die ungünstigen Gebiete, die ausgeschlossen werden sollen, und die übertägig zu erkundenden Standorte. Zu den von der Bundesregierung vorzulegenden erforderlichen Unterlagen gehöre neben dem Bericht nach Satz 1 insbesondere die Beratungsergebnisse des gesellschaftlichen Begleitgremiums und die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung. Weitere Unterlagen sind durch die Bundesregierung auf Anforderung zu übermitteln. Über die ungünstigen Gebiete, die ausgeschlossen werden sollen, und die übertägig zu erkundenden Standorte wird durch Bundesgesetz entschieden.
- (4) Vor Übermittlung des Berichts nach Abs. 2 Satz 1 ist den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

## Entwurf

# Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Standortauswahlgesetz

### **Ausgangslage:**

Der Deutsche Bundestag hat im Jahr 2013 das „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle“, kurz Standortauswahlgesetz (StandAG), beschlossen. Ziel ist es, in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren den bestmöglichen Standort für eine Anlage zur Lagerung in Deutschland für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle zu finden (§ 1 Abs. 1 StandAG).

Das Standortauswahlverfahren soll 2031 abgeschlossen sein. Daran werden sich die konkrete Planung sowie dann die Errichtung einer Anlage zur Endlagerung anschließen. Eine Projektrealisierung wird es aller Voraussicht nach nicht vor 2050 geben.

Der Gesetzgeber weist im StandAG der „Information und Beteiligung der Öffentlichkeit“ eine herausgehobene Rolle zu, die über das hinausgeht, was in anderen Bereichen bisher an Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung vorgesehen ist.

Gängige Beteiligungsformen etwa im Baurecht oder im Genehmigungsrecht für Straßen- oder Schienenwege sind auf die Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG nicht übertragbar. Das gilt grundsätzlich auch gegenüber dem im Netzausbaubeschleunigungsgesetz für den Bau neuer oder die Änderung bestehender Stromtrassen vorgesehenen Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung, auch wenn dort eine vergleichsweise größere Einbindung der Öffentlichkeit versucht wird.

Zwar ziehen sich auch viele der genannten Verfahren über Jahre hin, doch die Endlagersuche und -auswahl ist in ihrer zeitlichen Dimension einzigartig. Der Gesetzgeber des StandAG betritt mit der von ihm beabsichtigten Öffentlichkeitsbeteiligung Neuland.

### **Aufgabenstellung:**

Die dem eigentlichen Standortauswahlverfahren vorgeschaltete „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ soll „Anforderungen an die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz“ (§ 4 Abs. 2 Nr. 5 StandAG) erarbeiten. Die Kommission soll dabei die Öffentlichkeit auch an ihrer eigenen Arbeit „beteiligen“ (§ 5 Abs. 3 i.V.m. §§ 9, 10 StandAG).

Dafür genügt nicht allein das förmliche Verfahren einer Öffentlichkeitsbeteiligung. Vielmehr sind insbesondere für die nach § 4 Abs. 2 Nr. 5 StandAG zu

erarbeitenden „Anforderungen“ die Besonderheiten der Endlagersuche und –auswahl zu identifizieren. Diese Analyse muss den Empfehlungen zur Strukturierung des formellen Beteiligungsprozesses vorausgehen, damit die materielle Rolle, die der Gesetzgeber des StandAG der Öffentlichkeit zugeschrieben hat, verwirklicht und die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht zu einem formalen Akt wird, also zu einem „Feigenblatt“.

### **Vertrauen schaffen:**

Der Gesetzgeber des StandAG will mit der Form der Beteiligung Vertrauen in den Neuanfang der Endlagersuche in Deutschland schaffen und Akzeptanz, mindestens aber Akzeptabilität für die spätere Standortauswahl. Das wird nur gelingen, wenn *ausgehend* von den Spezifika von Endlagersuche und –auswahl Verfahrensschritte bzw. Eckpunkte entwickelt werden. Drei eng miteinander in Wechselwirkung stehende Aspekte erscheinen dabei zentral:

- Die Lösung der Endlagerfrage ist alternativlos, denn der radioaktive Müll ist vorhanden.
- Es geht um einen von vornherein über Jahrzehnte und mehrere Auswahlstufen angelegten Prozess.
- Es geht um teils hochkomplexe Sachverhalte.

### **Unterschiedliche Öffentlichkeiten:**

Der Prozess der Festlegung und Errichtung eines Lagers für radioaktive Abfälle wird durch die zeitliche Länge und durch die räumliche Betroffenheit eine sehr unterschiedliche Öffentlichkeit haben, die schwer zu organisieren ist.

Die „heutige Öffentlichkeit“, der die Möglichkeit zur Beteiligung an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen etwa zu allgemeinen Sicherheitsanforderungen durch die Kommission gegeben werden soll, wird in weiten Teilen eine andere sein als diejenige, die beispielsweise im Rahmen der übertägigen Erkundung zu beteiligen sein wird. Diese wiederum wird eine andere sein, als die bei den untertägigen Erkundungen zu beteiligende Öffentlichkeit usw. Zusätzlich zu den erst im Laufe des Prozesses sichtbar werdenden und möglicherweise wechselnden räumlichen konkreten Betroffenheiten werden Teile der Öffentlichkeit mit der Zeit ausscheiden (aus Altersgründen, aus „Ermüdung“, aus persönlichen Gründen). Auch der Kenntnisstand und der Stand von Wissenschaft und Technik werden sich über die Jahrzehnte ändern bzw. weiterentwickeln.

Die bindende Wirkung der endgültigen Standortentscheidung durch Bundestag und Bundesrat mag man für staatliche Stellen ohne Weiteres voraussetzen können. Etwas anderes dürfte für die Akzeptanz eines von einer Planfeststellung für ein atomares Endlager konkret Betroffenen gelten, der sich aus unterschiedlichen Gründen an der Kriterienentwicklung der Kommission nicht beteiligen konnte usw.. Zudem sind auch die Beteiligungsformen im Genehmigungsverfahren anders strukturiert als im Auswahlverfahren.

### ***Kontinuität und Vertrauen schaffen***

Entscheidend für die Entwicklung von „Anforderungen“ an die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist mithin, wie die „Öffentlichkeit“ auf Dauer beteiligt werden kann. Und wie die (parlamentarisch) beschlossenen Positionen auch für die weiteren Stufen des Prozesses nicht nur gesetzlich vorgeschrieben sind, sondern auch in der Gesellschaft akzeptiert werden. In diesem Prozess müssen hochkomplexe Sachverhalte so vermittelt werden, dass sich nicht nur eine „Expertenöffentlichkeit“ beteiligt.

Die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung wird sich zudem damit befassen müssen, dass ein (relevanter) Teil der Öffentlichkeit gegenwärtig seine Beteiligung verweigert, indem er an von der Kommission durchgeführten Anhörungen nicht teilnimmt. Gibt es etwa „Verpflichtungen“ gegenüber der „Öffentlichkeit“ vor dem Hintergrund der „Historie“ der Endlagersuche in Deutschland? Gibt es andersherum aber möglicherweise auch „Verpflichtungen“ der Öffentlichkeit?

