

ERGÄNZUNGSGUTACHTEN

für das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)

**„Analyse und Umsetzungserfordernisse der Vorschläge zur
Öffentlichkeitsbeteiligung der Endlager-Kommission im
Hinblick auf Rolle und Aufgaben des Bundesamtes für
kerntechnische Entsorgungssicherheit“**

Autorschaft Dr. Michael Zschiesche, Dr. Silke Domasch
unter Mitarbeit von RA´ in Dr. Cornelia Ziehm, Berlin

Berlin, 2. November 2016

Kontakt Dr. Silke Domasch
E-Mail silke.domasch@ufu.de, Tel 030 4284 993 36
Büro: Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Tel 030 4284 993 0, Fax (030) 428 00 485
E-Mail mail@ufu.de, Web www.ufu.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Gesetzliche Regelungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das BfE	6
2.1	Allgemeine Aufgabenzuweisung zur Öffentlichkeitsbeteiligung an das BfE	6
2.2	Verfahrensführerschaft des BfE in Bezug auf „Bürgerdialoge“ und „Bürgerbüros“	7
2.3	Verfahrensführerschaft des BfE in Bezug auf „Bürgerversammlungen“	7
2.4	Verantwortung des BfE für die Internetplattform	8
2.5	Kontinuierliche Information der Öffentlichkeit durch das BfE	8
2.6	Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch das BfE	9
2.7	Konkrete Zeitpunkte der Einrichtung der Bürgerbüros und der Durchführung von Bürgerdialogen durch das BfE	9
2.8	Konkrete Zeitpunkte der Durchführung von Bürgerversammlungen und der Umweltverträglichkeitsprüfung durch das BfE	10
2.8.1	Ermittlung der Standortregionen und übertägig zu erkundender Standorte	10
2.8.2	Festlegung von standortbezogenen Erkundungsprogrammen und Prüfkriterien	11
2.8.3	Übertägige Erkundung und Vorschlag für untertägige Erkundung	12
2.8.4	Vertiefte geologische Erkundung	12
2.8.5	Abschließender Standortvergleich und Standortvorschlag	13

3	Empfehlungen der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ für die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das BfE.....	14
3.1	Allgemeine Aufgabenzuweisung zur Öffentlichkeitsbeteiligung an das BfE	14
3.2	Regionalkonferenzen	16
3.3	Fachkonferenz Teilgebiete	20
3.4	Fachkonferenz „Rat der Regionen“	21
3.5	Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	22
3.6	Informationsplattform und Informationsbüros	25
3.7	Nationales Begleitgremium (NBG).....	26
3.8	„Konfliktmanagement“	27
4	Notwendige Ressourcen zur Umsetzung des Beteiligungsprozesses gemäß den Empfehlungen der Endlager-Kommission	31
4.1	Abschätzung der erforderlichen Anforderungen an das Personal in Abhängigkeit von den Beteiligungsformaten	31
4.2	Einrichtung, Ausstattung sowie Begleitung der vorgeschlagenen Beteiligungsformate	32
4.3	Vorkehrungen für zusätzliche situative Anforderungen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	34
5	Vorschläge zum praktischen Umgang des BfE mit den Empfehlungen der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung	37
5.1	Checkliste von zu beachtenden und zu klärenden Punkten in den vom BfE zu verantwortenden Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	38
5.2	Vorschläge zum Umgang mit Risiken aus dem Bericht der Endlager-Kommission hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung	40
6	Zusammenfassung	43

1 Einleitung

Im Juli 2016 hat die „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Endlager-Kommission) ihren Abschlussbericht „Verantwortung für die Zukunft“ nach über zwei Jahren Tätigkeit dem Deutschen Bundestag übergeben. In dem Bericht werden sehr umfangreiche Ausführungen gemacht, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren gestaltet werden soll und welche Kompetenzen und Aufgaben dabei dem Bundesamt für Entsorgungssicherheit (BfE) zukommen sollen. Die Endlager-Kommission schlägt insgesamt eine Öffentlichkeitsbeteiligung neuer Qualität und Quantität vor, die gleichermaßen ambitioniert und auf höchstmöglichen Konsens hin ausgerichtet sein soll.

Auch wenn die Endlager-Kommission ihre Empfehlungen – erstaunlicherweise und entgegen den aktuellen Vorgaben des Standortauswahlgesetzes (StandAG) – nicht in Bezug zu den gesetzlichen Regelungen setzt und teils sehr unterschiedliche Detaillierungsgrade vorsieht, so dürfte doch unstrittig sein, dass die Kommissions-Empfehlungen eine deutliche Erweiterung der bislang nach dem StandAG vorgesehenen gesetzlichen Regelungen darstellen. In jedem Fall ist die im Rahmen des Endlagersuchverfahrens zu gestaltende und durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung für das BfE fachlich, organisatorisch, personell und finanziell mit großen Herausforderungen verbunden. Eine solchermaßen umfangreiche, anspruchsvolle und voraussetzungsreiche Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf – unabhängig davon, ob der Gesetzgeber *alle* Vorschläge der Endlager-Kommission in ein novelliertes StandAG überführen wird – einer behördlichen Entsprechung, die beispiellos ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

Mit der vorliegenden Analyse werden die praktischen Konsequenzen der Empfehlungen der Endlager-Kommission hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung für das BfE untersucht und bewertet. Da der Bericht der Endlager-Kommission derart umfangreich ist und an vielen Stellen, das heißt nicht nur in „originären“ Kapiteln zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Anforderungen an das BfE formuliert, beschränkt sich diese Analyse in Anbetracht des Gutachtenumfangs auf die Kernbereiche der Öffentlichkeitsbeteiligung. Auch bereits die daraus resultierenden Umsetzungsnotwendigkeiten kennen bislang keine Entsprechung in der Beteiligungspraxis der Bundesrepublik Deutschland und mithin auch nicht auf „Behördenseite“.

An nicht wenigen Stellen des Kommissionsberichts werden zudem Vorschläge zur Öffentlichkeitsbeteiligung seitens der Endlager-Kommission gemacht, die weiter untersetzt werden müssen. Um dem BfE hier Handlungsempfehlungen geben zu können, haben die Autoren der Studie einige Vorschläge weiterentwickelt. Hierbei haben sie sich von Absichten, wie sie in der AG 1 der Endlager-Kommission in den dortigen Diskussionen

geäußert wurden, sowie von ihren praktischen Erfahrungen im Bereich der Beteiligung bei Infrastruktur- und Genehmigungsprojekten sowie Praktikabilitätserwägungen leiten lassen.

Der Aufbau der Studie erfolgt in einem klassischen Dreischritt: Zunächst wird deskriptiv ergründet, welche neuen Vorschläge die Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung vorgelegt hat. Da sich die Endlager-Kommission bei ihrer Präsentation nicht am StandAG orientiert hat, stellen die Autoren zunächst diesen Vergleich her. Nur so lässt sich die Dimension der neuen Vorschläge der Endlager-Kommission erfassen und deutlich machen, welcher Umsetzungsbedarf im Hinblick auf eine Novellierung des StandAG im Einzelnen besteht.

Nach der summarischen Auflistung und Beschreibung der zu organisierenden Beteiligungsformate im Standortauswahlverfahren wird sodann abgeschätzt, welche Konsequenzen hieraus in fachlicher, personeller und sächlicher Hinsicht für das BfE folgen (würden). Bei einem so komplexen und Jahrzehnte dauernden Vorhaben wie dem vorliegenden kann das – aus der Natur der Sache – zunächst nur näherungsweise geschehen.

In dem anschließenden Kapitel werden Vorschläge für die Auseinandersetzung seitens des BfE mit den Empfehlungen der Endlager-Kommission unterbreitet. Aufgezeigt wird in diesem Zusammenhang auch, welche Risiken möglicherweise mit einer „1:1-Umsetzung“ der Empfehlungen verbunden sein könnten. In einer Checkliste werden schlussendlich Fragen aufgelistet, die aus Sicht der Autoren der weiteren Klärung bedürfen.

Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit konnten nicht alle Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung der Endlager-Kommission analysiert werden. Daher sind weitere Detaillierungen erforderlich.

Berlin, November 2016

2 Gesetzliche Regelungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das BfE

2.1 Allgemeine Aufgabenzuweisung zur Öffentlichkeitsbeteiligung an das BfE

Die allgemeine Aufgabenzuweisung für die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das BfE enthält § 9 Abs. 1 StandAG in der Fassung vom 26.7.2016. Zwar ist § 9 StandAG mit „Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung“ überschrieben. Tatsächlich erfolgen dort über „Grundsätze“ hinaus konkrete Aufgabenzuweisungen im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens. Danach werden die Aufgaben des BfE für die Beteiligung der Öffentlichkeit wie folgt beschrieben:

- Das BfE hat *im Rahmen seiner Aufgaben und Befugnisse nach dem StandAG dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens durch Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge, über das Internet und durch andere geeignete Medien umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet wird* (§ 9 Abs. 1 S. 1).
- Sodann ist *der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben* (§ 9 Abs. 1 S. 2).
- Das BfE *wertet die übermittelten Stellungnahmen aus und nimmt im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Satz 1 im Sinne eines dialogorientierten Prozesses Stellung. Das Ergebnis der Auswertung ist bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen* (§ 9 Abs. 1 S. 3 und S. 4).

Exakt dieselben soeben beschriebenen Aufgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung weist § 9 Abs. 1 StandAG allerdings auch dem Vorhabenträger, also der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE), zu. Eine Abgrenzung der Aufgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen BfE und BGE nimmt § 9 Abs. 1 StandAG nicht vor. Nach dem Gesetzeswortlaut des § 9 Abs. 1 StandAG müssen vielmehr sowohl das BfE als auch die BGE „jeweils“ durch Bürgerversammlungen und Bürgerdialoge sowie über das Internet und durch andere geeignete Medien dafür sorgen, dass die Öffentlichkeit umfassend und systematisch informiert wird, sie müssen Gelegenheit zur Stellungnahme geben, jeweils die übermittelten Stellungnahmen der Öffentlichkeit auswerten und ihrerseits dazu Stellung nehmen.

2.2 Verfahrensführerschaft des BfE in Bezug auf „Bürgerdialoge“ und „Bürgerbüros“

Eine Abgrenzung zwischen BfE und BGE lässt sich allerdings § 9 Abs. 3 StandAG mit Blick auf die „Bürgerdialoge“ entnehmen – vorausgesetzt, die „weitere“ Beteiligung der Öffentlichkeit nach § 9 Abs. 3 StandAG ist identisch mit der in § 9 Abs. 1 StandAG gemeinten Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Gesetzesbegründung verhält sich dazu nicht. Andererseits ist nichts dafür ersichtlich, dass mit § 9 Abs. 3 StandAG gegenüber § 9 Abs. 1 StandAG ein „Mehr“ an Öffentlichkeitsbeteiligung geschaffen werden sollte.

Wir gehen daher davon aus, dass dem Wort „weitere“ in § 9 Abs. 3 StandAG insoweit keine über § 9 Abs. 1 StandAG hinausgehende Bedeutung zukommt, sondern die Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung über das förmliche Planfeststellungsverfahren nach Atomgesetz hinaus meint.

§ 9 Abs. 3 StandAG lautet: Zur weiteren Beteiligung der Öffentlichkeit veranlasst das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit Bürgerdialoge mit dem Ziel, einen offenen und pluralistischen Dialog in der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Hierfür sind geeignete Methoden vor Ort und im Internet bereit zu stellen, die von einer regionalen Begleitgruppe unter Beteiligung von regionalen Bürgerinitiativen begleitet werden. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit richtet an den in Betracht kommenden Standortregionen und Standorten Bürgerbüros ein. Diese haben dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit an den in Betracht kommenden Standortregionen und Standorten in allen Angelegenheiten des jeweiligen Verfahrensschrittes Gelegenheit zur eigenständigen fachlichen Beratung erhält.

2.3 Verfahrensführerschaft des BfE in Bezug auf „Bürgerversammlungen“

Auch mit Blick auf die „Bürgerversammlungen“ weist § 10 StandAG – in Konkretisierung von § 9 Abs. 1 StandAG – dem BfE im Verhältnis zur BGE die alleinige Verfahrensführerschaft zu. Danach

- führt das BfE in den Fällen von § 13 Abs. 4, § 15 Abs. 2, § 16 Abs. 3, § 18 Abs. 2 und § 19 Abs. 2 StandAG (zu den einzelnen Schritten siehe Ziffer 2.8) Bürgerversammlungen durch mit dem Ziel, die jeweiligen Verfahrensschritte im Zusammenwirken mit der Öffentlichkeit vorzubereiten,
- soll das BfE die Öffentlichkeit bei der organisatorischen Vorbereitung auf die Teilnahme an den Bürgerversammlungen in angemessenem Umfang unterstützen und
- zu den Bürgerversammlungen neben der Öffentlichkeit auch den Vorhabenträger und die nach § 11 Abs. 2 zu beteiligenden Behörden einladen.

Die Bürgerversammlungen sind im räumlichen Bereich des Vorhabens durchzuführen. Ort und Zeitpunkt der Bürgerversammlungen werden im Bundesanzeiger und auf der Internetplattform des BfE sowie in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Vorhabens verbreitet sind, bekannt gemacht (§ 10 Abs. 2 StandAG).

Die wesentlichen, den Versammlungsgegenstand betreffenden Unterlagen sind auf der Internetplattform des BfE zu veröffentlichen und für die Dauer von mindestens einem Monat im räumlichen Bereich des Vorhabens auszulegen. Die Auslegung ist im Bundesanzeiger und auf der Internetplattform des BfE sowie in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Vorhabens verbreitet sind, spätestens vier Wochen vor Beginn der Auslegung bekannt zu machen.

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 (§ 10 Abs. 4 StandAG). Aus der Systematik der Vorschrift folgt, dass auch diese Aufgabe dem BfE zugewiesen sein soll.

