

Datum: 06.12.2022

Konzeptpapier TOP 3 / 69. NBG-Sitzung

Zeitszenarien und Partizipation

Eingebracht von: Hans Hagedorn, Partizipationsbeauftragter, im Auftrag der FG I

Version: 0.1

Erste Überlegungen

Wie kann sich die Öffentlichkeit sinnvoll an einer über Jahrzehnte andauernden Endlagersuche beteiligen? Bei der Entwicklung des Standortauswahlverfahrens lag noch kein belastbarer Zeitplan vor. Viele Regelungen des StandAG zur Öffentlichkeitsbeteiligung sind daher zeitlich offen formuliert, manche Regelungen sind auffallend eng spezifiziert, insbesondere die Fristen für die Regionalkonferenzen.

Insgesamt stellt sich die Frage, ob und wie die Aufgaben der jeweiligen Gremien und Beteiligungsformate über lange Zeiträume leistbar sind. Im Auftrag der Fachgruppe I ist das vorliegende Papier ein erster Denkanstoß, die Eignung der Beteiligungsformen für die neuen Zeitszenarien zu überprüfen.

Zeitrelevante Angaben im StandAG

Welche zeitrelevanten Angaben macht das StandAG zur Partizipation? Wie sind sie vor dem Hintergrund der neuen Zeitszenarien zu bewerten?

- **Grundsätze nach § 5 Abs. 3:**

„Das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird entsprechend fortentwickelt. [...] Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu prüfen.“

Der Zeitpunkt für diese Prüfung ist mit den nun vorliegenden Zeitszenarien offensichtlich gegeben. Doch wie kann dieser Auftrag eingelöst werden, wenn eine Gesprächsrunde zwischen BASE, BGE und NBG zu diesen Fragen bislang nicht möglich war? Wie wird mit Lernerkenntnissen umgegangen, die mit aktuellen Regelungen des StandAG kollidieren?

→ **Aufgabe:** Orte für das Lernende Verfahren schaffen und das gemeinsame Verständnis des StandAG weiterentwickeln

- **Stellungnahmeverfahren nach § 7 Abs. 1:**

„gibt der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange [...] Gelegenheit zur

Stellungnahme zu den Vorschlägen sowie den dazu jeweils vorliegenden Berichten und Unterlagen. Die Stellungnahmen sind innerhalb einer Frist von drei Monaten abzugeben.“

Es erscheint unangemessen, dass Vorschläge, die über mehrere Jahre erarbeitet wurden, innerhalb von drei Monaten fachlich analysiert und bewertet werden sollen, insbesondere wenn Teilöffentlichkeiten dazu Veranstaltungen vorbereiten und auswerten müssen. Diese Schieflage kann zu Rechtsunsicherheiten und Verzögerungen führen. Die Erarbeitung der Vorschläge, ihre öffentliche Bewertung und aufsichtliche Optimierung sollten daher parallelisiert werden.

→ **Aufgabe:** Arbeitsstände rechtzeitig transparent machen, Überraschungen vermeiden

- **Auftrag des NBG nach § 8:**

„ist die vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung, mit dem Ziel, so Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen. [...] Die Amtszeit eines Mitgliedes beträgt drei Jahre. Eine Wiederberufung ist zweimal möglich.“

Eine Standortfestlegung in den 2060er Jahren würde ca. 17 Amtszeiten im NBG erforderlich machen. Bei einer durchschnittlichen Mitgliedschaft von sechs Jahren, wären das ca. drei Generationen von Mitgliedern. Ein Fokus sollte daher auf den Wissenstransfer gelegt werden. Er kann durch überlappende Amtszeiten, personelle Kontinuität in der Geschäftsstelle und eine gute Dokumentation erreicht werden.

Gleichzeitig sollte kritisch überprüft werden, wann und in welcher Intensität die unterschiedlichen Teilöffentlichkeiten am Verfahrensverlauf mitwirken können und wollen. Eine Schlussfolgerung könnte sein, dass sich das NBG stärker als Stellvertreter der Öffentlichkeit sieht und seine Arbeit weniger auf die aktuelle, sondern die zukünftige Rezeption ausrichtet.