Aus diesen und weiteren zu identifizierenden Fragen sind über die bisher gefundenen Festlegungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung weitere Empfehlungen der Kommission zu entwickeln. Im ersten Schritt sind die Herausforderungen zu identifizieren und aufzulisten. Dafür wird eine kurze Studie vergeben.

**Geschäftsstelle**

Kommission  
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe  
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1  
Gesellschaftlicher Dialog,  
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

---

**Beratungsunterlage zu den Sitzungen am 22.05., 15.06. und 16.07.2015**  
Hartmut Gaßner: Analyse der Vorgaben des StandAG zur Beteiligung  
der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren

---

<p><b>Kommission</b> <b>Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe</b> <b>K-Drs. /AG1-30 NEU</b></p>
---

## Vorbereitung der Sitzungen der AG 1 am 22.05.2015, 15.06.2015 und 16.07.2015

### Fortschreibung K-Drs./AG 1-30

#### I. Analyse der Vorgaben des StandAG zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren

##### 1. Auftrag der Kommission

- Prüfung des StandAG und Unterbreitung von Handlungsempfehlungen an BTag und BRat (§ 4 Abs. 1 S. 3)
- Erarbeitung von Vorschlägen für Anforderungen an die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz (§ 4 Abs. 2 Nr. 5)

##### 2. Ziele und Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG

- a) Standortauswahlverfahren als wissenschaftsbasiertes und **transparentes** Verfahren (§ 1 Abs. 1)
- b) **Beteiligung** und **Information** der Öffentlichkeit und Sicherstellung der **Transparenz** (§ 4 Abs. 2 Nr. 5)
- c) **Unterrichtung** der Öffentlichkeit
  - frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens
  - durch verschiedene Instrumente und Medien (§ 9 Abs. 1)
- d) Öffentlichkeit ist **Gelegenheit zur Stellungnahme** zu geben
  - Auswertung der Stellungnahmen
  - Stellungnahme zu Stellungnahmen im Sinne eines **dialogorientierten** Prozesses
  - **Berücksichtigung** des Ergebnisses der Auswertung im weiteren Verfahren (§ 9 Abs. 1)
- e) Ziel, einen offenen und pluralistischen **Dialog in der Öffentlichkeit** (über Bürgerdialoge) zu ermöglichen (§ 9 Abs. 3)
- f) Ziel von Bürgerversammlungen, die jeweiligen Verfahrensschritte im **Zusammenwirken mit der Öffentlichkeit** vorzubereiten (§ 10 Abs. 1)
- g) g) Darlegung in Niederschrift, ob und in welchem Umfang **Akzeptanz** besteht

g)h) Zwischenstand: Papier von Herrn Grunwald zu Akzeptanz (Anlage 1)

### 3. Formen / Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG

Unterrichtung durch

- a) Internet und andere Medien (§ 9 Abs. 1)
- b) Vorbereitung weiterer Verfahrensschritte durch Bürgerversammlungen (§ 9 Abs. 1 i.V.m. § 10)
- c) Dialog in der Öffentlichkeit durch Bürgerdialoge (§ 9 Abs. 3)
  - Methoden vor Ort und im Internet
  - Begleitung durch regionale Begleitgruppe unter Beteiligung von regionalen Bürgerinitiativen
  - Bürgerbüros an Standortregionen und Standorten zur eigenständigen fachlichen Beratung der dortigen Öffentlichkeit

d) Fortentwicklung der Beteiligungsverfahren durch Einsatz weiterer Beteiligungsformen, die über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinausgehen

d)e) Vorschlag: Erörterung von 3.c) – Bürgerdialoge i.V.m. 4.a)

### 4. Ablauf des Standortauswahlverfahrens

- a) § 13 Abs. 4 – Ermittlung Standortregionen – Auswahl von Standorten für übertägige Erkundung
- b) § 15 Abs. 2 – Festlegung von standortbezogenem Erkundungsprogramm
- c) § 16 Abs. 3 – Übertägige Erkundung und Vorschlag für untertägige Erkundung
- d) § 18 Abs. 2 – Untertägige Erkundung
- e) § 19 Abs. 1 – Standortvergleich / Standortvorschlag

e)f) Diskussionsbeitrag: Schaubild von Herrn Jäger zu Ablauf (Anlage 2)

### 5. Entscheidungen des Bundestages

a) Struktur StandAG

b) Erörterung Veto-Rechte

c) Auswertung Gutachten zu Anforderungen aus Europarecht (Kooperation mit AG 2)

## 6. Rechtsschutzmöglichkeiten

### a) Struktur StandAG

### b) Auswertung Gutachten zu Anforderungen aus Europarecht (Kooperation mit AG 2)

## 7. Vergleich AKEnd-Vorschläge

- Grundsätze / Ziele
- Formate
- Beteiligungsbereitschaft

## 8. Einordnung Gesellschaftliches Begleitgremium (§ 8)

## II. Vorgehen AG 1 unter Beteiligung der Öffentlichkeit

1. Analyse Vorgaben StandAG
2. Erörterung
  - a) AG / Kooperation mit AG 2 + 3
  - b) Anhörung(en)
  - c) Kommission
3. Änderungsvorschläge
4. Bericht
  - a) Änderungsvorschläge
  - b) Beteiligungsbericht

## III. Kooperation mit AG 2

1. Auswertung Gutachten zu Anforderungen aus Europarecht
2. Position zu Rechtsschutz

## IV. Kooperation mit AG 3

1. Positionierung zu Ablauf Standortauswahlverfahren
2. Beteiligungsoptionen bei Kriterienfestlegung

## V. Mitwirkung in Beteiligungsformaten

1. Evangelische Akademie Loccum (12. bis 14. Juni 2015)
2. Bürgerdialog Standortsuche (20.06.2015)
3. Wochenend-Workshops (2 + 1)
  - a) Benennung Botschafter
  - b) Eröffnung Mitwirkung

## VI. Sitzungsschwerpunkte

1. Sitzung am 22.05.2015
  - a) Erörterung Ablauf des Standortauswahlverfahrens [s.o. I.4. i.V.m. 3.c)]
  - b) Mitwirkung in Beteiligungsformaten (s.o. V.)
  - c) Vorstellungen zu Anhörung(en)
    - Anhörung in Kommission
    - Anhörung in AG 1
    - Verhältnis zu Beteiligungsworkshops
2. Sitzung am 15.06.2015
  - a) Fortsetzung Erörterung Ablauf des Standortauswahlverfahrens
  - b) Abstimmung der Leistungsbeschreibungen Ausschreibung Beteiligungskonzept der Kommission
  - c) Erörterung Gliederungsentwurf Bericht (Kommission/AG 1)
3. Sitzung am 16.07.2015
  - a) Erörterung Entscheidungen des Bundestages/Rechtsschutzmöglichkeiten (s.o. I.5. und 6.)
  - b) Entscheidungen AG 1
    - Start Berichtserstellung
    - Vergaben Beteiligungsformate
    - Anhörung(en)
    - Kooperationstermine mit AG 2 und AG 3
  - c) Erfahrungen Asse Begleitprozess
    - Schreiben BfS (Anlage 3)
    - Papier Fuder (folgt).

