Dr. Dieter Kostka

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein langfristiges Atommüll-Lager nach StandAG

Eine Expertise im Auftrag von

.ausgestrahlt
gemeinsam gegen atomenergie

Über den Autor:

Dr. Dieter Kostka ist Diplom-Verwaltungswissenschaftler und Mediator, hauptberuflich als behördeninterner Konfliktvermittler tätig und derzeit ehrenamtlicher Vorsitzender des bundesweiten Fördervereins Mediation im öffentlichen Bereich (FMöB) e.V.
www.umweltmediation.info

Bereits 1994 entwarf und koordinierte er in einem Landesumweltministerium ein Konzept für ein „Bürgerforum zur Standortfindung für eine Landesammelstelle für schwach- und mittelaktive radioaktive Abfälle". 2002 war er für den „Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte" (AkEnd) des Bundesumweltministeriums an einem Gutachten zum Thema „Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle" beteiligt und hat von 2013-2016 in einer Arbeitsgruppe von Mediator*innen aus zwei Mediationsverbänden die Entstehung und Arbeit der Bundestags-Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe kritisch begleitet (KOSTKA, 2017).

Die Ausführungen in der vorliegenden Expertise stellen ausschließlich seine persönlichen Einschätzungen und Schlussfolgerungen dar.

Impressum

ausgestrahlt e. V.
Große Bergstraße 189
22767 Hamburg
Tel. 040 - 2531 89 40
info@ausgestrahlt.de
www.ausgestrahlt.de

3. Auflage, Februar 2019

Spendenkonto:
.ausgestrahlt e.V. | IBAN: DE51 4306 0967 2009 3064 00 | BIC: GENODEM1GLS | GLS Bank
.ausgestrahlt ist als gemeinnützig anerkannt. Spenden sind steuerlich absetzbar.

Inhalt

1. Einleitung: Und jetzt wird es doch konkret! 3

2. Öffentlichkeitsbeteiligung: Beteiligen - beteiligt werden – sich beteiligen – beteiligt sein? 4

2.1. Beteiligen 5

2.2. Beteiligt werden 7

2.3. Sich beteiligen 9

2.4. Beteiligt sein 10

3. Der gesetzliche Sinn der Standortauswahl und Öffentlichkeitsbeteiligung 12

4. Die gesetzlich aktuell zuständigen Akteure 18

4.1. Die Bundes-Gesellschaft für Endlagerung mbh (BGE) 19

4.2. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) 21

4.3. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und nukleare Sicherheit (BMU) 23

4.4. Das Nationale Begleitgremium (NBG) 25

4.5. Der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat 28

4.6. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) 31

5. Kleine Historie seit 1998: AkEnd, „Atomausstieg“, Ausstieg vom Ausstieg, Fukushima und das StandAG - Zwanzig Jahre „Neustarts“ bei der Suche nach einem langfristigen Atommüll-Lager 33

6. Exkurs: Zeitdruck, Gesprächsrahmen und die „Reichweite der Konfliktbemühungen“ 40

7. Auf dem Weg zum novellierten StandAG von 2017: vor, während und nach der „Kommission“ 48

7.1. Vom Scheitern des AkEnd-Konzepts über den „unumkehrbaren Atomausstieg“ nach der Katastrophe von Fukushima zum ersten Standortauswahlgesetz (2013) 48

7.2. Der holprige Weg zur Kommission 56

7.3. Die laufende Arbeit der Kommission 60

7.4. Kommissions-Endspurt und der Weg vom Kommissions-Abschlussbericht zum novellierten StandAG von 2017 73

8. Das „Nationale Begleitgremium (NBG)“ und der oder die „Partizipationsbeauftragte“ 83

8.1. Befugnisse, Selbstverständnis und Zusammensetzung 84

8.1. Organisation und laufende Arbeit 94

8.3. Der oder die „Partizipationsbeauftragte“ 106

9. Das „Beteiligungsverfahren“ und seine Bestandteile im Einzelnen 112

9.1. Die Philosophie des Beteiligungsverfahrens im neuen StandAG von 2017: „Einer wird verlieren!“ 114

9.2. Die „Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Sinne des Stand AG von 2017 (§§ 5-7) und die Architektur des Standortauswahlverfahrens (§§ 13-21) 126

9.3. Die „neuen Beteiligungsinstrumente“ des Stand AG von 2017 (§§ 9-11) 134

10. Beteiligungsschwemme, Informationsverschmutzung und Konfliktverdauung 150

11. Ausblick und Fazit 154

12. Literatur 162

1. Einleitung: Und jetzt wird es doch konkret!

Seit etwa 60 Jahren gibt es in Deutschland Atomkraftwerke und werden radioaktive Abfälle produziert. Fast genauso lange gibt es ein Atomgesetz („Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren“), aber keine Lösung für die dauerhafte sichere Lagerung des seither ununterbrochen anfallenden Atommülls – sowie entsprechenden Streit darüber auf den verschiedensten Ebenen. Die Lagerung blieb bis heute provisorisches Stückwerk (immer weiter anwachsende und ebenfalls risikobehaftete Zwischenlager oder hochproblematische Wiederverwertungsversuche), scheiterte ganz (Morsleben, Asse) oder ist zumindest für hochradioaktive Abfälle nicht geeignet – und für alle anderen umstritten (Schacht Konrad). Erstmals nach der Bundestagswahl 1998 wurde überhaupt versucht, die dauerhafte Lagerung systematisch anzugehen, was indes zunächst auch nicht gelang. Eine Lösung ist nach wie vor nicht gefunden, aber jetzt wird es doch konkret: Mit dem neuen Standortauswahlgesetz von 2017 („Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle“, kurz: StandAG) beginnt nun eine systematische, bundesweite Suche in mehreren, immer detaillierter werdenden Verfahrensschritten (auch geographisch) nach einem Standort für eine Anlage zur geologischen Tiefenlagerung hochradioaktiver Abfälle. Kein Ort in Deutschland ist von vornherein ausgenommen, und am Ende wird es einen treffen. So ist der gesetzliche Plan, und so ist es jetzt angelaufen und wird Schritt für Schritt weitergehen - sofern nichts ganz Unvorhergesehenes geschieht.

Die Standortauswahl soll laut StandAG „in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren“ (§ 1 Abs. 2) erfolgen und so „einen Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung“ ermitteln.
„Öffentlichkeitsbeteiligung“ soll dabei nach dem Bekunden des Gesetzgebers – anders als es im Atombereich sonst häufig geregelt ist – eine wichtige Rolle

spielen. Das Ziel dabei ist nach § 5 Abs. 1, „eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen.“ Das klingt erst einmal einladend. Die langjährigen Erfahrungen mit Gesetzen und politischen Prozessen gerade im Atombereich und speziell im Vorfeld des Zustandekommens des StandAG lehren aber, dass die Praxis dann oft ganz anders aussieht. Und schließlich ändert auch die beste Öffentlichkeitsbeteiligung nichts daran, dass die Auswahl am Ende auf eine konkrete Gemeinde in Deutschland fallen soll, die dann mit ihrer Umgebung bis in Ewigkeit die Bürde für alle anderen schultern muss, und das via „Öffentlichkeitsbeteiligung“ noch quasi mit deren indirektem Segen. Ob so wirklich der Standort mit der „bestmöglichen Sicherheit“ gefunden werden kann, ist zumindest fraglich.

Der Countdown läuft: Mitte 2020 werden die ersten großflächigen Teilgebiete benannt werden, die aus Sicht der Behörden für die Errichtung eines Tiefenlagers in Betracht kommen. Dann wird es für die Menschen, die dort wohnen, ernst, und sie müssen sich dazu irgendwie verhalten. Für alle, die für dieses Auswahlverfahren gewappnet sein möchten, nimmt die vorliegende Expertise die geplante Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl genauer unter die Lupe.

Die Ausführungen heben über weite Teile vor allem auf die einschlägigen Gesetzestexte und offiziellen Gesetzesbegründungen ab, denn nur diese sind im Konfliktfall belastbar verbindlich, anders als Broschüren aller Art oder Verlautbarungen auf Veranstaltungen.

2. Öffentlichkeitsbeteiligung: Beteiligen - beteiligt werden – sich beteiligen – beteiligt sein?

„Öffentlichkeitsbeteiligung“ – das klingt vielversprechend und ist meistens ein überwiegend positiv besetzter Begriff, der Hoffnungen auf Respekt und

Mitsprache weckt. Bei näherer Betrachtung stellt man allerdings fest, dass damit eine ganze Reihe durchaus verschiedener Dinge gemeint sein können – und auch gemeint werden. Solche Missverständnisse können Illusionen erzeugen und dann, wenn diese zerplatzen, ihrerseits zu einer eigenen Konfliktquelle werden. Ein bekanntes Beispiel dafür ist etwa der von Heiner Geißler moderierte „Faktencheck“ zum Projekt „Stuttgart 21“ im Jahre 2010, der fälschlicherweise oft als „Schlichtung“ bezeichnet wurde, im Verfahrensdesign aber von Anfang an unklar blieb (vgl. EIDENMÜLLER & HACKE, 2010) und schließlich mit einem überraschenden und für viele zum Teil auch enttäuschenden Votum von Heiner Geißler endete, das den weiteren Verlauf des Konflikts indes nachhaltig prägte. Man befrage zum Beispiel einen Juristen und einen Sozialpädagogen zum Thema „Prozessbegleitung“: Die Antworten könnten unterschiedlicher kaum ausfallen, auch wenn beide die Frage vermeintlich genau verstanden haben. Das entspricht etwa der Überraschung, die man als Auswärtiger erlebt, wenn man in Berlin einen „Pfannkuchen“ bestellt oder in Köln einen „halben Hahn“ und dann einen Berliner bzw. ein Käsebrötchen serviert bekommt – nur nicht so harmlos.[1]

In diesem Kapitel wird deshalb zunächst beleuchtet, mit welchen Haltungen und Erwartungen der Begriff „Beteiligung“ bzw. „beteiligen“ verbunden sein kann, und im nächsten Kapitel dann, wie er seitens des Gesetzgebers und der Behörden im Falle der Standortauswahl für ein Atommüll-Lager konkret verstanden wird. Das muss man wissen, wenn man sich als Bürgerin oder Bürger auf ein Beteiligungsverfahren einlässt.

2.1. Beteiligen

„Beteiligen“ hat ein Subjekt und ein Objekt: Da beteiligt jemand irgendwen anderen an etwas (vgl. SOMMER, 2015a) – und dieser jemand ist in der Gesetzessprache die zuständige Behörde. Dahinter verbirgt sich ganz

[1] Die Folgen selbst solcher kleinen Missverständnisse haben sogar schon Gerichte beschäftigt!

unscheinbar ein politisches Verständnis mit weitreichenden Folgen: Es überlegen nicht einfach interessierte und betroffene Menschen auf verschiedenen Seiten, wen man in die Lösung eines Problems einbeziehen sollte und wie, sondern handelndes Subjekt der Beteiligung ist allein eine Behörde, die vom Gesetz her zuständig ist. Bei der Standortauswahl für ein Atommüll-Lager ist das das neu gegründete Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE), sonst hat erst einmal niemand etwas zu sagen (dazu mehr im Kapitel 4). Freilich handeln auch Behörden durch darin beschäftigte Menschen, die unterschiedliche Aufgaben, Befugnisse und Kompetenzen haben und im Rahmen ihrer Vorgaben faktisch auch unterschiedliche Präferenzen, Arbeits- und Kommunikationsstile. Das merkt man, wenn man mit einer Behörde zu tun hat, und das kann von Fall zu Fall eher zufriedenstellend oder eher konfliktträchtig sein.

Diese zuständigen Menschen in der zuständigen Behörde müssen sich im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben nun überlegen, wen sie wann zwecks „Beteiligung“ wie kontaktieren und mit welchem Angebot, und anschließend müssen sie die auf diese Weise erhaltenen Reaktionen irgendwie verarbeiten. Dabei können sie sich orientieren an Rechtsnormen, an (politischen) Vorgaben ihrer Vorgesetzten, an Erfahrungen aus ähnlichen Fällen oder aus anderen Behörden und an Erkenntnissen und Empfehlungen von Expert*innen. Rechtlich geht es letztlich nicht darum, die Menschen, die beteiligt wurden, zu verstehen, oder gar darum, die Bedenken auszuräumen bzw. die Wünsche zu erfüllen, die im Rahmen der Beteiligung an die zuständige Behörde herangetragen werden. Es geht nur darum, denjenigen, die man vermutlich beteiligen muss, Gelegenheit gegeben zu haben, sich zu äußern, und diese Äußerungen im weiteren Verfahren zu „berücksichtigen“. „Berücksichtigen“ bedeutet dabei allerdings nur, sie in irgendeiner Weise zu verarbeiten, das heißt, sie nicht unbesehen völlig zu ignorieren. Sie bewusst zu verwerfen, reicht indes gegebenenfalls vollkommen aus, um der Berücksichtigungspflicht Genüge zu tun. Es ist zwar nicht verboten, über dieses formale Minimum an Beteiligung hinaus intensiver und unter Umständen auch verständnisvoll auf die Beteiligten zuzugehen, und im Normalfall geschieht das auch ganz selbstverständlich, im Konfliktfall (oder wenn

es sonst arg viel Aufwand kosten würde), zieht man sich aber rasch auf dieses formale Minimum zurück. Und die Suche nach einem langfristigen Atommüll-Lager ist gewiss nicht der Normalfall, sondern eher konfliktträchtig und aufwändig.

Nach traditioneller Verwaltungsauffassung ist die zuständige Behörde auch als einzige berechtigt (und verpflichtet), andere zu beteiligen (vgl. KOSTKA, 2004). Forderungen nach Beteiligung von anderer Seite hören die Behörden aus dieser Haltung heraus tendenziell nicht gerne und weisen sie unter Umständen barsch zurück, weil sie sie als unzulässige Einmischung in ihre Befugnisse empfinden.

2.2. Beteiligt werden

Das ist die Kehrseite des eben geschilderten Beteiligens: Ich werde beteiligt, das heißt, ich werde von irgendwem – in der Regel von einer öffentlichen Stelle - eingeladen oder aufgefordert, mich zu einer Angelegenheit zu äußern. Wenn das in unangemessenem Ton geschieht (überzeichnet etwa so: „haben Sie sich am Soundsovielten da und da einzufinden, um vorzusprechen“, oder auch pseudomodern, aber nicht viel besser etwa so: „Ihr Anliegen ist uns wichtig – hier klicken, Meinung eingeben und sich die Chance auf den Gewinn einer Kaffeetasse mit persönlichem Bundesadler sichern“), kann das auch befremden, normalerweise wird ein solches Beteiligt-Werden aber als prinzipiell freundlicher Akt der Anerkennung empfunden: Da interessiert sich anscheinend jemand, der etwas zu sagen hat, für meine Meinung, meine Erfahrungen oder meine Anliegen. Man möchte mich anhören! Damit verbunden ist normalerweise, ausdrücklich oder unterschwellig, die Hoffnung, dass meine Beteiligung den weiteren Verlauf und auch das Ergebnis des Verfahrens in meine Richtung beeinflusst – was aber keineswegs der Fall sein muss. Und wird die Hoffnung enttäuscht, kehrt sie sich schnell in Verdruss um.

Ulrike DONAT weist pointiert darauf hin (2015), dass „anhören“ etwas anderes ist als „zuhören“. *AN*gehört zu werden heißt nicht, dass man *GE*hört wird oder gar *ER*hört. In Beteiligungsverfahren wird über weite Strecken nicht ZUgehört, sondern die geäußerten Meinungen der Beteiligten werden nur gesammelt, gesichtet und nach bestimmten Rastern ausgewertet; sie werden allenfalls zu Spiegelstrichen in Tabellen. Die dahinter stehenden Bürger*innen interessieren erst einmal nicht, jedenfalls nicht persönlich. Es kann freilich durchaus vorkommen, dass man dabei an eine*n interessierte*n und aufgeschlossene*n Sachbearbeiter*in in der Beteiligungsbehörde gerät, der oder die beim Sichten der Meinungen nachdenklich wird und manche Aspekte in einem behördeninternen Entwurf tatsächlich aufgreift. Sie fließen dann aber gleichwohl nur als kleine Tröpfchen in den großen „Argumente-See“ des Beteiligungsverfahrens, über den am Ende summa summarum doch politisch entschieden wird. Das alles reicht unterdessen, um bei hartnäckigeren oder tiefergehenden Beiträgen im Beteiligungsverfahren den jeweiligen Beteiligten sagen zu können: „Was wollt ihr denn noch? Wir haben euch doch schon beteiligt“! Außenstehenden dann noch zu verdeutlichen, dass einem die Art, wie man beteiligt wurde, aber nicht ausreicht, weil man eben nur ANgehört, aber nicht GEhört wurde, fällt sehr schwer; da entsteht leicht der Eindruck der Bürgerin oder des Bürgers als quengeligem Nimmersatt, die oder der sich mal nicht mehr so anstellen solle. Und das entwertet in der öffentlichen Debatte dann auch die besten Argumente – für den Vorhabenträger, der sein Projekt durchbringen möchte, recht vorteilhaft, für die Projektkritiker*innen ein Ansehensverlust! Als Trotzreaktion kann es dann wiederum zu erneutem Widerstand kommen gemäß dem Merksatz des Kommunikationspsychologen Friedeman Schulz-von Thun: „Wer sich nicht erhört fühlt, benimmt sich UN-erhört!“

2.3. Sich beteiligen

Sich zu beteiligen im Wortsinne, also ungefragt aus eigenem Antrieb heraus mit einem inhaltlichen Mitwirkungsanspruch (UEBERHORST nennt das in seinen messerscharfen Analysen „Meinungserarbeitungsfreiheit“, vgl. UEBERHORST, 2015), mag selbstverständlich erscheinen und in Zeiten von zunehmender Politikverdrossenheit sogar grundsätzlich begrüßt werden, ist in Verwaltungsverfahren aber nur zulässig, wenn das ausdrücklich in irgendeiner Rechtsnorm „vorgesehen“ ist. Das bedeutet zwar nicht, dass man sich nicht ohne Aufforderung äußern darf und nicht angehört wird – normalerweise lassen Behörden das zu bis zu einem gewissen, unverfänglichen Grad zu, und wenn sie einigermaßen bürger*innenfreundlich sind, reagieren sie auch darauf –, es bleibt dann jedoch völlig unverbindlich und kann von den Behörden jederzeit ignoriert oder ganz verwehrt werden. Einen Anspruch darauf, sich zu beteiligen, hat man nur, wenn der rechtlich verbrieft ist oder einem von der Behördenleitung aus politischen Gründen heraus ausnahmsweise zugestanden wird. In gewisser Weise WIRD man dann wieder beteiligt – siehe das vorangegangene Kapitel.

Versucht man dennoch, sich zu beteiligen, obwohl man keinen Rechtsanspruch darauf hat und die Behörden das nicht wollen, befindet man sich bereits in einem „Positionskampf“, bei dem es um eine Machtprobe geht (Näheres dazu in Kapitel 6). Dass man sich im deutschen Rechtssystem nicht einfach so beteiligen darf, kann nicht nur unangenehm sein, sondern hat auch Auswirkungen auf die Politik: Der Schweizer Politologe und langjährige Nationalrat Prof. Andreas Gross führte auf einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum im Jahre 1998 dazu sinngemäß aus, dass die direkte Demokratie nach Schweizer Muster zwar auch ihre Schwächen habe (z.B. eine häufig relativ geringe Beteiligung an Abstimmungen, weil fast jede Woche über irgendetwas abgestimmt werde), ein sehr effektives Kernelement von ihr aber sei, dass die Volksabstimmungen in der Schweiz jederzeit aus der Mitte der Bevölkerung heraus ungefragt initiiert werden könnten und die Politik sich dem dann begründet stellen müsse. Allein die Aussicht, dass eine politische Entscheidung jederzeit per Volksabstimmung

hinweggefegt werden KÖNNTE, habe dabei auf Dauer dazu geführt, dass Politiker*innen sich in der Schweiz von vornherein viel mehr bemühen würden, gute und weithin akzeptierte Entscheidungen zu treffen als in anderen Ländern, und dass sie auch deutlich eher geneigt seien, Impulse aus der Bevölkerung aufzugreifen, noch bevor es zu Konflikten kommt. Daher sei diese Art von selbstverständlicher Beteiligungssouveränität der Bevölkerung entscheidend, und davon sind wir in Deutschland allerdings rechtlich wie kulturell weit entfernt.

In Deutschland bekommt man Beteiligung entweder gewährt (rechtlich festgelegt oder politisch angeboten) oder muss sie sich erkämpfen. Kompliziert wird es dann, wenn eine Beteiligung zwar rechtlich prinzipiell vorgesehen ist, ihre praktische Ausgestaltung oder die Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse im konkreten Fall aber uneindeutig bleibt (man kann schließlich nicht alle Eventualitäten vorab vorhersehen und im Detail regeln) und Spielräume lässt, deren Ausgestaltung dann strittig werden und ihrerseits zu Konflikten führen können. Und das ist bei komplexen konflikthaften Angelegenheiten wie der Atommüll-Lagerung eher die Regel als die Ausnahme.

2.4. Beteiligt sein

„Beteiligt sein“ ist ein Zustand, und für viele Bürger*innen ein wünschenswerter. Damit verbunden wird idealerweise nicht bloß, dass man irgendwo seine Meinung mitteilen darf, sondern dass man zu den Kreisen, die sich um ein Thema kümmern, als Person dazu gehört, Respekt genießt und auf Resonanz stößt. Dass man auf Augenhöhe behandelt wird und sich entsprechend einbringen kann, dass es etwas ausmacht, wenn man einmal fehlt, dass die eigene Meinung substanziell gehört und anerkannt wird, selbst dann, wenn die Mehrheit oder die Instanz, die letztlich zu entscheiden hat, sie im Ergebnis nicht teilt. Das kostet Zeit und manchmal auch Nerven auf allen Seiten, ganz abgesehen davon, dass ja nicht alle Menschen so intensiv beteiligt sein können und dann zwangsläufig die sensible Frage entsteht, wem dieses Privileg dann im Einzelfall zu Teil werden

kann und wem nicht. Dementsprechend kommt diese Art des Beteiligt-Seins im Verwaltungsverfahren oder auch in politischen Prozessen eher selten und eigentlich nur im Rahmen besonderer Gremien vor, z.B. durch die persönliche Berufung von Bürger*innen in spezielle Beiräte wie etwa dem „Nationalen Begleitgremium“ zur Standortsuche (NBG, siehe Kapitel 4 und 8). Wenn ich so einem Gremium oder Beirat angehöre, kann ich mich in dieser Hinsicht beteiligt fühlen – zumindest mehr als andere Menschen.

Das werden vermutlich auch die Schüler*innen so empfunden haben, die bei einschlägigen Atompolitik-Tagungen an der renommierten Evangelischen Akademie Loccum[2] immer wieder eingeladen wurden (z.B. 2013, 2014, 2016), um „künftige Generationen“ zu repräsentieren – bei einem erwarteten Zeithorizont von etwa einer Million Jahren für die langfristige Atommüll-Lagerung ein kühner Gedanke. Diese machten keinen Hehl daraus, dass sie die Auseinandersetzung mit dem Thema selbst zwar interessant fanden, aber – weil sie ja zum Teil noch gar nicht geboren waren – kaum Verständnis hatten für das jahrzehntelang gewachsene Misstrauen zwischen den Konfliktparteien und die damit verbundenen Blockaden. Aber dabei sein ist alles, und so bleibt dann auch unterm Strich in der öffentlichen Wahrnehmung haften: Auch die Jugend ist beteiligt…

In gewisser Weise gilt das hier geschilderte „Beteiligt sein“ auch für Abgeordnete, für Expert*innen-Netzwerke oder auch für mehr oder weniger geschlossene „Elite“-Zirkel, die unter sich Meinungen bilden oder Entscheidungen vorbereiten, an denen man anschließend praktisch nicht mehr vorbeikommt. Das kann in puncto Legitimität dieser Kreise problematisch werden und im Extremfall zu Korrumpierungen führen (nicht im finanziellen Sinne von Korruption, sondern inhaltlich aufgrund gewachsener Nähe und Rücksichtnahmen) – das alte

[2] Das große Interesse der Evangelischen Akademie Loccum an Fragen der Atompolitik hat lange Tradition. Der für die Akademie aktuell verantwortliche Landesbischof war auch Mitglied der Bundestags-Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, und die Studienleiterin, die diese Tagungen maßgeblich konzipiert hat, ist inzwischen Mitglied des NBG.

Spannungsfeld zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik sowie der Rückbindung zur Herkunftsgruppe: Wer viel und eng mit Vertreter*innen anderer Auffassungen zusammenarbeitet, entwickelt früher oder später ein gewisses Verständnis für diese und umgekehrt. Das ist die Grundvoraussetzung für die Entstehung von Konsens (SCHWARZ, 1997, 241ff.) und von daher sehr wertvoll – sonst bekommt man keinen –, birgt jedoch andererseits die Gefahr, sich mit der Zeit zu sehr einbinden zu lassen und dabei dann gemeinsam „abzuheben", das heißt mehr und mehr unzugänglich für Meinungen außerhalb des engen Kreises zu werden, ohne das selbst zu merken. Damit verliert das Gremium schleichend an Innovationskraft und kann sich so selbst ad absurdum führen.

Wenn dieses an sich natürliche psychologische Phänomen („Gruppendenken", vgl. JANIS, 1972) schließlich bewusst politisch-strategisch instrumentalisiert wird, ist man bei der berüchtigten „Mitmachfalle" angelangt (WAGNER, 2013) und spricht von „strategischer Einbindung" (WILK & SAHLER, 2014), bei der Beteiligung sehr wirksam dazu benutzt werden kann, noch kritischere Positionen unter Hinweis auf die gemäßigteren Positionen der in der beschriebenen Weise eingebundenen Direkt-Beteiligten zu diskreditieren. „Beteiligt sein" ist also ein ambivalenter Zustand: Man soll dabei sein, ohne sich zu verlieren – ein schwieriges Unterfangen.

3. Der gesetzliche Sinn der Standortauswahl und Öffentlichkeitsbeteiligung

Um diesen Sinn - was das Ganze aus Sicht der Politik eigentlich soll – zu erfassen, lohnt sich ein Blick ins Gesetz und in die Gesetzesbegründung.[3] Im StandAG heißt es im § 1, Abs.1-2:

> „(1) Dieses Gesetz regelt das Standortauswahlverfahren.
>
> (2) Mit dem Standortauswahlverfahren soll in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren

[3] Die offiziellen Gesetzesbegründungen sind oft sogar noch interessanter als die Gesetze selbst, weil sie ausführlich vorstellen, was mit einer bestimmten Regelung vom Gesetzgeber intendiert war, und warum sie dann so und nicht anders formuliert werden sollte.

für die im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung nach § 9a Absatz 3 Satz 1 des Atomgesetzes in der Bundesrepublik Deutschland ermittelt werden."

Und weiter zum Thema Öffentlichkeitsarbeit siehe § 5 StandAG (Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung):

„(1) Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen.

(2) Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit hat nach diesem Gesetz dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet und über die vorgesehenen Beteiligungsformen beteiligt wird. Dies soll in einem dialogorientierten Prozess erfolgen. Hierzu soll es sich des Internets und anderer geeigneter Medien bedienen.

(3) 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 prüfen."

Vorneweg: Die dahinter steckende Beteiligungs-Philosophie entspricht prinzipiell der in Kap. 2.1. beschriebenen (es handelt sich ja um ein Verwaltungsverfahren): Die zuständige Behörde beteiligt aktiv eine wie auch immer zu personifizierende Öffentlichkeit und bestimmt im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben alleine, wie diese Beteiligung konkret von statten geht. Das ist wichtig, wenn es um die Auslegung strittiger Begriffe geht: Im Zweifel gilt die Sicht der zuständigen Behörde, also die des BfE, und im Beschwerdefall die des übergeordneten Ministeriums.

Die gesetzlichen Vorgaben (siehe die Zitate oben aus dem StandAG) sind recht interessant, weil sie an kritischen Stellen zunächst Interpretationsspielräume lassen, aus denen neuer Streit erwachsen kann. Zusammengefasst bedeuten die

zitierten Regelungen in Zusammenschau mit den entsprechenden Passagen aus der Gesetzesbegründung Folgendes:

1. Der vorrangige Zweck des Gesetzes ist nicht etwa der Schutz vor Gefahren durch Atommüll, sondern ganz formalistisch nur die Regelung des Verfahrens zur Standortsuche und die „Umsetzung der Empfehlungen der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe sowohl im Hinblick auf die rechtliche Evaluierung als auch die Festlegung der empfohlenen Entscheidungsgrundlagen“ – und selbst die nur, insoweit sie die Billigung des Deutschen Bundestags finden (siehe den Abschnitt „Lösung“ auf S. 1 der „Formulierungshilfe[4] für einen Gesetzentwurf der Fraktionen zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze“ und später wortgleich in der Gesetzesbegründung). Das heißt: Sollten sich Empfehlungen der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ des Deutschen Bundestags (im Folgenden zumeist einfach „Kommission“ genannt) als Irrweg herausstellen, gelten sie trotzdem, und jetzt sogar mit Gesetzeskraft.

2. Das Standortauswahlverfahren hat bestimmte Eigenschaften aufzuweisen: Es soll partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent, selbsthinterfragend und lernend sein. Was darunter jeweils konkret zu verstehen ist, und wie man feststellt, ob diese Eigenschaften auch tatsächlich vorliegen, bleibt freilich offen. Und dann gilt wieder wie oben: Im Zweifel ist die Sicht der zuständigen Behörde ausschlaggebend.

3. Der Zweck des Standortauswahlverfahrens besteht darin, einen Standort mit der „bestmöglichen Sicherheit“ zu ermitteln. Das ist ein relativer

[4] Inwieweit solche „Formulierungshilfen“ eigentlich mit der Gewaltenteilung vereinbar sind, darf durchaus kritisch gesehen werden: Denn dahinter verbirgt sich nichts anderes, als dass Vorlagen für neue Gesetze bis ins Detail von der Exekutive vorformuliert und den Abgeordneten der Legislative so mundgerecht serviert werden, dass sie das nur noch im Ganzen ohne große Debatte abzunicken oder abzulehnen brauchen, wozu sie dann tendenziell auch gerne geneigt sind, denn das spart ihnen ja viel Arbeit und Ärger. Das ist viel gravierender und damit bedenklicher als bei einfachen Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, wie sie sonst Gang und Gäbe sind.

Begriff, der auf einen Vergleich zwischen Standorten mit ähnlichen Grundcharakteristika abhebt und weniger Sicherheit zulässt, als ein „sicherer Standort“ – allerdings geht es anders wohl auch kaum, denn wirklich absolut sichere Standorte gibt es nicht. Zu diesen Grundcharakteristika zählen, gesetzlich vorgegeben, die Form eines Bergwerks in tiefen geologischen Formationen im Inland, und noch weiter eingegrenzt auf die Wirtsgesteine Steinsalz, Tongestein und Kristallingestein (§ 1 Abs. 3-4 StandAG); alle denkbaren anderen Umgangsmöglichkeiten mit dem Atommüll werden qua Gesetz erst gar nicht in Betracht gezogen. Fraglich ist außerdem, wie weit dieser relative Begriff des „bestmöglichen Standorts“ gedehnt werden kann und im Sinne des Gesetzes womöglich auch gedehnt werden müsste, wenn sich im Laufe des Auswahlverfahrens herausstellen sollte, dass keiner der ins Auswahlverfahren einbezogenen Standorte die vielleicht ursprünglich angestrebten hohen Sicherheitsstandards erfüllt.

4. Dass die am Ende der Verfahrens gefundene „Lösung“ (also der ermittelte Standort) von „einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird“ und „von den Betroffenen toleriert werden kann“, bekommt im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung einen eigenen Stellenwert. Ab wann ein Konsens vorhanden und ab wann er breit ist, bleibt allerdings auslegungsbedürftig, ebenso wie die Schwelle des Tolerierten und die Frage, wer zu gegebener Zeit eigentlich alles betroffen ist und wer nicht, und das wirkt – von der Politik sicher ungewollt – eher eskalations- als konsensfördernd.

5. „Bürgerinnen und Bürger“[5] müssen „als Mitgestalter des Verfahrens“ einbezogen werden: Hier wird es besonders interessant: Was bedeutet es, das Verfahren „mitzugestalten“? Darf man da z.B. auch etwas richtig mitbestimmen? Die Antwort hierauf heißt schon einmal: Nein. Dann: Wie

[5] Man beachte an der Stelle auch den unbestimmten Artikel: Nicht „DIE“ Bürgerinnen und Bürger müssen einbezogen werden, sondern nur irgendwelche!

weit bzw. wie stark müssen die Bürger*innen einbezogen werden? Und ab wann ist man denn „einbezogen“? Dazu liefert § 5 Abs. 2 StandAG eine Erläuterung: Es geht um frühzeitige, umfassende und systematische Unterrichtung einerseits und die pure Anwendung (also quasi als eigenständiger Zweck) der gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsformen (zu diesen siehe im Einzelnen Kap. 9). Selbst wenn man bei „frühzeitig, umfassend und systematisch“ unrealistischerweise die Messlatte tatsächlich so hoch setzt, wie die Worte klingen, bleibt es lediglich eine Unterrichtung, die vom Wesen her einseitig ist. Die Forderung nach einem „dialogorientierten Prozess“ lässt sich dabei deshalb allenfalls bei den vorgesehenen Beteiligungsformen erfüllen, wird aber auch hier gleich aufs Internet und andere „geeignete Medien“ reduziert. Ein Dialog sieht anders aus: Leibhaftig zum Beispiel ist er zwar nicht ausdrücklich untersagt, aber offenbar auch nicht favorisiert. Es entsteht im Extremfall das Bild einer „Beteiligung“, wo man via Mausklick irgendwo seinen „Senf“ dazu geben kann, und das war es dann weitgehend schon auch – sogenannter „Klicktivismus“. Selbst wenn von einer Stelle, die diesen medialen „Dialog“ ggf. moderiert, ab und zu Rückmeldungen kommen in der Art von kurzen Massen-Zusammenfassungen eingegangener Eingaben oder von standardisierten Eingangsbestätigungen (z.B. so: „Danke für Ihre Anregung; diese wird sorgfältig geprüft. Bei ergänzenden Fragen schauen Sie bitte zunächst in die nachstehende FAQ-Liste. Konnte Ihre Frage dort beantwortet werden? Sonst schreiben Sie bitte eine E-Mail an die Endlager-Dialogstelle im BfE und registrieren Sie sich dazu zunächst hier.“), ist das schlicht kein Dialog, sondern allenfalls „Meinungsverdauung“.

6. Dennoch hat so eine Art der „Einbeziehung“ teilweise deeskalierende Wirkung, insbesondere bei Menschen, die nicht unmittelbar vor ihrer Haustür betroffen sind: Wer auf diese Weise seine Gedanken einbringen kann, fühlt sich zumindest momentan etwas besser und weniger ohnmächtig und empfindet deswegen weniger Angst und Wut,

unabhängig davon, ob seine Äußerung etwas bewirkt.[6] Durch die Niederschwelligkeit und Unverbindlichkeit dieses „Klicktivismus“ kann dessen befriedender Effekt außerdem quantitativ durchaus beachtlich sein, ganz im Sinne des Akzeptanzziels. Und für die Anspruchsvolleren und die direkt vor Ort Betroffenen gibt es dann die diversen anderen Beteiligungsformen im Gesetz. Wenn also „Ruhe im Karton“ das oberste Ziel ist, kann das dafür durchaus eine wirksame Methode sein. Dazu kommt, dass auf diese Weise viel Aufmerksamkeit und Energie gebunden wird. In dem Lied „Lasse reden“ der populären Punkrock-Gruppe „Die Ärzte“ heißt es an einer Stelle: „Lass die Leute reden, denn wie das immer ist, solang die Leute reden, machen sie nichts Schlimmeres“. Genau diese Logik kann hier deeskalierend oder immerhin eskalationsverzögernd wirken; das ist viel effizienter als Gegenargumentation oder gar Repression. Und obendrein bekommt noch die Öffentlichkeitsarbeits- und Bürgerbeteiligungsbranche in Zeiten knapper Kassen einen willkommenen Konjunkturschub – aus Sicht derer, deren Auftrag es (auch) ist, drohende Konflikte zu dämpfen, insofern mehrfach geschickt angelegtes Geld.

7. § 5 Abs. 3 StandAG gesteht immerhin zu, dass sich „die Beteiligten über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen“ können. Das ist die einzige Stelle, wo den „Beteiligten“, wenn auch unkonkret, das Recht eingeräumt(!) wird, mal von sich aus das Heft des Handelns in die Hand zu nehmen. Das klingt zur Abwechslung nach einer Beteiligung im Sinne eines „sich Beteiligen“, wie

[6] Ein Beleg für dieses Phänomen: Der deutsch-amerikanische Psychologe Siegfried STREUFERT führte über viele Jahre computerunterstützte Planspielsimulationen zum Umgang mit komplexen Problemen durch, bei denen die Teilnehmer*innen in einem Team schwierige Entscheidungen treffen mussten, welche in die sich im Laufe des Planspiels dynamisch verändernde Problemsituation eingespeist wurden. Zeitverzögert bekamen sie Informationen über anschließende Ereignisse und Veränderungen der Problemsituation und zogen daraus Rückschlüsse über die Wirksamkeit ihrer Entscheidungen, die sie wiederum ihren weiteren Entscheidungen zugrunde legten. Was sie nicht wussten: Die auftretenden Ereignisse und Veränderungen wurden extern von den Forschern kontrolliert variiert; sie hatten mit den Entscheidungen der Teilnehmer*innen überhaupt nichts zu tun. Dennoch waren die Teilnehmer*innen durchweg davon überzeugt, dass die Ergebnisse der Planspiele maßgeblich von der Qualität ihrer Entscheidungen geprägt gewesen seien (vgl. STREUFERT, 1990, und mit einem ähnlichem Ansatz KOSTKA, 1992).

in Kap. 2.3. geschildert. Wahrscheinlich sind an dieser Stelle mit „Beteiligten“ aber gar nicht Bürgerinnen und Bürger gemeint, die sich gerne beteiligen wollen, sondern lediglich diejenigen Beteiligten, die im StandAG ausdrücklich als Beteiligte genannt sind, also die einschlägigen Behörden, anderen Institutionen und eigens durchs Gesetz geschaffenen Beteiligungsgremien – und selbst die freilich immer noch im Schatten der kooperativen Billigung durch das BfE. Denn die Formulierung „können … sich bedienen“ heißt zunächst nur, dass andere Beteiligungsformen nicht grundsätzlich verboten sind; es sagt nichts über ihre Verbindlichkeit und ihre Finanzierung aus und hat erst einmal den Charakter einer einstweiligen „Spielerlaubnis“. Außerdem wird diese Erlaubnis durch den Folgesatz („Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu prüfen“) gleich wieder quasi zum Experiment degradiert und unter den Vorbehalt des amtlich anerkannten Wohlgefallens des BfE gestellt , womit sie jederzeit unanfechtbar widerrufen werden kann, zumal es auch an verbindlichen Kriterien dazu mangelt.

4. Die gesetzlich aktuell zuständigen Akteure

Die Standortsuche, die Öffentlichkeitsbeteiligung, die Standortauswahl und später der Bau und Betrieb des Atommüll-Lagers sowie die Aufsicht über diese ganzen Tätigkeiten – all das muss ja jemand machen. Hierzu bestimmen die Gesetze (vor allem das Atomgesetz und das novellierte Standortauswahlgesetz von 2017) eine Reihe von Akteuren mit verschiedenen Aufgaben, Befugnissen und Verantwortungen, aber auch Verschränkungen. In diesem Kapitel werden diese Akteure und ihre Zuständigkeitsverteilung vorgestellt und kritisch beschrieben; eine spezielle Vertiefung für das 2016 neu geschaffene „Nationale

Begleitgremium“ folgt noch in Kapitel 8.[7] Eine ausführlichere Kritik hinsichtlich des Standortauswahlverfahrens und der Öffentlichkeitsbeteiligung findet sich in Kapitel 9.

4.1. Die Bundes-Gesellschaft für Endlagerung mbh (BGE)

Das Atomgesetz (AtG) bestimmt in § 9a Abs. 3, dass der Bund „Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten“ hat und „die Wahrnehmung seiner Aufgaben einem Dritten zu übertragen [hat], der in privater Rechtsform zu organisieren und dessen alleiniger Gesellschafter der Bund ist“. Und weiter: „Der Bund überträgt diesem Dritten die hierfür erforderlichen hoheitlichen Befugnisse im Weg der Beleihung; insoweit untersteht der Dritte der Aufsicht des Bundes.“

Dieser Dritte ist seit dem 21.12.2016 die an diesem Tag gegründete bundeseigene BGE; vorher war das die „Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH (DBE)“, welche mit Gründung der BGE in dieser aufging. Die DBE war zuständig gewesen für den Betrieb bzw. die Offenhaltung des „Erkundungsbergwerks“ Gorleben, den Bau des Lagers für schwach- und mittelaktive radioaktive Abfälle Schacht Konrad und die Stilllegung des ehemaligen DDR-Tiefenlagers Morsleben. In die BGE flossen nun außerdem die „Asse-GmbH“ (Gesellschaft, die mit der Schließung des havarierten Forschungs-Tiefenlagers Asse betraut war) und Teile des Bundesamts für

[7] In Kapitel 8.2. wird auch noch die BGZ erwähnt, die „Gesellschaft für Zwischenlagerung mbh“ mit Sitz in Essen. Diese wurde am 1.7.2017 gegründet als private Gesellschaft mit der Bundesrepublik Deutschland als alleiniger Gesellschafterin, vertreten durch das BMU. Ihre Aufgabe ist die Zwischenlagerung der radioaktiven Abfälle der Energieversorgungsunternehmen. Zunächst betreibt sie die beiden zentralen Zwischenlager in Ahaus und Gorleben, am 1.1.2019 soll sie auch den Betrieb der zwölf dezentralen Zwischenlager an den Standorten der deutschen Atomkraftwerke zentral übernehmen und in einem weiteren Schritt dann auch noch den Betrieb von zwölf dezentralen Lagern mit schwach- und mittelradioaktiven Abfällen an den Atomkraftwerksstandorten. Im Standortauswahlverfahren nach dem StandAG ist sie kein direkter Akteur, weil sie eben nur mit ZWISCHEN-Lagerung befasst ist; deswegen wird sie hier nicht näher behandelt. Kennen sollte man sie trotzdem.

Strahlenschutz (BfS) ein. Geleitet wird die BGE von einer dreiköpfigen Geschäftsführung, die zur Zeit besteht aus:

- Stefan Studt als Vorsitzendem der Geschäftsführung, einem Wirtschafts-, Steuer- und Verwaltungsrechtler und ehemaligem SPD-Landesminister in Schleswig-Holstein,
- Steffen Kanitz als u.a. für die Standortauswahl zuständigem Geschäftsführungsmitglied, einem Diplom-Kaufmann und ehemaligem CDU-MdB, der auch einmal Mitglied der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ des Deutschen Bundestags (kurz: der „Kommission“) war und vorübergehend Generalbevollmächtigter der Bundesgesellschaft für Zwischenlagerung (BGZ),
- Dr. Thomas Lautsch, einem Diplom-Ingenieur für Bergbau als für die technischen Bereiche und die bestehenden Tiefenlager und Bergwerke zuständigem Geschäftsführer, vormals Geschäftsführer der DBE.

Die DBE war 1979 als bundeseigenes Unternehmen gegründet worden, wurde aber ab 1984 schrittweise privatisiert. Seit 2008 gehörten schließlich 75% der DBE der GNS (Gesellschaft für Nuklear-Service), die ihrerseits wiederum den großen Betreibern von Atomkraftwerken gehört. Weil mit der Wiederverstaatlichung im Rahmen der Überführung in die BGE das Personal nicht ausgetauscht wurde und Organisationskulturen langlebig sind, kann man von einer tendenziell eher atomenergiefreundlichen Grundhaltung eines wesentlichen Teils der BGE-Bediensteten ausgehen – und einer positiven Haltung zum Standort Gorleben.

Die Aufgaben der BGE bestehen in der Einrichtung und dem Betrieb von tiefengeologischen Atommüll-Lagern. Sie ist der „Vorhabenträger“ nach § 3 StandAG – das war bis zur Gründung der BGE das BfS gewesen, was durch das „Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung“ vom 26.07.2016 geändert wurde. Zu diesen Aufgaben gehören auch die Durchführung des Standortauswahlverfahrens und die Information der Öffentlichkeit „über die im Rahmen des Standortauswahlverfahrens von ihm [= dem Vorhabenträger BGE] vorgenommenen Maßnahmen“ (§ 3 Abs. 2 StandAG), also auf der Ebene der operativen Tätigkeit der BGE. Diese Information der Öffentlichkeit ist aber in die Kompetenzen des BfE eingebettet; dazu im nächsten Abschnitt gleich mehr.

Die BGE steht unter der Aufsicht des BfE und befindet sich gemäß gesetzlicher Vorgabe (siehe oben) im 100%-igen Eigentum des Bundes, vertreten durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, und nukleare Sicherheit (BMU).

4.2. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)

Das BfE ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich und unter der Aufsicht des BMU (siehe Kap. 4.3.) und wurde erst 2014 aufgrund einer Bestimmung (§ 7) des ersten Standortauswahlgesetzes von 2013 neu errichtet. Seine Aufgaben sind insbesondere:

- Regulierung, Genehmigung und Aufsicht im Bereich langfristiger Atommüll-Lagerung, Zwischenlagerung sowie beim Umgang und Transport von radioaktiven Abfällen,
- Verfahrensführung und Vollzugsüberwachung im Standortauswahlverfahren für das langfristige Atommüll-Lager,
- die Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche,
- Fachexpertise für Bundesaufsicht im Bereich der kerntechnischen Sicherheit,
- Forschung und Forschungskoordination in seinen Aufgabengebieten.

Viele dieser Aufgaben wurden zuvor vom BfS wahrgenommen, dessen langjähriger Präsident Wolfram König schließlich selbst Präsident des BfE wurde. Wolfram König hatte zuvor noch in seiner früheren Funktion als BfS-Präsident immer wieder für diese „Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung“ (so auch der Titel eines gleichnamigen Bundesgesetzes vom 26.07.2016) plädiert.

Zur zweiten Aufgabe „Verfahrensführung und Vollzugsüberwachung im Standortauswahlverfahren für das langfristige Atommüll-Lager“ gehören zum Beispiel die Überprüfung der Vorschläge der BGE für die übertägig und später die untertägig zu erkundenden Standortregionen sowie für die dazugehörigen Erkundungsprogramme und am Ende für den abschließenden Standortvorschlag.

Wie schon der BGE als Vorhabenträgerin, weist das StandAG auch dem BfE Aufgaben im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung zu, was die Frage nach der Abgrenzung aufwirft. Dazu heißt es im Gesetz (§ 4 Abs. 2):

> „Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit ist Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Es informiert die Öffentlichkeit umfassend und systematisch über das Standortauswahlverfahren. Es veröffentlicht die Vorschläge jeweils unmittelbar nach Übermittlung durch den Vorhabenträger."

Die BGE muss also der Öffentlichkeit lediglich mitteilen, was sie in puncto Standortauswahl gerade tut. Ergänzende Erläuterungen und Begründungen muss sie nicht liefern. Das könnte so klingen: „Wir untersuchen in der Zeit von ... bis … die Beschaffenheit der Gesteine an den Orten X und Y in der Region Z. Dazu werden eine Reihe von Bohrungen durchgeführt. Im Zuge dieser Bohrungen ist vereinzelt mit Erschütterungen zu rechnen. Die Anwohner werden rechtzeitig über die genauen Zeiten informiert; eine Gefahr besteht nicht."

Was über diese Art von Information hinausgeht, zum Beispiel jegliche Einordnung in größere Zusammenhänge, ist Sache des BfE als DEM „Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung". Dazu gehört neben dem Standortauswahlverfahren in seiner Gesamtschau (also über einzelne aktuelle Erkundungsmaßnahmen hinaus) und der gesamten Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung auch die Qualität der Information durch die BGE und sogar die Veröffentlichung von dessen Vorschlägen – das darf die BGE nicht selbst. So besteht für das BfE die Möglichkeit, bei der „umfassenden und systematischen" Information der Öffentlichkeit, die das Gesetz verlangt, diese aus einem Guss in seinem Sinne aufzubereiten und in ausschließlich dieser Lesart zu verbreiten. Kritische Informationen, die dieser Lesart nicht entsprechen, kann man dann tendenziell nur noch von nicht staatlichen Stellen erhalten.

Dass die letztendliche Verantwortung für das Standortauswahlverfahren und für die Öffentlichkeitsbeteiligung damit in der Hand derselben Behörde liegt, birgt insofern Probleme. Das BfE selbst sieht sich aufgrund dieser Festlegung genötigt, auf diese Problematik in seiner Broschüre „Unterschiedliche Rollen – ein Ziel.

Positionspapier zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortauswahl“ offensiv hinzuweisen, und zwar folgendermaßen (BfE, April 2018:17):

> „Das BfE bewegt sich im Spannungsverhältnis zwischen der gesetzlich geforderten Kontrolle des Verfahrens und der notwendigen Kooperation mit den anderen Akteuren. Auch im Interesse der Glaubwürdigkeit des Verfahrens ist es der Anspruch des BfE, diese beiden Aufgaben klar zu benennen und voneinander abzugrenzen.“

Das ist sehr diplomatisch ausgedrückt und heißt im Klartext: Die Kontrolle über das Standortauswahlverfahren und über die Öffentlichkeitsarbeit dazu beißen sich; sie sauber voneinander zu trennen, ist aber fast nicht möglich, mit der Gefahr entsprechend negativer Folgen für die Glaubwürdigkeit. Dennoch soll das versucht werden.

