

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1
Gesellschaftlicher Dialog,
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

Beratungsunterlage zur 5. Sitzung

Jörg Sommer: Stellungnahme zum Entwurf eines Konzepts zur
Öffentlichkeitsbeteiligung (K-Drs./AG1-16)

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. /AG1-19</p>

Kommission

Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1

Gesellschaftlicher Dialog,
Öffentlichkeitsbeteiligung und
Transparenz unter Berücksichtigung
der Erfahrungen aus Asse, Gorleben,
Schacht Konrad und Morsleben

ANMERKUNGEN

Zum Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe (vorgelegt am 09.12.14)

von Jörg Sommer, Vorsitzender des Vorstands der Deutschen Umweltstiftung

Inhalt

Zum Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung	3
1. Aufgabenstellung	5
2. Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung	6
2.1 Ziele allgemein für Beteiligungsprozess	6
2.2. Ziele in Kommissionsarbeit	8
3. Überlegungen zur Methodik	10
3.1. Prozess als eigenständigen Wert, nicht auf sein Ende reduziert	10
3.2. AK-End Orientierung	11
3.3. Vorbild für Auswahlverfahren	11
3.4. Die Kommission ist keine Öffentlichkeitsbeteiligung	12
4. Formen der Beteiligung	14
Bereitschaft zur Beteiligung	15
Freiwilligkeit und Vetorecht	17
5. Inhalte der Beteiligung	18
6. Kreis der Beteiligten	19
7. Träger der Beteiligung	21
9. Instrumente der Beteiligung	22
10. Konzept	23
Fazit	24
Verfahrensvorschlag	24

Zum Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung

Am 9. Dezember 2014 haben die Mitglieder der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ den von Landesbischof Ralf Meister und Rechtsanwalt Hartmut Gaßner angefertigten Entwurf für ein „Konzept für die

5 Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“ zur Kenntnisnahme bekommen.

Dieser Entwurf wurde bislang in der Kommission und der zuständigen Arbeitsgruppe nicht diskutiert, dies soll am kommenden Freitag, den 12. Dezember 2014 geschehen.

10 Angesichts der Kürze der Frist, des Umfangs des vorgelegten Dokuments, der darin enthaltenen teilweise problematischen Aussagen sowie der wiederholt dargelegt höchst unterschiedlichen Ressourcen der Kommissionsmitglieder kann eine solche Diskussion nicht wirklich zu einem befriedigenden Ergebnis führen.

15 Gleichwohl scheint die Diskussion über eine angemessene Bürgerbeteiligung damit nach einem Drittel der Kommissionslaufzeit und zahlreichen Vorschlägen, Diskussionsvorlagen und konkreten Initiativen meinerseits endlich auch offiziell in der Kommission angekommen zu sein.

Das ist erfreulich und ich danke deshalb den beiden AG-Vorsitzenden für ihre

20 Initiative.

Dennoch bleibt festzuhalten: Nach inzwischen 8 Monaten Kommissionszeit stehen wir damit erst am Anfang eines Konzeptes über die dringend notwendige Beteiligung. Eine Beteiligung, die selbst dann, wenn wir nun zügig Einvernehmen herstellen würden, wohl maximal noch die zweite Hälfte

25 der Kommissionslaufzeit erfassen könnte. Eine sehr bedauernde Situation.

Es gab bislang keine Anhörung zu diesem Thema, es wurden keine eigenen Erfahrungen gesammelt oder auch nur damit begonnen, die vielfältigen Erfahrungen, die es in Deutschland mit breiter Bürgerbeteiligung gibt, auszuwerten. Es fanden bisher keine Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern
5 statt. Es hat insgesamt bis heute faktisch keine Aktivitäten der Kommission gegeben, die man als Bürgerbeteiligung bezeichnen könnte.

Es ist zu befürchten, dass die Kommission ihrem Auftrag, den Diskurs zu organisieren, nicht in ausreichendem Maße nachkommen wird, wenn nicht in sehr naher Zukunft wirkliche Bürgerbeteiligung geschieht und konkrete
10 Methoden evaluiert werden.

Mehrfach hatte ich eine Anhörung zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung in der Kommission vorgeschlagen. Diese ist auch angesichts der völlig berechtigten Kritik von Seiten der Umweltbewegung an der bisherigen mangelnden Öffentlichkeitsbeteiligung für eine erfolgreiche Arbeit der
15 Kommission von essentieller Bedeutung.

Eine solche Anhörung ist bislang nicht terminiert, sie wurde nun für das kommende Frühjahr ins Auge gefasst.

In welche Gefahrenlage wir uns jedoch begeben, wenn wir eine Konzeption entwickeln, bevor wir die Öffentlichkeit angehört und bisherige positive und
20 negative Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung evaluiert haben, zeigt das vorliegende Papier, welches in dieser Form keinesfalls meine Zustimmung finden kann, weil es wesentliche Erkenntnisse des letzten Jahrzehnts unberücksichtigt lässt und einen völlig unzureichenden Grundsatz von Bürgerbeteiligung verfolgt, der in der Praxis längst widerlegt ist.

25 Da nun aber die Debatte in der Kommission ohne Einbeziehung dieser praktischen Erfahrungen erfolgen soll, sehe ich mich gezwungen, zumindest

kurzfristig und unter dem Vorbehalt einer bislang nicht stattgefundenen gründlichen Evaluation erste Anmerkungen hierzu zu formulieren.