## Endlagerkommission AG1 Diskussionsbeitrag „Akzeptanz“ Armin Grunwald, 24.3.2015

### 1. Der Begriff „Akzeptanz“ in der Endlagerdiskussion

Der Wunsch nach Akzeptanz hat in der neueren Endlagerdiskussion zumindest seit dem AkEnd einen hohen Stellenwert. Dieser erklärt sich sicher zu einem großen Teil daraus, dass bisherige Versuche zur Lösung der Endlagerfrage vor allem an mangelnder Akzeptanz des Verfahrens, konkreter Entscheidungsschritte und des vorgesehenen Standortes gescheitert sind, ähnlich wie analoge Verfahren in vielen anderen Ländern.

Die Akzeptanz ‚vor Ort‘ ist auch jenseits der Endlagerfrage zu einem zentralen gesellschaftlichen Thema geworden, z.B. bei neuen Stromtrassen, Umgehungsstraßen, Mobilfunksendemasten oder Windparks. Änderungen der konkreten Lebensumwelt, die auf ‚fernen‘ Entscheidungen beruhen, werden ‚vor Ort‘ häufig nur schlecht oder gar nicht angenommen. Auch ohne die spezifische Brisanz der Endlagerfrage stellen Standortfragen besonderen Herausforderungen an ‚modernes Regieren‘ dar.

In den Dokumenten, die der Formulierung des StandAG vorausgingen, wurde auch immer wieder das Wort „Konsens“ verwendet, teils in sehr ähnlicher Hinsicht wie „Akzeptanz“. Auffällig ist, dass beide in der Regel in Zusammenhang mit unbestimmten und unscharfen Adjektiven verwendet werden: weitgehend, weitest gehend, größtmögliche Akzeptanz, breiter Konsens etc. Diese schwammigen Formulierungen verdecken, dass hinter der Attraktivität des Begriffes ganz erhebliche und auch grundsätzliche Schwierigkeiten stehen, diesen Begriff in einem realen Verfahren operabel zu machen. Das aber wäre nötig, wenn der Ruf nach Akzeptanz nicht bloß eine romantisch-naive Verschleierungstaktik sein soll, um von den Schwierigkeiten abzulenken.

Das Standortauswahlgesetz schreibt zur Akzeptanz nur: „Über die Ergebnisse jeder Bürgerversammlung und das Gesamtergebnis nach Abschluss der mündlichen Erörterung ist eine Niederschrift anzufertigen. Hierbei ist unter anderem darzulegen, ob und in welchem Umfang Akzeptanz besteht. (...)“. Hier wird vorausgesetzt, dass einwandfrei festgestellt werden kann, „ob und in welchem Umfang Akzeptanz besteht“, es bleibt jedoch offen, welche Maße anzulegen sind und was aus dem Ergebnis folgt.

In diesem Diskussionspapier geht es um Fragen, Herausforderungen und Optionen, wie Akzeptanz *ermöglicht* und auch über die Zeit hinweg erhalten werden kann. Es enthält folgende Abschnitte:

- Beschreibung der begrifflichen Facetten von ‚Akzeptanz‘ und der Schwierigkeiten ihrer Messung (Teil 2)
- Überlegungen zum Verhältnis von Demokratie und Akzeptanz (Teil 3)
- Herausforderungen an den Begriff der Akzeptanz und seine Nutzung in der Endlagerdebatte anhand der Unterscheidung von Verfahrensakzeptanz und Standortakzeptanz (Teil 4)
- Konsequenzen für die Öffentlichkeitsbeteiligung (Teil 5)

## 2. „Akzeptanz“ - Bedeutungen und Schwierigkeiten

Akzeptanz ist ein auch in der Alltagssprache verbreiteter Begriff. Er bezeichnet (wie es auch der lateinische Ursprung ‚accipere‘ meint) das *Annehmen* von Ereignissen, Entscheidungen oder Entwicklungen auf den unterschiedlichsten Ebenen. Eine grundsätzliche Unterscheidung ist die zwischen Markt und Politik:

- auf Märkten drückt sich die Akzeptanz von Produkten und Dienstleistungen in der Kauf- oder Nutzungsbereitschaft aus. Entsprechende Angebote werden seitens der Wirtschaft entwickelt, wobei die spätere Akzeptanz oft durch Marktforschung ermittelt werden soll. Die Autonomie der Entscheidung über Akzeptanz liegt bei den individuellen Kunden (‚Konsumentensouveränität‘).
- in der Politik hingegen geht es um allgemein verbindliche Entscheidungen auf unterschiedlichen Ebenen (kommunal, regional, national, europäisch). Die Akzeptanzfrage betrifft Entscheidungen, die von politischen Institutionen getroffen wurden und nicht unbedingt den individuellen Wünschen, Werten und Interessen entsprechen, sondern ihnen sogar zuwiderlaufen können. Insbesondere kommt es immer wieder zu Entscheidungen, die mit dem Gemeinwohlargument bestimmten Bevölkerungsgruppen mehr oder weniger große Zumutungen aufbürden.

Die Endlagerfrage fällt offensichtlich in die zweite Kategorie, und insbesondere wenn es um die Standortauswahl geht, ist klar, dass dies nicht ohne ‚Zumutungen‘ vonstattengehen wird.

In Fällen, in denen es um die Akzeptanz von Zumutungen geht, wird gelegentlich zwischen Akzeptanz und Akzeptabilität unterschieden. Akzeptanz ist danach die auf individuellen Beurteilungen und Entscheidungen beruhende Hinnahme eines bestimmten Sachverhalts, während Akzeptabilität die *Erwartung* bezeichnet, dass etwas akzeptiert werden soll. So ist das politische System lange Zeit davon ausgegangen, dass der Standort Gorleben *akzeptiert werden soll* - die Akzeptanz wurde *erwartet*, und erwartete Akzeptanz nennt man kurz Akzeptabilität. Das Beispiel eignet sich auch von daher, weil es zeigt, dass aus der Akzeptabilität keineswegs die ‚wirkliche‘ Akzeptanz folgen muss.

Die Akzeptanz selbst kann sehr unterschiedliche Formen annehmen: sie kann stillschweigend aus Desinteresse oder Indifferenz entstehen, sie kann stillschweigend aber zähneknirschend erfolgen, sie kann sich aber auch im Modus des Erfreutseins bis hin zur Begeisterung einstellen.

Allerdings sind die Messung von Akzeptanz und die Auswertung von Messdaten wissenschaftlich umstritten. Wenn auch demoskopische Verfahren (z.B. repräsentative Befragungen) in der quantitativen Sozialforschung einen festen Platz haben und oft eingesetzt werden, ist ihre Interpretation häufig umstritten. Wenn beispielsweise im Vorfeld einer Steuererhöhung eine Ablehnungsquote von 80% ermittelt wird, bedeutet das natürlich nicht, dass nach erfolgtem Beschluss des Bundestages die 80% die Erhöhung verweigern und einfach nicht zahlen würden. Zwischen der Ablehnung in einer Umfrage und einer realen Verweigerung können Welten liegen. Ein anderes Beispiel für die Schwierigkeit der Interpretation ist: wenn eine Umfrage nach Akzeptanz alles im grünen Licht erscheinen lässt, ist das Anzeichen einer belastbaren Akzeptanz oder die ‚Ruhe vor dem Sturm‘? Das Beispiel Stuttgart<sup>21</sup> zeigt, wie fragil solche Einschätzungen sein können.