4.3. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und nukleare Sicherheit (BMU)

Ganz klassisch: Das BMU ist als oberste Bundesbehörde das zuständige Fachministerium und hat damit die Aufsicht über das BfE und das BfS als nachgeordneten Behörden in seinem Geschäftsbereich. Das bedeutet, dass alle Entscheidungen dieser beiden Bundesoberbehörden mit den Vorgaben des BMU in Einklang stehen müssen, laufend vom BMU überprüft werden und jederzeit vom BMU ggf. kassiert und geändert werden können. Das BMU ist insofern de facto (nicht de jure) die eigentliche Regulierungsbehörde in Sachen Atommüll-Lagerung und Standortauswahl einschließlich der dazugehörenden Öffentlichkeitsbeteiligung: Zwar macht das BfE die Tagesarbeit und trifft und unterschreibt zunächst die Entscheidungen, aber das geschieht alles im Schatten des BMU. Das Ministerium sagt letztlich, wo es lang geht.

Des Weiteren vertritt das BMU die Bundesrepublik Deutschland in deren Eigenschaft als alleinige Gesellschafterin der BGE. Also geht auch bei der BGE im Zweifel nichts gegen den Willen des BMU. Das BMU ist damit schlussendlich die

entscheidende Machtzentrale, die nur noch durch die Kabinettsdisziplin innerhalb der Bundesregierung und durch den Bundestag eingegrenzt wird.

Interessant ist dabei auch noch die interne Organisation des BMU: Für die Belange fast jeder Anlage im Bereich der tiefengeologischen Atommüll-Lagerung (das noch zu errichtende Lager für hochradioaktive Abfälle mit der Standortauswahl, die Schachtanlage Asse sowie Schacht Konrad und Morsleben) gibt es zum Beispiel ein eigenes Referat im Ministerium, zusammengefasst in der Unterabteilung „Nukleare Ver- und Entsorgung“. Fragen der Bürger*innenbeteiligung werden im BMU auch behandelt, aber in einer anderen Abteilung. Die im wahrsten Sinne des Wortes entscheidenden Personen in der Exekutive sind also leicht zu benennen, und mit denen muss man in Zweifel reden. Es macht auf dieser hohen Ebene durchaus einen Unterschied, wen man da vor sich hat, auch wenn Behörden nach außen „mit einer Stimme“ zu sprechen haben – und sei es nur in der Frage, ob, wann und mit wem man einen Gesprächstermin bekommt, und ob der dann zugewandt oder minimalistisch verläuft. Ein Indiz dafür, wohin da der Wind jeweils weht, sind deshalb auch personelle Veränderungen (vor allem, wenn sie nicht altersbedingt sind) auf der Abteilungs- oder Unterabteilungsebene des Ministeriums, wie sie immer wieder vorkommen.

Schließlich darf das BMU nach § 26 StandAG auch eine Rechtsverordnung erlassen, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Standortauswahlverfahrens, nämlich spätestens für die vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen nach § 14 Abs. 1 StandAG bei der Ermittlung von Standortregionen für übertägige Erkundung, verbindliche Sicherheitsanforderungen für die „Endlagerung“ vorschreibt. Das kann zu einem partiellen Zirkelschluss mit massiven Auswirkungen auf die weitere Standortauswahl führen, weil sich der Vorhabenträger bei seinen Untersuchungen von vornherein nach den Sicherheitsanforderungen dieser Rechtsverordnung richten muss, die Ergebnisse seiner Untersuchungen aber letztendlich wiederum vom Schöpfer der Rechtsverordnung gebilligt werden müssen. Das BMU kontrolliert insofern letztlich nicht die nach wissenschaftlichen Gesichtspunkten tatsächliche Geeignetheit der zu erkundenden potenziellen

Standortregionen und Standorte, sondern lediglich die korrekte Anwendung seiner eigenen Rechtsverordnung. In dem Maße, wie die Rechtsverordnung möglicherweise ungeeignete Sicherheitsanforderungen vorschreibt, ist der Vorhabenträger selbst dann daran gebunden, wenn er das erkennt, und muss dann Regionen und Standorte, die unter Sicherheitsaspekten an sich ausscheiden müssten, weiterhin berücksichtigen oder geeignetere ausschließen. Das ist ein Einfallstor für politische Abwägungen zu Lasten wissenschaftlicher, was dem Anspruch aus § 1 Abs. 2 StandAG zuwiderläuft, ohne dass das Nicht-Fachleuten auffällt. Dasselbe gilt für eine weitere Rechtsverordnung, in der das BMU nach § 27 StandAG bestimmen kann, welche Anforderungen für die Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen gelten sollen.

4.4. Das Nationale Begleitgremium (NBG)

Bereits in der ersten Fassung des alten StandAG von 2013 (siehe Kapitel 7.1.) war vorgesehen, ein „pluralistisch zusammengesetztes gesellschaftliches nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses der Standortauswahl“ einzusetzen (§ 8), nachdem die Kommission ihre Arbeit abgeschlossen haben und diese evaluiert worden sein würde. Aufgrund einer Gesetzesänderung im Jahre 2016 durch das Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung wurde die Einsetzung dieses Gremiums auf unmittelbar nach Abschluss der Arbeit der Kommission vorgezogen, um die Zeit während der Evaluierung bis zur Novellierung des StandAG zu überbrücken, und am 5.12.2016 war es dann so weit, dass sich das Gremium konstituierte.

Seit der StandAG-Novelle von 2017 heißt das Gremium nicht mehr „gesellschaftliches Begleitgremium“, sondern nur noch „nationales“. Seine Aufgabe ist nunmehr die „vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung, mit dem Ziel, so Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen“ (§ 8 Abs.

1 Satz1 StandAG von 2017). Was, wobei oder zwischen wem vermittelt werden soll, wurde nicht näher definiert. In der Begründung zur Formulierungshilfe fürs StandAG von 2017 heißt es nur, das Gremium solle „Wissens- und Vertrauenskontinuität vermitteln“. Womöglich hat der Gesetzgeber „vermitteln“ gar nicht als inhaltlichen Ausgleich zwischen kontroversen Standpunkten gemeint, sondern nur als verständliches Überbringen von Botschaften. In die Gesetzesbegründung gerutscht ist zudem die Charakterisierung der Verfahrensbegleitung als „gemeinwohlorientiert“, was bis zur Novelle von 2017 noch im Gesetzestext selbst stand. Ausdrückliches Ziel ist jetzt wie erwähnt vielmehr, „Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen“, was in den früheren Gesetzesfassungen so wiederum nicht stand. Die Gesetzesbegründung ergänzt noch, dass das Gremium die „Umsetzung des Beteiligungsverfahrens im Standortauswahlverfahren bis zur Standortentscheidung unterstützen“ solle. Sollten sich während des Standortauswahlverfahrens also Hinweise ergeben, dass das Beteiligungsverfahren selbst nicht optimal wäre, hat das NBG streng genommen nicht das Mandat, dieses zu kritisieren, denn es soll ja wie gesagt nur dessen Umsetzung unterstützen. Man darf gespannt sein, ob es sich in diesem Fall wirklich darauf beschränken wird, und was passiert, wenn nicht.

Die Unabhängigkeit der Arbeitsweise des Gremiums scheint einigermaßen gewährleistet durch das verbriefte Recht, „sich unabhängig und wissenschaftlich mit sämtlichen Fragestellungen das Standortauswahlverfahren betreffend [zu] befassen, die zuständigen Institutionen jederzeit [zu] befragen und Stellungnahmen ab[zu]geben“, sowie dem Bundestag weitere Empfehlungen geben zu dürfen, ohne jemanden vorher fragen zu müssen (§ 8 Abs. 1 StandAG). Ermöglicht wird das durch „Einsicht in alle Akten und Unterlagen des Standortauswahlverfahrens des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit, des Vorhabenträgers, der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe sowie der geologischen Dienste“ (§ 8 Abs. 2

StandAG). In der Praxis wird sich weisen, ob das auch tatsächlich so funktioniert.[8] Der Gesetzgeber scheint das indes selbst nicht völlig unproblematisch zu sehen, denn er führt in der Gesetzesbegründung zu der Stelle aus: „Es wird davon ausgegangen, dass zur Zusammenarbeit zwischen dem Nationalen Begleitgremium und dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit sowie dem Vorhabenträger Vereinbarungen getroffen werden, die Reibungsverluste vermeiden.“ Und was, wenn nicht?

Gemäß § 8 Abs. 4 StandAG steht dem NBG schließlich – eine unabdingbare Voraussetzung für angemessene Arbeitsfähigkeit – eine eigene Geschäftsstelle mit mehreren Mitarbeitenden zur Verfügung (geplant sind insgesamt zwölf, darunter ein*e sogenannte*r „Partizipationsbeauftragte*r“), die vom BMU organisatorisch bei der Präsidentin des Umweltbundesamts eingerichtet ist, welches wie das BfE direkt dem BMU untersteht. Näheres dazu wird in Kap. 8 ausgeführt.

Schwieriger zu beurteilen ist die Unabhängigkeit des NBG, was seine Zusammensetzung betrifft. Formal ist sie gegeben, denn „die Mitglieder dürfen weder einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes noch der Bundes- oder einer Landesregierung angehören; sie dürfen keine wirtschaftlichen Interessen in Bezug auf die Standortauswahl oder die Endlagerung im weitesten Sinne haben“ (§ 8 Abs. 3 StandAG). Außerdem ist ihre Amtszeit begrenzt auf maximal drei mal drei Jahre. Von Belang ist aber, wie die Auswahl der Mitglieder von statten ging und geht. Zur Zeit sind es neun Personen; im Laufe des Jahres 2018 soll ihre Zahl verdoppelt werden auf 18. Von diesen neun Personen wurden drei, darunter eine(!) Jugendliche bzw. junge Erwachsene (was vorgegeben war), von ca. 120 Teilnehmenden in fünf sogenannten Bürgerforen aus ihrer Mitte gewählt und anschließend vom BMU ernannt, welche wiederum zuvor per Zufallsauswahl ermittelt worden waren und

[8] Derzeit ist es so, dass die NBG-Mitglieder bei der BGE nur geologische Daten einsehen dürfen, wenn sie eine Verschwiegenheitserklärung unterzeichnen – was dazu führt, dass sie das Wissen über diese Daten nicht für ihre Arbeit verwenden können!

auch Interesse an einer Mitarbeit hatten. So weit, so gut. Die anderen sechs Personen – mithin eine rechnerische Zweidrittel-Mehrheit innerhalb des NBG, die alles niederstimmen könnte (zur Arbeitsweise und Beschlussfassung des NBG siehe Kap. 8) – sollen aber gemäß § 8 Abs. 3 „anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sein“, die vom Deutschen Bundestag und Bundesrat gewählt werden. Bei dieser Art der Bestellung ist zu befürchten, dass der Parteienproporz eine größere Rolle spielt als die fachliche Eignung, und damit gewisse politische Loyalitäten der NBG-Mitglieder nicht auszuschließen sind. Dazu kommt, dass „anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens“, falls sie in Gebieten wohnen, die starken Gefährdungen oder Risiken ausgesetzt sind, meistens die Möglichkeiten haben, von dort notfalls wieder wegziehen zu können, und sich daher auf die Atommülllager-Problematik tendenziell einen distanzierteren und entspannteren Blick leisten können als zum Beispiel ein Bauer, der in einer potenziellen Lager-Region wohnt. Daran ändert auch die Bestimmung aus § 8 Abs. 1 Stand AG nichts, die besagt, dass das NBG „pluralistisch zusammengesetzt“ sein muss.

4.5. Der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat

Das Standortauswahlverfahren ist zweifellos ein Verwaltungsverfahren, wenn auch von seiner Dimension her ein recht spezielles. Verwaltungsverfahren sind eine Aufgabe der exekutiven Gewalt und werden daher prinzipiell von einer zuständigen Behörde geführt, hier dem BfE. Wie dieses Standortauswahlverfahren durchzuführen ist, steht im Gesetz (hier dem StandAG), und dieses zu erlassen oder zu ändern – wie schon mehrfach geschehen – ist eine Aufgabe der legislativen Gewalt, hier dem Deutschen Bundestag und im Rahmen seiner föderalen Rechte dem Deutschen Bundesrat. So weit, so verfassungsmäßig klar. Man sollte also meinen, der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat hätten mit der Durchführung der Standortauswahl weiter nichts zu tun, denn dafür gibt es ja eben die Behörden.

Das stimmt zwar größtenteils, aber es stimmt nicht ganz, und zwar an den für das Standortauswahlverfahren ganz entscheidenden Stellen nicht:

An drei Stellen im Verlauf des Standortauswahlverfahrens ist die Bundesregierung bzw. als deren Mitglied das BMU verpflichtet, die vom Vorhabenträger (der BGE) erarbeiteten und von der Aufsichtsbehörde (dem BfE) geprüften und eventuell veränderten Entscheidungsvorschläge mit den Begründungen und entsprechenden Unterlagen dem Deutschen Bundestag und zugleich auch dem Deutschen Bundesrat vorzulegen, nämlich

- bei der Entscheidung über die Standortregionen, die übertägig erkundet werden sollen (§ 15 StandAG),
- bei der Entscheidung über die Standorte, die untertägig erkundet werden sollen (§ 17 StandAG) und schließlich
- zur letztendlichen Standortentscheidung (§ 20 StandAG).

Würde es sich bei diesen Vorlagepflichten um bloße Unterrichtungen handeln, wäre das nicht weiter problematisch. Die vorgelegten Entscheidungsvorschläge müssen aber vom Deutschen Bundestag und vom Deutschen Bundesrat genehmigt werden, und zwar in Form von Bundesgesetzen; bei der abschließenden Standortentscheidung müssen sie sogar als Gesetzesentwurf der gesamten Bundesregierung eingebracht werden. Das hat erhebliche Konsequenzen für die weiteren Verwaltungsverfahren (zum Beispiel für das anschließende Genehmigungsverfahren nach § 9b Absatz 1a des Atomgesetzes zur Errichtung und zum Betrieb des Endlagers; ein Raumordnungsverfahren findet dabei nach § 20 Abs. 4 StandAG erst gar nicht statt), für die Öffentlichkeitsbeteiligung und vor allem für den Rechtsschutz. Durch den Gesetzesrang dieser drei Entscheidungen können sogar bisherige gesetzlich geltende Vorschriften wieder ausgehebelt werden, wenn sie eine entsprechende parlamentarische Mehrheit finden; der politischen Einflussnahme auf die Standortauswahl sind an diesen Stellen Tür und Tor geöffnet. Zusammen mit dem Deutschen Bundesrat könnte der Deutsche Bundestag im Extremfall also sogar das gesamte bisherige Standortauswahlverfahren kippen und den Standort autoritär festlegen, indem er das Standortauswahlgesetz in seiner bisherigen

Form einfach aufhebt und durch ein „Standortfestlegungsgesetz“ nach seinem Gutdünken ersetzt – und das wäre erst einmal sogar legal. Es bliebe dann nur der Gang zum Bundesverfassungsgericht (siehe Kap. 4.6.).

Dass so etwas nicht von vornherein rechtswidrig sein muss, was vielleicht erstaunen mag, zeigt zum Beispiel eine schon wieder weitgehend in Vergessenheit geratene Episode aus dem Jahr 1996. Damals war trotz mannigfaltiger Bedenken politisch mehrheitlich gewollt, unbedingt eine Magnetschwebebahnverbindung zwischen Berlin und Hamburg zu bauen, mit Umweg über und Halt in der Landeshauptstadt Schwerin, was die Fahrzeit auf der ohnehin nicht optimalen, weil eigentlich für die Leistungsfähigkeit der Magnetschwebebahntechnik zu kurzen Strecke noch einmal merklich verlängert hätte. Dazu wurde am 19.7.1996 eigens ein Bundesgesetz „zur Feststellung des Bedarfs von Magnetschwebebahnen (Magnetschwebebahnbedarfsgesetz - MsbG)“ erlassen, das aus nur drei Paragraphen mit insgesamt nur vier Sätzen bestand. § 1 lautete lapidar: „Es besteht Bedarf für den Neubau einer Magnetschwebebahnstrecke von Berlin nach Hamburg über Schwerin. Die Feststellung des Bedarfs ist für die Planfeststellung nach § 2 des Magnetschwebebahnplanungsgesetzes verbindlich.“ Damit wurde es mit einem Federstrich unmöglich, dass man im Planfeststellungsverfahren zu dem Ergebnis gekommen wäre, dass die negativen Auswirkungen die positiven so überwiegen, dass diese Strecke nicht gebaut werden darf. Denn es wurde ja gesetzlich festgestellt, dass genau dafür Bedarf besteht, und dann darf eine Planfeststellungsbehörde nicht mehr zu einem gegenteiligen Schluss kommen. Diese Strecke wurde dann später zwar doch nicht gebaut, aber nur, weil – wiederum aus politischen Gründen in Folge von Fehlkalkulationen – das Bauprojekt wieder aufgegeben und das Magnetschwebebahnbedarfsgesetz per „Gesetz zur Aufhebung des Magnetschwebebahnbedarfsgesetzes“ vom 17.11.2001 wieder ersatzlos aufgehoben wurde. Damit wurden etwa 400 Millionen DM an Projektkosten versenkt. So weit kann die Politik gehen – und darf das sogar!

Ebenfalls dem Deutschen Bundestag vorgelegt und von ihm gebilligt werden müssen nach § 26 StandAG auch eine etwaige Rechtsverordnung über die verbindlichen Sicherheitsanforderungen an einen "Endlager"-Standort, die das BMU zur Ermittlung von Standortregionen, die übertägig erkundet werden sollen, erlassen darf, sowie nach § 27 StandAG eine weitere Rechtsverordnung, in der das BMU bestimmen kann, welche Anforderungen für die Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen gelten sollen (siehe oben Kap. 4.3.). Hier ist der Deutsche Bundesrat jeweils nicht beteiligt.

Schließlich kommen der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat nach § 8 Abs. 3 StandAG auch noch einmal im Zusammenhang mit dem NBG ins Spiel, wenn sie nämlich dessen Mitglieder wählen und damit auch auf dessen Arbeit erheblichen Einfluss ausüben (siehe Kap. 4.4.), und wenn der Deutsche Bundestag vom NBG Empfehlungen entgegenzunehmen hat – mit denen er allerdings nichts weiter tun muss, als sie zur Kenntnis zu nehmen.

4.6. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)

Üblicherweise kann man Verwaltungsakte, die in einem Verwaltungsverfahren ergehen, anfechten, wenn man sich durch sie rechtswidrig belastet sieht; geregelt ist das im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Das geht mittels Widerspruch in der Regel bei der nächsthöheren Behörde als der, die den Verwaltungsakt erlassen hat, und wenn das nichts hilft, anschließend mittels Anfechtungsklage beim zuständigen (örtlichen) Verwaltungsgericht; daneben gibt es noch die Möglichkeiten der Feststellungs- und der Untätigkeitsklage, wenn man sich nicht gegen ergangene Verwaltungsakte wehren, sondern nicht ergangene erzwingen möchte. Verliert man vor dem Verwaltungsgericht, kann man beim zuständigen Oberverwaltungsgericht Berufung gegen das Urteil einlegen; verliert man auch diese, kann man, sofern sie das Oberverwaltungsgericht zulässt, beim Bundesverwaltungsgericht in Revision

gehen. Damit ist der sogenannte Instanzenzug erschöpft, das heißt, das Urteil des BVerwG ist endgültig – es sei denn, man kann eine Grundrechtsverletzung durch dieses letztinstanzliche Urteil geltend machen. Diese würde dann vor dem Bundesverfassungsgericht verhandelt und beschieden. Doch es gibt Ausnahmen von diesem Instanzenzug:

Bei einigen sehr großen Verwaltungsverfahren, insbesondere wenn Bundesoberbehörden zuständig sind (zum Beispiel wenn es um die Planfeststellung von Magnetschwebebahntrassen oder von bestimmten, besonders bedeutsamen Eisenbahntrassen geht), ist direkt das BVerwG erste und gleichzeitig letzte Gerichtsinstanz. Da muss man also schon sehr hoch einsteigen, wenn man sich gerichtlich wehren will. Das ist auch im Standortauswahlverfahren für ein Atommüll-Lager der Fall, und zwar wenn es um die Entscheidung über die Standorte für untertägige Erkundung geht (§ 17 StandAG) und um die Entscheidung für den letztlich vorgeschlagenen Standort (§ 19 StandAG). Nur an diesen beiden Punkten des Standortauswahlverfahrens kann man sich auf dem Klageweg wehren, und zwar nur gegen die Bescheide des BfE über die bisher ordnungsgemäße Durchführung des Standortauswahlverfahrens durch die BGE, und nur vor dem BVerwG; ein vorgeschaltetes Widerspruchsverfahren gibt es auch nicht. Klageberechtigt sind nur die betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften – also die potenziellen Standortgemeinden und -kreise –, deren Einwohner und Grundstückseigentümer sowie bestimmte anerkannte Umweltschutz-Vereinigungen.

Gegen die Bundesgesetze zur Auswahl der übertägig zu erkundenden Standortregionen, der untertägig zu erkundenden Standorte und des endgültigen Standorts (gemäß §§ 15, 17 und 20 StandAG) kann man sich verwaltungsgerichtlich überhaupt nicht wehren, weil es sich ja eben um Gesetze handelt und nicht um Verwaltungsakte – juristischer „Trick 17“! Gegen diese Gesetze kann man nur unter Geltendmachung von Grundrechtsverletzungen direkt vors Bundesverfassungsgericht ziehen.

5. Kleine Historie seit 1998: AkEnd, „Atomausstieg“, Ausstieg vom Ausstieg, Fukushima und das StandAG - Zwanzig Jahre „Neustarts“ bei der Suche nach einem langfristigen Atommüll-Lager

1976, knapp 20 Jahre nach der Inbetriebnahme des ersten Forschungsreaktors in der Bundesrepublik Deutschland 1957, wurde mit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes erstmals überhaupt eine Pflicht zur Beseitigung radioaktiver Abfälle sowie die Planfeststellungs-Bedürftigkeit von atomaren Langzeit-Lagern eingeführt; in der DDR verlief die Entwicklung ähnlich (UfU, 2018, S. 26f.). Bis dahin wurde der laufend anfallende Atommüll – in hohem Maße verantwortungslos – gänzlich unkontrolliert irgendwo irgendwie verwahrt. Doch auch nach der Einführung dieser gesetzlichen Regelungen wurden (zumindest in Westdeutschland) tiefengeologische Lagerstätten bzw. potenzielle tiefengeologische Lagerstätten für Atommüll (namentlich die inzwischen havarierte Schachtanlage Asse, der Schacht Konrad, welcher mittlerweile zum Tiefenlager für schwach- und mittelaktive radioaktive Abfälle ausgebaut wird, und das noch nicht zur Lagerung genutzte „Erkundungsbergwerk“ Gorleben) nicht nach wissenschaftlichen Sicherheitskriterien ausgesucht, sondern politisch festgelegt, größtenteils gegen heftigste Widerstände der Bevölkerung. Hier wurde ein großer Teil des stabilen Misstrauens gesät, das die Atompolitik in Deutschland bis heute erfahrungsgestützt überschattet, und das sich jüngere Menschen, die das nicht miterlebt haben, oftmals gar nicht mehr so recht erklären können (jedenfalls solange sie sich noch nicht selber eingemischt und damit ihre eigenen Erfahrungen gemacht haben) und fatalerweise manchmal auch nicht mehr erklärt bekommen wollen – fatalerweise deshalb, weil die (psychologisch verständliche) Haltung des „ich kann Opas Geschichten vom Krieg nicht mehr hören“ trefflich ausgenutzt werden kann, um Atomkraftgegner*innen zu diskreditieren, obwohl die Gefahr ja nach wie vor besteht.

Seit dem Vierten Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes sollte es noch einmal weitere 22 Jahre dauern, in denen freilich weiterhin immer mehr Atommüll anfiel, bis die damals neu ins Amt gekommene rot-grüne Bundesregierung die

nationale Atommüll-Strategie 1998 änderte und nach nunmehr gut 40 Jahren bundesweiter Vermüllung mit Gefahrstoffen erstmals beschloss, systematisch und nach wissenschaftlichen Kriterien vorzugehen – der erste „Neustart“ in der Atommüll-Politik: Alle radioaktiven Abfälle sollten nunmehr in ein einziges, allerdings erst noch zu errichtendes tiefengeologisches Lager verbracht werden. Mehrere Standorte in unterschiedlichen Gesteinsformationen – auf diese Lagerungsart legte man sich damals schon ohne eine solide wissenschaftliche Bestätigung fest – sollten dabei auf ihre Eignung hin untersucht und miteinander verglichen werden (vgl. https://de.wikipedia.org/wiki/AkEnd , Zugriff am 16.03.2018), angeblich ohne Präferenz auf einen bestimmten Standort. Das Schlagwort von der „weißen Landkarteweißen Landkarte“ kam auf, obwohl diese Landkarte durch den Schacht Konrad und das „Erkundungsbergwerk“ Gorleben, die eine gewisse faktische Dynamik besaßen und weiter besitzen (beide Projekte wurden anlässlich dieses ersten „Neustarts“ in der Atommüll-Politik nicht gestoppt), ja von vornherein eben nicht mehr ganz unbefleckt weiß war.

Zum Zweck der systematischen Standortsuche richtete die Bundesregierung 1999 den sogenannten „Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte“ (AkEnd) als unabhängigen Arbeitskreis beim damaligen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ein. Dieser bestand aus 18 Fachleuten aus den Bereichen Geowissenschaften, Chemie, Physik, Mathematik, Bergbau, Deponietechnik, Ingenieurwesen und Öffentlichkeitsarbeit (a.a.O.) und legte schließlich im Dezember 2002 seinen Abschlussbericht vor (AkEnd, 2002). Darin wurde erstmals ein Standort-Auswahlverfahren entwickelt und dargelegt unter Berücksichtigung physikalisch-technischer und geologischer Aspekte sowie internationaler Erfahrungen mit der Atommüll-Lagerung, mit Ableitung von (gleichwohl auch damals schon umstrittenen) Standortauswahl-Kriterien (fünf geowissenschaftliche Ausschlusskriterien und mehrere geo- und sozialwissenschaftliche Abwägungskriterien) sowie eines weitergehenden, wenn auch ebenfalls nicht auf Augenhöhe basierenden Konzepts für Öffentlichkeitsbeteiligung und einiger Überlegungen zur Regionalentwicklung für Standortregionen.

Ein Manko auch des AkEnd war seine Beschränkung auf die Lagerung des Atommülls in tiefen geologischen Formationen. Das war vom BMU im Arbeitsauftrag an den AkEnd so fest politisch vorgegeben worden. Der AkEnd hat dennoch einige andere Konzeptionen betrachtet, vor allem die langfristige Zwischenlagerung oder rückholbare Endlagerung der radioaktiven Abfälle und die Abtrennung und Umwandlung (Transmutation) langlebiger und hochtoxischer Radionuklide in weniger toxische und möglichst kurzlebige Radionuklide, diese aber allesamt mit kurzen Begründungen verworfen (AKEND, 2002, S. 20-26), inhaltlich ganz im Sinne des Arbeitsauftrags „Lagerung des Atommülls in tiefen geologischen Formationen". Diese Begründungen klingen zumindest für Laien auch durchweg plausibel; inwiefern sie allerdings womöglich nur im Hinblick auf den Arbeitsauftrag so formuliert wurden und ohne diesen vielleicht anders ausgefallen wären, können nur Fachleute beurteilen.

Im Ergebnis wurden damit jedenfalls alle alternativen Lager-Konzeptionen ausgeblendet und erhielten nicht die Chance, überhaupt auch so intensiv untersucht zu werden, womit mögliche Vorteile anderer Konzeptionen zum Teil gar nicht erst richtig erkannt und bekannt werden konnten. Dieses Manko zieht sich durch bis heute, wo nicht zuletzt aufgrund dessen – und inzwischen sogar gesetzlich fixiert - nur noch die Lagerung in tiefen geologischen Formationen in Betracht gezogen wird. Zwar hatte später auch die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe („Kommission") in ihrem Abschlussbericht (KOMMISSION, 2016c, S. 181-200) auch noch einmal ähnliche Seitenblicke auf andere Konzeptionen gewagt, diese aber in gleicher Manier alle verworfen oder jedenfalls nicht als ernsthafte Alternativen bewertet. Und auch die ein wenig relativierend klingende Empfehlung der Kommission, dennoch „die Entwicklung des Standes von Wissenschaft und Technik, …, weiter zu beobachten und den erreichten Stand regelmäßig festzustellen" (KOMMISSION, 2016c, S. 200) ist wohlfeil, weil fürs Standortauswahlverfahren praktisch folgenlos, wird sie doch wenige Sätze später von der Kommission selbst gleich wieder nachhaltig verwässert: „…darf die Standortsuche für ein Endlager in einem Bergwerk

hierdurch aber nicht eingeschränkt werden.“ Sie wird überdies bislang auch nicht erkennbar befolgt.

Von diesem Manko der Fixierung auf eine einzige Lager-Konzeption abgesehen waren wir bei dem Thema Atommüll auf der Erkenntnisebene durch die Arbeit des AkEnd gleichwohl in manchen Bereichen schon einmal ziemlich weiter gewesen als jetzt im StandAG.

Der AkEnd hatte als zusätzliche Qualitätssicherung zu seinen Empfehlungen (einschließlich der darin ebenfalls enthaltenen Überlegungen zur Ausgestaltung der Öffentlichkeitsarbeit[9], vgl. WIBERA, 2001) noch von vornherein vorgesehen, dass sie mit der nationalen und internationalen Fachwelt und mit der interessierten Öffentlichkeit zunächst erst noch eingehend erörtert werden, bevor anschließend mit der Durchführung eines Standortauswahlverfahrens begonnen werden sollte. In den Empfehlungen des AkEnd heißt es dazu (2002, S. 1):

> „Deshalb empfiehlt der AkEnd, vor der Suche nach einem Endlager einen gesellschaftlichen Diskurs durchzuführen, in dem die relevanten Interessengruppierungen und die allgemeine Öffentlichkeit einen Konsens über den Weg zur Auswahl eines Endlagerstandortes erarbeiten. Der AkEnd erwartet, dass das Ergebnis dieses Diskurses politisch und rechtlich festgelegt wird, um so dem Verfahren ein Höchstmaß an Legitimität zu geben.“

Erst also der gesamtgesellschaftliche Konsens, dann das Gesetz: Das ist genau der umgekehrte Weg, als er später nunmehr beim StandAG beschritten wurde.

Die Zeit für die Lösung der Atommüll-Frage schien während der Arbeit des AkEnd relativ günstig, zumal der Deutsche Bundestag nach Konsensverhandlungen mit den vier großen deutschen Energiekonzernen im April 2002 den ersten Atomausstieg (den sogenannten „Atom-Konsens“) beschloss mit dem „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“: In Abhängigkeit von einer bestimmten Reststrommenge sollten

[9] An diesem Gutachten durfte der Verfasser seinerzeit mitarbeiten.

die Betriebsgenehmigungen der Atomkraftwerke nach und nach erlöschen – was aufgrund der Möglichkeit von Reststrommengen-Übertragungen von alten auf neuere Kraftwerke aber einstweilen gar nicht eintrat. Doch zu einer Umsetzung der Empfehlungen des AkEnd sollte es schließlich nicht kommen.

Denn noch kurz vor ihrer Veröffentlichung gab es im Jahr 2002 weitere Ereignisse, die die Umsetzung der Empfehlungen des AkEnd ausbremsten: Im Sommer 2002 wurde endgültig die Genehmigung für Schacht Konrad als tiefengeologisches Lager für schwach- und mittelaktive radioaktive Abfälle erteilt, wodurch die Bundesregierung ihre „Ein-Endlager-Politik“ fallen ließ – ein Zugeständnis aus den Atomkonsens-Verhandlungen. Außerdem lehnten es die Atommüllproduzenten und die damalige Opposition von CDU/CSU und FDP strikt ab, die Finanzierung eines so breit angelegten Suchprozesses mitzutragen; sie betrachteten Gorleben und den Schacht Konrad als ausreichend, und bei den damaligen Mehrheitsverhältnissen im Bundesrat war die Bundesregierung auf die Opposition angewiesen. Dann fanden im Herbst 2002 turnusgemäß Bundestagswahlen statt, bei der sich die amtierende Koalition aus SPD und Bündnis90/Die Grünen zwar noch einmal knapp durchsetzen konnte. Im Koalitionsvertrag konnte aber keine Einigung darüber erzielt werden, die Atommüllproduzenten zur Finanzierung der Suche nach einem langfristigen Atommüll-Lager zwangszuverpflichten. Pikant ist dabei, dass die CDU/CSU das Konsensstreben des AkEnd-Modells zum Anlass nahm, weitere Verhandlungen darüber abzulehnen mit der Begründung, es könne dann ja womöglich passieren, dass ein weniger sicherer Standort gekürt würde, nur weil es für ihn eine höhere Akzeptanz gäbe.

Pikant ist außerdem, dass der AkEnd damals unter der Vorgabe arbeitete, dass ein tiefengeologisches Lager bis zum Jahr 2030 zur Verfügung stehen sollte, was damals schon ehrgeizig war. Elf Jahre später legte das erste StandAG 2013 dann als Zieldatum für den Abschluss des Standortauswahlverfahrens das Jahr 2031 fest – da wurden also schlappe elf Jahre ohne Begründung, wie das auf einmal möglich sein soll, auf ein einziges eingedampft. Weitere vier Jahre später wurde

im novellierten StandAG 2017 erneut dasselbe Jahr 2031 als Zieldatum für den Abschluss des Standortauswahlverfahrens festgelegt – hier schrumpfen weitere vier Jahre bis auf null. Man könnte den Eindruck gewinnen, die Einsteinsche Zeitkrümmung sei nicht nur mit Hilfe von Lichtgeschwindigkeit, sondern viel einfacher auch mit Hilfe von Politik möglich – nur merkt das in der Öffentlichkeit kaum jemand.

Tatsächlich wurden in den 15 Jahren zwischen den Empfehlungen des AkEnd und dem Start des Standortauswahlverfahrens nach dem novellierten StandAG einmal das StandAG mit jeweils großer parlamentarischer Mehrheit (nur gegen die Stimmen der Fraktion „Die Linke“) verabschiedet – was beileibe keinen gesamtgesellschaftlichen Konsens darstellt, sondern bestenfalls eben einen unvollständigen parlamentarischen – und noch einmal novelliert, dazwischen tagten nebeneinander her zwei Kommissionen, eine zur „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ und eine zur „Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK)“, und das breit angelegte fünfjährige Forschungs-Verbundprojekt „ENTRIA“ über „Entsorgungsoptionen für radioaktive Reststoffe“ wurde abgeschlossen.

Selbst wenn man insofern zugesteht, dass in der Zeit also keine völlige Untätigkeit herrschte, ist man der Standortentscheidung dennoch nicht viel näher gekommen, hat aber bereits die Hälfte der ursprünglich avisierten Zeit verbraucht, und das nicht einmal besonders systematisch: Die Ergebnisse der KFK zur Überwälzung des finanziellen Restrisikos bei der Atommüll-Lagerung auf die Steuerzahler*innen anstelle der Atommüll-Verursacher*innen (also unter Teil-Aushebelung des Verursacherprinzips – ein politischer Sündenfall, dessen Tragweite gar nicht hoch genug eingeschätzt werden kann!) schossen im Frühjahr 2016 zu einem Zeitpunkt quer in die Arbeit der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, wo diese sie inhaltlich nicht mehr berücksichtigen konnte, weil sie selbst schon kurz vor ihrem Abschluss stand (siehe hierzu noch einmal Näheres in Kap. 7.3.), die Endergebnisse des ENTRIA-Projekts lagen gar erst nach der Novellierung des StandAG vor, für die sie indes äußerst einschlägig

gewesen wären, und der gesamtgesellschaftliche Konsens schließlich steht noch völlig in den Sternen.

Den politischen Entscheidungsprozessen scheint demnach eher folgendes Muster zugrunde zu liegen: Erst werden politische Wunschtermine festgesetzt ohne belastbare Berechnungen des realistisch tatsächlich erforderlichen Zeitbedarfs, dann werden parallele und nicht richtig aufeinander abgestimmte aufwändige Erkenntnisgewinnungsprozesse losgetreten, dann werden zwecks Einhaltung der mehr oder weniger willkürlich selbstgesetzten Termine noch vor dem Abschluss dieser Erkenntnisgewinnungsprozesse schnell Entscheidungen politisch übers Knie gebrochen, die dann kaum mehr reversibel sind, und erst ganz zum Schluss, wenn sie als Entscheidungsgrundlage nicht mehr genutzt werden können, werden die gewonnenen Erkenntnisse doch noch ausgewertet und möglichst unauffällig zu den Akten genommen. So kann man zwar für die Öffentlichkeit die oben erwähnte „politische Zeitkrümmung“ bewerkstelligen, sich als Bürger*in aber darauf verlassen, dass die so zustande gekommenen Entscheidungen hinreichend Gewähr für den Schutz vor Gefährdungen bieten, sollte man vorsichtshalber vielleicht besser nicht. Denn warum sollten die Ergebnisse der Entscheidungen besser sein als der Prozess, der sie hervorgebracht hat?

Aber jetzt zurück zur chronologischen Entwicklung: Spätestens im Oktober 2010 verschwanden die Empfehlungen des AkEnd erst einmal wieder in den Schubladen, und die mittlerweile regierende Koalition aus CDU/CSU und FDP leitete mit dem elften und zwölften Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes den „Ausstieg vom Ausstieg“ ein: Die Laufzeiten für alle 17 deutschen Atomkraftwerke wurden um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert im Zusammenhang mit einer Änderung bei den zusätzlichen Reststrommengen (UFU, 2018, S. 27). Weiterhin wurden u. a. Vorschriften über ein neues Schutzniveau sowie über die Möglichkeit von Enteignungen im Hinblick auf die Realisierung eines atomaren Tiefenlagers (§§ 9d ff. AtG) in das Atomgesetz aufgenommen. Doch auch dieser „Ausstieg vom Ausstieg“ währte nur fünf Monate, denn im März 2011 ereignete sich in Japan die Reaktor-Katastrophe von

Fukushima. Diese leitete binnen kürzester Zeit den nächsten „Neustart“ in der deutschen Atompolitik ein – den „Ausstieg aus dem Ausstieg vom Ausstieg“, welcher 2013 schließlich ins erste StandAG mündete:

Anlässlich der Reaktor-Katastrophe von Fukushima am 11. März 2011 vollzog die Bundeskanzlerin Angela Merkel innerhalb von nur drei Tagen am 14. März 2011 eine Kehrtwende in ihrer Atompolitik und verkündete überraschend zunächst ein dreimonatiges sogenanntes „Atom-Moratorium“. Am 30. Juni 2011 beschloss der Deutsche Bundestag dann mit dem 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes mit breiter Mehrheit erneut einen Atomausstieg; dieser sah das sofortige Abschalten der sieben ältesten Atomkraftwerke und des AKW Krümmel sowie der restlichen neun Meiler bis zum Jahr 2022 vor. Dieser Atomausstieg sollte „unumkehrbar“ sein und eine „Energiewende“ einleiten, für die es internationales Vorschuss-Lob gab.

Ab dem Herbst 2011 arbeitete man dann auf einen parteiübergreifenden Konsens hin (freilich unter Ausschluss der Fraktion „Die Linke“) zur Formulierung eines Gesetzes für ein neues Verfahren zur Standortauswahl: dem StandAG – noch ein „Neustart“ (siehe Kap 7.1.)…

6. Exkurs: Zeitdruck, Gesprächsrahmen und die „Reichweite der Konfliktbemühungen“

Im vorherigen Kapitel klang bereits an, dass der Umgang mit dem Faktor Zeit bei der Frage der Atommüll-Lagerung problematisch war und ist. Erst ließ man Jahrzehnte untätig verstreichen, dann schob man Prozesse an, die zeitlich nicht richtig zusammenpassten und versah sie mit politischem, und das bedeutet meistens nicht unbedingt sachgemäßem, Termindruck (wären die Termine sachgemäß, bräuchten sie nicht erst politisch durchgesetzt zu werden, sondern ergäben sich von selbst). Aus der Praxis der Konfliktbearbeitung weiß man aber, dass der Faktor Zeit ein ganz entscheidender ist: Manche Dinge müssen reifen

und lassen sich nicht oder nur in ganz engen Grenzen künstlich beschleunigen; sie brauchen so lange, wie sie eben brauchen. Ein afrikanisches Sprichwort[10] bringt diese Weisheit trefflich auf den Punkt: „Das Gras wächst nicht schneller, wenn man daran zieht.“ Was allenfalls möglich ist, ist günstige Rahmenbedingungen für Entwicklungsprozesse zu schaffen – oder eben ungünstige (vgl. auch BESEMER ET AL., 2014). Oft bauen die Prozesse auch aufeinander auf: Erst muss das Larvenstadium vollständig durchschritten sein, bevor der Schmetterling sich verpuppen kann, und die Verpuppung kann man auch nicht überspringen. In einer Mediation muss man erst eine Phase des Einander-Verstehens hinter sich bringen, bevor man sich mit Aussicht auf Erfolg auf die Suche nach Lösungsoptionen machen kann, die allen Beteiligten dienlich sind und dadurch erst tragfähig werden – vorher funktioniert das nicht.

Diese Logik ist politischen Entscheidungsprozessen aber häufig fremd. Da werden stattdessen von der Sache her unrealistische (man nennt das dann bestenfalls „ehrgeizige“) Termine ausgehandelt oder bisweilen autoritär vorgegeben, die den Entscheidungsträger*innen irgendwie wünschenswert oder im Lichte anderer Zielsetzungen oder vermeintlicher Zwänge notwendig erscheinen, und dann wird wider aller gegenläufiger Erkenntnisse, die im weiteren Verlauf aufkommen mögen, an ihnen festgehalten, nur weil man durchaus mühsam erzielte „Pakete“ von Vereinbarungen nicht wieder „aufschnüren“ möchte. Psychologisch ist das insofern verständlich, als Politiker*innen und politische Spitzenbeamt*innen unter dem Druck stehen, ständig Zustimmung zu irgendwelchen Plänen und Vorschlägen organisieren zu müssen. Erstens werden sie hauptsächlich daran gemessen, inwieweit ihnen das gelingt, und daran messen sie sich oft auch selbst – nicht so sehr daran, ob die Inhalte, für die sie die Zustimmung organisiert haben, dann auch wirklich nachhaltig das jeweilige Problem lösen. Zweitens wirkt eine erreichte Zustimmung auch dann erst einmal entlastend und beruhigend, wenn sie sich später als doch nicht tragfähig

[10] Pendants zu diesem Sprichwort gibt es in vielen Kulturen, z.B. in Japan: „Wenn du es eilig hast, gehe langsam. Wenn du es noch eiliger hast, mache einen Umweg.“ Oder klassisch im Deutschen: „Gut Ding will Weile haben.“

herausstellt – da wird die medienwirksame Demonstration reiner Handlungsfähigkeit unbemerkt mit der tatsächlichen Konfliktlösung verwechselt (KOSTKA, 2017). Und drittens kommt dazu (das gibt es allerdings genauso in mächtigen Wirtschaftsunternehmen) oft auch noch eine gewisse Hybris, die sich einstellt, wenn man sich an Macht gewöhnt hat: der Glaube, dass man nur zu entscheiden habe, und sich die Welt dann automatisch danach richten würde. Bei Angelegenheiten mit begrenzten Auswirkungen ist das vielleicht verschmerzbar, bei solchen mit gravierendem Gefahrenpotenzial ist das unverantwortlich.

Der Verfasser hat diesen Umgang mit der Zeit im Rahmen einer unabhängigen Arbeitsgruppe von Konfliktexpert*innen beobachten können, die die Entstehung und die Arbeit der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe kritisch begleitet hat (siehe dazu noch mehr im nächsten Kapitel): Das erste StandAG von 2013 schrieb einen Endtermin für die Arbeit der (zu dem Zeitpunkt noch gar nicht existierenden) Kommission vor, der laut Gesetz höchstens einmal um maximal sechs Monate verschoben werden durfte. Wie sich hernach auch zeigte, ist bereits das riskant, und das hat man wissen können: Termine mit konkretem Datum gesetzlich vorzugeben (wie es das StandAG mit seiner Vorgabe für den Abschluss des Standortauswahlverfahrens erneut tut). Die sechsmonatige Verlängerungsoption wurde nämlich schon vor Beginn der Kommissionsarbeit verbraucht, weil die Einsetzung der Kommission monatelang nicht zustande kam. Im weiteren Verlauf führte das dann dazu, dass wichtige Diskussionen – zum Beispiel über von allen Kommissionsmitgliedern gemeinsam getragene Ziele – gar nicht oder nur oberflächlich geführt wurden und gegen Ende der Kommissionsarbeit erwartungsgemäß die Termintreue über die Sorgfalt gestellt wurde. Die genannte Arbeitsgruppe von Konfliktexpert*innen hat währenddessen in mehreren offenen Briefen[11] auf diesen problematischen

[11] Der dritte und letzte dieser offenen Briefe wurde von der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe als Drucksache K-Drs. / AG1-73 veröffentlicht und kann über den folgenden Link (zuletzt aufgerufen am 30.09.2018) bezogen werden: http://www.bundestag.de/blob/425832/61d77bb9cf3465b4f05f0f675c2400a8/drs_073-data.pdf .

Umgang mit der Zeit hingewiesen, ohne Erfolg: Einzelne Rückmeldungen zeigten vielmehr, dass man sich trotz allem auf einem guten Weg wähnte.

Auf den Gedanken, beim Deutschen Bundestag auf eine realistische Anpassung der zeitlichen Vorgabe des StandAG für die Kommissionsarbeit zu drängen, kam die Kommission indes nicht ernsthaft (vgl. auch Kap. 7.3.). Gewiss wäre dieser Weg ungewöhnlich und mühsam gewesen und auch nicht mit Sicherheit erfolgversprechend, möglich gewesen wäre er aber mit etwas Mut und gemeinsamem politischen Willen durchaus, nicht zuletzt vor dem Hintergrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestags, der kurz vor der Einsetzung der Kommission auf Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN gefasst wurde als ein Entgegenkommen an die Umweltvereinigungen, und der unter anderem genau das versprach: „Der Kommission soll die Zeit gewährt werden, die sie für ihre Arbeit benötigt." (DEUTSCHER BUNDESTAG, Drs. 18/1068, 2014). Dass sich die Kommission das trotz eines entsprechenden Antrags seitens des BUND-Vertreters nicht getraut hat, lässt sich nur mit verblendeter Selbstüberschätzung, ängstlicher Kleingläubigkeit oder bewusstem politischen Kalkül erklären – in Anbetracht der Vielfalt und Heterogenität der beteiligten Akteur*innen möglicherweise auch mit einer Mischung aus alledem. Und mit solchen Phänomenen muss man jetzt beim Standortauswahlverfahren wieder rechnen.

Beim Umgang mit der Zeit in politischen Prozessen kennt man auf der anderen Seite auch das günstige „Zeitfenster", was etwa dem philosophischen „Kairos" entspricht: Die vermeintlich historisch einmalige Konstellation, wo auf einmal Entwicklungen möglich werden, die sonst nicht möglich sind, und wo man entschlossen zugreifen muss, weil sie vielleicht nicht wiederkommen. Tatsächlich argumentierten einige Kommissionsmitglieder auch mit so einem angeblich günstigen politischen Zeitfenster: Man befürchtete, dass die Novellierung des StandAG nach der Bundestagswahl 2017 in einem veränderten Deutschen Bundestag womöglich nicht mehr durchsetzbar sein könnte. Solche einmalig günstigen Zeitfenster gibt es manchmal tatsächlich, sie kündigen sich aber –

jedenfalls für Fachleute – durchaus frühzeitig vorher an und erfordern aber erst recht, dass man reif dafür ist und parat steht und sich nicht unvorbereitet in einen Strudel stürzt. Das kann man vergleichen mit einem Bus, der des Morgens unverhofft doch und für die nächste Zeit aber vermutlich letztmals vorbei kommt in Richtung auf ein Traumziel, während man noch barfuß und im Schlafanzug im Badezimmer steht. Da muss man sich schnell überlegen, ob man aufspringt, so wie man ist, oder ob das nicht doch etwas blauäugig wäre. Besser ist es, wachsam und vorbereitet zu sein, wenn der Bus losfährt. Und es ist ja auch nicht sicher, ob es wirklich der letzte ist. Die Entscheidung, ob man eine seltene Gelegenheit nutzt, auch wenn sie abenteuerlich ist, oder ob man lieber nichts übers Knie bricht, ist letztlich eine genuin politische. Beides kann klug sein und zu beidem gehört Verantwortung statt politischer Reflexe.

Zeit ist also, wie eben geschildert, ein entscheidender Rahmenfaktor bei Problemlösungsprozessen, Verhandlungen und bei Konfliktbearbeitung, aber nur einer. Andere sind zum Beispiel (die Aufzählung ist nicht vollständig) die Zusammensetzung und gegebenenfalls Auswahl der Beteiligten, bestimmte Befugnisse von Delegierten, ihr Verhältnis zu denen, von denen sie delegiert wurden, die Ausstattung und Finanzierung der erforderlichen Gesprächsrunden, der Zugang zu Informationen, die Frage, wann und wo die Gespräche stattfinden, die gesamte Arbeitsweise, wie Beschlüsse zustande kommen und wie bindend sie wem gegenüber sind, und ganz besonders, was überhaupt thematisiert wird, und wie diese Agenda zustande kommt. Hier lohnt sich ein Blick auf das Konzept der „Reichweite der Konfliktbemühungen“ des renommierten Konfliktexperten Prof. Dr. Friedrich GLASL.