Denn die Öffentlichkeit wird sich im gleichen Zeitraum ständig erneuern. Neue Betroffenheiten und Interessen werden entstehen. Langjährig Beteiligte werden in andere Lebensabschnitte wechseln. Der Verfahrenserfolg wird wesentlich davon abhängen, wie sehr es dem NBG gelingt, als Gedächtnis der Öffentlichkeit frühe Weichenstellungen und Entscheidungen im Verfahren nachvollziehbar zu machen und damit auch zu legitimieren.

→ **Aufgabe:** Gedächtnis der Öffentlichkeit aufbauen

- **Auftrag und Dauer der Regionalkonferenzen nach §10 Abs. 4:**

„Die Regionalkonferenzen begleiten das Standortauswahlverfahren und erhalten vor dem Erörterungstermin nach § 7 Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorschlägen nach § 14 Absatz 2, § 16 Absatz 3 und § 18 Absatz 3. Sie erhalten ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung der sozioökonomischen Potenzialanalysen nach § 16 Absatz 1 Satz 3. Sie erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung und sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen. Die Regionalkonferenzen informieren die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang.“

und Abs. 7:

„Mit dem Ausscheiden einer Region aus dem Auswahlverfahren löst sich die dazugehörige Regionalkonferenz auf.“

Die pessimistischen Zeitszenarien würden bedeuten, dass Mitte der 2020er Jahre etwa zehn Regionalkonferenzen aufgebaut werden. Diese werden je nach Eingrenzungserfolg zwischen fünf und 40 Jahren arbeiten. Die Anzahl der Regionalkonferenzen wird mit dem Bundestagsbeschluss nach Abschluss der Phase 2 deutlich abnehmen. Ob Regionen auch innerhalb der Phasen ausscheiden werden, ist unklar.

Insbesondere für die Regionalkonferenz der Endlagerregion stellt sich daher die gleiche Herausforderung wie für das NBG: frühe Weichenstellungen und Entscheidungen nachvollziehbar machen und darauf aufbauen. Perspektivisch schließen sich an die Standortentscheidung viele Jahrzehnte der Genehmigung, des Baus, Betriebs, Verschluss, Monitoring und der Langzeitdokumentation an. Hier sind Nachfolger der Regionalkonferenz zu erwarten.

Gute Ausgangsvoraussetzungen für einen Generationenwechsel über Jahrhunderte zu schaffen wird daher spätestens in Phase 3 eine der zentralen Aufgaben der verbleibenden Regionalkonferenzen werden. Einerseits wird es eine Herausforderung sein, angesichts der Zeitskalen Engagement zu fördern. Andererseits liegt hier auch eine Chance für nüchterne, faktenbasierte Abwägungen. Bislang wurden Regionalkonferenzen in der Debatte eher als „Widerstandsnester“ und „emotionalisierte Bedenkenräger“ skizziert. In Zukunft sollten Regionalkonferenzen mehr als langfristige Wissensträger verstanden werden.

Erfahrungen mit langfristigem Engagement und die dafür notwendigen Institutionen sind vorhanden. Vertreter*innen von historischen Bildungsinstitutionen, Religionsgemeinschaften, Familien mit Landwirtschafts- oder Adelstradition, Archiven, Brauchtum oder Handwerksorganisationen können Anregungen für die Weitergabe von Wissen und Fähigkeiten geben.

In der praktischen Konzeption der Regionalkonferenzen, ihrer Vertretungskreise und Geschäftsstellen ist diese Zeitperspektive von Anfang an einzubeziehen, auch wenn sie in den ersten Jahren nicht im Vordergrund stehen mag.

→ **Aufgabe:** Regionalkonferenzen nicht nur als Kontrollgremien, sondern auch als langfristige Institutionen zur Weitergabe von Wissen und Fähigkeiten konzipieren