### 3. Zum Verhältnis von Akzeptanz und Demokratie

Die demokratische Herrschaftsform ist durch mehrere Prinzipien gekennzeichnet, von denen keines alleine dominant ist. Einige hier relevante Prinzipien sind:

- bei Wahlen gilt das *Gleichheitsprinzip* (eine Person eine Stimme unabhängig von Geschlecht, Religion, Einkommen oder Gesinnung)
- bei Entscheidungen gilt üblicherweise das *Mehrheitsprinzip* (teils muss es eine besonders qualifizierte Mehrheit sein)

- das Prinzip der *Umkehrbarkeit* von Entscheidungen (z.B. kann eine Steuererhöhung nach einer Neuwahl zurück genommen werden)
- eine Entscheidung gilt als legitim, wenn sie durch korrekte Ausführung legitimer Verfahren zustande gekommen ist (*Legitimation durch Verfahren*)

Die übliche Erwartung ist: das, was in demokratisch legitimierten Entscheidungen als Ergebnis herauskommt, *soll akzeptiert werden* (Akzeptabilität, s.o.). Wenn diese erwartete Akzeptanz real nicht eintritt, kommt das staatliche Gewaltmonopol oder andere Sanktionsmechanismen zum Einsatz. Im Normalmodus der Demokratie führt die Legitimität von Entscheidungsverfahren zur Akzeptabilität der Ergebnisse dieser Verfahren, und im Normalfall folgt dann die wirkliche Akzeptanz durch die Bevölkerung.

Mit diesem Modus sind auch demokratisch legitime Entscheidungen ohne eine weitgehende Akzeptanz oder auch gegen Mehrheitsmeinungen möglich. Das Beispiel Steuererhöhung wurde bereits genannt. Demokratische Entscheidungen gegen (z.B. demoskopisch festgestellte) Nicht-Akzeptanz kommen vor und werden trotzdem üblicherweise faktisch akzeptiert, sobald es nicht mehr um reine Meinungsäußerung geht. Demokratie ist also von Demoskopie fundamental verschieden.

Allerdings hat das Modell, dass aus legitimen Verfahren die Akzeptanz der Ergebnisse folgen sollte, in der Endlagerfrage nicht funktioniert, und gerade deshalb ist die Endlagerkommission vor neue Herausforderungen gestellt, mit neuen Verfahrensideen vergangene Blockaden zu überwinden.

Eine zweite Herausforderung kommt hinzu. Die Akzeptanz von politischen Mehrheitsentscheidungen, die den individuellen Präferenzen, Werten und Interessen zuwiderläuft, ist dann erheblich leichter, wenn man darauf hoffen kann, dass nach der nächsten Wahl neue Mehrheitsverhältnisse einkehren und dann auch andere Entscheidungen getroffen werden. Die Akzeptanzbereitschaft dürfte auch damit zusammenhängen, dass durch die regelmäßigen Wahlen zumindest prinzipiell Möglichkeiten der Revision bestehen. Das demokratische Prinzip der Revidierbarkeit jedoch ist in der Endlagerfrage nur begrenzt hilfreich. Denn hier kommt es auf den langen Atem und das Durchhalten eines zeitlich extrem langen Prozesses an. Insbesondere macht es keinen Sinn, wenn einmal getroffene Standortentscheidungen nach der nächsten Wahl wieder zur Disposition stünden. Auf diese Weise gewinnt das Wort ‚Akzeptanz‘ hier noch eine andere Bedeutung als in üblichen demokratischen Vollzügen.

Die Herausforderung der Endlagerung macht also die Notwendigkeit eines stabilen (weitgehenden) Konsenses deutlich, der dem üblichen demokratischen Spiel von Wahl und Neuwahl, Entscheidung und Revision, ein Stück weit fremd ist. Dies gilt es zu berücksichtigen, wenn von „größtmöglicher Akzeptanz“ oder einem „weitest gehenden Konsens“ die Rede ist.

#### 4. Akzeptanz in der Endlagerfrage - wofür und bei wem?

Zunächst sollte in der Diskussion der AG1 und der Kommission zwischen zwei verschiedenen Formen der Akzeptanz unterschieden werden:

- *Verfahrensakzeptanz*: hier geht es um die Akzeptanz des gesamten Verfahrens der Endlagersuche (Prozessweg, Entscheidungswege, Öffentlichkeitsbeteiligung, Umgang mit Zwischenlagern, Reversibilität von Entscheidungen ...)
- *Standortakzeptanz*: diese meint konkret die Akzeptanz eines Endlagerstandortes, der nach Maßgabe des (akzeptierten) Verfahrens identifiziert worden ist.

Diese Akzeptanzkategorien beziehen sich auf unterschiedliche Fragen, haben unterschiedliche Gruppen im Blick und legen unterschiedliche Beteiligungsformate nahe. Von daher sollte die Diskussion getrennt nach diesen Kategorien erfolgen.

Die Verfahrensakzeptanz scheint der ‚leichtere Fall‘ zu sein. Zumindest ist klar, wer die Gruppe ist, von der eine ‚größtmögliche Akzeptanz‘ erwartet wird. Da die Endlagerfrage ein nationales Problem darstellt, muss die Akzeptanz in der gesamten deutschen Öffentlichkeit und ihrer politischen Repräsentanten (Deutscher Bundestag) gesucht werden. Beteiligungsformate sind daher auf dieser Ebene anzusiedeln.

Die Standortakzeptanz wirft demgegenüber erheblich schwierigere Fragen auf, denn durch eine Standortentscheidung würde eine bestimmte Region mit der Zumutung konfrontiert, das Endlager aufzunehmen, andere hingegen nicht. Auch bei kompensatorischen Ausgleichsmaßnahmen bliebe eine fundamentale Asymmetrie erhalten: man ist Endlagerstandort oder eben nicht.

Die schwierigste Frage ist, *wer* eine Standortentscheidung akzeptieren soll bzw. wer mit über Akzeptanz befinden darf. Die übliche Rede von den ‚Betroffenen‘ hilft hier nicht weiter. Denn wodurch wird Betroffenheit definiert? Man kann hier z.B. an Betroffenheit durch Risiken und mögliches Schadenspotential einer Havarie denken, man kann an Betroffenheit

durch Sicherheitsmaßnahmen denken (etwa bei Transporten), man kann an Betroffenheit durch sich verändernde Immobilienpreise denken oder an die Veränderungen in der lokalen Lebenswelt. Unabhängig davon, wie man sich entscheidet, entscheiden muss man sich, denn es bestünde demoskopisch überhaupt keine Chance, etwas über Akzeptanz zu sagen, wenn nicht klar ist, welche Gruppe hierüber befinden darf oder soll. Betroffenheit muss in räumlicher und zeitlicher Dimension festgelegt werden.

