

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1
Gesellschaftlicher Dialog,
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

Beratungsunterlage zur 5. Sitzung

Entwurf eines Konzepts zur Öffentlichkeitsbeteiligung
(Stand: 3. Dezember 2014)

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. /AG1-16

Kommission
Lagerung hoch radiaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1
Gesellschaftlicher Dialog,
Öffentlichkeitsbeteiligung und Trans-
parenz

KONZEPT

für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe (Entwurf Stand 03.12.2014)

vorgelegt von den Vorsitzenden der AG 1 Landesbischof Meister und Rechtsanwalt Gaßner

Inhaltsverzeichnis

1.	Aufgabenstellung der AG 1.....	4
2.	Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	4
2.1	Ziele allgemein für Beteiligungsprozess	4
2.2	Ziele konkret für Kommissionsarbeit.....	4
3.	Überlegungen zur Methodik	6
3.1	Prozess vom Ende her denken.....	6
3.2	Orientierung am AkEnd-Bericht gewährleisten	6
3.3	Vorbildcharakter für Auswahlverfahren beachten.....	7
3.4	Kommission als Öffentlichkeitsbeteiligung einordnen.....	7
3.5	Brückenschlag zu Auswahlverfahren schaffen.....	8
4.	Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung	8
4.1	Information der Öffentlichkeit	8
4.2	Öffentlichkeitsbeteiligung durch Mitwirkung.....	9
4.3	Öffentlichkeitsbeteiligung durch Mitentscheidung	11
5.	Inhalte der Beteiligung.....	12
6.	Kreis der Beteiligten	13
7.	Träger der Beteiligung.....	14
7.1	Trägerschaft Kommission	15
7.2	Trägerschaft Mitgliedsinstitutionen	15
7.3	Aktivitäten kritischer Öffentlichkeit.....	16
8.	Zeitraum und Phasen der Beteiligung	17
8.1	Zeitraum	17
8.2	Phasen.....	17
8.3	Berichtsphase	18
8.3.1	Grobplanung bis 30.06.2016 (Berichtsphase 9 Monate)	18
8.3.2	Grobplanung bis 30.12.2016 (Berichtsphase 9 Monate).....	19
8.3.3	Wunschplanung bis 30.03.2017 (Berichtsphase 9 Monate)	20
8.3.4	Alternativplanung bis 30.06.2016 (Berichtsphase 8 Monate)	21
8.3.5	Alternativplanung bis 30.12.2016 (Berichtsphase 6 Monate)	21
8.3.6	Fazit.....	22

8.4 Arbeits- und Beteiligungsphasen.....	22
9. Instrumente der Beteiligung.....	23
9.1 Beteiligung der breiten Öffentlichkeit.....	23
9.1.1 Information und Transparenz	23
9.1.2 Mitwirkung	23
9.2 Beteiligung von Zielgruppen.....	24
9.2.1 Identifizierung von Zielgruppen	24
9.2.2 Bestimmung der Intensität der Beteiligung (Beteiligungstiefe)	24
9.3 Zuordnung gruppenspezifischer Instrumente.....	24
9.4 Grobplanung für die Beteiligungsphasen 1 und 2.....	24
9.5 Vorbereitung der Erörterungsphase.....	24
9.5.1 Breite Öffentlichkeit	24
9.5.2 Zielgruppen.....	24
9.5.3 Instrumente	24
9.6 Ausgestaltung der Erörterungsphase	24
9.6.1 Ausgangsüberlegungen und Thesen.....	24
9.6.2 Vorstellungen zur Eröffnung von Mitwirkungsmöglichkeiten.....	25
9.6.3 Vorstellungen zur Eröffnung von Mitentscheidungsmöglichkeiten.....	27
10. Konzept- und Vorgehensvorschlag.....	27
10.1 Vorschläge zur kurzfristigen Umsetzung.....	28
10.1.1 Verbesserung des Internetauftritts der Kommission und Schaffung eines Internetforums.....	28
10.1.2 Behandlung von Zuschriften	28
10.1.3 Verbesserung der Pressearbeit	28
10.1.4 Einladung von Experten in die AG 1	28
10.1.5 Einbeziehung von Vertretern der Jugend.....	28
10.1.6 Anregung von Aktivitäten der Kommissionsmitglieder.....	29
10.1.7 Zurückstellung von Aktivitäten	29
10.2 Vorbereitung kurzfristiger Klärungen.....	30
10.2.1 Weiterentwicklung des Konzeptpapiers	30
10.2.2 Entscheidungsvorlage für Kommission	30
10.2.3 Abstimmung mit AG 2.....	30
10.3 Zusammenfassung der Grundsatzfragen.....	30

Anhang: K-Drs./AG 1 – 4

1. Aufgabenstellung der AG 1

Die Kommission hat die AG 1 „Gesellschafter Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz“ eingerichtet. Die AG 1 hat sich zur Aufgabe gemacht, ein Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe zu entwickeln. Das vorliegende Papier soll die Vorschläge für die Kommission aufzeigen. Es wird zunächst der AG 1 zur Erörterung vorgelegt. Zu dem Konzeptpapier gibt es bereits eine Reihe von Vorarbeiten, Vorschläge und Vorüberlegungen (...).

2. Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Verständigung auf gemeinsame Zielvorstellungen ist von entscheidender Bedeutung für ein qualifiziertes Beteiligungskonzept und ein erfolgreiches Beteiligungsverfahren.

2.1 Ziele allgemein für Beteiligungsprozess

Die Bedeutung der Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbedeutsamen Planungen und Infrastrukturvorhaben sowie bei der Entwicklung von Konzepten oder Normgebungsvorhaben ist weithin erkannt. Die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung werden im Allgemeinen dahingehend beschrieben, dass frühzeitig Transparenz hergestellt, die Informationsbasis des Vorhabenträgers erweitert, das Vorhaben und der Interessenausgleich optimiert und für die breit erörterte sowie verbesserte Entscheidung Akzeptanz erreicht werden soll. Hieran schließen sich nicht selten Überlegungen an, in welchem Verhältnis formelle und informelle Beteiligungsformen stehen sollen bis hin zu Fragen nach der Weiterentwicklung von repräsentativer Demokratie und partizipatorischer Mitgestaltung.

2.2 Ziele konkret für Kommissionsarbeit

Die Kommission ist eingerichtet worden, um die Vorgaben des Standortauswahlgesetz (StandAG) zu überprüfen, zu konkretisieren und zu ergänzen. Nach § 3 Abs. 2 StandAG hat die Kommission insbesondere einen Bericht nach § 4 vorzulegen, in dem sie die für das Auswahlverfahren relevanten Grundsatzfragen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle untersucht und bewertet sowie Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen nach § 4 und eine entsprechende Handlungsempfehlung für den Bundestag und den Bundesrat erarbeitet.

Weitere Aufgabenbeschreibungen ergeben sich aus § 3 Abs. 3 und 4 sowie § 4 StandAG, die im Folgenden regelmäßig als Vorlage eines Berichts zusammengefasst werden. In § 5 Abs. 3 StandAG ist bestimmt, dass die Kommission die Öffentlichkeit beteiligt und zwar nach den in den §§ 9 und 10 festgelegten Grundsätzen (vgl. hierzu K-Drs./AG 1 – 4 im Anhang).

Der Gesetzgeber führt zur Begründung an:

„Ein zentrales Ziel des Standortauswahlverfahrens ist es, Transparenz und passive sowie aktive Beteiligung (betroffene Bevölkerung, Länder, betroffene Gemeinden und Kreise sowie Träger öffentlicher Belange und organisierte Vereinigungen) bei der Standortsuche sicherzustellen.“

Zu diesem Zweck und um die Nachvollziehbarkeit der im Auswahlverfahren getroffenen Entscheidung zu gewährleisten, wird die umfassende Beteiligung bereits bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen sichergestellt.“

(BT-Drs. 17/13471).

Ziel der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit muss demnach sein, eine hohe gesellschaftliche Legitimation für das Verfahren zu der Standortauswahl zu gewinnen. Die Vorschläge der Kommission für die Ausgestaltung des Standortauswahlverfahrens sollen von breiter Zustimmung getragen sein. Die Standortauswahl muss in einem Verfahren erfolgen, das weithin als fair und gerecht beurteilt wird. Die Arbeit der Kommission stellt aufgabengemäß eine Zuarbeit für Bundestag und Bundesrat dar. Es kann der Kommission aber nicht im Wesentlichen darum gehen, den Gesetzgeber für seine Vorschläge zu gewinnen. Die Kommission muss die Öffentlichkeit von der Richtigkeit und Ausgewogenheit ihrer Vorschläge überzeugen. Hierbei wird es auch darum gehen, in den vergangenen Jahren verlorenes Vertrauen in Sachen Standortauswahl wiederherzustellen. Damit zielt die Beteiligung der Öffentlichkeit auf die Erhöhung der Legitimität und Akzeptanz der Kommissionsvorschläge ab. Vorschläge der Kommission, die sich derart auf die Zustimmung der Öffentlichkeit berufen können, werden auch die Zustimmung des Gesetzgebers finden.

3. Überlegungen zur Methodik

Der Entwicklung eines Beteiligungskonzeptes, das den verabredeten Zielen entsprechen soll, sind einige methodische Überlegungen voranzustellen. Sie werden in den folgenden Abschnitten auch jeweils in Bezug genommen.

3.1 Prozess vom Ende her denken

Die Vorschläge der Kommission werden in einem Bericht dokumentiert werden. In § 5 Abs. 4 StandAG ist insoweit bestimmt:

„Die Kommission stellt den Bericht zum Standortauswahlverfahren im Rahmen ihrer letzten Sitzung öffentlich vor und veröffentlicht ihn unmittelbar im Anschluss.“

In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu:

„Die Kommission hat nach Durchführung der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung zum Abschluss ihrer Arbeiten nach § 4 einen umfassenden Bericht vorzulegen.“

Als Bezugspunkt für die umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung ist richtigerweise der Bericht der Kommission genannt. Das Konzept der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit muss sich deshalb auf den Bericht ausrichten. Der Bericht ist das Vorhaben der Kommission, die Kommission ist der Vorhabenträger. Der Bericht und die im Bericht aufgezeigten Bedingungen, Notwendigkeiten und Perspektiven sollen breite Zustimmung finden (vgl. soeben 2.2).

Das Beteiligungskonzept der Kommission muss daher methodisch vom Ende her gedacht werden. Es muss die Frage beantworten, wie ist die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verlauf der Kommissionsarbeit zu gestalten, um am Ende einen Bericht vorlegen zu können, dem die gebotene Legitimation zukommt. Diese Ausrichtung darf nicht als thematische Einengung verstanden werden, sondern soll die notwendige Fokussierung der Öffentlichkeitsbeteiligung hervorheben.