Hier nun im Einzelnen, vorläufig und den mangelnden Ressourcen geschuldet, meine Anmerkungen zum vorliegenden Entwurf. Ich orientiere
5 mich dabei zur besseren Übersicht an den Überschriften und
Gliederungsnummern des Entwurfs.

1. Aufgabenstellung

Durch die Zusammenfassung der ehemals geplanten getrennten
Arbeitsgruppen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sowie zu den Erfahrungen
10 bisheriger Standortauswahlverfahren hätte die Chance bestanden, diese
Erfahrungen zunächst zu evaluieren und die Erkenntnisse dann in ein Konzept
der Öffentlichkeitsbeteiligung einfließen zu lassen.

Das ist nicht erfolgt. Konsequenterweise findet im vorliegenden
Konzeptpapier diese Aufgabenstellung auch leider keinen Eingang. Dieser
15 Kardinalfehler zieht sich dann auch in der Folge durch sämtliche Abschnitte
des Entwurfs.

Allein schon aufgrund dieses fundamentalen konzeptionellen Problems
sollten wir unbedingt die Erfahrungen aus den Standorten Gorleben,
Morsleben, Asse und Konrad, aber auch der aktuellen Zwischenlager
20 zusammentragen und in den vorliegenden Entwurf einarbeiten – wir kämen
dann auch zu anderen bzw. präziseren Ergebnissen.

2. Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung

2.1 Ziele allgemein für Beteiligungsprozess

Ein so kontroverses Thema wie die Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe zeigt die Defizite bisheriger elitenorientierter Politikkonzepte besonders
5 deutlich. Die Erfahrungen aus zahlreichen gescheiterten Verfahren um die Endlager Morsleben und Asse, vor allem aber um Gorleben machen einen neuen, auf gesellschaftliche Partizipation und demokratischen Diskurs fokussierten Anlauf notwendig. Und das heißt auch: Eine Bürgerbeteiligung von neuer Qualität.

10 Die Erarbeitung gesellschaftlich anerkannter, praktisch erprobter und normativ verankerter Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung ist gerade im Rahmen der Endlagerdebatte - geboren aus den Erfahrungen eines bereits einmal gescheiterten Verfahrens rund um das ursprünglich geplante Endlager Gorleben – nötig und möglich. Ein neuer Anlauf zur Lösung der Problematik
15 wird jedoch ebenfalls scheitern, wenn er die Bürgerbeteiligung nur in den bisher im Fokus stehenden zwei Dimensionen sieht:

- als Mittel zur Legitimierung repräsentativ getroffener Entscheidungen von übergeordneter gesellschaftlicher Relevanz
- als Mittel zur Schaffung von Akzeptanz von ggf. auch unpopulären
20 aber nötigen Entscheidungen.

Eine solche zweidimensionale Bürgerbeteiligung ist gut gemeint, bleibt aber in bisherigen elitären Politikkonzepten verhaftet, weil sie sich auf die Vermittlung von Entscheidungen und die Befriedung von dadurch
entstandenen Konflikten konzentriert, also lediglich an den Symptomen
25 kuriert.

Nachhaltig erfolgreich kann nur die Etablierung einer neuen Beteiligungskultur sein, die der repräsentativen Demokratie Formen einer Bürgergesellschaft zur Seite stellt, indem sie der Bürgerbeteiligung eine dritte Dimension hinzufügt:

- 5 • Die Bürgerbeteiligung als Mittel zur Emanzipation der Bürgerinnen und Bürger als Subjekte politischer Gestaltung unserer Gesellschaft.

Der Prozess der Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle ist in dieser Hinsicht zugleich historische Herausforderung und Chance. Der beschlossene Atomausstieg, wengleich noch immer nicht vollständig
10 vollzogen, bietet hier die Möglichkeit, verhärtete Fronten zumindest so weit aufzulösen, das wir uns gemeinsam auf die Suche nach einer sicheren und gesellschaftlich akzeptierten Lösung begeben können.

Wo auch immer letztlich ein Endlager in Betrieb gehen soll – es gibt nur dann eine Chance auf Akzeptanz, wenn dieser Entscheidung ein breiter, langer,
15 offener und sicher auch schmerzhafter öffentlicher Diskurs vorausgegangen ist, in dem die Bürgerinnen und Bürger sich als politische Subjekte und nicht als Objekte einer nachträglichen Befriedungsstrategie erleben.

Der vorliegende Entwurf bezieht zwar die positiven Auswirkungen der Beteiligung auf die Informationsbasis und die Bedeutung von Transparenz in
20 die Argumentation ein. Im Anschluss ist dann aber nur die Rede von Akzeptanz.

Dies greift, wie oben geschildert, entschieden zu kurz. Es geht nicht nur um Akzeptanz und/oder Legitimation. Es geht um die qualitative Verbesserung von Prozessen politischer Entscheidungsfindung, die einer diskursiven Basis
25 bedürfen. Ohne diese diskursive Basis, zu der auch klar zu benennende tatsächliche Einflussnahmen aus dem Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung

heraus gehören, wird sich in Zukunft auch keine Akzeptanz mehr erzeugen lassen.