Für GLASL ist die „Reichweite der Konfliktbemühungen“ eine wichtige von mehreren Dimensionen zur Diagnose von Konflikten (GLASL, 2013). Er unterscheidet dabei drei Reichweiten:

a. „Reibungen“:
   Bei Reibungen wird unter prinzipieller Anerkennung der gegenseitigen Rollen und Befugnisse „nur“ um Sachthemen gestritten; die Positionsverhältnisse

und der Gesamtrahmen werden akzeptiert. Ein typisches Beispiel wären etwa Streitigkeiten darüber, ob aufgrund verschiedener Gutachten eine industrielle Anlage physikalisch-technisch „sicher genug“ ist oder nicht, und was daraus jeweils folgt.

b. „Positionskämpfe“:
Bei Positionskämpfen wird eine Änderung des Positionsverhältnisses innerhalb des Gesamtrahmens angestrebt; es wird versucht, im Rahmen des bestehenden, überkommenen Konfliktaustragungssystems die Machtverteilung unter den Konfliktparteien zu verändern - zum Beispiel wenn eine Bürgerinitiative etwa durchzusetzen versucht, zu bestimmten Gesprächen eingeladen zu werden, bei denen sie rein rechtlich an sich keinen Anspruch auf Teilnahme hätte.

c. „Systemveränderungskonflikte“:
Bei Systemveränderungskonflikten wird schließlich das ganze System der Konfliktaustragung als solches in Frage gestellt. Mit „Systemveränderung“ ist dabei nicht der Umsturz der politischen Staats- und Gesellschaftsform gemeint, sondern die Zurückweisung der überkommenen Spielregeln der Konfliktaustragung. Systemveränderungskonflikte sind demnach solche, bei denen mindestens eine der Hauptkonfliktparteien diese Spielregeln hinterfragt und nicht mehr bereit ist, sie unverändert zu akzeptieren. Hier wird der Gesamtrahmen zur Disposition gestellt, zum Teil auch bis über die Grenze des Legalen hinaus. Ziviler Ungehorsam aus Protest gegen angeblich ungerechte Gesetze ist ein typisches Beispiel hierfür (vgl. KOSTKA, 1997 und KOSTKA, 2010 sowie ähnlich KOSTKA, 2017).

Generell kann gesagt werden, dass die Konfliktbewältigung der öffentlichen Verwaltung um so schwerer fällt, je größer die Reichweite der Konfliktbemühungen ist. In der Praxis können alle drei Konfliktreichweiten in ein und derselben Angelegenheit auch gleichzeitig auftreten (was meistens verkannt wird), auch wenn im konkreten Fall eine dominieren mag. Dann wird es

besonders unübersichtlich und schwierig. Bei den immer wiederkehrenden Konflikten im Zusammenhang mit Atommülltransporten zur Zwischenlagerung ins niedersächsische Gorleben beispielsweise gab es regelmäßig Reibungen anhand der Frage, wie sicher das Zwischenlager ist (s.o.). Es gab außerdem Positionskämpfe zwischen den Bundesländern, als der damalige niedersächsische Ministerpräsident erklärte, es gehe nicht an, dass die süddeutschen Länder ihren Atommüll allein auf dem Rücken Niedersachsens entsorgten. Und es gab Systemveränderungskonflikte, indem Atomkraftgegner*innen mit Blockademaßnahmen die Auffassung zum Ausdruck brachten, die Atompolitik sei so unmenschlich, dass man sich – Gesetze hin oder her - den Entscheidungen der Atompolitik nicht beugen DÜRFE.

Es verwirrt, verkompliziert die Lage und heizt einen Konflikt nun noch weiter an, wenn in ein und demselben Fall zum Beispiel die eine Konfliktpartei auf der Ebene einfacher Reibungen agiert („die Aufregung ist unbegründet"), während es der anderen Konfliktpartei erst einmal darum geht, „ernst genommen zu werden" (Positionskampf um die Einräumung von Anhörungs- und ggf. Mitwirkungsrechten). Und in dem Moment, wo gar auf der Ebene der Systemveränderung gestritten wird, gerät die öffentliche Verwaltung an ihre Grenzen, denn „dieser Fall ist bei uns nicht vorgesehen", und die ganze rechtsstaatliche Logik mit ihrem auf sie abgestimmten Handlungsrepertoire wird ausgehebelt (KOSTKA, 2010).

Folgendes sollten Gruppierungen von Bürgerinnen und Bürgern daher abwägen, die zwischen der Teilnahme an Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Widerstandsaktionen schwanken:

Für die Bewältigung von Reibungen ist die öffentliche Verwaltung verhältnismäßig gut gerüstet. Dagegen anzukommen, erfordert umfangreiche, profunde Expertise und auch entsprechende Ressourcen, dafür lässt sich auf dieser Ebene aber noch relativ sachlich diskutieren, und es besteht zumindest theoretisch die Möglichkeit, einander auf diese Weise zu überzeugen.

Positionskämpfe stellen schon eine Herausforderung dar, der aber mit politischem Geschick und verstärkter Ressourcenmobilisierung begegnet werden kann, insbesondere auf dem Feld der öffentlichen Meinung. Hier haben alle Seiten Druckmittel und setzen diese auch ein. Das ist ein Kräftemessen, bei dem jeweils Kosten und Nutzen in Rechnung gestellt werden und dann nachgegeben wird, wenn ein weiteres Beharren auf dem eigenen Standpunkt absehbar zu teuer zu stehen käme.

Größere Schwierigkeiten treten dann auf, wenn es um Systemveränderungskonflikte geht. Die öffentliche Verwaltung ist in Deutschland in all ihrem Handeln an Recht und Gesetz gebunden, und ihre Beamt*innen und Bediensteten werden so ausgebildet, so sozialisiert und auch von ihren Vorgesetzten und den Gerichten dazu angehalten, Gesetze auszuführen und sie nicht zur Disposition zu stellen, wenn sie irgendjemandem missfallen. Wenn sie nicht gerade korrupt oder kriminell sind, haben sie dieses Prinzip so sehr verinnerlicht, dass sie sich nichts trauen, was sie nicht irgendwo in eine Rechtsnorm gegossen finden. Die Rechtsnormen werden dafür unbeirrt angewandt, selbst wenn die einzelnen Verwaltungsmitarbeitenden persönlich selber Zweifel an deren Eignung hätten - man spricht nicht umsonst vom „Verwaltungsapparat“. Die Nichtakzeptanz geltender Rechtsnormen, wie sie bei Systemveränderungskonflikten vorkommt, wirkt auf die öffentliche Verwaltung daher geradezu verstörend. Man kann dadurch die geballte Behördenmacht herausfordern oder aber sie auch grundlegend erschüttern.

Politiker*innen kommen mit Systemveränderungskonflikten noch eher zurande als Behörden; sie beziehen sie dann in ihr strategisches Kalkül ein. Auf diese Weise kann es dann unter Umständen doch zu Bewegung und Fortschritten an den ansonsten verhärteten Fronten kommen. Eine Garantie dafür gibt es freilich nicht; es bleibt riskant und kann sogar schnell noch weiter eskalieren.

Besonders kompliziert wird es schließlich, wenn verschiedene Behördenvertreter*innen oder Politiker*innen inkonsistent mit verschiedenen

Konfliktreichweiten operieren, wodurch bei den anderen Beteiligten - irrtümlich oder tatsächlich - ein Eindruck von Unehrlichkeit entstehen kann. Die negativen Auswirkungen mangelhafter Führung und Koordination innerhalb des Behördensystems auf die Akzeptanz des Vorgehens der Behörden werden in der öffentlichen Verwaltung in dem Zusammenhang bislang stark unterschätzt (KOSTKA, 1997).

Der Rahmen, innerhalb dessen konfliktträchtige Gespräche geführt werden, ist also ein ganz entscheidender Faktor, quasi die „halbe Miete". Deshalb ist es Bürgerinnen und Bürgern, die von behördlichen Maßnahmen betroffen sind oder werden könnten, unbedingt zu empfehlen, darauf zu drängen, bereits an der Setzung und Ausgestaltung dieses Gesprächsrahmens auf Augenhöhe beteiligt zu werden und nicht erst, wenn der schon steht. Die Bereitwilligkeit oder Unwilligkeit seitens der Behörden, hierauf einzugehen, ist dann bereits ein erster Lackmustest für die Glaubwürdigkeit von Beteiligungsangeboten.

7. Auf dem Weg zum novellierten StandAG von 2017: vor, während und nach der „Kommission"

7.1. Vom Scheitern des AkEnd-Konzepts über den „unumkehrbaren Atomausstieg" nach der Katastrophe von Fukushima zum ersten Standortauswahlgesetz (2013)

Wir erinnern uns (Kap. 5): 2002 hatte der AkEnd bereits ein relativ elaboriertes, wenngleich auch nur auf die Lagerung des Atommülls in tiefen geologischen Formationen beschränktes Konzept für ein Standortauswahlverfahren vorgelegt und empfohlen, vor der Anwendung seines eigenen Konzepts erst noch darüber „einen gesellschaftlichen Diskurs durchzuführen, in dem die relevanten Interessengruppierungen und die allgemeine Öffentlichkeit einen Konsens über

den Weg zur Auswahl eines Endlagerstandortes erarbeiten“ (AKEND, 2002, S. 1). Für diesen Diskurs, für den er ebenfalls Vorschläge erarbeitet hatte, veranschlagte er etwa zwei Jahre. Wie gesagt, wurde das Konzept des AkEnd aber nicht umgesetzt.

Stattdessen gab es zunächst zwei weitere, andere Anläufe der Bundesregierung für ein Konzept zur Standortsuche (vgl. KOMMISSION, 2016, S. 67), die jedoch beide schon im Sand verliefen, noch bevor sie überhaupt offiziell beschlossen worden wären: ein Entwurf von 2004 für ein „Gesetz zur Errichtung eines Verbands und Festlegung eines Standortauswahlverfahrens für die Endlagerung radioaktiver Abfälle (Verbands- und Standortauswahlgesetz – VStG)“ wurde vom Bundestag wegen vorzeitiger Neuwahlen nicht mehr beraten und nach dem darauf folgenden Regierungswechsel wieder fallen gelassen, und ein Konzept des damaligen Bundesumweltministers Sigmar Gabriel von 2006 mit dem Titel „Verantwortung übernehmen: Den Endlagerkonsens realisieren“ floss erst gar nicht in einen neuerlichen Gesetzesentwurf ein.[12] Welcher „Endlagerkonsens“ damit gemeint gewesen sein soll, bleibt überdies rätselhaft, denn wenn es wirklich einen echten Konsens gegeben hätte, wäre er ja auch realisiert worden. Die nächsten fünf Jahre passierte in Sachen Standortsuche dann nichts Neues mehr (außer dass 2010 die zwischendurch von 2009-2013 amtierende schwarz-gelbe Bundesregierung – die einzige seit 1998, an der die SPD nicht beteiligt war – neben den in Kapitel 5 beschriebenen Gesetzen zum „Ausstieg aus dem Ausstieg“ noch flugs das sogenannte „Gorleben-Moratorium“ beendete und dort zur weiteren Erkundung wieder bauen ließ) – bis eben zur Reaktor-Katastrophe von Fukushima im Jahre 2011 und dem daraus holterdiepolter erwachsenen „Ausstieg vom Ausstieg aus dem Ausstieg“ im 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes.

[12] Dieses Konzept räumte dem Erkundungsbergwerk Gorleben eine ausdrückliche Sonderrolle ein dahingehend, dass andere potenziellen Standorte nur in Betracht kommen sollten, wenn nachgewiesen würde, dass sie besser geeignet seien – andernfalls würde Gorleben automatisch Standort des geologischen Tiefenlagers.

Die Katastrophe von Fukushima trug nicht nur dazu bei, dass der erst 2010 Gesetz gewordene „Ausstieg aus dem Ausstieg“ gleich wieder gekippt wurde, sondern auch dass die in Baden-Württemberg bis dato seit 58 Jahren regierende CDU bei der dort zufälligerweise im selben Monat stattfindenden Landtagswahl aus dem Amt gefegt und erstmals in Deutschland mit Winfried Kretschmann ein Mitglied von Bündnis90/Die Grünen Ministerpräsident wurde. Unter seiner Führung tat sich das Land Baden-Württemberg in den darauf folgenden Monaten mit Initiativen für einen neuen Anlauf zu einer Standortsuche nach wissenschaftlichen Kriterien auf der Basis einer „weißen Landkarte“ hervor – neun Jahre und drei Bundesregierungen nach dem Abschlussbericht des AkEnd. Dass gerade Baden-Württemberg gerade zu dieser Zeit gerade dieses Thema so energisch voranbringen wollte, lässt sich mit der spezifischen politischen Konstellation im „Ländle“ erklären: Der historische Wahlsieg von Bündnis90/Die Grünen dort war zu einem maßgeblichen Teil von den beiden zusammentreffenden Themen „Stuttgart 21“ und „Fukushima“ getragen; mit entsprechend hohen Erwartungen dazu war die neue Landesregierung konfrontiert und sah sich genötigt, hier schnell vorzeigbare Duftmarken zu setzen. Und das war auf dem Gebiet der Atompolitik leichter möglich als bei „Stuttgart 21“, weil da nicht das Land, sondern der Bund die Hauptverantwortung von Fehlentscheidungen oder Nichtentscheidungen zu tragen hat, und weil die Wahrscheinlichkeit, dass ein Atommüll-Lager - anders als der kontrovers diskutierte Stuttgarter Hauptbahnhof - mitten im Zentrum der Landeshauptstadt errichtet würde, doch vergleichsweise gering erschien.

Der weitere Weg zum StandAG ist prägnant beschrieben im Abschlussbericht der KOMMISSION (K-Drs. 268, 2016c, S. 68):

> „Der baden-württembergische Umweltminister Franz Untersteller legte am 1. November 2011 ein Eckpunktepapier zur Standortsuche vor. Am 15. Dezember[13] 2011 vereinbarte der damalige Bundesumweltminister Norbert Röttgen mit den Regierungschefs der

[13] Dieses Ereignis fand tatsächlich am 11. November 2011 statt: https://www.youtube.com/watch?v=-qlTMxGLZI4 (zuletzt aufgerufen am 03.09.2018). Wieso im Abschlussbericht der Kommission stattdessen der 15. Dezember genannt ist, ist unklar.

Länder ein Konzept, welches die Suche auf der Grundlage einer weißen Landkarte vorsah. Zu dieser Vereinbarung konnte es kommen, weil einerseits die bisherige Festlegung auf Gorleben aufgehoben, andererseits aber Gorleben als Teil dieser weißen Landkarte bei der Suche auch nicht ausgeschlossen wurde. Auf Initiative des Landes Baden-Württemberg wurde daraufhin eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt, um unter Federführung des Bundesumweltministeriums den Entwurf eines Standortauswahlgesetzes zu erarbeiten. Im Zuge der Verhandlungen wurden im November 2012 die weitere Erkundung in Gorleben sowie die Fertigstellung der vorläufigen Sicherheitsanalyse gestoppt.

Bundesumweltminister Peter Altmaier und der niedersächsische Ministerpräsident Stephan Weil einigten sich am 24. März 2013 darauf, mit dem Standortsuchgesetz zugleich auch den Transport von Abfällen aus der Wiederaufarbeitung nach Gorleben zu unterbinden und eine Kommission mit Vertreterinnen und Vertretern aus Gesellschaft und Wissenschaft zu bilden.

Diese sollte statt der zuvor auch dafür vorgesehenen Regulierungsbehörde die Standortsuchkriterien entwickeln und zudem das Gesetz evaluieren. Aufbauend auf dieser Verständigung wurde am 3. April 2013 ein neuer Gesetzesentwurf vorgestellt. Dieser Entwurf des Bundesumweltministeriums für ein Standortauswahlgesetz bildete die Grundlage für die am 9. April 2013 erfolgte Einigung zwischen Bund und Ländern über den gesetzlichen Rahmen der Standortsuche. Am 24. April 2013 beschloss das Bundeskabinett den Gesetzentwurf auf Vorschlag des damaligen Bundesumweltministers Altmaier."

Die nachdrückliche Empfehlung des AkEnd, einen gesellschaftlichen Diskurs und gesellschaftlichen Konsens vor eine gesetzliche Regelung des Standortauswahlverfahrens zu setzen, war damit endgültig passé: Die zwei Jahre, die der AkEnd – und auch das war schon ehrgeizig gewesen – für die Erarbeitung eines gesellschaftlichen Konsenses veranschlagt hatte, wurden nun für die Erarbeitung eines rein politischen Bund-Länder-Konsenses verbraucht, auf den die Politiker*innen von CDU, CSU, SPD, Bündnis90/Die Grünen und FDP heute noch stolz sind (nur die Linke trug das nicht mit, und die AfD gab es damals so noch nicht).

Tragisch ist dabei, dass sie diesen Bund-Länder-Konsens mit einem gesellschaftlichen Konsens zu verwechseln scheinen getreu dem Sonnenkönigs-

Motto „Der Staat, das bin ich“. Im Entwurf zum ersten StandAG steht in der obligatorischen Problem- und Zielbeschreibung ausdrücklich, dass die Suche „im nationalen Konsens zwischen Bund und Ländern, Staat und Gesellschaft, Bürgerinnen und Bürgern erfolgen“ solle. Das ist ein hoher Anspruch, der dem Buchstaben nach auch später nicht aufgegeben wurde, und ziemlich unmissverständlich. Ein Konsens mit Gesellschaft, Bürgerinnen und Bürgern wurde bis zur Gesetzesverabschiedung aber noch nicht einmal ernsthaft gesucht, denn die sollte noch unbedingt in der im September 2013 zu Ende gehenden alten Legislaturperiode vollzogen werden, und da hatte man halt für so zähe Dinge, wie gesamtgesellschaftliche Konsenssuche, vermeintlich keine Zeit mehr – es wusste ja schließlich niemand, ob er*sie hinterher noch Abgeordnete*r oder Minister*in sein würde…

Doch einen kleinen Ansatz, tatsächlich auch andere Menschen außerhalb des Berliner Politikbetriebes irgendwie einzubeziehen, gab es noch auf die Schnelle: ein sogenanntes „Forum Standortauswahlgesetz“ des Bundesumweltministers vom 31. Mai bis 2. Juni 2013, vierzehn Tage nach(!) der ersten Lesung des fertigen Gesetzesentwurfs im Deutschen Bundestag (17. Mai 2013), und zwölf(!) Tage vor der geplanten Gesetzesverabschiedung (14. Juni 2013), und natürlich wieder nur in Berlin. Dieses Forum sollte möglichst vielen Bürgerinnen und Bürgern einen Redebeitrag zum laufenden Gesetzgebungsverfahren ermöglichen.

Das sah in der Praxis so aus: Am 21. Mai wurde die Einladung zum Forum veröffentlicht, bis zum 23. Mai musste, wer teilnehmen wollte, sich via Internet anmelden. Dann musste man, sofern man wie knapp 80 Millionen Menschen in Deutschland nicht in Berlin wohnt, dorthin fahren und bekam vor Ort exakt fünf Minuten Redezeit, die außerdem auch nur zum StandAG benutzt werden durfte. Ob und wie diese Beiträge ausgewertet wurden, ließ sich jetzt nicht mehr nachvollziehen. Wie aber auf diese Weise innerhalb von zwölf Tagen in ein fast abgeschlossenes, hochkompliziertes Gesetzgebungsverfahren ein „nationaler Konsens“ implantiert werden sollte, dürfte jedenfalls ein Rätsel bleiben. Konsequenterweise boykottierten die meisten Umweltvereinigungen diese Veranstaltung gleich, die sie ursprünglich sogar selber mal gefordert hatten, und

sprachen später von „Beteiligungs-Simulation“ (vgl. UEBERHORST, 2015, der diese Bezeichnung sogar auf die gesamte Kommissionsarbeit bezog). Gleichwohl war die Veranstaltung immerhin dafür gut, dass man dem Bundesumweltminister nicht mehr so leicht vorwerfen konnte, er habe nicht einmal etwas versucht. Und das bleibt in der öffentlichen Diskussion leider schließlich hängen - lieber mit viel Aufwand ein stümperhafter Versuch als gar keiner. Denn wer diese Details nicht kennt und nur hinterher die Schlagzeilen dazu liest, bekommt leicht den Eindruck: Ach, da wird die Öffentlichkeit ja tatsächlich beteiligt?! - Weit gefehlt!

Zur Verdeutlichung, was sprachliche Darstellung bei nicht näher informierten Leserinnen und Lesern bewirken kann, hier die Schilderung der Kommission zur selben Veranstaltung (Forum Standortauswahlgesetz) im Wortlaut des Kommissions-Abschlussberichts (KOMMISSION, 2016, S. 68):

> „Vom 31. Mai bis zum 2. Juni 2013 veranstaltete das Bundesumweltministerium zusammen mit den meisten Bundestagsfraktionen ein öffentliches Forum zum Standortauswahlgesetz für ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle in der Berliner Auferstehungskirche. Dieses Bürgerforum bot Umweltverbänden, interessierten Bürgern und Wissenschaftlern die – leider zeitlich begrenzte – Möglichkeit, vor der abschließenden Beratung im Deutschen Bundestag zum Entwurf des Gesetzes Stellung zu nehmen und Anregungen zu äußern.[105] Die Veranstaltung wurde per Live Stream im Internet übertragen. Bürger konnten sie online auf der Website des Bundesumweltministeriums kommentieren.“

Dazu noch der Text der Fußnote Nr. 105:

> „Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und andere Umweltorganisation beteiligten sich nicht an dem Forum, weil sie den zur Diskussion gestellten Gesetzentwurf ablehnten.“

Wie die „Möglichkeit, … Stellung zu nehmen und Anregungen zu äußern“ praktisch aussah, wurde oben beschrieben. Diese Möglichkeit war auch nicht „leider“ – also durch eine unvermeidliche, bedauerliche Schicksalsfügung - zeitlich begrenzt, sondern mit voller Absicht, nämlich aufgrund einer entsprechenden Entscheidung des Bundesumweltministeriums, die ohne Weiteres hätte anders getroffen werden können, wenn nicht dessen

Terminkalender über die Sacherfordernisse gestellt worden wäre. Die Fußnote ist insofern grob irreführend, als sie verschweigt, dass ein wesentlicher Boykottgrund gerade auch die kritisierten organisatorischen Rahmenbedingungen waren. Und „und andere Umweltorganisationen“ waren fast alle namhaften. Dafür darf natürlich der doppelte Hinweis aufs Internet nicht fehlen: Denn wer aktuelle (wirklich modern ist sie ja auch schon nicht mehr) Kommunikationstechnik einsetzt, egal wobei, ist schon allein deswegen bürger*innenfreundlich – so wohl die Meinung der Autor*innen. Kein Wort dagegen darüber, ob und wie die Stellungnahmen, Anregungen und Kommentare der Bürger*innen aufgegriffen wurden oder auch nicht. Das nennt man Meinungsmache.

Noch konzentrierter und vermutlich nicht mit Absicht findet sich dieser fast automatische Verharmlosungs-Mechanismus über die Zeit hinweg zum Beispiel in einem Artikel von KAMLAGE & KNAPPE (2017), die an sich nicht als unkritische Autoren bekannt sind. Sie schreiben auf S. 121 (mit Fußnote Nr. 2) beiläufig und lapidar über das besagte „Forum Standortauswahlgesetz“ ohne weitere Erläuterungen: „Bevor der Entwurf [des StandAG, Einfügung des Verfassers] in die abschließenden Beratungen im Bundestag und Bundesrat ging, wurde dieser von der Öffentlichkeit kommentiert.[2]“ Dazu der Text der Fußnote Nr. 2: „Die BürgerInnen und Interessensvertreter aus Umweltverbänden, Wissenschaft und Wirtschaft hatten die Möglichkeit, den Entwurf im Rahmen eines Bürgerforums zu kommentieren.“ - Was denken Sie als normale, unbedarfte Bürgerinnen und Bürger ohne weitere Hintergrundkenntnisse, wenn Sie so eine Meldung lesen? Eben! Und dieser Effekt wird von vielen unterschätzt, von etlichen aber bewusst einkalkuliert.

Summa summarum: Wenn man Öffentlichkeitsbeteiligung diskreditieren will, muss man es aus beteiligungsfachlicher Sicht genau so machen, wie geschehen. Wenn man aber wohlwollenderweise unterstellt, dass da keine böse Absicht dahintersteckt (was freilich keineswegs sicher ist), lässt sich so ein Dilettantismus nur durch folgende Faktoren erklären:

- Hehre Ziele und Ansprüche (wie z.B. „nationaler Konsens“) werden in ihren praktischen Konsequenzen nicht zu Ende gedacht, sondern nur effektheischend nachgeplappert
- Politiker*innen hilft das zugleich, ihr eigenes positives Selbstbild als weltrettende Problemlöser*innen auch bei Misserfolgen aufrecht zu erhalten
- Derart zu Worthülsen geworden, setzen solche hehren Ziele die nachgeordneten Behördenmitarbeiter*innen unter Druck, für die sie den Charakter von Vorgaben haben, die auch dann umgesetzt werden müssen, wenn es nicht funktioniert
- Das seltene Gefühl parteiübergreifender Einigung erzeugt eine euphorische Stimmung, die man sich durch vermeintlich nur zweitrangige kleine Hemmnisse nicht vermiesen lassen will
- Die Angst vor Machtverlust nach einer Wahl erzeugt Torschlusspanik auf Kosten der Sorgfalt: Jetzt oder nie!
- Berufspolitiker*innen, besonders auf Landes- und Bundesebene, leben zum Teil in einer Echohöhle, in der sie sich gegenseitig ihre vermeintliche Macht über die Wirklichkeit bestätigen und Zugang zu Korrektiven verlieren, und zwar nicht nur in ihrem politischen Kalkül, sondern tatsächlich auch in ihrer persönlichen Wahrnehmung – das führt dazu, dass sie sich auch dann noch auf dem richtigen Weg wähnen, wenn für Außenstehenden schon offensichtlich ist, dass das nicht gut gehen kann[14]
- Schließlich (und das gilt nicht nur für Politiker*innen) machen Menschen in komplexen Entscheidungssituationen psychologisch bedingt immer wieder dieselben Fehler[15] (und bei der Suche nach einem langfristigen Atommüll-Lager wurden und werden sie alle laufend ständig gemacht)

Bei einer Kombination dieser Faktoren kann das zu einem quasi-narzisstischen Gebaren führen, dass gefährlich werden kann – denn jemand, der seine eigenen Märchen tatsächlich selber glaubt, kann unter Umständen äußerst überzeugend wirken, zumindest im ersten Moment.

Und im Juli 2013 war es dann nach über 50 Jahren tatsächlich so weit: Das erste Standortauswahlgesetz trat in Kraft (Teile davon erst zum 1. Januar 2014) mit einem gesetzlich verbindlichen Standortauswahlverfahren, einer

[14] Dieser Eindruck verfestigte sich in einigen persönlichen Gesprächen des Verfassers mit einzelnen Politiker*innen zu dem Thema.

[15] Das sind im Einzelnen: fehlende oder mangelhafte Zielprojektion, eingeschränkte Situationsanalyse, irreversible Schwerpunktbildung, fehlende Nebenwirkungsanalyse, Über- oder Untersteuerungstendenz, Tendenz zum dominanten Verhalten (DÖRNER, 1977, vgl. auch KOSTKA, 1992, S. 63).

Bundestagskommission zur Vorbereitung desselben sowie mit scheinbar umfangreicher Öffentlichkeitsbeteiligung – jedenfalls auf dem Papier. Die Erfahrungen mit dem geschilderten „Forum Standortauswahlgesetz“ sollten in punkto Öffentlichkeitsbeteiligung allerdings hellhörig machen.

7.2. Der holprige Weg zur Kommission

Im § 3 Abs. 1 des alten StandAG ist die Kommissionszusammensetzung festgelegt: acht Wissenschaftler*innen, zwei Vertreter*innen von Umweltverbänden, zwei Kirchenvertreter*innen, zwei Wirtschaftsvertreter*innen, zwei Gewerkschaftsvertreter*innen, acht Bundestagsabgeordnete, acht Ländervertreter*innen und ein*e Vorsitzende*r (also zusammen 33 Kommissionsmitglieder), wobei die Bundestags- und die Länder-Vertreter*innen kein Stimmrecht haben. Es gingen einige Monate ins Land, bis im Februar 2014 erste Listen mit Namen wahrscheinlicher Kommissionsmitglieder kursierten. Bei der Kommissionsbesetzung gab es drei größere Probleme (fast wörtlich nach KOSTKA, 2017, S.162ff., vgl. aber – und auch zur weiteren Kommissionsarbeit - auch SOMMER, 2015b):

- Einigen Mitgliedern, nämlich den meisten Wissenschaftler*innen und den beiden von den Gewerkschaften entsendeten, wurde seitens der Umweltgruppen für ihre Rolle unangemessen große Wirtschaftsnähe vorgeworfen, andere lösten Verwunderung aus, weil sie bis dato bei der Thematik nicht als besondere Protagonisten ihrer entsendenden Organisation bekannt waren. Letztlich blieb die Besetzung aber so.
- Auf die von der CDU/CSU als Kommissionsvorsitzende vorgeschlagene Ex-Umwelt-Staatssekretärin Ursula Heinen-Esser (CDU) mochte sich die SPD zunächst nicht einlassen. Weil CDU und CSU aber auf ihr bestanden, einigte man sich schließlich darauf, den ebenfalls Ex-Umwelt-Staatssekretär Michael Müller (SPD) gleichermaßen zum Vorsitzenden zu machen. Weil das Gesetz aber nur eine Person für den Vorsitz vorsah, vereinbarte man trickreich, dass sich die beiden Personen im Vorsitz abwechseln sollten. Betrachtet man dazu noch die spätere praktische Kommissionsarbeit, ist das im Grunde Rechtsbeugung: Denn diese an sich schon, gelinde gesagt, spitzfindige Vereinbarung wurde in den Kommissionssitzungen allenfalls formal eingehalten, faktisch aber immer wieder missachtet: Oft waren beide Vorsitzenden zugleich anwesend, wurden in den Protokollen auch beide als

Vorsitzende (wenn auch nicht beide als Sitzungsleitung) bezeichnet und ergriffen auch beide das Wort. Doch wo kein*e Kläger*in, da kein*e Richter*in: Im Eifer der Debatten fiel das zumeist nicht auf und störte niemanden mehr ernsthaft. Diese normative Kraft des Faktischen fand später sogar Eingang in den Kommissionsabschlussbericht (KOMMISSION, K-Drs. 268, 2016c), wo auf Seite 18 in offenem Widerspruch zum Gesetzeswortlaut plötzlich stillschweigend von 34(!) Kommissionsmitgliedern mit zwei Vorsitzenden die Rede ist. Und heute redet niemand mehr darüber – man gewöhnt sich.

- Beinahe gescheitert wäre das Zustandekommen der Kommission indes an der monatelangen Weigerung aller Umweltverbände und –gruppen, darin mitzuarbeiten und dafür zwei Mitglieder zu benennen. Das erfordert eine nähere Betrachtung:

Greenpeace lehnte auf der Basis einer elaborierten Stellungnahme (GREENPEACE, 2012) die Mitarbeit in der Kommission unter den gegebenen Rahmenbedingungen grundsätzlich ab und blieb in dieser Haltung auch konsequent. Viele andere Umweltgruppierungen erarbeitetenten hingegen ausführlich begründete Voraussetzungen[16] (.AUSGESTRAHLT, 2014), die

[16] Voraussetzungen, die die Bundesregierung nach der Zusammenstellung von .ausgestrahlt schaffen muss:
1. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung wird (wenn überhaupt) erst nach der Überarbeitung des Gesetzes aufgebaut.
2. Die Klage gegen die Aufhebung des Rahmenbetriebsplans Gorleben wurde zurückgenommen.
3. Der Antrag auf Planfeststellung für Gorleben wurde zurückgenommen.
4. Die Veränderungssperre in Gorleben wurde aufgehoben oder in allen anderen geologisch von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe in Erwägung gezogenen Regionen wurden ebenfalls Veränderungssperren erlassen.

Voraussetzungen, die Bundestag und Bundesrat schaffen müssen
5. Die Kommission arbeitet in zwei Phasen und der Gesetzgeber hat sich in einem Entschließungsantrag bereit erklärt, das Gesetz schon nach der ersten Phase auf Grundlage eines von der Kommission erarbeiteten Vorschlags hin zu novellieren.
6. Politik und die Vertreter*innen der gesellschaftlichen Gruppen in der Kommission haben gemeinsam und einvernehmlich die acht Wissenschaftler*innen für die Kommission festgelegt.
7. Es wurden keine Wissenschaftler*innen benannt, die schon durch ihr „Lebenswerk“ auf den Standort Gorleben festgelegt sind.
8. Politik und die 16 stimmberechtigten Kommissionsmitglieder haben sich gemeinsam und einvernehmlich auf den Vorsitz für die Kommission geeinigt.
9. Auch die Vertreter*innen gesellschaftlicher Gruppen können Stellvertreter*innen benennen.

Voraussetzungen, die die anderen Kommissionsmitglieder schaffen müssen
10. Die Kommission arbeitet in zwei Phasen. In der ersten Phase wird ausschließlich das Gesetz evaluiert und ein Vorschlag zur Überarbeitung des Gesetzes erarbeitet.
11. Die Kommission entscheidet im Konsens. Niemand wird überstimmt, weder die Vertreter*innen der Atomwirtschaft noch die der Umweltverbände oder andere Mitglieder.
12. Die von Atommüll-Lagerung betroffenen Regionen und die Regionen, die aufgrund geologischer Erkenntnisse betroffen sein könnten, werden schon ab Phase 1 in die Arbeit der Kommission mit einbezogen. Dafür entwickelt die Kommission weitgehende Möglichkeiten der Beteiligung und Mitbestimmung.

gewährleistet sein müssten, damit für sie eine konstruktive Mitarbeit in der Kommission möglich und im Hinblick auf die Sachproblematik zweckdienlich wäre. Diese Voraussetzungen berücksichtigten sogar, sozusagen als vertrauensbildendes Entgegenkommen an die Politik, deren dringenden Wunsch, nicht erst vorher wieder das StandAG zu ändern. Außerdem wurde vorgeschlagen, dass alle Kommissionmitglieder, also auch die Vertreter*innen des Bundestags und der Länder, stimmberechtigt sein sollten. Nur eine dieser Voraussetzungen wurde zunächst erfüllt, nämlich die Rücknahme der Klage gegen die Aufhebung des Rahmenbetriebsplans für Gorleben.

Auch der BUND als größter Umweltverband vertrat zunächst eine ablehnende Haltung. Der Deutsche Naturschutzring als Dachverband veranstaltete daraufhin vom 28. bis 29. März 2014 unter dem Titel „Atommüll ohne Ende. Auf der Suche nach einem besseren Umgang“ eine breit angelegte Tagung in Berlin, bei der ausgelotet werden sollte, ob und ggf. wie man sich hier doch noch einigen könnte. Man machte es sich also zumindest nicht leicht.

Auf dieser Tagung kam es zu ein paar Annäherungen, aber nicht zum Durchbruch. Insbesondere Vertreter*innen von SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN drängten die Umweltgruppierungen vehement, sich doch auf eine Mitarbeit in der Kommission einzulassen, und das auch recht bald, weil die gesetzlich vorgeschriebene Zeit weglaufe. Die SPD-Staatssekretärin im BMU appellierte sogar, doch „einfach mal Vertrauen zu haben“, was großes Kopfschütteln im Saal auslöste. Letztlich erwuchs aus der Tagung ein gemeinsamer Entschließungsantrag der Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN (vgl. auch Kap. 6 und Kap. 7.4), der einige wohlfeile Absichtserklärungen enthielt bezüglich breiter Öffentlichkeitsbeteiligung, hinsichtlich der Veränderbarkeit des StandAG und zum Streben nach Konsens in der Kommissionsarbeit (DEUTSCHER BUNDESTAG, Drs. 18/1068, 2014). Gedacht war das als ersatzweise entgegenkommendes Signal an die Umweltgruppierungen anstelle des verweigerten Eingehens auf deren „Voraussetzungen“.

---

13. Es gibt Einvernehmen über die Arbeitsweise der Kommission: Geschäftsstelle (durch wen besetzt?),

Versprochen wurde unter anderem eine Betonung des Konsensprinzips nicht nur bei der gesellschaftlichen Debatte, sondern gerade auch bei der Kommissionsarbeit, die Möglichkeit für die Kommission, auf notwendige Änderungen im StandAG hinzuweisen (was freilich schon im Gesetz stand), und die Aussicht einer Fristverlängerung für die Arbeit der Kommission, falls eine solche notwendig werden sollte, unter ausdrücklicher Bezugnahme gerade auch auf die laufenden ENTRIA-Forschungsprojekte. Und der Köder erfüllte seinen Zweck.

Insbesondere hinsichtlich des Konsensstrebens in der Kommissionsarbeit blieb es nämlich leider weitgehend bei den Absichtserklärungen, gleichwohl entfalteten sie Wirkung: Der BUND entschied in seinem sogenannten „Gesamtrat“, nun doch ein Mitglied in die Kommission zu entsenden, und auch die Deutsche Umweltstiftung delegierte ein Mitglied, so dass die Kommission dann am 22. Mai 2014 ihre Arbeit doch noch aufnehmen konnte. Die Akzeptanz als gemeinsame Repräsentanten der Umweltverbände wurde diesen beiden Kommissionsmitgliedern aus den Reihen der Umweltverbände zwar vielfach abgesprochen, das Interesse, die gesamte Umweltbewegung „mitzunehmen“ und nicht nur die beiden in der Kommission vertretenen Organisationen einzubinden, erlahmte in der Politik aber sogleich merklich. Anscheinend wirkte allein die rein technisch-formale Arbeitsfähigkeit einer Kommission auf die Politikerinnen und Politiker bereits beruhigend – ein anschaulicher Fall von „Teile und Herrsche“. Die Kommission voll besetzt zu bekommen und ihren Abschlussbericht in der vom Gesetz vorgegebenen Zeit vorzulegen, war der Politik enorm wichtig; alles andere schien demgegenüber nachrangig zu sein.

Geschäftsordnung, Anzahl der Sitzungen (Wie lange? Welche Arbeitsformen? Arbeitsgruppen?).

Am Ende stand die Kommission zwar[17] und konnte mit ihrer Arbeit fast ein Jahr nach Verabschiedung des StandAG endlich beginnen, die gesetzliche Verlängerungsoption war aber schon vorher verbraucht; entsprechender zusätzlicher Zeitdruck war insofern absehbar, den man aber mit Leichtigkeit in Kauf nahm, was sich später erwartungsgemäß als leichtfertig herausstellte.

7.3. Die laufende Arbeit der Kommission

Hier muss man unterscheiden zwischen den Inhalten und Ergebnissen der Kommissionarbeit, deren Strukturierung und der Arbeitsweise der Kommission. Das hängt natürlich alles auch teilweise zusammen, und alles hängt insgesamt wiederum davon ab, worin der Arbeitsauftrag besteht, und wie er gesehen und verstanden wird. Das Letztgenannte ist das allererste, mit dem jede neue Arbeitsgruppe nach den Gesetzen der Gruppendynamik zwangsläufig konfrontiert wird, und was sie zuallererst lösen muss, wenn sie ihre ganze Produktivkraft entfalten will. Und genau das tat diese Arbeitsgruppe nicht: zu Beginn ihrer Arbeit ein konsensuales gemeinsames Verständnis davon zu entwickeln, wie jedes Mitglied für sich und die Gruppe als Ganzes eigentlich ihren Auftrag versteht, und was ihr gemeinsames Ziel sein soll, wo sie hin will. Jetzt wird vielleicht eingewendet: Das steht doch im Gesetz! Aber was im Gesetz steht, steht noch lange nicht in den Köpfen. Und selbst wenn jedes Kommissionsmitglied die Gesetzesvorgaben für sich hätte komplett verinnerlichen und zur alleinigen Maxime machen wollen – es kann hier dahin gestellt bleiben, ob das überhaupt wünschenswert gewesen wäre – hätte es sie individuell jeweils ein wenig anders verstanden, interpretiert und akzentuiert als andere.

[17] Stimmberechtigte Kommissionmitglieder waren schließlich: Dr. Detlef Appel, Klaus Brunsmeier (BUND), Dr. h. c. Bernhard Fischer (zeitweise), Hartmut Gaßner, Edeltraud Glänzer, Prof. Dr. Armin Grunwald , Dr. Ralf Güldner (zeitweise), Prof. Dr. Gerd Jäger, Dr. Ulrich Kleemann, Prof. Dr.-Ing. Wolfram Kudla, Ralf Meister, Prof. Dr. Georg Milbradt, Erhard Ott, Michael Sailer, Jörg Sommer (Deutsche Umweltstiftung), Hubert Steinkemper, Prof. Dr. Bruno Thomauske. Den Vorsitz teilten sich Ursula Heinen-Esser und Michael Müller.

Nach TUCKMAN (1965 – ein Klassiker, kurz und prägnant dargestellt z.B. auch bei HUG, 2013) durchlaufen neu gegründete Arbeitsgruppen und Teams im Laufe der Zeit vier Phasen: a) eine Orientierungs- und Findungsphase („forming"), in der sich die Gruppe konstituiert, ihre Aufgabe sichtet und sich „beschnuppert"; b) eine Konfliktphase („storming"), in der Spannungen, Konkurrenzen und Kontroversen nicht nur über Sachinhalte, sondern vor allem auch über die Arbeitsweise, das Aufgabenverständnis und die interne Rollenverteilung aufkommen; c) eine Regelungs- und Übereinkommensphase („norming"), in der sich die Gruppe auf gemeinsame Normen und Spielregeln dazu einigt, um ihrer inneren Konflikte Herr zu werden und gemeinsam produktiv arbeiten zu können, bzw. sich diese herauskristallisieren; und d) eine integrierte Leistungsphase („performing"), in der die Gruppe gemeinsam produktiv an ihrer Aufgabe arbeitet. Später wurde noch e) eine fünfte Phase ergänzt, die Auflösungsphase („adjourning"), in der die Gruppe sich wieder auflöst, weil sie ihre Aufgabe beendet hat oder nicht mehr zusammenarbeiten möchte oder auseinander gerissen wird.

Wenn die Gruppe nicht in ausreichendem Maße die Gelegenheit bekommt bzw. sie sich nicht ausreichend Zeit und Raum dafür nimmt, die ersten drei Phasen nacheinander vollständig zu durchlaufen, wird sie die produktive vierte Phase, die integrierte Leistungsphase nicht vollständig erreichen, sondern entweder vorher schon wieder auseinanderfallen oder mit vielen Reibungsverlusten weit unter ihrem Niveau verharren und ihre Aufgabe nur schlecht oder gar nicht erfüllen. Das ist so, und das kann man sich nicht weg wünschen oder hinweg definieren. Die Kommission hat dagegen trotz entsprechender Warnungen[18]

[18] Die in Kapitel 6 erwähnte unabhängige Arbeitsgruppe von Konfliktexperten mahnte in ihrem zweiten offenen Brief im November 2014 u. a. an: „Die Arbeit der Kommission hat einen gemeinsamen Auftrag, der ihr seitens der Politik vorgegeben ist. Bislang ist noch nicht erkennbar, dass dieser gemeinsame Auftrag auch in von allen Mitgliedern gemeinsam getragene Ziele verwandelt wurde. Aktuell prägen Partikularinteressen das Bild nach außen - mit der Folge, dass die Arbeit der Kommission insgesamt nicht rund läuft und das auch so wahrgenommen wird. … Wir beobachten, dass sich die Kommission in die inhaltliche Arbeit gestürzt hat, bevor sie sich als Ganze überhaupt gefunden hat. Erfolgreiche Findungsprozesse sind aber unabdingbare Voraussetzung für eine konstruktive Arbeit an eskalierten Konflikten. In dem Maße, wie man sie zu überspringen versucht, holen sie einen später wieder ein und werfen den Zeitplan durcheinander."

versucht, gleich die erste Phase weitgehend zu überspringen, mit entsprechenden Folgen. Sie glich damit dem Holzfäller, der sich mühsam mit einer stumpfen Säge abquält, sich aber weigert, diese zu schärfen mit der Begründung, für so etwas habe er keine Zeit, er müsse schließlich Bäume fällen.

Jörg SOMMER, selbst Mitglied der Kommission gewesen, beschreibt den Beginn der Kommissionsarbeit so (2015b, S. 387):

> „Mit der Arbeitsaufnahme im April 2014 schienen sich anfangs jedoch die zahlreichen Befürchtungen zu bestätigen. Der Umgang innerhalb der Kommission war von großem Misstrauen und zahlreichen taktischen Diskussionsbeiträgen geprägt. Insbesondere zwischen den Atombetreibern und den Umweltvertretern entwickelten sich scharfe Debatten und ein zähes Ringen um die Grundlagen der Arbeit. So hinterfragten die Umweltvertreter angesichts der zahlreichen Klagen, die Energieunternehmen gegen Bund und Landesregierungen im Zusammenhang mit dem Atomausstieg eingereicht hatten, deren Mitarbeit in der Kommission. Aus deren Kreis wiederum bezweifelte man, dass aus dem Gesetz überhaupt ein Mandat zur Bürgerbeteiligung während der Kommissionsarbeit herauszulesen sei.
>
> Letztlich war es nicht weiter überraschend, dass allein über ein Vierteljahr verging, bis die Kommission eine funktionierende Geschäftsordnung hatte. Ähnlich lange rang man um Fragen der Protokollveröffentlichung und der Internet-Übertragung der Sitzungen, um interessierten Bürgern eine Verfolgung der Debatten zu ermöglichen.“[19]

[19] Die Geschäftsordnung der Kommission (KOMMISSION, 2014a) fiel dabei schlussendlich gar nicht besonders spektakulär aus. Allenfalls folgende fünf Punkte erscheinen erwähnenswert:
- Die in Kapitel 7.2. beschriebene Rechtsbeugung mit den zwei Vorsitzenden, obwohl es gemäß StandAG nur eine*n hätte geben dürfen, wurde in § 1 zementiert.
- In § 3 wurde noch einmal ausdrücklich das Konsensprinzip bemüht, aber nicht zwingend – auch nicht für bestimmte Themen -, sondern nur als unverbindlicher guter Vorsatz. Wie das dann in der Praxis aussah, kann man den Sitzungsprotokollen entnehmen, wenn man sich die Mühe machen will.
- In § 11 wurde bestimmt, dass alle Sitzungsprotokolle im Internet veröffentlicht werden. Das war durchaus ein lobenswerter Beitrag zur Transparenz.
- § 14 Abs. 1 Satz 1 lautete: „Um die gesetzlich übertragenen Aufgaben in angemessener Zeit bewältigen zu können, wird die Kommission zu einzelnen Themenstellungen Arbeitsgruppen einsetzen.“ Die Arbeitsgruppen dienten also nicht in erster Linie der Qualitätssicherung, sondern der Termintreue. Diese schien immens wichtig zu sein.
- § 15 schloss u.a. aus, dass die Kommission entgeltliche Gutachten an eigene Mitglieder vergibt.
- § 16 schließlich machte die gesamte Geschäftsordnung direkt wieder zu Makulatur: Darin wurde nämlich nicht nur bestimmt, dass die Geschäftsordnung ohne Weiteres mit einfacher Mehrheit wieder geändert werden kann, sondern dass die Kommissionsmehrheit sogar jederzeit im Einzelfall von ihrer eigenen Geschäftsordnung abweichen kann. Diese hatte demnach bloß Empfehlungscharakter und band faktisch lediglich Minderheiten von Mitgliedern.

Die Kommission ist also vom Start weg völlig übereilt direkt in die Storming-Phase geplumpst und beging dann noch den zweiten Kardinalfehler, zu versuchen, „storming“, „norming“ und „performing“ gleichzeitig parallel zu betreiben statt nacheinander. Konsensorientierung sollte ja ein zentrales Arbeitsprinzip der Kommission sein. Dennoch machte sie sich nicht einmal die Mühe, über die vorherrschenden unterschiedlichen Auffassungen zum Arbeitsauftrag eine Einigung zu erzielen; es gab auch keinerlei Einigung darüber, was denn überhaupt unter „Konsens“ zu verstehen sei. Es fehlte mithin an der Auftragsklärung, der Basis einer jeden professionellen Beratung. In der weiteren Folge klagten parallel sogar die in der Kommission vertreten Atomkonzerne gegen das StandAG, also gegen die Arbeitsgrundlage ihrer eigenen Kommissionsmitglieder. Diskussionen in der Kommission über ein Leitbild zogen sich bis zum Ende der gesamten Kommissionsarbeit hin, und dabei ging es noch nicht einmal um ein orientierendes Leitbild gemeinsam geteilter Grundsätze zur Steuerung der gemeinsamen Arbeit in der Kommission, sondern nur um das Abfassen von Texten für den Abschlussbericht, die dessen Lesern erläutern sollten, wie sich die Kommission zur Standortauswahl und weiteren Fragen der Atommüll-Lagerung positioniert.

Stattdessen wurden aber sogleich – noch innerhalb der ersten vier Monate – drei Arbeitsgruppen gegründet (später kamen noch ein paar sogenannte „Ad-hoc“-Arbeitsgruppen dazu) zu folgenden Themen:

- AG 1: Gesellschaftlicher Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz
- AG 2: Evaluierung – gemeint ist damit die Überprüfung und Weiterentwicklung des ersten StandAG von 2013
- AG 3: Entscheidungskriterien sowie Kriterien für Fehlerkorrekturen – hier ging es um technisch-naturwissenschaftliche (vor allem geologische) Fragen

Mit der eminent wichtigen Frage der Kosten für die Atommüll-Lagerung befasste sich die Kommission hingegen zunächst nicht eigens, später vorübergehend im Rahmen einer „Ad-hoc“-Arbeitsgruppe zu den Klagen, die die großen Energieversorgungsunternehmen gegen das StandAG angestrengt hatten, und abschließend gar nicht mehr näher, weil dieses Thema zwischenzeitlich von einer

anderen, parallelen Kommission (der in Kapitel 5 kurz erwähnten „Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs“, kurz KFK) bearbeitet wurde, deren Ergebnisse aber nicht mehr so rechtzeitig vorlagen, dass man sie im Abschlussbericht hätte eingehender verwerten können. Lieber wurstelte man nebeneinander her – und das, obwohl es zwischen beiden Kommissionen sogar punktuelle personelle Überschneidungen gab (siehe auch Kap. 7.4.).