### *Räumliche Dimension*

Die Betroffenheit könnte beispielsweise durch folgende Bestimmungen festgelegt werden. Betroffen sind alle,

- die in einer bestimmten Verwaltungseinheit (Gemeinde, Kreis, Regierungsbezirk ...) ihren ersten Wohnsitz haben - hier jedoch stellt sich die Frage, in welcher und warum in dieser oder jener Einheit (das Beispiel Stuttgart21 zeigt die Relevanz dieser Frage!)
- die im Radius von 10 (oder 50 oder 100 ..) km Entfernung vom Endlagerstandort wohnen - hier stellt sich die Frage, welcher Radius es sein soll und warum
- die von möglichen Schadensszenarien betroffen sein könnten. Damit hinge die Betroffenheit von Schadensszenarien ab und würde nicht auf administrative oder räumliche Verhältnisse Bezug nehmen. Wenn beispielsweise Risiken durch Grundwasserkontamination ggf. eher Folgen für weiter entfernt Lebende haben könnten als für direkte Anwohner, könnte dies sogar in Widerspruch zum Kriterium der räumlichen Nähe geraten

Wahrscheinlich ist es möglich, weitere Kandidaten für die Bestimmung von „Betroffenheit“ zu finden. An dieser Stelle geht es nur darum zu zeigen, dass hier ein echtes Problem vorliegt. Je nachdem, wie hier eine Entscheidung getroffen würde, wären Beteiligungsmaßnahmen entsprechend auszulegen.

Dies gilt insbesondere auch für die Bemessung der räumlichen Reichweite von „Betroffenheit“. Sicher wird es immer eine Standortgemeinde geben, die eine besondere Art der Betroffenheit hat. Bisherige Erfahrungen haben aber auch gezeigt, dass es darüber hinaus „regionaler Unterstützung“ bedarf. Wie groß diese Region ist, die mit qualifizierten Rechten einbezogen wird, ist auszuhandeln. Eine räumlich zu klein zugeschnittene Betroffenheit wird nicht die erwartete breite Unterstützung herstellen können.

### ***Zeitliche Dimension***

Die räumliche Dimension ist leider nicht einmal das eigentliche Problem. Denn aufgrund der Langfristigkeit der Endlagerfrage stellt sich die Frage nach den Betroffenen auf der Zeitskala. Selbst wenn nach einigen Jahrhunderten das Endlagerbergwerk verschlossen werden könnte und wenn danach keine Probleme auftreten: auch einige Jahrhunderte sind bereits eine lange Zeit. In dieser Zeit finden Erkundungen, Erschließungen, Bau technischer Anlagen, Transporte hoch radioaktiver Abfälle statt, schließlich ihre Einlagerung. Die Betroffenen der Realisierung eines Standortes werden in überwiegender Zahl gerade nicht die Menschen sein, die zum Zeitpunkt der Standortentscheidung volljährig und wahlberechtigt sind. Daraus ergeben sich mehrere Fragen:

- warum sollten die, die zum Zeitpunkt der Standortentscheidung in räumlicher Hinsicht (s.o.) zu den Betroffenen gehören, privilegiert über Akzeptanz befinden dürfen, wenn doch die meisten Betroffenen noch nicht volljährig bzw. noch längst nicht geboren sind?
- kann die Überlassung der Akzeptanzfrage an die zum Zeitpunkt der Standortentscheidung dort Lebenden eine nicht rechtfertigbare Gegenwartspräferenz, gar einen „Gegenwartsegoismus“ nach sich ziehen und spätere Generationen benachteiligen?
- was kann getan werden, um den Betroffenen in späteren Zeiten Gerechtigkeit zukommen zu lassen, ohne dass wir ihre Werte und Interessen kennen würden und ohne dass wir sie befragen könnten?

### ***Quantitative Akzeptanzmaße***

Selbst wenn sich die Probleme in der Bestimmung der ‚Betroffenen‘ in räumlicher und zeitlicher Dimension lösen ließen, verbleibt das Problem der Messung der Akzeptanz in der jeweiligen Gruppe und die Frage, wieviel Akzeptanz genug ist, um von ‚größtmöglicher‘ oder ‚breiter‘ Akzeptanz sprechen zu können.

Demoskopische Messverfahren sind eine Möglichkeit der Messung, Abstimmungen eine andere. Ab wann Akzeptanz gegeben ist bzw. angenommen werden kann, müsste festgelegt werden. Eine Zustimmungsrate von 51% würde man wohl kaum als ausreichend erachten, aber ob es 66 %, 80% oder 95% sein müssten, wäre sicher schwierig zu entscheiden.

### ***Die Flüchtigkeit der Akzeptanz***

Angesichts der Langfristigkeit der Endlagerfrage stellt sich über die genannten Schwierigkeiten hinaus die Frage nach der zeitlichen Haltbarkeit einmal festgestellter Akzeptanzverhält-

nisse. Ein Blick in die Geschichte zeigt, dass Werte sich wandeln und dass Akzeptanzmaße sich (in beide Richtungen!) zeitlich verändern können. Die Abstützung der Standortentscheidung auf die Akzeptanzsituation an einem bestimmten Stichtag erscheint vor diesem Hintergrund kaum sinnvoll möglich.

## 5. Konsequenzen

Die Attraktivität des Wortes „Akzeptanz“ bzw. der Forderung nach Akzeptanz ist verständlich. Eine Lösung der Endlagerfrage ohne Rücksicht auf Akzeptanz ist in der modernen, pluralistischen und demokratischen, auf Mitwirkung und Transparenz pochenden Gesellschaft nicht denkbar. Umgekehrt allerdings sind in einer weltanschaulich „bunten“ Gesellschaft vollständiger Konsens und vollständige Akzeptanz die extreme Ausnahme. In vielen Bereichen kommt es nicht auf maximale Akzeptanz an, sondern auf den fairen Ausgleich von Interessen und gerechte Verfahren, mit den Konflikten zivil umzugehen.

Hinzu kommt das Problem der großen zeitlichen Reichweite der Endlagerentscheidung und der dafür benötigten Stabilität. Weder kennen wir Werte, Interessen und Akzeptanzmuster zukünftiger Generationen noch können wir uns darauf verlassen, dass eine einmal erreichte Akzeptanz zeitlich stabil bleiben wird. Zukünftige Generationen haben ein Recht auf die Entwicklung eigener Positionen zur Endlager- und Standortfrage.

Dennoch müssen wir heute entscheiden, auf welchen Weg wir die Endlagerfrage bringen wollen. Hierzu ist die Akzeptanzfrage sicher als Orientierung wichtig. Sie eignet sich aber schlecht zu einer quantitativen Operationalisierung (Akzeptanz bei wem und wie hoch?). Demoskopie jedenfalls führt nicht weiter, zumal auch Demoskopien die zukünftig Betroffenen nicht befragen können.

Der von mir vorgeschlagene Ausweg aus dieser schwierigen Situation startet mit folgender Überlegung. Wenn wir richtig gute, in allen möglichen Diskussionen erprobte und damit ‚robuste‘ Argumente zur Hand hätten, auf welchen Weg wir das Endlagerproblem bringen sollten, welche Kriterien wir für die Standortsuche anlegen sollten und welche Entscheidungsverfahren einschließlich Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen werden sollten, dann könnten wir mit recht guten Aussichten auf zwei Sachverhalte setzen

- 1) dass diese Argumente eine gewisse zeitliche Haltbarkeit haben. Zwar gibt es hierfür keine Garantie, aber doch eine gewisse auch historisch gewachsene Zuversicht

- 2) dass eine ausgesprochen gute Argumentationslage Folgen für die Akzeptanz hat. Wirklich guten Argumenten kann man sich nur schwer verschließen, sie haben einen „zwanglosen Zwang“ (Habermas) in sich.