2.2. Ziele in Kommissionsarbeit

Im vorliegenden Konzeptentwurf wird die Begründung des Gesetzgebers für die Beteiligung zitiert, die lediglich die aktive Beteiligung der betroffenen Gemeinden beschreibt.

Eine solche rein auf Stakeholder bzw. auf eine kleine Teilgruppe von Stakeholdern ausgerichtete Kommunikation erfüllt den Zweck eines demokratischen Diskurses zum hochkontroversen Thema Atommüll-Lagerung nicht.

Der vorliegende Entwurf fasst dies so zusammen, dass das Ziel von Beteiligungsangeboten an der Kommissionsarbeit eine hohe gesellschaftliche Legitimation für das Standortauswahlverfahren und Akzeptanz für die Vorschläge der Kommission sei. Klar erkennbar wird der zugrundeliegende Ansatz in dem Zitat:

„Die Kommission muss die Öffentlichkeit von der Richtigkeit und Ausgewogenheit ihrer Vorschläge überzeugen.“

Das aber ist exakt die Vorgabe, die einen demokratischen Beteiligungsprozess von Anfang an aushebelt. Es ist nicht die Aufgabe der Kommission in Arbeitsgruppen ohne Evaluation, Einbeziehung und Beteiligung der Öffentlichkeit Vorschläge „am grünen Tisch“ zu entwickeln – und anschließend die Bürgerinnen und Bürger davon zu „überzeugen“. Das führt, wie in vielen vergleichbaren Fällen in der Vergangenheit, lediglich zu einer Verschärfung der Konflikte.

Das zugrundeliegende Prinzip DAD (Decide, Announce, Defend) hat sich

längst überlebt. Vielmehr ist davon auszugehen, dass eine frühzeitige und intensive Beteiligung der Bevölkerung an den Diskussionsprozessen in der Kommission gar nicht vorrangig zu einer höheren Akzeptanz führt, sondern vor allem zunächst zu einer Verbesserung der Arbeitsergebnisse, einer
5 breiten Auseinandersetzung mit den Problemstellungen und erst daraus folgend zu einer allgemeinen Akzeptanz der Entscheidung, an der die Bürger selber mitwirkten. Hinzu kommt:

Bei einem solch konfliktgeladenen und historisch vergifteten Thema wie der Atomkraftnutzung und ihren strahlenden Hinterlassenschaften wird zu den
10 obengenannten drei Dimensionen der Akzeptanz, Legitimation und emanzipatorischen Mitgestaltung noch eine weitere Dimension notwendig:

- Die Aussöhnung. Der tiefe Vertrauensverlust, den unsere politischen und wirtschaftlichen Eliten gerade im Umgang mit Kritik und Widerstand aus der Bevölkerung erfahren haben, bedarf eines
15 Umgangs mit dem Thema, der das tiefe Misstrauen der Menschen gegenüber allen standortrelevanten Entscheidungen und Prozessen als begründet anerkennt, politische und ökonomische Verantwortung dafür übernimmt und gemeinsam Vertrauen erarbeitet.

Bei jeder Form echter Bürgerbeteiligung werden die Fragen nach der
20 Verantwortung eine Rolle spielen. Ohne diese zu akzeptieren, wird eine Bürgerbeteiligung entweder zum Surrogat verkommen (wenn sie dieses Thema ausklammert) oder zu Konfliktverschärfung beitragen (wenn die Menschen es von sich aus einbringen und kein Gehör finden).

Fazit: Ohne eine intensive Auseinandersetzung mit den Problemen, aber auch
25 mit der Schuldfrage rund um die Entstehung und den bisherigen Umgang mit radioaktiven Abfällen ist ein solches Verfahren zum Scheitern verurteilt.

Ein ganz wesentlicher Akt frühzeitiger Vertrauensbildung, der eine aussöhnende Bürgerbeteiligung erst möglich macht, wäre z.B. der Verzicht auf das Festhalten am Standort Gorleben und das Eingeständnis, hier wider besseren Wissens gegen die Menschen und ihre Bedenken

5 obrigkeitsstaatliche Durchsetzungsstrategien gefahren zu haben.

Ein wirklich wirkungsvolles Zeichen des Willens zur Aussöhnung wäre es, wenn die Kommission vorschlagen würde, frühzeitig, also vor dem Beginn des neuen Standortsuchverfahrens, gesetzlich zu verankern, dass eine finale Standortentscheidung nur mit mehrheitlicher Zustimmung der Menschen in

10 der betroffenen Region Rechtskraft erlangen würde.

Auf dieser Grundlage hätte eine vertrauensbildende, akzeptanzfördernde, wirklich legitimierende, aussöhnende und qualitätssichernde Bürgerbeteiligung gute Aussichten auf Erfolg.

3. Überlegungen zur Methodik

15 3.1. Prozess als eigenständigen Wert, nicht auf sein Ende reduziert

Im vorliegenden Konzeptentwurf wird die Zentralität des Berichts betont. Das Beteiligungskonzept der Kommission soll sich hierauf ausrichten - mit dem Ziel, einen Bericht vorlegen zu können, der die „gebotene Legitimation“ bekommt. Mit anderen Worten: Jede Beteiligung geschieht zum Zweck der

20 späteren Legitimation des Berichts, der dann allein von der Kommission abgefasst wird.