3.2 Orientierung am AkEnd-Bericht gewährleisten

Der AkEnd hat sich in der Zeit von Februar 1999 bis Dezember 2002 über nahezu vier Jahre mit vergleichbaren Fragen befasst und bekanntlich zu breit getragenen

Ergebnissen geführt. Die Kommission sieht sich in der Verantwortung, die Vorstellungen des AkEnd und die Vorgaben des Standortauswahlgesetzes vergleichend zu betrachten. Die Kommission hat sich deshalb in ihrer 7. Sitzung am 06.12.2014 mit dem Prozess und den Ergebnissen des AkEnd bereits einmal intensiv befasst. Die Kommission wird es als eine Aufgabe ansehen, Abweichungen in Bezug auf Zielsetzung und Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung nur in begrenzten Fällen vorzusehen. Natürlich sollen die unterschiedlichen Ausgangssituationen und die gesellschaftliche Weiterentwicklung nicht außer Acht gelassen werden. Für die Kommission soll aber die methodische Vorgabe gelten, Ergebnisse des AkEnd nicht ohne inhaltliche Rechtfertigung zu verwerfen.

3.3 Vorbildcharakter für Auswahlverfahren beachten

Die Kommission und die AG 1 haben bekanntlich als eine wesentliche Aufgabe, die Schritte der Standortauswahlverfahrens und die Vorstellungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren, wie sie im StandAG ihren Niederschlag gefunden haben, zu überprüfen und weiter zu entwickeln. Dabei wird methodisch vorgeschlagen, für die eigene Öffentlichkeitsbeteiligung die vergleichbaren Maßstäbe anzulegen. Der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit muss insoweit Vorbildfunktion zukommen. Es sollte nichts für das Standortauswahlverfahren vorgeschlagen werden, was für die Kommissionsarbeit als nicht richtig oder nicht zweckmäßig eingestuft wird. Bei diesem Vorgehensvorschlag sollen die Unterschiedlichkeit der Gegenstände (Bericht/Standortauswahl) ebenso wenig übersehen werden, wie der Verfahrensvorgaben (Kommissionsarbeit/Auswahlverfahren). Aber die Kommission sollte sich davor schützen, dem Auswahlverfahren einen Beteiligungsprozess zuzuordnen, den sie für die eigene Arbeit als nicht gangbar ansieht. Wenn dem Beteiligungsprozess der Kommission eine Vorbildfunktion zukommen soll, dann hat sie sich seines Beispielcharakters in Bezug auf Umfang und Tiefe jeweils zu versichern.

3.4 Kommission als Öffentlichkeitsbeteiligung einordnen

Die Funktion und Zusammensetzung der Kommission lässt unschwer erkennen, dass sie wesentliche Elemente der Beteiligung der Öffentlichkeit in sich trägt. Die Kommission ist nicht lediglich Teil des Bundestages oder der Vorbereitung des Gesetzgebers; die Kommission zielt auf einvernehmliche Ergebnisse unter Einfluss verschiedener gesellschaftlicher Gruppen und unterschiedlicher Wissen-

schaftsdisziplinen ab. Das Abzielen auf breit getragene oder sogar einvernehmliche Vorschläge ist deshalb von zentraler Bedeutung für den Erfolg der Kommissionsarbeit. Natürlich ist das Recht auf ein abweichendes Votum ein ganz wesentliches Element des Schutzes von Minderheiten vor Vereinnahmung. Aber dessen ungeachtet, ist die methodische Forderung zu verfolgen, dass einem Bericht der Kommission nur die erforderliche Legitimation zukommen kann, wenn sich ihre Vorschläge als Problembewältigung ausweisen können. Sollte beispielsweise die Frage der Forderung nach Rückholbarkeit von der Kommission nicht zufriedenstellend gelöst werden können, steht zu erwarten, dass sich zukünftig jedem Vorschlag zum und jedem Schritt im Standortauswahlverfahren insoweit divergierende Grundannahmen entgegen gehalten werden.

3.5 Brückenschlag zu Auswahlverfahren schaffen

Die Arbeit der Kommission endet formal mit der Vorlage des Berichts. Die Arbeit der Kommission muss aber darauf angelegt sein, auch im Verlaufe des Standortauswahlverfahrens fortzuwirken. Das ist mit der Vorbildfunktion bzw. dem Beispielcharakter der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits angesprochen (vgl. 3.3.). Dies gilt auch für die gebotene Abschichtung von wichtigen Problemfragen in der Kommission (vgl. 3.4). Die Kommissionsarbeit hat den Gesetzgeber im Auge und den Bericht im Fokus, aber die Inhalte beziehen sich auf das folgende Standortauswahlverfahren. Die Kommission muss sich also bei den Inhalten ihrer Arbeit und damit auch den Inhalten der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit jeweils vergegenwärtigen, ob und inwieweit die Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens hinreichend und überzeugend ist.

4. Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Ein zentraler Diskussionspunkt für ein Beteiligungskonzept der Kommission ist die Frage nach der Form der Öffentlichkeitsbeteiligung. Es ist die Beteiligungstiefe zu bestimmen, die erforderlich ist, um die Ziele der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit erreichen zu können. Zur Bestimmung der Beteiligungstiefe werden nachfolgend drei Stufen als Formen der Beteiligung vorgestellt.

4.1 Information der Öffentlichkeit

Die Information der Öffentlichkeit ist eine Grundvoraussetzung jeder Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie dient der Transparenz des Vorhabens. Dabei kommt der Frühzeitigkeit der Informationen besondere Bedeutung zu. Die Öffentlichkeit ist

deshalb frühzeitig und umfassend über die Arbeit der Kommission zu unterrichten.

4.2 Öffentlichkeitsbeteiligung durch Mitwirkung

Unter Mitwirkung soll eine aktive Teilhabe an der Kommissionsarbeit verstanden werden. Die Möglichkeit der Mitwirkung setzt die umfassende Information voraus, sie geht aber über das Informiert werden und das Informiert sein hinaus. Mitwirkung bedeutet, auf die Arbeit der Kommission wirken zu können. Das Mitwirken der Öffentlichkeit muss Auswirkungen auf die Kommissionsarbeit ermöglichen.

Mitwirkung heißt also allgemein, die Möglichkeit für Inputs zu schaffen und zu gewährleisten, dass diesen Inputs Auswirkungen auf die Kommissionsarbeit eröffnet sind.

Ohne der Erörterung der Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung hier im Einzelnen vorgreifen zu wollen, soll nachfolgend das sogenannte Stellungnahmeverfahren eingeordnet werden.

Eine Analyse des StandAG zeigt, dass § 5 Abs. 3 i.V.m. § 9 Abs. 1 und Abs. 2 Nr. 1 StandAG es der Kommission sehr nahelegen, ein sogenanntes Stellungnahmeverfahren durchzuführen. § 9 Abs. 1 StandAG gibt dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und dem Vorhabenträger im Rahmen des Standortauswahlverfahrens vor, der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Vorschrift des § 5 Abs. 3 verweist für die Öffentlichkeitsbeteiligung der Kommission auf die in §§ 9 und 10 festgelegten Grundsätze. In § 9 Abs. 2 Nr. 1 wird bestimmt, dass zu den bereitzustellenden Informationen, zu denen die Öffentlichkeit Stellung nehmen kann, zumindest die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen gehören. Diese Entscheidungsgrundlagen erarbeitet die Kommission im Rahmen ihrer Arbeit nach § 4 StandAG und legt hierzu ihren Bericht vor. Daher dürfte § 5 Abs. 3 insoweit nicht lediglich einen unverbindlichen Verweis auf die Grundsätze der §§ 9 und 10 StandAG beinhalten, sondern die Durchführung eines Stellungnahmeverfahrens vorgeben. Wie das Stellungnahmeverfahren auszustalten ist, wird im Gesetz nicht näher ausgeführt. Es heißt in § 9 Abs. 1 in Bezug auf das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und den Vorhabenträger, was nach § 5 Abs. 3 sinngemäß auf die Kommission zu übertragen ist:

„Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und der Vorhabenträger werten die übermittelten Stellungnahmen aus und nehmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Satz 1 im Sinne eines dialogorientierten Prozesses Stellung. Das Ergebnis der Auswertung ist bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen.“

Die Schrittfolge sieht demnach wie folgt aus:

- Gelegenheit zur Stellungnahme
- Auswertung der Stellungnahmen
- Stellungnahme zu Stellungnahmen i.S.e. dialogorientierten Prozesses
- Berücksichtigung der Ergebnisse der Auswertung

Es soll an dieser Stelle (noch) nicht die Frage erörtert werden, ob die Vorgaben und die Schrittfolge in § 9 Abs. 1 StandAG nicht zumindest für das spätere Standortauswahlverfahren der Erweiterung und Konkretisierung bedürfen. Es soll vielmehr zunächst die Vorbildfunktion der Kommission und der Beispieldcharakter ihres Beteiligungskonzeptes hervorgehoben werden. Die Kommission (und zuvor die AG 1) haben sich folgende Ausgangsfragen zu stellen:

- (1) Wird im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit während der Kommissionsarbeit ein Stellungnahmeverfahren durchgeführt? – Die wiedergegebenen Bestimmungen des StandAG sprechen dafür.
- (2) Was wird Gegenstand des Standortauswahlverfahrens? – Das müsste spätestens der Entwurf des Berichtes der Kommission sein.
- (3) Wie wird das Stellungnahmeverfahren ausgestaltet? – Das StandAG spricht insbesondere von einem dialogorientierten Prozess.
- (4) Wie können Auswirkungen der Mitwirkung gewährleistet werden? – Das StandAG spricht von Berücksichtigung der Ergebnisse der Auswertung.

Die bisherigen gesetzlichen Vorstellungen orientieren sich stark an den Einwendungsverfahren im formellen Genehmigungs- und Zulassungsverfahren. Die Kommission hat vielfältige Möglichkeiten und Instrumente, sich der Mitwirkung der Öffentlichkeit zu öffnen. Das Stellungnahmeverfahren nach dem StandAG ist eine Form der Mitwirkung, hinter die die Kommission nicht zurückfallen sollte.

4.3 Öffentlichkeitsbeteiligung durch Mitentscheidung

Das Recht der Öffentlichkeit im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung über das Vorhaben mitzuentscheiden, dürfte von vielen auf den ersten Blick als zu weitreichend eingeordnet werden. Es widerspricht vorliegend zunächst den Regelungen zur Kommissionsarbeit und den Abstimmungsvorgaben. Es steht auch nicht mit dem Ziel der gesetzlichen Entscheidung durch Bundestag und Bundesrat in Einklang. Mitentscheidung muss aber nicht als (Letzt-)Entscheidung verstanden werden.

Die Kommission (und die AG 1) müssen sich zunächst einen Ausblick auf das Standortauswahlverfahren erlauben. Die bisherige Fassung des StandAG sieht im Verlauf des Standortauswahlverfahrens keinerlei Mitentscheidungsrechte vor. Ganz anders dagegen sieht das Konzept des AkEnd Elemente der Mitentscheidung vor. Dort gibt es die Forderung, eine Standortauswahl mit der Beteiligungsbereitschaft der Betroffenen zu verbinden. Die Bereitschaft der Betroffenen soll durch Abstimmung bzw. Umfragen ermittelt werden. Hinzu treten Abstimmungen der Kommunalvertretungen. Die Beteiligungsbereitschaft soll durch (die Verhandlung über) Regionalentwicklungskonzepte gefördert werden.