2.4 Verantwortung des BfE für die Internetplattform

Aus § 10 StandAG ergibt sich außerdem die Verantwortung des BfE für die Einrichtung und den Betrieb einer Internetplattform, wenn es dort heißt *Internetplattform des BfE*. Eine gemeinsame Internetplattform von BfE und BGE oder auch nur redaktionellen Einfluss der BGE oder anderer Akteure sieht das Gesetz nicht vor.

2.5 Kontinuierliche Information der Öffentlichkeit durch das BfE

Zusätzlich muss das BfE gemäß § 9 Abs. 1 StandAG *über das Internet und durch andere geeignete Medien umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichten*. Eine eigenständige Informationspflicht trifft in insoweit aber auch die BGE (siehe oben).

Die mindestens zur Unterrichtung der Öffentlichkeit bereitzustellenden Informationen, zu denen die Öffentlichkeit Stellung nehmen kann, konkretisiert § 9 Abs. 2 StandAG. Es sind dies

- die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen;
- der Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen und die Auswahl von übermäßig zu erkundenden Standorten nach § 13 Abs. 3 StandAG;
- Vorschläge für die standortbezogenen Erkundungsprogramme und

- Prüfkriterien nach § 15 Abs. 1 StandAG;
- der Bericht über die Ergebnisse der übertägigen Erkundung, deren Bewertung und der Vorschlag für die untertägig zu erkundenden Standorte nach § 16 Abs. 2 StandAG;
 - Vorschläge für die vertieften geologischen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien nach § 18 Abs. 2 Stand AG;
 - die Erkenntnisse und Bewertungen der untertägigen Erkundung nach § 18 Abs. 4 StandAG sowie
 - der Standortvorschlag nach § 19 Abs. 1 StandAG.

Eine Zuweisung, ob oder welche dieser Unterlagen das BfE und/oder die BGE bereitzustellen hat bzw. haben, trifft § 9 Abs. 2 StandAG nicht.

2.6 Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch das BfE

Ausschließlich dem BfE zugewiesen ist schließlich gemäß § 9 Abs. 4 StandAG die Aufgabe, *das Beteiligungsverfahren der Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen und im Hinblick auf vergleichbare Großvorhaben entsprechend fortzuentwickeln und die jeweils gewählten Beteiligungsformen in angemessenen zeitlichen Abständen zu überprüfen.*

2.7 Konkrete Zeitpunkte der Einrichtung der Bürgerbüros und der Durchführung von Bürgerdialogen durch das BfE

Konkrete Vorgaben zur Einrichtung regionaler Begleitgruppen und Ausgestaltung der Bürgerdialoge enthält § 9 StandAG nicht. Der Gesetzesbegründung lässt sich allerdings entnehmen, dass die Bürgerbüros an den in Betracht kommenden Standortregionen und Erkundungsstandorten eingerichtet werden sollen.¹

→ Die Bürgerbüros wären danach im Sinne einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung unmittelbar einzurichten, nachdem die in Betracht kommenden Standortregionen von der BGE ermittelt und die BGE dem BfE einen entsprechenden Vorschlag übermittelt hat (§ 13 StandAG, siehe auch [Ziffer 2.8.1](#)).

Die Bürgerbüros sollen nach der Gesetzesbegründung die transparente Information, fachliche Beratung und Aufklärung über den Stand des Vorhabens leisten und die am Prozess Beteiligten in die Lage versetzen, den Dialog mit der Behörde mit den notwendigen fachlichen Kenntnissen zu führen, und die Bürgerversammlungen organisatorisch unterstützen. Die Arbeit der Bürgerbüros und die Bürgerdialoge sollen geprägt sein von einer neutralen

¹ BT-Drs. 17/13471 zu § 9 Abs. 3.

Moderation, die zum einen die Ergebnisverwertung im weiteren Verfahren ermöglicht und zum anderen eine breite Einbeziehung verschiedenster Interessen sicherstellt.² Daraus ist zu schlussfolgern, dass die Bürgerbüros und Bürgerdialoge kontinuierlich ab Übermittlung des Vorschlags mit potenziellen Standortregionen durch die BGE an das BfE bis zu endgültigen Standortentscheidung durch den Bundestag bestehen sollen.

Nach der Gesetzesbegründung sollen die Bürgerdialoge – ebenso wie die Bürgerversammlungen – zudem „teilweise als förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung dienen“.³ Eine nähere Konkretisierung macht der Gesetzgeber nicht. Sofern der Gesetzgeber dabei die förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligungen im Rahmen der Strategischen Umweltprüfungen (siehe Ziffer 2.8.1 und 2.8.3) sowie der durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung (siehe Ziffer 2.8.4) im Blick hatte, bleibt unklar, was das unter anderem für die Zuständigkeitsverteilung bedeutet, wird doch die Strategische Umweltprüfung beispielsweise regelmäßig von den Landesplanungsbehörden durchgeführt.

2.8 Konkrete Zeitpunkte der Durchführung von Bürgerversammlungen und der Umweltverträglichkeitsprüfung durch das BfE

Das StandAG sieht die Durchführung von fünf Bürgerversammlungen sowie einer Umweltverträglichkeitsprüfung durch das BfE vor:

2.8.1 Ermittlung der Standortregionen und übertägig zu erkundender Standorte

Nach § 13 StandAG hat die BGE die in Betracht kommenden Standortregionen zu ermitteln und auf dieser Grundlage Standorte für übertägige Erkundungen auszuwählen. Den Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen mit den zugehörigen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen und eine auf dieser Grundlage getroffene Auswahl von Standorten für die übertägige Erkundung übermittelt sie sodann an das BfE (§ 13 Abs. 1 bis Abs. 3 StandAG). § 13 Abs. 4 StandAG verweist für die Öffentlichkeitsbeteiligung auf die §§ 9 und 10 StandAG. § 10 Abs. 1 StandAG sieht „für den Fall des § 13 Abs. 4 StandAG“ die Durchführung einer Bürgerversammlung vor.

→ Nach der Systematik der Vorschrift und dem Ziel einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung wäre die Bürgerversammlung danach vom BfE nach der Übermittlung des Vorschlags seitens der BGE mit den potenziellen Standortregionen und den für eine übertägige Erkundung ausgewählten Standorten durchzuführen.

² BT-Drs. 17/13471 zu § 9 Abs. 3.

³ BT-Drs. 17/13471 zu § 9 Abs. 3.

→ Das BfE übermittelt sodann den Vorschlag der BGE *mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung* im Folgenden an das BMUB (§ 14 Abs. 2 StandAG). Vor der Übermittlung an das BMUB muss es zudem den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern Gelegenheit geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern (§ 14 Abs. 3 StandAG).

Bevor der Bundestag schließlich zum Abschluss dieser Verfahrensstufe durch Gesetz über die ungünstigen Gebiete, die ausgeschlossen werden sollen, und die übertägig zu erkundenden Standorte entscheidet, ist vom Vorhabenträger in Abstimmung mit den insoweit zuständigen Landesbehörden zudem eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen (§ 11 Abs. 3 StandAG, §§ 14 a ff. UVPG). Für eine Strategische Umweltprüfung ist zwingend eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen gemäß § 14 i UVPG.

Für diese Öffentlichkeitsbeteiligung kommt dem BfE mithin nicht die Trägerschaft zu. Das Gesetz lässt offen, ob die Ergebnisse dieser SUP-Öffentlichkeitsbeteiligung auch vom BfE mit an das BMUB zu übermitteln sind, ob es eine Zusammenführung der Ergebnisse oder gegebenenfalls auch der Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligungen gibt, wie die Abstimmung zwischen den unterschiedlichen Verfahrensführern erfolgt usw.

2.8.2 Festlegung von standortbezogenen Erkundungsprogrammen und Prüfkriterien

Nachdem der Bundestag die übertägig zu erkundenden Standorte durch Gesetz beschlossen hat, hat die BGE Vorschläge für die standortbezogenen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien zu erstellen und diese dem BfE in einer von dieser festzusetzenden angemessenen Frist vorzulegen (§ 15 Abs. 1 StandAG).

Das BfE legt sodann die standortbezogenen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien fest. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nach den §§ 9 und 10 StandAG (§ 15 Abs. 2 StandAG). § 10 Abs. 1 StandAG sieht „für den Fall des § 15 Abs. 2 StandAG“ wiederum die Durchführung einer Bürgerversammlung vor.

→ Nach der Systematik der Vorschrift wäre die Bürgerversammlung danach vom BfE zu den auf der Grundlage des BGE-Vorschlags erarbeiteten standortbezogenen Erkundungsprogrammen und Prüfkriterien durchzuführen.

→ Alternativ könnte die Bürgerversammlung bereits nach Übermittlung des Vorschlags von der BGE an das BfE erfolgen. Zum überarbeiteten Vorschlag, den das BfE dann seinerseits an das BMUB übermittelt, würde dann keine Bürgerversammlung mehr stattfinden.

Der Wortlaut des Gesetzes ist im Hinblick auf den konkreten Zeitpunkt hier nicht so eindeutig wie in § 14 Abs. 2 oder § 17 Abs. 2 StandAG.

2.8.3 Übertägige Erkundung und Vorschlag für untertägige Erkundung

Die BGE hat die durch Bundesgesetz ausgewählten Standorte übertägig auf der Grundlage der standortbezogenen Erkundungsprogramme zu erkunden. Auf der Grundlage der Erkundungsergebnisse hat sie dem BfE eine sachgerechte Standortauswahl für die Wirtsgesteinsarten, auf die sich die weitere Erkundung beziehen soll, und zugehörige Erkundungsprogramme für die untertägige Erkundung vorzuschlagen (§ 16 Abs. 1 und Abs. 2 StandAG). Gemäß § 16 Abs. 3 StandAG erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung nach den §§ 9 und 10 StandAG. § 10 Abs. 1 StandAG sieht „für den Fall des § 16 Abs. 3 StandAG“ die Durchführung einer Bürgerversammlung vor:

- Nach der Systematik der Vorschrift ist die Bürgerversammlung danach vom BfE nach der Übermittlung des Vorschlags seitens der BGE durchzuführen.
- Das BfE übermittelt den Auswahlvorschlag für die untertägig zu erkundenden Standorte *mit den Ergebnissen der Öffentlichkeitsbeteiligung* im Folgenden an das BMUB (§ 17 Abs. 2 StandAG). Vor der Übermittlung an das BMUB muss es zudem den betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern Gelegenheit geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern (§ 17 Abs. 3 StandAG).

Der Bundestag soll die Auswahl der untertägig zu erkundenden Standorte bis Ende 2023 beschlossen haben (§ 17 Abs. 5 StandAG).

Vor der Entscheidung des Bundestages zum Abschluss dieser Verfahrensstufe ist allerdings zunächst wiederum von den insoweit zuständigen Landesbehörden eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen (§ 11 Abs. 3 StandAG, §§ 14 a ff. UVPG). Für die Strategische Umweltprüfung ist zwingend eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen gemäß § 14 i UVPG. Hier gilt das oben Gesagte im Hinblick auf die Unklarheiten für Abstimmungen der unterschiedlichen Öffentlichkeitsbeteiligungen nach StandAG durch das BfE und nach UVGP durch die Landesbehörden usw. entsprechend.

2.8.4 Vertiefte geologische Erkundung

Die BGE hat für die untertägige Erkundung der durch Gesetz festgelegten Standorte Vorschläge für ein vertieftes geologisches Erkundungsprogramm und standortbezogene Prüfkriterien zu erarbeiten und diese dem BfE in einer von dieser festzusetzenden angemessenen Frist zusammen mit den für die raumordnerische Beurteilung erforderlichen Unterlagen vorzulegen (§ 18 Abs. 1 StandAG). Aus der Gesamtschau von § 18 Abs. 1 StandAG mit § 19 Abs. 1 StandAG ergibt sich, dass das BfE im Folgenden auch die raumordnerische Beurteilung durchführen soll.

Das BfE hat sodann die Aufgabe, die vertieften geologischen Erkundungsprogramme und standortbezogene Prüfkriterien festzulegen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nach den §§ 9 und 10 StandAG (§ 18 Abs. 2 StandAG). § 10 Abs. 1 StandAG sieht „für den Fall des § 18 Abs. 2 StandAG“ wiederum die Durchführung einer Bürgerversammlung vor.

→ Die Bürgerversammlung wäre danach vom BfE zu den auf der Grundlage des BGE-Vorschlags erarbeiteten vertieften geologischen Erkundungsprogrammen und standortbezogenen Prüfkriterien durchzuführen.

→ Alternativ könnte die Bürgerversammlung bereits nach Übermittlung des Vorschlags von der BGE an das BfE erfolgen. Zum Vorschlag, den das BfE dann seinerseits an das BMUB übermittelt, würde dann keine Bürgerversammlung mehr stattfinden.

Der Wortlaut des Gesetzes ist im Hinblick auf den konkreten Zeitpunkt hier nicht so eindeutig wie in § 14 Abs. 2 oder § 17 Abs. 2 StandAG.

Nach Durchführung der untertägigen Erkundungen hat die BGE auch die Unterlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich des Standortes des Endlagers nach § 6 UVPG zu erstellen (§ 18 Abs. 3 StandAG).

→ Das BfE führt auf Grundlage dieser von BGE vorgelegten Unterlagen die Umweltverträglichkeitsprüfung hinsichtlich des Standortes entsprechend den §§ 7 bis 9b UVPG durch (§ 18 Abs. 4 StandAG). § 9 UVPG sieht zwingend für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung eine entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

2.8.5 Abschließender Standortvergleich und Standortvorschlag

Der anschließende Standortvorschlag des BfE muss eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen entsprechend den §§ 11 und 12 UVPG und eine Begründung der Raumverträglichkeit umfassen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt nach den §§ 9 und 10 StandAG (§ 19 Abs. 1 StandAG). § 10 Abs. 1 StandAG sieht „für den Fall des § 19 Abs. 2 StandAG“⁴ die Durchführung einer Bürgerversammlung vor.

