

Geschäftsstelle

Kommission

Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1

Gesellschaftlicher Dialog,
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

Beratungsunterlage zur 16. Sitzung der AG 1

Landrätin Christiana Steinbrügge: Asse-2-Begleitprozess (A2B)
Praktische Erfahrungen und konzeptionelle Konsequenzen

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. /AG1-55 b</p>

Asse-2-Begleitprozess

Praktische Erfahrungen und konzeptionelle Konsequenzen

von Christiana Steinbrügge,

Landrätin des Landkreises Wolfenbüttel und Vorsitzende der Asse-2-Begleitgruppe

für die Arbeitsgruppe 1 der Endlagerkommission des Bundestages

Berlin, 16. Oktober 2015

Asse-2-Begleitprozess: Aus der Situation heraus entstanden

Der Asse-Begleitprozess entstand 2007 in einer medial stark beachteten Phase der als bundesweit als Skandal wahrgenommen Aufdeckung von rechtswidrigem Umgang mit atomaren Abfällen im Bergwerk Asse 2. Zu dieser Zeit herrschte eine relativ große regionale Einigkeit:

- hohe Frustration über jahrzehntelange Verschleierung von Missständen, den unsachgemäßen Plan für die Schließung des Bergwerks und Missachtung der regionalen Interessen
- hohen Erwartungen an den neuen Betreiber und eine veränderungswillige Politik
- Ziel der Verhinderung einer „Flutung“ des Bergwerks einschließlich des Atommülls

Der Asse-2-Begleitprozess wurde aus der Situation heraus konstruiert von engagierten und kompetenten Akteuren. Ein sorgfältiges Prozessdesign unter Berücksichtigung aller wissenschaftlicher Erkenntnisse und Würdigung möglicher bevorstehender Konflikte konnte vor diesem Hintergrund nicht stattfinden.

Sieben Jahre lang lief der Prozess recht gut und inhaltlich erfolgreich, seit etwa 2014 zeigen sich in aufkommenden und sich zuspitzenden Konflikten Mängel der Prozesskonstruktion.

Der Asse-2-Begleitprozess ist damit ein wertvolles Erfahrungsbeispiel für die Endlagerkommission, auch unter der Fragestellung: Welche Konstruktionsfehler können zu welchen Konsequenzen führen?

Vorab: Vier strikt zu unterscheidende Prozesse!

Die Erfahrungen des Asse-2-Begleitprozesses haben deutlich gemacht, wie wichtig es ist, vier verschiedene Prozesse klar zu unterscheiden und weder in der praktischen Durchführung noch in der Außendarstellung und Wahrnehmung zu vermischen. Ansonsten droht, dass von manchen Akteuren an den gemeinwohlorientierten politischen Begleitprozess Erwartungen gestellt werden, welche dieser nicht erfüllen kann.

1. Das „klassische“ staatliche Verfahren, durchgeführt entsprechend den Grundsätzen der parlamentarisch-demokratischen Demokratie nach Recht und Gesetz. Dieses wird einzig und allein von den entscheidenden und durchführenden staatlichen Stellen verantwortet.

2. Ein gemeinwohlorientierter politischer Begleitprozess mit der Zivilgesellschaft - ohne inhaltliche Entscheidungsbefugnisse und ohne rechtliche Verantwortung: Sein Zweck besteht grundsätzlich in der Verbesserung und Absicherung des staatlichen Verfahrens sowie der Schaffung einer rational begründeten Akzeptanz, die aus Beteiligung und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns entsteht.
3. Reine zivilgesellschaftliche Aktivitäten, also Proteste, Demonstrationen etc. gemäß den bürgerlichen Rechten wie Meinungs- und Versammlungsfreiheit. An diese legitimen Aktivitäten sind keinerlei Ansprüche zu stellen, außer der Einhaltung der allgemeinen gesetzlichen Regeln.
4. Der Rechtsschutz für persönlich Betroffene und auch Verbände. Diese dienen der Überprüfung staatlichen Handelns. Die individuelle Wahrnehmung persönlicher Interessen ist Kern der Inanspruchnahme, ein wie auch immer geartetes Gemeinwohl braucht für den Einzelkläger kein Kriterium darzustellen.

Die Struktur des Asse-2-Begleitprozesses

Das Format „**Asse-2-Begleitgruppe**“ (A2B) ist der Rahmen für die Beteiligung der kritisch-konstruktiven Zivilgesellschaft. In ca. vier Sitzungen pro Jahr werden unter Beteiligung des BfS, der Umweltministerien von Bund und Land sowie der Asse GmbH die aktuellen Themen vorgestellt und diskutiert.