Es soll an dieser Stelle nicht näher diskutiert werden, wieweit ein vergleichbares Vorgehen auch im StandAG verankert werden soll. Vorliegend geht es allein darum zu erörtern, ob die Kommission (und die AG 1) gut beraten sind, auf die Einräumung jeglicher Mitentscheidungsmöglichkeiten bezüglich der Kommissionsarbeit zu verzichten. Und unter Verweis auf das vorgeschlagene methodische Vorgehen heißt es die Frage zu beantworten: Sollte sich die Kommission nicht auf Formen der Mitentscheidung verständigen, um ihrer Vorbildfunktion gerecht werden zu können.

Ohne auf die Art der Mitentscheidung bereits im Einzelnen einzugehen (vgl. Instrumentenmix) wird eine grundsätzliche Erörterung und positive Entscheidung zur Frage der Mitentscheidung vorgeschlagen. Die Kommission würde sich dann auf ein Vorgehen verständigen, dass der Öffentlichkeit die Möglichkeit einräumt, diese über die Ergebnisse ihrer Arbeit mit entscheiden zu lassen. Der Öffentlichkeitsbeteiligung würde damit einiges Gewicht beigemessen, das erwarten lässt, dass eine Erhöhung der Legitimität und Akzeptanz als Ziele der Beteiligung erwirkt werden können. Es geht aber vor allem darum, eine zentrale Kategorie für das Beteiligungskonzept einzuführen: Ausrichtung auf Zustimmung.

Dieser Vorschlag will heute die Kommission und später die Träger des Standortauswahlverfahrens darauf orientieren, für ihre Vorhaben (Bericht/Standortauswahl) um Zustimmung zu ringen. Es geht um die Forderung nach einem ernsthaften Bemühen und nicht um eine Überantwortung von Letztentscheidungsrechten. Deshalb wird noch näher zu erörtern sein, wie entsprechende Voten eingeholt werden können (Abstimmungen, Umfragen, Zufallsgruppen u. ä.).

Entscheidend ist die Vorstellung, dass sich die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit nicht in der Einräumung von Informations- und Mitwirkungsmöglichkeiten erschöpft; das Beteiligungskonzept muss sodann – wie bereits unter 3.1 angesprochen – vom Ende her gedacht werden. Welche Schritte und Instrumentarien der Öffentlichkeitsbeteiligung sind erforderlich, um eine positive Resonanz (Zustimmung) für die Kommissionsarbeit und den Bericht erzielen zu können? Wer auf die Kategorie Zustimmung in jeder Form verzichtet, wird wenig Legitimation gewinnen können, sondern sich eher dem Vorwurf ausgesetzt sehen: Die Hunde bellen, die Karavane zieht weiter!

5. Inhalte der Beteiligung

Die Formen der Beteiligung durch Information und Mitwirkung bzw. Mitentscheidung sollen nicht gegeneinander ausgespielt werden. Information ist – wie gezeigt – eine wesentliche Grundvoraussetzung jedes Beteiligungsprozesses. Es dürfte aber augenscheinlich sein, dass die Ausrichtung eines Beteiligungskonzepts am Maßstab „Informationsinteresse“ deutlich weniger anspruchsvoll ist als der Maßstab Ermöglichung von qualifizierten Stellungnahmen oder Erzielung von positiver Resonanz. Nimmt man sodann den Gedanken auf, dass der wesentliche Gegenstand der Beteiligung der Bericht der Kommission sein wird, dann ist eine Konzentration bei den Inhalten der Beteiligung auf die wesentlichen berichtsrelevanten Inhalte geboten. Die Schwerpunkte der Vorschläge zu Entscheidungsgrundlagen und zur Evaluierung des Gesetzes dürften insbesondere folgende sein:

- (1) Lagerkonzept (Art/Menge/Rückholbarkeit der radioaktiven Abfälle)
- (2) Standortauswahlkriterien (Unterschied von Auswahl- und Eignungskriterien)
- (3) Auswahlverfahren (Schrittfolge/Behördenstruktur/Bund-Länder-Vollzugsverteilung)
- (4) Beteiligungsverfahren
- (5) Entscheidungsreichweite Bundestag (Legalplanung, Parlamentsbeschluss)

(6) Rechtsschutz

Es geht an dieser Stelle (noch) nicht um Vollständigkeit. Es geht um die Verankerung des Grundgedankens der Notwendigkeit der inhaltlichen Ausrichtung des Konzepts der Kommission anhand des Gegenstands (Bericht) sowie der Ziele und Formen der Beteiligung.

6. Kreis der Beteiligten

Es spricht viel dafür, die nationale Öffentlichkeit als Zielgruppe des Beteiligungskonzepts zu sehen. Die Standortauswahl ist eine nationale Aufgabe. Die Forderung nach einem gesellschaftlichen Dialog impliziert einen breit angeregten Diskurs. Die Aufgabenstellung und Zusammensetzung der Kommission sowie der Entscheidungsvorbehalt für Bundestag und Bundesrat unterstreichen die bundesweite Öffentlichkeit als Adressaten.

Auf der anderen Seite ist Repräsentanz nicht nur ein Grundgedanke der parlamentarischen Demokratie. Auch für Beteiligungsprozesse ist anerkannt, dass nicht vorwiegend die Vielzahl von Meinungsäußerungen maßgeblich ist, sondern dass die Qualität von Beteiligungsprozessen entscheidend von der ausreichenden Einbeziehung der vertretenen Interessenkreise abhängt. Beteiligungskonzepte sollen nicht an Köpfen, sondern an Interessen ausgerichtet sein. Dieses Vorgehen und seine Grenzen zeigen sich nicht zuletzt in der Zusammensetzung der Kommission.

Das Beteiligungskonzept der Kommission sollten sich daher nicht nur an die breite Öffentlichkeit wenden, sondern auch spezielle Zielgruppen identifizieren.

Eine Zielgruppe können Jugendliche und junge Erwachsene sein, die als Vertreter der zukünftigen Generation(en) angesehen werden können. Eine weitere Zielgruppe können die Betroffenen von Standortzwischenlagern sein. Sie haben die Erfahrung mit der Nachbarschaft zu radioaktiven Abfällen sowie mit Genehmigung- und Beteiligungsverfahren und sie haben ein großes Interesse an einem erfolgreichen Standortauswahlverfahren.

Die Kommission sollte auch nicht davon absehen, weiterhin den intensiven Austausch mit der sogenannten kritischen Öffentlichkeit zu sichern, also mit jenen Gruppen und Verbänden, die eine unmittelbare Beteiligung an der Kommissionsarbeit ablehnen.

Auch dieser Wissens- und Erfahrungsschatz ist für eine erfolgreiche Ausgestaltung eines Standortauswahlverfahrens einzubeziehen.

Eine weitere wichtige Zielgruppe ist die Fachöffentlichkeit. Es machen Ergebnisse der Kommissionsarbeit wenig Sinn, die sich nicht auf die breite Anerkennung in der Fachwelt stützen können. Deshalb muss gerade mit der Fachöffentlichkeit ein Diskurs geführt werden, der zu hohen Übereinstimmungen führt. Damit wären Beteiligung und Bericht nachhaltig in dem Sinne, dass sich im Zuge des Standortauswahlverfahrens viele Fachleute, aber auch die Vertreter der anderen Zielgruppen, positiv auf diese Kommissionsergebnisse beziehen. Insoweit kann an dieser Stelle noch ein weiteres Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung abgeleitet werden: Die Beteiligung muss auf Abschichtung abzielen.

Es wird niemals gelingen, eine komplexe Aufgabe wie die Strukturierung und die Durchführung des Standortauswahlverfahrens zur Zufriedenheit aller vorzunehmen. Aber ein Beteiligungsprozess ist erfolgreich, wenn sich die Zahl der Kritiker verringert und die Zahl der Befürworter sich in der öffentlichen Wahrnehmung deutlich vergrößert. Ein Beteiligungsprozess scheitert, wenn es nicht gelingt, für das Vorhaben Befürworter im nennenswerten Umfang und von repräsentativem Gewicht zu gewinnen.

Der Kreis der Beteiligten wird schließlich auch im Kontext der Form der Beteiligung einzugrenzen sein. Während es für nationale Informationen und Debatten sicherlich bundesweite Formate gibt, ist für das Ziel der Einräumung von Mitentscheidungsmöglichkeiten sicherlich eine Eingrenzung sinnvoll (repräsentative Umfragen, repräsentative Abstimmungen in Regionalversammlungen oder Bürgerforen, Voten von Zielgruppenvertretern etc.). Desgleichen kann ein internetgestütztes Stellungnahmeverfahren sehr viel Inputbeiträge erbringen; aber erst die konkrete Ausgestaltung des „dialogorientierten Prozesses“ (§ 9 Abs. 1 StandAG) wird zeigen, ob die notwendige Auswertung und gebotene Verwertung der Beiträge den angestrebten Mitwirkungserfolg erbringen kann.

7. Träger der Beteiligung

Es geht um die Entwicklung eines Konzepts zur Beteiligung der Öffentlichkeit während der Kommissionsarbeit. Ein solches Konzept kann sich aber auf die Trägerschaft verschiedener Institutionen und Akteure stützen bzw. beziehen.

7.1 Trägerschaft Kommission

Die Kommission ist bereits nach dem Gesetz zur Beteiligung der Öffentlichkeit verpflichtet. Sie hat ein differenziertes Konzept vorzulegen. Nach den vorliegenden Überlegungen ist es die vornehmliche Aufgabe der Kommission, ihre Berichtspflicht in den Fokus zu nehmen. Der Kommissionsbericht wird am Ende auf dem Prüfstand stehen.

Es gilt aber zunächst folgende Fragen zu beantworten:

- (1) Wie soll Legitimität und Akzeptanz erlangt werden (Ziele der Beteiligung)?
- (2) Wie intensiv soll die Öffentlichkeitsbeteiligung werden (Formen der Beteiligung)?
- (3) Welche Informationen sollen im Zuge des Beteiligungsverfahrens vermittelt und welche Sachfragen erörtert werden (Inhalte der Beteiligung)?
- (4) Welche Öffentlichkeiten, Zielgruppen und Interessenvertreter sollen vom Beteiligungsverfahren erreicht werden (Kreis der Beteiligten)?

Jedoch muss die Durchführung eines erfolgreichen Beteiligungsprozesses nicht allein von der Kommission getragen werden.

7.2 Trägerschaft Mitgliedsinstitutionen

In der Kommission ist die Bedeutung breiter Information und Diskussionsmöglichkeiten bereits frühzeitig erkannt worden. Die verschiedenen Appelle an die Mitglieder der Kommission, eigenständige Veranstaltungen und Beteiligungsformate durch die sie entsendenden Institutionen zu entwickeln, zeigen bereits gute Ergebnisse. Hervorzuheben sind

- Beteiligungsportal der Deutschen Umweltstiftung
- Kirchliche Akademiearbeit
- Veranstaltungsreihe des Umweltministeriums Niedersachsen
- Veranstaltungsplanung des Umweltministeriums Schleswig-Holstein zur Rückholbarkeit
- Planungen von Gewerkschaftsseite

Im Fortgang kann die Kommission hier Unterstützung und Arbeitsteilung erfahren. Die Kommission formuliert ihre Ziele und ihr Konzept der Beteiligung der Öf-

fentlichkeit, das sie selbst verfolgt. Damit gibt sie aber nicht nur den eigenen Weg vor, sondern vermittelt auch Anregungen, beispielsweise für die Inhalte und Abfolge von Informationen und Veranstaltungen. Die Kommission wird aber nicht den Anspruch erheben, diese parallelen Aktivitäten zu koordinieren und gar zu bestimmen. Vielmehr ist aufgabenbezogen ein bestimmter Gleichklang der Beteiligungsvorstellungen zu erwarten. Eine solche Arbeitsteilung würde der Kommission erlauben, sich auf die Kernpunkte ihres Beteiligungskonzeptes zu konzentrieren.