Selbstverständlich muss die gesuchte ‚gute Argumentationslage‘ auf transparenten Werten, transparenten Annahmen und ebenso transparenten Daten und Schlussfolgerungen beruhen. Hier darf an keiner Stelle „Geheimwissen“ eine Rolle spielen. Und sie kann sich mit Erfolgsaussichten auf einige zentrale ethische Anforderungen beziehen:

- *Sicherheit* (auch zukünftige Generationen wollen sicher leben, soviel dürfen wir mit Recht annehmen)
- *Gerechtigkeit* sowohl in Bezug auf die Verteilung der Lastenverteilung als auch die Ausgestaltung des Verfahrens (Menschen sind sehr sensibel für Ungerechtigkeiten, und dass dies auch in Zukunft so sein wird, dürfen wir nach den Menschheitserfahrungen der Vergangenheit ebenfalls mit Recht annehmen)
- *Offenhaltung von Handlungsoptionen* für zukünftige Generationen (durch Reversibilitätsmöglichkeiten, Rückholbarkeit etc.) - dass zukünftige Generationen nicht einfach von uns aufgestellte Pläne abarbeiten, sondern anstehende Entscheidungen nach ihren eigenen Präferenzen gestalten wollen, wird man ebenfalls voraussetzen dürfen.

Wenn es mit auf diesen Voreinstellungen beruhenden Argumenten gelänge, den Umgang mit den hoch radioaktiven Abfällen als gemeinsame Suche nach einem guten Weg (zivil, sicher, reflektiert) zu kennzeichnen, wäre eine notwendige Bedingung für Akzeptanz sowohl des Verfahrens als auch eines später zu bestimmenden Standortes realisiert.

## 6. Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Folge der obigen Argumentation ergeben sich neue Anforderungen an Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese wird bislang in der AG vorwiegend (und auch verständlich) unter dem Aspekt der *Schaffung von Vertrauen* thematisiert. Wenn es aber darauf ankommt, die bestmöglichen Argumente zu finden (für die Bestimmung des Entsorgungspfades, für die Standortsuche, für die Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen etc.), dann erwachsen der Öffentlichkeitsbeteiligung darüber hinausgehend neue Ziele.

Denn sie sollte dann auch dazu genutzt werden, die in der Kommission zirkulierenden Argumente auf die Probe zu stellen, sie herauszufordern, sie der Kritik und Ergänzung zu stel-

len, neue Argumente zu hören oder auch in den sicher vielen Fällen der notwendigen Abwägung zwischen gegensätzlichen Argumenten Hinweise zur Abwägung zu erhalten. Die Kreativität der Teilöffentlichkeiten, vieler engagierter Bürger/innen, die Unterschiedlichkeit der Perspektiven etc. sollte genutzt werden, um möglichst ‚harte‘ und belastbare Argumentationen zu gewinnen. Diese sind die beste Basis für langfristige Akzeptanz.

Das Ziel, mit Öffentlichkeitsbeteiligung die Argumentationslage zu ‚härten‘, hat Folgen bis hin zur konkreten Auslegung. So käme es zu diesem Zweck nicht so sehr auf die große Zahl der sich Beteiligten an, sondern mehr auf ihre Diversität, z.B. in Bezug auf Bildungsstufe, regionaler Zugehörigkeit, Einkommen, Alter etc. Auch müssten verschiedene Formen der Beteiligung in verschiedenen Phasen des Verfahrens und auf unterschiedlichen Ebenen (lokal/regional/national) angedacht werden.

Anlage 2

Öffentlichkeitsbeteiligung und Ablauf des Standortauswahlverfahrens gemäß §§ 13 bis 20 Standortauswahlgesetz

§13 Ermittlung von in Betracht kommenden Standortregionen für die übertägige Erkundung

§	Schritt im Auswahlverfahren	§	Aufgabenstellung*	§	Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung*	Ort (erster Vorschlag, noch festzulegen)	
§ 13	Ermittlung von in Betracht kommenden Standortregionen für die übertägige Erkundung	§ 13 Abs. 1	Der Vorhabenträger ermittelt in Betracht kommende Standortregionen.	§ 9 Abs. 3	Einrichtung von Bürgerbüros an den in Betracht kommenden Standorten durch BfE, diese bieten der Bevölkerung transparente Information, fachliche Beratung und Aufklärung über den Stand des Vorhabens, versetzen alle am Prozess Beteiligten in die Lage, den Dialog mit der Behörde mit den notwendigen fachlichen Kenntnissen zu führen.	In Betracht kommende Standortregionen	
		§ 13 Abs. 2	Der Vorhabenträger führt für die in Betracht kommenden Standortregionen repräsentative vorläufige Sicherheitsuntersuchungen durch.			In Betracht kommende Standortregionen und Regionen, die nicht in Betracht kommen	
			Der Vorhabenträger erstellt den Bericht mit den in Betracht kommenden Standortregionen und der Auswahl von Standorten für die übertägige Erkundung auf Grundlage der zugehörigen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen.	§ 9 Abs. 2 § 10 Abs. 1 § 11 Abs. 2 und 3	Der Öffentlichkeit wird die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen und die Auswahl von übertägig zu erkundenden Standorten gegeben Durchführung von Bürgerversammlungen Beteiligung betroffener Gebietskörperschaften und Träger öffentlicher Belange	§ 9 Abs. 3 : Bürgerdialog mit Unterstützung der regionalen Begleitgruppe (in den in Betracht kommenden Standortregionen und Regionen, die nicht in Betracht kommen), Bürgerbüros informieren und beraten die Bevölkerung (in den in Betracht kommenden Standortregionen)	In Betracht kommende Standortregionen und Standorte
		§ 13 Abs. 3	Der Vorhabenträger übermittelt den Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen, die zugehörigen Sicherheitsuntersuchungen sowie die auf dieser Grundlage getroffene Auswahl von Standorten für die übertägige Erkundung zur Prüfung an das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE).				In Betracht kommende Standortregionen In Betracht kommende Standortregionen
<b>Beteiligung der (über-)regionalen Öffentlichkeit:</b> Erörterung der Ergebnisse, die zum Vorschlag für die in Betracht kommenden Standortregionen und Standorte für die übertägige Erkundung geführt haben							

\* Schritte und Texte in Anlehnung an StandAG, noch zu überprüfen

Öffentlichkeitsbeteiligung und Ablauf des Standortauswahlverfahrens gemäß §§ 13 bis 20 Standortauswahlgesetz