Teil dieser „großen“ A2B ist die „kleine“ a2b, welche aus insgesamt siebzehn stimmberechtigten Vertretern der Region besteht:

- Landrätin (gleichzeitig Vorsitzende der A2B und a2b)
- Vertreter der Kreistagsfraktionen
- Hauptverwaltungsbeamte der regionalen Kommunen
- Vertreter der Umweltverbände
- Vertreter der „Bürgerinitiativen“

Diese Gruppe ist zentraler Ansprechpartner für alle beteiligten Ministerien und Behörden. Eine von der a2b selbst beschlossene Geschäftsordnung regelt wesentliche Verfahrensfragen.

Die Arbeitsgruppe Optionen-Rückholung (AGO) als fachlich-wissenschaftliches Beratungsgremium, deren Mitglieder überwiegend von der a2b bestimmt wurden, unterstützt die a2b und auch den Vorhabenträger BfS.

Finanziert wird der Beteiligungsprozess einschließlich einer Öffentlichkeitsarbeit und der beim Landkreis angesiedelten Geschäftsstelle vom BMUB.

Die Beteiligung am Asse-2-Begleitprozess sichert eine Bündelung der Interessen der Region. Die Beteiligung ist allerdings selbstverständlich freiwillig und hindert niemanden – weder individuell noch kollektiv – daran, stattdessen oder ergänzend rein zivilgesellschaftliche Aktivitäten zu entfalten. **Klar ist jedoch: Je besser die Kooperation innerhalb der a2b sowie von a2b und BfS/BMUB gelingt, desto größer der Stellenwert des Begleitprozesses und desto größer ist der Einfluss der Region auf das staatliche Handeln.**

Schwierigkeiten im Asse-2-Begleitprozess

Bestandsaufnahme der (konfliktbeteiligten) Vorsitzenden der Begleitgruppe

Nach ca. sieben Jahren erfolgreicher Arbeit und erheblicher Einflussnahme haben sich seit etwa Anfang 2014 zunehmend Konflikte innerhalb der a2b (stimmberechtigte Mitglieder der Begleitgruppe) aufgebaut, die im Folgenden umrissen werden:

Unzureichende gemeinsame Basis

Von Beginn an gab es Rollenunklarheiten innerhalb der a2b, insbesondere im Hinblick auf die Aufgaben und die Verantwortung der Vorsitzenden und die in die Landkreisverwaltung integrierte Geschäftsstelle im Verhältnis zu den anderen a2b-Mitgliedern sowie bei der konkreten Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit.

Ebenfalls wurde zu Beginn des Prozesses nicht ausreichend geklärt, wie seine „äußere Architektur“ aussieht: Wie ist die A2B eingebunden in das Gesamtsystem der Akteure? Wie ist der Begleitprozess mit der repräsentativen Demokratie und deren Entscheidungsstrukturen verknüpft? Wie fließen die Ergebnisse der Beteiligung in die fachlichen und politischen Entscheidungsprozesse ein? Wie werden die zivilgesellschaftlichen Vertreter bestimmt? Welche Abläufe haben inhaltliche Beratungen? Wie wird mit Konflikten umgegangen? etc.

A2K-Vertreter lehnen z.T. bestimmte Verbindlichkeiten ab, etwa diejenigen, welche in einem Workshop mit BfS und Ministerien mühsam erarbeitet wurden; ebenso gibt es Ablehnung gegenüber dem Vereinbaren von Verfahren zur Suche von inhaltlichen Lösungen (Zwischenlagerstandortsuche)

Zwischenlager als „Spaltpilz“

Je akuter das Thema des Zwischenlagers für den rückgeholten Atommüll wurde, desto stärker haben sich (überwiegend lokalen) Gegner eines asse-nahen Zwischenlagers und grundsätzlich kritische Akteure zusammengefunden; diese dominieren den A2K und damit die Benennung der vier „BI-Vertreter“ im a2b. **Damit stellt sich die Frage nach der Interessenorientierung.**

A2K-Vertreter haben das „Vakuum“ der fehlenden verbindlichen „äußeren Architektur“ gefüllt und verstehen die fehlende Rahmensetzung als „Unabhängigkeit“ nach dem Muster: Die a2b ist niemandem Rechenschaft schuldig und veröffentlicht (durch die Vorsitzende) nur ihre kleinsten gemeinsamen Nenner, die „BIs“ dagegen sind frei und dürfen alles; persönliche Angriffe in der Öffentlichkeit und über die Medien wurden der Regelfall.

Erosion der a2b-Arbeit

Die belastete Gesamtatmosphäre in der a2b sowie ineffektive und ineffiziente, von Misstrauen geprägte Sitzungen führten zu einer nachlassenden und z.T. nur noch sporadischen Teilnahme eines Teils der a2b-Mitglieder. Alle a2b-Mitglieder sind als Teile des Systems in den Konflikt verstrickt.

„Denkpause“, Intervention des Kreistages und Reaktionen darauf

In der als intern unauflöslich wahrgenommenen Konfliktlage hat die Vorsitzende – mit Zustimmung oder zumindest Verständnis durch fast alle Akteure – im September eine „Denkpause“ eingeleitet und den Kreistag gebeten, eine Rahmensetzung vorzunehmen. Dieser hat drei inhaltliche Beschlüsse gefasst sowie dem a2b Elemente eines äußeren Rahmens gegeben. Außerdem wurde die Landrätin beauftragt, fehlende Rahmenelemente vorzuschlagen sowie eine Mediation einzuleiten.