7.3 Aktivitäten kritischer Öffentlichkeit

Unter kritischer Öffentlichkeit werden hier die Gruppen und Verbände verstanden, die sich einer Beteiligung an der Kommissionsarbeit verschlossen haben. Diese kritische Öffentlichkeit wird damit aber nicht enden, ihre Stimme zu erheben. Dabei geht es nicht nur um Kritik an der laufenden Kommissionsarbeit, sondern auch um vielfältige Aktivitäten in Sachen Atompolitik und Ablagerung radioaktiver Stoffe.

Die jüngste Kampagne unter dem Motto „Atomalarm“ ist ein Beispiel für Aktivitäten, die mit der Kommissionsarbeit nicht in unmittelbarem Zusammenhang stehen, aber mit Blick auf vergleichbare Themenstellungen der Kommissionsarbeit Bedeutung haben. Aus dem Kreis dieser Öffentlichkeit sind auch Stimmen laut geworden, die kritische Begleitung der Kommissionsarbeit zu intensivieren. Jedenfalls sollen die Aktivitäten eine selbstständige Grundlage habe. Das hat die Kommission zu respektieren, um dem Eindruck von Einbindungsversuchen zu begegnen. Gleichwohl steht es der Kommission frei, auch die Aktivitäten der kritischen Öffentlichkeit als einen – zwar unabhängigen, gleichwohl aber wichtigen - Baustein eines Beteiligungskonzepts einzuschätzen.

Es sind gerade von dieser Seite weitere Informationen der Öffentlichkeit zu erwarten, Kritik und Beiträge der Akteure sind von der Kommission aufzunehmen und damit ist auch eine Zielgruppenorientierung zu verfolgen. Damit kann ein konstruktiver Austausch verbunden sein, der eine Unterstützung der kritischen Öffentlichkeit durch die Kommission nicht unmöglich erscheinen lassen sollte. Der Gedanke kann aber nur weitergesponnen werden, wenn jeglichem Eindruck von Einbinden/Einkaufen begegnet werden kann. Dies setzt die wechselseitige Überzeugung voraus, dass es die geteilte Zielvorstellung eines erfolgreichen

Standortauswahlverfahrens gibt, obwohl die Vorstellungen zur Zielerreichung bislang stark divergieren.

8. Zeitraum und Phasen der Beteiligung

Ein Konzept zur Beteiligung der Öffentlichkeit muss sich der zur Verfügung stehenden Zeit versichern, um insbesondere eine Auswahl der geeigneten Instrumente und eine konkrete Planung vornehmen zu können.

8.1 Zeitraum

Nach dem StandAG beschließt die Kommission bis zum 31.12.2015 den Bericht zum Standortauswahlverfahren. Sie ist berechtigt, diese Frist mit einer 2/3 Mehrheit einmalig um sechs Kalendermonate zu verlängern.

In der Anhörung zur Evaluierung am 03.11.2014 sowie in der Auswertung dieser Anhörung in der AG 2 wurde bereits vielfach die Vorstellung geäußert, dass ein Arbeitszeitraum bis zum 30.06.2016 zu kurz sei. Daher müsse dem Bundestag eine gesetzliche Verlängerung des Zeitraums der Arbeit der Kommission vorschlagen werden. Gleichzeitig haben jüngst die Umweltminister von Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein, die beide Mitglieder der Kommission sind, zur Eile gemahnt und Korrekturen der bisherigen Zeitplanung zur Errichtung eines Endlagers abgelehnt.

Vor diesem Hintergrund scheint es für die Planungen der Kommissionsarbeit und der Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll von zwei Zeitraum-Varianten auszugehen: Variante I: Ende der Arbeit 30.06.2016, Variante II: Ende der Arbeit 31.12.2016.

Eine Beendigung der Kommissionsarbeit zum 31.12.2015 wird als nicht mehr realistische Vorstellung eingeschätzt. Eine Verlängerung der Arbeit der Kommission bis zum 30.03.2017 wird als „Wunschplanung“ unter 8.3.3 vorgestellt.

8.2. Phasen

Aus den angeführten Gründen hat eine Einteilung der Phasen der Kommissionsarbeit unter Beteiligung der Öffentlichkeit zunächst den Blick auf die Erstellung, Erörterung und Beschlussfassung des Kommissionsberichts (Berichtsphase) zu richten.

In die folgende Grobplanung der Berichtsphase gehen folgende Annahmen ein:

- Die Kommission tagt im bisherigen Rhythmus einmal im Monat unter Aussparung der Hauptferienzeiten Juli/August 2015.
- Die Fertigstellung des Berichts, mit dessen Abfassung bereits im Zuge der laufenden Kommissionsarbeit begonnen wird, dauert zwei Monate.
- Die Endredaktion durch die Kommission, der eine Freigabe des Entwurfs vor seiner Veröffentlichung vorläuft, dauert einen Monat.
- Die Phase der Erörterung des Entwurfs (Stellungnahmeverfahren, Anhörungen, Umfragen, Fachgespräche, etc.; vgl. zugleich unter 9.) dauert drei Monate. Diese Abschätzung könnte sich bei näherer Betrachtung ange- sichts der Bedeutung der Phase als deutlich zu kurz erweisen.
- Die Auswertung der Erörterungsphase braucht zwei Monate.
- Die Verarbeitung der Auswertung und die Beschlussfassung in der Kommission dauern weitere zwei Monate.
- Es wird – statt der vorstehend aufgezeigten zehn Monate – zunächst von einem Zeitbedarf von neun Monaten ausgegangen, um denjenigen entgegenzukommen, die eher apodiktisch sagen werden, dass ein Missverhältnis zwischen den Arbeitsphasen und der Berichtsphase droht.
- Es wird im Folgenden von Arbeitsphasen vor der Berichtsphase (Erstellung, Erörterung, Beschlussfassung) ausgegangen, die unter 8.4 eine erste Konkretisierung erfahren. Innerhalb der Berichtsphase kommt der Erörterungs- phase mit Blick auf eine angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit besondere Bedeutung zu.

8.3 Berichtsphase

Unter der dargelegten Annahme eines Zeitbedarfs von neun Monaten für die Berichtsphase (Erstellung, Erörterung und Beschlussfassung des Berichts) ergeben sich folgende Planungsalternativen:

8.3.1 Grobplanung bis 30.06.2016 (Berichtsphase 9 Monate)

01.10. – 30.11.2015 (2 Monate)
Erstellung des Berichts

01.12. – 31.12.2015 (1 Monat)
Endredaktion des Entwurfs

01.01. – 30.03.2016 (3 Monate)

(Ostern 26. – 28.03.2016)

Erörterung des Entwurfs

01.04. – 31.05.2016 (2 Monate)

(Pfingsten 15./16.05.2016)

Auswertung der Erörterung

01.06. – 30.06.2016 (1 Monat)

Beschlussfassung des Berichts

Anmerkungen

- Hier bleibt die Sommerphase 01.07. – 31.08.2015 praktisch ungenutzt. Die Kommission wird im ersten Halbjahr 2015 sowie im September 2015 zu Sitzungen zusammenkommen, bevor die Berichtsphase am 01.10.2015 beginnt.
- Die Erörterungsphase liegt grundsätzlich gut, würde aber mit Blick auf die Osterferien weniger als drei Monate dauern können.

8.3.2 Grobplanung bis 30.12.2016 (Berichtsphase 9 Monate)

01.04. – 31.05.2016 (2 Monate)

(Pfingsten 15./16.05.2016)

Erstellung des Berichts

01.06. – 30.06.2016 (1 Monat)

Endredaktion des Entwurfs

01.07. – 30.09.2016 (3 Monate)

Erörterung des Entwurfs

01.10. – 30.11.2016 (2 Monate)

Auswertung der Erörterung

01.12. – 31.12.2016 (1 Monat)

Beschlussfassung des Berichts

Anmerkung

- Diese Variante scheidet aus, weil die Erörterungsphase zwar drei Monate dauern könnte, aber weitgehend in den Sommerferien anzusetzen wäre.

8.3.3 Wunschplanung bis 30.03.2017 (Berichtsphase 9 Monate)

01.07. – 31.08.2016 (2 Monate)

Erstellung des Berichts

01.09. – 14.09.2016 (1/2 Monat)

Endredaktion des Entwurfs

15.09. – 15.12.2016 (3 Monate)

Erörterung des Entwurfs

16.12.2016 – 30.01.2017 (1 1/2 Monate)

Auswertung der Erörterung

01.02. – 30.03.2017 (2 Monate)

Beschlussfassung des Berichts

Anmerkungen

- Diese „Wunschplanung“ nutzt die Sommerpause für die Berichterstellung und die Weihnachtspause für die Auswertung der Erörterung (Belastung der Geschäftsstelle).
- Die Erörterungsphase könnte drei Monate in der Zeit vom 15.09. bis 15.12.2016 dauern, hätte aber die Herbstferien zu beachten.
- Die Beschlussfassung des Berichts in der Kommission läge im I. Quartal 2017.
- Jeder weitere Monat der Verlängerung könnte als Verlängerung der Erörterungsphase über Weihnachten 2016 hinaus genutzt werden.

8.3.4 Alternativplanung bis 30.06.2016 (Berichtsphase 8 Monate)

01.11. – 31.12.2015 (2 Monate)

Erstellung des Berichts und
Endredaktion des Entwurfs

01.01. – 30.04.2016 (4 Monate)

(Ostern 25. – 28.03.2016)
Erörterung des Entwurfs

01.05. – 30.06.2016 (2 Monate)

(Pfingsten 15.05./16.05.2016)

Auswertung der Erörterung
und Beschlussfassung des Berichts

Anmerkungen

- Die Zeitdauer ist auf acht Monate reduziert, so dass die Kommission im ersten Halbjahr 2015 sowie im September und Oktober 2015 zu Sitzungen zusammentreffen kann, bevor die Berichtsphase beginnt.
- Die Erörterungsphase liegt in 2016 und dauert mit Blick auf Ostern 2016 vier Monate.
- Für die Auswertung und Beschlussfassung werden unter Berücksichtigung von Pfingsten auf zwei Monate angesetzt.

8.3.5 Alternativplanung bis 30.12.2016 (Berichtsphase 6 Monate)

01.07. – 31.08.2016 (2 Monate)

Erstellung des Berichts und
Endredaktion des Entwurfs

01.09. – 30.11.2016 (3 Monate)

Erörterung des Entwurfs und
Auswertung der Erörterung

01.12. – 31.12.2016 (1 Monat)

Beschlussfassung des Berichts

Anmerkungen

- Diese Planung nutzt die Sommerpause 2016 für die Erstellung des Berichtsentwurfs.
- Die vorlaufende Arbeitsphase der Kommission ist ausgedehnt, aber der Zeitraum für die Erörterung des Berichts und die Auswertung der Erörterung ist im Vergleich unangemessen kurz.