→ Das BfE führt also zu seinem abschließenden Standortvorschlag, zum Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung sowie zur Begründung der Raumverträglichkeit eine letzte Bürgerversammlung durch.

Nach der finalen Standortentscheidung durch den Bundestag führt das BfE sodann das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren mit förmlicher Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9b AtG durch.

⁴

Richtigerweise wird es hier wohl „für den Fall des § 19 Abs. 1 StandAG“ heißen müssen.

3 Empfehlungen der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ für die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das BfE

Die „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ sollte in ihrem Abschlussbericht die für das Auswahlverfahren relevanten Grundsatzfragen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle untersuchen und bewerten sowie Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen und eine entsprechende Handlungsempfehlung für den Bundestag und den Bundesrat erarbeiten (§ 3 Abs. 2 StandAG). Für den Fall, dass die Kommission Regelungen des StandAG für nicht angemessen hält, sollte sie dies in ihrem Bericht darlegen und einen Alternativvorschlag unterbreiten (§ 3 Abs. 3 StandAG). Konkret sollte die Kommission auch Vorschläge erarbeiten für Anforderungen an die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz (§ 4 Abs. 2 Nr. 5 StandAG).

Im Hinblick auf etwaige erforderliche Konkretisierungen, Ergänzungen und Änderungen des StandAG sind die Empfehlungen der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ in ihrem Abschlussbericht „Verantwortung für die Zukunft“ vom Juli 2016 folglich an den soeben dargestellten gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen des StandAG zu spiegeln.

3.1 Allgemeine Aufgabenzuweisung zur Öffentlichkeitsbeteiligung an das BfE

Das BfE soll nach den Empfehlungen der Kommission Träger des gesamten Standortauswahlverfahrens, mithin auch Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Das entspricht im Wesentlichen den Vorgaben des jetzigen StandAG. Die Kommission versteht dabei die Trägerschaft durch das BfE wie folgt:

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

Das BfE in der Rolle als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleistet, dass die zentralen Ergebnisse aus der Beteiligung unmittelbar bei den fachlich

befassten Stellen – der Bundesgesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE) und dem BfE in seiner Rolle als Regulierungsbehörde – gehört werden, und Anregungen möglichst früh im Arbeitsprozess geprüft werden können.

Das BfE hat die Aufgabe, die Beteiligungsergebnisse zu dokumentieren, für andere Entscheidungsträger aufzubereiten und im Bericht mit den Vorschlägen für in Betracht kommende Standortregionen zu berücksichtigen. Als Regulierungsbehörde steht das BfE in der fortwährenden Pflicht, dem Nationalen Begleitgremium Rede und Antwort zu stehen, Unterlagen zur Verfügung zu stellen und zu erläutern sowie die Erkenntnisse aus den Diskussionen im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen. In der Verlässlichkeit, Offenheit und Kompetenz, in der dieser Dialog geführt wird, prägt das BfE seine Glaubwürdigkeit als neutraler Partner.⁵

Das BfE muss für seine Rolle als Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde bei der Standortauswahl sowie als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung funktionsfähig aufgebaut werden.⁶

Der BGE soll demgegenüber keine Rolle als Trägerin der Öffentlichkeitsbeteiligung zugewiesen werden. Mit dieser Empfehlung im Kommissionsbericht würde die bislang in Bezug auf die BGE nicht eindeutige Regelung des § 9 Abs. 1 S. 1 StandAG eine Klarstellung erfahren.

Der BGE soll in jedem Fall aber als „Bringschuld“ eine intensive Informationsarbeit obliegen. Die Vorschläge und Analysen der BGE sind wesentliche Grundlagen für die Veröffentlichungen des BfE. Die BGE soll dem Nationalen Begleitgremium (dazu Ziffer 3.7) und den regionalen Gremien für Nachfragen zur Verfügung stehen und den Auftrag haben, erkannte Defizite möglichst direkt auszuräumen. Im Rahmen einer so genannten Nachprüfung (dazu Ziffer 3.2) soll sie verpflichtet sein, die Nachprüfaufträge der Regionalkonferenzen fristgerecht zu bearbeiten.⁷

Im Weiteren empfiehlt der Kommissionsbericht eine – unterschiedlich detaillierte – Institutionalisierung zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Er setzt diese Empfehlungen allerdings nicht in konkreten Bezug zu den gegenwärtigen Regelungen und Begrifflichkeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG.

Man kann davon ausgehen, dass die Endlager-Kommission die von ihr vorgeschlagenen „Regionalkonferenzen“ (Ziffer 3.2) in Anlehnung an die „Bürgerdialoge und Bürgerbüros“ des StandAG und die „Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine“ (Ziffer 3.5) in Anlehnung an die „Bürgerversammlungen“ des StandAG verstehen wollte, während die

⁵ Kommissionsbericht, S. 384, 386.

⁶ Kommissionsbericht, S. 254.

⁷ Kommissionsbericht, S. 387.

Fachkonferenzen „Teilgebiete“ (Ziffer 3.3) und „Rat der Regionen“ (Ziffer 3.4) Formate darstellen dürften, die über die gegenwärtigen Regelungen des StandAG hinausgehen. Auch mit den empfohlenen Nachprüfrechten der Regionalkonferenzen (wiederum Ziffer 3.2) gehen die Kommissionsempfehlungen über das jetzige StandAG hinaus, ebenso mit den Empfehlungen zu Gestaltungsrechten unterschiedlicher Akteure in Bezug auf die Informationsplattform (Ziffer 3.6).

3.2 Regionalkonferenzen

Die Regionalkonferenzen sollen nach den Empfehlungen der Endlager-Kommission die zentralen Institutionen zur Beteiligung der Betroffenen sein. In jeder Region, die von der BGE als übertägig zu erkundende Standortregion vorgeschlagen wird, soll eine Regionalkonferenz die Verfahrensschritte langfristig und intensiv begleiten. In Anlehnung an die gegenwärtige gesetzliche Regelung des StandAG zu den „Bürgerbüros“ wären die Regionalkonferenzen also unmittelbar einzurichten, nachdem die in Betracht kommenden Standortregionen von der BGE ermittelt und die BGE dem BfE einen entsprechenden Vorschlag übermittelt hat (§ 13 StandAG).⁸ Über das Format der Regionalkonferenzen wird die Öffentlichkeit der Regionen mit (potenziellen) Erkundungen „regelmäßig“ einbezogen.⁹

→ Das BfE soll die Regionalkonferenzen einrichten und für die gesamte Laufzeit organisatorische und finanzielle Ressourcen bereitstellen.¹⁰

Die Regionalkonferenzen sollen vom BfE in die Lage versetzt werden, „ihre Arbeit eigenständig und in hoher Unabhängigkeit vom BfE auszugestalten“.¹¹ An anderer Stelle heißt es dann allerdings, dass die Regionalkonferenzen mit dem BfE „bei der Konzeption und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung „partnerschaftlich zusammenarbeiten“ können. Dabei sollen die Regionalkonferenzen „eine eher strategische Rolle, das BfE eine operative Rolle einnehmen“.¹²

Für die Bemessung der Finanzierung der Regionalkonferenzen sollen durch das BfE wiederum folgende Eckpunkte beachtet werden:

- eigene Geschäftsstelle zur Organisation der Regionalkonferenz,
- eigenständige fachliche Begleitung (zum Beispiel in Form externer Gutachter),
- externe Moderation,
- Verdienstausschlussregelungen für die Mitglieder des Vertretungskreises,
- Durchführung von regionaler Medienarbeit und Öffentlichkeitsbeteiligung

⁸ Kommissionsbericht, S. 407f.

⁹ Kommissionsbericht, S. 38f.

¹⁰ Kommissionsbericht, S. 43, 395f.

¹¹ Kommissionsbericht, S. 43, 395f.

¹² Kommissionsbericht, S. 400.

- sowie Mitwirkung an der Informationsplattform.¹³

Die Geschäftsstelle einer Regionalkonferenz soll Servicefunktionen sowohl nach innen wie auch nach außen übernehmen.

Neben der Einrichtung und Ausstattung (und operativen Rolle?) sollen dem BfE im Hinblick auf die Regionalkonferenzen die folgenden Aufgaben zukommen:

→ Eine Regionalkonferenz besteht aus ihrer Vollversammlung und ihrem Vertretungskreis. Für das Segment „Vertreter der Kommunen“ in dem Vertretungskreis soll das BfE bei den beteiligten Kreistagen und Räten der kreisfreien Städte eine Liste von Vertreterinnen und Vertretern erfragen. Für die Segmente „gesellschaftliche Gruppen“ und „Einzelbürgerinnen“ soll das BfE mit den Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen ein Verfahren zur Nominierung von möglichen Personen festlegen.¹⁴

→ Die Hauptaufgaben einer Regionalkonferenz sollen darin bestehen, den gesamten Auswahlprozess intensiv zu begleiten und die wesentlichen Vorschläge und Entscheidungen auf Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen. Falls hierbei erkannte Defizite im Dialog mit dem BfE und der BGE nicht auszuräumen sind, soll es Aufgabe und Recht der Regionalkonferenzen sein, jeweils einmal vor den Bundestagsentscheidungen so genannte Nachprüfungsaufträge zu formulieren. Das BfE soll den Nachprüfungsauftrag „bearbeiten“ und die BGE bei Bedarf hinzuziehen. Die Nachprüfung soll dadurch abgeschlossen werden, dass das BfE zusammen mit den Nachprüfungantworten einen überarbeiteten Vorschlag vorlegt. Das Ergebnis der Nachprüfungen soll zusammen mit den Stellungnahmen der auslösenden Gremien dem Gesetzgeber vorgelegt werden.¹⁵ Unklar ist weiterhin, ob die oben unter 3.1 beschriebene Aufgabe des BfE „alle Beteiligungsergebnisse zu dokumentieren und für die Entscheidungsträger aufzubereiten“ auch in Bezug auf die Regionalkonferenzen gelten oder ob dies ausschließlich durch die Geschäftsstellen der Regionalkonferenzen erfolgen soll.

In diesem Zusammenhang stellt sich zudem die Frage, ob die Geschäftsstellen der Regionalkonferenzen mit Mitarbeitenden des BfE besetzt werden sollen und, wenn nicht, wer über die personelle Besetzung und angemessene sachliche Ausstattung der Geschäftsstellen entscheidet usw.

Der Kommissionbericht verhält sich schließlich nicht zu der Absicht des Gesetzgebers, dass das Format des Bürgerdialogs „teilweise als förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung dienen“ sollte. Für das BfE kommt aber dieser Frage

¹³ Kommissionsbericht, S. 400.

¹⁴ Kommissionsbericht, S. 44.

¹⁵ Kommissionsbericht, S. 400.

Bedeutung insbesondere auch im Hinblick auf die von ihm durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu.

Die Frage des Verhältnisses der Regionalkonferenzen zum BfE und umgekehrt scheint im Kommissionbericht insgesamt nicht eindeutig und nicht konfliktvermeidend gelöst. Die einerseits betonte „hohe Unabhängigkeit“ vom BfE wird an anderer Stelle wieder durchbrochen, weil ein laufendes faktisches Abhängigkeitsverhältnis hinsichtlich des Haushalts der Geschäftsstelle vom BfE besteht. Darüber hinaus dürfte eine klare Trennung zwischen operativem Geschäft und inhaltlicher Arbeit bei der vorgeschlagenen Konstellation in Anbetracht vielfältiger Wechselwirkungen tatsächlich kaum in produktiver und konfliktfreier Weise praktikabel sein.

In der folgenden Übersicht werden exemplarisch unterschiedliche, sich teils widersprechende Anforderungen an das BfE, die im Weiteren Beteiligungsverfahren zu Spannungen oder gar entsprechenden Konflikten führen können, aufgelistet:

Tabelle 1: Exemplarische Darstellung von Konfliktpotenzialen im Verhältnis BfE / Regionalkonferenzen

Aufgabe	Anforderung an das BfE	Konfliktpotenzial im Verhältnis zu Regionalkonferenzen
Operative Einrichtung und Ausstattung der Regionalkonferenzen (Ermöglichung der Einrichtung von Geschäftsstellen usw.)	Einrichtung soll „eigenständige Tätigkeit der Geschäftsstellen ermöglichen, zugleich geprägt von hoher Unabhängigkeit vom BfE“	Tatsächlich besteht eine Abhängigkeit der Regionalkonferenzen vom Haushalt des BfE, dies könnte u.a. zu Streitigkeiten um Ausstattungsnotwendigkeiten mit dem BfE führen: z.B. über die Frage, ob Gelder und Ressourcen umfangreich bzw. rechtzeitig zur Verfügung gestellt werden. Gleichzeitig hätte das BfE bei 1:1-Umsetzung der Empfehlungen des Kommissionsberichts aber keinen Einfluss auf Stellenbesetzungen und Ausgaben der Mittel. Wer also übt die finanzverfassungsrechtlich notwendige Kontrolle über die Verwendung der den Regionalkonferenzen zur Verfügung gestellten Mittel aus? Scheitert eine Regionalkonferenz oder arbeitet sie nicht im Sinne einer konstruktiven Lösung, wer entscheidet über die weitere Mittelvergabe, über die weitere Durchführung usw.?
Durchführung von Regionalkonferenzen	BfE begleitet Regionalkonferenzen, sorgt für reibungslosen Informationsfluss zu allen Akteuren und Institutionen	BfE hat aus der Natur der Sache Informationsvorsprung, dadurch kann es sich dem Vorwurf ausgesetzt sehen, Regionalkonferenzen steuernd zu beeinflussen; zumal „operatives Geschäft“ und „inhaltliche Arbeit“ nicht klar abgrenzbar sind, es bestehen notwendig Wechselwirkungen, was ist bei unterschiedlichen Vorstellungen über die Vorgehensweise usw.? Regionalkonferenzen können mit Forderungen in operativer Hinsicht das BfE ggfls. stark beanspruchen.
Bearbeitung von Nachprüfaufträgen seitens der Regionalkonferenzen	BfE nimmt Prüfaufträge entgegen und soll die Prüfaufträge in Abstimmung mit der BGE beantworten	Wie passen die „Dienstleistungsfunktionen“ des BfE für die Regionalkonferenzen zusammen mit der gleichzeitig verlangten „partnerschaftlichen Kooperation“? Was bedeutet es für die „partnerschaftliche“ Zusammenarbeit, wenn die Antworten des BfE zu den Prüfaufträgen u.U. „nicht im Sinne“ der Regionalkonferenzen ausfallen?