Auf dieser Grundlage wäre die Bürgerbeteiligung der Kommission eine Farce. Dies werden die Menschen auch sofort erkennen und aller Bemühungen und Angebote zum Trotz wäre das Verfahren zum Scheitern verurteilt.

Wir müssen uns trauen, Abstand von diesem veralteten, elitären Konzept zu nehmen und Beteiligung neu zu denken.

Im Konzeptentwurf heißt es „Die Kommission hat den Gesetzgeber im Auge und den Bericht im Fokus...“. Ich gehe davon aus, dass die Kommission
5 aktuell vor allem die Bevölkerung im Auge und den Beteiligungsprozess im Fokus haben sollte.

3.2. AK-End Orientierung

Die enge Orientierung an den für die damalige Zeit und Situation durchaus beachtenswerten Ergebnissen des AKEnd berücksichtigt nicht die
10 Fortentwicklungen der Erkenntnisse der letzten 12 Jahre.

Der AKEnd liefert wertvolle Grundlagen und gehört zur Genese der Kommission, er darf aber nicht allein unser Konzept bestimmen.

3.3. Vorbild für Auswahlverfahren

Die Autoren des vorliegenden Entwurfs betonen in Punkt 3.3. die
15 Vorbildfunktion und den Beispielcharakter der Kommissionsarbeit für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Das ist begrüßenswert, so ist es im StandAG und in der gemeinsamen EntschlieÙung „Bildung der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ – Verantwortung für nachfolgende Generationen übernehmen“(Drucksache
20 18/1068) vorgegeben.

Es entsteht bei der Lektüre des Papiers jedoch der Eindruck, dass wir intensiv darüber diskutieren müssen, wie wir die Kommission davor bewahren, dem Auswahlverfahren einen Beteiligungsprozess zuzuordnen, den sie für die eigene Arbeit nicht als gangbar ansieht. Angesichts der Tatsache, dass bis
25 heute nicht einmal die Transparenz (=Information) in akzeptablem Maße

gewährleistet ist und man sich auch nach 8 Monaten nicht mit konkreten Erfahrungen aus durchgeführten Verfahren auseinandersetzt, müssen wir uns die Frage aus der kritischen Öffentlichkeit gefallen lassen, wie niedrig die Maßstäbe für das Auswahlverfahren sein sollen.

- 5 Die oben skizzierte Vorbildfunktion ist eine zentrale Herausforderung an die von uns zu praktizierende Bürgerbeteiligung. Sicher ist, dass das Niveau der Bürgerbeteiligung im eigentlichen Auswahlverfahren extrem hoch und neuartig umfassend sein muss. Glaubhaft wird das nur, wenn wir für die eigene Kommissionsarbeit ebenso hohe Kriterien anlegen.
- 10 Die Verfasser des Entwurfs schlagen eine personelle Kontinuität zwischen der Endlagerkommission und dem zu schaffenden gesellschaftlichen Begleitgremium vor. Ich gehe vielmehr davon aus, dass das Begleitgremium erheblich breiter und vor allem kritischer besetzt sein muss als die Kommission. Denn die Aufgabe dieses Gremiums ist eine ganz andere. Das
15 gesellschaftliche Begleitgremium hat laut StandAG die Aufgabe, die Aktivitäten der Akteure kritisch zu begleiten und zu hinterfragen. Dies ist bei der Besetzung zu berücksichtigen.

3.4. Die Kommission ist keine Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Kommission ist keine Öffentlichkeitsbeteiligung, sie ist ein Schritt hin zur
20 Stakeholder-Beteiligung. Bisher ist in Sachen Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Kommission nichts geschehen. Dies so klar und unmissverständlich zu formulieren, ist eine wesentliche Grundlage dafür, dass die nun hoffentlich bald greifenden ersten Massnahmen eine Glaubwürdigkeit entwickeln können.

- 25 Die Deutsche Umweltstiftung hat sich aus diesem Grund vor einigen Wochen entschieden, selber einen Schritt hin zu aktiver Bürgerbeteiligung zu gehen

und mit www.plenum.cc eine Plattform eröffnet, die eine für alle Menschen offene und thematisch organisierte Diskussion ermöglicht. Leider findet dieses Angebot bisher keinen Widerhall in der Kommission. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder beteiligt sich bislang nicht an den dort

5 stattfindenden, hoch interessanten und sehr sachlichen Diskursen. Dies ist um so bedauerlicher, als diese Plattform bislang das einzige, der gesamten Öffentlichkeit frei zugängliche Diskursangebot aus der Kommission heraus ist.

Im vorliegenden Entwurf wird das Ziel des Konsens betont und auf die Problematik kontroverser Themen wie Rückholbarkeit verwiesen. Dieser
10 Verweis ist problematisch. Auch Dissens muss aushaltbar sein. Wir können nicht Themen ausklammern, die kontrovers diskutiert werden. Konsens anzustreben, indem man Dissensthemen ausklammert, verstößt gegen alle Erkenntnisse des Konfliktmanagements und der Mediationskultur. Wir erleben aktuell insbesondere von Seiten der Atomkraftprofiteure in der
15 Kommission, dass immer wieder darauf verwiesen wird, man dürfe von niemandem in der Kommission erwarten, Fehler zuzugeben.