Dass die drei oben genannten Arbeitsgruppen, die gegenseitig auf ihre Arbeitsergebnisse angewiesen gewesen wären, parallel tagten (und daneben auch die sehr grundsätzlich angelegten ENTRIA-Forschungsprojekte noch in vollem Gange waren, die vielfältige Berührungspunkte vor allem mit den Themen der AG 3 hatten), ist allein von der Sachlogik her und mit bloßem gesundem Menschenverstand erkennbar völlig verfehlter Unfug: Wie will man das Gesetz weiterentwickeln, wenn vielfältige technisch-naturwissenschaftlichen Fragen noch nicht geklärt sind (und in Ermangelung der ENTRIA-Ergebnisse auch so schnell nicht hinreichend geklärt werden können, obwohl auch deren Einbezug erklärte Absicht des Deutschen Bundestags vor der Konstituierung der Kommission war[20])? Wie will man das partizipativ tun, wenn die Art und Weise der Öffentlichkeitsbeteiligung daran auch erst noch entwickelt werden soll? Wie will man ein ernsthaftes Modell für Öffentlichkeitsbeteiligung entwickeln, wenn nicht vorab in einem dialogischen Aushandlungsprozess mit eben dieser Öffentlichkeit, der vorher aber nicht stattgefunden hatte und so auch später nicht vorgesehen war?

Indem der Themenkomplex rund um die Öffentlichkeitsbeteiligung gleichrangig neben die beiden anderen Themenkomplexe gestellt wurde, hat man seinen Charakter schon verkannt: Er hätte die übergeordnete und damit vorgeschaltete Vorgehensweise sein müssen, mit der die beiden anderen Themenkomplexe

[20] Zitat aus dem gemeinsamen Antrag von CDU/CSU, SPD und Bündnis90/Die Grünen vom 7. April 2014: „Die von Wissenschaftsgremien gewonnenen Erkenntnisse (etwa der Forschungsgruppe ENTRIA - Entsorgungsoptionen für radioaktive Reststoffe: Interdisziplinäre Analysen und Entwicklung von Bewertungsgrundlagen) sollen sinnvoll in die Arbeit der Kommission einfließen.“ (Deutscher Bundestag, Drs. 18/1068, 2014)

schließlich bearbeitet werden. So kann man Öffentlichkeitsbeteiligung nicht praktizieren, sondern bestenfalls akademisch-abstrakt beschreiben. Hilfsweise versuchte die Kommission dann stattdessen, Teile der Öffentlichkeit punktuell wenigstens in den Prozess der Beschreibung der Öffentlichkeitsbeteiligung (also der Texterstellung darüber) einzubeziehen; dazu gleich noch mehr.

Das Gesetz vor einer Weiterentwicklung zu evaluieren im Sinne von auf den Prüfstand stellen, inwieweit sich dessen Regelungen tatsächlich eignen, hätte man dagegen durchaus können und müssen. Dazu hätte es freilich zu allererst eine konsensuale Verständigung über Kriterien gebraucht, anhand derer man die Geeignetheit der gesetzlichen Regelungen hätte überprüfen können. Die Kommissionsmitglieder hätten also wiederum zuerst die Gretchenfrage beantworten müssen, was eigentlich gemeinsam gewollt ist, und dann, darauf aufbauend, wie das geregelt werden müsste, und ob das bisherige StandAG diese Regelung in diesem Sinne zufriedenstellend leistet. Diese Frage wurde nicht gestellt, geschweige denn beantwortet, denn dann hätte man völlig frei denken müssen - also so wie es einem „Zoon politikon“ (einem politischen Wesen) an sich geziemt - anstatt sich von den bereits geltenden Regelungen und Formulierungen hypnotisieren zu lassen, wie man denn an ihnen herumdoktern solle.

Stattdessen diskutierte die AG 2 in ihrer ersten Sitzung lang und breit, wen man zu einer Anhörung einladen solle, die man zu dem Thema durchführen wollte, und ob bei dieser Anhörung auch die Entstehung des StandAG thematisiert werden solle – eigentlich eine unbedingte Notwendigkeit, wenn man etwas kontextgerecht evaluieren will - oder vorsichtshalber lieber doch nicht, um bloß keine erneuten Grundsatzdiskussionen über die Sinnhaftigkeit der Kommission herauf zu beschwören. Es gelang nicht, den Rahmen zu problematisieren, in dem man selbst saß.

Ironie der Geschichte: Maßgebliche Umweltvereinigungen sagten mit einem gemeinsamen Schreiben vom 28. Oktober 2014 (KOMMISSION, K-Drs. 046, 2014b)

eine Teilnahme an dieser Anhörung ab mit der sinngemäßen Begründung, sie wollten nicht die Statisten in einem von den Rahmenbedingungen her verfehlten Prozess abgeben. Darüber äußerte die Kommissionsvorsitzende wiederum ihr Unverständnis mit der Begründung, dass die Kommission schließlich vom Bundestag und Bundesrat eingesetzt, also demokratisch legitimiert sei. Als ob das etwas miteinander zu tun hätte! Ein verfehlter Prozess wird ja nicht allein dadurch besser, dass er von höchster Hand vermurkst wurde. Dennoch wollte die Vorsitzende wenigstens versuchen, die Meinungen der fehlenden Umweltvereinigungen im Nachhinein anderweitig zu berücksichtigen. Andere Stimmen äußerten in der betreffenden Kommissionssitzung zu den Absagen zumeist Bedauern und entweder Verständnis oder Unverständnis, es plädierte aber niemand dafür, die Anhörung deswegen abzusagen (KOMMISSION, Protokoll der 5. Sitzung am 3.11.2014, 2014c). Die Anhörung fand dann trotzdem statt und führte somit den Zweck, wegen dem sie eigentlich anberaumt worden war, ad absurdum.

Auch das schien ein Muster zu sein: wider besseren Wissens einfach stillschweigend weitermachen. Die absagenden Umweltvereinigungen erklärten ihr mangelndes Vertrauen unter Verweis auf entsprechende Erfahrungen folgendermaßen (KOMMISSION, K-Drs. 046, 2014b): „Unsere Argumente wurden weder aufgenommen, noch widerlegt; ja es wurde noch nicht einmal versucht, sie zu widerlegen.“ Das ist, so stupide es klingen mag, eine recht effektive Strategie, wenn man nicht weiter weiß: aussitzen und totschweigen. So spart man sich die qualifizierte Auseinandersetzung und damit womöglich auch noch eine Blamage, und der*die Kontrahent*in bekommt keine mediale Aufmerksamkeit - eine Vorgehensweise, die zum Beispiel die römisch-katholische Kirche seit Jahrhunderten gerne und sehr erfolgreich gegen innere Kritiker*innen anwendet.

Man fühlt sich auch ans George ORWELLS „Zwiedenken“ („doublethink“) aus seinem Roman „1984“ erinnert: die Fähigkeit von Mächtigen, Dinge, von denen sie insgeheim wissen, dass sie nicht stimmen, durch Realitätsverschiebung zugleich trotzdem tatsächlich selber zu glauben und entsprechend zu vertreten,

wodurch sie viel überzeugender wirken als bei bewussten Lügen – sehr gefährlich, weil nicht sofort zu erkennen!

Die Kommission brachte insgesamt trotz ihrer ja hochrangigen Besetzung und formellen politischen Legitimation nicht den Mut auf und sah sich summa summarum nicht in der Rolle, ihre historische Chance wahrzunehmen und im Sinne der Meinungserarbeitungsfreiheit Atommüll-Politik ganz neu zu denken und den Deutschen Bundestag entsprechend zu beraten. Stattdessen trachtete sie verbissen danach, die Buchstaben ihres formellen Arbeitsauftrags abzuarbeiten, dessen Arbeitsbedingungen, wie sie traditionell für Bundestags-Kommissionen üblich sind, zu akzeptieren (anstatt auch hier dem Jahrtausendthema angemessen kreative eigene Wege zu gehen) und vor allem innerhalb der vorgegebenen Zeit irgendwie „fertig“ zu werden – aber nicht etwa fertig mit einer zukunftsweisenden Durchdringung der Atommüll-Problematik, sondern ersatzweise mit dem von der Kommission erwarteten Bericht an den Deutschen Bundestag, also letztlich mit ein paar hundert Seiten zu füllendem Papier.

Die KOMMISSION schreibt im Nachhinein selbst über ihren Auftrag (K-Drs. 268, 2016c, S. 69f.):

> „Zu den gesetzlichen Aufgaben der mit dem Gesetz neu geschaffenen ‚Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe‘ gehörte insbesondere die Vorlage eines Berichts[111], der alle für das Standortauswahlverfahren relevanten Grundsatzfragen der Entsorgung radioaktiver Abfälle untersucht und bewertet.[112] … Das Standortauswahlgesetz gab der Kommission zugleich den Auftrag, sämtliche für die Standortauswahl entscheidungserheblichen Fragestellungen umfassend zu erörtern[115]. … Die Kommission erhielt durch das Standortauswahlgesetz zudem ausdrücklich die Aufgabe, zur Vorbereitung der Suche nach einem Standort, der bestmögliche Sicherheit gewährleisten kann, Empfehlungen für Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen, Abwägungskriterien und weitere Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten.[119]“

Und weiter:

> „Ein weiterer Aufgabenschwerpunkt der Kommission war die Überprüfung des Standortauswahlgesetzes auf dessen Angemessenheit und die Unterbreitung von Alternativvorschlägen.[127] … Die Kommission hatte außerdem den gesetzlichen Auftrag, Vorschläge „für Anforderungen an die Organisation und das Verfahren des Auswahlprozesses und für die Prüfung von Alternativen“ zu erarbeiten.[130] … Vor diesem Hintergrund hat die Kommission in erster Linie Empfehlungen und Vorschläge zu Kriterien und zum Vorgehen bei der Standortauswahl erarbeitet. Sie hat sich mit verschiedenen Entsorgungsmöglichkeiten auseinandergesetzt… Zudem empfiehlt sie eine Reihe von Änderungen des Standortauswahlgesetzes.“

Die Vorlage eines Berichts, der nur genau das liefert, was im Gesetz verlangt wird und auch genau auf die dort beschriebene Weise – sogar die Empfehlungen zu Änderungen des StandAG entsprangen nicht selbstinduziert aus Impulsen der Kommission, sondern wurden vom Gesetz selbst angestoßen (§ 3 Abs. 3 StandAG von 2013) -, steht dabei vielsagend an erster Stelle über allem; alles andere passt dazu. Ganz wörtlich darf man das alles freilich auch nicht nehmen. So heißt in der Gutachtersprache „insbesondere die Vorlage eines Berichts“ praktisch so viel wie „nichts anderes als die Vorlage eines Berichts“. Oder würde man etwa die Formulierung „ALLE für das Standortauswahlverfahren relevanten Grundsatzfragen der Entsorgung radioaktiver Abfälle“ wörtlich nehmen, hätte die Kommission z.B. auch darüber diskutieren müssen, ob die Produktion von Atommüll und auch nur die Billigung derselben nicht etwa als Straftatbestände ins Strafgesetzbuch aufgenommen, bei Zuwiderhandlung entsprechend geahndet und die entstandenen Schäden sowie zukünftig noch anfallenden Folgekosten in persönlicher Haftung den Verurteilten und, falls das nicht ausreicht, ggf. noch ihren Erben aufgebürdet werden müssten. Das ist zugegebenermaßen extrem gedacht, illustriert aber augenfällig, wie solche Texte gemeint bzw. eben nicht gemeint und entsprechend zu lesen sind.

Der schon zitierte Reinhard UEBERHORST (2015), früher selbst einmal Leiter einer Enquete-Kommission des Deutschen Bundestags, legt den Finger bohrend in eine auf den ersten Blick unscheinbar daher kommende, aber bedeutsame Wunde: In der AG 1, die die Kommission zu den Themen „Gesellschaftlicher Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz“ eingerichtet hatte, wurde im Herbst

2014 ein erster Entwurf eines Konzepts der Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung vorgelegt (KOMMISSION/ AG1, K-Drs. AG1-16, 2014), der im Mai 2015 dann zu einem endgültigen Konzept unter Beteiligung externer Partizipationsdienstleister*innen weiter entwickelt wurde (KOMMISSION, K-Drs. 108 neu, 2015) – allerdings nur zur Öffentlichkeitsbeteiligung an der Kommissionsarbeit, nicht an der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren, und schon gar nicht an der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe des Umgangs mit dem Atommüll! Bereits der zweite Satz des Konzeptentwurfs lautet im Einklang mit der ganzen Überschrift: „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.“ (KOMMISSION/ AG1, K-Drs. AG1-16, 2014, S. 4). Begründet wird das unter Verweis auf § 5 Abs. 3 des alten StandAG, der bestimmt, dass die Kommission „nach den in den §§ 9 und 10 festgelegten Grundsätzen“ die Öffentlichkeit beteiligt. In seinen herausfordernden Folgen unterschätzt wird dabei, dass es in den besagten §§ 9 und 10 aber eben nicht bloß um die Beteiligung an der Kommissionsarbeit geht, sondern um die Beteiligung am gesamten Standortauswahlverfahren. Jedenfalls wurde hier das vermeintlich Dringliche dem Wichtigen vorgezogen: Weil die Beteiligung an der Kommissionsarbeit logischerweise früher beginnen musste, fing man erst einmal mit ihr an und nahm in Kauf, dass alles andere dann unter die Räder kam.

Weiter führen die Autoren der Kommissions-AG dazu unter Verweis auf die Gesetzesbegründung aus (KOMMISSION/ AG1, K-Drs. AG1-16, 2014, S. 5):

> „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 organsierte 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.‘ (Bundestags-Drucksache 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."

Kurzschluss! Spätestens an dieser Stelle hätte interessierten Bürgerinnen und Bürgern klar sein müssen, dass sie eigentlich nicht mehr weiterzulesen brauchen und damit ihre Zeit verschwenden würden. Denn warum sollte jemand, der sich z.B. um Gefahren bei der Atommüll-Lagerung sorgt, einer Gruppe von hochkarätigen Menschen in Berlin, die selber nur beratende Funktion haben, unentgeltlich helfen, in knapper Zeit einen dicken Bericht zu schreiben und damit deren Problem zu lösen anstatt das eigene? Warum sollte man außerdem der Kommission helfen, eine hohe Legitimation für das Verfahren zur Standortauswahl zu gewinnen anstatt eine hohe Qualität? Und selbst wenn man das beides wollte, müsste man sich ja erst einmal darüber verständigen, wie das von statten gehen sollte, auf welche Weise man z.B. die Kommission von seinen Vorschlägen überzeugen könnte. Genau das wurde aber seitens der Kommissions-AG gar nicht vorgesehen, sondern vielmehr umgekehrt vorgegeben: „Die Kommission muss die Öffentlichkeit von der Richtigkeit und Ausgewogenheit ihrer Vorschläge überzeugen." (KOMMISSION/ AG1, K-Drs. AG1-16, 2014, S. 5). Man sollte also selber dafür sorgen und Arbeit investieren, dass man sich bestimmte Ansichten (nämlich die der Kommission) zu eigen macht, anstatt gemeinsam mit der Kommission und anderen engagierten Menschen bessere Problemlösungen zu entwickeln!

Und es ging noch weiter konsequent in die Sackgasse. Unter der eigentlich recht vernünftig klingenden Überschrift „Prozess vom Ende her denken" (jedenfalls, wenn man das richtige Ende erwischt) zitiert die Kommissions-AG zunächst aus der Gesetzesbegründung zu § 5 Abs. 4 StandAG (2013): „Die Kommission hat nach Durchführung der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung zum Abschluss ihrer Arbeiten nach § 4 einen umfassenden Bericht vorzulegen." Und aus dieser an sich ziemlich trivialen Anforderung leitet die Kommissions-AG folgendes ab:

> „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“ (KOMMISSION/ AG1, K-Drs. AG1-16, 2014, S. 6)

Hier ist nun gar keine Rede mehr von gutem und sicherem Umgang mit dem Atommüll, sondern der Bericht und allein der Bericht soll zum Goldenen Kalb der Öffentlichkeit werden, um das diese möglichst schön tanzen möge - schon die Wortwahl mutet fast religiös an. Auf gut deutsch lauteten also die beiden Kernfragen des Öffentlichkeitsbeteiligungskonzepts der Kommission: „Was müssen wir den Leuten bieten, damit sie unsere Vorstellungen so übernehmen, dass sie den Eindruck bekommen, ihre eigenen würden sich darin wiederfinden? Und wie können wir die Leute dazu kriegen, dass sie uns außerdem für umsonst bei unserer Arbeit helfen und dafür auch noch dankbar sind nach dem Motto: Ist es nicht schön, gebraucht zu werden?“

Zur Abrundung dieses Bildes noch ein paar Bemerkungen der Kommissions-AG zur Frage von Mitentscheidungsrechten im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dass das ein Thema sein könnte, hat die Kommissions-AG also immerhin gesehen, schreibt jedoch dazu (KOMMISSION/ AG1, K-Drs. AG1-16, 2014, S. 11):

> „Das Recht der Öffentlichkeit im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung über das Vorhaben mitzuentscheiden, … widerspricht vorliegend zunächst den Regelungen zur Kommissionsarbeit und den Abstimmungsvorgaben. … Mitentscheidung muss aber nicht als (Letzt-) Entscheidung verstanden werden.“

Im Klartext: Mitentscheidung ist im Prinzip nicht erwünscht, kann aber strategisch als Trick 17 dennoch insoweit eingebaut werden, als sie nicht das letzte Wort bedeutet, also notfalls wieder gekippt werden kann – und damit keine Mitentscheidung mehr ist.

Es folgen ein paar Überlegungen, wie man das bewerkstelligen könnte, die schließlich in dem fulminanten Satz kulminieren: „Es geht aber vor allem darum, eine zentrale Kategorie für das Beteiligungskonzept einzuführen: Ausrichtung auf

Zustimmung.“ Das ist, was ansonsten immer fleißig negiert wird, „Akzeptanzmanagement“ in Reinkultur:

Diese Einblicke in die Beteiligungs-Philosophie der Kommission muten erstaunlich freimütig an. Im endgültigen Beteiligungskonzept der Kommission von 2015 (KOMMISSION, K-Drs. 108 neu) klingt das alles professionell geglättet, hat aber dieselbe Stoßrichtung.

Mit der Öffentlichkeitsbeteiligung, die man vor allem erwartet hätte, nämlich mit derjenigen zum eigentlichen Standortauswahlverfahren, befasste sich die Kommission in ihrem Abschlussbericht freilich schon auch, allerdings wieder nur eng angelehnt an das, was im StandAG von 2013 von vornherein schon vorgegeben war. Sie schlug insbesondere einige regional zugeschnittene Beteiligungsformate vor in Form verschiedener begleitender Fach- und Regionalkonferenzen, welche dann auch Eingang ins novellierte StandAG von 2017 fanden. Diese werden in Kapitel 9 näher diskutiert.

Insgesamt entsteht der Eindruck, „dass Öffentlichkeitsbeteiligung in der Arbeit der Kommission vom Mittel der Problemlösung zum Selbstzweck erhoben wurde – symptomatisch hierfür ist zum Beispiel der Titel der Kommissions-Drucksache/AG5-4 (2015). Er lautet: „Grundsätze für den Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchverfahren“. Es sollte doch aber nicht in erster Linie um Konflikte in einem partizipativen Suchverfahren gehen, sondern umgekehrt um partizipative Suchverfahren in einem Konflikt!“ (vgl. KOSTKA, 2017, S. 166).

Tragisch ist schlussendlich vor allem, dass die ganzen Schwierigkeiten, denen die Kommission begegnet ist, von vornherein vorhersehbar waren, und auch vorhergesagt worden sind: Scheitern wäre insofern auch billiger möglich gewesen. (KOSTKA, 2017, S. 171) – Und dennoch wird in den aktuellen Diskussionen immer wieder auf die Kommissionsarbeit verwiesen, als habe man dadurch ein Jahrtausendproblem gelöst. Oft genug und von verschiedenen Seiten wiederholt, glaubt man das irgendwann sogar. Die Kommission hätte damit ihre Schuldigkeit getan.

7.4. Kommissions-Endspurt und der Weg vom Kommissions-Abschlussbericht zum novellierten StandAG von 2017

Am 5. Juli 2016 legte die Kommission unter Ausschöpfung der sechsmonatigen gesetzlichen Verlängerungsoption schließlich ihren Abschlussbericht vor unter dem euphemistischen Titel „Verantwortung für die Zukunft - Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes“ und löste sich anschließend automatisch auf. Bis dahin passierte in den letzten Monaten der Kommissionsarbeit noch einiges, bzw. es passierte einiges auch nicht. Insbesondere gab es eine größere Anzahl an verschiedenen Veranstaltungen mit verschiedenen Teilen der Öffentlichkeit (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

- „Bürgerdialog“ am 20. Juni 2015 in Berlin
- Workshop-Reihe mit Vertreter*innen der Regionen: am 12. Oktober 2015 in Berlin, am 20. November 2015 in Berlin, am 15. Januar 2016 in Kassel
- Workshop-Reihe mit jungen Erwachsenen und Beteiligungs-Praktiker/innen: vom 10.-11.Oktober 2015 in Dortmund, vom 28.-29. November 2015 in Kassel
- „Fachveranstaltung“ der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe vom 29. - 30.Januar 2016 in Berlin
- Konsultation „Endlagerbericht im Entwurf“ vom 29.-30. April 2016 in Berlin.

Flankiert wurde diese Arbeit der Kommission noch durch zwei Reihen als solcher unabhängiger Fachtagungen unter ausdrücklichem Einbezug kritischer Umweltgruppen, bei denen sich vor allem das Land Niedersachsen hervortat (Niedersachsen - und hier wiederum insbesondere die damalige Landesregierung aus SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN - hat nämlich als Heimat des „bestehenden Erkundungsstandorts“ Gorleben ein besonderes politisches Interesse an einer nachhaltig tragfähigen Lösung der Atommüll-Problematik): Die eine Reihe fand in Regie des niedersächsischen Umweltministeriums statt, die andere in Regie der gerade in Konfliktfragen bundesweit renommierten Evangelischen Akademie Loccum, deren aktuell vorgesetzter Landesbischof selbst auch Mitglied der Kommission war. Mit der Zeit wurden diese Tagungen allerdings insbesondere

von Umweltgruppierungen zunehmend als von ihren programmatischen Fragestellungen her zu „kommissionsfixiert“ kritisiert. Das war auch kein Wunder, musste doch die Akademie Rücksicht auf ihren obersten Dienstherrn bei seiner Arbeit in der Kommission nehmen und konnte daher nicht mehr wie sonst ganz unbefangen und unabhängig agieren.

Nicht mehr stattgefunden hat dagegen eine geplante Abschlussveranstaltung der Kommission zur Reflexion des Beteiligungsprozesses und der Resultate in einem eintägigen „Bürgerdialog Standortsuche“ mit Übergabe des Kommissions-Abschlussberichts an Bundestag, Bundesrat und Öffentlichkeit.

Die vier weiter oben zuerst genannten Veranstaltungen bzw. Veranstaltungsreihen ließ die Kommission ausführlich evaluieren (KOMMISSION, Drs. 230, 2016, insbesondere im dortigen Kap. 7.7.). Dort kann man detailliert und durchaus kritisch kommentiert nachlesen, worum es ging, wer daran teilnahm und was die wesentlichen Erkenntnisse in den einzelnen Veranstaltungen waren. Die Repräsentativität der Teilnehmenden wurde bei den meisten Veranstaltungen kritisch gesehen – meist waren zum Beispiel die Normalbürger*innen (sogenannte „Laienbürger*innen“) unterrepräsentiert. In diesen Evaluationsbericht zum Beteiligungsverfahren der Kommission flossen außerdem noch Auswertungen von Stellungnahmen „kritischer Gruppen der Anti-Atom-Bewegung“ ein in Form von Dokumentenanalysen über den Zeitraum Juni 2015 bis Januar 2016.

Bei der zu allererst genannten Veranstaltung riefen viele Umweltvereinigungen zu einer selbst organisierten Gegenveranstaltung am selben Tag und ebenfalls in Berlin auf mit dem Titel „Atommüll ohne Ende, Teil 2“ unter Bezug auf die Tagung des Deutschen Naturschutzrings im März 2014 kurz vor Einsetzung der Kommission – mit dem gewollten Effekt, dass die dezidiertesten Kritiker*innen auf dem „Bürgerdialog“, den die Kommission veranstaltete, fehlten und deren Meinung dort nicht einfloss. Gleichwohl nahm man die Ergebnisse dieses „Bürgerdialogs“ als Grundlage für eine Aktualisierung des kurz zuvor verabschiedeten Beteiligungskonzepts (KOMMISSION, Drs. 108 neu, 2015).

Durch das Manko der fehlenden Mitwirkung der relevanten Kritiker*innen verlor der „Bürgerdialog“ massiv sowohl an inhaltlichem Reichtum als auch an Legitimität – ein Fakt, das indes in den Evaluationsbericht zum Beteiligungsverfahren der Kommission und in die Auswertung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Kommission praktisch nicht einging.[21] Man nahm mit den Menschen, die halt auf dem „Bürgerdialog“ der Kommission anwesend waren, einfach vorlieb und tat so, als sei die Veranstaltung irgendwie dennoch repräsentativ. Die Verzerrung durch den Boykott seitens der Umweltvereinigungen nahm man billigend in Kauf und schwieg sie weitestgehend tot, fiel doch das Veranstaltungsergebnis dadurch gleich „gefälliger“ aus. Ob das nun arbeitsökonomische Gründe hatte, kurzsichtige Schlamperei war oder politisches Kalkül, kann dahin gestellt bleiben: Was in der nicht so intensiv informierten, breiten Öffentlichkeit im Nachhinein bleibt, ist der Eindruck, dass doch alles auf einem konstruktiven Weg sei. Die Parallelwelt ist perfekt – und die lässt sich wunderbar politisch instrumentalisieren, ohne dass man deswegen in einem strengen Sinne lügen müsste: Man blendet die andere Hälfte der Realität einfach aus und muss sie noch nicht einmal verstecken, weil sie in dem ganzen Wust an Informationen, der heutzutage grundsätzlich verfügbar ist, ohnehin kaum entdeckt und zur Kenntnis genommen wird – von gut informierten „Eingeweihten“ abgesehen (vgl. hierzu auch Kap. 10).

Die oben zuletzt genannte Veranstaltung wurde von der Mehrheit der Umweltvereinigungen ebenfalls boykottiert (über 70 Gruppierungen sagten ab, aus ähnlichen Gründen wie schon 2013 bei dem „Bürgerforum“, das die

[21] Im 102-seitigen Evaluationsbericht zum Beteiligungsverfahren (KOMMISSION, K-Drs. 230, 2016a) schnorrte diese bedeutsame Randbedingung auf gerade mal einen halben beiläufigen Absatz zusammen – quasi anstandshalber -, der zudem für die weiteren Ausführungen folgenlos blieb: „Positiv ist zudem hervorzuheben, dass über die gesamte Veranstaltung hinweg von allen Akteuren eine besonnene Diskussionskultur gewahrt wurde. Es gab kaum „verbale Schlagabtäusche“ wie man sie bei einem emotional so explosiven Thema hätte erwarten können – dies liegt sicherlich aber auch daran, dass die schärfsten Kritiker*innen nicht auf der Veranstaltung vertreten waren, sondern eine Gegenveranstaltung organisiert hatten. Es ist als Schwachpunkt zu werten, dass es im Vorfeld nicht gelungen ist, die Kritiker*innen „mit ins Boot“ zu holen und zu einer Teilnahme zu bewegen. Insgesamt wurden die „Fundamentalopposition“ sowie die konfliktreiche Vorgeschichte als solche auf der Veranstaltung wenig thematisiert. Hierdurch könnte leicht das irreführende Bild erzeugt worden sein, dass es gar keine tiefgreifenden Konflikte gibt.“ (S. 12). - Dieser letzte Satz ist entscheidend und den Veranstaltern vielleicht gar nicht so unlieb gewesen!

Verabschiedung des ersten StandAG begleiten sollte), worüber man wiederum mit Bedauern einfach hinweg ging. Dafür gab es flankierend nebenher (und noch über das Kommissionsende hinaus bis September 2016) die Möglichkeit einer Online-Kommentierung des Entwurfs zum „Endlagerbericht“ (gemeint ist der Abschlussbericht der Kommission). Die Ergebnisse dieser Konsultations-Veranstaltung, die Eingaben aus der Online-Kommentierung und die Evaluation der weiter oben genannten Veranstaltungen wurden stichwortartig in einer langen Synopse zusammengefasst, die aber leider erst kurz vor der Abgabe des Abschlussberichts vorlag – und die einen erschlägt, wenn man sie denn lesen wollte: 170 Seiten, ganz überwiegend in Tabellenform (KOMMISSION, Drs. 259, 2016). Festgehalten wird darin zu jeder „Kernbotschaft“ aus allen Veranstaltungen und Dokumenten u.a., ob es dazu überwiegenden Konsens oder Dissens gab, sowie die Namen von ein oder zwei „Botschaftern“: Mitgliedern der Kommission, die für die jeweilige Veranstaltung jeweils als zuständig auserkoren worden waren. Inwieweit die in der Synopse dokumentierten Diskussionsbeiträge letztlich in die Empfehlungen der Kommission eingeflossen sind oder nicht, geht aus ihr nicht hervor.[22]

Dieses „Botschaftertum“ ist indes ein ganz originelles, aber dennoch unzureichendes Konzept, um die Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit (sprich an der Abfassung des Kommissions-Abschlussberichts, nicht hingegen an der Lösung der Atommüll-Problematik, siehe Kap. 7.3.) zu beteiligen: An jeder Veranstaltung sollten Kommissionsmitglieder als „Botschafter“ teilnehmen, um Ergebnisse, Erkenntnisse, Hinweise und Anregungen aus den Veranstaltungen direkt in die Kommissionsarbeit transferieren zu können. Treffender als

[22] Als Indiz zum Stellenwert etwa der Online-Kommentierung kann folgende Episode dienen: Es gab noch eine weitere Möglichkeit zur Online-Kommentierung, die erst nach Abgabe des Berichts gestartet wurde - als Ersatz für die fallen gelassene Idee einer großen mehrtägigen Diskussionsveranstaltung über den fertigen Bericht. Für diese „Online-Konsultation“ wurde ein ziemlicher Werbeaufwand betrieben (u.a. mit eigenem Twitter- und Facebook-Kanal) – mit dem Versprechen, man könne Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren nehmen, wenn man bei der Online-Kommentierung mitmache. Am Ende wurde vom Dienstleister eine schriftliche Zusammenfassung erstellt, die – so war sein Versprechen – im Umweltausschuss des Bundestages besprochen werden sollte. Bei der entsprechenden Sitzung waren auch Mitglieder der Kommission anwesend, die die Diskussion über die Ergebnisse der Online-Konsultation mit dem Argument auf null abkürzten, dass ja all diese Themen schon in der Kommission besprochen worden seien. Gekostet hat das schätzungsweise einen hohen fünfstelligen Betrag.

„Botschafter“ wäre indes wohl noch die Bezeichnung „Postillion“ gewesen oder vielleicht auch „Kundschafter“, denn ein „Botschafter“ hätte ja einen entsprechenden Auftrag vom Absender – hier also von den Veranstaltungsteilnehmer*innen – haben müssen. Den hatten die „Botschafter“ aber nur von der Empfängerin, nämlich der Kommission. Auf diese Weise konnte jedenfalls die Kommission ein Stück weit persönlich am Puls der Veranstaltungsteilnehmer*innen bleiben und über das bloße Lesen von Berichten hinaus direkt erfahren, was die Teilnehmer*innen so umtrieb – aber erstens eben nur bei den Veranstaltungsteilnehmer*innen, die größtenteils leider nicht repräsentativ waren, und vor allem auch nur eingeschränkt umgekehrt: Die Veranstaltungsteilnehmer*innen erhielten dadurch ihrerseits gleichwohl keinen echten Zugang zur Kommission als Gremium. Und die „Botschafter“ wiederum konnten weder eine detaillierte Auflistung von Ergebnissen ersetzen noch leibhaftige Verhandlungen.

Ursprünglich war vorgesehen gewesen, unter der Überschrift „Feedback-Kultur“ als „wesentliche Voraussetzung für eine gelingende Beteiligung“ (KOMMISSION, K-Drs. 108 neu, 2015, S. 13) den „Botschaftern“ auch die Aufgabe zu übertragen, für die Berücksichtigung der Ergebnisse der Beteiligungsformate zu sorgen. Sie sollten zwischen Kommission und Gesellschaft kommunizieren und die Übernahme oder begründete Ablehnung der Beteiligungsergebnisse gewährleisten. Individuell mögen das einzelne Kommissionsmitglieder stellenweise versucht haben, systematisch nachvollziehbar ist das offenbar nicht geschehen. Sie hätten dazu ohnehin auch nicht die Macht gehabt.

Alternativ hatten Beteiligte angeregt, neben den Kommissionsbotschafter*innen auch Botschafter*innen aus dem Kreis der Beteiligten zu bestimmen. Diese „Beteiligungsbotschafter*innen“ sollten gemeinsam mit den „Kommissionsbotschafter*innen“ die Ergebnisse in der Kommission vorstellen. Diese Idee wurde jedoch auch nicht aufgegriffen.

In den Beteiligungsveranstaltungen selber wurde dafür durchweg viel und zum Teil akribisch dokumentiert, inwieweit die vielen dokumentierten Anregungen aber Wirkung zeigten oder auch nicht, blieb wiederum nebulös. Man könnte, wenn man sich ganz viel Mühe machte – das hätte aber schon die Dimension eines Forschungsprojekts – im Nachhinein auswerten, welche Äußerungen aus einzelnen Beteiligungsveranstaltungen sich sinngemäß irgendwo im Abschlussbericht der Kommission wiederfinden und welchen Zustimmungsgrad sie in den Beteiligungsveranstaltungen gehabt hatten. Damit weiß man aber nicht, ob es die entsprechenden Passagen im Kommissions-Abschlussbericht nicht sowieso gegeben hätte.

Das entspräche übrigens einer Methode, die häufig gerne genommen wird: Man nehme eine Anregung auf, die zur Abwechslung mal mit den eigenen Vorstellungen übereinstimmt und die man sowieso vorschlagen wollte, und stelle sie dann als Beispiel dafür dar, dass man ja Anregungen aufgenommen hat; andere Anregungen hingehen übergehe man stattdessen stillschweigend.

Man sieht bei den Dokumentationen der Beteiligungsveranstaltungen außerdem ohne noch viel größeren Aufwand auch nicht, welche Äußerungen aus den Beteiligungsveranstaltungen neben denjenigen, die auch dort nicht Konsens waren, alle NICHT in den Kommissions-Abschlussbericht eingeflossen sind, sprich: wo die Kommission womöglich tendenziös gearbeitet hat, weil ihr bestimmte Argumente nicht gefallen haben bzw. sie sich intern nicht einigen konnte. Und weil man diese Gegenprobe nicht so ohne Weiteres durchführen kann, greift auch die zuvor geschilderte Methode ohne großes Risiko, und man kann sich als lernfähig und einsichtig zum Teil auch dort darstellen, wo man es eigentlich nicht ist.

Die Kommission hatte also gemäß ihrem von den Firmen Demos und Prognos erstellten Beteiligungskonzept (KOMMISSION, K-Drs. 108 neu, 2015) einiges an Diskussionsveranstaltungen initiiert, die insbesondere im letzten Dreivierteljahr der Kommissionsarbeit alle Schlag auf Schlag stattfanden, sodass es selbst Fachleuten zum Teil schwerfiel, dabei den Überblick zu behalten.

Währenddessen lief die Arbeit der Kommission an den Texten ihres Abschlussberichts auf Hochtouren nebenher. Da die Zeit in den regulären Kommissionssitzungen mittlerweile zu einem sehr großen Teil nur noch für redaktionelle Abstimmungen über eine Vielzahl von Textpassagen im Abschlussbericht verwendet wurde, gelang es nur noch punktuell, alles miteinander auch inhaltlich zu koordinieren. Die ordentliche Verzahnung von beidem – Auswertung der Beteiligungsveranstaltungen und Abfassen des Kommissions-Abschlussberichts - konnte angesichts des mittlerweile immens gewordenen Zeitdrucks für die Abgabe des Berichts nicht mehr richtig gelingen, und die Zusicherung aus dem gemeinsamen Beschlussantrag von CDU/CSU, SPD und Bündnis90/DIE GRÜNEN von 2014 (DEUTSCHER BUNDESTAG, Drs. 18/1068, Berlin, 2014, siehe auch hier Kap. 5 und 6) einer Fristverlängerung für die Arbeit der Kommission, falls eine solche notwendig werden sollte, war darob längst vergessen und wurde von der Kommission gar nicht erst mehr eingefordert. Ein entsprechender Antrag des BUND-Vertreters innerhalb der Kommission verhallte ungehört in dem Gremium als einsamer Ruf in der Wüste.

Am augenfälligsten und zugleich am bedenklichsten wurde die mangelnde Verzahnung der Beteiligungsveranstaltungen mit dem Kommissions-Abschlussbericht bei der letzten Beteiligungs-Veranstaltung, der Konsultation „Endlagerbericht im Entwurf“ vom 29. bis 30. April 2016 in Berlin kurz vor „Torschluss“; hier verstärkten sich mehrere Mängel: Die Kommission steckte teilweise inhaltlich in der Klemme, weil Erkenntnisse, die wichtig gewesen wären, noch nicht vorlagen, z.B. die Endergebnisse aus den ENTRIA-Forschungsprojekten (vgl. Kap. 5). Beim Thema der Evaluation und Weiterentwicklung des StandAG musste sich die Kommission weitgehend auf ein umfangreiches externes Gutachten stützen (UFU, 2016), dessen Endfassung erst am 20. Juni 2016 veröffentlicht wurde, also nur wenige Tage vor Abgabe des Kommissions-Abschlussberichts. Am 27. April 2016, zwei Tage vor der Konsultation „Endlagerbericht im Entwurf“, legte schließlich die Finanzierungs-Kommission KFK ihren Abschlussbericht vor, der das bis dahin immer hoch gehaltene

Verursacherprinzip aufweichte und ebenfalls Einfluss auf die Evaluation und Weiterentwicklung des StandAG hatte. Auch wenn man davon ausgehen kann, dass den Kommissionsmitgliedern Zwischenergebnisse und Tendenzen der ausstehenden Arbeiten bekannt waren (drei Kommissionsmitglieder waren zum Beispiel zugleich auch Mitglied in der KFK gewesen), musste der Berichtsentwurf an der Stelle zu dem Zeitpunkt lückenhaft sein. Inhaltliche Kontroversen zwischen einzelnen Kommissionsmitgliedern (zum Beispiel zum Umgang mit dem bisherigen Erkundungsbergwerk Gorleben) gab es ebenfalls, die nicht beigelegt werden konnten und schließlich zu sechs dem Mehrheitsbericht widersprechenden Sondervoten beim Abschlussbericht führten. Öffentlich diskutiert wurde er in der „Konsultation“ planmäßig trotzdem.

Die Kommission schreibt dazu selbst lapidar: „Die Veranstaltung litt daran, dass Teile des Berichts, insbesondere zu den Kriterien noch nicht vorlagen.“ (KOMMISSION, 2016c, S. 418). Das ist nichts anderes als ein Offenbarungseid, der verschämt in einem unauffälligen Satz versteckt wird, wohl in der Hoffnung, dass das niemandem auffällt. Im Klartext heißt das: „Wir hatten zwar für unseren Bericht noch gar keine tragfähige Basis (= die Kriterien), haben aber daher die entsprechenden Teile (= die wichtigsten!) halt einfach weggelassen und in der Öffentlichkeit schon mal den (vergleichsweise belanglosen, oder noch schlimmer: nicht solide fundierten) Rest präsentiert und diskutiert.“ - Schlimm genug, dass es nicht so präsentiert werden konnte wie vorgesehen - dass man den Berichts-Torso, anstatt das einfach demütig einzugestehen (dafür hätte man angesichts der Komplexität des Unterfangens ja sogar noch ein gewisses Verständnis aufbringen können), dann aber wider besseren Wissens einfach trotzdem präsentiert und auf sein erhebliches Manko nicht entsprechend offensiv hingewiesen hat, kann nur als Bürger*innen-Verschaukelung bezeichnet werden.

Unabhängig von diesen inhaltlichen Lücken und Kontroversen war es ohnehin eine Herausforderung, den in der Endfassung dann ohne Anhänge 683 Seiten starken Bericht irgendwie sinnvoll diskutierbar zu machen. Hier griff man zu folgenden Kniff: Es wurden zur Vorbereitung aus dem Bereichsentwurf 22 sogenannte „Kernbotschaften“ herausdestilliert und mit Begründung auf je einer

Seite den Teilnehmern vorgelegt mit der Aufforderung, zu diesen Botschaften jeweils „Pros“ und „Contras“, Zustimmung und Ablehnung zu formulieren, was detailliert dokumentiert wurde. Außerdem gab es Gesprächsmöglichkeiten mit den Kommissionsmitgliedern. Die „Kernbotschaften“ waren indes zum Teil so trivial gewählt, dass man sie sich hätte auch selbst ausdenken können, ohne dazu die Arbeit einer Kommission gebraucht zu haben (KOSTKA, 2017, S. 169f.). Drei Beispiele hierzu: „Endlagerung ist nicht nur eine technische Herausforderung“, „Die Akzeptanz von Konflikten ist Voraussetzung für deren Deeskalation“, „Kernenergie berührt unser Verständnis von technischem Fortschritt“.

Die bereits erwähnte unabhängige Gruppe von Konfliktexpert*innen zweier Mediationsvereinigungen schrieb in ihrem dritten offenen Brief, dass Beteiligung nicht einfach verordnet werden kann, sondern dass, wer einen offenen Beteiligungsprozess starten möchte, vielmehr alle Beteiligten aktiv für diesen Prozess gewinnen muss, was die Kommission versäumt habe (FMÖB & FACHGRUPPE PLANEN UND BAUEN, 2016). Die Kommission hat die weitreichende Verweigerung diverser großer Umweltverbände, der Standortinitiativen der aktuellen Lagerorte sowie fast aller Anti-Atom-Initiativen dagegen hingenommen und einfach trotzdem weiter gemacht, als sei nichts geschehen. Ersatzweise nahm sie mit Informationsveranstaltungen und Konsultationen vorlieb, die mit Fachpublikum und Schüler*innen stattfanden anstatt mit der konfliktrelevanten Öffentlichkeit und die auch, da nicht auf Augenhöhe, sondern unter alleiniger Regie der Kommission, trotz wohlklingender Bezeichnungen des eigentlichen Dialogcharakters entbehrten – so ähnlich wie die Werbewurfsendungen von ehemals staatlichen Großkonzernen heute neudeutsch „Dialogpost“ genannt werden und trotzdem eher monologisch sind. In den Beteiligungsveranstaltungen der Kommission wurde zwar viel geredet und das fein säuberlich dokumentiert, man hat sich aber nicht verständigt. Die Diskussionsstränge, die es gab, waren nicht die wirklich relevanten und verliefen sich obendrein irgendwie. Insofern kann man sich im Nachhinein fragen, welche Funktion oder Funktionen die

Kommission denn tatsächlich hatte. Folgende drängen sich dabei zum Beispiel auf:

- „Meinungsstaubsauger“
- Selbstinszenierung und –beweihräucherung
- Sedierende Beruhigung in der Politik und der öffentlichen Meinung
- Ablenkende Beschäftigungstherapie für engagierte Bürger*innen
- Spaltung der Kritiker*innen und Diskreditierung von „Beteiligungsverweigerern“
- Konjunkturprogramm für Beteiligungsdienstleister
- Verantwortungsüberwälzung von der Politik auf die Gesellschaft
- Beihilfe zur Kostenüberwälzung von der Atomwirtschaft auf die Steuerzahler*innen
- Akzeptanzbeschaffung
- Herrschaftssicherung bei möglichst anhaltender Repressionsvermeidung

Qualitätssicherung für politische Entscheidungen und Legitimation gehören nur bedingt dazu.

Nach Beendung der Kommissionsarbeit ging es dann noch um den Abschluss der Evaluierung und die darauf fußende Novellierung des StandAG, die ja von vornherein gesetzlich vorgesehen war. Auf dem Weg dorthin beschloss der Deutsche Bundestag am 26. Juli 2016, also gerade mal exakt drei Wochen nach Vorlage des Kommissions-Abschlussberichts und Beendigung der Kommissionsarbeit, ohne viel Aufhebens noch schnell ein weiteres Gesetz, das einige Regelungen des bisherigen StandAG und anderer Gesetze schon einmal substanziell änderte: das „Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung“. Wesentliche Neuerungen dieses Gesetzes waren:

- „Vorhabenträger“ ist nunmehr nicht mehr das BfS, sondern die zu der Zeit in Gründung befindliche BGE.
- Das „Gesellschaftliche Begleitgremium“ aus § 8 StandAG (2013) wird nicht erst nach Abschluss der Gesetzes-Evaluierung eingerichtet, sondern unter dem Namen „Nationales Begleitgremium“ nunmehr sofort „als Brücke zwischen der Arbeit der Kommission hoch radioaktiver Abfallstoffe und beginnendem Standortauswahlverfahren“, um in der Zwischenzeit nicht keinerlei Öffentlichkeitsbeteiligung zu haben.

Hier erstaunt nur die Schnelligkeit und Zielstrebigkeit, mit der diese Neuerungen beschlossen wurden. In Anbetracht des gesetzlich vorgegebenen parlamentarischen Verfahrens mit seinen ganzen Fristen wird deutlich, dass die Mehrheit für diese Änderungen nicht erst nach der Lektüre des Kommissions-Abschlussberichts auf den Weg gebracht worden sein kann, sondern schon deutlich vorher gestanden haben muss. Wenn man ernsthaft will, lassen sich Gesetze also doch flugs mal eben ändern – was ja in punkto Abgabetermin für den Kommissions-Abschlussbericht angeblich ganz unmöglich gewesen sei.

Und ein knappes Jahr später, am 5. Mai 2017, wurde dann relativ geräuschlos das novellierte StandAG beschlossen, welches jetzt das angelaufene Standortauswahlverfahren reguliert. Die Begleitung des Prozesses auf dem Weg dorthin im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung übernahm dabei gemäß dem Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung ab dem 5.12.2016 das an diesem Tag neu gegründete „Nationale Begleitgremium (NBG)“. Dazu gleich noch mehr im nächsten Kapitel.

8. Das „Nationale Begleitgremium (NBG)“ und der oder die „Partizipationsbeauftragte“

In Kapitel 4.4. wurde es bereits als einer der gesetzlich zuständigen Akteure vorgestellt: das „Nationale Begleitgremium (NBG)“. Als Teil eines „Beteiligungssystems mit ungewöhnlichen Elementen“ (SOMMER & MARTICKE, 2017, S. 103), auf das der Gesetzgeber und die Kommission einige Hoffnungen gerichtet haben, gebührt ihm an dieser Stelle eine nähere Betrachtung.

8.1. Befugnisse, Selbstverständnis und Zusammensetzung

Der Name „Nationales Begleitgremium“ klingt durchaus beeindruckend. Doch das NBG hat nichts zu entscheiden; es soll laut StandAG von 2017 nur vermitteln, begleiten und „Vertrauen in die Verfahrensdurchführung“ ermöglichen (zu den offiziellen gesetzlichen Aufgaben des NBG siehe genauer Kapitel 4.4.). In den Empfehlungen der Kommission liest sich die Aufgabe des NBG stellenweise hingegen etwas bedeutsamer; hier ist z.B. auch von einer Überwachung des Standortauswahlverfahrens die Rede und von der Funktion eines „Partizipationsgaranten“ bis zur vollen Arbeitsfähigkeit des BfE (KOMMISSION, 2016c, S. 389); das Kommissionsmitglied Sommer sieht das NBG in der Funktion eines „Gemeinwohlgaranten“ (SOMMER & MARTICKE, 2017, S. 103). .ausgestrahlt wiederum schreibt dem NBG - wenig überraschend - lediglich die Rolle einer Staffage und eines Statisten zu und karikiert sie mit einem Feigenblatt (.AUSGESTRAHLT E.V., 2018, S. 17). Man muss hier außer auf die Zusammensetzung des Gremiums und die Herkunft der handelnden Personen also zuallererst wieder einmal mehr auf die verbrieften Rechte und Pflichten schauen (deren tatsächliche praktische Umsetzung ist noch einmal etwas anderes), und die einzige wirklich belastbare Quelle hierfür ist das Gesetz. Aus § 8 StandAG von 2017 ergibt sich dazu folgendes (vgl. wiederum auch Kap. 4.4.):

- Das NBG kann sich seine Fragestellungen selbst wählen, entsprechende Befragungen durchführen sowie Stellungnahmen und Empfehlungen abgeben und sich durch Dritte wissenschaftlich beraten lassen;
- das BfE, die BGE, die Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe sowie die geologischen Dienste müssen dem NBG Einsicht in alle Akten und Unterlagen des Standortauswahlverfahrens gewähren, nicht aber das BMU;
- Das BMU stellt dem NBG eine eigene Geschäftsstelle zur Verfügung;
- Das NBG soll pluralistisch zusammengesetzt sein und aus 18 Mitgliedern bestehen; dabei werden zwei Drittel der NBG-Mitglieder vom Deutschen Bundestag und Bundesrat gewählt, ein Drittel wird in einem speziellen

Bürger*innenbeteiligungsverfahren ermittelt,[23] und alle Mitglieder für maximal dreimal drei Jahre unter Beachtung einiger Einschränkungen, die Interessenkollisionen verhindern sollen.