Einzelne A2K-Vertreter sprechen dem Kreistag die Kompetenz für seine Beschlüsse ab und lehnen auch moderierte Konfliktgespräche als Vorstufe zu einer möglichen Mediation ab.

„Gewohnheitsrechtlich“ hatte der A2K – ursprünglich Plattform aller „Asse-Kritiker“ – die Benennung der (vier von siebzehn) zivilgesellschaftlichen Vertreter inne. Allerdings ist der A2K inzwischen gespalten und wird nicht mehr von allen „Asse-Kritikern“ als gemeinsame Plattform anerkannt; es deutet sich an, dass einzelne Gruppen einen a2b-Sitz jenseits der A2K-Benennung beanspruchen werden, andere überlegen, den Begleitprozess zu verlassen. D.h. die Frage der Legitimierung der „zivilgesellschaftlichen Vertreter“ liegt auf dem Tisch und muss geklärt werden.

Der mentale Wechsel vom „Verhindern“ (einer radioaktiven Verseuchung der Umwelt) zum „Bewerkstelligen“ (der Rückholung) ist nicht so ausreichend vollzogen wie es für eine zielgerichtete Arbeit an der Hauptaufgabe: Rückholung des Asse-Atommülls – erforderlich wäre.

Die Zukunft des Begleitprozesses

Der Begleitprozess als solcher ist weiterhin richtig und wichtig. Jedoch muss er sich neu sortieren, möglicherweise mit z.T. anderen Beteiligten. Durch die erfolgten Klärungen dürfte er allerdings auch robuster werden. Parallel dazu könnten die rein zivilgesellschaftlichen Aktivitäten jenseits des Begleitprozesses (Proteste, Demonstrationen etc.) wieder stärker werden, weil von manchen Akteuren der Rahmen und die Verbindlichkeiten des Begleitprozesses als einengend wahrgenommen werden.

Schlussfolgerungen für die Begleitprozesse bei der Endlagersuche

1. Die Begleitprozesse (national und regional an den potenziellen Endlagerstandorten) müssen durch ihre Architektur klar abgegrenzt sein von den anderen drei Prozessen (staatlich, autonom, rechtsschützend – s.o.), damit alle Beteiligten mit gleichen und vor allem realistischen Erwartungen in den Prozess hineingehen.
2. Auf der Grundlage einer Gemeinwohlorientierung müssen die jeweiligen genauen Zwecke der Prozesse definiert und kommuniziert sein. Ebenso bedarf es jeweils eines gemeinsamen Verständnisses der konkreten gemeinwohlorientierten Ziele der Prozesse.
3. Die Begleitprozesse müssen auf kritisch-kooperative Kommunikation zwischen staatlichen Stellen (v.a. Vorhabenträger) und zivilgesellschaftlicher Repräsentanz ausgelegt sein.

4. Die „äußere“ Prozessarchitektur inkl. Umgang mit Mehrfachrollen der Beteiligten, Verfahrensabläufe bis zu Entscheidungen, Interventionsmöglichkeiten, Mechanismen der Konfliktbearbeitung und des Erfahrungslernens muss zu Beginn geklärt sein
5. Die „innere“ Prozessarchitektur (Spielregeln der Zusammenarbeit) ist Aufgabe des Begleitgremiums selbst (Geschäftsordnung)
6. Insbesondere beim Vorhabenträger müssen (z.B. durch Personalentwicklung und Ablauforganisation) die Fähigkeit und die Bereitschaft zur Mitwirkung im Prozess aktiv entwickelt werden
7. Die Vertreter der Zivilgesellschaft benötigen transparente und nachvollziehbare Legitimität, z.B. durch Wahl oder Bestätigung durch ein demokratisch legitimes Gremium
8. Trägerschaft, Finanzierung und professionelle Moderation des Prozesses sollte bei einer unabhängigen Instanz liegen
9. Nationale und regionale Begleitgruppen benötigen öffentlich finanzierte unabhängige wissenschaftliche Unterstützung sowie ausreichende finanzielle Ausstattung für Sachausgaben (v.a. Öffentlichkeitsarbeit, Kostenerstattungen, Aufwandsentschädigungen)
10. Die regionalen Begleitgruppen müssen frühzeitig mit ihrer Arbeit beginnen und geografisch ausreichend groß verankert sein, um eine Kultur der Gemeinwohlorientierung entwickeln zu können und um eine Konzentration auf individuell direkte persönliche Betroffenheiten zu vermeiden
11. Inhaltliche Entscheidungen dürfen nie alternativlos sein und erst nach nachvollziehbaren Abwägungsprozessen gefällt werden.