Ohne Fehler in der Vergangenheit gäbe es diese Kommission nicht. Ohne eine Aufarbeitung dieser Fehler wird sie keinen Erfolg haben. Ohne Dissensen zu akzeptieren und sie zu bearbeiten, wird es keinen werthaltigen Konsens
20 geben.

Will die Kommission sich hier ehrlich um einen Konsens bemühen, dann muss sie diese Grundwahrheit jeder Konfliktbewältigung deutlich anerkennen – und sie zur Grundlage der Öffentlichkeitsbeteiligung machen.

Wer von den Bürgerinnen und Bürgern dieses Landes erwartet, sich aktiv an
25 einer Lösung für unsere katastrophale Entsorgungssituation zu beteiligen, der darf ihnen nicht untersagen, auch über die Frage sprechen zu wollen, wie wir

in diese Situation gekommen sind. Ich habe schon mehrfach betont, dass wirkliche Öffentlichkeitsarbeit kein schmerzfreier Prozess sein kann. Diese Schmerzen auszuhalten, wird uns allen abverlangt. Das sollten wir so deutlich auch in unserem Konzept zum Ausdruck bringen.

5 **4. Formen der Beteiligung**

Im vorliegenden Entwurf werden zwei Formen der Beteiligung unterschieden: Information und Mitwirkung.

Hier liegt ein gravierendes Missverständnis vor. Information ist keine Form der Beteiligung. Sie ist eine unerlässliche Grundvoraussetzung für Beteiligung
10 und sollte selbstverständlich zu jeder Zeit gewährleistet sein. Frühzeitigkeit, Vollständigkeit und Verständlichkeit der Information sind dabei elementare Voraussetzungen. In der Sprache der Logik: Frühzeitige, vollständige und verständliche Information ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung für Beteiligung.

15 Denn Beteiligung bedeutet nicht Informationskonsum sondern Mitwirkung, Teilnahme und Teilhabe an einem Prozess.

Die umfangreiche Beteiligung aller Bürger am Prozess der Suche nach einem Endlager hätte längst beginnen müssen. Es wäre ein Rückschritt in elitäre Politikkonzepte, wenn wir davon ausgingen, dass die Menschen zwar an der
20 Suche nach einem Endlager zu beteiligen wären, den Prozess der Ausarbeitung der Methoden, Kriterien und Entscheidungselemente dieser Suche jedoch nicht aktiv mitgestalten dürfen.

Wir brauchen deshalb dringend einen zeitnahen Ausbau der Möglichkeiten, die Debatten in der Kommission passiv zu verfolgen. Parallel dazu müssen
25 Angebote zur aktiven Teilnahme am Diskurs geschaffen werden. Diese

müssen niederschwellig genug sein, um auch den nicht tief in der Materie steckenden Bürgerinnen und Bürgern eine Teilhabe an diesem Prozess bereits zum jetzigen Zeitpunkt zu ermöglichen.

Bereitschaft zur Beteiligung

- 5 Wann aber sind Menschen bereit, Zeit und Energie aufzuwenden, um sich an einem Prozess zu beteiligen?

Grundmotiv für Beteiligung ist stets die *Betroffenheit*. Hier besteht die Gefahr einer Fehlinterpretation: Betroffen sind nicht allein die Menschen an potentiellen Endlagerstandorten. Letztlich tragen alle Bürgerinnen und
10 Bürger eine Verantwortung und sind von der Entscheidung, wie wir mit dem gefährlichen Abfall aus der Zeit der Atomkraftnutzung umgehen, ebenso direkt betroffen wie ihre Nachkommen noch weit in der Zukunft. Die Wahrnehmung von Betroffenheit zu erzeugen ist eine wesentliche Aufgabe in der Frühphase des Beteiligungsprozesses – *also jetzt*. Es ist eine proaktive
15 Herausforderung an uns. Denn betroffen ist nicht nur der, der sich jetzt bereits als betroffen empfindet und artikuliert.

In der Frühphase eines Beteiligungsprozesses Beteiligungsangebote zu machen, dabei aber zu ignorieren, dass diese die übergroße Mehrheit der Betroffenen gar nicht erreicht, führt in der späteren, entscheidenden Phase
20 des Prozesses zu einer unvermeidbaren Eskalation, wie z.B. auch die Auswertung des Prozesses um Stuttgart 21 gezeigt hat. Als dort für die große Masse der Betroffenen erstmals erkennbar wurde, welche Maßnahmen geplant waren – verwiesen die Verantwortlichen auf längst vergangene Beteiligungsangebote. Ohne Erfolg, wie wir alle wissen.

- 25 Letztlich ist auch eine mögliche unmittelbare Betroffenheit als Standortanlieger wesentlich umfangreicher, als den meisten Bürgerinnen und

Bürgern bewusst ist: Immer wieder wird von einer „weißen Landkarte“ gesprochen. Dies bedeutet im Diskurs des Standortauswahlgesetzes vor allem, dass kein Standort bereits im Vorhinein feststeht.