§14 Entscheidung über übertägige Erkundung

§	Schritt im Auswahlverfahren	§	Aufgabenstellung*	§	Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung*	Ort (erster Vorschlag, noch leztulegen)
§ 14	Entscheidung über übertägige Erkundung	§ 14 Abs. 1	Das BfE überprüft den Vorschlag des Vorhabenträgers für in Betracht kommende Standortregionen, die vorgeschlagene Auswahl der Standorte sowie die zugehörigen Sicherheitsanalysen.  Will das BfE von dem Vorschlag des Vorhabenträgers abweichen, hat es dem Vorhabenträger zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.			
			Das BfE erstellt einen Bericht zu der Überprüfung der in Betracht kommenden Standortregionen, der vorgeschlagenen Auswahl der Standorte sowie der zugehörigen Sicherheitsanalysen.	§ 14 Abs. 3	Betroffenen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern wird die Gelegenheit gegeben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.	In Betracht kommende Standortregionen und Standorte
		§ 14 Abs. 2	Das BfE übermittelt den Bericht mit den Vorschlägen in Betracht kommender Standortregionen und den daraus auszuwählenden Standorten für die übertägige Erkundung an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit.  Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag und den Bundesrat über die ungünstigen Gebiete, die ausgeschlossen werden sollen und die zu erkundenden Standorte mit günstigen geologischen Eigenschaften.  Über die Gebiete, die ausgeschlossen werden sollen und die übertägig zu erkundenden Standorte wird durch Bundesgesetz entschieden.	§ 11 Abs. 3	ggf. Durchführung einer grenzüberschreitenden Behördenbeteiligung (nach § 14j Abs. 1 UVPG <sup>1</sup> ) im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung	In Betracht kommende Standortregionen und Standorte
<b>Entscheidung über übertägig zu erkundende Standorte durch Bundesgesetz</b>						

§ 9 Abs. 3 : Bürgerdialog mit Unterstützung der regionalen Begleitgruppe (an in Betracht kommenden Standorten und in Regionen, die nicht in Betracht kommen), Bürgerbüros informieren und beraten die Bevölkerung (an in Betracht kommenden Standorten)

\*Schritte und Texte in Anlehnung an StandAG, noch zu überprüfen

<sup>1</sup> UVPG: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung



Bundesamt für Strahlenschutz

Bundesamt für Strahlenschutz, Postfach 10 01 49, 38201 Salzgitter

Bundesamt für Strahlenschutz  
Willy-Brandt-Straße 5  
38226 Salzgitter

Kommission  
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe  
Arbeitsgruppe 1  
Deutscher Bundestag  
Platz der Republik 1  
11011 Berlin

Postfach 10 01 49  
38201 Salzgitter

Telefon: 030 18333 - 0  
Telefax: 030 18333 -18 85

E-Mail: [ePost@bfs.de](mailto:ePost@bfs.de)  
Internet: [www.bfs.de](http://www.bfs.de)

Datum und Zeichen Ihres Schreibens:

Mein Zeichen:

Durchwahl:

Datum:

PB1/ja

-1122

06.05.2015

Sehr geehrter Herr Gaßner, sehr geehrter Herr Meister,

die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesamtes für Strahlenschutz (BfS) verfolgen mit großem Interesse die Beratung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe.

Das BfS hat durch seine jahrzehntelange Arbeit für die sichere Entsorgung radioaktiver Abfälle und durch seine Betreiberaufgaben im Bereich der Endlagerung umfangreiche Fachkompetenz und Erfahrungswissen aufgebaut. Innerhalb des BfS hat sich unter meiner Moderation ein interdisziplinärer Arbeitskreis aus interessierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gegründet mit dem Ziel, Erfahrungswissen für die neue Aufgabe der Standortauswahl zu bündeln und die Beratungen der Kommission bei Bedarf fachlich zu begleiten.

Dieser Arbeitskreis berät teilweise Fragestellungen, die auch in der Kommission bzw. ihren Arbeitsgruppen (AGs) diskutiert werden. Im Hinblick auf die Arbeit Ihrer AG zum Themenkomplex Öffentlichkeitsbeteiligung hat sich der Arbeitskreis mit der Frage beschäftigt, welche Erfahrungen das BfS in diesem Bereich gesammelt hat. Insbesondere hat er beleuchtet, was die Reflexion des Asse-2-Begleitprozesses für das neue Standortauswahlverfahren aus Sicht des BfS bedeutet. Aus dieser Arbeit ist ein Diskussionspapier entstanden, das ich Ihnen anliegend übersende. Ich kann mir vorstellen, dass dieses Papier für Ihre eigenen Beratungen von Interesse sein könnte.

Für Rückfragen und Erläuterungen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag

Jochen Ahlswede

Anlage

## Erfahrungen des Bundesamtes für Strahlenschutz im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung

### Was kann man aus dem Asse Begleitprozess für das Standortauswahlverfahren lernen?

Das Standortauswahlgesetz stellt eine einmalige Chance dar, unter Einbindung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse im Endlagerbereich neue Wege zu beschreiten und die Endlagerfrage in einem transparenten und offenen Verfahren zu lösen. Dafür lohnt sich eine Betrachtung der bisher in Deutschland vorliegenden Erfahrungen im Bereich der öffentlichen Begleitung von Endlagerprojekten, in denen über das gesetzlich vorgeschriebene Maß hinausgegangen wurde.

Das Bundesamt für Strahlenschutz setzt in seinem Verantwortungsbereich auf eine aktive Information der Bevölkerung und spricht sich für eine Einbindung der Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse aus. Insbesondere die Schachanlage Asse II ist ein Beispiel für einen intensiven öffentlichen Begleitprozess. Die im Folgenden dargestellten Erfahrungen aus dem Asse-Begleitprozess können wertvolle Anregungen für die Evaluierung des StandAG geben.

### Der Asse 2 Begleitprozess

Die Entstehungsgeschichte des Asse 2 Begleitprozesses im Jahr 2007/2008 ist das Resultat eines massiven Vertrauensverlustes in das Handeln der staatlichen Akteure bei der Stilllegung der Schachanlage Asse II. Die Asse 2 Begleitgruppe (A2B) als Interessenvertreterin der Region und ihr wissenschaftliches Beratungsgremium, die Arbeitsgruppe Optionen-Rückholung (AGO), sind als Reaktion auf eine krisenhafte Zuspitzung des Stilllegungsprozesses entstanden und nicht das Ergebnis eines langfristigen Diskussions- und Entscheidungsprozesses. Formal ein Informations- und Diskussionsgremium ohne (Mit-)Entscheidungskompetenz, ging die Einbindung der Begleitgruppe durch das BfS in den ersten Jahren zum Teil wesentlich über dieses Maß hinaus.

Der Begleitprozess ist aktuell in eine neue Phase eingetreten. Teilweise schwierige Entscheidungen über die konkrete technische Realisierung der Rückholung treten in den Vordergrund der Diskussionen. Zunehmende Spannungen zwischen der A2B als Begleitgremium und dem BfS als gesetzlich beauftragten und für die Sicherheit der Anlage verantwortlichen Betreiber waren die Folge.

Da der Begleitprozess unter erheblichem Zeitdruck eingerichtet wurde, konnten einige Grundsatzfragen 2007/2008 nicht abschließend geklärt werden:

- gemeinsames Verständnis für die unterschiedlichen Rollen und Aufgaben der Akteure im Begleitprozess.
- gemeinsames Verständnis darüber, wie mit unterschiedlichen Auffassungen und Vorgehensweisen umgegangen wird.
- gemeinsames Verständnis darüber, wie Entscheidungen bei unterschiedlichen Sichtweisen zum Abschluss gebracht werden können.