Die Unabhängigkeit des NBG ist von daher im Vergleich zu anderen politikberatenden Gremien vom Grundsatz her einigermaßen abgesichert, allerdings erst einmal nur auf dem Papier, und auch dort mit Einschränkungen: Die Wahl der meisten Mitglieder durch den Bundestag und den Bundesrat in Kombination mit der zeitlichen Befristung ihrer Amtszeit führt zum Beispiel dazu, gleich welche Gründe noch für diese Konstellation gesprochen haben mögen, dass missliebige NBG-Mitglieder wieder abberufen werden können. Bei Richter*innen etwa ist das aus gutem Grund nicht möglich.

Die Entscheidungsbefugnis des NBG ist außerdem indes gleich Null. Das Verfahren zur Wahl bzw. Ermittlung und Ernennung der NBG-Mitglieder ist zwar ein gewisser kleiner Fortschritt gegenüber der Konstruktion, die noch das alte StandAG von 2013 vorsah: Nach diesem hätten die Mitglieder des NBG einfach vom BMU ernannt werden sollen, letztlich nach dessen Gutdünken.[24] Die Kommission stellte aber sogleich auch sicher – die Veränderung geht auf eine Empfehlung der Kommission zurück –, dass wenigstens der Gesetzgeber einen dominanten Einfluss auf die Zusammensetzung des NBG behält: Die Mitglieder „von Bundestags und Bundesrats Gnaden“ bekamen eine strukturelle Zweidrittelmehrheit zugesprochen (ein Schelm, der Böses dabei denkt!), so dass es hier sehr auf deren persönliche Integrität und Rückgrat ankommt, wenn tendenziöses Handeln und Urteilen vermieden werden soll. Mitglieder von

---

[23] Hierbei entschied man sich für eine Variante der sogenannten „Planungszelle“ nach Prof. Dr. Peter C. Dienel (vgl. DIENEL, 1992), die mit einer Zufallsauswahl als einem wesentlichen Element arbeitet. Diese Methode dient vor allem dazu, den unverstellten Blick und die kreativen Ideen von Laien, die in einem Gremium aus lauter Profis womöglich gar nicht erst aufkämen, als Korrektiv für Fachblindheit und Interessen-Kumpanei zu nutzen. Repräsentativität oder gar die Einbindung Betroffener sind nicht in erster Linie die Absicht und die Stärke dieser Methode. Dass dieser Eindruck bisweilen dennoch erweckt wirkt, ist partizipationsfachlich nicht zu begründen und insofern entweder fahrlässig oder unseriös. Interessant wäre daher auch die Frage, wieso man sich dann gerade bei diesem Anlass (anderswo hätte das sicher seine Berechtigung) für genau diese Methode entschieden hat.

[24] Die einzige, fast banale Vorgabe ans BMU, die der damaligen Gesetzesbegründung entstammt, war, dafür zu sorgen, dass in dem „gesellschaftlichen Begleitgremium“ unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen vertreten sind.

Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung sowie von Landesregierungen und Landesparlamenten selbst dürfen – anders als seinerzeit bei der Kommission - per Gesetz (§ 8 Abs. 3 Satz 1 StandAG von 2017) allerdings nicht Mitglied des NBG werden; das wäre wohl eine zu offensichtliche Interessenkollision. Um so wichtiger ist für den Gesetzgeber aber stattdessen nun eben vielleicht der indirekte Einfluss über die Zweidrittelmehrheit der von Bundestag und Bundesrat ins NBG gewählten „anerkannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens".

Folgendes Muster kann man dabei wie hier in der Politik auch in anderen Bereichen immer häufiger beobachten (die Leserinnen und Leser mögen einmal darauf achten): Zu einem kritisierten Missstand wird eine Regelung beschlossen, die der Kritik entgegenkommt und ihr damit teilweise den Wind aus den Segeln nimmt, die Regelung wird aber zugleich so verwässert, dass zumindest in der praktischen Umsetzung keine „Gefahr" besteht, dass sich tatsächlich etwas substanziell verändern könnte; ein augenfälliges Beispiel dafür ist etwa die sogenannte „Mietpreisbremse". Solche Regelungen mögen auf den ersten Blick dilettantisch erscheinen, sind für Politiker*innen aber sehr effektiv und damit trotz allem auch attraktiv: Denn auf diese Weise können sie, oberflächlich betrachtet, eine ganze Zeit lang auch dann einen guten Eindruck machen, wenn sie eine echte Verbesserung nicht bewerkstelligen können oder wollen, wobei dahingestellt bleiben kann, ob ihnen das bewusst ist oder nicht – beides kommt vor. Sehr elegant - denn mehr als eine oberflächliche Betrachtung schaffen nur Fachleute, und die müssen erst einmal breites öffentliches Gehör finden! So lassen sich positive Mythen schaffen, die nur schwer zu entzaubern sind.[25] Der bei vielen Menschen dadurch mit der Zeit allerdings zugleich entstehende Eindruck, irgendwie verschaukelt zu werden, weil sie halt trotzdem keine Verbesserungen spüren, bleibt diffus, weil er für Laien nur schwer belegbar ist. Ebenso diffus und damit leicht diskreditierbar – allerdings auch schwer entschärfbar - bleibt die Wut, die sich dadurch bei manchen aufstaut. So leistet

[25] Man denke zum Beispiel auch an die vom aktuellen US-Präsidenten Donald J. Trump propagierte Mauer an der Grenze zu Mexiko: Obwohl sie bisher nur bruchstückhaft existiert und sich daher praktisch erst einmal nicht viel ändert - was auch riskant wäre -, erzeugt sie von Anfang an die gewünschte Zustimmung bei seinen Anhängern.

man bei dem Versuch, Eskalationen zu vermeiden, genau diesen Vorschub und wundert sich.

Von einem „Garanten“ für irgendetwas kann insofern beim NBG keine Rede sein, denn dazu fehlt dem Gremium schlicht die Macht, und die soll nach dem Willen des Gesetzgebers auch fehlen. Bestenfalls kann das NBG über kluge und mutige Äußerungen einen gewissen öffentlichen Druck entfalten und vielleicht ein wenig moralisch wirken – also so ähnlich wie der Bundespräsident, nur auf viel niedrigerer Ebene, auf eine kleine fachliche Nische beschränkt und sogar noch deutlich machtloser (der Bundespräsident hat immerhin in ganz wenigen Ausnahmesituationen eine echte Entscheidungsbefugnis; das NBG hat nicht einmal das). Die Selbstcharakterisierung im Internet-Auftritt des NBG bis vor kurzem unter der Rubrik „Stellung“[26], das NBG sei „eine gegenüber Behörden, beteiligten Unternehmen und Experteneinrichtungen unabhängige gesellschaftliche Instanz, die über dem Auswahlverfahren steht“, ist vor diesem Hintergrund ein grandios überzogener Euphemismus. Es steht mitnichten ÜBER dem Auswahlverfahren, sondern, wenn es hart auf hart kommt, allenfalls daneben.

Den Spagat, den das NBG aufgrund der ambivalenten Rolle zwischen seiner Unabhängigkeit und dem gesetzlichen Auftrag, Vertrauen in die Durchführung des Standortauswahlverfahrens zu ermöglichen, zu leisten hat, kann man auch dem eigenen Selbstverständnis entnehmen, wie es vom NBG in seinem ersten Bericht beschrieben wird (NBG; 2018, S. 10):

> „Unser Ziel ist es, Vertrauen in das Verfahren der Standortauswahl zu vermitteln. Das setzt selbstverständlich voraus, dass das Verfahren auch tatsächlich Vertrauen verdient, …“

Tja, und was, wenn nicht? Wird das NBG das dann anprangern, wird und kann es darüber hinaus Druck machen, oder wird es, wenn das aussichtslos erscheint, die

[26] Siehe http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Begleitgremium/Stellung/stellung_node.html, abgerufen am 20.5.2018. Mittlerweile wurde diese Seite allerdings aus dem Netz genommen; man wird also ein wenig ehrlicher.

Situation schön reden, um nicht eingestehen zu müssen, dass es halt doch nichts ausrichten kann? Und wird das NBG das alles überhaupt erkennen (können)? – Das NBG fährt präzisierend fort:

> „Die Verfahrensbeteiligten stehen in der Pflicht, interessierten Bürger*innen und bald auch betroffenen Bürger*innen der Regionen, die prinzipiell für den Bau eines Endlagers infrage kommen, ihr Vorgehen zu erläutern und zu begründen. Das Begleitgremium achtet darauf, dass dies geschieht. Denn nur so wird Vertrauen in die Verfahrensführung ermöglicht."

Das ist ein hehres Ziel; dafür kann man dem NBG nur viel Glück wünschen. Das wird aber nicht reichen, denn nur erläutern und begründen ist zwar löblich, hilft aber alleine ggf. nicht viel in der Sache. Und nur darauf zu achten, hilft auch nichts, wenn man sonst keine Druckmittel hat.

Nun zur Zusammensetzung: Weshalb es gerade 18 Mitglieder sein sollen und nicht mehr oder weniger, und weshalb nur ein Drittel davon nicht vom Bundestag und Bundesrat bestimmte „Zufallsbürger*innen" sein sollen, wird auch nicht nachvollziehbar ersichtlich. In der Begründung des Gesetzentwurfs vom 7.3.2017 (Bundestags-Drucksache 18/11398) zum StandAG heißt es lediglich zu § 8 Abs. 3:

> „Absatz 3 bestimmt Näheres zur Zusammensetzung des Nationalen Begleitgremiums, zur Amtszeit und Wahl bzw. Ernennung der Mitglieder. Ferner sieht die Besetzung des Nationalen Begleitgremiums nun sechs Bürgerinnen und Bürger, davon zwei Vertreterinnen und Vertreter der jungen Generation vor. Die bisherige Mitgliederzahl wird von neun auf 18 Mitglieder erhöht. Die Regelung trägt dem Gedanken der Neutralität und Unabhängigkeit des Nationalen Begleitgremiums sowie der Generationengerechtigkeit und der Fairness des Standortauswahlverfahrens Rechnung. Diese Gedanken können durch die Berufung von Bürgerinnen und Bürgern in das Gremium besonders glaubwürdig und plausibel nach außen kommuniziert werden." (S. 54)

Inwiefern sechs Bürgerinnen und Bürger (als ob die anderen zwölf keine Bürgerinnen und Bürger wären – oder was ist der möglicherweise verborgene Sinn dieser Bezeichnung?) und die Festlegung auf genau achtzehn statt neun Mitglieder eine Neutralität und Unabhängigkeit des Gremiums sowie Fairness des Verfahrens bewirken soll, die sonst nicht so gegeben wäre, bleibt ein Geheimnis.

Wenn die Aussage zur Neutralität und Unabhängigkeit sich indes möglicherweise darauf beziehen soll, dass die Mitglieder des NBG nicht mehr einfach vom BMU ernannt werden, so steht das jedenfalls nicht da.

Erstaunlich unverblümt wird der Zweck der Regelung allerdings in dem darauf folgenden Satz am Ende des obigen Zitats deutlich: Profane „Bürger*innen“ (im Unterschied wozu?) machen in so einem Gremium halt einen guten Eindruck nach außen! - Schließlich sind die Zufallsbürger*innen auch für die Medien eine tolle Geschichte und sie berichten immer wieder gerne darüber, dass ja sogar ganz normale Menschen aus der Mitte der Gesellschaft bei der Standortsuche beteiligt seien. Damit werden diese zu einem gelungenen Werbesymbol für eine angebliche weitgehende Bürger*innen-Beteiligung. Die Bürger*innen gelten als die glaubwürdigsten Propagandist*innen des Verfahrens, da sie ja angeblich keine eigenen Interessen vertreten. Dabei haben sie natürlich jeweils einen großen persönlichen Vorteil davon, wenn sie beim NBG mitmachen: Sie fühlen sich dadurch nämlich als wichtige Protagonist*innen bei der Lösung eines schwierigen gesellschaftlichen Problems, lernen prominente Politiker*innen persönlich kennen, und in der Presse wird immer wieder über sie berichtet. So entsteht bei ihnen der Eindruck, dass die Bevölkerung, stellvertretend durch sie, wirklich ernst genommen wird. Und weil sie plötzlich so wichtig sind und angeblich so ernst genommen werden, finden sie das Verfahren natürlich erst einmal gut. Übersehen wird dabei sowohl von den Medien als auch vom NBG selbst und den Zufallsbürger*innen darin, dass die eigentlich Betroffenen nichts zu sagen haben.

Und vielleicht dürfen die Zufallsbürger*innen dann ja auch vor allem deswegen nicht mehr als ein Drittel des Gremiums ausmachen, damit sichergestellt ist, dass sie außer besagtem guten Eindruck in dem Gremium nicht noch mehr bewirken können? Wovor hat man da Angst? Aus konfliktfachlicher Sicht gibt es jedenfalls keine Gründe, nicht mindestens die Hälfte des Gremiums, wenn nicht gar das ganze mit „Zufallsbürger*innen“ zu besetzen statt mit handverlesenen, wenn man sich schon dieser Auswahlmethode bedient, zumal es sich ja bei solchen

„Zufallsbürger*innen“ ja in der Regel nicht einmal um Betroffene handelt, was bei derart hocheskalierten Konflikten methodisch durchaus fragwürdig ist und tatsächlich an das von .ausgestrahlt benutzte Feigenblatt-Symbol erinnert – siehe auch die Fußnote 23 zur Methode „Planungszelle“.[27]

Und wie steht es mit der pluralistischen Zusammensetzung? Hier muss noch einmal betont (siehe schon Kap. 4.4.) werden, dass das NBG bislang noch nicht vollständig besetzt ist: Es hatten bisher sechs vom Deutschen Bundestag nominierte und vom Deutschen Bundesrat bestätigte Mitglieder sowie drei, wie oben beschrieben, basierend auf einer Zufallsstichprobe in einem Beteiligungsverfahren ermittelte (NBG, 2018, S. 31) die Arbeit aufgenommen. Dazu sind im Sommer 2018 drei weitere „Zufallsbürger*innen“ gekommen; die noch fehlenden sechs „anerkannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens“ wurden vom Deutschen Bundesrat ebenfalls 2018 nominiert, waren zum Redaktionsschluss dieser Expertise allerdings noch nicht vom Deutschen Bundestag bestätigt.[28] Die ursprünglichen neun Mitglieder sind:

- Klaus Brunsmeier (BUND-Vorstand, Ex-Kommissionsmitglied)
- Bettina Gaebel (Unternehmerin, als Bürgervertreterin)
- Prof. Dr. Armin Grunwald (Büro für Technikfolgenabschätzung des Deutschen Bundestags, Ex-Kommissionsmitglied)
- Prof. Dr. Hendrik Lambrecht (Hochschule Pforzheim, als Bürgervertreter)
- Dr. habil. Monika C. M. Müller (Evangelische Akademie Loccum)

---

[27] Bei einer der ersten deutschen Mediationen im öffentlichen Bereich rund um die Sanierung der Sonderabfalldeponie Münchehagen bei Hannover wurde 1990 zum Beispiel ein Mediationsgremium („Münchehagen-Ausschuss“) neu eingesetzt, bei dem den Gegner*innen der Abfalldeponie bewusst sogar eine knappe Mehrheit eingeräumt wurde (vgl. KOSTKA, 2008, S. 596). Nach Aussage des Mediators (bei dem es sich – Ironie des Schicksals? – um den Vor-Vorgänger des NBG-Mitglieds Frau Dr. Müller bei der Evangelischen Akademie Loccum handelte) gegenüber dem Verfasser trug dies zu merklich erhöhtem Vertrauen und dadurch zu einer konstruktiveren Arbeitsatmosphäre bei.

[28] Der Grund für diese Aufstockung erst im Jahre 2018 findet sich wiederum in der schon oben zitierten Begründung des Gesetzentwurfs vom 7.3.2017 (Bundestags-Drucksache 18/11398) zum StandAG für § 8 Abs. 3: „Die Benennung der zweiten neun Mitglieder sollte bis Mitte 2018 – also eineinhalb Jahre nach Benennung der ersten neun Mitglieder – erfolgen. Bei einer Mandatszeit von drei Jahren wird auf diese Weise regelmäßig die Hälfte des Gremiums neu- oder wiedergewählt. Dies schafft Kontinuität und unterstützt den Wissenserhalt innerhalb des Gremiums.“ (S. 54) – Der erste NBG-Bericht (NBG, 2018) enthält zu der Erweiterung des Gremiums in seinem Vorwort auf S. 4 übrigens einen Fehler: Dort steht, die neun hinzukommenden Mitglieder würden vom Bundesrat gewählt. Tatsächlich werden drei wie gehabt in einem Bürgerbeteiligungsverfahren ermittelt und dann vom BMU ernannt, und sechs werden vom Bundesrat ausgewählt und anschließend vom Bundestag bestätigt.

- Prof. Dr. Kai Niebert (Universität Zürich, Präsident des Deutschen Naturschutzrings)
- Prof. Dr. Miranda Schreurs (TU München, Ex-Mitglied des Sachverständigenrats für Umweltfragen, NBG-Vorsitzende)
- Jorina Suckow (Studentin, als Bürgervertreterin für die junge Generation)
- Prof. Dr. Klaus Töpfer (BMU a.D., Ex-UNEP-Leiter, NBG-Vorsitzender)

Dazu gekommen sind 2018 als weitere Bürgervertreter*innen:

- Marion Durst (Lehrerin)
- Lukas Fachtan (Student, als zweiter Vertreter für die junge Generation)
- Dr. Manfred Suddendorf (selbständiger Unternehmensberater und Dozent)

Unter diesen momentan zwölf Mitgliedern finden sich (Doppelzählungen inclusive) mithin acht in Forschung und/oder Lehre bzw. dem Bildungsbereich tätige, fünf aus dem Politikbetrieb im weiteren Sinne und nur vier reine „Laienbürgerinnen“ (also solche, die nicht auch in die vorgenannten Kategorien fallen); die „Vertreter*innen der jungen Generation“ sind überdies zu 100% Student*innen – nicht besonders repräsentativ für die Gesellschaft.

Bei Frau Dr. Müller ist noch interessant zu wissen, dass das Ex-Kommissionsmitglied Landesbischof Meister ihr oberster Dienstherr ist, sie die ganzen kommissionsbegleitenden Tagungen der Evangelischen Akademie Loccum federführend ausgerichtet hat und ähnliche parallel zur Arbeit des NBG weiterhin verantwortlich ausrichtet (alle Jahre wieder, zumeist im Juni). Herr Brunsmeier wiederum hat als einziges Ex-Kommissionsmitglied den Kommissions-Abschlussbericht abgelehnt. Die zwölf Personen mögen allesamt kompetent und integer sein, Pluralität sieht allerdings anders aus.[29] Man darf gespannt sein, ob sich diese Struktur nach der Vervollständigung des NBG verändert oder weiter verfestigt.

[29] Der Verfasser hat in einem Aufsatz aus der Zeit der Endphase der Kommissionsarbeit (also noch vor Einsetzung des NBG) bereits darauf hingewiesen, dass das ein kritischer Prüfstein werden könnte (KOSTKA, 2017, S. 172).

Eine weitere, allerdings nur vorübergehende Aufgabe (fünf Monate lang zu Beginn bis zum Inkrafttreten des novellierten StandAG) wurde dem NBG, wie schon zu Beginn des Kapitels 4.4. und am Ende des Kapitels 7.4. kurz erwähnt, vom Gesetz zur Neuordnung der Organisationsstruktur im Bereich der Endlagerung zugewiesen. Die einschlägige Gesetzespassage in Art. 2 Ziff. 2 lautete:

> „Von der Einsetzung des Nationalen Begleitgremiums bis zur Evaluierung nach § 4 Absatz 4 Satz 2 soll das Nationale Begleitgremium zusätzlich zu den in Satz 1 genannten Aufgaben als Brücke zwischen der Arbeit der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe und beginnendem Standortauswahlverfahren fungieren."

Was „als Brücke fungieren" heißen soll, war leider nicht genau definiert. Aus den Vorstellungen der Kommission, auf deren Vorschlag[30] diese Regelung zurückgeht, kann geschlossen werden, dass das NBG die Kommission irgendwie vorläufig „beerben" sollte, damit das BfE seine Öffentlichkeitsbeteiligung bis zum Inkrafttreten des novellierten StandAG nicht allzu „unbeaufsichtigt" betreibt (von der behördentypischen Fachaufsicht des BMU mal abgesehen). Das war vielleicht gut gemeint, kann psychologisch allerdings eine Rollenkonfusion erzeugen, die gerade für eine neu gebildete Gruppe eine Hypothek bedeutet, wenn sie sich in ihrer Zusammenarbeit noch nicht gefunden hat und ihre Rolle gleich nach fünf Monaten schon wieder verändern muss.

Zu den rechtlichen Grundlagen und Befugnissen des NBG findet sich schließlich noch ein harmlos klingender Halbsatz im ersten Bericht des NBG (NBG, 2018, S. 34); dort heißt es:

> „Die Einrichtung eines Nationalen Begleitgremiums diente und dient der Beteiligung der Öffentlichkeit am Standortauswahlverfahren. Im Standortauswahlgesetz finden sich die Regelungen zum Begleitgremium im Abschnitt „Beteiligungsverfahren", und die dort aufgeführten „Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung"[64] gelten auch für das

[30] Die Kommission begründet ihn folgendermaßen: „… um einen Fadenriss in der gesellschaftlichen Begleitung zu verhindern und den gesellschaftlichen Dialog nicht abreißen zu lassen." (KOMMISSION, 2016c, S. 41) und erläutert ergänzend dazu: „Schon vor Beginn des Standortauswahlverfahrens soll eine Begleitung bzgl. der Arbeit des Bundesamts für kerntechnische Entsorgung übernommen werden. Da sich das BfE dann erst im Aufbau befindet und insbesondere mit der sofort einsetzenden Öffentlichkeitsbeteiligung beschäftigt sein wird, ist bereits hier das Nationale Begleitgremium als Partizipationsgarant einzusetzen." (S. 328)

> Gremium. Demnach ist Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Lagerung hochradioaktiver Abfälle „eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann“[65]. Hierzu sind „Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen“[66].“

So weit, so auf den ersten Blick plausibel - nur: dass die genannten „Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung“ aus § 5 des novellierten StandAG auch für das NBG gelten, steht im Gesetz so nicht drin und auch nicht in der Gesetzesbegründung; diese Darstellung im NBG-Bericht ist insofern irreführend. Da nach § 4 Abs. 2 StandAG (2017) das BfE Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren ist, gelten diese Grundsätze[31] nämlich unmittelbar nur für das BfE. Inwiefern sie mittelbar möglicherweise auch für das NBG gelten, darüber kann man trefflich streiten und sicherlich auch Gerichte beschäftigen. Das mag kleinkariert klingen, hat aber für die Stellung des NBG vor allem im Verhältnis zum BfE eine Tragweite, die brisant werden kann: Aufgabe des NBG ist gemäß § 8 Abs. 1 StandAG (2017) nämlich „die vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung, mit dem Ziel, so Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen“.[32] Noch einmal in der Zusammenschau: Während das BfE die ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG so selbst GESTALTEN muss, dass sie zu einer „in breitem gesellschaftlichem Konsens getragenen“[33] LÖSUNG führt, muss das NBG das gesamte STANDORTAUSWAHLVERFAHREN (was sowohl das BfE, als

[31] § 5 Abs. 1 StandAG (2017) lautet, wie bereits an der kurz zuvor angegebenen Stelle im NBG-Bericht zitiert: „Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen.“

[32] In der Gesetzesbegründung heißt es dann noch ergänzend : „Das Gremium soll im Dialog und Austausch mit der Öffentlichkeit und allen Akteuren des Standortauswahlverfahrens stehen und dadurch auch die Umsetzung des Beteiligungsverfahrens im Standortauswahlverfahren bis zur Standortentscheidung unterstützen.“

[33] Was das genau heißen soll, muss noch näher problematisiert werden: Ein „breiter“ Konsens ist nämlich nicht unbedingt ein vollständiger, sondern kann auch einer sein, bei dem sich alle anderen zu Lasten von einem einig sind - und das ist die Konstellation, die in der Dynamik des StandAG implizit angelegt ist. Inwieweit da auf die Tolerierung durch die Betroffenen Rücksicht genommen wird, ist fraglich. Die oben zitierte Formulierung aus § 5 Abs. 1 StandAG (2017) legt nahe, dass der Gesetzgeber meinte, diese würde sich bei einem ansonsten breiten „Konsens“ automatisch ergeben. Und was, wenn nicht?

auch die BGE betrifft) einschließlich der Öffentlichkeitsbeteiligung BEGLEITEN mit dem Ziel des VERTRAUENS in die Verfahrensdurchführung, sowie die Umsetzung der ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG FÖRDERN. Das heißt, das NBG ist dafür zuständig, dem BfE laufend auf die Finger zu schauen, ob es bei seinem Versuch einer Lösung der Lagerstandortfrage und der dazu angewandten Öffentlichkeitsbeteiligung vertrauenswürdig vorgeht, und entsprechend auch gegenüber der BGE. Das BfE und die BGE sind dem NBG in dieser Hinsicht wenn auch nicht de jure, so doch de facto rechenschaftspflichtig, und das NBG hat hier eine Art Supervisionsauftrag, jedoch ohne Weisungsbefugnis.

Die drei Akteure sitzen hier insofern nicht im gleichen Boot; das NBG ist nicht dafür da, dass das Standortauswahlverfahren erfolgreich abgeschlossen wird, sondern nur dafür, dass im Verfahren die Vertrauenswürdigkeit nicht aus dem Blick gerät. Das passt wiederum zu den (gleichwohl unzutreffenden) Schlagworten vom „Partizipations- und Gemeinwohlgaranten“ und muss auch so sein, denn sonst wäre das NBG überflüssig und nichts als ein teures politisches Spielzeug. Inwieweit das NBG aber auch tatsächlich so supervidierend agieren wird, und ob das BfE und die BGE das in der Praxis so akzeptieren werden, kann zur Zeit noch nicht beurteilt werden; das muss sich erst weisen. Dass das NBG aber diesen Rollenunterschied nicht sieht, sondern sich in vorauseilendem Gehorsam gleich in seinem ersten offiziellen Bericht denselben Zielsetzungen unterwirft wie die Institutionen, die es supervidieren soll, was weder sachlogisch ist noch gesetzlich verlangt wird, sollte für die Bürgerinnen und Bürger ein Indiz sein, woher der Wind weht.

8.1. Organisation und laufende Arbeit

Zur Durchführung seiner Aufgaben kann das NBG nach § 8 Abs. 1 des novellierten StandAG über eine eigene Geschäftsstelle verfügen und sich selbst durch Dritte wissenschaftlich beraten lassen, was auch die Finanzierung solcher Beratung impliziert. Dazu ist zunächst noch ein Blick auf die organisatorische Verankerung

der Geschäftsstelle erforderlich: Wie in Kap. 4.4. bereits kurz erwähnt, ist diese bei der Präsidentin des Umweltbundesamts (UBA) erfolgt.[34] Formal sind die Mitarbeitenden der Geschäftsstelle daher Bedienstete des UBA, fachlich untersteht die Geschäftsstelle aber dem NBG. Das ist einerseits keine ungewöhnliche Konstruktion – genauso ist es zum Beispiel bei der Geschäftsstelle des unabhängigen Sachverständigenrats für Umweltfragen - und kann auch funktionieren, birgt aber andererseits schon spezielle Risiken:

Dass es diese Geschäftsstelle gesetzlich fundiert überhaupt gibt und sie fachlich dem NBG – sprich arbeitspraktisch dessen Vorsitzenden – untersteht (die sogenannte Fachaufsicht), ist erst einmal sachlich angemessen und notwendig. Das heißt, dass man sie nicht ohne Weiteres wieder abschaffen (zum Beispiel „einsparen“) kann (nur per Gesetzesänderung!), und dass die Vorsitzenden des NBG den Mitarbeitenden der Geschäftsstelle verbindlich sagen können, was sie inhaltlich zu tun haben und wie, ohne dass da jemand anderes drein reden darf. Dass die Geschäftsstelle physisch beim UBA an dessen Berliner Dienstsitz eingerichtet ist, ist auch nicht zu beanstanden: Irgendwo muss sie ja sein, und solange das NBG keinen eigenen festen Standort hat, ist das UBA, welches über eine relativ gute und moderne Ausstattung verfügt, von der die Geschäftsstelle dann auch profitieren kann, keine schlechte Adresse, die zudem auch einen unbotmäßigen Zugriff des BMU ein klein wenig erschwert (wenn auch nicht komplett verunmöglicht), für den eventuell ab und zu politische Versuchungen entstehen können.

Allerdings liegt die sogenannte Dienstaufsicht nicht bei den Vorsitzenden des NBG, sondern bei der Präsidentin des UBA. Damit ist die Präsidentin für alle Personalmaßnahmen gegenüber den Mitarbeitenden der Geschäftsstelle zuständig und für die Finanzierung: für Einstellungen und Kündigungen,

[34] Das aktuelle Organigramm des UBA, wo diese Verankerung dargestellt ist, kann abgerufen werden (zuletzt am 30.09.2018) unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/dokumente/gesamtorganigramm_deutsch.pdf

Gehaltszahlungen, Urlaubsgewährung und Krankmeldungen, disziplinarische Maßnahmen, Dienstreisegenehmigungen und Reisekosten, Büroausstattung, etc.. Das ist normalerweise kein Problem und führt allenfalls zu ein paar organisatorischen Verzögerungen, kann aber die Arbeit stark beeinträchtigen, wenn es Konflikte gibt. Das könnte zum Beispiel vorkommen bei Meinungsverschiedenheiten zwischen NBG-Mitgliedern und der UBA-Präsidentin über den Arbeitseinsatz, bei organisatorischen und vor allem bei infrastrukturellen Problemen im Haus, oder aber falls seitens des BMU versucht werden sollte, indirekt über die UBA-Präsidentin Druck auf die Mitarbeitenden der NBG-Geschäftsstelle auszuüben. Derartige Versuche würden sicherlich rundweg abgestritten, und dazu muss es auch nicht kommen, es ist aber ohne Weiteres möglich: Schließlich ist die UBA-Präsidentin selbst unmittelbar dem BMU nachgeordnet, genau wie das BfE, und muss da im Zweifel gehorchen.

Und Konflikte aufgrund der Dienstaufsicht des UBA gab es auch prompt gleich zu Beginn der Einrichtung der Geschäftsstelle (vgl. NBG, 2018, S. 54f.): Bei der Personalauswahl, also bei den Entscheidungen, wer dort eingestellt werden sollte, wollte das UBA den NBG-Vorsitzenden zunächst keine Mitsprache zugestehen, weil das in dem entsprechenden Erlass des BMU dazu nicht ausdrücklich drin stand – so sind Behörden eben. Dadurch wurden die Stellenausschreibungsverfahren zunächst verzögert, bis die NBG-Vorsitzenden bei der Bundesumweltministerin mit Wirkung vom 26.7.2017 eine Änderung dieses Erlasses bewirkten, sodass seither für Einstellungen in die Geschäftsstelle die Zustimmung der NBG-Vorsitzenden erforderlich ist. Was passiert, falls es einmal zu Kündigungen von Mitarbeitenden der Geschäftsstelle kommen sollte, könnte leicht noch unerquicklicher geraten. Und nicht zu vergessen: Das BMU kann seine Erlasse, an die sich das UBA dann halten muss, auch jederzeit erneut ändern.

Für die Geschäftsstelle sind insgesamt elf Vollzeit-Stellen unterschiedlicher Qualifikation und Vergütung vorgesehen sowie Mittel für befristete Tätigkeiten im Umfang von 1,5 Stellen des höheren Dienstes. Einige dieser Stellen wurden aus verschiedenen Gründen zunächst nicht ausgeschrieben, bei den anderen gab

es weitere Verzögerungen und Reibungen mit dem UBA[35]. Insgesamt dauerte die Besetzung der Stellen extrem lange und erfolgte nur schrittweise. Dadurch sah sich das NBG zu folgender Schlussfolgerung veranlasst (NBG, 2018, S. 56):

> „Geprüft und diskutiert werden muss insoweit dringlich, inwieweit das Nationale Begleitgremium bei der weiteren Besetzung der Geschäftsstelle an interne Umweltbundesamt-Richtlinien gebunden ist."

So ein Satz in einem offiziellen Bericht zu einem hochbrisanten Thema ist eine diplomatische Ohrfeige erster Güte. Man darf daher gespannt sein, was da noch alles folgen wird – und vor allem, ob die Rüge auch etwas bewirkt und sich das NBG mit dieser für Verwaltungsverhältnisse ungewöhnlichen Forderung durchsetzen kann! Dass sich das NBG an der Stelle so deutlich äußert, ist ein Hoffnungsschimmer; zu entscheiden hat das aber letztlich wieder einmal das BMU. An dieser Entscheidung wird man dann gut sehen können, wie es um die Unabhängigkeit und den Einfluss des NBG tatsächlich bestellt ist.

Die Geschäftsordnung, die sich das NBG gegeben hat (NBG, 2017a), ist wiederum nicht spektakulär, wie es auch schon bei derjenigen Kommission der Fall war. Beide Geschäftsordnungen weisen auch einige Parallelen auf, zum Teil bis hin zur Wortwahl. Ein Beispiel dafür ist ausgerechnet der „Makulatur-Paragraph" bei den Schlussbestimmungen, welcher erlaubt, dass die eigene Geschäftsordnung nicht eingehalten werden muss, wenn die Mehrheit das im Einzelfall will. Unterschiede bestehen hingegen zum Beispiel bei der Stimmberechtigung (beim NBG alle Mitglieder, bei der Kommission nur die Vertreter*innen der Wissenschaft und der „gesellschaftlichen Gruppen").

Besonderheiten der Arbeitsweise des NBG, die in seiner Geschäftsordnung verankert sind, sind

[35] Zitat hierzu (NBG; 2018, S. 56): „Arbeitserleichterungen, etwa die Möglichkeit mit Hilfe von Werkverträgen, eine Person zur Sichtung der zahlreichen Bewerbungsunterlagen zu beschäftigen, sicherte das Umweltbundesamt zwar zunächst zu. Sie waren jedoch letztlich nicht durchführbar. Dies hatte zur Folge, dass die Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums die Unterlagen von mehr als 700 Bewerbern selbst sichteten. Insgesamt musste daher zu viel Zeit für bürokratische Prozesse aufgewendet werden, wobei diese Zeit letztlich fehlt, um an inhaltlichen Fragestellungen zu arbeiten."

- eine explizite Regelung über die Einsichtnahme in Akten und Unterlagen der BGE, des BfE und anderer Behörden durch Mitglieder des NBG (§ 10),
- Regelungen zur Veröffentlichung bzw. Übermittlung von Beratungsergebnissen, Empfehlungen und Stellungnahmen (§ 14),
- Regelungen zur eigenen Geschäftsstelle[36] (§ 16) und zur Zusammenarbeit mit dem sogenannten „Beratungsnetzwerk"[37] (§ 15).

Dass die Mitglieder des NBG – wie im Übrigen auch schon die der Kommission - ehrenamtlich arbeiten plus einer Aufwandsentschädigung – ist nicht explizit festgehalten, verdient aber dennoch Beachtung vor allem im Hinblick auf den erheblichen Zeitaufwand, der insbesondere bei denjenigen Mitgliedern ins Gewicht fällt, die die Arbeit nicht in ihrer Dienstzeit erledigen können. Auf längere Sicht muss man sich da schon sehr mit der Aufgabe identifizieren, um das durchzuhalten. Wenn man dann noch von außen kritisiert wird, neigt man – ganz menschlich – schnell dazu, etwas pikiert zu reagieren und sich und „sein" Gremium zu verteidigen. Und schließlich kann zwischen einem ehrenamtlich arbeitenden Gremium und Akteur*innen mit so großen Apparaten wie das BMU, das BfE, die BGE oder die am 1. August 2017 neu gegründete BGZ (Bundesgesellschaft für Zwischenlagerung) nicht annähernd eine gleiche Augenhöhe hergestellt werden, auch dann nicht, wenn das Gremium über eine funktionierende kleine Geschäftsstelle verfügt.

Nun noch ein Überblick und Kommentar zu dem, was das NBG bisher inhaltlich geleistet hat. Die Fakten dazu hat das NBG in seinem ersten Bericht kurz und prägnant zusammengetragen:

> „Von Dezember 2016 bis März 2018 kam das Gremium zu insgesamt 15 ein- oder zweitägigen Sitzungen zusammen. Es hat in der Zeit für interessierte Bürger*innen vier

[36] Dass die Regelungen zu Geschäftsstelle Dinge betreffen, die ohnehin bereits gesetzlich so geregelt sind oder gar nicht der Regelungsbefugnis des NBG unterliegen, wie in § 14 Absatz 3 die Einstellungen in den Dienst der Geschäftsstelle, für die, wie geschildert, das UBA zuständig ist: geschenkt. Das ist wieder einmal ein netter Versuch, der keine eigene Bindungswirkung hat, aber nach außer einen bedeutsamen Eindruck erweckt und nach innen die für die NBG-Mitglieder sicher wohltuende Illusion nährt, ihr Gremium habe Macht. Vielleicht dient es auch einfach der eigenen Erinnerung, was es denn mit der Geschäftsstelle auf sich hat.

[37] Das sind 30 Personen, die sich im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zur Ermittlung der „Zufallsbürger-Vertreter*innen" im NBG herauskristallisierten und diese Vertreter*innen schließlich aus ihrer Mitte wählten. Den Zufalls-Bürgervertreter*innen im NBG war wichtig, mit diesem Personenkreis weiterhin dauerhaft Kontakt zu halten.

öffentliche Veranstaltungen ausgerichtet: Eine Bürger*innen-Anhörung zum Standortauswahlgesetz [am 11.2.2017 in Berlin], einen „Politischen Dialog: Die Zivilgesellschaft im Standortauswahlverfahren weiter stärken“ [am 6.12.2017 in Berlin], einen Workshop „Zwischenlager ohne Ende?“ [am 13.1.2018 in Karlsruhe] und einen „Offenen Bürger*innen-Dialog – Start der Standortauswahl“ [am 3.2.2018 in Berlin]. Das Gremium gab zudem sechs Gutachten oder gutachterliche Stellungnahmen in Auftrag – jeweils zwei Gutachten: Zur Novellierung des Standortauswahlgesetzes, zur Zwischenlagerung hochradioaktiver Abfälle und zur Verwendung hochangereicherten Urans als Kernbrennstoff im Forschungsreaktor München II.“ (NBG, 2018, S. 38).

Interessant ist dabei die Einbettung in die allgemeine Entwicklung des politischen Prozesses: Die ersten paar Monate waren von Aufbauarbeit geprägt (Wahl der Vorsitzenden, Aufbau der Geschäftsstelle, Entwicklung und Verabschiedung einer Geschäftsordnung) und von der vorübergehenden Aufgabe „als Brücke zwischen der Arbeit der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe und dem beginnenden Standortauswahlverfahren zu fungieren.“ (NBG, 2018, S. 38). Nach eigenem Bekunden diskutierte das NBG in dieser Zeit auch grundsätzlich über seine Aufgaben, seine Rolle im Standortwahlverfahren und über das eigene Selbstverständnis – etwas, was die Kommission seinerzeit für sich lange Zeit versäumt hatte. Na immerhin; das klingt im ersten Moment womöglich nach einem kleinen Lichtblick – jedenfalls relativ zur Kommission. Allerdings müsste diese Selbstverständnis-Debatte, die auch beim NBG leider nicht die grundlegende Bedeutung hat, die ihr an sich zukäme, anlässlich der Verdoppelung des Gremiums dann gerade nochmal von vorne losgehen, wenn man sie ernst nähme – und wenn nicht, um so schlimmer.

Das Ergebnis bereits der allerersten öffentlichen NBG-Veranstaltung vom 11.2.2017 mit dem Titel „Bürger*innen-Anhörung zum Standortauswahlgesetz – Vorbereitung der Suche nach einem Endlager insbesondere nach einem Endlager für hoch raktioaktive[38] Abfallstoffe“ ist indes unter Effizienzgesichtspunkten – nicht unter Propagandagesichtspunkten! - äußerst dürftig und soll daher hier prototypisch genauer beleuchtet werden. Man halte sich vor Augen: Für die

[38] Der Schreibfehler „raktioaktive“ ist so dem Einladungs-Faltblatt entnommen.

Veranstaltung kamen 170 Menschen – es kann dahingestellt bleiben, ob das bei dem Thema viel oder wenig ist – mit entsprechendem organisatorischen Vorbereitungs- und individuellen Reiseaufwand aus ganz Deutschland nach Berlin, um sechs Stunden lang den vorliegenden Gesetzesentwurf zum neuen StandAG zu diskutieren und mit dem NBG Empfehlungen an den Gesetzgeber für sinnvolle Abweichungen von diesem Gesetzesentwurf zu erarbeiten. Am Ende der Veranstaltung stand ein Papier (NBG, 2017b)[39] mit Änderungsempfehlungen für neun Sätze des Gesetzesentwurfs. Auch wenn das nicht weltbewegend klingt: So weit, so gut – denn neun Sätze in einem Gesetz können unter Umständen schon etwas ausmachen. Aber: Von diesen neun Änderungsempfehlungen übernahm der Gesetzgeber schließlich gerade mal eine einzige wie vorgeschlagen und eine zweite in lediglich stark verwässerter Form; die anderen sieben schlug er alle restlos in den Wind. Im NBG-Bericht liest sich das hingegen so:

> „Einen Teil der Empfehlungen machte sich der Gesetzgeber zu Eigen. So strich er das Wort ‚insbesondere'[84] aus dem Gesetzestext. Die Aufgaben des Nationalen Begleitgremiums erweiterte der Gesetzgeber durch die Formulierung: ‚Es kann dem deutschen Bundestag weitere Empfehlungen zum Standortauswahlverfahren geben.'[85]" (NBG, 2018, S. 44).

Dem Bundestag Empfehlungen geben – das kann eigentlich jeder Hinz und Kunz; dazu braucht man kein aufwändiges Gremium.[40] Es kommt drauf an, was der draus macht. Wenn es nicht so tragisch peinlich wäre, könnte man darüber lachen, insbesondere wenn man den Textvorschlag daneben stellt, den der Gesetzgeber so eben nicht übernommen, sondern in der oben zitierten Form

---

[39] Dieses Papier ist abrufbar (zuletzt am 04.09.2018)unter https://bit.ly/2Dg3CtE . Es enthält in der Überschrift einen kleinen Zahlendreher (18/11389 statt 18/11398 bei der Angabe der Bezugsdrucksache), so dass man diese nicht auf Anhieb findet.

[40] Juristisch bedeutet die Formulierung freilich: Der Bundestag muss sich die Empfehlungen des NBG anhören – nicht mehr und nicht weniger. Die auf den ersten Blick eher belanglos klingende Streichung des Wortes „insbesondere" hingegen bezieht sich auf „hochradioaktiv" und bedeutet in dem Kontext, dass das novellierte StandAG nicht mehr für schwach- und mittelaktive radioaktive Abfälle gilt, was die alte Fassung des Gesetzes prinzipiell noch zugelassen hatte. Das ist allerdings nicht banal – einerseits. Andererseits hat sich der Gesetzgeber in diesem Fall nicht wirklich einen – ohnehin nur beschämend winzigen - Teil der Empfehlungen „zu eigen" gemacht, sondern hatte die Änderung an der Stelle sowieso vor. Er hat die ihm in die Hände spielende gleichlautende Empfehlung des NBG insofern dann bloß missbraucht, um sich gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern wenigstens in einem kleinen Punkt als einsichtig und lernfähig darstellen zu können.

lapidar eingedampft und weitgehend verwässert hat. So sollte es ursprünglich heißen: Das NBG kann …

> „… insbesondere Veränderungs- und Innovationsbedarf identifizieren und dem Gesetzgeber Vorschläge zu Verfahrensänderungen bis hin zu Rücksprüngen zu unterbreiten. Das Nationale Begleitgremium kann jederzeit Stellungnahmen zum Standortauswahlverfahren abgeben und die zuständigen Institutionen befragen. Diese antworten in angemessener Frist und in angemessenem Umfang.“ (NBG, 2017b).

Aus dieser Textgegenüberstellung wird auch deutlich, dass die im NBG-Bericht unmittelbar anschließend zitierte Beschlussempfehlung des Bundestagsumweltausschusses, die im Wortlaut der NBG-Formulierung ähnelte, keineswegs eine Stärkung, sondern im Gegenteil eine Schwächung des NBG darstellte, denn sie wurde vom Gesetzgeber in der Form ja gleich ebenso mit verworfen. Die letztlich zugestandene Formulierung besagt also nicht viel, wahrt aber durch ihre bloße Existenz immerhin das Gesicht der international renommierten NBG-Vorsitzenden Prof. Dr. Töpfer und Prof. Dr. Schreurs, die ja sonst an diesem Veranstaltungstag so gut wie gar nichts erreicht gehabt hätten. Das ist also der Effekt der vielbeschworenen „umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung“ bei dem Thema: Man kann sich zwar, wenn man den Aufwand nicht scheut, punktuell „kontrolliert einbringen“, wenn man das aber nicht tut, kommen trotzdem keine wesentlich anderen Ergebnisse heraus - außer Spesen nichts gewesen! Wozu also sich beteiligen lassen?

Doch halt, zwei Gründe dafür gibt es: Erstens mögen die Teilnehmer*innen der Veranstaltung einen interessanten Tag mit anregenden Gesprächen verlebt haben, zunächst verbunden mit dem guten Gefühl, für unser Land etwas Konstruktives geleistet zu haben - bis sie merken, was von ihrem Engagement übrig bleibt. Und zweitens denken sich vor allem die vielen Konsument*innen der entsprechenden schönen Medienberichte, die nicht selber dabei waren, Ähnliches: Dass die Bürgerinnen und Bürger sich doch offenbar wirklich breit einbringen können und Gehör finden! Pustekuchen – einbringen in Grenzen vielleicht, aber Gehör finden? Von den Inhalten der Impulse, die die beteiligten

Bürger*innen einbringen, und dem, was von ihnen später übrig bleibt, erfahren die medialen Zaungäste ja normalerweise nichts. Aber dass die Bürger*innen irgendwie (egal wie!) beteiligt wurden, dieser Eindruck schließlich ist für die Politik und die Regierung schon alleine Gold wert, wenn er so hängen bleibt!

Der Verfasser erspart sich und den Leserinnen und Lesern jetzt an der Stelle, die Ergebnisse der weiteren NBG-Veranstaltungen und -Gutachten in gleicher Weise zu analysieren. Ein paar andere Dinge seien aber noch erwähnt:

- Erstens hat das NBG im Rahmen seiner Brückenfunktion im Vorfeld der StandAG-Novellierung anstelle der sonst meist in Gesetzgebungsverfahren üblichen Verbändeanhörung durchs federführende Bundesministerium, auf die die Politik wegen Eilbedürftigkeit (die Bundestagswahl im Herbst 2017 warf ihre Schatten vor-aus) durch die Wahl eines anderen Verfahrenswegs (gemeinsamer Gesetzesentwurf mehrerer Fraktionen statt der Bundesregierung) verzichtet hat, selbst entsprechende Stellungnahmen angeregt und entgegengenommen. Die insgesamt vierzehn, zum Teil recht heterogenen Stellungnahmen wurden fein säuberlich gesammelt und im Internet veröffentlicht (zuletzt aufgerufen am 30.09.2018) unter https://bit.ly/2Rr5P8H

  Welche Gedanken aus diesen Stellungnahmen in das novellierte StandAG eingeflossen sind und welche nicht, ließe sich nur noch in mühevollen Einzel-Inhaltsanalysen rekonstruieren. Bei einer Stellungnahme, nämlich derjenigen der unabhängigen Gruppe von Konfliktexpert*innen zweier Mediationsvereinigungen (FMöB und BM)[41], kann die Frage aber rasch beantwortet werden, weil der Verfasser der vorliegenden Expertise selbst an der Stellungnahme beteiligt war. Man kann es kurz machen: Keiner der darin vorgebrachten Aspekte wurde aufgegriffen, ja es gab, anders als bei früheren Eingaben dieser Art zu Zeiten der Kommission, nicht einmal Rückmeldungen dazu.
- Zweitens pflegt das NBG nach eigenem Bekunden (NBG, 2018, S. 46) einen regelmäßigen Kontakt mit der BGE und dem BfE, indem von Anfang an die Leitungen dieser Institutionen immer wieder in die NBG-Sitzungen dazu geladen wurden oder umgekehrt NBG-Mitglieder die BGE in Salzgitter besuchten und auch an einem BGE-Workshop zur Abfrage bei Ländereinrichtungen von geologischer Daten zu den Ausschlusskriterien teilnahmen. Das sollten eigentlich Selbstverständlichkeiten sein, aber was ist in der Politik schon selbstverständlich?

[41] Diese Stellungnahme, sowie ein offener Brief dazu und eine eigene Stellungnahme zur Rolle des Partizipationsbeauftragten, können hier heruntergeladen werden: https://bit.ly/2zjhqPW

- Drittens haben die NBG-Mitglieder versucht, sich auch ein plastisches Bild von den bisherigen Problemen rund um die Atommüll-Lagerung in der Vergangenheit zu machen und besichtigten zu diesem Zweck vorhandene Atommüll-Lagerstätten, mit Augenmerk insbesondere auf Bürgerbeteiligung.[42] Das erinnert ein wenig an Studienreisen, diente aber gerade in der Anfangszeit der gemeinsamen Arbeit sicher auch der Teambildung innerhalb des NBG – ein Faktor, den die Kommission, wie in Kapitel 7.3. beschrieben, bei ihrer Arbeit sträflich vernachlässigt hatte.
- Schließlich hat das NBG viertens von sich aus noch zwei inhaltliche Themen angestoßen, die ansonsten vielleicht nicht die entsprechende Aufmerksamkeit bekommen hätten: einen Diskurs über die Zwischenlagerung hochradioaktiver Abfälle und eine Diskussion über besondere Schwierigkeiten bei der Lagerung hochradioaktiver Abfälle, die sich aus dem Einsatz von hochangereichertem Uran als Brennstoff im Forschungsreaktor München II ergeben (Stichwort u.a.: atomwaffenfähiges Material). Das ist grundsätzlich zunächst einmal anzuerkennen, da diese beiden Themen das Standortauswahlverfahren auch beeinflussen könnten, ihre Tragweite aber noch gar nicht richtig absehbar ist. Genutzt hat es aber trotzdem nicht viel, denn bei dem Zwischenlager-Thema haben das BfE und die jetzt speziell für Zwischenlagerung zuständige BGZ dem NBG postwendend bedeutet, dass es sich mangels inhaltlicher Zuständigkeit damit nicht zu befassen habe. Die Anregungen aus dem Zwischenlagerungs-Diskurs des NBG sind dann bisher auch nirgends weiter aufgegriffen worden.