Das heißt jedoch auch: Viele Regionen Deutschlands sind zum heutigen
5 Zeitpunkt potentiell zur Lagerung des atomaren Mülls geeignet. Für eine geologische Tiefenlagerung sind gemäß der drei von Geologen für besonders geeignet gehandelten Gesteinstypen bereits potentielle Standortregionen ausgewiesen. Alternative Konzepte einer oberflächennahen Lagerung oder wechselnde Zwischenlager würden eine Lagerung in nahezu allen Regionen
10 Deutschlands ermöglichen. Hinzu kommt: Schon heute haben wir an zahlreichen Standorten in Deutschland bereits langfristige Zwischenlager – mit teilweise höchst problematischen Sicherheitssituationen. Mehr als die Hälfte der Bevölkerung lebt in der Gefahrenzone mindestens eines aktuellen Atomlagers. Da potentiell also die gesamte Bundesbevölkerung betroffen ist,
15 sollten wir unser Beteiligungskonzept gerade in der jetzigen frühen Phase auf die Gesamtbevölkerung ausrichten.

Ein weiterer Faktor für die Teilhabe an einem Beteiligungsprozess ist der *Zugang* zu Beteiligungsmöglichkeiten. Verschiedene, jeweils möglichst niedrigschwellige Angebote müssen sich hier in allen Phasen des
20 Suchprozesses und darüber hinaus ergänzen.

Letztlich müssen zudem wirkliche *Einflussmöglichkeiten* bestehen und als solche für die Bürger auch erkennbar sein. Bislang haben viele Bürgerinnen und Bürger, die sich im Bereich Atomkraft engagieren, häufig die Erfahrung machen müssen, dass Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen wurden, die
25 Ergebnisse dann jedoch im repräsentativ-politischen System kaum Relevanz entfalteteten.

Diese frustrierende Erfahrung müssen wir zeitnah in einem offenen Diskurs unter Beteiligung der Betroffenen reflektieren. Vor allem aber müssen wir Beteiligungsmöglichkeiten schaffen, die den Prozess tatsächlich beeinflussen können

- 5 Das vorgeschlagene reine Stellungnahmeverfahren greift zu kurz. Es ist allenfalls als Stakeholder-Beteiligung zu werten und mit nur geringen Einflussmöglichkeiten am Ende der Kommissionsarbeit bleibt es weit hinter den Zielen einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung zurück.

Da aktuell selbst die Stellungnahme der Kommission zu den wenigen
10 Zuschriften nicht hinreichend und zügig funktioniert, sind wir schlecht beraten, diese Stellungnahmemöglichkeit der interessierten Öffentlichkeit im Prozess als geeignetes Mittel vorzuschlagen.

Nichts spricht gegen Stellungnahmen. Aber alles dafür, sie nicht als zentrales Element der Öffentlichkeitsbeteiligung zu sehen.

15 **Freiwilligkeit und Vetorecht**

Es mag zwar zu befürchten sein, dass Möglichkeiten zur Mitentscheidung der Bevölkerung als zu weit gehend empfunden werden. Dennoch gehe ich für den Prozess der Standortauswahl davon aus, dass eine Mitentscheidungsmöglichkeit auch bei der Letztentscheidung unbedingt
20 notwendig ist.

Es ist problematisch, dass bisher für das Standortauswahlverfahren kein Mitentscheidungsrecht vorgesehen ist. Eine bereits in der Kommissionsarbeit verankerte Möglichkeit zur Einflussnahme und Mitgestaltung, sowie die frühe Festlegung auf das Prinzip der Freiwilligkeit der Standortgemeinden und ein
25 Vetorecht für die Standortauswahl führt zu einer Ausrichtung des gesamten Prozesses auf Zustimmung.

Deshalb betone ich ausdrücklich: Wir sollten vorschlagen, schon jetzt ein Vetorecht der betroffenen Regionen festzuschreiben – um Vertrauen zu schaffen und die Aussöhnung zu ermöglichen. Ein Vetorecht ist mehr als eine Prozessentscheidung, es nimmt Spannungen aus dem Verfahren und zeigt, dass die Kommission auf Überzeugung durch Beteiligung setzt und nicht am Ende doch wieder auf Durchsetzung im Konflikt.

5. Inhalte der Beteiligung

Nachdem mit umfassender und transparenter Information, die verständlich aufgearbeitet, leicht auffindbar und gut sortiert bereitgestellt wird, eine Basis für die Beteiligung geschaffen ist, sollte diese zügig begonnen werden.

Dabei ist allerdings nicht, wie im vorliegenden Entwurf formuliert, der Abschlussbericht der Kommission der wesentliche Gegenstand der Beteiligung.

Es ist vielmehr eine Grundvoraussetzung für gelungene Beteiligung, den Menschen bei allen Themen, die in der Kommission oder in den Arbeitsgruppen diskutiert werden, die Möglichkeit zu geben, diese ebenfalls zu diskutieren, sich eine Meinung zu bilden und mit dieser auf die Arbeit in der Kommission einzuwirken.

Die Mündigkeit der Bürger anzuerkennen, bedeutet auch, ihnen die Möglichkeit zu geben, selber zu entscheiden, welche Themen für sie relevant sind und mitdiskutiert werden sollen. Hier eine Vorauswahl zu treffen, kommt einer Entmündigung gleich.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass am Anfang eines Prozesses grundsätzlich mehr Wirkungsmöglichkeiten und weniger Emotionen die Abläufe kennzeichnen, während sich dieses Verhältnis zum Ende hin umkehrt.

Sowohl Themen als auch Beteiligungsmöglichkeiten, die am Anfang in der Kommission bestehen, werden jedoch häufig nicht in ausreichendem Maße bekannt, weil das allgemeine Interesse noch fehlt.