3.3 Fachkonferenz Teilgebiete

Die BGE soll den Empfehlungen der Kommission zufolge einen Zwischenbericht zu den identifizierten Teilgebieten vorlegen. Dieser Zwischenbericht soll im Rahmen einer Fachkonferenz Teilgebiete diskutiert werden, „während die BGE ihre Arbeit fortsetzt“.¹⁶ Die Empfehlungen der Kommission gehen hier also über die gegenwärtigen Regelungen des StandAG hinaus.

Die Fachkonferenz Teilgebiete soll die Möglichkeit eröffnen, den Zeitraum der bloßen Information zu verkürzen und eine fachkundige Befassung rechtzeitig einzuleiten, bevor vorrangig regionale Interessen bedeutsam werden.¹⁷

→ Das BfE soll als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung die Finanzierung der Fachkonferenz Teilgebiete gewährleisten. Es soll dabei berücksichtigen, dass die Veranstaltungen der Fachkonferenz öffentlich sind und über Livestreams und Videodokumentationen öffentlich zugänglich gemacht werden.¹⁸

→ Die Fachkonferenz Teilgebiete soll dabei innerhalb von sechs Monaten dreimal durchgeführt werden.¹⁹

→ Das BfE soll zu der Fachkonferenz Teilgebiete „offen“ einladen.²⁰

Es sollen die Vertreterinnen und Vertreter der Kommunen, der gesellschaftlichen Organisationen und der Bürgerschaft aus den Teilgebieten besonders angesprochen werden. Die Teilnahme von Fachleuten auch außerhalb der betroffenen Teilgebiete ist nach dem Kommissionsbericht ebenfalls wünschenswert, um eine fachlich vertiefte Diskussion zu ermöglichen. Zudem wäre es nach Auffassung der Kommission von Vorteil, wenn Personen vertreten sind, die während der Vorphase in den Veranstaltungen und Beteiligungsformaten mitgewirkt haben.

Wo die Fachkonferenz Teilgebiete stattfinden soll, lässt der Kommissionsbericht offen. Aus der Empfehlung, dass „mit der Zusage eine Selbstverpflichtung zur Teilnahme an allen drei Terminen verbunden sein sollte, damit die Beratungsergebnisse mit einem abschließenden Votum verabschiedet werden können“, lässt sich allerdings ableiten, dass die Fachkonferenz nicht jeweils in einem anderen Teilgebiet mit anderer Beteiligung erfolgen soll.²¹

Die Kommission empfiehlt die Einführung der Fachkonferenz Teilgebiete als Fortführung eines während der Arbeit der Kommission selbst „entwickelten

¹⁶ Kommissionsbericht, S. 38 f.

¹⁷ Kommissionsbericht, S. 38f.

¹⁸ Kommissionsbericht, S. 395.

¹⁹ Kommissionsbericht, S. 395.

²⁰ Kommissionsbericht S. 256f., 395.

²¹ Kommissionsbericht, S. 395.

und erfolgreich realisierten Formats“.²² Da ausweislich der wissenschaftlichen Bewertung der von der Kommission selbst durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung aber ausdrücklich „fraglich“ ist, ob man tatsächlich von einem stattgefundenen „Bürger“-Beteiligungsprozess sprechen kann, weil durch die Kommission in erster Linie Fachpublikum sowie Vertreterinnen und Vertreter von (regionalen) Behörden und Verwaltungen durch die Veranstaltungen angesprochen wurden,²³ dürfte die Kommission auch die Fachkonferenz Teilgebiete tatsächlich in erster Linie als Diskussion unter Fachleuten verstanden haben.

Dafür spricht im Übrigen auch, dass erst mit der Übermittlung des auf den Zwischenbericht folgenden „Berichts“ der BGE für in Betracht kommende Teilgebiete, den zugehörigen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen und dem Vorschlag für eine auf dieser Grundlage getroffene Auswahl von Standortregionen für die übertägige Erkundung „die öffentliche Diskussion mit den vorgesehenen Mitteln der Öffentlichkeitsbeteiligung beginnen“ soll.²⁴

Verhält es sich aber so, ist fraglich, welcher Mehrwert *für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung* durch die – drei Mal in einem halben Jahr stattfindende Fachkonferenz Teilgebiete – erreicht werden soll und kann und wie ein solcher Mehrwert im Verhältnis zum Aufwand stünde. Der Kommissionsbericht verhält sich dazu nicht. Er setzt sich – vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrungen mit der Beteiligung der Öffentlichkeit – auch nicht mit der Frage auseinander, wie über ein Fachpublikum hinaus auf dieser frühen Stufe des Verfahrens die „Bürgerschaft“ zur Beteiligung motiviert und wie gleichzeitig vermieden werden kann, dass durch Beteiligungsformate für Fachpublikum der Eindruck eines „closed shop“ entsteht.

3.4 Fachkonferenz „Rat der Regionen“

Die Kommission misst der überregionalen Partizipation im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eine „Scharnierfunktion“ zwischen Gemeinwohlorientierung und Beteiligung der Betroffenen zu. Die überregionale Partizipation soll einen offenen Dialog von BfE und BGE mit den unmittelbar tatsächlich oder potenziell regional betroffenen Akteuren ermöglichen.²⁵ Eine konkrete Institution wird dafür im Kommissionsbericht zunächst nicht benannt. Aus einer Gesamtschau ergibt sich aber, dass in dieser Rolle die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ gesehen wird. Wir gehen im Folgenden von einem solchen Verständnis aus.

Die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ soll nach der Bildung der Regional-Konferenzen eingerichtet werden. An ihr sollen auch Vertreterinnen und

²² Kommissionsbericht, S. 45, 394.

²³ Kommissionsbericht, S. 422f.

²⁴ Kommissionsbericht, S. 38f.

²⁵ Kommissionsbericht, S. 45.

Vertreter der Standorte von Zwischenlagern beteiligt werden und dadurch „nochmals die Gemeinwohlorientierung erhöhen“. Dabei soll insbesondere darauf abgezielt werden, widerstreitende und gegenläufige Interessen der Regionen ausgleichen zu helfen. Die Arbeit in der Fachkonferenz „Rat der Regionen“ und in den Regionalkonferenzen soll dabei inhaltlich und zeitlich parallel verlaufen.²⁶

In der Fachkonferenz „Rat der Regionen“ sollen die Ergebnisse der BGE und des BfE nachvollzogen und die Prozesse der Regionalkonferenzen miteinander verglichen werden. Fragen, bei denen sich die Herausforderungen und Sichtweisen der Regionalkonferenzen ähneln, sollen in der Fachkonferenz „Rat der Regionen“ standortübergreifend und auf Augenhöhe mit BfE und BGE diskutiert werden.²⁷

→ In der Fachkonferenz „Rat der Regionen“ sollen „umfassende Erläuterungen“ durch Mitarbeitende der BGE und des BfE zu den Vorschlägen der übertägig zu erkundenden Standorte/Standortregionen, zu untertägig zu erkundenden Standorten und zur Entscheidung über den Endlagerstandort erfolgen.²⁸

Wer die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ einrichten, finanzieren und organisieren soll, wird im Kommissionsbericht nicht konkret benannt. Im Zuge eines Rückgriffs auf die allgemeine Aufgabenzuweisung an das BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung würde diese Aufgabe ebenfalls dem BfE zufallen. Das bestätigt letztlich der Kommissionsbericht an anderer Stelle, wonach

→ das BfE zur Fachkonferenz „Rat der Regionen“ einladen soll, sobald die Regionalkonferenzen ihre Arbeit aufgenommen haben.²⁹

Für das Verhältnis Fachkonferenz „Rat der Regionen“ und BfE ergeben sich ähnliche Fragestellungen, wie sie bereits oben für das Verhältnis Regionalkonferenzen und BfE aufgeworfen worden sind (Ziffer 3.2).

Hinzu kommt die Frage nach der Auswahl (wie und durch wen? wieviele?) der Mitglieder aus den Zwischenlagerstandorten in der Fachkonferenz „Rat der Regionen“.

3.5 Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine

Am Ende jeder Phase, nach der Diskussion des jeweiligen Vorschlags in den regionalen Gremien und einer eventuellen Nachprüfung und Überarbeitung soll der Vorschlag der allgemeinen Öffentlichkeit und den Trägern

²⁶ Kommissionsbericht, S. 46.

²⁷ Kommissionsbericht, S. 45, 402.

²⁸ Kommissionsbericht, S. 403.

²⁹ Kommissionsbericht, S. 407f.

öffentlicher Belange zur Erörterung vorgelegt werden. Mit diesem Schritt soll die Öffentlichkeitsbeteiligung mit rechtlich stark definierten Verfahrenselementen abgesichert werden.

Der Öffentlichkeit ist gemäß § 9 Abs. 3 StandAG Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

→ Die Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine sollen vom BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert, durchgeführt und finanziert werden.³⁰ Im Einzelnen:

→ Das BfE soll die bereitzustellenden Informationen angemessen aufbereiten und auf der Informationsplattform (dazu sogleich Ziffer 3.6) und in anderen geeigneten Medien so darstellen, dass unterschiedliche Zielgruppen sie nachvollziehen können.

→ Das BfE soll die Stellungnahmen an die BGE als Vorhabenträgerin übermitteln. Die BGE erstellt einen Auswertungsreport, in dem alle Schlussfolgerungen zusammenfasst werden.

→ Auf Basis dieser Auswertung soll das BfE seine Schlussfolgerungen, die es in den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen plant, veröffentlichen.

→ Die Auswertung und die Schlussfolgerungen sollen Grundlage für den anschließenden Erörterungstermin sein, zu dem das BfE einlädt. Solange mehrere Regionen betroffen sind, soll dabei in jeder Region am Ende einer Phase eine Veranstaltung im Rahmen des Erörterungstermins durchgeführt werden. Die Möglichkeit zur Stellungnahme und die Teilnahme am Erörterungstermin sollen allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern offenstehen. Die Veranstaltungen sollen im räumlichen Bereich des Vorhabens durchgeführt werden. Die Bekanntmachung muss rechtzeitig und über geeignete Kanäle erfolgen. Zusätzlich sollten, so die Kommission, Vertreterinnen und Vertreter der BGE, der regionalen Gremien, der betroffenen Gebietskörperschaften und Träger öffentlicher Belange anwesend sein.

→ Gegenstand des Erörterungstermins sollen jeweils der Vorschlag der BGE sowie gegebenenfalls vorliegende (Zwischen-)Berichte der Regionalkonferenzen und des Rats der Regionen, die Ergebnisse der Nachprüfung, und die Auswertung von Stellungnahmen aus dem Stellungnahmeverfahren und der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sein.

→ Die Ergebnisse sollen in den Bericht des BfE über die Beteiligung der Öffentlichkeit sowie in die Berichte der Regionalkonferenzen und des Nationalen Begleitgremiums einfließen.³¹

Mit diesen Empfehlungen für die Durchführung von Stellungnahmeverfahren und Erörterungsterminen nimmt der Kommissionsbericht im Hinblick

³⁰ Kommissionsbericht, S. 404.

³¹ Kommissionsbericht, S. 46, 403f.

auf die Zeitpunkte für die Durchführungen der im StandAG vorgesehenen „Bürgerversammlungen“ Konkretisierungen vor und löst damit die dort teils (siehe oben Ziffer 2.8) bestehenden Unklarheiten auf. Nach den Empfehlungen des Kommissionsberichts soll der Erörterungstermin jeweils „am Ende jeder Phase“, also nicht unmittelbar nach Übermittlung der verschiedenen Vorschläge seitens der BGE an das BfE erfolgen. Für die Phase 3, in der um die Ergebnisse aus den untertägigen Erkundungen und den Schlussfolgerungen hieraus geht, heißt es allerdings im Kommissionsbericht, dass „während der Prüfung des Berichts der BGE, des abschließenden Standortvergleichs und der Erarbeitung des Standortvorschlages“ das BfE die Öffentlichkeit „parallel beteiligt“.³² Wir gehen davon aus, dass sich die parallele Öffentlichkeitsbeteiligung auf die ohnehin kontinuierliche Beteiligung über die Formate der Regionalkonferenzen und Informationen über das Internet usw., nicht aber auch das Format des Stellungnahmeverfahrens und des Erörterungstermins bezieht.

Wozu der Kommissionsbericht sich nicht verhält, sind zum einen die Zeitbedarfe für die Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine und deren Rückspiegelung an den zeitlichen Vorgaben für das Standortsuch- und -auswahlverfahren.

Zum anderen fehlt eine Auseinandersetzung mit den Schnittstellen, Wechselwirkungen usw. der Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine mit den Nachprüfungsverfahren aus den Regionalkonferenzen heraus. Zu Phase 1 des Verfahrens heißt es insoweit zwar beispielsweise im Kommissionsbericht: „Zeitlich parallel mit dem Einholen der Stellungnahmen finalisieren alle Regionalkonferenzen, die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ und das Nationale Begleitgremium ihre Berichte und nehmen dabei sowohl auf die Ergebnisse der Nachprüfungen, als auch auf die Ergebnisse des Stellungnahmeverfahrens und der Erörterungstermine Bezug. Die Berichte sollen einerseits bewerten, ob die Nachprüfaufträge methodisch angemessen und nachvollziehbar bearbeitet wurden und andererseits beschreiben, an welchen Punkten Differenzen bestehen und wie diese Konflikte in den kommenden Verfahrensschritten bearbeitet werden sollten. Die Berichte sollten mit kurzer Frist nach Abschluss des Erörterungstermins fertiggestellt werden.“³³

Es scheint indes in sich nicht stringent, wenn einerseits „parallel mit dem Einholen der Stellungnahmen“ eine Finalisierung erfolgen, gleichzeitig aber auf die Ergebnisse des Stellungnahmeverfahrens Bezug genommen werden soll. Nicht gelöst wird auch die Schnittstellenproblematik der Regionalkonferenzen mit den zwingenden Öffentlichkeitsbeteiligungen im Rahmen der von den Länderbehörden durchzuführenden Strategischen Umweltprüfungen und der vom BfE durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung.