Die bisherige Arbeit des NBG im Berichtszeitraum Dezember 2016 bis März 2018 gipfelt zusammengefasst in sechs ausführlich begründeten Empfehlungen (NBG, 2018, S. 7f., und Näheres dazu S. 12-23):

1. Ein Geowissenschaftsdatengesetz ist dringend notwendig;
2. Im Standortauswahlverfahren muss von Anfang an für Nachvollziehbarkeit und Transparenz gesorgt werden;
3. Die Bürger*innen müssen frühzeitig am Standortauswahlverfahren beteiligt werden;
4. Neues ZwischenlagerKonzept mit betroffenen Bürger*innen erarbeiten;
5. Das Exportverbot für hochradioaktive Abfälle strikt beachten;
6. Bei der Erweiterung des Gremiums dessen Unabhängigkeit sichern.

Diesen Empfehlungen kann man, so wie sie oben formuliert sind (das gilt nicht unbedingt für alle Details ihrer Begründungen), grundsätzlich zustimmen.

[42] Das NBG schreibt dazu (NBG, 2018, S. 47; vgl. auch S. 48f.): Das NBG „besuchte die Schachtanlage Asse II und diskutierte mit Mitgliedern der Asse-II-Begleitgruppe. Außerdem besichtigte das Gremium das Endlager Morsleben und sprach mit Vertretern des Betreibers und der Genehmigungsbehörde sowie mit Mitgliedern von Umweltgruppe und der Bürgerinitiative, die sich mit dem Endlager kritisch befassen.“

Inwieweit sie von der Politik und den beteiligten Institutionen allerdings auch so aufgegriffen und umgesetzt werden, steht auf einem anderen Blatt. Darauf sollten betroffene und engagierte Bürgerinnen und Bürger daher genau achten und das ggf. öffentlich thematisieren. Deshalb zu den sechs NBG-Empfehlungen noch ein paar ergänzende Anmerkungen. Im Einzelnen zu

1. Das NBG hat in Erfahrung gebracht, dass die BGE sich zurzeit außerstande sieht, bei den Ländern für die Standortauswahl abgefragte geologische Daten zu veröffentlichen oder dem BfE zur Veröffentlichung auf der Informationsplattform zuzuleiten, unter anderem deswegen, weil geowissenschaftliche Daten in Deutschland überwiegend von privaten Unternehmen erhoben werden und eine gesetzliche Grundlage für die Veröffentlichung dieser privat erhobenen Daten bislang fehle (siehe NBG, 2018, S. 13f.). Ein entsprechendes Geowissenschaftsdatengesetz müsse dem Transparenzgebot Vorrang vor den Interessen Dritter einräumen, die geologische Daten erhoben haben oder erheben und die Aufgaben der BGE und des NBG bei der Standortauswahl berücksichtigen. Es sei außerdem eilbedürftig, weil sonst der erste Auswahlschritt im Standortauswahlverfahren, nämlich die Bestimmung der Regionen, die die Ausschlusskriterien des Standortauswahlgesetzes erfüllen und deswegen für eine langfristige Atommüll-Lagerung nicht infrage kommen, nicht geleistet werden kann. Durch die Nicht-Verabschiedung eines solchen Gesetzes kann das Standortauswahlverfahren also schon zu Beginn empfindlich verzögert werden. Das ist für alle Seiten wichtig zu wissen, je nachdem, welche Ziele man verfolgt.
2. und
3. Diese beiden Empfehlungen sind ein Appell vor allem ans BfE, sich nicht hinter einem restriktiv ausgelegten Minimum an gesetzlich „unvermeidbarer“ Öffentlichkeitsbeteiligung zu verschanzen, sondern sich weiterer Beteiligungsformen zu bedienen[43] und vor allem auch die verwaltungsinternen Regeln offenzulegen, die die im Standortauswahlgesetz vorgesehenen Kriterien und Schritte konkretisieren, sowie die geologischen und anderen Daten zu veröffentlichen, auf denen Auswahlschritte beruhen. Das BfE sperrte sich hier bislang, und das NBG widerspricht ihm an dieser Stelle

[43] Ob man etwa die Workshops, die das NBG selbst veranstaltet hat, als „weitere Beteiligungsform“ betrachten kann, ist Ansichtssache: von der Intention her vielleicht schon, von der Umsetzung her eher nicht. So war zum Beispiel der Zwischenlager-Workshop eine traditionelle reine Plenums-Veranstaltung: Es gab längere Referate, und anschließend war es möglich, den Referent*innen Fragen zu stellen und noch ein klein wenig zu diskutieren. Die Moderation war nichts anderes als eine klassische Gesprächsleitung, die auch noch der NBG-Vorsitzende selbst wahrnahm. Gemeinsame Ergebnisse wurden in dem Workshop nicht erarbeitet; Schlussfolgerungen daraus hat das NBG hinterher für sich alleine gezogen.

ausdrücklich (NBG, 2018, S. 15f.). Das ist löblich seitens des NBG, aber auch besorgniserregend: Wenn das BfE bereits in dieser frühen Verfahrensphase eine solche Wagenburgmentalität an den Tag legt, dass man es dergestalt öffentlich mahnen muss, wo soll das dann später noch enden? Oder entspricht das etwa nur der Rollenverteilung in einem großen gemeinsamen Theaterstück nach dem beliebten Muster „böser Junge – guter Junge"?

4. Das NBG hebt hier darauf ab, dass alle Genehmigungen für die derzeit 16 Zwischenlager, in denen sich in Deutschland hochradioaktive Abfälle befinden, befristet sind und in den Jahren 2034 bis 2047 auslaufen werden, aller Voraussicht nach bevor am gesuchten Standort ein Tiefenlager zur langfristigen Aufnahme hochradioaktiver Abfälle zur Verfügung steht.[44] (vgl. NBG, 2018, S. 18). Das ist schon mal ein Eingeständnis. Das NBG wünscht sich hier deshalb ein „partizipativ erarbeitetes Zwischenlagerkonzept, … das ausreichend Zeit gibt für die Auswahl des Endlagerstandorts mit bestmöglicher Sicherheit, für die Errichtung des Endlagers und für die Einlagerung der hochradioaktiven Abfälle. Das Konzept muss klären, welcher Weg bei der notwendigen Verlängerung der Zwischenlagerung beschritten wird." (NBG, 2018, S. 7). Das ist ein frommer Wunsch – die Zwischenlagerproblematik könnte noch ganz andere Dynamiken entfachen.

5. Hier ein vielsagendes Zitat aus dem NBG-Bericht (NBG, 2018, S. 20): „Das NBG „ist besorgt über Bestrebungen, in Deutschland angefallene hochradioaktive Abfälle zu exportieren. … Die Verwendung von Brennelementen aus hochangereichertem Uran in dem Münchner Forschungsreaktor läuft zudem internationalen Bestrebungen zuwider, aus Gründen der Friedenssicherung und der Vermeidung von Proliferationsgefahren generell auf den Einsatz von prinzipiell kernwaffentauglichem hochangereicherten Uran in Forschungsreaktoren zu verzichten." Hier geht es nicht bloß um Müll, sondern in letzter Konsequenz um die Ermöglichung von Atomkriegen bzw. um Beilhilfe dazu. „Besorgt" zu sein deswegen ist daher noch viel zu brav!

6. „Unabhängigkeit und Neutralität des Gremiums sind bei der Erweiterung unbedingt zu wahren" (NBG, 2018, S. 8)[45]: Sind die denn durch den Bundestag und den Bundesrat so gefährdet, dass man das

[44] Das gibt noch einen indirekten Hinweis darauf, dass die ohnehin wahrscheinlich völlig unrealistische Jahreszahl 2031 für die Benennung eines langfristigen Atommülllager-Standorts noch weit von dessen praktischer Inbetriebnahme entfernt sein wird – und nur die zählt ja letztendlich!

[45] Und kurz vorher an der Stelle noch folgender präzisierender Satz: Das NBG „bittet den Bundesrat und den Deutschen Bundestag, bei der Auswahl sechs weiterer anerkannter Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens großen Wert auf Unabhängigkeit zu legen."

extra erwähnen und als bedeutsame Empfehlung herausstellen muss?[46] Wenn das NBG da schon Sorge hat, dann muss es um die Gemeinwohlorientierung der Volksvertreter*innen in der BRD ja schlecht bestellt sein![47] Hier ist also Wachsamkeit geboten, ob der Deutsche Bundestag und der Deutsche Bundesrat zum Beispiel wie schon 2014 bei der Zusammenstellung der Kommission „bei der Auswahl der Personen erneut den Proporzgedanken über den Verständigungsgedanken stellen wird" (KOSTKA, 2017, S. 172). Und dann noch kurz vorher an der Stelle ein Satz, der kindlich-trotzige Untertanenmentalität atmet: „Zur Planung seiner weiteren Arbeit braucht das Nationale Begleitgremium Klarheit darüber, wann seine Erweiterung von 9 auf 18 Mitglieder zu erwarten ist." Ja natürlich, und leider kann das NBG den Bundestag und Bundesrat rechtlich nicht zwingen, die Erweiterung rasch vorzunehmen. Aber es hätte doch in dem Punkt nicht untätig bleiben müssen: Es hätte zum Beispiel von sich aus dem Bundestag und Bundesrat Personen vorschlagen können, die diese dann wählen mögen – verboten wäre das nicht gewesen, wenn auch ungewöhnlich. Diese „NBG-Kandidat*innen" hätten dann zwar nicht tatsächlich gewählt werden müssen, es hätte den Bundestag und Bundesrat aber unter einen gewissen Zugzwang gesetzt und in Erklärungsnot gebracht. Warum kommt dem NBG so etwas oder ähnliches nicht in den Sinn?

8.3. Der oder die „Partizipationsbeauftragte"

In § 8 Abs. 5 des novellierten StandAG von 2017 wird aufgrund entsprechender Empfehlungen der Kommission eine neue und durchaus besondere Funktion eingeführt: der oder die „Partizipationsbeauftragte" beim NBG. Aktuell ist die Funktion allerdings bewusst noch nicht besetzt; das soll erst im weiteren Verlaufe des Jahres 2018 geschehen – man wollte bis zur Erweiterung des NBG auf 18 Mitglieder warten. Der Absatz im Gesetz lautet:

---

[46] Anscheinend wirklich: Der Bundesrat scheint nämlich bemüht, einmal mehr auch Personen zu benennen, die in erster Linie die jeweiligen Länderinteressen vertreten anstatt das länderübergreifende Gemeinwohl: So wollen Sachsen und Bayern, die als einzige Bundesländer möglicherweise geeignete Granitvorkommen haben, unbedingt ein ehemaliges Kommissionsmitglied ins NBG berufen, das als Wissenschaftler (noch einer mehr im NBG…!) die Lagerung in Granit bekennendermaßen sehr kritisch sieht. Wie durchsichtig!

[47] Eine ebenso erhellende wie erschreckende Fundgrube zu diesem Themenkreis ist das Lebenswerk des emeritierten Speyerer Rechtsprofessors Dr. Hans-Herbert VON ARNIM, der u.a. unzählige empirische Belege zu politischer Korruption in Deutschland zusammengetragen hat und deren Mechanismen aufzeigt (vgl. z.B. VON ARNIM, 2001 und 2008). Bis heute veranstaltet Univ.-Prof. Dr. VON ARNIM jedes Jahr an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer eine „Speyerer Demokratietagung", zuletzt im Oktober 2017 zu dem Thema „Erosion von Demokratie und Rechtstaat".

> „Das Nationale Begleitgremium beruft einen Partizipationsbeauftragten, der als Angehöriger der Geschäftsstelle die Aufgabe der frühzeitigen Identifikation möglicher Konflikte und der Entwicklung von Vorschlägen zu deren Auflösung im Standortauswahlverfahren übernimmt. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit, der Vorhabenträger und die Konferenzen nach den §§ 9 bis 11 können den Partizipationsbeauftragten bei Fragen zum Beteiligungsverfahren hinzuziehen. Dieser berichtet dem Nationalen Begleitgremium über seine Tätigkeit."

Das ist vom Gesetzeswortlaut her somit eine ganz normale Referententätigkeit: ein*e Fachangestellte*r des NBG für Konfliktmanagement. Die Gesetzesbegründung präzisiert noch:

> „Dessen vorrangige Aufgabe ist die frühzeitige Identifikation und Analyse auftretender Spannungen zwischen den Beteiligten im Standortauswahlverfahren sowie die Unterstützung bei der Beilegung und Schlichtung von Konflikten. Der oder die Partizipationsbeauftragte legt dem Nationalen Begleitgremium regelmäßige Tätigkeitsberichte vor und ist fachlich weisungsunabhängig. Im Sinne eines deeskalierenden Konfliktmanagements kann der Partizipationsbeauftragte Mediations- und Schlichtungsmaßnahmen vorschlagen." (Bundestags-Drs. 18/11398, S. 54)

Die Weisungsunabhängigkeit stärkt die oder den Partizipationsbeauftragten sicherlich und erhöht die Glaubwürdigkeit dieser Funktion; sie ist daher auf jeden Fall nützlich. Ob, wozu und ggf. inwiefern sie aber wirklich erforderlich ist, hängt von der Aufgabenkonstruktion ab. Und hier wird es inkonsistent: Ein*e normale*r Fachreferent*in braucht die Weisungsunabhängigkeit nicht unbedingt (er*sie ist dem lateinischen Wortsinne nach ja nur „Zuträger*in"); für ein eigenständig agierendes „Beteiligungsorgan" ist diese Unabhängigkeit hingegen unabdingbar! Und da kommen Zweifel an der Klarheit der Aufgabestellung auf, wenn man die Genese der Schaffung dieser neuen Funktion anschaut und die Art, wie schon jetzt über sie berichtet wird. Das BfE etwa schreibt in seiner Broschüre „Unterschiedliche Rollen – ein Ziel": „Dem Partizipationsbeauftragten kommt bei der Identifikation und Auflösung von Konflikten eine vermittelnde Rolle zu." (BfE, 2018, S. 33). Tatsächlich? Jedenfalls steht das so nicht (mehr) im Gesetz. Er*sie analysiert, entwickelt Vorschläge und unterstützt nur noch (wen alles und wobei??).

Um selbst eine vermittelnde Rolle wahrnehmen zu können, wäre die Weisungsunabhängigkeit tatsächlich zwingend erforderlich – diese Aufgabe steht aber wie gesagt nicht im Gesetz und könnte von einem einfachen NBG-Referenten oder einer einfachen NBG-Referentin auch nicht geleistet werden; das wäre in dieser Konfliktlandschaft ein bis zwei Nummern zu groß. Die Darstellung des BfE ist insofern falsch, mindestens irreführend. Und falls die*der Partizipationsbeauftragte trotzdem versuchen würde, selbst eine Mittlerrolle einzunehmen oder sie ihm aufgedrängt würde – diese Gefahr ist fast noch größer -, käme sie*er wegen Rollenvermengung in Teufels Küche und würde aufgrund dessen grandios scheitern. Da hilft die (fachliche) Weisungsunabhängigkeit auch nur begrenzt, denn er*sie bleibt ja dennoch Teil der NBG-Geschäftsstelle und Angestellte*r des UBA unter dessen Dienstaufsicht mit all den daraus erwachsenden Problemen (siehe Kap. 8.2.). Die Glaubwürdigkeit wird ihm*ihr aufgrund all dieser Faktoren schließlich von außen SUBJEKTIV zuerkannt - oder eben nicht.

Vollends interessant wird es, wenn man sich die ursprünglichen Überlegungen der Kommission zu dieser Funktion und die „Formulierungshilfe“ vom 25.11.2016 zum StandAG anschaut. Die Kommission schildert in ihrem Abschlussbericht unter anderem die Entstehung der Idee: In einem der Kommissions-Workshops wurde „die Einsetzung eines Beteiligungsbeauftragten mit Prüfauftrag und eigener Geschäftsstelle gefordert. Neben dem Nationalen Begleitgremium, das den Prozess gemeinwohlorientiert begleitet und somit eine wesentliche Voraussetzung für dessen Gelingen schafft, forderten die Teilnehmenden eine weitere, operative Instanz, die zur Schlichtung und Deeskalation beitragen soll. Zentrale Aufgabe dieser Ombudsstelle ist das Konfliktmanagement innerhalb des Auswahlprozesses.“ (KOMMISSION, 2016c, S. 370f.)

Was da gefordert worden war, hätte eine unabhängige, zweite Instanz neben dem NBG mit eigenem Konfliktmittlungsauftrag sein sollen – gewissermaßen eine Art unabhängige*r „Bundes-Mediator*in“, die*der freilich in keine andere Organisation hätte eingebunden werden dürfen, wenn sie*er hätte erfolgreich tätig werden sollen. Die Grundidee dieses Vorschlags wurde von der Kommission

zwar aufgegriffen, aber sogleich verwässert. Einerseits bekräftigte die Kommission auch einen eigenständigen Konfliktmittlungsauftrag: „Der Funktion des neutralen Konfliktmanagements durch den/die Partizipationsbeauftragten kommt … eine zentrale Rolle zu.“ (2016c, S. 114). Sie beschreibt die von ihr vorgeschlagene Funktion inhaltlich folgendermaßen:

> „Der Partizipationsbeauftragte analysiert auftretende Spannungen im Standortauswahlverfahren und setzt sich dafür ein, mögliche Verfahrenshürden frühzeitig aufzulösen. Er steht den Akteuren in Behörden und Regionen als Ansprechpartner zur Verfügung und berät sie für eine gelingende Beteiligung. Er hat die Aufgabe, konkrete Anliegen der Öffentlichkeit aufzunehmen, allparteilich zu behandeln, und im günstigen Fall mit den Akteuren gemeinsam getragene Lösungen herbeizuführen. Im Sinne eines deeskalierenden Konfliktmanagements kann der Partizipationsbeauftragte Mediations- und Schlichtungsmaßnahmen vorschlagen. Der Partizipationsbeauftragte berät und berichtet an das Nationale Begleitgremium. Alle Akteure des Standortauswahlverfahrens können den Beauftragten bei Bedarf hinzuziehen. Die Rolle ist zeitlich nur in hauptamtlicher Tätigkeit auszufüllen, erfordert ein formales Ansehen und ist unabhängig von der inhaltlichen Arbeit des Begleitgremiums auszuüben.“ (Kommission, 2016c, S. 330)

Einen Satz weiter – und in dieselbe Richtung weist die Überschrift („Ausstattung mit einer/einem Partizipationsbeauftragten“ – als ob es sich um ein technisches Gerät im Besitz des NBG handele) klingt die Funktion aber schon gar nicht mehr so unabhängig: „Das Nationale Begleitgremium beruft den Partizipationsbeauftragten, der sich für seine Tätigkeit der Geschäftsstelle des Begleitgremiums bedient [also doch keine eigene bekommt, ANMERKUNG DES VERFASSERS]. Der Partizipationsbeauftragte ist dem Nationalen Begleitgremium gegenüber rechenschaftspflichtig und kann von diesem Gremium abberufen werden.“ Hoppla, und damit wäre er*sie nämlich alles andere als unabhängig und neutral – und aufgrund dessen von vornherein zum Scheitern verurteilt für teures Geld!

Und eine Seite zuvor in ihrem Bericht hält die Kommission zwar an dem Konfliktmittlungsauftrag fest, schiebt dem*der Partizipationsbeauftragte*n aber auf einmal eine Verantwortung für den Verfahrenserfolg zu, der neutrale

Konfliktvermittler*innen niemals gerecht werden können, weil das nicht zu ihrer Rolle passt, und das ganze wiederum bei gleichzeitiger Abschwächung der unabhängigen Stellung: „Der/die Partizipationsbeauftragte trägt für das Nationale Begleitgremium zur Beilegung und Schlichtung von Konflikten bei und ist damit verantwortlich für das Konfliktmanagement.“ (2016c, S. 329, ebenso S. 41). Da wollte man wahrscheinlich einfach jemanden, auf den*die man dann im Zweifel die Verantwortung abschieben kann. Ein paar Seiten weiter schließlich fasst die Kommission die neue Funktion so zusammen und etabliert damit gleich noch eine teilweise Konkurrenz zum NBG: „Zur Absicherung des Verfahrens und als Unterstützung im Umgang mit Konflikten, empfiehlt die Kommission zusätzlich, die Stelle eines Partizipationsbeauftragten einzuberufen. Dieser hat die Aufgabe, auftretende Spannungen im Prozess zu analysieren und möglichst aufzulösen. Auch das Nationale Begleitgremium übernimmt als unabhängiges Gremium die Rolle einer neutralen Kontrollinstanz.“ (2016c, S. 368).

Damit wurden zwei Spannungsfelder aufgemacht: Erstens die Frage, wie unabhängig der oder die Partizipationsbeauftragte vom NBG sein solle oder eben nicht, und zweitens die Frage, ob er*sie nur in Referent*innenmanier Vorschläge zum Umgang mit Konfliktsituationen erarbeiten solle oder eigenständig selber als Konfliktbeauftragte*r (und damit nicht nur als Partizipationsbeauftragte*r im Wortsinne!) Konfliktmittlungen vornehmen solle. Funktionieren können nur die beiden Kombinationen „abhängige*r NBG-Referent*in oder „unabhängige*r Konfliktbeauftragte*r und Konfliktvermittler*in“ – wobei „Beauftragte“ aller Art immer Gefahr laufen, dass sich dann alle anderen Akteur*innen gar nicht mehr um ihre eigene Verantwortung in den Prozessen bemühen, denn dafür habe man ja nun schließlich die*den Beauftragte*n…

In der „Formulierungshilfe“ vom 26.11.2016 zum StandAG-Fortentwicklungsgesetz schien man sich für die Rolle des*der unabhängigen Konfliktbeauftragten entschieden zu haben. Dort hieß es in § 8 Abs. 5:

> „Das Nationale Begleitgremium beruft einen ehrenamtlich tätigen Partizipationsbeauftragten. Dessen Aufgabe ist die frühzeitige Identifikation möglicher Konflikte und deren Auflösung im Standortauswahlverfahren. Das Bundesamt für

> kerntechnische Entsorgungssicherheit, der Vorhabenträger und die Konferenzen nach §§ 9 bis 11 können den Partizipationsbeauftragten bei Fragen zum Beteiligungsverfahren hinzuziehen. Dieser berichtet dem Nationalen Begleitgremium über seine Tätigkeit und kann sich der Geschäftsstelle des Nationalen Begleitgremiums bedienen."

Insbesondere die Formulierung, dass die*der Partizipationsbeauftragte – entgegen den Vorstellungen der Kommission - ehrenamtlich tätig sein solle, konnte man als Hinweis darauf verstehen, dass man hierbei vielleicht zunächst an eine honorige Person gedacht hat vom Kaliber zum Beispiel eines Winfried Kretschmann, wenn er dereinst mal in Pension und nicht mehr baden-württembergischer Ministerpräsident sein würde. So jemand wäre auch aus Gründen der Augenhöhe erforderlich, wenn man eine*n unabhängige*n Konfliktbeauftragte*n haben wollte, der*die auch selbst etwas in die Hand nehmen und qua Autorität der Person etwas bewirken könnte. Und nur so jemand könnte das auch ehrenamtlich leisten, denn sonst müsste man ihn*sie ja auch entsprechend hochrangig bezahlen. Außerdem wäre es schon vom Arbeitsumfang her völlig unrealistisch, die Aufgabe ehrenamtlich wahrnehmen zu wollen – das können sich nur pensionierte Politiker*innen leisten. Die wiederum sind ja auch nach ihrer Pensionierung selten frei von Interessen – gerade auch deswegen werden sie ja gerne angeheuert - und auch selten wirklich geschult darin, in Konflikten allparteilich zu agieren, auch wenn sie sich das zumeist nicht eingestehen mögen und obendrein noch entsprechend hofiert werden. „Stuttgart 21" lässt grüßen!

In der Endfassung des novellierten StandAG kam der Gesetzgeber aber wieder davon ab (siehe das Gesetzeszitat zu Beginn dieses Unterkapitels) und entschied sich doch eher für das Modell „abhängige*r NBG-Referent*in" mit einem*r hauptamtlichen Partizipationsbeauftragten normalen Gehalts. Ob der Gesetzgeber da einfach kalte Füße bekommen hat ob einer zu starken und unabhängigen Stellung der*des Partizipationsbeauftragten, oder ob ihm ein*e herkömmliche*r Gremien-Referent*in einfach pflegeleichter erschien, sei dahin gestellt. Trotz der Klarstellung durch den Gesetzgeber bleibt aber zumindest

vorläufig eine gewisse Rollenkonfusion übrig, da das andere Modell nach wie vor in den Köpfen herumspukt und nicht eigens offiziell verworfen wurde, jedenfalls nicht deutlich genug.

Man darf jetzt gespannt sein auf die konkrete Stellenausschreibung mit dem dazugehörigen Anforderungsprofil. Daraus und aus dem in Rede stehenden Gehalt für den*die Partizipationsbeauftragte*n wird man viel ablesen können, wie ernsthaft das ganze Thema behandelt wird. Der oder die Partizipationsbeauftragte steht eigentlich schon jetzt auf ziemlich verlorenem Posten und sollte sich gut überlegen, ob er*sie sich diese Aufgabe in dieser Konstellation antun will. Wer in dem Bereich fachlich qualifiziert ist, die nötige Konfliktfähigkeit, Lebenserfahrung und menschliche Größe mitbringt und ausreichend ambitioniert ist hinsichtlich der herausfordernden Aufgabe, wird einen Teufel tun, sich darauf einzulassen. Was bleibt, sind akademische Erfüllungsgehilf*innen des Gesetzgebers, die noch so viele Fachkenntnisse haben können und dennoch zum Spielball zwischen den verschiedenen Interessen werden. Und vielleicht will man ja genau so jemanden.

Die erste Nagelprobe wird daher das Auswahlverfahren für die Stelle sein. Hierzu hat die unabhängige Gruppe von Konfliktexpert*innen zweier Mediationsvereinigungen (FMöB und BM) schon am 7. Februar 2017 eine Stellungnahme ans NBG abgegeben und darin vor allem vorgeschlagen, bereits die Auswahl der Person einer*eines Partizipationsbeauftragten mit den im Verfahren zu beteiligenden Gruppen partizipativ zu gestalten – Reaktion darauf: null.

9. Das „Beteiligungsverfahren“ und seine Bestandteile im Einzelnen

Das „Beteiligungsverfahren“ zur Standortauswahl ist im novellierten StandAG von 2017 in den §§ 5-11 geregelt. Im alten StandAG waren es die §§ 8-11; da ist einiges hinzugekommen bzw. detaillierter geworden. Es ist freilich in Bezug zu

sehen zu den Regelungen zum Standortauswahlverfahren selber, die vom Umfang her den größten Teil des StandAG ausmachen: §§ 12-20 im alten StandAG bzw. §§ 12-21 im novellierten StandAG; und wenn man das Kapitel über die „Kriterien und Anforderungen für die Standortauswahl“ hinzurechnet, das 2017 komplett neu ins StandAG eingefügt wurde (§§ 22-27), wird der Umfang dieses Regelungsteils noch viel größer. Dass das „Beteiligungsverfahren“ überhaupt im StandAG geregelt wurde, war dem Umstand geschuldet, dass nach der sonst geltenden Rechtslage gar „keine speziellen Vorschriften zur Beteiligung der Öffentlichkeit über die formale Beteiligung im Planfeststellungsverfahren hinaus vorgesehen“[48] waren, was im Atomrecht insgesamt nicht ungewöhnlich ist, beim vorliegenden Thema vom Gesetzgeber nun aber offenbar als unzureichend angesehen wurde.

Der Begriff „Beteiligungsverfahren“ wird im novellierten StandAG als Oberbegriff für die in den §§ 5-7 geregelte „Öffentlichkeitsbeteiligung“ (siehe Kap. 9.2.) und die in den §§ 8-11 geregelten „neuen Beteiligungsinstrumente“ (siehe Kap. 9.3.) verwendet, welche im Gesetz synonym auch einfach als „Beteiligung“ bezeichnet werden.[49] Diese „Instrumente“ heißen „Fachkonferenz Teilgebiete“ (§ 9), „Regionalkonferenzen“ (§ 10) und „Fachkonferenz Rat der Regionen“ (§ 11). Zur „Öffentlichkeitsbeteiligung“ zählen in diesem Sprachgebrauch eine internetbasierte Informationsplattform (§ 6), Stellungnahmeverfahren zu Auswahlvorschlägen des Vorhabenträgers mit anschließenden Erörterungsterminen (§ 7) und das NBG (§ 8), welches in Kap. 8. bereits ausführlich beschrieben wurde. Die sprachliche Unterscheidung zwischen Beteiligungsverfahren, Öffentlichkeitsbeteiligung, Beteiligung und Beteiligungsinstrumenten erscheint etwas spitzfindig und verwirrend; das geht jedoch zurück auf den Kommissions-Abschlussbericht. Dort wird nämlich eine Unterscheidung empfohlen zwischen zwei „Handlungsfeldern“ für die

[48] So die Begründung zum § 9 des StandAG von 2013 (Bundestags-Drs. 17/13471, S. 48).

[49] Siehe die Gesetzesbegründung zum novellierten StandAG, S. 51 (Bundestags-Drs. 18/11398).

Öffentlichkeitsbeteiligung (KOMMISSION, 2016c, S. 322), die wohl ins StandAG von 2017 eingeflossen ist:

> „Das erste Handlungsfeld umfasst die Grundformen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Rechtsschutz entsprechend den Vorschlägen der Kommission. In einem zweiten Handlungsfeld werden erweiterte Beteiligungsinstitutionen geschaffen, deren Existenz und Handlungsmöglichkeiten ebenfalls rechtlich legitimiert sind, von den Beteiligten aber auf überregionaler und regionaler Ebene flexibler und bezogen auf den Prozess dynamischer gestaltet werden können. Auf diese Weise wird sowohl Rechtssicherheit als auch eine breite und offene Diskussionskultur erreicht."

Vor allem aus Gründen des notwendigen Rechtsschutzes werden also Elemente eher traditioneller „Öffentlichkeitsbeteiligung", die in ähnlicher Form meist auch in normalen Zulassungsverfahren außerhalb des Atombereichs vorkommen, mit Modifikationen analog ins StandAG übernommen; das ist insofern das „Pflichtprogramm".[50] Und dazu kommt nun noch ein „Kürprogramm", das eigens nur für das Standortauswahlverfahren geschaffen wurde und nicht in erster Linie auf Rechtssicherheit im Verwaltungsverfahren abstellt, sondern auf einen Begleit-Diskurs, der den harten Kern des Verwaltungsverfahrens umfließt wie die Soße den Braten, der keine rechtliche Verbindlichkeit hat, und dessen Ergebnisse deshalb einer gerichtlichen Überprüfung entzogen bleiben.[51]

9.1. Die Philosophie des Beteiligungsverfahrens im neuen StandAG von 2017: „Einer wird verlieren!"

Der Grundansatz der Öffentlichkeitsbeteiligung im alten wie im neuen StandAG ist das in Kapitel 2.1. beschriebene Verständnis, wonach eine zuständige Behörde (hier das BfE) eine von ihr als relevant definierte Öffentlichkeit so beteiligt, wie es

[50] „Es skizziert die notwendigen Elemente zur Wahrung der rechtlich gebotenen Anhörung der betroffenen Einzelbürger, Verbände, Träger öffentlicher Belange und benachbarter Staaten." (a.a.O.)

[51] „…um die Bürger der zu untersuchenden Regionen frühzeitig und dialogorientiert an der Entscheidungsvorbereitung zu beteiligen. Diese Beteiligung soll zwar gesetzlich verankert, aber jenseits rechtlich festgeschriebener Routinen organisiert werden. Dadurch kann lokalen Besonderheiten Rechnung getragen und auch in konfliktreichen Beteiligungsphasen Flexibilität ermöglicht werden." (a.a.O.)

die Behörde für richtig hält bzw. wie es ihr ihrerseits vom Gesetz oder der Politik vorgegeben wurde (vgl. auch Kapitel 3). Diese Vorgabe wird im novellierten StandAG folgendermaßen spezifiziert (§ 5 Abs. 1 und 2):

> „Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen.
>
> Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit hat nach diesem Gesetz dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet und über die vorgesehenen Beteiligungsformen beteiligt wird. Dies soll in einem dialogorientierten Prozess erfolgen. Hierzu soll es sich des Internets und anderer geeigneter Medien bedienen.“

Während das Standortauswahlverfahren selbst, wie der Name schon sagt, dazu dient, die oben genannte Lösung zu finden, und zwar zu dem Problem „Standortauswahl“ - sprich: dazu dient, einen Standort auszuwählen -, soll die Öffentlichkeitsbeteiligung also dafür sorgen, dass die schließlich getroffene Auswahl „breiten gesellschaftlichen Konsens“ erfährt und „damit auch von den Betroffenen toleriert“ wird. Sie ist also nicht in erster Linie von demokratischem Respekt gegenüber dem Volk als Souverän (jedenfalls auf dem Papier ist das Volk das noch) inspiriert, sondern von Nützlichkeitserwägungen: Nicht etwa Emanzipation oder dergleichen ist das Ziel, sondern „Ruhe im Karton“. „Breiter gesellschaftlicher Konsens“ heißt in der politischen Praxis ja nichts anderes als „fast niemand leistet ernsthaft Widerstand“. Aber erstens ist Konsens im positiven Sinne ja viel mehr als die Abwesenheit nennenswerten Widerstands, und außerdem ist fast niemand letztendlich aber halt doch noch jemand.

„Breiter gesellschaftlicher Konsens“ im Sinne des Gesetzes könnte schlussendlich so aussehen – und die Wahrscheinlichkeit dafür ist sehr hoch -, dass in Vollendung des berühmten Sankt-Florian-Prinzips am Ende des

Standortauswahlverfahrens ein breiter „Konsens“ all derjenigen Regionen steht, die NICHT Atommüll-Lager-Standort geworden sind, dahingehend, dass sie sich allesamt einig sind, dass diese Entscheidung zwar vielleicht bedauerlich, aber dennoch richtig war - zu Lasten derjenigen Region, die es dann schließlich eben getroffen hat. Das nennt man „zynische Solidarität“, und man hört schon allerorten die Steine von den Herzen fallen. Leider fallen sie der Standortregion auf den Fuß.

Das will sich allerdings auch der Gesetzgeber nicht eingestehen und verrät sich in dem kleinen Wörtchen „damit“ im zitierten Gesetzestext. Dieses beinhaltet nämlich eine vielsagende, von Wunschdenken geprägte Unterstellung, die sich als fataler Irrtum herausstellen könnte und es somit in sich hat: der Irrtum, dass die skizzierte zynische Solidarität nach dem Sankt-Florians-Prinzip, die fälschlicherweise euphemistisch als „breiter Konsens“ bezeichnet wird, automatisch dazu führen werde, dass die betroffenen Menschen in der schließlich ausgewählten Standortregion diese Entscheidung ebenso tolerieren würden. Warum sollten sie das? Das ist zwar theoretisch nicht völlig ausgeschlossen, aber nach aller Erfahrung im Atombereich doch recht unwahrscheinlich. Im Gegenteil: Je mehr sich die Menschen in der endgültigen Standortregion im Laufe des Standortauswahlverfahrens in ihrer Befürchtung, es könnte sie treffen, von allen anderen allein gelassen fühlen, also je enger sich die Schlinge um ihren Hals legt und alle anderen dabei betreten wegschauen, desto unbändigere Wut wird sich dort anstauen und womöglich auch entladen. Dann könnte der viel beschworene „Konsens“ schneller wieder mit Gummiknüppeln und Wasserwerfern herbeigeführt werden, als sich der gesamte Bundestag heute vorstellen kann. So läuft nun mal Politik, und so reagieren Menschen.

> Eine Episode aus der persönlichen Erfahrung des Verfassers (siehe Kostka, 2008, S. 593f.), die in erheblich kleinerer Dimension ein paar Parallelelen zum Standortauswahlverfahren nach dem StandAG aufwies, mag diese Verhaltensmuster zusätzlich illustrieren. In dem eingangs erwähnten „Bürgerforum zur Standortfindung für eine Landessammelstelle für schwach- und mittelaktive radioaktive Abfälle“ im Jahre 1994 kam es nach vielen kontroversen Diskussionen schließlich zu folgender Konstellation: Aus anfangs 30 potenziellen Standorten wurden aufgrund einiger

Ausschlusskriterien zunächst fünf, schließlich vier potenzielle Standorte ermittelt, die in die engere Wahl kamen, darunter einer, der in einem früheren, schließlich gescheiterten Verfahren[52] schon einmal zum Standort auserkoren gewesen war. An diesen vier Orten wurden öffentliche Informationsveranstaltungen angeboten, und anschließend wurde mit Vertreter*innen der vier Gemeinden (aus opponierenden Bürgerinitiativen und lokaler Politik) zunächst über die Aufstellung eines weiterführenden Kriterienkatalogs für die Standortauswahl verhandelt; insgesamt traf man sich siebenmal unter der Leitung einer externen Moderation. Über den Kriterienkatalog konnte schließlich Einvernehmen erzielt werden; er bestand aus drei Kriterienpaketen harter und weicher Kriterien zu baulichen Verhältnissen, Umweltauswirkungen und „indirekten Auswirkungen" (zum Beispiel wirtschaftlicher und sozialer Art). Die vier Gemeinden, die sich strukturell eigentlich nicht groß unterschieden, gebärdeten sich dabei interessanterweise dennoch völlig unterschiedlich:

a) Eine Gemeinde, die bereits Erfahrung mit der Lagerung von gefährlichen Gütern (hier: Rüstungsgütern) hatte, zeigte sich völlig unaufgeregt, fast desinteressiert.

b) Eine andere Gemeinde war in hellem Aufruhr, der so weit ging, dass den Vertreterinnen und Vertretern der Behörde auf der Informationsveranstaltung sogar Gewalt angedroht wurde.

c) Die dritte Gemeinde zeigte sich sehr skeptisch, aber grundsätzlich schon diskussionsbereit gegenüber den Ausführungen der Behörden; hinterher fragte ihr Verwaltungschef bei den Behörden dezent an, inwiefern sie der Gemeinde wohl entgegenkämen, wenn er im Gegenzug dafür sorgen würde, dass eine entsprechende Standortentscheidung in der Bevölkerung halbwegs ruhig aufgenommen würde.

d) Die vierte Gemeinde – und das war die, die in der Vergangenheit schon einmal Standort hätte werden sollen – agierte hingegen oberschlau: Sie engagierte sich überdurchschnittlich bei den Verhandlungen um die Auswahlkriterien, wobei sie danach trachtete, die Kriterien so zu gewichten, dass sie ihr zum Vorteil gereichten, das heißt so, dass es sie möglichst nicht treffen sollte. Das gelang ihr auch teilweise, aber nur teilweise, denn die anderen merkten das irgendwann.

Diese vier Verhaltensmuster sind nach Auffassung des Verfassers geradezu prototypisch

[52] Zur Erläuterung: Die Standortauswahl war von den zuständigen Behörden einige Jahre zuvor schon einmal vorgenommen worden, damals ohne Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Gemeinderat des auserkorenen Standorts hatte diese Entscheidung nach einigen Verhandlungen, in denen der Gemeinde entsprechende Kompensationen versprochen worden waren, mehrheitlich akzeptiert. Als das am Ort publik wurde, entstand dort breite Empörung, und dieser Gemeinderat wurde bei der nächsten Kommunalwahl regelrecht hinweg gefegt und durch einen neuen ersetzt, der die Zustimmung sogleich widerrief und fortan vehement gegen das Projekt opponierte. Das war ein wesentlicher Auslöser für das neue Standortauswahlverfahren im Rahmen eines „Bürgerforums" gewesen.

für solche Problemkonstellationen, und die potenziellen Standorte für das künftige bundesweite Atommüll-Lager können sich schon einmal überlegen, wie sie sich zu gegebener Zeit wohl verhalten werden.

Die Anwendung des ausgehandelten Kriterienkatalogs ergab folgendes Ergebnis: Gemeinde a) und Gemeinde c) in der obigen Aufzählung wurden gleichermaßen als gut geeignet eingestuft, Gemeinde d) als auch geeignet, aber etwas weniger, und Gemeinde b) als nicht weiter zu verfolgen. Die endgültige Standortentscheidung sollte dann an der Verfügbarkeit der betreffenden Liegenschaften und des damit verbundenen Aufwands ausgerichtet werden (sie befanden sich alle nicht in Landesbesitz und hätten erst noch erworben werden müssen). Letztendlich wurde die eigene Landessammelstelle in dem betreffenden Bundesland doch gar nicht realisiert – aber nicht aufgrund von Widerständen in der Bevölkerung oder von Einlenken seitens der Behörden, sondern – mal wieder – aus finanziellen Gründen. Diese Option dürfte aber bei der nun anstehenden Standortauswahl einstweilen eher unwahrscheinlich sein – hier scheint bislang bei der Bundesregierung der politische Wille vorzuliegen, das Verfahren durchzuziehen, koste es, was es wolle. Auf eine solche „Lösung“ – die ja auch keine wäre, weil das Problem mit dem Atommüll bestehen bliebe - sollte man also nicht bauen.

Die Logik des jetzigen Standortauswahlverfahrens, nach der sich dann auch das Beteiligungsverfahren ausrichten muss, heißt: Den Letzten beißen die Hunde. Diese Logik sieht vor, dass das gesamte Staatsgebiet Deutschlands sukzessive durch Anwendung bestimmter, im Standortauswahlgesetz festgelegter Auswahlkriterien in drei Phasen immer weiter eingegrenzt wird, bis schließlich nur noch ein Standort übrig bleibt, der dem Bundestag dann als solcher empfohlen wird. Einmal unterstellt, dass das technisch-naturwissenschaftlich und juristisch so prinzipiell schon sinnvoll wäre (was keineswegs ausgemachte Sache ist), psychologisch und politisch ist es gefährlich. Folgendes könnte damit im Laufe der Zeit nämlich ausgelöst werden:

- Zunächst ist mit einer gewissen, aber noch eher verhaltenen und lokal vereinzelten Mobilisierung gegen die Standortauswahl zu rechnen, auch außerhalb der Kreise, die sich ohnehin schon seit vielen Jahren mit der Thematik auseinandersetzen. Es dürfte allmählich mehr Menschen dämmern, dass es doch ernst werden könnte mit der Standortauswahl, und dass es am Ende auch sie treffen könnte. Es liegt dann nahe, erst einmal nähere Informationen zu verlangen und zu beginnen, kritisch zu diskutieren, ggf. auch ersten neuen Widerstand aufzubauen. Der Widerstand dürfte weiter

wachsen, wenn das Informationsbedürfnis nicht ausreichend oder nicht glaubwürdig genug befriedigt wird, und dem will und könnte das „Beteiligungsverfahren“ entgegenwirken. Wenn das gelänge, bliebe der Widerstand vielleicht unterhalb einer für die Behörden kritischen Schwelle.

- Dann ist mit einer Ausdifferenzierung zu rechnen in erstens Menschen, die ihre Meinung bzw. Kenntnis in das Standortauswahlverfahren einbringen und es so beeinflussen möchten, zweitens solche, die das ablehnen und die Beteiligung boykottieren, und drittens solche, die einfach abwarten, dabei hoffen, dass der Kelch an ihnen vorbei gehen möge, und sich ansonsten raushalten – die Letzteren dürften die Mehrheit sein. Hier schlummert indes ein großes Potenzial für einen solidarischen Umgang mit dem Atommüll-Problem: Die Meinung dieser Menschen, deren Engagement oder deren Desinteresse kann zu gegebener Zeit den Ausschlag geben, wohin sich das Blatt wendet.
- Es dürfte im Laufe des Standortauswahlverfahrens erfahrungsgemäß öfters mal zu Verzögerungen, Pannen und Verwerfungen, möglicherweise auch zu Skandalen kommen sowie zu Ereignissen oder politischen Entwicklungen, die den bisherigen Diskussions- und Verfahrensstand überlagern und ggf. Neuausrichtungen erfordern; das ist bei derart komplexen Verwaltungsverfahren mehr als wahrscheinlich. In dem Maße dürften auf der einen Seite größere Widerstände aller Art und auf der anderen Beschwichtigungs-, Manipulations-, Bestechungs-, Erpressungs-, Diffamierungs- oder Repressionsversuche zunehmen. Die Frage, wie man in so einer Situation aus Sicht der potenziell betroffenen Bevölkerung reagieren oder besser agieren soll, ist eine eminent politische: Versucht man dann, sich umso hartnäckiger ernsthaft ins Verfahren einzubringen? Schließt man sich solidarisch zusammen und verweigert sich gemeinschaftlich bzw. versucht man konzertiert, die Bürokratie mit ihren eigenen Waffen zu schlagen und kreativ auf Trab zu halten (das geht auch als Doppelstrategie und ist im Umgang mit der öffentlichen Verwaltung oft recht effektiv)? Oder versuchen alle, einfach bloß ihre Haut zu retten in der wenig edelmütigen Hoffnung, dass es dann „nur“ die Nachbar*innen trifft? Oder erliegt man gar allfälligen Versuchungen, zu „Kriegsgewinnlern“ zu werden und aus der Situation auf Kosten anderer noch Profit zu schlagen? In dem Maße, wie die beiden letztgenannten „Strategien“ möglicherweise überhand nehmen, wird es für die im Auswahlverfahren verbleibenden potenziellen Standorte immer aussichtsloser, auch nur ihre Interessen halbwegs zu wahren. Denn die Versuchung, diesen unsolidarischen Weg zu gehen, ist groß und nimmt mit

lange anhaltendem Druck zu.[53] Das wissen die Behörden und die Politiker*innen auch und werden mit großer Wahrscheinlichkeit danach trachten, sich diese Versuchung zum unsolidarischen Verhalten zu Nutze zu machen – das StandAG ist geradezu darauf zugeschnitten! Eine solche Entwicklung ist aber nicht zwangsläufig: Man kann dieser Gefahr entgegen wirken, wenn man um sie weiß, sie frühzeitig offen legt und gezielt solidarisches Verhalten vorlebt, fördert und attraktiv macht.

- Auch wenn das Standortauswahlverfahren ohne größere Verwerfungen einigermaßen sauber und planmäßig verliefe: Von Schritt zu Schritt laufen die im Verfahren verbleibenden potenziellen Standorte Gefahr, immer weniger und einsamer zu werden, wenn man nicht von Anfang an gemeinsam etwas dagegen tut; die Schlinge zieht sich dann mehr und mehr zu. Der psychologische Druck steigt dabei mit der Zeit stark an und kann in Verzweiflungsaktionen münden (auch gewaltsamen), auf jeden Fall würde starker Gegendruck erzeugt, allerdings nur noch regional begrenzt bzw. lokal. Wie objektiv oder tendenziös das dann in diesem Fall wiederum überregional von den Massenmedien aufgegriffen und dargestellt würde oder womöglich auch nicht (denn das nächste große Sportereignis, das solche Nachrichten dann wieder überlagert und verdrängt, kommt bestimmt!), bleibt abzuwarten. Es dürfte passieren, dass Menschen fernab der potenziellen Standortregionen von den Ereignissen und der Atmosphäre dort kaum etwas mitbekommen und sich allenfalls kopfschüttelnd denken: „Hoffentlich kriegen die sich da hinten endlich bald wieder ein!“ Dann wäre die Falle für die verbleibenden potenziellen Standortregionen zugeschnappt, denn dann würde sich niemand mehr für sie in die Bresche werfen. Mit solch übermächtiger Un-Solidarität von eigenen Landsleuten, denen im Zweifel eben das Hemd näher ist als der Rock, müssen alle Bürgerinnen und Bürger rechnen. Umso bedeutender ist es, rechtzeitig, wenn nämlich noch viele Standorte im Spiel sind, Mechanismen und Strukturen gegenseitiger Solidarität aufzubauen.

  Weiterhin könnte in Fällen, wo die Datenlage im Verein mit den gesetzlichen Ausschluss- und Abwägungskriterien keine eindeutigen Entscheidungen ermöglicht, das BfE geneigt sein, den Pfad der Wissenschaftlichkeit ein Stück

[53] Zwei Beispiele mögen das illustrieren: Zum einen die Tragikomödie „Der Besuch der alten Dame“ von Friedrich DÜRRENMATT (1998), bei der es um die schleichende Sogwirkung eines verbrecherischen, aber finanziell allzu verlockenden Angebots, nämlich eines Mordauftrags geht, die nach und nach die anfängliche moralische Entrüstung darüber schwinden und in faktische Akzeptanz mutieren lässt bei gleichzeitigem Heucheln fortgesetzter allgemeiner Ablehnung. Zum zweiten die ebenfalls schleichende Sogwirkung, die die Mischung aus finanziellen Anreizen, anhaltendem Druck und Ohnmacht erzeugt bei der Umsiedlung von Dörfern, die dem Braunkohlebagger preisgegeben werden: In solchen Fällen kippen anfänglicher Wille zum Durchhalten und Wut oft irgendwann doch in resignative Flucht und Trauer um, wenn die Solidarität derer, die zunächst nicht weichen wollen, so weit abgebröckelt ist, dass man irgendwann auch nur noch das sinkende Schiff verlassen will, so lange es noch Kompensationen gibt. Diese Mechanismen sind äußerst mächtig und gefährlich, weil sie an tief sitzenden menschlichen Trieben und Grundängsten ansetzen. Aber es gibt neben solchen negativen Sogwirkungen eben auch das gegenteilige Phänomen von wechselseitiger Begeisterung und Ermutigung – das zerstörerische Zerbröseln ist kein unvermeidliches Schicksal! Zum Phänomen des Umkippens von Entwicklungen siehe auch KOSTKA (1992) unter dem Stichwort „Ordnung durch Fluktuation“.

weit zu verlassen und opportunistisch den Weg des geringsten politischen Widerstands zu gehen, mit dem Effekt, dass in solchen Fällen nicht die größtmögliche Sicherheit an einem Standort den Ausschlag gäbe, sondern der geringste Widerstand. Spiegelbildlich dazu könnte einige verbleibende potenzielle Standortgemeinden zumindest phasenweise womöglich quasi prophylaktisch zur Eskalation greifen, um sich für eine Auswahl unattraktiv zu machen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung hätte dann das Gegenteil von dem erreicht, was ihr gesetzlicher Auftrag ist: zur Tolerierung durch die Betroffenen beizutragen.