8.3.6 Fazit

- Unter dem Gesichtspunkt eines Beteiligungskonzeptes, das eine Berichtsphase mit der Erörterung des Berichtsentwurfes vorsieht, scheiden die Varianten 8.3.2 und 8.3.5, die eine Kommissionsarbeit bis zum 31.12.2016 vorsehen, aus. Ein Verlängerungsbegehren im Rahmen der kurzfristigen Evaluierung des StandAG zum 31.12.2016 ist unter dem Gesichtspunkt der Beteiligungskonzeption nicht zweckmäßig.
- Wer die „Wunschplanung“ bis 30.03.2017 (8.3.3) insbesondere mit Blick auf die Bundestagswahlen im Herbst 2017 ausschließt, hat den Planungshorizont auf den 30.06.2016 zu begrenzen.
- Bei den Planungen zum 30.06.2016 zeigt die Alternative 8.3.1 deutliche Schwächen gegenüber der Alternative 8.3.4. Die Alternative 8.3.4 gibt ein Ende der Arbeitsphase der Kommission zum 01.11.2015 und die Erstellung sowie Endredaktion des Berichtsentwurfs innerhalb von zwei Monaten bis zum 31.12.2015 vor. Unter dieser Voraussetzung erlaubt die Alternative 8.3.4 für Erörterung, Auswertung und Beschlussfassung einen eher angemessenen Zeitraum von sechs Monaten.

8.4 Arbeits- und Beteiligungsphasen

Die vorstehenden Planungsalternativen machen deutlich, dass für die Arbeit der Kommission vor der Berichtsphase unterschiedliche Zeiträume zur Verfügung stehen werden. Es sind ab dem 01.01.2015 in Alternative 8.3.1 7 Arbeitsmonate, in Alternative 8.3.3 16 Arbeitsmonate und in Alternative 8.3.4 9 Arbeitsmonate, wenn man die Sommermonate Juli/August 2015 nicht als Arbeitsmonate der Kommission zählt.

Für die Beteiligung der Öffentlichkeit vor der Vorlage des Berichtsentwurfes kann in den Alternativen 8.3.1 und 8.3.4 noch der Zeitraum September bis Dezember

2015 hinzugerechnet werden, in dem am Berichtsentwurf gearbeitet wird. In der Variante 8.3.3 stünde für die Beteiligung der Öffentlichkeit zusätzlich der Zeitraum vom 01.01. – 30.06.2016 zur Verfügung.

Im Folgenden wird zunächst von zwei Beteiligungsphasen ausgegangen: Beteiligungsphase 1: Zeitraum bis Sommer 2015, Beteiligungsphase 2: Zeitraum bis Weihnachten 2015.

Eine Phase 3 vor der Erörterungsphase würde nur über die Wunschplanung 8.3.3 entstehen, die erst näherer Erörterung in der AG 1 und der Kommission bedarf, bevor sie konkreteren Planungen vorausgesetzt werden kann.

Im Folgenden werden danach eine Beteiligungsphase 1 bis Sommer 2015, eine folgende Beteiligungsphase 2 bis Weihnachten 2015 und eine Erörterungsphase im ersten Halbjahr 2016 der weiteren Konzeptentwicklung zu Grunde gelegt.

9. Instrumente der Beteiligung

Zur Beteiligung der Öffentlichkeit gibt es bekanntlich eine Vielzahl von Instrumenten. Nachfolgend sollen die bisherigen Überlegungen aufgegriffen und weiterentwickelt sowie eine erste Auswahl der Instrumente vorgeschlagen bzw. vorbereitet werden.

9.1 Beteiligung der breiten Öffentlichkeit

9.1.1 Information und Transparenz

- Öffentlichkeit der Arbeit der Kommission und der Arbeitsgruppen
- Life Stream oder Wortprotokoll
- Presseberichterstattung
- Veranstaltungen
- Bürgerforen

9.1.2 Mitwirkung

- Zuschriften
- Forum im Internet

9.2 Beteiligung von Zielgruppen

9.2.1 Identifizierung von Zielgruppen

- Jugend
- Regionen (z.B. Nachbarschaft zu Standortzwischenlagern)
- Fachöffentlichkeit
- Verbände
- Kritische Öffentlichkeit sowie
- Formate zur Einbeziehung von Zufallsgruppen („Bürgerwerkstätten“)

9.2.2 Bestimmung der Intensität der Beteiligung (Beteiligungstiefe)

9.3 Zuordnung gruppenspezifischer Instrumente

9.4 Grobplanung für die Beteiligungsphasen 1 und 2

9.5 Vorbereitung der Erörterungsphase

9.5.1 Breite Öffentlichkeit

9.5.2 Zielgruppen

9.5.3 Instrumente

9.6 Ausgestaltung der Erörterungsphase

Im Folgenden werden die Überlegungen zur Ausgestaltung der Erörterungsphase anders als die Punkte 9.1 bis 9.5 wiederum ausformuliert. Es soll verdeutlicht werden, dass die Frage der Ausgestaltung der Erörterungsphase ganz maßgeblichen Einfluss auf die vorstehend skizzierten Schritte hat. Es soll der methodischen Vorüberlegung entsprechend 3.1 gefolgt werden, den Prozess vom Ende her zu denken.

9.6.1 Ausgangsüberlegungen und Thesen

Die bisher angestellten Überlegungen zum Beteiligungskonzept zielen darauf ab, in der AG 1 und in der Kommission ein Einvernehmen insbesondere zu den folgenden Thesen herzustellen:

1. Die Beteiligung der Öffentlichkeit muss den Entwurf des Berichts in ausreichendem Maße zum Gegenstand haben.
2. Die Beteiligung der Öffentlichkeit darf sich nicht in der Information über den Berichtsentwurf erschöpfen, sondern es sind die Möglichkeiten der Mitwirkung oder Mitentscheidung zu eröffnen.
3. Die Eröffnung von Möglichkeiten der Mitwirkung oder Mitentscheidung verlangt Vorstellungen zur Ausgestaltung dieser Beteiligungsformen sowie eine darauf ausgerichtete Vorbereitung dieser Formen der Beteiligung.
4. Die Beteiligungskonzeption der Kommission hat zwei Grundpfeiler.
 - (1) Information der breiten Öffentlichkeit
 - (2) Mitwirkung oder Mitentscheidung

Während für (1) eine Vielzahl von Beteiligungsinstrumenten eingesetzt werden kann, verlangt (2) eine intensive Erörterung und Weichenstellung in AG 1 und der Kommission.

9.6.2 Vorstellungen zur Eröffnung von Mitwirkungsmöglichkeiten

Unter 4.2 ist das sog. Stellungnahmeverfahren aus dem Standortauswahlgesetz abgeleitet worden, das Mitwirkungsmöglichkeiten durch einen „dialogorientierten Prozess“ vorsieht und zwar gerade auch zum Berichtsentwurf. Es sind drei Fragen zu beantworten:

1. Werden die Möglichkeiten zur Stellungnahme der breiten Öffentlichkeit und den Zielgruppen in gleicher Weise über ein Beteiligungsportal im Internet eröffnet?
2. Werden daneben und zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten für spezielle Zielgruppen geschaffen?
3. Wie werden die Auswertung der Stellungnahmen und ihre Verarbeitung im Bericht gewährleistet und vermittelt?

Das Standortauswahlgesetz hat zum einen die klassischen Antworten vor Augen: Schriftliche Stellungnahmen und Auswertungen der Stellungnahmen. Es verlangt aber auch Stellungnahmen des Vorhabenträgers im Sinne eines „dialogorientierten Prozesses“. Die Kommission muss also Dialogformen finden. Das könnte die Analogie zum Erörterungstermin im Genehmigungs- und Zulassungsverfahren herausfordern. Die Kommission als Vorhabenträger und die „Einwender“ auf der anderen Seite, deren Stellungnahmen unter professioneller Moderation erörtert werden.

Einerseits hätte ein solcher Erörterungstermin mit Sicherheit mehr „Tiefgang“ als eine bloße Anhörung, die wenig Dialog erlaubt. Die Kommission wäre insbesondere aufgerufen, ihre (Zwischen-)Ergebnisse vorzustellen und zu verteidigen. Andererseits dürfte ein nationaler Erörterungstermin eine schwer zu gestaltende, lang dauernde Mammutveranstaltung werden.

Damit rücken die Zielgruppen in das Blickfeld. Die vertiefte Mitwirkung könnte über eine intensive Dialoggestaltung mit den Zielgruppen erfolgen. Das würde implizieren, die Zielgruppen so zu bestimmen und auszuwählen, dass ihnen eine bestimmte Repräsentanz für die Gesamtöffentlichkeit zu kommt. Die Zielgruppen müssten ihrerseits wiederum durch akzeptierte Repräsentanten vertreten sein. Die intensive Dialoggestaltung mit den Zielgruppenrepräsentanten würde des Weiteren eine prozessorientierte Vorbereitung dieses Dialogs erfordern. Hier wird deutlich, dass eine solche Dialogorientierung nicht erst in der Erörterungsphase beginnen kann, sondern schon in den Beteiligungsphasen 1 und 2 vorbereitet und begonnen sein muss.

Die Einbeziehung der Zielgruppen – wie die Äußerungen aus dem Kreis der breiten Öffentlichkeit – muss bereits im Berichtsentwurf erkennbare Spuren hinterlassen. Der Beteiligungsprozess muss demnach spätestens in der Beteiligungsphase 2 (bis Weihnachten 2015) bereits qualifizierte Inputs erlauben. Solche Inputs setzen wiederum voraus, dass die Kommissionsarbeit so gestaltet wird, dass sie bereits parallel zu ihrer Arbeit in den Beteiligungsphasen 1 und 2 Überlegungen und Zwischenergebnisse zur Diskussion stellen kann, die es der breiten Öffentlichkeit und den Zielgruppen erlauben, sich mit den aufgeworfenen Fragestellungen zu befassen und ihre (ersten) Vorstellungen einzubringen.

Das Gelingen der Erörterungsphase hängt also von der Gestaltung der Vorbereitung in den Beteiligungsphasen 1 und 2 ab.

9.6.3 Vorstellungen zur Eröffnung von Mitentscheidungsmöglichkeiten

Unter 4.3 ist die Bedeutung von Mitentscheidungsmöglichkeiten angesprochen worden. Grundthema war eine Konzeptausrichtung, die für die Arbeit der Kommission und insbesondere für die Vorstellungen zur Gestaltung der Standortauswahl (Bericht) eine positive Resonanz bzw. Zustimmung feststellen lässt. Breite Zustimmung schafft die Legitimation, die Ziel der Kommissionsarbeit unter Beteiligung der Öffentlichkeit ist.