³² Kommissionsbericht, S. 38f.

³³ Kommissionsbericht, S. 411.

Schließlich verhält sich der Kommissionsbericht nicht dazu, wie – gerade auch vor dem Hintergrund der eigenen Erfahrungen mit der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit – über ein Fachpublikum hinaus auf den ersten frühen Stufen des Verfahrens die „Bürgerschaft“ zur Teilnahme an den Stellungnahmeverfahren und Erörterungsterminen motiviert werden kann.

3.6 Informationsplattform und Informationsbüros

Die Kommission sieht ein wesentliches Element zur Bereitstellung und Verbreitung von Informationen in einer unabhängigen Informationsplattform.

→ Das BfE soll als wesentliche Grundlage des Beteiligungsverfahrens im Internet eine Informationsplattform betreiben.³⁴

→ Ergänzend dazu kann das BfE gemeinsam mit den jeweiligen Regional-konferenzen Informationsbüros vor Ort einrichten.³⁵

Die Kommission betont besonders die Unabhängigkeit der Informationsplattform, die zwar vom BfE betrieben werden soll, gleichzeitig aber weiteren Akteuren, wie regionalen Gremien und dem Nationalen Begleitgremium, redaktionellen Einfluss ermöglichen soll. Diese Akteure sollen aktiv beim Generieren, Verarbeiten und Prüfen der Informationen mitwirken.³⁶

Insbesondere für die Regionalkonferenzen soll die Informationsplattform eine wesentliche Funktion haben. Sie soll innerhalb die Kommunikation der Beteiligten absichern. Dazu müsse die Online-Plattform über geeignete Methoden verfügen, damit die Regionalkonferenzen Anregungen aus der Öffentlichkeit erheben und aggregieren können.³⁷

Die Angebote sollen so konzipiert werden, dass auch konfliktbehaftete Sachverhalte aus unterschiedlichen Perspektiven und von verschiedenen Autorinnen und Autoren beleuchtet werden. Wissenschaftliche Mindeststandards sollen gewährleistet werden. In der Gesamtschau aller Informationen soll eine ausgewogene und umfassende Informationsbasis entstehen. Das Angebot soll so aufbereitet und erschlossen werden, dass sowohl Laien, als auch engagierte Bürgerinnen und Bürger mit Fachwissen, recherchierende Journalistinnen und Journalisten, oder Fachleute aus Wissenschaft und Wirtschaft ein entsprechendes Informations- und Vermittlungsniveau vorfinden. Die regionalen Gremien sollen bei der Entwicklung der Plattform und der laufenden Pflege eine aktive Rolle einnehmen. Die Plattform und die optionalen Informationsbüros vor Ort sollen für sie Werkzeuge sein, um ihre Beratungsergebnisse in der regionalen

³⁴ Kommissionsbericht, S. 387.

³⁵ Kommissionsbericht, S. 387.

³⁶ Kommissionsbericht, S. 41.

³⁷ Kommissionsbericht, S. 387.

Öffentlichkeit bekannt zu machen und Rückmeldungen aus der Öffentlichkeit zu erhalten. Ebenso soll das Nationale Begleitgremium Inhalte beitragen können.³⁸

Diese empfohlene Ausgestaltung der Informationsplattform geht über die gesetzliche Regelung des StandAG hinaus. Im Hinblick auf die Praktikabilität einer solchen in der Sache „gemeinsamen“ Informationsplattform unterschiedlicher privater und öffentlicher Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben, Zielstellungen, Verantwortlichkeiten und Interessen gibt es begründete Bedenken. Konflikte mit entsprechenden Zeitbedarfen und entsprechendem Frustrationspotenzial erscheinen in einer solchen Konstellation vorprogrammiert. Der Kommissionsbericht setzt sich hiermit nicht auseinander.

Der Kommissionsbericht verhält sich auch nicht zu datenschutz- und presserechtlichen Fragestellungen und Verantwortlichkeiten im Hinblick auf die Gewährleistung eines „redaktionellen Einflusses“ unterschiedlicher Akteure auf eine vom BfE zu betreibende Online-Informationsplattform. Insoweit bestehen praktische, aber auch rechtlicher Klarstellungsbedarf, der sich aus den Anforderungen des Telemediengesetzes (TMG) ergibt (z.B. für das Posten von Informationen oder Kommentaren).

3.7 Nationales Begleitgremium (NBG)

Gemäß den Empfehlungen der Kommission wurde nach der Übergabe des Endberichts der Kommission also „unmittelbar nach Abschluss der Arbeit der Kommission“ begonnen, „ein pluralistisch zusammengesetztes nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung“ einzusetzen (siehe auch den bereits novellierten § 8 StandAG). Dies soll zunächst aus sechs vom Bundestag und Bundesrat zu bestimmenden Persönlichkeiten mit „gesellschaftlich hohem Ansehen“ sowie zwei Bürgerinnen sowie einem Jugendlichen, die per Zufallsprinzip ermittelt werden, bestehen.³⁹

Im Hinblick auf das BfE sind insoweit insbesondere die folgenden Punkte von Bedeutung:

- Die Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums sollen Einsicht in alle Akten und Unterlagen des BfE (und der BGE) erhalten können.⁴⁰
- Das Nationale Begleitgremium soll die Teilnahme und Mitwirkung von

³⁸ Kommissionsbericht, S. 41, 387.

³⁹ Inzwischen sind die sechs Personen des NBG vom Deutschen Bundestag berufen worden. Klaus Töpfer wird den Vorsitz übernehmen; weitere Personen sind Klaus Brunsmeier, Armin Grunwald, Monika Müller, Kai Niebert und Miranda Schreurs. Sowohl Grunwald als auch Brunsmeier waren Mitglieder der Endlager-Kommission. Neben diesen berufenen sechs Persönlichkeiten wurden die Zufallsbürgerinnen Bettina Gaebel aus Ebenhausen, Hendrik Lambrecht aus Karlsruhe und Jorina Suckow aus Hamburg nominiert. Damit ist der NBG seit Ende November personell bestätigt. Vgl. <http://kottling-uhl.de/site/endlagersuche-fruehzeitiger-start-des-nationalen-begleitgremiums-ist-wichtiger-schritt-fuer-vertrauensaufbau/> [24.11.2016]

⁴⁰ Kommissionsbericht, S. 42, 391f.

Mitarbeitenden des BfE (und der BGE) an seinen Sitzungen einfordern können,⁴¹

→ es soll über ein Selbstbefassungs- und Beschwerderecht verfügen und somit jederzeit Fragen an BfE (und BGE) stellen und eine Beantwortung einfordern können.⁴²

Das Nationale Begleitgremium soll zudem grundsätzlich nicht an Formen und Fristen gebunden sein.⁴³ Damit erhält das Begleitgremium weitreichende Kontrollrechte im Hinblick auf das operative Geschäft des BfE. Es ist empfehlenswert, die Geeignetheit einer solchen Konstellation zu prüfen und – die Zulässigkeit unterstellt – einen „code of conduct“ o.ä. zwischen BfE und Nationalem Begleitgremium zu vereinbaren, um von Beginn an Reibungsverluste zu vermeiden. In jedem Fall sollten Kontrollrechte des Nationalen Begleitgremiums eine entsprechende Spiegelung in der Ausstattung der BfE finden.

Hinsichtlich der Einrichtung der Geschäftsstelle des Begleitgremiums sowie der Ausstattung dieses Gremiums hat das BfE keine Funktionen, da das Umweltbundesamt, eine Schwesterbehörde des BfE, mit der operativen Umsetzung der Geschäftsstelle des Nationalen Begleitgremiums befasst ist.

Weder der Kommissionsbericht noch der bereits novellierte § 8 StandAG enthalten Aussagen zur Gestaltung des Verhältnisses des Partizipationsbeauftragten des Nationalen Begleitgremiums mit dem BfE bzw. den anderen Beteiligungsformaten des Endlagersuchprozesses. Entsprechendes gilt für die Anforderung des permanenten Austausches der Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums mit den anderen Beteiligungsformaten, insbesondere den Regionalkonferenzen sowie dem Rat der Regionen.⁴⁴

Mit dem Partizipationsbeauftragten des Nationalen Begleitgremiums sollte mindestens ein regelmäßiger informeller Austausch stattfinden, der ggf. auch weitergehende Fragen (Konzepte) beinhaltet. Auch wenn das BfE für die Öffentlichkeitsbeteiligung letztverantwortlich ist, ist das gute Verhältnis zum Mitarbeiter des Begleitgremiums als benannter Person für die Funktion des Partizipationsbeauftragten aus der Sicht der Öffentlichkeit gewichtig. Dies leitet sich aus der Erwägung ab, dass die Arbeit des BfE hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung sehr stark vom Bild in der Öffentlichkeit abhängig ist, auf die der Beauftragte einen nicht zu gering zu veranschlagenden Einfluss besitzt.

3.8 „Konfliktmanagement“

Insbesondere in zwei Kapiteln des Kommissionsberichts zur Öffentlichkeits-

⁴¹ Kommissionsbericht, S. 42, 391f.

⁴² Kommissionsbericht, S. 42, 391f.

⁴³ Kommissionsbericht, S. 407ff.

⁴⁴ Kommissionsbericht S. 394.

beteiligung, in Kapitel 2.4 „Grundsätze für den Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchprozess“ sowie Kapitel 7.7 „Beteiligung an der Kommissionsarbeit“, werden schließlich eine Reihe von Anforderungen zur praktischen Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung formuliert. Diese werden allerdings sehr unterschiedlich tief beschrieben und mal mehr, mal weniger konkretisiert. Das operative Konfliktmanagement soll offensichtlich in den vorgeschlagenen Beteiligungsformaten realisiert werden. Für die Durchführung würde das BfE immer auch mitverantwortlich sein, wobei in erster Linie der hauptamtliche Beteiligungsbeauftragte⁴⁵ des Nationalen Begleitgremiums Verantwortung trüge. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Detaillierungsgrade zu unterschiedlichen Fragestellungen in diesem Kontext.

Tabelle 2: Anforderungen an das BfE im Kontext „Konfliktmanagement“⁴⁶

Anforderung	Quelle	Konkretisierungsgrad ⁴⁷
„Um mehr Akteure zu einer Teilnahme am Beteiligungsprozess zu bewegen, sollte möglichst bald eine bundesweite Informationskampagne gestartet werden, mit dem Ziel, die breite Öffentlichkeit umfassend zu informieren, ein Problembewusstsein zu erzeugen und sie zu mobilisieren.“	S. 425	Hoch
„Einplanung von Reflexionsphasen zwischen den Veranstaltungen, um allen beteiligten Akteuren die Auseinandersetzung mit den jeweils gewonnenen Erkenntnissen zu ermöglichen.“	S. 425	Niedrig
Gewährleistung der Anschlussfähigkeit der Ergebnisse der Beteiligungsverfahren <i>an politische Entscheidungsprozesse</i> .	S. 424	Niedrig
Faire und ausgewogene Selektion der Teilnehmenden der Beteiligungsformate	S. 424	Mittel
Ergreifung von Maßnahmen, um die bislang von der Kommission nicht gelungene Einbeziehung der Gruppierungen der Anti-Atom-Bewegung zur Mitarbeit zu bewegen	S. 425	Niedrig
Vermeidung der Vorfestlegung eines einseitigen Agenda-Settings durch die Politik	S. 425	Niedrig
Aufarbeitung der Vergangenheit der Nutzung der Kernenergie mittels bestehender Infozentren an den Zwischenlagerstandorten	S. 429	Hoch
Vermeidung unproduktiver Konflikte, zugleich aber Berücksichtigung von Konflikten als Klärungselement	S. 124	Niedrig
Lernendes Prozessdesign, das die Erfahrungen im Suchverfahren, aber auch in anderen Beteiligungsverfahren auswertet, berücksichtigt und entsprechende Anpassungen vornimmt	S. 124	Niedrig
Anpassungsfähigkeit und Flexibilität der Beteiligungsformate, um Konfliktbearbeitung zu ermöglichen	S. 124	Niedrig
„Jeder im Verfahren auftretende Konflikt wird thematisiert und in einem transparenten Verfahren unter Einbeziehung der Beteiligten lokalisiert.“	S. 125	Hoch
Verfahrensrelevanz der Konflikte je nach Einstufung	S. 125	Hoch
Permanente Rollenklärung und Klarstellung der konkreten Einflussmöglichkeiten	S. 125	Hoch
Anwendung eines Konfliktstufenmodells mit den Stufen: Inhaltlicher Diskurs, Fokusgruppen, Mediation, Schlichtung, Beschlüsse durch legitimierte Gruppen, juristische Klärung	S. 126	Hoch
Erwartet werden „zahlreiche“ Mediationsfälle, die durch den Partizipationsbeauftragten bearbeitet werden sollen.	S. 126	Mittel
Schaffung von „Augenhöhe“ für die beteiligten Akteure in Konfliktfällen, um gleichberechtigte Arbeit an den Konflikten zu ermöglichen	S. 126	Mittel

⁴⁶ Kommissionsbericht, Kapitel 2.4 u. 7.7.