Zu guter Letzt liegt es nahe, dass die oben beschriebene Un-Solidarität der Menschen in den Nicht-Standorten auch auf den deutschen Bundestag abfärben würde: Letztlich werden die Abgeordneten aller Wahlkreise, in denen das langfristige Atommüll-Lager schließlich nicht eingerichtet wird, und das sind ja fast alle, die endgültige Standort-Entscheidung sicherlich mehr oder weniger gut finden und ihr zustimmen, selbst dann, wenn sie das Standortauswahlverfahren in früheren Phasen kritisiert haben. Eine überwältigende fraktionsübergreifende Mehrheit ist dem Gesetz zur Standortentscheidung daher schon jetzt so gut wie sicher; auf parlamentarischem Wege lässt sich das praktisch nicht verhindern. Verhindern lassen sich auf diesem Wege möglicherweise bestimmte Standorte in bestimmten Regionen, nicht aber der letztendlich ausgewählte. Allenfalls ist denkbar, dass Teile des deutschen Bundestags sich in der Phase, wo es um den abschließenden Standortvergleich nach § 19 StandAG geht, der dann in den endgültigen Standortvorschlag mündet, für einen der verbliebenen Alternativ-Standorte aussprechen. Nach Ausschöpfung der an dieser Stelle vorgesehenen Rechtsmittel (siehe dazu näher Kapitel. 9.3) werden aber auch diese Abgeordneten bei der Schlussabstimmung nach § 20 StandAG höchstwahrscheinlich in der deutlichen Minderheit sein oder ganz einlenken.

Die schrittweise Eingrenzung der potenziellen Standorte über einen längeren Zeitraum auf der Grundlage nachlesbarer Kriterien, wie sie den Kern des StandAG bildet, bei gleichzeitiger Möglichkeit, darüber öffentlich zu debattieren – freilich in sorgsam staatlicherseits vorab festgelegten Grenzen[54] - , ist daher eine aus Sicht der Protagonist*innen des Atommüll-Lagers sehr elegante Konstruktion, weil Menschen, die hierzu Sorgen und Einwände haben, sich im Dickicht des Auswahlverfahrens mit der Zeit leicht tot laufen und von anderen zugleich wenig

[54] Das BfE stellt dazu in seinem bereits zitierten Positionspapier klar (BFE, April 2018, S. 25): „Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl bedeutet für das BfE Teilhabe am Diskussionsprozess und Mitgestaltung am und im Verfahren. Ein Mitentscheidungsrecht ist nicht vorgesehen.“ Deutlicher kann man es kaum ausdrücken, und das BfE kann später aufgrund dessen auf Kritik an fehlenden Mitentscheidungsmöglichkeiten immer entgegnen: „Sagt nicht, ihr habt das nicht gewusst!“

Solidarität erfahren, sodass viele davon irgendwann entnervt aufgeben oder sich damit trösten, dass sie ihren persönlichen Beitrag ja schon geleistet hätten. Das wiederum kann einen Teufelskreis in Gang setzen, der in fataler Weise selbstbeschleunigend ist wie ein Bankenzusammenbruch oder eine Inflation. Er ist aber zum Teil auch von selbsterfüllenden Erwartungen geprägt, was insofern auch wieder eine kleine Chance birgt, als diese Erwartungen ja auch positiv sein können. Positive Ereignisse, die Anlass zur Hoffnung geben, müssen also medial verstärkt werden, dann kann die Solidarität auch wachsen statt schwinden. Inwiefern die Debatten im Rahmen des Beteiligungsverfahrens die Standortauswahl tatsächlich inhaltlich beeinflussen oder nicht, ist hierbei übrigens eher nebensächlich und kann daher dahin gestellt bleiben.

Allerdings folgt nicht nur das Standortauswahlverfahren, sondern auch die Öffentlichkeitsbeteiligung, die das BfE betreibt, bestimmten Prinzipien, und die sind nicht minder delikat. In seiner Broschüre „Unterschiedliche Rollen – ein Ziel. Positionspapier zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortauswahl“ (BFE, April 2018) schreibt das BfE unter der Überschrift „Umfassende Information ist die Grundlage für Beteiligung“ auf S. 21:

> „Information ist die Voraussetzung für gelingende Beteiligung. Frühzeitige, umfassende, verständliche und dauerhaft verfügbare Information ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, ihre Funktion als Mitgestalter des Standortauswahlverfahrens aktiv wahrzunehmen.
>
> Das BfE verfolgt bei der Information der Öffentlichkeit einen generativen Ansatz. Zentrale Aufgabe ist es, die Bereitschaft und die Fähigkeit der Bevölkerung zur Beteiligung in der Standortauswahl zu fördern und zu erhalten.
>
> Die Informationsangebote der verschiedenen Akteure beschreiben unterschiedliche Positionen und Perspektiven. Das BfE schafft im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Räume für deren geordnete, transparente und zielorientierte Diskussion.“

Das klingt, oberflächlich betrachtet, erst einmal einleuchtend. Auf Seite 23 steht dann ganz unten aber folgendes:

„Wir sehen eine besondere Aufgabe aller Beteiligten darin, die Informationen so aufzubereiten und zur Verfügung zu stellen, dass sie bestmöglich genutzt werden können.

Denn eine größtmögliche Transparenz kann, wenn es keine sichtbaren Einordnungen und Navigationshilfen gibt, zu Verwirrung und Überforderung führen."

Das ist zwar an sich nicht ganz falsch, lässt aber aufhorchen, denn das kann auch als Rechtfertigung für suggestive Fragen, manipulative Verkürzungen und andere Maschen der Propaganda und Meinungsmache dienen nach dem altrömischen Motto: „Plebs stulta est" – die Masse ist dumm. Und wenn sie dumm ist, muss man ihr sagen, welche Fragen sie zu haben hat, und weglassen, was sie, wie es mal der ehemalige Bundesinnenminister Thomas de Maizière so unübertroffen auf den Punkt gebracht hat, „beunruhigen könnte". Auf Seite 24 beschreibt das BfE dann genauer, was es mit diesem „generativen Ansatz" auf sich hat, und das bestätigt diese Befürchtungen. Dort wird eine „Kulturstufenleiter" nach Patrick Hudson vorgestellt mit folgenden Stufen des Umgangs mit (kritischen) Fragen:

1. „Pathologisch": Fragen allenfalls bei gesetzlicher Pflicht beantworten. Jede Antwort könnte schaden. Vorgaben hintertreiben.

2. „Reaktiv": Nur antworten, wenn man gefragt wird. Vorgaben umsetzen, nur auf Druck verändern.

3. „Kalkulativ": Mit Aussagen Reaktionen steuern. Nichts falsch machen, keine Experimente wagen.

4. „Proaktiv": Ungefragt erwartbare Fragen beantworten. Beteiligung an Bedürfnisse und Situation anpassen.

5. „Generativ": Fragen selbst stellen und beantworten, Standards für Umgang mit dem Thema setzen. Beteiligung innovativ gestalten, aus Erfahrung lernen.

Die Kommunikationsweise traditioneller Behörden bewegt sich in dieser Einteilung heutzutage üblicherweise zwischen „pathologisch" und „kalkulativ", mit einem gewissen Schwerpunkt auf „reaktiv"; moderne Behörden kommunizieren auch schon mal „proaktiv". Vor allem die ersten beiden

Kategorien (pathologisch und reaktiv) erscheinen zu Recht als rückständig und nicht besonders zielführend. „Generative“ Kommunikation in diesem Sprachgebrauch ist dagegen noch eine seltene Ausnahme; von daher erscheint das Konzept des BfE auf den ersten Blick recht modern. So modern allerdings, dass es schon wieder gefährlich wird, denn es beinhaltet mit die zum Programm erhobene Strategie, Fragen zu beantworten, die niemand gestellt hat – und umgekehrt. Und damit lässt sich die öffentliche Diskussion trefflich manipulieren, oder wie es hier in bestem „Polit-Neusprech“ genannt wird: „innovativ gestalten“.[55] So kann man zum Beispiel als prominente*r Politiker*in in Fernsehsendungen öffentlich die persönliche Beantwortung von Fragen zelebrieren, die von einem Vorbereitungsstab zuvor selbst ausgewählt wurden, und bei denen kein*e Zuschauer*in überprüfen kann, ob sie wirklich echt oder nur gut erfunden sind, oder ob eine Mischung aus beiden Kategorien vorliegt (was besonders wirksam ist). Dadurch können relativ echt wirkende Schaudebatten entstehen, ohne dass die antwortenden Politiker*innen Gefahr laufen, mit unangenehmen Fragen konfrontiert zu werden, auf die sie spontan keine elegante Antwort wissen. Falls jetzt eingewendet werden sollte: „So etwas machen wir doch aber nicht!“, dann sei an „Murphys Gesetz“ erinnert, welches in seiner populären Version besagt, dass alles, was theoretisch passieren kann, irgendwann einmal auch praktisch passiert.[56]

Die beste Zusammenfassung – und das ist schon fast ein sprachliches „Meisterwerk“ – der Philosophie des gesetzlichen Beteiligungsverfahrens liefert das BfE selbst in seinem Positionspapier (BfE, April, 2018, S. 27). Dort schreibt es im Kapitel „Öffentlichkeitsbeteiligung - Chancen, Grenzen und Konflikte“ unter 4.1. „Beteiligung heißt Verantwortung übernehmen“:

---

[55] Zur Vervollkommnung des Bildes fehlen hier eigentlich nur noch pseudo-moderne Anglizismen. Aber „generative communication“ klänge dann für Durchschnittswähler*innen vielleicht doch etwas zu dick aufgetragen; die lateinische Variante wirkt da einfach seriöser, weil sie eher an Medizin erinnert statt an Hip Hop.

[56] Tatsächlich vorgekommen ist zum Beispiel sogenanntes „Astro-Turfing“ vor der baden-württembergischen Landtagswahl 2011: Im Vorfeld dieser Wahl hatte die damalige CDU-Landesregierung PR-Agenturen beauftragt, mittels einer Vielzahl automatisierter Beiträge von künstlichen Dialog-Teilnehmenden in Internet-Foren Stimmung pro „Stuttgart 21“ zu machen. Die Internet-Trolle wohnen also auch mitten unter uns und werden manchmal sogar aus Steuermitteln finanziert.

> „Am Ende gilt es den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit zu finden, der von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und für die betroffene Bevölkerung tolerierbar ist. Die Sicherheit des Endlagers hat Priorität gegenüber allen anderen Aspekten.
>
> Konkret bedeutet dies: Die Bürgerinnen und Bürger am betroffenen Standort sollten durch den kontinuierlich und von Beginn an durchgeführten Beteiligungsprozess nachvollziehen können, dass es sich bei dem Standort in ihrer Region im Vergleich zu anderen potenziellen Standorten in Deutschland um den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit handelt und dass das Suchverfahren sachgerecht und fair durchgeführt wurde.“

„Bestmögliche“ Sicherheit (was immer das gegenüber wirklicher Sicherheit sein mag), breiter Konsens in der (bundesdeutschen Mehrheits-)Gesellschaft und (bloße) Tolerierbarkeit (noch nicht einmal tatsächliche Tolerierung!) durch die direkt betroffene regionale Bevölkerung sollen den Standort also möglichst gleichermaßen kennzeichnen. Und wenn das gleichermaßen nicht geht? Dann soll zwar, was ja schon vernünftig wäre, die Sicherheit Priorität haben, dann kommt aber auch der zweite Absatz zum Tragen:

Dass der am Ende des Standortauswahlverfahrens schließlich bestimmte Standort derjenige mit der „bestmöglichen Sicherheit“ ist und das Suchverfahren sachgerecht und fair durchgeführt wurde, gilt einfach als gesetzt und in quasi tautologischer Manier nicht (mehr) zu hinterfragen. Die Beteiligung hat dabei lediglich die Aufgabe, dafür zu sorgen, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger das auch einsehen, nicht mehr und nicht weniger. Damit ist die Beteiligung zuvörderst einfach ein Propagandainstrument, von höchster Stelle noch nicht einmal bestritten. Da fehlt nur noch, dass der betroffenen Bevölkerung weisgemacht wird, es sei eine besondere Ehre, diese „verantwortungsvolle Bürde für Deutschland“ tragen zu dürfen. So etwas haben weiland die Priester der Azteken und Inkas den von ihnen ausgewählten Menschenopfern auch eingeredet. Aber wetten, dass irgendwann irgendjemand trotzdem so argumentieren wird?

9.2. Die „Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Sinne des Stand AG von 2017 (§§ 5-7) und die Architektur des Standortauswahlverfahrens (§§ 13-21)

Die Grundsätze der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ nach dem novellierten StandAG (§ 5) wurden bereits in Kapitel 3. diskutiert. Hier sollen nun die eher traditionellen „Grundformen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Rechtsschutz“ beleuchtet werden: die Informationsplattform (§ 6) und die Stellungnahmeverfahren mit Erörterungsterminen (§ 7). Die „neuen Beteiligungsinstrumente“ kommen im nachfolgenden Kapitel 9.3. in den Blick, und das NBG (§ 8) wurde bereits in Kapitel 8. gesondert dargestellt.

Die eigens gesetzlich verankerte Informationsplattform, die vom BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung errichtet und verfahrensbegleitend betrieben werden muss, ist an sich nichts Besonderes. Der Gesetzesparagraph, der ihr zugrunde liegt, lautet:

> „Zur umfassenden Unterrichtung der Öffentlichkeit errichtet das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit eine Internetplattform mit einem Informationsangebot; darin werden fortlaufend die das Standortauswahlverfahren betreffenden wesentlichen Unterlagen des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit und des Vorhabenträgers nach § 10 des Umweltinformationsgesetzes zur Verfügung gestellt. Zu den wesentlichen Unterlagen gehören insbesondere Gutachten, Stellungnahmen, Datensammlungen und Berichte.“

Interessant ist dabei vielmehr, dass es erstens überhaupt einer gesetzlichen Verankerung dieser Informationsplattform bedurfte – da hat der Gesetzgeber wohl zu seinen eigenen Exekutivbehörden nicht genügend Vertrauen gehabt oder wollte sich durch dieses Instrument in Sachen Informationstransparenz einfach pauschal entlasten -, und das, was in dem betreffenden Paragraphen NICHT aufgeführt ist. Die positive Aufzählung „wesentlicher Unterlagen“ etwa führt, auch wenn sie nur beispielhaft gedacht ist, in der Verwaltungspraxis nämlich tendenziell dazu, dass alle anderen Unterlagen vom BfE im Zweifel als nicht wesentlich erachtet und dann eben auch nicht veröffentlicht werden,

jedenfalls nicht von sich aus; was etwa der in Kapitel 9.1. beschriebenen „reaktiven“ Kommunikationsweise, allenfalls noch der „kalkulativen“ entspricht. Dasselbe gilt für Unterlagen, die nicht vom BfE oder der BGE als Vorhabenträgerin stammen, sondern anderswo her, und Informationen, die gar nicht in Form von „Unterlagen“ vorhanden sind, sondern anderweitig.[57] Und schließlich geschieht die ganze „umfassende Unterrichtung der Öffentlichkeit“ nur nach § 10 des Umweltinformationsgesetzes (UIG). Das überliest man schnell; wenn man sich aber die Mühe macht nachzuschauen, was das bedeutet, findet man folgendes (§ 10 Abs. 1 UIG):

> „Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. In diesem Rahmen verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen.“

Darin stecken gleich mehrere Einschränkungen: Es geht nur um bei der Behörde vorhandene Umwelt(!)informationen in „angemessenem“ Umfang, die für sie von Bedeutung sind. Alle Informationen, die z.B. das BfE nicht hat, die es nicht für bedeutsam für seine eigene Arbeit erachtet (für anderes können sie noch so bedeutsam sein), die nichts mit Umwelt zu tun haben oder die es nach eigener Einschätzung für zu ausführlich hält, braucht das BfE nicht in die Informationsplattform einzustellen und wird das dann – typisch Behörde - tendenziell auch nicht ohne Not tun. Vielleicht stellt das BfE dafür stattdessen „generativ“ andere Informationen ein, die gar nicht so relevant sind; „umfassende Unterrichtung“ ist jedenfalls etwas anderes. Wichtige Informationen dann trotzdem zu entdecken, ist ungleich schwerer und setzt ein gewisses Misstrauen voraus, gepaart mit Hartnäckigkeit als Triebfeder dafür, sich diese Mühe überhaupt zu machen.

[57] So fällt etwa auf, dass auf der Informationsplattform zwar manche Schriftwechsel zwischen dem BfE und der BGE veröffentlicht sind, aber keine zwischen dem BfE und dem BMU. Auf diese Weise erfährt man zum Beispiel nichts über aufsichtliche Weisungen vom BMU ans BfE, die sicherlich interessant wären.

Immerhin ist durch die Informationsplattform einigermaßen sicher gestellt, dass interessierte Menschen einfachen Zugriff auf eine Vielzahl an relevanten Unterlagen bekommen (auch Jahre später noch), ohne erst mühsam deren Existenz und dann deren Fundorte recherchieren zu müssen und schließlich dort womöglich gar keinen Zugang dazu zu bekommen. Die Kehrseite von diesem Service liegt darin, dass dadurch die Aufmerksamkeit sanft lanciert wird: Man geht aufgrund des umfangreichen Informationsangebots unterschwellig schnell davon aus, dass dieses Informationsangebot weitgehend vollständig ist und es gar keine nennenswerten weiteren Informationen mehr gibt. Man wähnt sich umfassend informiert und wird ein wenig faul, was andere Recherchen betrifft, die durchaus weitere bedeutsame Informationen zu Tage fördern könnten. Und was ich nicht weiß, macht mich nicht heiß. Das wirkt dann wie ein Fliegenfänger: süß und leicht zu haben, und schon bleibt man daran kleben.

Die weiter oben in Kapitel 9.1. erwähnte Grundstruktur des Standortauswahlverfahrens basiert auf einer immer weiter gehenden geographischen – als sicher nicht ungewollter Nebeneffekt aber auch politisch-psychologischen - Eingrenzung potenzieller Lagerstandorte in drei Phasen mit acht Schritten. Das ähnelt einer Art „verkehrtem Völkerball“: Wer herausgeschossen wurde, kann erleichtert nach Hause gehen und könnte beim restlichen Spiel, je nach charakterlicher Veranlagung, schadenfroh zu- oder betreten wegschauen. Besser – und auch prinzipiell möglich - wäre indes, nicht nach Hause zu gehen, sondern den Rest des Spiels engagiert mit zu verfolgen und zum Beispiel die verbleibenden Spieler*innen zu unterstützen.

Jede Phase endet mit einem Eingrenzungsvorschlag der Vorhabenträgerin zunächst ans BfE, und zu diesen Eingrenzungsvorschlägen kann die Öffentlichkeit dann herkömmliche Stellungnahmen abgeben – verfahrenswirksame aber immer erst hinterher. „Öffentlichkeit“ bedeutet dabei alle Personen, die sich betroffen fühlen. Dazu kommen noch die sogenannten „Träger öffentlicher Belange (TöB)“; das sind Behörden und anerkannte Verbände, die qua Amt zu beteiligen sind.

Unter der Überschrift „Stellungnahmeverfahren; Erörterungstermine“ heißt es im Gesetz (§ 7):

> „(1) Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit gibt der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch einen Vorschlag des Vorhabenträgers nach Absatz 2 berührt wird, nach Übermittlung des jeweiligen Vorschlags sowie im Fall einer Nachprüfung nach abgeschlossenem Nachprüfverfahren nach § 10 Absatz 5 Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorschlägen sowie den dazu jeweils vorliegenden Berichten und Unterlagen. Die Stellungnahmen sind innerhalb einer Frist von drei Monaten abzugeben. Die Stellungnahmen sind bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen; das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit und der Vorhabenträger werten die Stellungnahmen aus.“

Zu diesem Zeitpunkt hat bereits erstens die BGE als Vorhabenträgerin aufgrund ihrer Untersuchungen schon einen Eingrenzungsvorschlag ausgearbeitet und einen Bericht dazu ans BfE übermittelt, zweitens ist eines der in Kapitel 9.3. zu beschreibenden „neuen Beteiligungsinstrumente“ zum Einsatz gekommen, welches eine Rückmeldung an die BGE gibt, und drittens hat die BGE aus alledem dann schon einen Vorschlag zur nächsten Eingrenzung erarbeitet. Dann darf dazu auch die Öffentlichkeit endlich Stellung nehmen. Diese Stellungnahmen werden dann von der BGE und dem BfE so, wie es in Verwaltungsverfahren immer üblich ist, „berücksichtigt“ (also gelesen, aber nicht unbedingt zu Herzen genommen), und dann gibt es abschließend noch einen klassischen „Erörterungstermin“, wo man (hier aber nur solche Betroffene, die fristgerecht Einwendungen erhoben haben) zu einem Zeitpunkt, wo schon fast alles festgezurrt ist, noch ein letztes Mal in ganz großer Runde seine Meinung sagen darf und die Behörden mit ihrem ganzen Apparat zumeist danach trachten, diese zu widerlegen. Man darf sich ausmalen, wer da normalerweise die besseren Karten hat.

Erörterungstermine stehen daher selbst bei weniger komplexen und konflikthaften Zulassungsverfahren seit Jahrzehnten in der Kritik (vgl. z.B. HOFFMANN-RIEM & SCHMIDT-AßMANN, 1990; KOSTKA, 2004) sogar auch in der Rechtswissenschaft, aus strukturellen Gründen (viel zu spät, zu groß, zu diskussionsunfreundlich und konfrontativ und viel zu unausgewogen) ihre

eigentliche Funktion eines sachlichen Ausgleichs zu verfehlen, und die allgemeine Unzufriedenheit damit hat konsequenterweise auch den Einsatz von Mediation im öffentlichen Bereich befeuert. Und obwohl man das nunmehr seit langem weiß, greift das StandAG immer noch in klassischer Manier auf dieses rohe Instrument am Ende einer Vielzahl von Vorentscheidungen zurück, anstatt zum Beispiel die BGE bereits WÄHREND der Ausarbeitung ihrer Eingrenzungsvorschläge INTERAKTIV von der Öffentlichkeit begleiten zu lassen (also im laufenden persönlichen Kontakt anstatt in besonderen, separaten Diskussionsrunden). Vergleichbares kann auch das NBG nur sehr eingeschränkt leisten (falls es das überhaupt wollte). Gleichwohl wird nach wie vor der Anspruch einer „umfassenden" Öffentlichkeitsbeteiligung erhoben. Was ist an einer Öffentlichkeitsbeteiligung „umfassend", wenn sie erst ganz zum Schluss stattfinden darf, von der Unverbindlichkeit ihrer Erkenntnisse mal ganz abgesehen?

Man kommt an der Stelle nicht umhin, einen intensiveren Blick auf die durchaus komplizierte Gesamt-Architektur des Standortauswahlverfahrens zu werfen. Die einzelnen Schritte des Verfahrens lauten:

1. Ermittlung von Teilgebieten (§ 13) – Unterphase 1a
2. Ermittlung von Standortregionen für übertägige Erkundung (§ 14)
3. Entscheidung über übertägige Erkundung und Erkundungsprogramme (§ 15) – Ende der Phase 1
4. Übertägige Erkundung und Vorschlag für untertägige Erkundung (§ 16)
5. Entscheidung über untertägige Erkundung und Erkundungsprogramme (§ 17) – Ende der Phase 2
6. Untertägige Erkundung (§ 18)
7. Abschließender Standortvergleich und Standortvorschlag (§ 19)
8. Standortentscheidung (§ 20) – Ende der Phase 3

§ 21 schreibt dann noch Sicherungsvorschriften fest, damit potenzielle Standorte, die näher in Betracht kommen, nicht durch zwischenzeitlich anderweitige Nutzungen für die Nutzung als Atommüll-Lager unbrauchbar werden.

Jede der oben genannten Phasen ist mit Elementen der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. der „neuen Beteiligungsinstrumente" verknüpft:

1. Der Vorhabenträger (also die BGE) ermittelt mit Hilfe gesetzlich vorgegebener geowissenschaftlicher Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien im gesamten Bundesgebiet

Teilgebiete, die grundsätzlich geeignet erscheinen, und verfasst darüber einen „Zwischenbericht“ ans BfE. Von einer Veröffentlichung dieses Zwischenberichts auf der Internet-Plattform sollte man ausgehen können; ein Stellungnahmeverfahren und ein Erörterungstermin sind hier indes nicht vorgesehen, traditionelle Öffentlichkeitsbeteiligung mit Rechtsbehelfen auch nicht. Die BGE muss den Zwischenbericht stattdessen der eigens einzuberufenden „Fachkonferenz Teilgebiete“ erläutern (siehe Kapitel 9.3.), welche darüber berät und der BGE ihre Ergebnisse zurückmeldet, freilich wiederum unverbindlich.

2. In den so ermittelten Teilgebieten muss die BGE repräsentative vorläufige Sicherheitsuntersuchungen durchführen und auf der Basis von deren Schlussfolgerungen mit Hilfe gesetzlich vorgegebener planungswissenschaftlicher Abwägungskriterien und erneut der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien aus den Teilgebieten bestimmte Standortregionen vorschlagen, die übertägig erkundet werden sollen. Die BGE erarbeitet zu diesen ausgewählten Standortregionen übertägige Erkundungsprogramme und legt sie zusammen mit der Liste der Standortregionen und den Beratungsergebnissen aus der Fachkonferenz Teilgebiete dem BfE vor. Das BfE richtet zunächst in allen vorgeschlagenen Standortregionen „Regionalkonferenzen“ gemäß § 10 StandAG ein, die den weiteren Prozess auf ihre Weise begleiten bis zum Ausscheiden der jeweiligen Standortregion aus dem Auswahlverfahren, sowie eine „Fachkonferenz Rat der Regionen“ (siehe zu allen Konferenzen Kap. 9.3.). Des Weiteren gibt das BfE der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme in einem formalen Rahmen gemäß § 7 StandAG; die Regionalkonferenzen können ebenfalls Stellungnahmen abgeben und ggf. einen Nachprüfauftrag erteilen. Das BfE führt dann einen Erörterungstermin durch und muss die Ergebnisse anschließend bei seinen weiteren Entscheidungen mit „berücksichtigen“. Die Frist zur Abgabe von Stellungnahmen nach § 7 StandAG ist im Hinblick auf die Komplexität der Materie mit drei Monaten prohibitiv kurz – das schaffen allenfalls Fachleute, die ihre Stellungnahme im Wesentlichen schon vorher in der Schublade hatten. Das BfE muss sodann noch eine Strategische Umweltprüfung durchführen und einen Umweltbericht erstellen, deren Ergebnisse auch in die weitere Prüfung des BGE-Vorschlags einfließen. Nach der Prüfung und ggf. Abänderung des BGE-Vorschlags durchs BfE übermittelt dieses den Vorschlag dem BMU zusammen mit einer Empfehlung des BfE dazu, den Ergebnissen des bisherigen Beteiligungsverfahrens und denen aus dem NBG; Rechtsbehelfe hiergegen gibt es nicht.

3. Das BMU wiederum unterrichtet über die Bundesregierung den Deutschen Bundestag von alledem; dieser legt die übertägig zu erkundenden Standortregionen schließlich per Bundesgesetz fest. Hiergegen könnte man nur noch via geltend gemachter Grundrechtsverletzungen direkt vor dem Bundesverfassungsgericht klagen, was generell sehr schwierig ist. Das ist die erste Phase: Wer hier „rausfliegt“, ist aus dem Schneider, und es besteht die

Gefahr, dass er sich erleichtert zurücklehnt; wer nicht, kann nichts dagegen machen und soll auch nichts dagegen machen können – die erste harte Spaltung der Bevölkerung in „Hans-im-Glücks“ und „arme Teufel“. Das BfE prüft daraufhin noch die betreffenden standortbezogenen Programme zur übertägigen Erkundung und legt sie offiziell fest.

4. Mit ein paar Modifikationen wiederholt sich nun der Ablauf im Großen und Ganzen: Die dazu ausgewählten Standortregionen werden von der BGE übertägig erkundet gemäß den standortbezogenen Erkundungsprogrammen. Auf dieser Basis muss die BGE noch „weiterentwickelte vorläufige Sicherheitsuntersuchungen“ durchführen und „sozioökonomische Potenzialanalysen“ erstellen – also prognostizieren, welchen Einfluss die Errichtung eines langfristigen Atommüll-Lagers wohl auf die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der betreffenden Regionen haben dürfte. Dann werden von der BGE noch einmal die Kriterien aus Schritt 2 angewandt, und aus dieser Gesamtschau ermittelt sie schließlich einen Vorschlag für günstig erscheinende Standorte zur untertägigen Erkundung - wohlgemerkt „Standorte“ und nicht mehr „Standortregionen“; ab jetzt wird es also lokal konkret, mit Postleitzahl! Für diese Standorte muss die BGE außerdem wieder Erkundungsprogramme und Prüfkriterien aufstellen – dieses Mal für die untertägige Erkundung und die Durchführung „umfassender vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen“ – und die Umweltauswirkungen und sonstigen möglichen Auswirkungen eines langfristigen Atommüll-Lagers dort darlegen. Das alles wird dann dem BfE zur Prüfung und Festlegung übermittelt.

5. Das BfE verfährt bei der Prüfung des BGE-Vorschlags für Standorte zur untertägigen Erkundung zunächst analog zur Vorgehensweise bei der übertägigen Erkundung, also mit Stellungnahmeverfahren, Begleitung durch die Regionalkonferenzen und das NBG, Erörterungstermin und Erstellung von Strategischer Umweltprüfung und Umweltbericht. Ein entscheidender Unterschied besteht jedoch darin, dass das BfE vor der Übermittlung des geprüften und ggf. veränderten BGE-Vorschlags nebst der weiteren Unterlagen ans BMU zu diesem Zeitpunkt einen Bescheid zu erlassen hat darüber, ob das bisherige Standortauswahlverfahren vorschriftsmäßig abgelaufen ist und auch der Vorschlag für Standorte zur untertägigen Erkundung den Regelungen des StandAG entspricht. Und gegen diesen Bescheid gibt es das Rechtsmittel der unmittelbaren Klage vor dem BVerwG. An dieser schon recht späten Stelle im Standortauswahlverfahren kann man sich also erstmals gerichtlich wehren! Und weil das eben nicht schon früher geht, kann man davon ausgehen, dass es auch entsprechende Klagen von betroffenen Standorten geben wird, wahrscheinlich sogar viele und zeitgleich. Wie das BVerwG dann diesen Arbeitsanfall bewältigen will, ohne dass der gesetzliche Zeitplan (2031!) völlig aus den Fugen gerät, dürfte spannend werden. Die untertägig zu erkundenden Standorte werden danach wiederum durch Bundesgesetz bestimmt, angreifbar nur noch vor dem BVerfG und nur bei Grundrechtsverletzung.

6. Die untertägige Erkundung selbst verläuft wiederum weitgehend analog zur übertägigen; an mindestens zwei Standorten müssen hierfür

Erkundungsbergwerke eingerichtet werden. Die Erkundung endet mit einer vergleichenden Bewertung der Standorte durch die BGE und einem daraus resultierenden Standortvorschlag ans BfE für die Errichtung des langfristigen Atommüll-Lagers. Für diesen Standort führt das BfE dann noch eine vorgezogene Umweltverträglichkeitsprüfung durch. Sollte es nur einen geeigneten Standort geben, entsteht ein besonderes Problem, weil das StandAG einen Vergleich von mindestens zweien verlangt. Und es könnte sogar passieren, dass sich gar kein geeigneter Standort findet, was dann? Es sollte nicht verwundern, wenn die Messlatte, was ein geeigneter Standort ist, dann mit Hilfe noch aufzuspürender Schlupflöcher im Gesetz entsprechend abgesenkt würde. Und wenn alle Stricke reißen, kann immer noch der Deutsche Bundestag das StandAG „bedarfsgerecht" ändern.

7. Das BfE prüft zunächst den Vorschlag der BGE und ermittelt nach Abwägung sämtlicher privater und öffentlicher Belange sowie der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens (Stellungnahmeverfahren, Begleitung durch die Regionalkonferenzen und das NBG, Erörterungstermin) und der Bewertung der Umweltauswirkungen und der Raumverträglichkeit den „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit". Dieser „… muss erwarten lassen, dass die nach dem Stand von Wissenschaft und Technik erforderliche Vorsorge gegen Schäden durch die Errichtung, den Betrieb und die Stilllegung des Endlagers nach § 9b Absatz 1a des Atomgesetzes gewährleistet ist und sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen." (§ 19 Abs.1 Satz 3 StandAG). Den abschließenden Standortvorschlag übermittelt das BfE dann ans BMU. Und noch vor der Übermittlung dieser Entscheidung ans BMU muss das BfE wieder einen Bescheid erlassen über die vorschriftsmäßige Durchführung des bisherigen Standortauswahlverfahrens, gegen den wiederum unmittelbar vor dem BVerwG Klage erhoben werden kann - die zweite und letzte Möglichkeit, sich gerichtlich zu wehren, ohne das BVerfG bemühen zu müssen.
8. Die untertägig zu erkundenden Standorte werden danach wiederum durch Bundesgesetz bestimmt, angreifbar wieder nur noch vor dem BVerfG bei Grundrechtsverletzung. Auch ein Raumordnungsverfahren findet nicht mehr statt.

Man erkennt einige Merkmale des Standortauswahlverfahrens als charakteristisch:

- Der Löwenanteil an der Arbeit bei der Standortauswahl liegt bei der BGE; diese unterliegt aber einer intensiven Aufsicht durch das BfE. Dieses untersteht innerhalb der Bundesregierung wiederum dem BMU; das letzte Wort hat aber der Deutsche Bundestag. Es gibt hier also enge Abhängigkeitsverhältnisse und dadurch einen ganz klaren Primat der Politik, der jederzeit ausgespielt werden kann, wenn das normale Verwaltungsverfahren ins Stocken gerät.

- Für diesen Primat der Politik gibt es noch weitere Einfallstore, die die angestrebte Wissenschaftlichkeit des Verwaltungsverfahrens aushebeln und mehr oder weniger in Willkür verwandeln können: Der Gesetzgeber rechnet damit, dass es Standortregionen gibt, bei denen ihre Geeignetheit für ein Atommüll-Lager aufgrund mangelhafter Datenlage nicht hinreichend beurteilt werden kann – zurecht, wie der erste NBG-Bericht schon in der ersten Phase des Standortauswahlverfahrens im Zusammenhang mit der Forderung nach einem Geowissenschaftsdatengesetz aufzeigt (NBG, 2018, S. 7 und S. 13f.). Für diese Fälle sieht das StandAG vor, dass einfach nur eine Empfehlung zum weiteren Verfahren bzw. Umgang mit ihnen ausgesprochen wird auch ohne solide Datengrundlage (§ 13 Abs. 2, § 14 Abs. 2 und § 15 Abs.3 StandAG). Der Vorhabenträger bzw. seine Aufsichtsbehörden können hier also nach eigenem Ermessen dem Deutschen Bundestag vorschlagen, ob er solche Regionen im weiteren Verfahren belassen und weiterhin in Betracht ziehen will oder nicht, obwohl deren Geeignetheit ausdrücklich unbekannt ist!
- Es gibt zwar mit den Stellungnahmeverfahren und den Erörterungsterminen eine klassische Öffentlichkeitsbeteiligung, diese ist aber relativ zahnlos, weil die Möglichkeit handfesten gerichtlichen Rechtsschutzes auf lediglich zwei späte Stellen im Verfahren beschränkt bzw. konzentriert ist. Und die Erkenntnisse aus den Stellungnahmen müssen wie üblich nur „berücksichtigt“ werden, das heißt, gelesen, aber nicht unbedingt beherzigt (siehe oben); das bleibt vollkommen unverbindlich. Bei den Beteiligungsverfahren ist es ähnlich (siehe Kapitel 9.3.).

Das ganze Verfahren ist sehr komplex, so komplex, dass es kaum zu überschauen ist. Wer mag, kann sich an vielen Stellen austoben - irgendwo wird immer irgendetwas diskutiert, ohne dass man freilich wüsste, wie das wieder systematisch zusammen geführt wird und ob überhaupt. Das hat etwas von einem „Scheinriesen“: Nahe dran kann man sich leicht in Details verstricken, je weiter man aber vom Geschehen weg ist, desto beeindruckender erscheint es. Man sollte sich daher nicht blenden lassen, gerade auch wenn man selbst nicht in einer der potenziellen Standortregionen wohnt.

9.3. Die „neuen Beteiligungsinstrumente“ des Stand AG von 2017 (§§ 9-11)

Erwähnt wurden sie zu Beginn von Kapitel 9. schon, und es wurde erläutert, wozu man sie zu brauchen meinte: die Beteiligungs-Neuschöpfungen aus der Kommissionsarbeit mit den Namen „Fachkonferenz Teilgebiete“,

„Regionalkonferenzen“ und „Fachkonferenz Rat der Regionen“. Unter diesen sind die Regionalkonferenzen am wichtigsten, wie gleich zu sehen sein wird.

Die FACHKONFERENZ TEILGEBIETE (nach § 9 StandAG) dient der Einstimmung auf die große „Grillparty“ (dieses Bild wird in diesem Kapitel zum Zweck der Veranschaulichung gleich noch öfters verwendet werden). Ihre vordergründige Aufgabe ist es, den Zwischenbericht des Vorhabenträgers öffentlich zu erörtern (§ 9 Abs. 2 Satz 1 StandAG), in welchem dieser deutschlandweit zuallererst diejenigen Regionen benennt, die seines Erachtens keine Ausschlusskriterien verletzen, alle Mindestanforderungen für ein langfristiges Atommüll-Lager erfüllen und auch sonst aus geologischer(!) Sicht grundsätzlich als Standortregionen geeignet erscheinen. Zu dieser Erörterung trifft man sich bis zu dreimal innerhalb von sechs Monaten und kann dabei also erfahren, warum man aus Sicht der BGE auf einem atomtechnisch gesehen geeigneten Gestein wohnt und sich aufgrund dessen voraussichtlich für eine ganze Weile auf Turbulenzen einstellen muss. Innerhalb eines weiteren Monats muss die Fachkonferenz Teilgebiete der BGE mitteilen, was sie von deren Zwischenbericht hält, und wird dann umgehend aufgelöst, ob die Teilnehmenden der Konferenz das wollen oder nicht. Da wäre allerdings zu überlegen, ob es der Sache nicht auch dienlich sein könnte, wenn die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fachkonferenz Teilgebiete auch nach deren Auflösung informell in Kontakt blieben, um zum Beispiel im weiteren Verlauf des Standortauswahlverfahrens gegenseitig von ihren Erfahrungen profitieren zu können, gerade auch unter Einschluss derjenigen Standortregionen, die aus dem Auswahlverfahren ausscheiden. Alternativ könnten sich die Menschen, die sich für die betreffenden Themen interessieren, auch von vorneherein unabhängig selber organisieren und nicht erst auf eine Einladung durchs BfE warten – das Spektrum ihrer Handlungsmöglichkeiten wäre dann noch breiter.

Die Fachkonferenz Teilgebiete wird vom BfE einberufen, wenn dieses den oben genannten Zwischenbericht von der BGE erhalten hat. Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Fachkonferenz „sind Bürgerinnen und Bürger, Vertreter der

Gebietskörperschaften der nach § 13 Absatz 2 ermittelten Teilgebiete, Vertreter gesellschaftlicher Organisationen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler.“ (§ 9 Abs. 1 StandAG) – wie viele jeweils, ist nicht vorgegeben. Zum einen stellt sich hier die Frage, wer diese Personen dann nach welchen Kriterien aussucht. Dazu findet sich nichts im Gesetz und in der Gesetzesbegründung. Hinweise, wie es gedacht sein und laufen könnte, gibt allerdings der Kommissions-Abschlussbericht, auf dessen Empfehlungen die neuen Beteiligungsinstrumente ja zurückgehen. Dort heißt es:

> „Die Teilnehmer werden vom Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) offen eingeladen. Dabei sollen die Vertreter der Kommunen, der gesellschaftlichen Organisationen und der Bürgerschaft aus den Teilgebieten besonders angesprochen werden. Die Teilnahme von Fachleuten auch außerhalb der betroffenen Teilgebiete ist ebenfalls wünschenswert, um eine fachlich vertiefte Diskussion zu ermöglichen. Zudem wäre es von Vorteil, wenn Personen vertreten sind, die während der Vorphase[1022] in den Veranstaltungen und Beteiligungsformaten mitgewirkt haben. Bei den Teilnehmenden, Referentinnen und Referenten ist ein ausgewogenes Geschlechter und Altersverhältnis anzustreben.“ (Kommission, 2016c, S. 332).

Das ist zwar mangels Gesetzeskraft nicht bindend, es kann aber davon ausgegangen werden, dass das BfE sich als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung und als die Fachkonferenz Teilgebiete einberufende Behörde eng daran orientieren wird. Im Prinzip dürfte zwar also jeder und jede an der Fachkonferenz Teilgebiete teilnehmen,[58] es werden aber nicht alle eingeladen - was die Frage aufwirft, was passiert, wenn jemand kommt, ohne ausdrücklich eingeladen worden zu sein. Faktisch könnten die an der Fachkonferenz teilnehmenden Personen, die laut Gesetzesbegründung „als lose Zusammenkunft“ berufen werden (Bundestags-Drs. 18/11398, S. 55), also vom BfE handverlesen werden; besonders heikel und strittig dürfte das wie so oft bei der Auswahl der eingeladenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern werden. Praktisch verstärkt wird diese Versuchung zur Handverlesung noch dadurch, dass die vorgesehene Geschäftsstelle für die Fachkonferenz Teilgebiete direkt beim BfE

[58] Ob das auch für Bürgerinnen und Bürger gilt, die nicht in einem der vorläufig ermittelten Teilgebiete wohnen, ist vom Gesetzeswortlaut her sprachlich uneindeutig. Das müsste man ausprobieren.

eingerichtet wird. Bürgerinnen und Bürger, die nicht nur von Amts wegen beteiligt werden wollen, sondern sich von sich aus beteiligen wollen, müssten daher auf diesen Einladungs- oder besser Einberufungsprozess öffentlichkeitswirksam Einfluss verlangen und Einfluss nehmen oder notfalls einfach ohne Einladung an der Fachkonferenz teilnehmen, damit es keine reine Konferenz von Claqueur*innen wird. Das Gesetz verbietet das jedenfalls nicht ausdrücklich.

Zum anderen fällt auf, dass das Gesetz zumindest bei den einzuladenden Vertreter*innen der Gebietskörperschaften ausschließlich auf solche aus den von der BGE zu dem Zeitpunkt noch erst vorläufig ermittelten Teilgebieten abhebt; alle anderen bleiben draußen vor. So wird verhindert, dass sich Gebietskörperschaften, die nicht in den voraussichtlichen Teilgebieten liegen, überhaupt in das Beteiligungsverfahren einbringen, einen eigenen Eindruck davon bekommen, wie es da zugeht, und sich womöglich mit anderen Gebietskörperschaften solidarisieren, die in diesen Gebieten liegen. Das könnte auch noch juristisch pikant werden in dem Fall, wo eine Gemeinde, die im Standortauswahlverfahren verbleibt oder hätte verbleiben müssen, aufgrund einer Fehleinschätzung des BGE an dieser Stelle nicht zur Fachkonferenz Teilgebiete eingeladen wird, obwohl sie dazu gehört hätte. Und vielleicht wäre es ja auch eine Bereicherung für die Beteiligung, wenn es darüber hinaus gelänge, auch Vertreter*innen von Gebietskörperschaften, die nicht in den ermittelten Teilgebieten liegen, dazu zu bewegen, trotzdem auch ohne Einladung ebenfalls an der Fachkonferenz Teilgebiete teilzunehmen. Es bliebe abzuwarten, ob die dann vom BfE womöglich am Eingang abgewiesen werden; dann hätte das Beteiligungsverfahren seinen ersten kleinen Skandal.

Neben der oben beschriebenen vordergründigen Aufgabe, den BGE-Zwischenbericht zu erörtern, gibt es aber auch noch eine hintergründige Aufgabe, und die ist noch interessanter und vielleicht sogar bedeutsamer. Die Begründung zum StandAG 2017 erläutert nämlich, wozu man gerade so ein Instrument zu diesem Verfahrenszeitpunkt überhaupt braucht, und zwar

> „… um eine kontinuierliche Beteiligung bereits zu Beginn des Standortauswahlverfahrens zu gewährleisten. Die Fachkonferenz Teilgebiete soll eine möglichst frühzeitige Einbeziehung von Vertretern der Teilgebiete noch vor der Auswahl von Standortregionen ermöglichen. Auch in dieser Phase ist es sinnvoll, Beteiligungsformate anzubieten, um dem Grundsatz eines partizipativen Standortauswahlverfahrens Rechnung zu tragen und die Erstellung des Zwischenberichtes des Vorhabenträgers zur Ermittlung von Teilgebieten zu begleiten. Die Fachkonferenz Teilgebiete eröffnet die Möglichkeit, den Zeitraum der bloßen Information zu verkürzen und eine fachkundige Befassung von Vertretern der Teilgebiete rechtzeitig einzuleiten, bevor vorrangig regionale Interessen bedeutsam werden.“ (Bundestags-Drs. 18/11398, S. 54f.)

Die Menschen aus den betroffenen Gebieten sollen also, bevor sie anfangen sich zu langweilen oder womöglich schon gleich nervös werden, in breitem Stil bereits frühzeitig an das Verfahren gewöhnt werden, wenn sich alle noch Hoffnung machen können, dass es sie am Ende doch nicht treffen wird. Oder um im obigen Bild von der Grillparty zu bleiben: Das potenzielle Grillgut wird schon mal mariniert, damit es bereits schön durchgezogen ist, bevor es richtig heiß wird. Nur die Menschen in Deutschland, die offen sichtbar von vornherein auf dem atomtechnisch „falschen Gestein“ wohnen, braucht man da nicht; die können sich entsprechend frühzeitig in der Rolle der erst neugierigen und später gelangweilten bis genervten oder auch sensationslüsternen Zuschauer*innen üben.

Die REGIONALKONFERENZEN (nach § 10 StandAG) sind insofern etwas Besonderes, als es mehrere davon geben wird und sie dann erst aufgelöst werden, wenn ihre jeweilige Region offiziell aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden wird, also in manchen Fällen erst nach etlichen Jahren. Einberufen werden sie vom BfE nach der Festlegung der übertägig zu erkundenden Standortregionen, für jede Standortregion eine. Ihre Aufgabe ist die von organisierten einheimischen Helfershelfer*innen zur Unterstützung des Standortauswahlverfahrens zwecks besserer Bekömmlichkeit desselben; in Kriegszeiten nennt man so etwas „Kollaborateure“. Diese Verfahrensbegleitung soll mittels Stellungnahmen, Konzeptwicklungen, Nachprüfaufträgen und eigenen Informationskampagnen sowie einer wie auch immer gearteten Beteiligung bei der letztendlichen

Standortvereinbarung geschehen und kann dazu auf staatliche Ressourcen zurückgreifen (Internet-Informationsplattform des BfE, Gelder für wissenschaftliche Beratung, jeweils eigene Geschäftsstelle in der Regel bei einer Behörde in der Region); offiziell liest sich das so:

> „(4) Die Regionalkonferenzen begleiten das Standortauswahlverfahren und erhalten vor dem Erörterungstermin nach § 7 Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorschlägen nach § 14 Absatz 2, § 16 Absatz 3 und § 18 Absatz 3. Sie erhalten ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung der sozioökonomischen Potenzialanalysen nach § 16 Absatz 1 Satz 3. Sie erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung und sind bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen. Die Regionalkonferenzen informieren die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang. Sie können ihre Unterlagen auf der Informationsplattform des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit nach § 6 veröffentlichen. Die Regionalkonferenzen können sich wissenschaftlicher Beratung bedienen.
>
> (5) Jede Regionalkonferenz kann innerhalb einer angemessenen Frist, die sechs Monate nicht überschreiten darf, einen Nachprüfauftrag an das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit richten, wenn sie einen Mangel in den Vorschlägen des Vorhabenträgers nach § 14 Absatz 2, § 16 Absatz 3 und § 18 Absatz 3 rügt. Der Nachprüfauftrag darf von jeder Regionalkonferenz zu jedem der vorgenannten Vorschläge einmal geltend gemacht werden; …“ (§ 10 Abs. 4 und 5 StandAG)

Und so: Bei den Regionalkonferenzen…

> „… handelt es sich um ein neues Beteiligungsinstrument für die umfassende Beteiligung der regional betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Die intensive und langfristige Begleitung des Standortauswahlverfahrens durch die Regionalkonferenzen soll die kontinuierliche umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit gewährleisten. In jeder Region, die als übertägig zu erkundende Standortregion vorgeschlagen wird, begleitet eine Regionalkonferenz die Verfahrensschritte. Die Nichteinhaltung der normierten Aufgaben, Organisation und Fristen begründet keine Verfahrensfehler.“ (Gesetzesbegründung zu § 10 StandAG, Bundestags-Drs. 18/11398, S. 55)

Der unscheinbare letzte Satz ist dabei mit der wichtigste: Wenn bei den Regionalkonferenzen Fehler gemacht werden, ist das egal; das kann man nicht rechtswirksam monieren. Die Regionalkonferenzen führen quasi dem

Grillvorgang heiße Luft zu, damit es schön riecht und schön leuchtet, und wenn dabei versehentlich jemand verkohlt wird, ist das nichts als Würze.