Wenn die AG 1 und die Kommission diesen Ansatz verfolgen, dann stellen sich die für die Eröffnung von Mitwirkungsmöglichkeiten unter 9.6.2 dargestellten Überlegungen und Schritte in vergleichbarer Weise dar:

- Welche Instrumente sind als Mitentscheidungsmöglichkeiten einzurichten und geeignet (Umfragen, Interviews, Abstimmungen oder Mediation u. ä.)?
- Sollen die Instrumente (nur) auf die breite Öffentlichkeit abzielen oder ist eine Beschränkung auf Ziel- oder Zufallsgruppen sachdienlich?
- Wie ist die Auswahl der Ziel- oder Zufallsgruppen und ihrer Repräsentanten zu treffen?
- Welche Anforderungen stellen diese Instrumente an die Vorbereitung der Erörterungsphase in den vorgelagerten Beteiligungsphasen?

10. Konzept- und Vorgehensvorschlag

Ein Konzept zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit kann nicht „in einem Rutsch“ entwickelt werden, weil es gilt, zunächst einige Grundsatzfragen zu klären. Aber es soll zugleich dem pragmatischen Ansatz gefolgt werden, das eine zu tun, ohne das andere zu lassen!

10.1 Vorschläge zur kurzfristigen Umsetzung

10.1.1 Verbesserung des Internetauftritts der Kommission und Schaffung eines Internetforums

Hiermit hat sich die AG 1 am 28.11.2014 bereits befasst und weitere Schritte (Gestaltung/Einstellung Redakteur) besprochen. Die Beteiligungsplattform der Deutschen Umweltstiftung wird als Ergänzung und nicht als Ersatz angesehen.

10.1.2 Behandlung von Zuschriften

Hierzu gibt es einen Vorschlag von Herrn Sommer, der in der AG-Sitzung am 12.12.2014 behandelt wird.

10.1.3 Verbesserung der Pressearbeit

Hierzu gibt es Bemühungen der Vorsitzenden der Kommission, einen erfahrenen Pressemann für die Kommission zu gewinnen.

10.1.4 Einladung von Experten in die AG 1

Zur Sitzung der AG 1 im Januar 2015 werden Experten für Beteiligungsprozesse eingeladen, um insbesondere Vorstellungen zu den Fragen

- Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung
- Instrumente der Mitwirkung bzw. Mitentscheidung

kennenzulernen und erörtern zu können. Die Überlegungen und Vorschläge aus dem vorliegenden Papier sollen den Experten einen Rahmen bieten.

10.1.5 Einbeziehung von Vertretern der Jugend

Die AG 1 wird gewährleisten, dass kurzfristig Kontakt zu Vertretern der Jugend gesucht wird. Hierbei sollen bisherige Erfahrungen (z.B. Jugendkonferenz zu Atom- und Endlagerfragen der Evangelischen Akademie Loccum) und weitere Veranstaltungsplanungen ebenso angesprochen werden wie die Frage nach der Bedeutung eines Gaststatusses für einzelne Vertreter in der AG 1.

10.1.6 Anregung von Aktivitäten der Kommissionsmitglieder

Wie unter 7.2 angesprochen, gibt es bereits einige Initiativen der Kommissionsmitglieder, die der Information einer breiten Öffentlichkeit dienen.

Es könnte ein weiteres Ziel sein, jedes Umwelt- oder Wirtschaftsministerium in Deutschland zur Durchführung einer Veranstaltung oder Veranstaltungsreihe in eigener Regie anzuregen.

In Beteiligungsphase 2 könnten dieser Auftakt oder dieses Format auf die Arbeiten der Kommission und die Vorbereitung der Erörterungsphase orientiert werden. Entsprechendes würde für Aktivitäten anderer Institutionen gelten.

10.1.7 Zurückstellung von Aktivitäten

Es wird vorgeschlagen, folgenden Aktivitäten noch zurückzustellen, bis der in 10.2 aufgezeigte Klärungsbedarf erledigt ist:

(1) Einrichtung von Bürgerforen

Es dürfte schnell Einigkeit zu erzielen sein, dass Bürgerforen eine wichtige Bedeutung zukommen kann. Aber ihre Einrichtung erfordert eine Zielbestimmung. Dienen sie (nur) der Information und dem Austausch, oder sind sie als „Keimzellen“ für die angesprochenen Formen der Mitwirkung oder Mitentscheidung einzurichten.

(2) Austausch mit kritischer Öffentlichkeit

Es ist unter 7.3 angesprochen, welche Bedeutung der kritischen Öffentlichkeit beigemessen werden kann. Ein konkreter Austausch setzt aber die Möglichkeit voraus, ein in der Kommission abgestimmtes Konzept vorstellen und zu Grunde legen zu können. Modifikationen des Konzeptes sollen durch dieses Vorgehen nicht ausgeschlossen sein.

(3) Aufnahme von Aktivitäten in Regionen

Die unter vorstehend (1) und (2) genannten Gründe sind übertragbar. Der Aufbau von Regionalstrukturen kann sehr sinnvoll sein, verlangt aber entsprechende Konzeptfestlegungen.

10.2 Vorbereitung kurzfristiger Klärungen

10.2.1 Weiterentwicklung des Konzeptpapiers

Das vorliegende Konzeptpapier wird auf Grundlage der Erörterungen in der AG 1 am 12.12.2014 und 22.01.2015 weiterentwickelt.

10.2.2 Entscheidungsvorlage für Kommission

Das weiterzuentwickelnde Konzeptpapier wird der Kommission im Februar oder März 2015 zur Erörterung und Entscheidung vorgelegt.

10.2.3 Abstimmung mit AG 2

Als Austausch zwischen der AG 1 und der AG 2 in gemeinsamer Sitzung ist der 11.02.2015 bereits verabredet.

10.3 Zusammenfassung der Grundsatzfragen

Im vorliegenden Papier sind eine Reihe von Überlegungen in Frageform sowie einige Grundsatzfragen aufgelistet. Nachfolgend werden nur die wesentlichen Grundsatzfragen nochmals wiederholend aufgezählt:

1. Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung
2. Fokussierung auf Bericht
3. Formen der Beteiligung, insbesondere Mitwirkung oder Mitentscheidung
4. Zeitrahmen und ggf. kurzfristiger Evaluierungsbedarf
5. Ausrichtung der Ausgestaltung der Beteiligungsphase 2 und der Erörterungsphase

Je früher es der AG 1 und der Kommission gelingt, einvernehmliche Antworten auf die vorstehenden Fragen zu finden, kann eine weitere Detaillierung des Konzepts und insbesondere eine umfassende Umsetzung eines detaillierten Kon-

zepts in Auftrag gegeben werden. Damit in engem Zusammenhang stehen Überlegungen zur Aufstockung des Budgets der Kommission und des Personals der Geschäftsstelle.

Geschäftsstelle

Kommission

Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1

Gesellschaftlicher Dialog,
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

Beratungsunterlage zur 3. Sitzung
Arbeitspapier zur Beteiligung der Öffentlichkeit

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. /AG1-4

**Arbeitspapier zur Entwicklung eines Konzepts der Beteiligung der Öffentlichkeit
an der Arbeit der Kommission
– Vorüberlegungen (Entwurf) –**

I. Aufgabenstellung der AG 1

Die Kommission ist (Vorgeschichte) vom Bundestag und Bundesrat eingesetzt worden. Sie ist am 22. Mai 2014 zu ihrer konstituierten Sitzung zusammengetreten. Zwischenzeitlich hat die Kommission mehrfach getagt und hat drei Arbeitsgruppen eingerichtet. Die AG 1 „Gesellschaftlicher Dialog (...)“ hat sich zu einer Aufgabe gemacht, die Festlegungen des StandAG zur Öffentlichkeitsbeteiligung nachzuvollziehen und kritisch zu würdigen. Sodann sind im Rahmen der gebotenen Evaluierung Vorschläge zur Weiterentwicklung und gesetzlichen Modifikation des Beteiligungskonzepts des StandAG auszuarbeiten. Hierzu wird sich die AG 1 insbesondere dem Kapitel 2 (Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung) aber auch dem Kapitel 3 (Standortauswahlverfahren) des StandAG annehmen müssen.

An dieser Stelle sollen aber zunächst die Vorgaben des StandAG zur Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission dargelegt und zur Diskussion gestellt werden. Hierzu werden zunächst die gesetzlichen Vorschriften angeführt und einer ersten Kommentierung unterworfen (II.), sodann erfolgen Vorhebungen und Anmerkungen (III.), ihm folgen Ergebnisse für die Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Kommission (IV.) sowie Schlussfolgerungen und Vorschläge zur Weiterarbeit (V.).

II. Vorschriften des StandAG

Nachfolgend werden die als einschlägig erachteten Vorschriften angeführt und kurz erläutert.

1. § 5 (Öffentlichkeit der Kommissionsarbeit und Beteiligung der Öffentlichkeit)

Diese Vorschrift trägt ihren Inhalt in der Überschrift. Es geht um die Öffentlichkeit der Kommissionsarbeit und die Beteiligung der Öffentlichkeit. Sie lautet:

„(1) Die Kommission tagt in der Regel öffentlich. Sie beschließt unter Angabe der Gründe, wann eine Sitzung nicht öffentlich ist. Die Öffentlichkeit einer Sitzung kann auch durch Übertragung der Beratung

als Livestream im Internet hergestellt werden. Über die Sitzungsergebnisse werden Protokolle geführt, die nach ihrer Annahme nach Maßgabe des Satzes 2 veröffentlicht werden. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung nach § 3 Absatz 6 Satz 1.

(2) Von der Kommission beauftragte externe Gutachten werden veröffentlicht.

(3) Die Kommission beteiligt die Öffentlichkeit nach den in den §§ 9 und 10 festgelegten Grundsätzen. Die Kommission bedient sich dabei ihrer Geschäftsstelle.

(4) Die Kommission stellt den Bericht zum Standortauswahlverfahren im Rahmen ihrer letzten Sitzung öffentlich vor und veröffentlicht ihn unmittelbar im Anschluss.“

Abs. 1 ist bereits Gegenstand oder Praxis der Beratung der Kommission. Die Kommission hat sich eine Geschäftsordnung gegeben. Abs. 2 ist ebenso wie Abs. 4 von seinem Aussagegehalt her eindeutig.

Abs. 3 beinhaltet einen Verweis auf die in §§ 9 und § 10 festgelegten Grundsätze.

2. § 9 (Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung)

§ 9 formuliert Grundsätze für die Beteiligung der Öffentlichkeit durch das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und den Vorhabenträger (BfS). Im nachfolgenden wiedergegebenen Gesetzeswortlaut ist deshalb anstelle der vorgenannten Aufgabenträger die Kommission eingesetzt und in Abs. 2 die für die Kommissionsarbeit relevante Nr. 1 hervorgehoben. Danach lautet die Vorschrift:

„(1) Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und der Vorhabenträger haben Die Kommission hat jeweils im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse nach diesem Gesetz 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 unter-

richtet wird. Der Öffentlichkeit ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung und der Vorhabenträger werten **Die Kommission** wertet die übermittelten Stellungnahmen aus und nehmen **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.