⁴⁷ Der Konkretisierungsgrad drückt aus, wie stark die Anforderung bereits konkretisiert ist, um sie in die Praxis umzusetzen. „Hoch“ bringt zum Ausdruck, dass hier bereits hinreichend klar sein dürfte, was zu tun ist. „Niedrig“ drückt aus, dass mit dem Kommissionsbericht noch keine praktischen Übersetzungen und Handlungsanleitungen geliefert wurden und mithin überlegt werden muss, in welcher Art die Anforderung praktisch umgesetzt werden kann.

Es ist aufgrund der Erfahrungen davon auszugehen, dass es manifeste Konfliktlagen nicht nur in den Regionalkonferenzen geben wird. Insofern ist die Vorbereitung eines guten Konfliktmanagements, welches sowohl in die Beteiligungsformate integriert ist als auch begleitend zu den Formaten stattfinden können muss, für den Fortgang des gesamten Beteiligungsverfahrens von großer Relevanz. Das BfE ist zwar nicht verantwortlich für das Konfliktmanagement, aber das Konfliktmanagement wird im Kontext der vom BfE durchzuführenden Formate notwendig sein, insofern sollte man sich im BfE mit dem Beteiligungsbeauftragten des Nationalen Begleitgremiums nach dessen Berufung zusammen setzen, um Details für die Bearbeitung möglicher Konfliktlagen klären.

4 Notwendige Ressourcen zur Umsetzung des Beteiligungsprozesses gemäß den Empfehlungen der Endlager-Kommission

Das BfE wird durch bei Übernahme der Empfehlungen der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung ins StandAG in vielfacher Hinsicht stark gefordert werden. Das BfE wird in der praktischen Umsetzung und Begleitung eine in der Bundesrepublik Deutschland bislang einmalige Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich Zielstellung, Umfang und Beteiligungstiefe in der praktischen Umsetzung und Begleitung zu „meistern“ haben. Folgende Aspekte sind dabei vor allem relevant:

- qualitativer und quantitativer Personalbedarf, der in der Lage ist, die fachlichen Anforderungen zu bewältigen
- Einrichtung, Ausstattung und Begleitung der vorgeschlagenen Beteiligungsformate
- Schaffung von Vorkehrungen, um situativ auf neue Anforderungen hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung reagieren zu können

4.1 Abschätzung der erforderlichen Anforderungen an das Personal in Abhängigkeit von den Beteiligungsformaten

Um die vielfältigen Anforderungen des ambitionierten Beteiligungsprozesses erfüllen zu können, benötigt das BfE eine sowohl fachlich als auch quantitativ adäquate Personalausstattung. Allein zur Begleitung der jeweiligen Beteiligungsformate wird eine entsprechende Zahl von hoch qualifizierten Mitarbeitenden mit unterschiedlichen Ausbildungs- und Erfahrungsprofilen erforderlich sein. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die direkt in die Beteiligungsformate vor Ort eingebunden sind, physisch und psychisch unter Umständen stark belastenden Anforderungen ausgesetzt sind. Auch dafür sind entsprechende qualitative und quantitative Vorkehrungen bei der Personalausstattung oder durch externe Dienstleister zu treffen (Coaching). Insgesamt sollte das BfE darauf achten, nicht nur Verwaltungsexpertinnen und -experten oder Juristinnen und Juristen zu rekrutieren, sondern u.a. auch Sachverständige aus den Bereichen Umweltpsychologie, Sozialwissenschaften, Umweltwissenschaften, Mediation, Journalismus sowie Kommunikationsexpertinnen und -experten mit sattelfesten und erprobten Erfahrungen in Partizipationsprozessen. Wenn möglich sollte zumindest ein Teil der einzustellenden Personen bereits mehrjährige Erfahrungen im Umgang mit schwierigen Themen bzw. Gruppen aufweisen.

Tabelle 3: Charakterisierung der Anforderungen im BfE hinsichtlich des benötigten Fachwissens in Abhängigkeit zu den Formaten

Format	Anforderungen
Regionalkonferenzen	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisches Know How und Fähigkeit, Detailvorgänge am Gesamtziel zu messen • Erprobtes Verwaltungs- und juristisches Know How • Erfahrungen im Umgang mit komplexen Gruppen und Dynamiken, das schließt Erfahrungen in Konfliktmanagement ein • Erfahrungen mit Mediationsverfahren • Umfangreiche und anwendungsorientierte Kenntnisse zu formellen und informellen Partizipationsverfahren • Kenntnisse und Erfahrungen in Dynamiken von selbstorganisierten Gruppen und Gremien • Journalistisches Wissen sowie Erfahrungen zur Kommunikation mit der Öffentlichkeit • Sensibilität, die Auswirkungen der Ergebnisse der Regionalkonferenzen im politischen Raum zu antizipieren
Rat der Regionen	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe Regionalkonferenzen, darüber hinaus: • Analytische Fähigkeiten, komplexe Akteurskonstellationen zu beschreiben • Vorschläge zu formulieren, wie mögliche Blockaden durchbrochen und sinnvoll voran gebracht werden können
Informationsplattform	<ul style="list-style-type: none"> • Sattelfeste Kenntnisse im IT-Recht • Erfahrungen und Kenntnisse zu Content Management Systemen • Ausgewiesene Erfahrungen zu Kommunikationsprozessen mit der Öffentlichkeit • Sachverstand für das Verfassen von fachlich guten und zugleich bürgernahen Texten
Fachkonferenz Teilgebiete	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe Regionalkonferenzen
Zusätzliche Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	<ul style="list-style-type: none"> • Siehe Regionalkonferenzen, darüber hinaus: • Erfahrungen in der Vorbereitung, Organisation und Durchführung von Erörterungsterminen

4.2 Einrichtung, Ausstattung sowie Begleitung der vorgeschlagenen Beteiligungsformate

Neben den Anforderungen an die Personalausstattung des BfE selbst, kommt der Einrichtung, Ausstattung und Begleitung der durchzuführenden Beteiligungsformate hohe Bedeutung zu. Dies betrifft die Frage nach den finanziellen und sächlichen Ressourcen des BfE für die Sicherstellung der

Formate, der Abläufe und etwaige Reaktionsnotwendigkeiten beispielsweise für unvorhergesehene Anforderungen. Darüber hinaus muss das BfE mit entsprechenden Finanzmitteln für die Gewährleistung der „Eigenständigkeit“ insbesondere der Regionalkonferenzen ausgestattet werden. Diese Mittel müssen administrativ abgewickelt und bearbeitet werden. Die Frage der Kontrolle dieser Mittelverwendung ist derzeit unklar (siehe oben Ziffer 3.2).

Tabelle 4: zu klärende Fragen hinsichtlich der sächlichen Einrichtung und Ausstattung der Beteiligungsformate

Format	Zu klärende Fragen der sächlichen Ausstattung der Formate durch das BfE
Einrichtung und Durchführung Regionalkonferenzen	<p>Welche Organisationsform sollen die Geschäftsstellen der Regionalkonferenzen haben? Sollen die Geschäftsstellen jeweils nach dem gleichen Muster installiert werden (Mustersatzungen) oder werden abgeleitete Fragen der Verfasstheit, Mitbestimmung usw. jeweils regional ausgehandelt?</p> <p>Daraus ergeben sich: Wie viele Stellen sind in den Geschäftsstellen notwendig und zur Bewältigung der Aufgaben zu schaffen?</p> <p>Wer entscheidet bei der Auswahl des Personals, wer stellt formal ein? Oder werden die Geschäftsstellen mit Mitarbeitenden des BfE besetzt? Welche Vertragslaufzeiten können den Bewerberinnen und Bewerbern zugesichert werden?</p> <p>Welches Budget wird den Geschäftsstellen neben den Personalmitteln zur Verfügung gestellt? Wer entscheidet über Mittelanpassungen? Welche Eingruppierung ist angemessen?</p>
Einrichtung und Begleitung Rat der Regionen	<p>Wo kommen die Regionen jeweils zusammen? Wer moderiert den Rat der Regionen?</p> <p>Gibt es auch für den Rat der Regionen eine Geschäftsordnung und wie entsteht diese?</p>
Einrichtung und Betreiben der Informationsplattform	<p>Wie wird die Mitbestimmung der regionalen Gruppen presserechtlich sichergestellt? Kann das überhaupt ermöglicht werden?</p>
Fachkonferenz Teilgebiete	<p>Sollte die Durchführung der Fachkonferenz über Fremdvergabe sichergestellt werden?</p> <p>An welchem Format soll man sich orientieren (Planungszelle, Bürgerkonferenzen u.a.)?</p>
Zusätzliche Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	<p>Wie stellt man die Beteiligungs- und Erörterungsmöglichkeit aller Fragen durch entsprechende Ablaufplanung sicher?</p> <p>Wie macht man die Durchführung bekannt? (nur die üblichen gesetzlich vorgeschriebenen Kanäle oder auch zusätzliche Kommunikation (u.a. soziale Medien)?</p>

4.3 Vorkehrungen für zusätzliche situative Anforderungen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Endlager-Kommission hat einen sehr umfassenden und komplexen Beteiligungsprozess vorgeschlagen. Das Verfahren soll *lernend* sein und sich ständig hinterfragen bzw. reflexive Elemente beinhalten. In jedem Fall muss der Beteiligungsprozess aus der Natur der Sache heraus auch situativ auf Unvorhergesehenes reagieren können. Konflikte und ihre Lösungen werden zusätzliche ressourcenseitige Arrangements erforderlich machen. Zudem ist das BfE gemäß § 9 Abs. 4 StandAG verpflichtet, *das Beteiligungsverfahren der Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen und im Hinblick auf vergleichbare Großvorhaben entsprechend fortzuentwickeln und die jeweils gewählten Beteiligungsformen in angemessenen zeitlichen Abständen zu überprüfen*. Hierfür sollte man entsprechende methodische und analytische Instrumente entwickeln und anwenden können.

Tabelle 5: Mögliche Konstellationen für zusätzliche situative Maßnahmen (beispielhaft)

Format	Konstellation	Situative Maßnahmen seitens BfE
Regionalkonferenzen	<p>Streit zu Ausstattungsnotwendigkeiten, Folge: keine rechtzeitige Arbeitsfähigkeit</p> <p>Arbeitsfähigkeit wird durch politische Altlasten (z.B. Frage Gorleben) blockiert</p> <p>Neu aufgeworfene Fragen machen zusätzliche fachliche Expertise erforderlich</p>	<p>Prüfung und ggf. Bereitstellung zusätzlicher finanzieller Ressourcen</p> <p>Mediations- oder sonstige Konflikt-schlichtungsmaßnahmen müssen ergriffen werden, zusätzliche personelle und finanzielle Ressourcen notwendig, erhöhter Kommunikationsaufwand mit der Öffentlichkeit</p> <p>ggf. weitere finanzielle Ressourcen durch Vergabe zusätzlicher Gutachten</p>
Rat der Regionen	<p>Arbeitsfähigkeit kann nicht aufrechterhalten werden, weil Verständigungsprozesse (z.B. Einigung auf Geschäftsordnung) misslingen</p>	<p>Erhöhter Aufwand an geschultem Personal (externe Fachleute)</p> <p>ggf. zusätzliche Mediatoren und Konflikt-schlichter</p>
Nationales Begleitgremium mit Partizipationsbeauftragten	<p>Partizipationsbeauftragter ist mit Konflikt-schlichtung bei Regionalkonferenzen überlastet, zeitliche Verzögerungen drohen</p>	<p>Unterstützung des Partizipationsbeauftragten mit finanziellen und personellen Mitteln, um Gesamtprozess nicht zu gefährden</p>
Informationsplattform	<p>Streit (auch juristisch) über das Hochladen von Inhalten</p>	<p>Gerichtsverfahren</p>
Fachkonferenz Teilgebiete	<p>kaum Beteiligungsinteresse an der Fachkonferenz</p>	<p>Erhöhter sächlicher und finanzieller Aufwand zur Rekrutierung von Teilnehmenden</p>
zusätzliche Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	<p>zusätzliche Stellungnahmeverfahren gehen über das intern kalkulierte Quantum hinaus</p>	<p>Verzögerung des Gesamtprozesses, Bindung enormer personeller Kapazitäten im BfE und auch der BGE</p>

Neben den unmittelbaren Folgen der neuen Anforderungen gibt es zahlreiche weitere Konsequenzen, da das Standortauswahlverfahren in ein Gefüge von Abhängigkeiten und prozesshaften Voraussetzungen mit und zu anderen Akteuren in Politik und Verwaltung eingebunden ist. Das gilt beispielsweise im Hinblick auf folgende Aspekte:

- Die Kontaktschiene zwischen BfE und BGE ist nahezu bei allen neuen Konstellationen im Beteiligungsprozess betroffen und dürfte zu entsprechendem Kommunikationsaufwand führen. Die Schnittstellen zwischen BfE und BGE sind deshalb für alle Beteiligten klar zu benennen. Zwar kommt der BGE in ihrer Eigenschaft als Vorhabenträgerin auch eine originäre Pflicht zur Information der Öffentlichkeit zu. Damit das BfE die ihm als Regulierungsbehörde ebenfalls originär obliegende Pflicht zur Information der Öffentlichkeit erfüllen kann, ist es jedoch zum Teil auf Informationsbereitstellung durch die BGE angewiesen, das heißt die BGE hat insofern eine Bringschuld gegenüber dem BfE.
- Die BGE darf gegenüber dem BfE keinen Informationsvorsprung derart haben, dass dem BfE die ihm seinerseits obliegende Pflicht zur Öffentlichkeitsbeteiligung nicht oder nur eingeschränkt möglich ist. Eine Bringschuld seitens der BGE gegenüber dem BfE folgt zudem aus der Funktion des BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Zur Vorbereitung und Durchführung der unterschiedlichen Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung muss die BGE die entsprechenden Grundlagen (also unter anderem die auf den verschiedenen Stufen vorgesehenen Vorschläge über (potenzielle) Teilgebiete, ober- und untertägig zu erkundende Bereiche usw.) derart aufbereitet und rechtzeitig liefern, dass seitens des BfE ausreichende Prüfungen, etwaige Nachforderungen und die Einleitung der einzelnen Verfahrensschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung möglich sind - auch und gerade mit Blick auf die Zielvorgabe einer Standortentscheidung bis 2031. Entsprechendes gilt mit Blick auf den Umgang mit den für die Regionalkonferenzen angedachten Nachprüfrechten.
- Um Kompetenzkonflikte zu vermeiden, ist das BfE im Gesetz als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung zu benennen. Die daraus folgende Bringschuld der BGE sollte in der Gesetzesbegründung dargestellt werden.