5 Daraus resultiert eine Bringschuld der Kommission: Wir müssen das Thema offensiv an die Öffentlichkeit tragen, statt nur Angebote zu machen. Jetzt Angebote zu machen, ohne Betroffenheit zu erzeugen ist Simulation von Beteiligung mit rein legitimatorischen Effekten/Interessen.

Die Frage, wie wir jetzt Betroffenheit erzeugen, gehört daher ins Zentrum des Beteiligungskonzeptes der Kommission.

10 **6. Kreis der Beteiligten**

Von Anfang an davon auszugehen, dass es nicht möglich sein wird, ein Standortauswahlverfahren zur Zufriedenheit aller durchzuführen, ist kontraproduktiv.

15 Das Ziel des Beteiligungsverfahrens sollte es sein, eine breite Betroffenheit und Beteiligungsbereitschaft zu schaffen und zwar zu einem Zeitpunkt, an dem noch keine Entscheidungen getroffen sind und noch weniger Emotionen im Spiel sind.

Wir sollten unsere Ziele hier keinesfalls zu niedrig ansetzen und nur davon ausgehen, dass die Zahl der Kritiker sich verringert. Viel wichtiger ist es, die
20 Zahl derer zu erhöhen, die sich eine fundierte Meinung zum Thema Atommülllagerung gebildet haben und konstruktiv an einer Lösung mitwirken wollen.

Dies scheint auf den ersten Blick nur eine semantische Feinheit zu sein, die Frage betrifft aber das grundsätzliche Konzept von Bürgerbeteiligung:

Sehen wir die Öffentlichkeit als Risiko, die einen von uns favorisierten Prozess mit einem von uns angestrebten Ergebnis verhindern könnte?

Oder sehen wir die Öffentlichkeit als potentiell Partnerreservoir, das uns bei der Gestaltung des Prozesses und der Suche nach dem bestmöglichen Ergebnis unterstützt?

Nur wenn wir die Frage im letzteren Sinn beantworten, dies zur Grundlage unseres Konzeptes machen, das immer wieder postulierte „lernende Verfahren“ auch wirklich leben, dann haben wir eine Chance auf ein erfolgreiches Verfahren.

Dieses „lernende Verfahren“ muss ebenfalls einer der Grundpfeiler unseres Konzeptes zur Öffentlichkeitsbeteiligung werden. Im vorliegenden Entwurf spielt es bislang absolut keine Rolle.

Besonders problematisch erscheint das Ziel, Befürworter von „repräsentativem Gewicht“ zu finden. Hier wird erneut ein elitäres Politikkonzept deutlich, welches die Mitverantwortung dafür trägt, dass wir heute an diesem Punkt stehen. Die Kommission soll einen breiten Diskurs organisieren, der alle Bürgerinnen und Bürger gleich wertschätzt. Die Suche nach verbündeten Eliten konterkariert diesen Ansatz.

Strukturell dürfen wir nie vergessen: Das Beteiligungskonzept für die Endlagersuche soll nicht Grundlage, sondern Ergebnis dieses von uns zu organisierenden Diskurses sein! In diesem lernenden Verfahren soll gemeinsam mit der breiten Bevölkerung ein Konzept für die Standortauswahl erarbeitet werden.

Entsprechend unnötig ist zu diesem Zeitpunkt eine Trennung des Kreises der Beteiligten nach Form der Beteiligung. Verschiedene Formen der Beteiligung müssen in einem Gesamtkonzept gekoppelt werden.

Unterschiedliche Angebote je nach Betroffenheit machen im Auswahlprozess Sinn, nicht jedoch während der Laufzeit der Kommission, da wir entsprechend der „weißen Landkarte“ ja von einer gleichmäßigen und gleichberechtigten potentiellen Betroffenheit ausgehen müssen. Es gibt zum jetzigen Zeitpunkt nur Betroffenheit, keine *Betroffenerheit*. Auch nicht durch Prominenz, Wirkungsmöglichkeit oder schiere mediale Lautstärke.

Es geht deshalb jetzt darum, das Ziel eines Dialoges zu definieren und die Kommunikation der Kommission entsprechend auszurichten, um einen solchen zu erreichen. Wir dürfen uns nicht zurücklehnen und auf einen Dialog warten oder uns wundern, dass dieser nur von wenigen Menschen gefordert wird. Wir müssen alles auf einen breiten Dialog ausrichten und parallel auswerten, welche Menschen bereits erreicht werden und welche nicht. Eine entsprechende Anpassung der Kommunikationsstrategie hat dann zeitnah zu erfolgen. Das ist ein lernendes Verfahren!

Ein elementarer Punkt in jeder Diskussion um Beteiligung ist die „Waffengleichheit“. Beteiligungsmöglichkeiten dürfen auf keinen Fall durch fehlende Ressourcen eingeschränkt werden. Bisher haben wir hierzu noch nicht einmal innerhalb der Kommission eine Lösung ermöglicht – was unsere Pläne für eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung nicht glaubwürdiger macht.

20 **7. Träger der Beteiligung**

Für den Beteiligungsprozess an der Arbeit der Kommission ist die Kommission selber ein wichtiger Träger.