(2) Zu den bereitzustellenden Informationen, zu denen die Öffentlichkeit Stellung nehmen kann, gehören zumindest

1. **die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen;**
2. **der Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen und die Auswahl von übertätig zu erkundenden Standorten nach § 13 Absatz 3;**
3. **Vorschläge für die standortbezogenen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien nach § 15 Absatz 1;**
4. **der Bericht über die Ergebnisse der übertägigen Erkundung, deren Bewertung und der Vorschlag für die übertätig zu erkundenden Standorte nach § 16 Absatz 2;**
5. **Vorschläge für die vertieften geologischen Erkundungsprogramm und Prüfkriterien nach § 18 Absatz 2;**
6. **die Erkenntnisse und Bewertungen der untertägigen Erkundung nach § 18 Absatz 4;**
7. **der Standortvorschlag nach § 19 Abs. 1.**

(3) Zur weiteren Beteiligung der Öffentlichkeit veranlasst [das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung] 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 Entsorgung] 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 Angelegen-

heiten des jeweiligen Verfahrensschrittes Gelegenheit zur eigenständigen fachlichen Beratung erhält.

(4) Das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird entsprechend fortentwickelt. Hierzu können sich die Beteiligten über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen. Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu überprüfen.“

3. § 10 (Durchführung von Bürgerversammlungen)

In § 10 ist nicht die Rede von Grundsätzen, wie in § 5 Abs. 3 und in der Überschrift von § 9. Vielmehr bestimmt § 10 die Durchführung von Bürgerversammlungen. Er lautet ohne Anpassung des Wortlauts an die Arbeit der Kommission:

„(1) In den in diesem Gesetz bestimmten Fällen von § 13 Absatz 4, § 15 Absatz 2, § 16 Absatz 3, § 18 Absatz 2 und § 19 Absatz 2 führt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung Bürgerversammlungen durch mit dem Ziel, die jeweiligen Verfahrensschritte im Zusammenwirken mit der Öffentlichkeit vorzubereiten. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung soll die Öffentlichkeit bei der organisatorischen Vorbereitung auf die Teilnahme an den Bürgerversammlungen in angemessenem Umfang unterstützen. Zu den Bürgerversammlungen sollen neben der Öffentlichkeit auch der Vorhabenträger und die nach § 11 Absatz 2 zu beteiligenden Behörden eingeladen werden.“

§ 10 Abs. 1 zeigt, dass sich in dieser Vorschrift kein Rückverweis auf § 5 Abs. 3 findet. § 5 Abs. 3 verpflichtet die Kommission – wie gezeigt – auf die Grundsätze nach §§ 9 und 10. § 10 beinhaltet aber im strengeren Sinne keine Grundsätze und bezieht sich nach seiner Anwendungsvorgabe in § 10 Abs. 1 Satz 1 auch nicht auf die in § 5 geregelte Öffentlichkeit der Kommission. Eine nähere Betrachtung müsste sich aber auch mit der Gesetzesgeschichte (nachträgliche Einfügung der Kommission in den Entwurf des StandAG) und der Gesetzessystematik (§ 10 ist Teil des Kapitels 2, der schwerlich einen Rückverweis auf Kapitel 1 erlaubt) anders allerdings wiederum § 9 Abs. 2 Nr. 1, der die Kommissionsarbeit („Vorschläge für Entscheidungsgrundlagen“ ausdrücklich erwähnt) befassen. Deshalb bleibt an dieser Stelle die Frage danach, ob die Kommission zu der Durchführung von Bürgerversammlungen verpflichtet ist (offen) [vgl. weiteres unter III. 2. (3)].

4. § 11 (Beteiligung der Landesbehörden, der betroffenen Gebietskörperschaften sowie der Träger öffentlicher Belange)

Zu der Öffentlichkeitsbeteiligung im engeren Sinne gehört die Beteiligung der Landesbehörden, der betroffenen Gebietskörperschaften sowie der Träger öffentlicher Belange nicht. Aber die Beachtung der folgenden Vorschrift dient der Abschaffung der Erörterung der Beteiligungsvorgaben für die Kommission im StandAG. Der relevante Abs. 1 lautet:

„(1) Die jeweils zuständigen obersten Landesbehörden und die kommunalen Spitzenverbände sind bei der Erarbeitung der Entscheidungsgrundlagen nach § 4 Absatz 2 Nummer 2 zu beteiligen.“

Die Vorschrift des § 4 Abs. 2 Nr. 2, auf die verwiesen wird, lautet:

„(2) Die Kommission soll Vorschläge erarbeiten (...)

2. für die Entscheidungsgrundlagen (allgemeine Sicherheitsanforderungen an die Lagerung, geowissenschaftliche, wasserwirtschaftliche und raumplanerische Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen im Hinblick auf die Eignung geologischer Formationen für die Endlagerung sowie wirtsgesteinsspezifische Ausschluss- und Auswahlkriterien für die möglichen Wirtsgesteine Salz, Ton und Kristallin sowie wirtsgesteinsunabhängige Abwägungskriterien und die Methodik für die durchzuführenden vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen), (...)“

In der weiteren Kommissionsarbeit ist demnach zu beurteilen, inwieweit und ab wann die Beteiligung der obersten Landesbehörden und kommunalen Spitzenverbände nach Abs. 1 zu erfolgen hat. Dies wird nicht zuletzt die Aufgabe umfassen, sich Klarheit darüber zu verschaffen, was die Aufgaben der Kommission nach § 4 Abs. 4 und § 4 Abs. 5 sind und wie die Kommission sich dieser Aufgaben schließlich annimmt. § 4 Abs. 4 und 5 lauten:

„(4) Die Kommission legt ihren Bericht dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat sowie der Bundesregierung vor. Der Bericht ist Grundlage für die Evaluierung dieses Gesetzes durch den Bundestag.

(5) Die Ausschlusskriterien, die Mindestanforderungen, die Abwägungskriterien und die weiteren Entscheidungsgrundlagen werden von der Kommission als Empfehlungen erarbeitet und vom Deutschen Bundestag als Gesetz beschlossen.“

Die Gesetzgebung unterscheidet demnach zwischen der Vorlage eines Berichts, der Grundlage für die Evaluierung der StandAG durch den Bundestag ist und Empfehlungen zu den Entscheidungsgrundlagen. Diese Entscheidungsgrundlagen fehlen bislang im StandAG. Insoweit bedarf es eines ergänzenden Gesetzesbeschlusses des Bundestags, damit das StandAG eine Grundlage für die Durchführung des Standortauswahlverfahrens überhaupt erst erhält.

Es bedarf demnach weiterer Erörterungen der Gliederung der Kommissionsarbeit und seiner Aufgabenerledigung, um eine abschließende Beurteilung der Beteiligungspflicht aus § 11 Abs. 1 vornehmen zu können. Der AG 3 könnte angeraten sein, sich ebenfalls relativ bald mit der Beteiligungsvorgabe nach § 11 Abs. 1 zu befassen.

III. Hervorhebungen und Anmerkungen

1. Grundstruktur der Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG

Aus dem Gesamtkontext des StandAG sowie den vorstehend wiedergegebenen und erläuterten Vorschriften ergibt sich folgende Grundstruktur der Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG:

a) Kommission

Die Kommission dürfte man auf Grund ihrer Aufgabenstellung und mit Blick auf ihre Zusammensetzung selbst als ein wichtiges Element eines Konzepts der Öffentlichkeitsbeteiligung ansehen dürfen.

b) Öffentlichkeit der Kommissionsarbeit

Die Vorgaben, die sich insbesondere aus § 5 Abs. 1, 2 und 4 ergeben, sollen hier nicht hervorgehoben behandelt werden.

c) Beteiligung der Öffentlichkeit durch Kommission

Die Vorschrift des § 5 Abs. 3 gibt der Kommission eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Diese Aufgabenstellung wird auf Grundlage der vorliegenden Ausarbeitung von der AG 1 angegangen. Sie betrifft im weiteren Verlauf der Kommissionsarbeit sowohl die Kommission als auch ihrer Arbeitsgruppen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit durch die Kommission kann nicht auf die AG 1 delegiert werden. Die AG 1 sieht sich aber in der Verantwortung, einen Vorschlag für die Kommission mitzuentwickeln.

d) Beteiligung der Öffentlichkeit an der AG-Arbeit

In Konsequenz aus der Unterstützung der Kommissionsarbeit durch Arbeitsgruppen wird im Kontext der Entwicklung des Konzepts der Beteiligung der Öffentlichkeit durch die Kommission aufzuklären sein, inwieweit eine Beteiligung der Öffentlichkeit auch im Verlauf der AG-Arbeit zu gewährleisten ist.

e) Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren

Die Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren ist in Kapitel 2 (§§ 8 – 11) geregelt und wird im Zuge des Standortauswahlverfahrens nach Kapitel 3 (§§ 12 – 20) durchgeführt. Dieses Konzept des StandAG wird Gegenstand der Überprüfung durch die Kommission und des Erfahrungsberichtes sein. Die AG 1 sieht in der kritischen Würdigung des Beteiligungskonzeptes des StandAG eine weitere wesentliche Aufgabe zur Unterstützung der Kommissionsarbeit. Dabei kann bereits an dieser Stelle hervorgehoben werden, dass die Überprüfung und Weiterentwicklung des Konzepts der Öffentlichkeit im StandAG einen engen Bezug auch zur Arbeit der anderen beiden Arbeitsgruppen (z. B. Rechtschutz, Behördenstruktur, Schrittfolge Standortauswahlverfahren) aufweisen wird.

Schlussendlich kommt der Arbeit in der Kommission deshalb neben der Beratung und Entscheidung auch eine wichtige koordinierende Aufgabe zu.

2. Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Kommission

Nachfolgend wird der Schwerpunkt der Ausarbeitung sich zunächst dem Thema „Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Kommission“ [vgl. soeben III. 1. c)] zuwenden. In dem angeführten § 9 StandAG finden sich folgende Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung.

a) Beteiligte

Die Öffentlichkeit wird in § 9 ohne weitere Untergliederung in Bezug genommen. Eine gewisse Eingrenzung auf nationale oder regionale Öffentlichkeit könnte sich aus bestimmten genannten Instrumentarien wie Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge ergeben, wenngleich die Ableitung eines Regionalbezugs nicht zwingend ist [vgl. aber folgend d)].

b) Formen der Beteiligung

Vorliegend soll zunächst die Unterscheidung eingeführt werden zwischen Beteiligung durch

- Information,
- Mitwirkung oder
- Mitentscheidung.

Daraus ergeben sich zunächst aus § 9 die Formen

- Information durch Unterrichtung und zwar frühzeitig und während der Dauer der Kommissionsarbeit sowie
- Mitwirkung durch Einräumung der Gelegenheit zur Stellungnahme.

Insoweit findet sich in § 9 Abs. 2 Nr. 1 eine Konkretisierung, wonach zumindest die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen zu den bereitzustellenden Informationen gehören, zu denen die Öffentlichkeit Stellung nehmen können muss.

Eine Möglichkeit zur Mitentscheidung findet sich in § 9 nicht.

c) Instrumente der Beteiligung

Zur umfassenden und systematischen Unterrichtung der Öffentlichkeit sieht § 9 Abs. 1 folgende Instrumente vor:

- Bürgerversammlungen,
- Bürgerdialoge,
- Internet sowie
- andere geeignete Medien.