Im Rahmen eines bereits laufenden Mediationsprozesses mit allen beteiligten Akteuren soll dieses Verständnis nun gemeinsam entwickelt und nachgeholt werden.

Bundesamt für Strahlenschutz  
AK Kommissionsbegleitung  
AG 2: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung

23.04.2015

#### Der bisherige Erfolg

Der unbestreitbare Erfolg des Begleitprozesses hat maßgeblich dazu beigetragen, die schwierige Phase vor und nach dem Betreiberwechsel 2009 zu meistern, den bestehenden Vertrauensverlust in das Handeln der staatlichen Akteure zu mildern und dadurch zu einer Versachlichung der Diskussion über die Stilllegung der Schachtanlage Asse II beizutragen. Die A2B hat einen institutionalisierten Rahmen für die Einbeziehung der Öffentlichkeit geschaffen. BfS und andere staatliche Akteure können hier ihre Überlegungen und Entscheidungen vorstellen und kritisch hinterfragen lassen. Hierbei spielt die unabhängige fachliche Beratung der A2B durch die AGO eine wichtige Rolle. Die AGO soll den ehrenamtlich tätigen Mitgliedern der A2B die Möglichkeit geben, eigenen wissenschaftlichen Sachverstand zu Rate ziehen zu können und so fachlich auf Augenhöhe mit Fachexperten diskutieren zu können. Dafür stellt der Bund im Rahmen des Begleitprozesses entsprechend finanzielle Mittel bereit.

#### Besondere Herausforderungen in Begleitprozessen

Herausforderungen im Begleitprozess treten unter anderem da auf, wo die Bevölkerung der Region sicht- und spürbare negative Auswirkungen befürchtet. Im Fall des Begleitprozesses bei der Stilllegung der Schachtanlage Asse II wird so z.B. das Verfahren zur Standortauswahl für das erforderliche Zwischenlager von der regionalen Bevölkerung mit einem hohen Interesse verfolgt. Das BfS ist dem Gemeinwohl verpflichtet und hat unter Strahlenschutzaspekten die fachliche Empfehlung für ein standortnahes Zwischenlager an der Schachtanlage Asse II abgegeben. Dem gegenüber steht der verständliche Wunsch der örtlichen Bevölkerung, dass auch andere Regionen die Lasten der Rückholung mittragen sollen.

Anspruchsvoll werden Begleitprozesse auch dann, wenn aufgrund der historischen Entwicklung – unabhängig vom Verschulden der aktuell handelnden Akteure – über einen langen Zeitraum Vertrauen in das Handeln der staatlichen Verantwortlichen verspielt wurde. So sorgt beispielsweise die Umsetzung der Notfallvorsorgemaßnahmen in der Schachtanlage Asse II seit Jahren für Diskussionen. Für das BfS als verantwortlichem Betreiber der Anlage ist die Verfüllung von Teilen der Schachtanlage zur Stabilisierung eine zwingende Voraussetzung für die geplante Rückholung. Dies ist jedoch vor Ort nur sehr schwer zu vermitteln, da Teile der Notfallvorsorgemaßnahmen an das Stilllegungskonzept des alten Betreibers erinnern. Dieses sah eine Verfüllung und Flutung der Grube unter Verbleib der radioaktiven Abfälle vor.

Das BfS ist bei seinen fachlichen Entscheidungen an die gesetzlichen Regelungen gebunden. Die berg- und atomrechtliche Verantwortung für die Schachtanlage Asse II kann beispielsweise nicht an Dritte delegiert werden. Entscheidungen im Bereich der Notfallvorsorge können demzufolge nicht immer den Vorstellungen der Asse-Begleitgruppe angepasst werden. Dies führt zu Spannungen im Begleitprozess.

#### **Erkenntnisse für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle**

Was 2007/2008 aufgrund der schwierigen Rahmenbedingungen und der Notwendigkeit schnellen Handelns bei der Asse nicht geleistet werden konnte und derzeit im Rahmen eines Mediationsverfahrens teilweise nachgeholt wird, ist eine Voraussetzung für das Gelingen eines jeden Begleitprozesses: Eine zu Beginn des Prozesses auf der Grundlage der Beteiligungsforschung und -praxis basierende, strategische Diskussion aller Akteure über die Erwartungen und Ziele, um zu einer langfristig tragfähigen Geschäftsgrundlage zu kommen.

- Vor dem Beginn der Standortauswahl bedarf es einer grundsätzlichen Diskussion der Erwartungen an den Begleitprozess und einer gemeinsamen Festschreibung von Rollen und

Bundesamt für Strahlenschutz  
AK Kommissionsbegleitung

23.04.2015

AG 2: Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung

Verantwortlichkeiten. Erwartungen, die nicht oder nur mit unverhältnismäßig hohem Aufwand erfüllt werden können, sollten nicht geweckt und daraus resultierende Konflikte bei den Prozessbeteiligten und in der Öffentlichkeit vermieden werden.

- Es bedarf einer Diskussion über Prozessabläufe und Regeln: Das betrifft zum einen formale Verfahrensfragen (Geschäftsordnung, Protokoll) und zum anderen das Verständnis über den Umgang mit unterschiedlichen Auffassungen und Vorgehensweisen sowie Vereinbarungen, wie Entscheidungsprozesse zum Abschluss gebracht werden können.
- Es bedarf eines gemeinsamen Verständnisses, dass Begleitprozesse Ressourcen, z.B. Zeit und Personaleinsatz erfordern, dafür jedoch für langfristig tragfähige und besser akzeptierte Entscheidungen sorgen.
- Vor wesentlichen Entscheidungen ist eine umfassende Information und Diskussion in der Begleitgruppe und der Öffentlichkeit obligatorisch. Verbindliche Prozessabläufe und Regeln schaffen Planungssicherheit für alle Beteiligten und dienen dazu, die Positionen und Verantwortlichkeiten der verschiedenen Akteure zu verdeutlichen.
- Es bedarf eines konstruktiven Arbeitsklimas des gegenseitigen Vertrauens und Respekts auf Basis der gemeinsamen Zielsetzung: Es muss möglich sein, auch unterschiedliche Positionen zu diskutieren, ohne die Integrität der jeweils anderen Seite in Frage zu stellen.

#### **Fazit**

Die Erfahrung des BFS im Rahmen des Asse-Begleitprozesses zeigt, dass eine präzise Festlegung der qualitativen und quantitativen Reichweite der Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld des Standortauswahlprozesses von entscheidender Bedeutung sein wird. Besonders die Frage der Relevanz der Ergebnisse aus der Öffentlichkeitsbeteiligung für den weiteren Verlauf des Standortauswahlprozesses sollte vor Beginn des Verfahrens geklärt werden. Nicht zuletzt trägt auch die Festlegung, wer im Konfliktfall entscheidet, von Anfang an zum Vertrauensaufbau aller Akteure bei. Je klarer die Regeln im Beteiligungsprozess gestaltet werden, umso nachvollziehbarer werden getroffene Entscheidungen sein. Dies stellt wiederum die Voraussetzung für eine möglichst breite Akzeptanz der im Ergebnis des Standortauswahlverfahrens getroffenen Standortentscheidung dar.