5 Vorschläge zum praktischen Umgang des BfE mit den Empfehlungen der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Vorschläge der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung stellen das Ergebnis eines mehrjährigen und intensiven Arbeitsprozesses dar. Viele Vorschläge zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind neuartige Herangehensweisen bei Vorhabenplanungen. Sie stellen zugleich ein hohes Maß an Mitwirkungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit dar. Zunächst ist nun der Gesetzgeber des StandAG gefordert, zu entscheiden, welche der Empfehlungen er wie in ein novelliertes StandAG übernimmt. In Anbetracht der dem BfE zukommenden Trägerschaft für die Öffentlichkeitsbeteiligung erscheint es auch angezeigt, auf vorhandene Risiken, mögliche Schwachstellen, Inkonsistenzen oder unausgeleuchtete Punkte aus den im Kommissionsbericht enthaltenen Vorschlägen hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung hinzuweisen, um dem BfE zu ermöglichen, sich entsprechend vorzubereiten bzw. die Bedenken in den gegenwärtigen Gesetzgebungsprozess einzuspeisen.

Ein ganz entscheidender Faktor für eine gelingende Endlagersuche ist die strikte Beachtung der übergeordneten Zielstellung, ein Standortsuchverfahren zügig und effektiv bis 2031 abzuschließen. Alle Formate des Beteiligungsprozesses bringen die Möglichkeit mit sich, zu mehr oder weniger starken zeitlichen Verzögerungen zu führen. Daher ist es für den Gesetzgeber und das BfE notwendig, jede Maßnahme, vor allem aber auch jede zusätzliche Maßnahme zur Beteiligung auf ihre Auswirkungen auf den Gesamtzeitplan hin zu prüfen. Dies sollte in Geschäftsordnungen, Evaluationen usw. jeweils eine Rolle spielen, ohne als Totschlagsargument bei jedem Vorschlag für Klärungsbedarf oder zusätzliche Maßnahmen im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung herzuhalten und damit jedwede zusätzliche Aktivität im Vorfeld zu erschweren. Man könnte in jedem Fall die Zusätzlichkeit einer Beteiligungsmaßnahme am Abwägungskriterium, inwieweit der Gesamtzeitplan in Gefahr gerät, prüfen. Ebenfalls Beachtung finden sollte das Kriterium, inwieweit man durch zusätzliche Aktivitäten im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung der übergeordneten gesellschaftlichen Zielstellung, einen Sicherheitsgewinn durch den Bau eines Endlagers in Deutschland zu erzielen, näherkommt.

In den einzelnen Beteiligungsformaten bestehen gemäß Kommissionsbericht eine Reihe von Arrangements in der Öffentlichkeitsbeteiligung, die einer effektiven Bearbeitung bei der Standortsuche schnell entgegenstehen können. Zunächst sollen noch einmal in Form von Fragen solche Punkte markiert werden. Die aus der Sicht der Autoren gravierendsten Bereiche

werden noch einmal aufgegriffen, und es werden dann Vorschläge zum Umgang unterbreitet.

5.1 **Checkliste von zu beachtenden und zu klärenden Punkten in den vom BfE zu verantwortenden Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die nachfolgenden Fragen sollen dem BfE dazu dienen, seine Überlegungen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung zielgerichtet vorbereiten zu können. In den Fragen werden bereits problematische Aspekte angesprochen. Einige werden dann unter 5.2 wieder aufgegriffen.

grundsätzliche Fragen zur Öffentlichkeitsbeteiligung

- Was passiert, wenn die Beteiligung nicht die erwartete Zahl von Akteuren und relevanten Gruppen umfasst?
- Welche übergeordneten Prämissen sollten jedem Beteiligungsformat leitend sein, um das Gesamtziel stets zu gewährleisten?
- Wer überprüft den Mehrwert der Beteiligung hinsichtlich des Gesamtziels und wie und durch wen werden Sollbruchstellen zum Abbruch von Beteiligungsverfahren definiert?
- Wie sind die vielen neuen Stellungnahmemöglichkeiten der Öffentlichkeit, die der Kommissionsbericht vorsieht, mit den zusätzlich gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten (SUP, UVP, formelle Öffentlichkeitsbeteiligung Endlagersuchprozess) verzahnt? Wie wird sichergestellt, Doppelarbeit zu vermeiden?
- Gibt es Ausstiegs- und Abbruchmöglichkeiten, falls intendierte Ziele nach einer angemessenen Zeit offensichtlich nicht erreicht werden können? (Meilensteinplanung?)

Regionalkonferenzen

- Ist die Zahl der in den Vertretungskreis zu berufenen 30 Mitglieder der Aufgabenerfüllung adäquat?
- Wie wird der konstruktive Umgang mit den gewählten Gebietskörperschaften sichergestellt?
- Wie wird der möglichen Eigendynamik, sich gegen die Bundesebene zu „solidarisieren“, begegnet?
- Was kann und darf das BfE im Hinblick auf ein nicht unwahrscheinliches „Autonomiestreben“ der Regionalkonferenzen tun, welche Maßnahmen kann und darf das BfE ergreifen, um Vertrauen zu den Regionalkonferenzen aufzubauen und zu sichern?
- Ist es Aufgabe des BfE, Vorkehrungen gegen die Fluktuationsgefahr von Mitgliedern der Regionalkonferenzen zu treffen?
- Wie kann der organisatorische Aufwand für Vollversammlung und Vertretungskreis sichergestellt werden? Wer kontrolliert die Mittelverwendung durch die Regionalkonferenzen?

- Ist die Intensität der Fragestellungen und die daraus resultierende zeitliche Belastung für die Mitarbeit an den beiden Gremien ehrenamtlich zu leisten?
- Kann eine Gruppe von max. 30 Personen (Vertretungskreis) zum einen arbeitsfähig sein, zum anderen die Region repräsentativ abbilden? Sind hier nicht Konflikte bei der Besetzung des Vertretungskreises vorprogrammiert, insbesondere, wenn Vertreterinnen und Vertreter aus mehreren Kreisen und Gemeinden mitarbeiten wollen?
- Sind die Nachprüfrechte der Regionen hinreichende Motivation für die Prozessbereitschaft? Wie absehbar ist es, dass sie nur genutzt werden, um BfE und BGE zu weiteren Berichten zu „zwingen“ und zeitliche Verzögerungen zu „provozieren“?
- Ist die Aufgabenzuweisung, den gesamten Prozess durch die Regional-konferenzen u.a. auf „Richtigkeit“ zu prüfen, angemessen?
- Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus den Erfahrungen insbesondere in der Asse-II-Begleitgruppe für die Ausgestaltung und Rolle der Regionalkonferenzen?

Rat der Regionen

- Wodurch kann die Umsetzung des Gemeinwohlgedankens in diesem Gremium sichergestellt werden?
- Wie soll der Interessenausgleich in dem Gremium sichergestellt werden? Derzeit wäre dieses Gremium eine Ansammlung von „Partikularinteressen“.
- Wo sind die Interessen der Zwischenlagergemeinden in diesem Rat verortet?
- Die Gefahr des Scheiterns bzw. des Suchens nach einem „gemeinsamen Feind“ (Bundesebene) liegt nach dem derzeitigen Bauplan nahe.

Informationsplattform

- Wie werden die Gremien und Beteiligungsinstitutionen des Prozesses mit ihren Texten und Materialien in eine vom BfE betreute Informationsplattform eingebunden? Wie kann das datenschutz- und presserechtlich konform erfolgen?
- Welche redaktionellen Rechte an der Plattform werden beispielsweise den Regionalkonferenzen überhaupt zugestanden werden?
- Was meint der Kommissionsbericht mit Informationsbüros? Es gibt keine näheren Erläuterungen.

Fachkonferenz Teilgebiete

- Es ist unklar, welche Vertreterinnen und Vertreter der Teilgebiete ausgewählt werden sollen und warum sie dreimal innerhalb von sechs Monaten tagen sollen.
- Welcher Mehrwert für die Öffentlichkeit wird erwartet und ist erreichbar?
- Wie steht dieser Mehrwert im Verhältnis zum Aufwand?

- Zusätzliche Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine
- Welche Funktion haben diese zusätzlichen Stellungnahmeverfahren? Bestehen überhaupt noch Informationsdefizite nach den vielen anderen eingerichteten Gremien und Formaten?
 - Wäre dieses Element zeitlich, personell und inhaltlich (Erkenntnisgewinn?) gerechtfertigt? In welchem Verhältnis zu formellen Beteiligungsverfahren stünde es?
 - Wie sind die Erörterungstermine von denen der Beteiligungen im Rahmen von SUP und UVP abgegrenzt oder intergriert?

5.2 Vorschläge zum Umgang mit Risiken aus dem Bericht der Endlager-Kommission hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Risiken des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses aus der Sicht des BfE sind vielfältig. Die Grundanlage der Öffentlichkeitsbeteiligung ist getragen von der Vorstellung, dass die Öffentlichkeit konstruktiv mitwirkt. Ob diese Erwartung aufgeht, bleibt abzuwarten. Die postfaktische Orientierung der Bevölkerung ist immer stärker einzurechnen und zu beachten. Nicht nur durch Strömungen von Pegida, auch bei Bürgerinitiativen sollte sorgsam darauf geachtet werden, ob überhaupt die Bereitschaft für irgendeinen Kompromiss vorhanden ist. Wenn das nicht der Fall sein sollte, müsste entsprechend reagiert werden. Es wird daher dringend empfohlen, geeignete analytische Methoden (Akteursanalysen, Konstellationsanalysen u.a.) flankierend und kontinuierlich bei allen Beteiligungsformaten einzusetzen, um die Bereitschaften für konstruktive Beteiligungsprozesse zu erfassen.

Darüber hinaus sollte das BfE Kommunikationsanstrengungen besonders auf Bevölkerungsteile konzentrieren, die sich konstruktiv an den Beteiligungsformaten beteiligen wollen. Ohne zusätzlich Überzeugungsmaßnahmen könnte die Bereitschaft zur Beteiligung – vor allem der Bevölkerungsteile, die bislang nicht in den Prozess involviert waren, die aber wichtig sind, weil sie zahlenmäßig die weitaus größere Gruppe darstellen – nicht sehr hoch liegen und von kleinen, aber sehr effektiv agierenden Gruppen bestimmt werden. Daher sollte das BfE mit gezielten und dauerhaften Kommunikationsmaßnahmen versuchen, das Interesse am Thema hoch zu halten, um den öffentlichen Diskurs zum einen zu beeinflussen und zum anderen die bislang schweigende Mehrheit der Öffentlichkeit von der Relevanz der Endlagersuche zu überzeugen, und sie zur konstruktiven Teilnahme zu bewegen.

In den Geschäftsordnungen der Regionalkonferenzen, aber auch des Rates der Regionen sollten Ausstiegs- und Abbruchmöglichkeiten bei bestimmten Sachlagen festgehalten werden, um unproduktiv verlaufende Formate nicht weiter führen zu müssen.

Hinsichtlich der von der Endlager-Kommission vorgeschlagenen Zahl von 30 Personen im Vertretungskreis sollte das BfE darauf hinwirken, diesen Kreis bewusst kleiner zu halten. Vertrauen kann in einem kleineren Kreis schneller und zielgerichteter aufgebaut werden, die zu erwartende Fluktuation von Mitgliedern wäre bei einer Zahl von etwa 15 Personen deutlich niedriger, zudem ist der Abstimmungsaufwand mit anderen Gremien deutlich niedriger. Nicht zuletzt ist durch eine kleinere Zahl von Mitgliedern auch die Gruppendynamik leichter zu erfassen. Kommunikationsprozesse würden weniger umfangreich, was ebenfalls zu mehr Respekt und Verbindlichkeit in der Gruppe führen würde.

Sinnvoll ist es für das BfE, sensibel dafür zu sein, ob die Regionalgremien sich gegen die Bundesebene solidarisieren. Dies ist insbesondere beim Rat der Regionen angeraten. Hier ist die Auswahl der/des Moderators(in) entscheidend. Ähnlich wichtig ist beim Rat der Regionen das strikte und fortwährende Rekurrieren auf den Gemeinwohlgedanken und auf Konstruktivität, als übergeordnete Prämissen, weil ansonsten kein produktiver Prozess organisiert werden kann. Dies sollte ggf. in einer Geschäftsordnung verankert werden.

Wenn möglich, sollte das BfE nicht für die unmittelbare Ausstattung der Geschäftsstellen der Regionalbüros zuständig sein. Die Tatsache, dass für die Einrichtung und Unterhaltung des Nationalen Begleitgremiums das Umweltbundesamt administrativ zuständig ist und nicht das BfE, zeigt, wie wichtig der Gesetzgeber für das selbstständige Agieren eines Gremiums die Unabhängigkeit von administrativen Prozessen einschätzte.

Die Anforderungen an die Informationsplattform sollten nicht überfrachtet werden. Presserechtlich muss es eindeutige Verantwortliche geben. Sollte die Plattform völlig konträre Standpunkte kommunizieren wollen, könnte aus der Sicht der Öffentlichkeit der Eindruck von Indifferenz entstehen. Die Klarheit von Botschaften ist jedoch eine elementare Voraussetzung für eine wirksame Kommunikationsstrategie des BfE.