- **Nachprüfung nach § 10 Abs. 5:**

„Jede Regionalkonferenz kann innerhalb einer angemessenen Frist, die sechs Monate nicht überschreiten darf, einen Nachprüfauftrag an das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung richten, wenn sie einen Mangel in den Vorschlägen des Vorhabenträgers nach § 14 Absatz 2, § 16 Absatz 3 und § 18 Absatz 3 rügt. Der Nachprüfauftrag darf von jeder Regionalkonferenz zu jedem der vorgenannten Vorschläge einmal geltend gemacht werden; er ist jeweils nach Übermittlung des Vorschlags nach § 14 Absatz 2, § 16 Absatz 3 und § 18 Absatz 3 zu stellen und muss den gerügten Mangel sowie den Umfang der geforderten Nachprüfung konkret benennen. Ein Nachprüfauftrag kann nicht mehr gestellt werden, nachdem der Erörterungstermin zu dem jeweiligen Vorschlag bekannt gemacht wurde.“

Der enge Zeitraum mit der die Regionalkonferenzen einen kritischen Sachverhalt identifizieren und als Nachprüfauftrag formulieren dürfen, wurde schon in der Endlagerkommission kritisiert. Angesichts der nun vorliegenden Zeitabschätzungen ist diese Regelung kaum noch vertretbar.

Gleichzeitig sind Fristen für ein verlässliches Projektmanagement unabdingbar. Eine mögliche Lösung liegt wie bei den Stellungnahmeverfahren in einer Parallelisierung der Vorgänge. Nur wenn die Regionalkonferenzen sich frühzeitig über Arbeitsstände der BGE informieren können, ist eine kurze Frist zu rechtfertigen.

Dies ist vor allem für den Übergang von Phase 1 zur Phase 2 relevant. In der Schweiz wurden so genannte „Starter-Teams“ in den Regionen gebildet, um die Arbeitsfähigkeit der Regionalkonferenzen rechtzeitig herzustellen. Eine Ungleichzeitigkeit der unterschiedlichen Regionen erscheint dafür vertretbar.

→ **Aufgabe:** „Starter-Teams“ aufbauen, sobald sich Standortregionen aus Arbeitsergebnissen der BGE ablesen lassen

- **Auftrag und Dauer des Rats der Regionen nach § 11:**

„... nach Bildung der Regionalkonferenzen eine Fachkonferenz Rat der Regionen ein. Diese setzt sich aus Vertretern der Regionalkonferenzen und von Gemeinden, in denen radioaktive Abfälle zwischengelagert werden, zusammen. Die Anzahl aller Vertreter der Zwischenlagerstandorte soll der Anzahl der delegierten Vertreter einer Regionalkonferenz entsprechen. Die Fachkonferenz Rat der Regionen soll die Anzahl von 30 Teilnehmern nicht überschreiten. (2) Die Fachkonferenz Rat der Regionen begleitet die Prozesse der Regionalkonferenzen aus überregionaler Sicht und leistet Hilfestellung beim Ausgleich widerstreitender Interessen der Standortregionen.“

Die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ wird ebenso mit mehreren Generationen von Beteiligten arbeiten müssen. Der Auftrag zum „Ausgleich widerstreitenden Interessen“ ist für eine Beschleunigung des Verfahrens von enormer Wichtigkeit. Die Konzeption der Arbeitsweise und die Unterstützung durch die Geschäftsstelle sind darauf spezifisch auszurichten.

→ Aufgabe: Rat der Regionen als Konfliktbearbeitungsgremium qualifizieren

Welche Aufgaben sind ohne Qualitätsverlust verzichtbar?

Vor dem Hintergrund der neuen Zeitszenarien muss auch die Frage gestellt werden, welche Aufgaben verzichtbar sind oder zumindest reduziert werden sollten. Verzichtbar heißt, dass der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit auch ohne dieses Verfahrenselement gefunden und die dauerhafte Einlagerung dort realisiert werden kann.

Die folgenden Ideen sind voraussehbar kontrovers und daher nicht als Vorschläge, sondern ausschließlich als Denkanstöße zu verstehen:

- Stellungnahmeverfahren entbürokratisieren und vollständig mit dem Arbeitsprozess parallelisieren?
- Rechtsschutzmöglichkeiten eingrenzen und zum Ausgleich das Instrument der Nachprüfaufträge qualifizieren?

- Anzahl der Mitglieder im NBG reduzieren, dafür die Ressourcen für Veranstaltungen und ihre langfristige Dokumentation ausweiten?

Diese Fragen sind unbequem, sie sollten aber erörtert und ggf. auch ablehnend, aber begründet beantwortet werden, damit das Verfahren vor Generalkritik geschützt bleibt.