Selbstverständlich hat jedes Mitglied das Mandat, in eigenen Kreisen oder auch öffentlich für die Beteiligung an der Kommissionsarbeit zu werben und Mittel zur Beteiligung selber umzusetzen. Dies alles jedoch ist keine direkte

Beteiligung an der Kommissionsarbeit. Ein Beteiligungsportal von Seiten der Kommission, sowie Veranstaltungen der Kommission müssen dringend starten.

Wir müssen dabei stets vor Augen haben, dass zwischen der Beteiligung der breiten Öffentlichkeit und einer Stakeholder-Beteiligung ein Unterschied besteht. Diesen Unterschied arbeitet der vorliegende Entwurf nicht heraus.

9. Instrumente der Beteiligung

Nachdem umfassende Information gewährleistet ist, können verschiedene Elemente der Bürgerbeteiligung starten. Hierzu gibt es zahlreiche Erfahrungen mit einzelnen Verfahren in verschiedenen Kontexten.

Ich halte es für sinnvoll und dringend geboten, sehr zeitnah verschiedene Menschen in die Kommission einzuladen, die von ihren Erfahrungen mit verschiedenen Methoden der Bürgerbeteiligung berichten, sowohl aus der Veranstalterperspektive, als auch aus der Nutzerperspektive.

Es geht dabei nicht nur um zufallsgetriebene Bürgerbeteiligung wie Bürgerforen, sondern vor allem um die langfristige Schaffung von Betroffenheit und offenen Debatten.

Die Schaffung eines klassischen Internetforums ist hier völlig ungeeignet. Es ist schwierig zu strukturieren und der benötigte Aufwand zur Moderation oft immens. Der Beteiligungsanreiz wird so gering sein, dass wir dieses Forum nicht mit Leben füllen können. Ein Portal wie plenum.cc halte ich hier für zielführender, da es zugleich einen niederschweligen Zugang und wirkliche Diskursstränge ermöglicht. Die Berücksichtigung der dort gewonnenen Erkenntnisse spielt jedoch bislang in den vorgelegten Planungen keine Rolle.

25

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung der Angebote müssen wir jedoch definieren, welche Auswirkungen die Geschehnisse auf dem Portal für die Kommissionsarbeit haben. Zumindest sollten wir den gesammelten Input über solche Angebote – dazu gehören auch die Zuschriften – in jeder Sitzung
5 in einem angemessenen Zeitrahmen aufnehmen und diskutieren. Bislang erwecken Tagesordnungen und Verlauf der Kommissionssitzungen extern nicht den Eindruck, als würden wir wirklich Wert auf die Einmischung der Bürgerinnen und Bürger legen.

Um die notwendigen Diskussionen zu führen und ein Beteiligungskonzept für
10 die Laufzeit der Kommission und für den folgenden Standortauswahlprozess zu entwickeln, muss die Kommission umgehend daran gehen, die Menschen in den Diskussionsprozess um die Bürgerbeteiligung einzuladen und nicht erst die Zwischenergebnisse zur Diskussion zu stellen.

10. Konzept

15 Wir müssen also rasch herausfinden, welche Beteiligung gewünscht wird - nicht nur von kritischen Stakeholdern, sondern von der allgemeinen Öffentlichkeit.

Parallel ist es sinnvoll, bereits zahlreiche Maßnahmen zu ergreifen, die das Gefühl der allgemeinen Betroffenheit vermitteln und damit eine
20 Beteiligungsbereitschaft in der breiten Öffentlichkeit entstehen lassen.

Erst in einem zweiten Schritt können wir ein Portfolio an geeignet erscheinenden Methoden zur Beteiligung an der Kommissionsarbeit zusammenstellen.

Fazit

Es ist überaus begrüßenswert, dass die Diskussion um Bürgerbeteiligung nun Fahrt aufnimmt. Das vorgelegte Konzeptpapier ist in dieser Form jedoch – aufgrund der zahlreichen oben herausgearbeiteten strukturellen Probleme -
5 *nicht* geeignet.

Es bezieht sich zu sehr auf das elitäre Politikverständnis der Vergangenheit, ist inhaltlich unscharf, Bürgerinnen und Bürger werden mit Stakeholdern gleichgesetzt, Information mit Beteiligung, Akzeptanz mit Mitwirkung und vor allem sieht es die Menschen in unserem Land nach wie vor als Objekt und
10 nicht als Subjekt des Prozesses.

Es fällt in der Summe hinter die ohnehin nicht ausreichenden Vorgaben und Erwartungen des Stand AG und insbesondere der gemeinsamen Entschließung zurück – statt diese Ansätze weiter zu entwickeln.

Verfahrensvorschlag

15 Ich schlage deshalb vor, den vorliegenden Entwurf in der kommenden AG-Sitzung zu diskutieren, weitere kritische Stellen herauszuarbeiten und dann die Verfasser des Entwurfes zu bitten, auf Basis ihres Entwurfes, der K-Drs. 32: „Vorschläge zur Bürgerbeteiligung "Vom Dialog zur Partnerschaft" (mit einer Vielzahl konkreter Maßnahmenvorschläge) sowie des vorliegenden
20 Dokumentes bis Anfang Januar ein überarbeitetes Konzept vorzuschlagen und erkläre meine ausdrückliche Bereitschaft, an dieser Überarbeitung redaktionell mitzuwirken.