Informationsbüros werden im Bericht der Endlagerkommission zwar erwähnt, jedoch nicht weiter untersetzt. Im StandAG sind sie im Kontext mit den Regionen verankert. Mit den einzurichtenden Geschäftsstellen der Regional-Konferenzen gäbe es eine Möglichkeit Informationsbüros anzudocken, die aktiv über den jeweiligen Stand der Endlagersuche informieren. Dies würde aber zusätzliche personelle Ressourcen benötigen.

Das Format der Fachkonferenz Teilgebiete sollte aufgrund nicht ausformulierter Rahmenbedingungen eher schlank gehalten werden. Der von der Endlager-Kommission vorgeschlagene Rhythmus von drei Zusammenkünften innerhalb von sechs Monaten würde einen hohen organisatorischen Aufwand

bedeuten. Hier ist zu klären, ob die anstehenden Fragen eine solche Veranstaltungsform rechtfertigen können. Als Format für die Fachkonferenz Teilgebiete wird das Format einer klassischen *Bürgerkonferenz* vorgeschlagen. Dieses Format würde mit Zufallsbürgerinnen und -bürgern der Bundesrepublik durchgeführt werden und hätte den Rhythmus einer dreimal tagenden Veranstaltung, ähnlich wie im Kommissionsbericht formuliert und gefordert.

Bei den abzuhaltenden Stellungnahmeverfahren und Erörterungsterminen sollte sichergestellt sein, dass es sich hierbei um zusätzlich zu klärende Fragen handelt, die bis dahin noch keiner Erörterung und Klärung zugeführt wurden.

Das BfE sollte darüber hinaus mit dem Partizipationsbeauftragten des Nationalen Begleitgremiums auf regelmäßige Abstimmungen hinwirken. Besonders die Frage, wann eine Situation als konflikthaft eingestuft wird und welche zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden müssen, sollte im Konsens mit dem Partizipationsbeauftragten des Nationalen Begleitgremiums erfolgen. Hierfür bedarf es geeigneter und möglichst einheitlicher Analysemethoden und Standards.

6 Zusammenfassung

Die im Rahmen des Endlagersuchverfahrens zu gestaltende und durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung ist für das BfE fachlich, organisatorisch, personell und finanziell mit großen Herausforderungen verbunden. Eine solchermaßen umfangreiche, anspruchsvolle und voraussetzungsreiche Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf – unabhängig davon, ob der Gesetzgeber alle Vorschläge der Endlager-Kommission in ein novelliertes StandAG überführen wird – einer behördlichen Entsprechung, die beispiellos ist in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. Gefordert ist die Schaffung einer gleichermaßen offen-innovativen wie kreativ-kritischen Bearbeitungskultur im BfE zur Umsetzung der ambitionierten Beteiligungsvorhaben.

Das BfE soll nach den Empfehlungen der Endlager-Kommission Träger des gesamten Standortauswahlverfahrens, mithin auch Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Das entspricht im Wesentlichen den Vorgaben des jetzigen StandAG. Das BfE soll danach für alle Beteiligungsformate (die Einrichtung und Durchführung der Regionalkonferenzen, den Rat der Regionen, die Fachkonferenz Teilgebiete sowie die Einrichtung und das Betreiben der Informationsplattform, je nach Notwendigkeit ebenfalls für zusätzliche Stellungnahmeverfahren sowie zusätzlich durchzuführende Erörterungstermine) im Endlagersuchprozess gemäß Endlagerkommission zuständig sein. Parallel wird über das Nationale Begleitgremium ein hauptamtlicher Partizipationsbeauftragter der u.a. „den Akteuren in Behörden und Regionen als Ansprechpartner“ und Berater zur Verfügung steht und darüber hinaus als „als deeskalierender Konfliktmanager“ installiert für alle Beteiligungsprozesse wird.

Das BfE hat die Aufgabe, die Beteiligungsergebnisse zu dokumentieren, für andere Entscheidungsträger aufzubereiten und im Bericht mit den Vorschlägen für in Betracht kommende Standortregionen zu berücksichtigen. Als Regulierungsbehörde steht das BfE in der fortwährenden Pflicht, dem NBG Rede und Antwort zu stehen, Unterlagen zur Verfügung zu stellen und zu erläutern sowie die Erkenntnisse aus den Diskussionen im Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen.

Der Kommissionsbericht schlägt eine – unterschiedlich detaillierte – Institutionalisierung zur Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Er setzt diese Empfehlungen allerdings nicht in konkreten Bezug zu den gegenwärtigen Regelungen und Begrifflichkeiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG.

Die Regionalkonferenzen sollen nach den Empfehlungen der Endlager-Kommission die zentralen Institutionen zur Beteiligung der Betroffenen sein. Das BfE soll die Regionalkonferenzen einrichten und die für die gesamte Laufzeit notwendigen organisatorischen und finanziellen Ressourcen bereitstellen. Die

Frage des Verhältnisses der Regionalkonferenzen zum BfE und umgekehrt scheint im Kommissionbericht insgesamt nicht eindeutig und nicht konfliktvermeidend gelöst. Die einerseits betonte „hohe Unabhängigkeit“ vom BfE wird an anderer Stelle wieder durchbrochen, weil ein laufendes faktisches Abhängigkeitsverhältnis hinsichtlich des Haushalts der Geschäftsstelle vom BfE besteht. Darüber hinaus dürfte eine klare Trennung zwischen operativem Geschäft und inhaltlicher Arbeit bei der vorgeschlagenen Konstellation in Anbetracht vielfältiger Wechselwirkungen tatsächlich kaum in produktiver und konfliktfreier Weise praktikabel sein. Wenn möglich, sollte daher das BfE nicht für die unmittelbare Ausstattung der Geschäftsstellen der Regionalbüros zuständig sein. Die Tatsache, dass für die Einrichtung und Unterhaltung des Nationalen Begleitgremiums das Umweltbundesamt administrativ zuständig ist und nicht das BfE, zeigt, wie wichtig der Gesetzgeber für das selbständige Agieren eines Gremiums die Trennung von administrativen Prozessen und inhaltlichen Aufgaben einschätzte.

Hinsichtlich der von der Endlagerkommission vorgeschlagenen Zahl von 30 Personen im Vertretungskreis sollte das BfE darauf hinwirken, diesen Kreis bewusst kleiner zu halten. Der Vorschlag der Autoren liegt bei etwa 15 Personen. Die kleinere Zahl betrifft herzustellendes Vertrauen ebenso wie Fragen von Fluktuation und Abstimmungsaufwand.

Die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ soll nach der Bildung der Regionalkonferenzen eingerichtet werden. An ihr sollen neben Mitgliedern der Regionalkonferenzen auch Vertreterinnen und Vertreter der Standorte von Zwischenlagern beteiligt werden um dadurch „nochmals die Gemeinwohlorientierung zu erhöhen“. Für das Verhältnis Fachkonferenz „Rat der Regionen“ und BfE ergeben sich ähnliche Fragestellungen wie bei den Regionalkonferenzen. Insbesondere sollte hier die Gefahr einer Solidarisierung zulasten der Bundesebene im Auge behalten werden.

Hinsichtlich der Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine werden durch den Kommissionsbericht sowohl die notwendigen Zeitbedarfe und deren Rückspiegelung an den zeitlichen Vorgaben für das Standortsuch- und -auswahlverfahren nicht konkretisiert. Es fehlt eine Auseinandersetzung mit den Schnittstellen, Wechselwirkungen usw. der Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine mit den Nachprüfungsverfahren aus den Regionalkonferenzen heraus.

Die durch den Kommissionsbericht empfohlene Ausgestaltung der Informationsplattform geht über die gesetzliche Regelung des StandAG hinaus. Die Informationsplattform soll zwar vom BfE betrieben werden, gleichzeitig aber weiteren Akteuren, wie regionalen Gremien und dem Nationalen Begleitgremium, redaktionellen Einfluss ermöglichen. Im Hinblick auf die Praktikabilität einer solchen in der Sache „gemeinsamen“ Informationsplattform

unterschiedlicher privater und öffentlicher Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben, Zielstellungen, Verantwortlichkeiten und Interessen bestehen Bedenken. Konflikte mit entsprechenden Zeitbedarfen und entstehendem Frustrationspotenzial erscheinen in einer solchen Konstellation vorprogrammiert.

Das Nationale Begleitgremium soll weitreichende Kontrollrechte im Hinblick auf das operative Geschäft des BfE erhalten. Es empfiehlt sich, die Geeignetheit einer solchen Konstellation zu prüfen und – die Zulässigkeit unterstellt – einen „code of conduct“ o.ä. zwischen BfE und Nationalem Begleitgremium zu vereinbaren, um von Beginn an Reibungsverluste zu vermeiden. In jedem Fall müssten Kontrollrechte des Nationalen Begleitgremiums eine entsprechende Spiegelung in der Ausstattung der BfE finden. Insbesondere einer Klärung bedarf das Verhältnis zwischen dem Partizipationsbeauftragten des nationalen Begleitgremiums mit dem BfE bzw. den anderen Beteiligungsformaten des Endlagersuchprozesses. Entsprechendes gilt für die Anforderung des permanenten Austausches der Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums mit den anderen Beteiligungsformaten, insbesondere den Regionalkonferenzen sowie dem Rat der Regionen. Das BfE sollte darüber hinaus mit dem Partizipationsbeauftragten des Nationalen Begleitgremiums auf eine sinnvolle Verantwortungsklä rung sowie auf regelmäßige Abstimmungen hinwirken. Besonders die Frage, wann eine Situation in einem Beteiligungsformat als konflikthaft eingestuft wird und welche zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden müssen, sollte im Konsens mit dem Partizipationsbeauftragten des Nationalen Begleitgremiums erfolgen. Hierfür bedarf es geeigneter und möglichst einheitlicher Analysemethoden und Standards.

Um die vielfältigen Anforderungen des ambitionierten Beteiligungsprozesses erfüllen zu können, benötigt das BfE eine sowohl fachlich als auch quantitativ adäquate Personalausstattung. Insgesamt sollte das BfE darauf achten, nicht nur Verwaltungsexpertinnen und -experten oder Juristinnen und Juristen zu rekrutieren, sondern u.a. auch Sachverständige aus den Bereichen Umweltpsychologie, Sozialwissenschaften, Umweltwissenschaften, Mediation, Journalismus sowie Kommunikationsexpertinnen und -experten mit sattelfesten und erprobten Erfahrungen in Partizipationsprozessen. Wenn möglich sollte zumindest ein Teil der einzustellenden Personen bereits mehrjährige Erfahrungen im Umgang mit schwierigen Themen bzw. Gruppen sowie Konflikten aufweisen.

Die Endlager-Kommission hat ein „lernendes“ Beteiligungsverfahren vorgeschlagen, das sich ständig hinterfragen bzw. reflexive Elemente beinhalten soll. In jedem Fall muss der Beteiligungsprozess aus der Natur der Sache heraus auch situativ auf Unvorhergesehenes reagieren können. In diesem Bereich liegen jedoch manifeste Gefahren für die Einhaltung des

Zeitplanes, da das BfE in ein Gefüge von Abhängigkeiten und prozesshaften Voraussetzungen mit und zu anderen Akteuren in Politik und Verwaltung eingebunden ist. Ein ganz entscheidender Faktor für eine gelingende Endlagersuche ist jedoch die strikte Beachtung der übergeordneten gesetzlichen Zielstellung, ein Standortsuchverfahren zügig und effektiv bis 2031 abzuschließen. Alle Formate des Beteiligungsprozesses bringen die Möglichkeit mit sich, zu starken zeitlichen Verzögerungen zu führen. Daher ist es für das BfE notwendig, jede Maßnahme, vor allem aber auch jede zusätzliche und situative Maßnahme zur Beteiligung vorab auf ihre Auswirkungen auf den Gesamtzeitplan hin zu prüfen. Dies sollte in Geschäftsordnungen, Analysen usw. jeweils eine Rolle spielen, ohne als Totschlagsargument bei jedem Vorschlag für Klärungsbedarf oder zusätzliche Maßnahmen im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung herzuhalten und damit jedwede zusätzliche Aktivität im Vorfeld zu erschweren. Man könnte die Zusätzlichkeit einer Beteiligungsmaßnahme am Abwägungskriterium, inwieweit der Gesamtzeitplan in Gefahr gerät, verankern. Ebenfalls Beachtung finden sollte das Kriterium, inwieweit man durch zusätzliche Aktivitäten im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung der übergeordneten gesellschaftlichen Zielstellung, einen Sicherheitsgewinn durch den Bau eines Endlagers in Deutschland zu erzielen, näherkommt.

Manifeste Konfliktlagen wird es nicht nur in den Regionalkonferenzen geben. Insofern ist die Vorbereitung eines guten Konfliktmanagements, welches sowohl in die Beteiligungsformate integriert ist als auch begleitend zu den Formaten stattfinden können muss, für den Fortgang des gesamten Beteiligungsverfahrens von großer Relevanz. Das BfE ist dafür nicht zuständig, aber es ist empfehlenswert, mit dem Beteiligungsbeauftragten des Nationalen Begleitgremiums nach dessen Berufung rasch Details speziell für die Bearbeitung möglicher Konfliktlagen zu klären.

Es wird darüber hinaus dem BfE dringend empfohlen, geeignete analytische Methoden (Akteursanalysen, Konstellationsanalysen u.a.) flankierend und kontinuierlich bei allen Beteiligungsformaten einzusetzen, um die Bereitschaften für konstruktive Beteiligungsprozesse zu erfassen. Das BfE sollte sich bei seinen Kommunikationsanstrengungen besonders auf Bevölkerungsteile konzentrieren, die sich konstruktiv an den Beteiligungsformaten beteiligen wollen. Es geht darum, Teile aus der schweigenden Mehrheit für die konstruktive Durchführung des Endlagersuchprozesses zu gewinnen. In den Geschäftsordnungen der Regionalkonferenzen aber auch des Rates der Regionen sollten als Ultima Ratio Ausstiegs- und Abbruchmöglichkeiten bei bestimmten Sachlagen festgehalten werden, um unproduktiv verlaufende Formate beenden zu können.