Veränderungen der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen

Neben den verfahrensinternen Fragen wirkt die äußere Realität auf die Stabilität des Verfahrens ein. Welche historischen Makrotrends zeichnen sich für die Zeit bis zum Verschluss des Endlagers ab? Wie kann die Verfahrensplanung darauf reagieren?

- **Ressourcenknappheit**

Im Verlauf des Jahrhunderts wird die Erderhitzung einen großen Teil gesellschaftlicher Ressourcen in Anspruch nehmen.¹

Zu welchen Anteilen diese Personal- und Finanzmittel zukünftig in der Energiewende, in der Klimafolgenanpassung, in wirtschaftlichen Transformationsprozessen, in der Bearbeitung von Migrationsbewegungen, in einem Widererstarken der Nuklearindustrie oder in militärischen Konflikten eingesetzt werden, ist nicht abschätzbar. Aber die Wahrscheinlichkeit, dass das Standortauswahlverfahren und die anschließenden Arbeiten davon wesentlich beeinträchtigt werden, muss als hochwahrscheinlich akzeptiert werden.

→ **Aufgabe:** Resilienz des Standortauswahlverfahrens erhöhen, Szenarien für Ressourcenkonflikte und ihre Bearbeitung entwickeln

- **Governance**

Weltweit stehen liberale Demokratien unter Druck und stehen im Systemwettbewerb mit autoritären Regierungsformen.^{2 3} In einem anderen Szenario kann die Europäische Einigung stark voranschreiten und dazu führen, dass die Lagerung von hoch radioaktiven Abfällen von der nationalen auf die europäische Ebene gehoben wird. Angesichts der langen Zeiträume sollte die Verfahrensplanung stärker in Szenarien denken.

→ **Aufgabe:** Szenarien für Governance-Veränderungen und den Umgang damit entwickeln

¹ Umweltbundesamt: Folgen des Klimawandels. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimafolgen-anpassung/folgen-des-klimawandels-0>

² Renn, Ortwin 2021: Gedeimütigte Demokratie: Die schleichende Erosion von Wahrheit und Anstand. <https://www.iass-potsdam.de/de/blog/2021/01/gedemuertigte-demokratie-die-schleichende-erosion-von-wahrheit-und-anstand>

³ Seiler, Michael 2013: Conflicts on Nuclear Energy Use. unveröffentlicht

Phasenübersicht

Sich wandelnde Aufgaben in den Verfahrensphasen

	Phase 1 / Schritt 1	Phase 1 / Schritt 2	Phase 2	Phase 3	Betriebs- und Nachbetriebsphase
Standortauswahlverfahren					
BGE	Beschleunigung u.a. durch rechtzeitige Transparenz				
BASE	Aufsichts- und Beteiligungsaufgaben mit dem Arbeitsfortschritt der BGE parallelisieren				
NBG	Gedächtnis der Öffentlichkeit als weitere Aufgabe				
BMUV	Gemeinsames Verständnis des StandAG weiterentwickeln				
Bundestag	Verfahrenslegitimität kontinuierlich pflegen, Entscheidungen Phase für Phase absichern, StandAG evaluieren				
Stellungnahmeverfahren		Entbürokratisieren und parallelisieren			
Fachkonferenz Teilgebiete	ist erfolgt				
Forum Endlagersuche		Startbedingungen für Regionalkonferenzen schaffen			
Regionalkonferenzen		Rechtzeitiger Aufbau von Starter-Teams	anfangs ca. 10, am Ende 1 Regionalkonferenz, langfristiger Wissenstransfer in der Region		
Rat der Regionen		anfangs mit wenigen, am Ende mit vielen Vertretern der Zwischenlagerstandorte, Konfliktbearbeitung steht im Fokus			
Nachbegleitung					langfristige Institution zur Weitergabe von Know-how
Gesellschaftliche Rahmenbedingungen					
Ressourcenknappheit			Zunehmende gesellschaftliche Konflikte um Personal- und Finanzmittel		
Governance			Wettbewerb zwischen autoritären und demokratischen Systemen		
Unbekanntes			Resilienz, Denken in Szenarien, Orte für das lernende Verfahren schaffen		