In § 9 Abs. 3 finden sich nähere Bestimmungen zur Veranlassung von Bürgerdialogen. Hier ist mit Blick auf Satz 2 und Satz 3 die Frage zu beantworten, ob eine unmittelbare Übertragung dieser Aufgabenstellung auf die Kommission nicht daran scheitern muss, dass es der Kommission im Verlauf auf ihre Arbeit schwerlich gelingen dürfte, die Bürgerdialoge zu organisieren, „die von einer regionalen Begleitgruppe unter Beteiligung von regionalen Bürgerinitiativen begleitet werden“. Hierbei wird eher aus der pragmatischen Sicht enger Zeitvorgaben für die Kommissionsarbeit als im engeren Sinne juristisch argumentiert. Dagegen lässt sich die – zumindest unmittelbare – Vorgabe der Einrichtung von Bürgerbüros nach § 9 Abs. 3 Satz 3 auf Grund der Gesetzmündigkeit ausschließen. Die Bürgerbüros sind „an den in Betracht kommenden Standortregionen und Standorten“ einzurichten, die aber weder zu Beginn noch im Verlauf der Kommissionsarbeit identifizierbar sein werden. Insoweit ließe sich zu der Frage der Vorgabe von Bürgerversammlungen auch für die Frage der Bürgerdialoge und der Einbeziehung einer regionalen Begleitgruppe unter Beteiligung regionaler Bürgerinitiativen das rechtliche Argument anführen, dass die unmittelbare Anwendbarkeit des § 9 Abs. 3 Satz 1 für die Kommissionsarbeit am fehlenden regionalen Bezug scheitern muss.

Zu der Frage der Vorgabe von Bürgerversammlungen wurde bereits unter (II. 3.) weiterer Prüfungsbedarf angemeldet. Insoweit könnte an dieser Stelle allerdings unter Bezugnahme auf die vorstehenden Ausführungen zusätzlich auf § 10 Abs. 2 verwiesen werden. Danach sind die Bürgerversammlungen im räumlichen Bereich des Vorhabens durchzuführen. Eine vergleichbare Regionalisierung erlaubt die Arbeit der bundesweit tagenden Kommission jedenfalls nicht unmittelbar.

Als den maßgeblichen räumlichen Bereich des Vorhabens „Kommissionsarbeit“ könnte man allerdings auch das Bundesgebiet ansehen. Der Gesetzgeber äußerte sich zu dieser Frage lediglich mittelbar im Rahmen der Kostenabschätzung im Begründungsteil des StandAG. Dort sind für die Öffentlichkeitsbeteiligung der Kommission keine Kosten für Bürgerversammlungen angesetzt. Als Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Kommission wird aber eine Großveranstaltung pro Jahr in Form einer Fachveranstaltung für notwendig erachtet (StandAG, BT-Drs. 17/13471, S. 16).

Als Zwischenergebnis könnte demnach festgestellt werden, dass das StandAG durch den Verweis auf die Grundsätze der §§ 9 und 10 nicht im rechtlichen Sinne zwingend die Durchführung von Bürgerversammlungen und Bürgerdialogen sowie die Einrichtung von Bürgerbüros verlangt. Natürlich steht es der Kommission frei, vergleichbare Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen.

d) Ziele der Beteiligung

§ 9 Abs. 1 Satz 3 sieht als Reaktion auf die Stellungnahmen der Öffentlichkeit vor, dass die übermittelten Stellungnahmen ausgewertet werden und im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu ihnen Stellung genommen wird und zwar „im Sinne eines dialogorientierten Prozesses“. § 9 Abs. 3 Satz 1 beschreibt als Ziel von Bürgerdialogen, einen offenen und pluralistischen Dialog in der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Während der dialogorientierte Prozess offenbar auf das Verhältnis zwischen Öffentlichkeit und Träger (Kommission) abstellt, ist das bei dem Ziel des Dialogs in(!) der Öffentlichkeit eher unklar.

In § 10 ist für die Durchführung von Bürgerversammlungen kein ausdrückliches Ziel formuliert. In § 10 Abs. 4 Satz 2 heißt es – in eher spröder Bürokratensprache – in der Niederschrift ist „unter anderem darzulegen, ob und in welchem Umfang Akzeptanz besteht“.

Für die Ergebnisse des dialogorientierten Prozesses in § 9 Abs. 1 wie der Erörterungen auf den Bürgerversammlungen gilt die Vorgabe an den Träger, sie im weiteren Verfahrensverlauf zu berücksichtigen.

Im Übrigen ist es Ziel des Standortauswahlverfahrens nach § 1 Abs. 1 einen Endlagerstandort „in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren“ zu finden. Aufgabe der Kommission ist es in diesem Zusammenhang nach § 4 Abs. 2 Nr. 5 Vorschläge für Anforderungen an die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz vorzulegen.

IV. Ergebnisse für die Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Kommission

1. Die Kommission hat die Öffentlichkeit nach den in §§ 9 und 10 festgelegten Grundsätzen zu beteiligen (Beteiligungsvorgaben).
2. Danach ist die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer der Kommissionsarbeit umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens zu unterrichten (Unterrichtung).
3. Des Weiteren ist der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Die Kommission hat diese übermittelten Stellungnahmen auszuwerten und im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne eines dialogorientierten Prozesses Stellung zu nehmen (Stellungnahmeverfahren). Zu den bereitzustellenden Informationen, zu denen die Öffentlichkeit Stellung nehmen kann, gehören zumindest die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen (Gegenstand des Stellungnahmeverfahrens).
4. Eine Eingrenzung der zu beteiligenden Öffentlichkeit ergibt sich aus dem Standard nicht (Kreis der Beteiligten).
5. Es gibt rechtsystematische Gründe (Regionalbezug), die in §§ 9 und 10 als Beteiligungsinstrumente genannten Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge und Bürgerbüros nicht als zwingende Vorgabe für die Öffentlichkeitsbeteiligung der Kommission anzusehen. Danach blieben zumindest für die Unterrichtung das Internet und andere geeignete Methoden als Vorgaben zu beachten (Beteiligungsinstrumente).
6. Als Zielsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung sind im Gesetz Transparenz durch Öffentlichkeit der Arbeit sowie Information und Unterrichtung auf der einen Seite genannt sind; auf der anderen Seite ist ein Stellungnahmeverfahren vorgesehen, das zu einem dialogorientierten Prozess führen sollen und dessen Ergebnis-

se bei der weiteren Arbeit der Kommission zu berücksichtigen sind (Beteiligungsziele).

7. Weitergehende ausdrückliche Mitwirkungsrechte und vor allem auch Rechte zur Mitentscheidung finden sich für die Öffentlichkeitsbeteiligung der Kommission im StandAG nicht.

V. Schlussfolgerungen und Prüffragen

1. Ein Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit durch die Kommission findet im StandAG nur wenige Grundzüge vor, die von der Kommission und der AG konkretisiert und weiterentwickelt werden können und müssen. Dabei hat die Kommission die Doppelaufgabe zu beachten, nicht nur ein Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit erörtern und durchführen zu wollen; die Kommission hat des Weiteren das vorliegende Beteiligungskonzept für das Standortauswahlverfahren zu evaluieren. Insoweit kommt der Konzeptentwicklung und der praktischen Umsetzung durch die Kommission „Beispielcharakter“ und „Vorbildfunktion“ zu.

Diese „Vorbildfunktion“ besteht im Übrigen nicht nur in Bezug auf die Vermittlung der Kommissionsarbeit gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch in Bezug auf die „Binnenstruktur“. Es wird einer Kommission nicht gelingen, eine hohe Akzeptanz für die eigene Arbeit in der Öffentlichkeit zu erlangen, wenn diese Arbeitsergebnisse nicht im weitreichenden Einvernehmen entwickelt und vorgelegt werden. Die Kommission muss sich als Teil des Beteiligungsprozesses auf dem Weg zur Standortfindung begreifen. Die Kommission ist nicht lediglich Teil des Parlamentsbetriebs, sondern repräsentiert das Bund-Länder-Verhältnis ebenso wie die Suche nach einem Interessensaustausch zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und nach einer Annäherung verschiedener Standpunkte in der Wissenschaft.

Insoweit kann von einer Dreifachaufgabe

- Verständnis der Kommissionsarbeit als Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung,
- Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch Kommission,
- Vorschläge für Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

gesprochen werden.

2. Die Kommission muss sich für ihre eigene Öffentlichkeitsbeteiligung sowie für die (Vorschläge zur) Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren einen Begriff von den Zielen der Beteiligung machen. Wenn es Ziel der eigenen Arbeit ist, zur einvernehmlichen Lösung zu kommen (vgl. Entschließung des Bundestags), dann wird das für die Beteiligung der Öffentlichkeit durch die Kommission und im Standortauswahlverfahren nicht ohne weiteres übertragbar sein. Sodann schließt sich die Frage an, ob die Konzeption des StandAG: Unterrichtung, Stellungnahmeverfahren/Dialog und Berücksichtigungspflicht für die Öffentlichkeit während der Kommissionsarbeit und im Standortauswahlverfahren ausreichend ist. Deshalb kommt es im besonderen Maße darauf an zu prüfen, ob nicht weitergehende Mitentscheidungsmöglichkeiten eröffnet werden sollen.

Noch ohne weitere Begründung soll an dieser Stelle in den Raum gestellt werden, dass Mitentscheidungsmöglichkeiten auf regionaler und kommunaler Ebene nicht vorschnell ausgeschlossen werden dürfen und im Rückschluss die Frage zu beantworten ist, was insoweit dann ggf. auch für die Kommissionsarbeit gilt.

3. Die Kommission sollte sich zur Gewährleistung der Unterrichtung und bei der Durchführung des Stellungnahmeverfahrens nicht auf das Internet beschränken. Insoweit bedarf es zunächst einer Konkretisierung für die Durchführung des Stellungnahmeverfahrens. Hierzu gehört auch die juristisch-praktische Festlegung auf den Gegenstand des Stellungnahmeverfahrens. Es dürfte wenig Verständnis entstehen, wenn die Kommission nur die Empfehlungen zu den Entscheidungsgrundlagen (§ 4 Abs. 5 i.V.m. § 9 Abs. 2 Nr. 1) und nicht auch zumindest den Evaluierungsbericht (§ 4 Abs. 4) in das Stellungnahmeverfahren einbezieht. Des Weiteren sollte der Instrumentenmix erörtert werden:

- Einladungen in Kommission,
- Einladung von Gästen in die AG's,
- Vor-Ort-Reisen der Kommission,
- Vor-Sitzung der Arbeitsgruppen,
- Veranstaltung von Vor-Ort-Sitzungen („Bürgerversammlungen“),
- Initiierung von Vor-Ort-Veranstaltungen („Regionalveranstaltungen“),
- Teilnahme an Vor-Ort-Veranstaltungen,
- Durchführung von Fachveranstaltungen,
- Durchführung von Umfragen und Abstimmungen.

Hier gilt es trotz des großen Zeitdrucks und Arbeitsaufwandes vielfältige Maßnahmen zu ergreifen. Der Stand AG verlässt sich in Sachen Instrumentenmix im Grunde genommen auf die mehrfache Durchführung des im Wesentlichen klassischen Erörterungstermins (Bürgerversammlungen nach § 10), der eine bessere „Einkleidung“ (Bürgerdialoge/Bürgerbüros/Fachbeistände) erfährt und das Internet als modernes Kommunikationsmittel in Bezug nimmt.

gez. Hartmut Gaßner
Rechtsanwalt