Interessant ist auch die Konstruktion der sogenannten „Nachprüfaufträge“: Dass diese Möglichkeit vom StandAG eingeräumt wird, ist grundsätzlich zu begrüßen; das klingt allerdings bedeutsamer, als es im Wert ist, weil die Nachprüfaufträge mit einer ganzen Reihe entscheidender Einschränkungen verbunden sind, die erst beim genauen Lesen in den Blick geraten:

1. Die Möglichkeit, einen Nachprüfauftrag zu erteilen, gibt es nur in Bezug auf die offiziellen Vorschläge der BGE hinsichtlich der übertägig zu erkundenden Standortregionen, der untertägig zu erkundenden Standorte und des schlussendlichen Standortvorschlags. Unklar ist, ob sich die Nachprüfung dann nur auf die Auswahl der Regionen bzw. Standorte selbst erstrecken darf oder auch auf die Begründungen dazu und das weitere Beiwerk, das die BGE in dem Zusammenhang dem BfE vorlegen muss. Alles andere bleibt draußen vor.
2. Die Regionalkonferenzen dürfen zu jedem der genannten BGE-Vorschläge immer nur einen ganz konkret benannten Nachprüfauftrag erteilen, und zwar binnen maximal sechs Monaten und in jedem Fall vor dem jeweiligen Erörterungstermin. Das ist bei der Schwierigkeit der Materie eine ziemliche Herausforderung. Wer das nicht oder nicht ausgereift genug schafft, hat Pech gehabt und muss sich hinterher anhören, er*sie hätte ja Gelegenheit gehabt, seine*ihre Einwände vorzubringen.
3. Die Nachprüfaufträge können in den genannten Grenzen nur die Arbeit der BGE rügen, und zwar vor dem BfE. Das BfE ist aber die Aufsichtsbehörde für die BGE und als solche ohnehin verpflichtet, die Arbeit der BGE entsprechend zu überwachen. Das muss und wird das BfE im Sinne seiner eigenen politischen Vorgaben daher schon während der laufenden Arbeit der BGE auch ohne die Regionalkonferenzen tun und bei echten Fehlern korrigierend eingreifen. Wenn dann noch etwas übrig bleibt, was die Regionalkonferenzen zu monieren hätten, können das nur Fehler des BfE selbst sein oder Dinge, die das BfE explizit trotzdem so will. Im ersten Fall nehmen die Regionalkonferenzen dem BfE bzw. dem BMU als dessen Aufsichtsbehörde unentgeltlich Arbeit ab, im zweiten Fall werden sie inhaltlich nichts Entscheidendes ändern. Da dürfte der psychologische Effekt größer sein als der inhaltliche.

Ein wesentlicher Faktor ist natürlich auch bei den Regionalkonferenzen ihre Zusammensetzung, und wie die zustande kommt. Die Kommission hatte hierfür ein „Ringmodell“ vorgeschlagen, das „sowohl größtmögliche Offenheit für alle Interessierten“ bieten „als auch die Kontinuität der Arbeit“ gewährleisten sollte

(vgl. KOMMISSION, 2016c, S. 334) und, eingebettet in die breite regionale Öffentlichkeit, eine „Vollversammlung“ und einen „Vertretungskreis“ mit unterschiedlicher Zusammensetzung und unterschiedlichen Befugnissen enthielt, was auch so ins StandAG übernommen wurde:

> „(1) Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit richtet in jeder nach § 14 Absatz 2 zur übertägigen Erkundung vorgeschlagenen Standortregion eine Regionalkonferenz ein. Diese besteht jeweils aus einer Vollversammlung und einem Vertretungskreis. Die Regionalkonferenz gibt sich eine Geschäftsordnung; darin sind insbesondere Regelungen zu einer Anhörung der Vollversammlung festzulegen.
>
> (2) Die Vollversammlung besteht aus Personen, die in den kommunalen Gebietskörperschaften der jeweiligen Standortregion oder unmittelbar angrenzenden kommunalen Gebietskörperschaften nach dem Bundesmeldegesetz angemeldet sind und das 16. Lebensjahr vollendet haben. Grenzt die Standortregion an einen anderen Staat, sind die Interessen der dort betroffenen Bürgerinnen und Bürger gleichwertig zu berücksichtigen; das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“
>
> „(3) Der Vertretungskreis besteht zu je einem Drittel aus Bürgerinnen und Bürgern der Vollversammlung, Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften der Standortregion sowie Vertretern gesellschaftlicher Gruppen; er soll die Anzahl von 30 Teilnehmern nicht überschreiten. Die Teilnehmer werden von der Vollversammlung in den Vertretungskreis gewählt. Sie werden für einen Zeitraum von drei Jahren berufen und können zweimal wiedergewählt werden. Der Vertretungskreis nimmt die Aufgaben der Regionalkonferenz nach den Absätzen 4 und 5 wahr.“ (§ 10 Abs. 1, 2 und 3 StandAG)

Die Zusammensetzung der Vollversammlung klingt erst einmal demokratisch: alle Einwohner*innen ab 16 Jahren mit Hauptwohnsitz in der Region oder unmittelbar an sie angrenzend gehören dazu und dürfen prinzipiell kommen, wenn sie möchten. Das können sehr viele sein, und das wirft unter Umständen organisatorische Probleme auf, wenn das Interesse an der Teilnahme groß ist, es erscheint aber zunächst konsequent. Ein kleines Politikum könnte hier noch der geografische Zuschnitt der Regionen werden, denn der soll sich nicht nach den politischen Gebietskörperschaften, sondern nach der regionalen Zusammengehörigkeit (wirtschaftlich, kulturell, geologisch etc.) und

Betroffenheit „im räumlichen Bereich des Vorhabens“ (so § 10 Abs. 2 des alten StandAG von 2013) richten, vor allem auch bei Regionen, die Staatsgrenzen überschreiten. Diese Regionen müssen dann mit den Grenzen der Gebietskörperschaften irgendwie in Einklang gebracht werden um festzustellen, wer alles in eine bestimmte Vollversammlung gehört.

Das ist aber alles eher nebensächlich, denn die eigentliche Regionalkonferenz ist der Vertretungskreis; die Vollversammlung ist nur dazu da, den Vertretungskreis zu wählen und ab und zu angehört zu werden. Die Kommission hatte zu der Vollversammlung weitergehende Vorstellungen gehabt, zum Beispiel sollte die Vollversammlung Anträge an den Vertretungskreis stellen können (vgl. KOMMISSION, 2016c, S. 334f.). Diese, und auch Regelungen dazu, wie oft bzw. zu welchen Anlässen die Vollversammlung überhaupt tagen soll, fanden aber keinen Eingang ins StandAG, sondern wurden in die Geschäftsordnungen der Regionalkonferenzen verwiesen, die sich wiederum an einer Mustergeschäftsordnung aus der Feder des BfE orientieren können und sicherlich werden. Es ist zwar davon auszugehen, dass sich die Vorstellungen der Kommission dort teilweise wiederfinden werden, zwangsläufig ist das aber nicht. Dafür hat das BfE an der Stelle besonderen Einfluss: Entscheidend für die Zusammensetzung, inhaltliche und politische Ausrichtung sowie die Arbeitsfähigkeit der Vertretungskreise werden die Regelungen der Geschäftsordnungen sein, und deren Zustandekommen wird wiederum stark vom BfE gesteuert, sowohl über die Mustergeschäftsordnung als auch über das Verfahren bei der Einberufung und Abhaltung der ersten Vollversammlung. Ein paar Vorgaben, die sich das BfE zu eigen machen und dabei möglichst in seinem Sinne interpretieren wird, liefert die Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 3 StandAG:

> „Für die Vertreter der kommunalen Gebietskörperschaften erfragt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit von den beteiligten Kreistagen und Räten der kreisfreien Städte eine Liste von Vertretern. Für die Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen und die Vertreter der Bürgerinnen und Bürger legt das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit mit den Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften ein Verfahren zur Nominierung der Kandidaten fest. Als

> Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen im Vertretungskreis kommen insbesondere Vertretungen von Wirtschafts- und Umweltorganisationen in Betracht. Die Mitglieder des Vertretungskreises erhalten bei Verdienstausfall eine Entschädigung." (Bundestags-Drs. 18/11398, S. 56)

Aufgrund dessen ist auch nur bedingt davon auszugehen, dass sich die Regionalkonferenzen in Gestalt der Vertretungskreise von den grundlegenden Vorstellungen des BfE zum Verlauf des Standortauswahlverfahrens emanzipieren werden. Schlimmstenfalls könnte es noch zu einer Art „Stockholm-Syndrom"[59] kommen, wenn die Kontinuität der Arbeit der Vertretungskreise, die die Kommission in ihrem Abschluss-Bericht fordert (KOMMISSION, 2016c, S. 334), im Kontakt mit dem BfE zu groß wird und man sich zu sehr auch persönlich aneinander gewöhnt und als im gleichen Boot sitzend wähnt: Es ist aber nicht das gleiche Boot! Wenn dann irgendwann richtig der Sturm aufzieht, wird man das doch erschreckt merken, und dann ist es aber zu spät.

Schließlich gibt es wie bei den Fachkonferenzen Teilgebiete auch bei den Regionalkonferenzen einen gesetzlich vorgeschriebenen Auflösungsmechanismus, der genau dann greift, wenn eine Region aus dem Auswahlverfahren ausgeschieden wird, also in dem Bundesgesetz zur Festlegung der untertägig zu erkundenden Standorte bzw. im Bundesgesetz über die endgültige Standortentscheidung nicht mehr auftaucht. Auch hier wäre zu

[59] Laut Wikipedia (https://de.wikipedia.org/wiki/Stockholm-Syndrom , abgerufen am 4.7.2018) versteht man unter dem Stockholm-Syndrom „ein psychologisches Phänomen, bei dem Opfer von Geiselnahmen ein positives emotionales Verhältnis zu ihren Entführern aufbauen. Dies kann dazu führen, dass das Opfer mit den Tätern sympathisiert und mit ihnen kooperiert." Natürlich geht es hier nicht um Geiselnahmen, aber ebenfalls um ein allmählich enges persönliches Miteinander von Akteuren über einen längeren Zeitraum, bei dem ein Akteur („Täter") unentrinnbar den Rahmen setzt und zu einem Termin irgendwann in der Zukunft Handlungen tätigen kann, die für alle anderen Akteure („Opfer") objektiv bedrohlich sein können. Und dann kann es eben dazu kommen, wie bei Wikipedia a.a.O. beschrieben, dass die Täter „sich Opfern gegenüber … wohlwollend verhalten, weil sie die Opfer als Vermögenswerte ansehen oder um eine Eskalation der Situation zu vermeiden. Hieraus kann eine emotionale Bindung und Dankbarkeit von Opfern gegenüber Tätern entstehen." Und weiter: „Der maximale Kontrollverlust … ist nur schwer zu verkraften. Erträglicher wird dies, wenn sich das Opfer einredet, es sei zum Teil auch sein Wille, beispielsweise, da es sich mit den Motiven der Entführer identifiziert." Übertragen aufs Standortauswalverfahren hieße das, dass die Mitglieder der Vertretungskreise den Mitarbeitenden des BfE irgendwann dankbar für deren Verfahrenssteuerung wären, weil „das Zeug ja schließlich irgendwo hin muss", wie es der baden-württembergische Ministerpräsident Winfried Kretschmann mal trefflich ausdrückte. Wenn es also mal so weit kommen sollte: Obacht!

überlegen, ob die Regionalkonferenz, die ihre Schuldigkeit getan hat – wenn sie denn zustande gekommen ist und die Betroffenen der Region sich nicht unabhängig selbst organisiert haben, was für diese unter Umständen sogar eine attraktivere Alternative sein könnte -, dann nach womöglich langjähriger Zusammenarbeit tatsächlich einfach gehen soll, oder ob es sich lohnen könnte, informell weiter zu machen und zum Beispiel, nunmehr von der Last der Bedrohung befreit, den im Auswahlverfahren verbleibenden Standorten mit fachlicher und moralischer Unterstützung solidarisch zur Seite zu stehen.

Die FACHKONFERENZ RAT DER REGIONEN (nach § 11 StandAG) ist nicht nur von ihrer Zusammensetzung her, sondern auch von ihrer inhaltlichen Ausrichtung überregional angelegt. Sie wird vom BfE eingerichtet, nachdem die Regionalkonferenzen gebildet wurden, und hat keinen gesetzlich geregelten Auflösungstermin vor Beendigung des Standortauswahlverfahrens, bleibt also bis zum Schluss bestehen, wenn sie sich bis dahin nicht tot läuft.

Sehr sparsam äußert sich das StandAG zu ihrer Zusammensetzung:

> „… setzt sich aus Vertretern der Regionalkonferenzen und von Gemeinden, in denen radioaktive Abfälle zwischengelagert werden, zusammen. Die Anzahl aller Vertreter der Zwischenlagerstandorte soll der Anzahl der delegierten Vertreter einer Regionalkonferenz entsprechen. Die Fachkonferenz Rat der Regionen soll die Anzahl von 30 Teilnehmern nicht überschreiten.“ (§ 11 Abs. 1)

Und auch die Gesetzesbegründung hilft da nicht viel weiter:

> „… setzt sich zusammen aus den Vertretern der Regionalkonferenzen und den Gemeinden, in denen radioaktive Abfälle zwischengelagert werden. Die Vertretungskreise der Regionalkonferenzen bestimmen aus deren Mitte die zur Fachkonferenz „Rat der Regionen“ zu entsendenden Vertreterinnen und Vertreter, um den Wissenstransfer über die Gremien hinweg gewährleisten zu können.“

Wie viele delegierte Vertreter*innen pro Regionalkonferenz dann tatsächlich in die Fachkonferenz Rat der Regionen entsandt werden, lässt sich daraus nicht entnehmen, zumal ja auch die Zahl der Regionalkonferenzen noch nicht feststeht. Und da die Anzahl aller Vertreter*innen der Zwischenlagerstandorte der Anzahl der delegierten Vertreter*innen einer Regionalkonferenz entsprechen

soll, lässt auch sie sich noch nicht ermitteln; rein quantitativ sollen sie bloß zusammen einer weiteren Standortregion entsprechen. Und völlig unklar bleibt dabei das Verfahren, in welchem die Vertreter*innen der Zwischenlagerstandorte ermittelt werden sollen.

À propos Zwischenlagerstandorte – ein neuer Akteur im StandAG: Klar wird aus den Regelungen zur Fachkonferenz Rat der Regionen nur, dass es sich um ein Hybrid-Gremium handelt aus Vertreter*innen von potenziellen Standortregionen und tatsächlichen Zwischenlager-Standorten. Das ist bemerkenswert, weil an dieser Stelle zum ersten Mal die Trichter-Struktur des Standortauswahlverfahrens durchbrochen wird, bei der aus einer anfangs umfassenden Menge von Orten sukzessive immer mehr Orte ausgesondert werden allein im Hinblick auf ihre angenommene Eignung als späterer Standort eines langfristigen Atommüll-Lagers nach den Kriterien des StandAG. Hier kommen auf einmal zusätzliche Gemeinden ins Spiel aufgrund einer ganz anderen Eigenschaft, nämlich der, dass sie aktuell ein Zwischenlager für radioaktive Abfälle aus dem Betrieb und der Stilllegung von Atomkraftwerken beherbergen[60], ganz unabhängig von ihren geologischen oder anderweitig im Standortauswahlverfahren relevanten Merkmale. Einen sachlichen Bezug, der das rechtfertigt, gibt es insofern, als in den Zwischenlagern ja bereits jetzt Atommüll gelagert wird, diese aber nur eine zeitlich begrenzte Betriebsgenehmigung haben.[61] Wenn diese Betriebsgenehmigungen auslaufen und dann noch kein langfristiges Atommüll-Lager betriebsbereit zur Verfügung steht, was inzwischen als eher wahrscheinlich angesehen wird, geraten die Zwischenlager-Standorte – derzeit 16 an der Zahl (dreizehn dezentrale bei den Atomkraftwerken und drei zentrale) - in die akute Gefahr, dass die

[60] Schwach- und mittelaktive radioaktive Abfälle werden teilweise ebenfalls an diesen Standorten, teilweise in speziellen eigenen Zwischenlagern an anderen Standorten gelagert. Um die Letzteren geht es hier nicht, sonst wären es noch mehr Standorte.

[61] Diese beträgt 40 Jahre. Man ging bei den Genehmigungen, die Anfang dieses Jahrhunderts erteilt wurden, davon aus, dass dieser Zeitraum in allen Fällen ausreichend sei, weil bis dahin ein langfristiges Atommüll-Lager zur Verfügung stehen werde; was mittlerweile aber nicht mehr sicher erscheint.

Zwischenlagerung dort einfach mangels Alternativen auf unbestimmte Zeit fortgesetzt wird, legal oder illegal. Dann hätte man faktisch gleich mehrere längerfristige Lagerstätten, die aber die Voraussetzungen des StandAG nicht erfüllen und auch sonst zunächst keine Genehmigung haben, von den Sicherheitsaspekten ganz zu schweigen.

Was für Blüten dieses Problem treiben kann, kann man schon jetzt am Standortzwischenlager Brunsbüttel beobachten (vgl. WOLLENTEIT, 2017). Dieses Standortzwischenlager verlor 2013 seine Genehmigung aufgrund einer Klage aus dem Jahr 2003, die sicherheitsbezogene Ermittlungs- und Bewertungsdefizite der Genehmigungsbehörde feststellte. Trotzdem werden dort weiterhin abgebrannte Kernbrennstäbe eingelagert. Das wurde zulässig, indem man diese Einlagerung einfach juristisch bizarr umdefinierte: Es handele sich dabei noch nicht um eine „Zwischenlagerung“, sondern erst um eine „Bereitstellungslagerung“: Der Atommüll, der ins nicht mehr genehmigte Zwischenlager Brunsbüttel verbracht wird und dort jetzt lagert, lagert dort, rechtlich besehen, also noch nicht zwischen, sondern wartet erst darauf, zwischengelagert zu werden – ungeachtet dessen, dass das genau am selben Ort geschieht und genau so unsicher ist. Das ist etwa so, wie wenn ein zum Tod verurteilter Straftäter in seiner Zelle auf seine Hinrichtung wartet, während der häufig sehr langen Wartezeit bis zur rechtskräftigen Vollstreckung des Urteils aber schon vorher verstirbt. Dann ist er rechtlich nicht hingerichtet, aber genauso tot, und dann kann man wieder Gerichte beschäftigen mit der Frage, ob er auch ohne diese spezielle Form der „Bereitstellung“ gestorben wäre, und wen womöglich eine Schuld daran trifft. Juristisch ist also fast nichts unmöglich, wenn es der Atomwirtschaft dient.

Und die Zwischenlager-Problematik könnte noch ein weitere Dynamik entfachen: Die potenziellen Standortregionen oder Standorte, die sich zu dem Zeitpunkt noch im Standortauswahlverfahren befinden und nach Möglichkeiten suchen, das Schicksal abzuwenden, letztendlich als Standort ausgewählt zu werden, werden dann wahrscheinlich alle juristischen und politischen Hebel in Bewegung setzen, um dafür zu sorgen, dass der Atommüll dauerhaft dort bleibt, wo er zu dem Zeitpunkt ist: in den Zwischenlagern. Der Gesetzgeber hat dieses –

menschlich verständliche, aber gleichwohl ebenfalls unsolidarische - Verhalten der potenziellen Standortregionen bzw. Standorte gegenüber den Zwischenlager-Standorten anscheinend frühzeitig vorausgesehen (wenn nicht gar strategisch einkalkuliert) und mit der Fachkonferenz Rat der Regionen ein Gremium geschaffen, das diesen vorhersehbaren Konflikt wohl auch einfangen und etwas abpuffern soll. Anhaltspunkte dafür, dass das tatsächlich funktionieren könnte, sind aber nicht zu sehen, im Gegenteil.

Die offizielle Aufgabe der Fachkonferenz Rat der Regionen besteht lediglich darin, „die Prozesse der Regionalkonferenzen aus überregionaler Sicht“ zu begleiten und „Hilfestellung beim Ausgleich widerstreitender Interessen der Standortregionen zu leisten“ (StandAG § 11 Abs. 2), dabei kann sie ebenfalls auf eine Geschäftsstelle beim BfE zurückgreifen. Ausführlicher wird das StandAG hier nicht. Die Gesetzesbegründung führt dazu folgendes aus:

> „Im Rat der Regionen werden die Ergebnisse des Vorhabenträgers und des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit nachvollzogen und die Prozesse der Regionalkonferenzen miteinander verglichen. Die Fachkonferenz soll dem Erfahrungsaustausch und der Entwicklung einer überregionalen Perspektive auf die Standortsuche dienen. Der Rat soll das Standortauswahlverfahren mit dem Ziel begleiten, die Standortauswahl mit den widerstreitenden Interessen der betroffenen Standortregionen in Einklang zu bringen. Die Nichteinhaltung der normierten Aufgaben, Organisation und Fristen begründet keine Verfahrensfehler.“ …
>
> „Aus Absatz 2 ergeben sich als Aufgaben des Rates der Regionen die überregionale Begleitung der Prozesse der Regionalkonferenzen sowie die Unterstützung des Interessenausgleichs innerhalb der in Betracht gezogenen Standortregionen. Darüber hinaus soll in der Fachkonferenz Rat der Regionen eine übergreifende Strategie zur Förderung der Regionalentwicklung in den Standortregionen entwickelt werden. Seine Beratungsergebnisse kann der Rat der Regionen als Bericht an das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit übermitteln.“ (Bundestags-Drs. 18/11398, S. 57)

Was damit bezweckt wird, hat stattdessen seinerzeit die Kommission in ihrem Abschluss-Bericht dargelegt. Dort heißt es ganz optimistisch (vgl. KOMMISSION, 2016c, S. 338f.):

„In der Fachkonferenz ‚Rat der Regionen' tauschen die Vertreter aus den Regionalkonferenzen ihre Erfahrungen über die Prozesse in ihrer jeweiligen Region miteinander aus und entwickeln eine überregionale Perspektive auf die Standortsuche. Potenziale für mögliche Probleme aber auch für Optimierungsfelder können so effizienter erkannt und bearbeitet werden. Die Vertreter der Regionen sollen sich mit den Prozessen und im weiteren Verlauf auch mit den Entscheidungsvorschlägen für die Identifikation des Standorts mit der bestmöglichen Sicherheit gemeinsam auseinandersetzen. Dabei soll insbesondere darauf abgezielt werden, widerstreitende und gegenläufige Interessen der Regionen ausgleichen zu helfen. …

In der Fachkonferenz ‚Rat der Regionen' wird es ermöglicht, vorrangig regionale Interessen einzuordnen und ein überregionales Verständnis zu etablieren. Dort sollen neben den zu erkundenden Standortregionen auch die Vertreter der Zwischenlagerstandorte ihre Perspektiven einbringen, weil dadurch auch eine Kenntnisnahme und ein Ausgleich der unterschiedlichen Interessenlagen ermöglicht wird. Es erhöht sich dadurch zudem die Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Standortauswahlverfahrens." …

„In der Fachkonferenz ‚Rat der Regionen' werden die Ergebnisse der BGE und des BfE nachvollzogen und die Prozesse der Regionalkonferenzen miteinander verglichen. Durch den Austausch untereinander werden unterschiedliche Themenfelder aus den Regionen auf Relevanz für die jeweils anderen Regionen betrachtet. Die Nachvollziehbarkeit der Anwendung der Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien, die zur Identifizierung der zu erkundenden Standorte/Standortregionen geführt haben, wird überprüft. Damit soll eine standortübergreifende Akzeptanz unterstützt, sowie der Aufbau von Erfahrungen- und Kompetenzen erleichtert werden. Fragen, bei denen sich die Herausforderungen und Sichtweisen der Regionalkonferenzen ähneln, werden in der Fachkonferenz ‚Rat der Regionen' standortübergreifend und auf Augenhöhe mit BfE und BGE diskutiert. Mögliche Interessenunterschiede können somit frühzeitig bearbeitet werden. Auch die Zwischenlagerstandortinteressen werden berücksichtigt und erhöhen nochmals die Gemeinwohlorientierung.

Darüber hinaus soll in der Fachkonferenz ‚Rat der Regionen' eine übergreifende Strategie zur Förderung der Regionalentwicklung in den Standortregionen entwickelt werden. Die Strategie soll in Phase 2 zunächst standortübergreifend entworfen werden und im Laufe der weiteren Verfahrensschritte dann spezifisch vor Ort – auch unter Einbeziehung der sozioökonomischen Potenzialanalyse – konkretisiert werden.

> Dabei sollen durch die gemeinsame Erarbeitung diese Fragen mit dem notwendigen Abstand zu möglichen Einzelinteressen angemessene Instrumente, zum Beispiel allgemeine generationenübergreifende Solidar- und Infrastrukturprojekte gefunden und bewertet werden."

Das ist vielleicht nett gedacht, aber wieso sollten die Teilnehmenden der Fachkonferenz Rat der Regionen das tun? Was haben sie mehr miteinander zu schaffen als mit den Nicht-Standortregionen, die schon zu einem früheren Zeitpunkt aus dem Verfahren herausgefiltert wurden, und daher nun auch bei der Diskussion über Regionalentwicklung nicht mehr teilnehmen sollen? Die potenziellen Standortregionen und Standorte stehen in einer negativen Konkurrenz zueinander, die von der Architektur des StandAG erzwungen wird, und in der künstlich errichteten Fachkonferenz Rat der Regionen sollen sie auf einmal überregional gemeinwohlorientiert agieren? Regionalentwicklung ist Aufgabe der Planungsbehörden, und zwar zuvörderst der jeweils eigenen. Wenn man hier eine regionenübergreifende Förderstrategie entwickeln will, die ja auch als eine gewisse Kompensation zu den Belastungen durch das künftige Atommüll-Lager und den Irritationen und Verwerfungen auf dem Weg dorthin gedacht ist, und die betreffenden Regionen und Standorte dabei einbeziehen möchte, schön. Dann sollen das BfE und andere einschlägige Bundesbehörden das tun und diese Arbeit nicht auch noch samt der damit verbundenen Verantwortung unter dem Deckmantel der großzügigen Beteiligung auf die Betroffenen abwälzen. Aber die Vorstellung, dass die Vertreter*innen einer Standortregion oder eines Standorts, die noch nicht einmal ganz freiwillig in der Fachkonferenz sitzen, sich dort zusammen kreativ Gedanken darüber machen sollen, was ihren Nachbar*innen, die mit einer unbekannten Ausnahme zum Schluss nicht einmal Lager-Standort sein werden, an Entwicklungs-Wohltaten zu Teil werden sollte, dürfte ziemlich illusorisch sein. Und wie bei den Regionalkonferenzen kann man auch hier wieder nirgends monieren, wenn gepfuscht oder getrickst wird - der von dort bekannte General-Exkulpations-Satz: „Die Nichteinhaltung der normierten Aufgaben, Organisation und Fristen begründet keine Verfahrensfehler" fehlt auch bei der Fachkonferenz Rat der Regionen nicht. Fazit: Man überlege sich hier besonders

gut unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten, ob eine Teilnahme wirklich sinnvoll ist!

10. Beteiligungsschwemme, Informationsverschmutzung und Konfliktverdauung

Mit etwas Distanz aus einer makroskopischen Sicht (vgl. DE ROSNAY, 1979) fallen in der elaborierten Beteiligungs-Architektur drei Phänomene auf: Beteiligungsschwemme, Informationsverschmutzung und Konfliktverdauung.[62]

Mit „BETEILIGUNGSSCHWEMME“ wird folgendes bezeichnet: Das StandAG bietet, auch wenn diese alle staatlich vorgegeben sind, tatsächlich vielfältige Beteiligungsmöglichkeiten unterschiedlicher Art, Intensität und Güte rund um das Standortauswahlverfahren; das war schon während der Kommissionsarbeit so. Darunter sind herkömmliche Beteiligungsformate ebenso wie eigens neu geschaffene. Die schiere Menge dieser Beteiligungsmöglichkeiten erzeugt aber eine Unübersichtlichkeit, die geeignet ist, einen zu erschlagen. Ist es schon für Fachexpert*innen und Behörden kaum leistbar, hier einen Überblick zu bekommen und zu behalten, ist es für einfache Bürgerinnen und Bürger praktisch unmöglich. Und wie in dem Gleichnis von den Blinden und dem Elefanten ist dabei für niemanden das Ganze ersichtlich, sondern man muss sich mit einem unvollständigen Urteil auf der Basis desjenigen kleinen Zipfels begnügen, den man gerade erwischt.[63] Das kann sich freilich verselbständigen oder auch ausgenutzt werden, indem manche Teilwahrheiten – vorsätzlich oder eigendynamisch - stärker verbreitet werden als andere. Merke daher: Niemand

[62] Diese drei Begriffe stammen vom Verfasser und sind wissenschaftlich bislang nicht exakt definiert, sondern dienen, so wie sie hier verwendet werden, vor allem der Veranschaulichung.

[63] Dieses Gleichnis erzählt folgendes: Drei (in manchen Versionen mehr) Blinde werden zu einem Elefanten geführt und sollen durch Tasten herausfinden, was das für ein Tier ist. Da alle nur einen kleinen Teil des Elefanten befühlen und den Rest nicht wahrnehmen können, erleben und beschreiben sie ihn ganz unterschiedlich: z.B. wie einen Fächer (am Ohr), wie eine Säule (am Bein), wie ein Seil (am Schwanz). Trotzdem haben alle irgendwie recht und glauben das auch.

soll glauben, die Beteiligung beim Standortauswahlverfahren sei genau so, wie sie oder er es gehört oder gelesen hat. Und selbst wer selber bei einer Veranstaltung dabei war, darf von dem subjektiven Eindruck dort nicht einfach aufs Ganze schließen.

Und Beteiligung ist aufwändig, soweit sie über spontane Kurz-Kommentare in Internet-Foren oder dergleichen hinausgeht. So viel Zeit, wie man bräuchte, um sich wirklich substanziell und auch mehr als nur einmalig punktuell einzubringen, haben fast nur Menschen, die sich hauptberuflich mit dem Thema befassen.[64] Wer das als „Laienbürger*in" trotzdem versucht, kann sich leicht „zu Tode beteiligen" – und kommt schon nicht so schnell auf andere „dumme Gedanken". Das führt zu einer Verzerrung. Die professionellen Beteiligungsdienstleister*innen hingegen freut es, denn sie erfahren dadurch einen Konjunkturschub, und darüber hinaus bietet ihnen das mit der Zeit sogar die Möglichkeit, sich als „staatliche Haus- und Hofbeteiliger" in Szene zu setzen (Wer sich in der Fachwelt auskennt: Manche Namen wiederholen sich schon jetzt immer wieder, je nachdem, wer bzw. welcher Couleur die Auftraggeber*innen sind…).

Diese Unübersichtlichkeit hat neben dem quantitativen auch noch einen qualitativen Aspekt: Es ist für normal sterbliche Teilnehmer*innen einer Beteiligungsveranstaltung praktisch nicht möglich herauszufinden, inwieweit die eigenen Beiträge tatsächlich etwas bewirkt haben oder nicht, selbst dann nicht, wenn die inhaltlichen Ergebnisse mit der eigenen Meinung übereinstimmen. Hier sei noch einmal an die in Kapitel 3 erwähnten Experimente von STREUFERT erinnert (vgl. STREUFERT, 1990) und an das in Kapitel 8.2. beispielhaft geschilderte Schicksal der Ergebnisse der NBG-„Bürger*innen-Anhörung" vom 11.2.2017: Die Teilnehmer*innen der Bürger*innen-Anhörung" erfuhren nicht, wieso sich von ihren neun ausgeklügelten Vorschlägen der Deutsche Bundestag nur zwei eher

[64] Das korrespondiert mit der Beobachtung, dass auf den bisherigen Veranstaltungen der Kommission und des NBG der Anteil der mit Fragen des Atommülls hauptberuflich Beschäftigten immer sehr hoch war (schätzungsweise jeweils zwei Drittel).

harmlose zu eigen machte (und die noch zum Teil in verwässerter Form) und warum gerade die, und die Proband*innen von STREUFERT merkten bis zum Schluss nicht, dass sie entgegen ihrem subjektiven Eindruck gar keinen Einfluss auf die Entwicklung in den Experimenten hatten.

So kann es im Standortauswahlverfahren auch sein: Es läuft so, wie es ohnehin gelaufen wäre, egal was die Bürger*innen einbringen, und einzelne Überschneidungen zwischen beidem werden hernach in den Medien euphemistisch als Folge und Erfolge der Beteiligung dargestellt. Wohlgemerkt: Das MUSS nicht so sein; Impulse aus Beteiligungsveranstaltungen können auch mal tatsächlich ernsthaft aufgegriffen und umgesetzt werden. Es KANN aber so sein, und es ist leider oft auch so; und damit muss man halt rechnen. Der springende Punkt dabei ist nicht, wie es sich in jedem Einzelfall wirklich verhält, sondern dass man das praktisch nicht überprüfen kann. Auf diese Weise kann magisches Denken entstehen wie in primitiven Naturreligionen: Wenn es nach der Aufführung eines Regentanzes mal zufälligerweise tatsächlich regnet, kann der Stamm nicht erkennen, ob es wirklich an seinem Tanz lag oder nicht, glaubt das aber erst einmal, um sich nicht eingestehen zu müssen, dass der ganze Aufwand eigentlich umsonst war.[65] Geschickte Schaman*innen können das durch entsprechende Inszenierung ausnutzen, um ihren guten Ruf und Einfluss beim Stamm zu festigen. Und die Bundesregierung kann das auch und lässt sich die „Beteiligungsschwemme“ folgerichtig einiges kosten. Vielleicht ist das sogar ihr eigentlicher Sinn?

„INFORMATIONSVERSCHMUTZUNG“ wird hier ein Phänomen genannt, das ebenfalls mit Unübersichtlichkeit zu tun hat: Damit Verletzungen moralischer Normen nicht auffallen, ist es unter anderem notwendig, diese Normverletzungen so zu verpacken, dass sie kein moralisches Unbehagen oder gar Empörung auslösen, beziehungsweise dass man sie überhaupt erst gar nicht hinterfragt. Wenn das

[65] Dazu passt ein Zitat, das MARK TWAIN zugeschrieben wird: „Es ist leichter die Menschen zu täuschen, als sie davon zu überzeugen, dass sie getäuscht worden sind.“

gelingt, dann muss man sie nicht mehr groß vertuschen, denn wenn dadurch nichts ausgelöst wird, können es ja ruhig alle wissen.

Das funktioniert etwa so: Man ertränke die Menschen in einem Wust von Informationen, die teilweise zutreffend, teilweise unwahr und teilweise zwar nicht falsch, aber missverständlich dargestellt oder unvollständig sind, und bei dem sich die Spreu vom Weizen nicht ohne professionelles Hintergrundwissen oder sehr großem Aufwand trennen lässt – heutzutage leider fast schon ein Normalzustand. LAZARSFELD, ein berühmter Kommunikationsforscher, hat dazu bereits 1948 geschrieben: „Man muss die Bürger mit einer Flut von Informationen überziehen, so dass sie die Illusion der Informiertheit haben." Dann sind sie erst einmal beruhigt - wie praktisch fürs Deeskalationsmanagement!

Wenn man unter diesen Umständen also etwas vertuschen oder beschönigen will, muss man nicht einmal mehr lügen. Man kann es sich dann sogar leisten, die Wahrheit zu sagen (vollständig muss sie ja nicht unbedingt sein…), weil die „Gefahr", dass diese in dem Sumpf an anderem Nachrichtenmüll als solche erkannt und von diesem unterschieden wird, gar nicht so groß ist – wie bei der Suche nach der sprichwörtlichen Nadel im Heuhaufen. Und auch wenn die Wahrheit dann doch publik wird, kann man das gut mal verschmerzen und in der öffentlichen Reputation sogar noch davon profitieren, denn man war ja transparent – transparent im Sinne der prinzipiellen (nicht unbedingt der für alle tatsächlich nutzbaren) Möglichkeit, von bestimmten Fakten Kenntnis zu erlangen. Das bietet die elegante Chance, diesbezüglich seine Hände in Unschuld zu waschen: „Was wollt ihr denn? Es war doch bekannt!"

Den Begriff „KONFLIKTVERDAUUNG" hat der Verfasser für die Neigung der öffentlichen Verwaltung eingeführt, konflikthafte Probleme nicht wirklich zu lösen, sondern bloß so weit zu assimilieren, bis sie politisch gerade noch „bekömmlich" werden, ohne das System zu gefährden (vgl. KOSTKA, 2010, S. 369f.): „Das heißt, sie gerade so weit zu bearbeiten, dass erstens keine wirklichen

Katastrophen passieren, und zweitens den Entscheidern keine negativen persönlichen Konsequenzen daraus erwachsen.“ Das dient den Verantwortlichen in den Behörden in einer subjektiv durchaus nachvollziehbaren Weise zum langfristigen Überleben im politischen Alltag, auch wenn dabei manches, von außen betrachtet, suboptimal oder sogar grotesk gerät. Denn mehr könnte für sie persönlich riskant werden, und dann behält man lieber das Problem. Sachargumente sind da nur von begrenztem Nutzen.

Summa summarum bietet die Beteiligungs-Architektur des StandAG also schon Ansätze, die auf den ersten Blick gut gemeint sein mögen. Sie sind allerdings in einen Kontext hinein gewoben, der verhindert, dass sie wirklich ernsthaft zum Tragen kommen, und das macht sie geradezu gefährlich, weil verführerisch: Sie wecken Hoffnungen, bieten für die, die sich darauf einlassen, vielleicht punktuelle Abwechslung, binden dafür enorme Energien (von den Kosten für die Steuerzahler*innen mal ganz abgesehen), die man vielleicht effektiver einsetzen könnte, und bewirken bestenfalls kosmetische Verbesserungen - und für den einen Standort, der schließlich ausgewählt wird, maximale Enttäuschung und Einsamkeit.

Ob dahinter perfides politisches Kalkül steckt oder nur eine Kette von suboptimalen Entwicklungen im Dickicht der Bürokratie trotz individuell guten Willens einzelner Akteur*innen, kann dahin gestellt bleiben. Oft ist es eine Mischung aus beidem, die dann eine Eigendynamik entfaltet, die niemand mehr eingefangen bekommt. Einen Vorteil hat die Beteiligungs-Architektur aber für (fast) alle: Alle können hinterher sagen, sie hätten es gut gemeint und ihr Bestes gegeben. Bloß gut gemeint ist halt nicht gleich gut gemacht.

11. Ausblick und Fazit

Was also tun? Kann man aus heutiger Sicht darauf vertrauen, dass das Standortauswahlverfahren die Zielsetzung des Gesetzgebers erfüllt, auf diese

Weise einen Atommülllagerstandort zu finden und zu bestimmen, der „die bestmögliche Sicherheit für den dauerhaften Schutz von Mensch und Umwelt vor ionisierender Strahlung und sonstigen schädlichen Wirkungen dieser Abfälle für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet“ (§ 1 Abs. 2 Satz 2 StandAG)?

Zur Beantwortung dieser Frage lohnt sich ein Blick in die Bibel. Der Evangelist MATTHÄUS schreibt (und ähnlich auch LUKAS):

> „Hütet euch vor den falschen Propheten; sie kommen zu euch wie (harmlose) Schafe, in Wirklichkeit aber sind sie reißende Wölfe. An ihren Früchten werdet ihr sie erkennen. Erntet man etwa von Dornen Trauben oder von Disteln Feigen? Jeder gute Baum bringt gute Früchte hervor, ein schlechter Baum aber schlechte. Ein guter Baum kann keine schlechten Früchte hervorbringen und ein schlechter Baum keine guten.“ (Mt 7, 15-18)

Der letzte Satz ist beim Standortauswahlverfahren der springende Punkt: Es kommt nicht darauf an, ob einzelne Akteur*innen auf allen Seiten gutwillig sind oder nicht, weil ein schlechtes Verfahren eben keine guten Ergebnisse hervorbringen kann. Dagegen kann man einwenden, wenn man dieser Meinung ist, das Verfahren sei doch im Gegenteil gut – eine Frage der Perspektive und, dieser zumeist vorgeschaltet, der Interessen. Nun, das wird man zu gegebener Zeit eben an seinen Früchten erkennen. Was aber von Beginn an dafür spricht, dass das Verfahren eher ein schlechtes als ein gutes ist, man ihm also eher nicht vertrauen sollte, selbst wenn einzelne Akteur*innen einem mal entgegenkommen, ist sein Geburtsfehler, dass nicht bereits der Erlass des StandAG in einem partizipativen Verfahren ausgehandelt wurde, sondern auf dem klassischen parlamentarischen Weg nur zwischen Abgeordneten, wenn auch unter Einbeziehung von Teilen der Opposition und der Bundesländer. Den breiten gesellschaftlichen Diskurs wählte man absichtlich nicht, sondern meinte, ihn durch einen breiten parlamentarischen ersetzen zu können. Das ist bei Konflikten des vorliegenden Kalibers eine schwere Fehleinschätzung, die in einem Kurzschluss unterstellt, dass das Parlament die Gesellschaft so abbildet, dass

Konflikte, die auf der einen Ebene gelöst werden können, dadurch quasi automatisch auch auf der anderen gelöst sind.[66]

Wem es als Konfliktpartei gelingt, die Rahmenbedingungen für die Konfliktaustragung zu setzen, hat die Auseinandersetzung schon fast gewonnen, und wer den Anfang verpatzt, hat sie schon fast verloren.[67] Unter Rahmenbedingungen, die für einen ungünstig sind, kann man durch intensiven Einsatz, Mut, Kreativität, handwerklichem Können und etwas Glück (gute Argumente sind hier eher zweitrangig, Geld wäre noch eher nützlich) eine gewisse Linderung erreichen für sich und vielleicht ein noch irgendwie erträgliches Ergebnis, ein wirklich befriedigendes aber trotz aller Anstrengungen nicht – die Mühe zahlt sich nicht aus. Umgekehrt muss man sich bei günstigen Rahmenbedingungen schon recht inkompetent oder leichtsinnig anstellen, um die Sache noch richtig zu vergeigen.

Wenn also die jeweils andere Konfliktpartei - aus welchen Gründen auch immer - nicht bereit ist, vor einem Beteiligungsverfahren oder auch nur vor einem Verständigungsversuch gleichberechtigt und auf Augenhöhe zunächst einmal über dessen Rahmenbedingungen zu verhandeln, ist äußerste Vorsicht geboten, im Zweifel dann: Finger weg! Und das ist weitgehend unabhängig von juristischen Vorgaben oder sonstigen vermeintlichen „Sachzwängen“ wie etwa angeblichem Zeitdruck, oder von kleineren kompensatorischen Versprechungen bzw. Absichtserklärungen wie etwa aus dem bereits mehrfach (z.B. in Kap. 7.2.) erwähnten fraktionsübergreifenden Entschließungsantrag des Deutschen Bundestags im Vorfeld der Kommission-Einsetzung (DEUTSCHER BUNDESTAG, Drs. 18/1068, 2014), die sich später über weite Teile als Schall und Rauch entpuppten, damals aber gewirkt hatten. Denn kooperativer verhalten, als man unbedingt

---

[66] Das erste StandAG wurde daher vor der parlamentarischen Sommerpause 2013 trotz vielfältiger Warnungen von verschiedenen Seiten und entgegen der früheren Empfehlungen des AkEnd (vgl. Kap.5) regelrecht durchgepeitscht. Ein Grund dafür war die nahende Bundestagswahl im Herbst 2013, weil man befürchtete, dass sich hinterher die Mehrheitsverhältnisse so verschieben könnten, dass das StandAG dann in der verabredeten Form nicht mehr durchsetzbar sein könnte. Die geglückte Verabschiedung des StandAG könnte sich aber als Pyrrhus-Sieg für dessen Verfechter*innen herausstellen.

[67] Hierzu gibt es ein äußerst plastisches Bonmot, das JOHANN WOLFGANG VON GOETHE zugeschrieben wird: „Wer das erste Knopfloch verfehlt, kommt mit dem Zuknöpfen nicht zu Rande!“

muss, kann sich jede Konfliktpartei fast immer, wenn sie es nur ernsthaft will. Und zu der gleichberechtigten Augenhöhe gehört auch, dass man nicht erst warten muss, bis man beteiligt wird, sondern sich nach eigenem Gutdünken jederzeit beteiligen kann und beteiligt.[68]

Dieses Kind ist nun leider aber schon mehrmals in den Brunnen gefallen (bei der Erarbeitung und Verabschiedung des ersten StandAG 2013, bei der Einrichtung der Kommission 2014, bei der Erarbeitung und Verabschiedung des novellierten StandAG 2017 und bei der Besetzung des NBG 2017), oder, um mit GOETHE zu sprechen wie in der vorletzten Fußnote: Die Jacke wurde schon mehrmals falsch zugeknöpft; immer hat man sich zum Schluss mehrheitlich doch auf die angebotenen Rahmenbedingungen eingelassen, ggf. nach ein paar kleineren Zugeständnissen, die aber nichts am grundlegenden Rahmen änderten. Das sollte zu denken geben. Was bleibt aber nun im weiteren Verfahren?

Dazu sei noch einmal vorausgeschickt, um etwaigen „Verschwörungstheorien" entgegenzutreten, dass dahinter keine groß angelegte böse Absicht von irgendwelchen unlauteren Mächten stecken muss. Ungünstige Entwicklungen entstehen sehr oft auch einfach aus einer unübersichtlichen Eigendynamik heraus, die von einer Mischung gespeist wird aus tatsächlichem Vorsatz bei einigen Akteur*innen, Fehlleistungen, Pannen und inkonsequenten oder feigen Verhaltensweisen bei anderen, von unglücklichen Zufällen und vor allem von ungewollten Nebenwirkungen bei ansonsten besten Absichten. Diese Eigendynamiken hängen ebenfalls stark von den Strukturen ab, innerhalb derer sie sich entfalten; auch deshalb sind diese strukturellen Rahmenbedingungen so wichtig. Es ist wie ein Strudel: Wenn man in den hinein gerät oder sich gar selber hinein begibt, muss man schon sehr gut sein und dennoch ganz schön strampeln, um nicht hinuntergezogen zu werden. Von außen betrachtet, werden dahinter trotzdem schnell planvolle Absichten unterstellt, die zu heftigen Vorwürfen und

[68] Sich einfach selbst zu beteiligen, also ungefragt aus eigenem Antrieb heraus mit einem inhaltlichen Mitwirkungsanspruch, ohne dazu von einer zuständigen Behörde eingeladen worden zu sein, ist, wie in Kap. 2.3. ausführlich dargelegt, im Verwaltungskontext normalerweise nicht vorgesehen und nicht willkommen.

ebenso heftigen Reaktionen darauf führen können: der Weg in die Eskalation. So erklärt sich zum Beispiel, wie es sein kann, dass Politiker*innen in heftigen Konflikten von Kritiker*innen bisweilen sogar verbrecherischen Verhaltens bezichtigt werden, während sie selbst davon überzeugt sind, ihrer Verantwortung bestmöglich gerecht geworden zu sein (KOSTKA, 2017, S. 168f.).

Was heißt das nun für Bürgerinnen und Bürger, die vor der Frage stehen, wo und wie intensiv sie Beteiligungsmöglichkeiten im Standortauswahlverfahren nutzen sollen und ob überhaupt? Ist Nicht-Beteiligung unter Umständen vielleicht sogar effektiver?[69] Und wenn man sich gegen die angebotene Beteiligung entscheidet, was stattdessen?

Zuallererst heißt das, sich selber über einiges klar zu werden, zum Beispiel darüber:

- Was will ich eigentlich? Will ich informiert sein, etwas erleben, etwas mitgestalten, richtig mitbestimmen, etwas ganz Bestimmtes durchsetzen oder verhindern, ernst genommen werden, bekannt werden, es den anderen „mal zeigen", eine Gefahr verhindern (welche und für wen?), von der weiteren Entwicklung finanziell oder beruflich profitieren, oder einfach nur meine Ruhe?
- Welchen Unterschied macht es, ob ich mich da engagiere oder nicht, bzw. inwieweit? Was passiert, wenn ich nichts tue? Was passiert, wenn viele andere auch nichts tun?
- Wieviel Aufwand kostet mich das (Zeit, Geld, Nerven?) Kann ich mir das leisten bzw. wie lange? Lohnt sich das für mich? Ab wann lohnt es sich nicht mehr?

---

[69] SAHLER schreibt dazu beispielsweise rückblickend in Bezug auf das Großprojekt „Stuttgart 21":
„Offensichtlich will man sich nicht eingestehen, dass die Teilnahme an der Schlichtung den Anfang vom Ende einer politisch schlagkräftigen Bewegung markiert.
Alles das, was die Protestbewegung an politischem Druck und Widerstandskraft gegen S21 aufgebaut hatte, wurde von der Schlichtung zunichte gemacht. Dabei war die reale Chance gegeben, dass die Bewegung das Großbauprojekt würde zu Fall bringen können. Allein der Umstand, dass auf dem Höhepunkt der Proteste von der Landesregierung auf einmal eine Kehrtwende vollzogen und eine Schlichtungsrunde einberufen wurde, zeugt davon, dass sie mit dem Rücken zur Wand stand." (2014, S. 63)

Das passt zu einem Spruch, der 2011 aus der tunesischen Revolution kolportiert wurde: Kurz bevor der langjährige dortige Diktator Ben Ali fliehen musste, bot er den Aufständischen Verhandlungen an, was er zuvor immer kategorisch abgelehnt hatte. Das wurde später folgendermaßen kommentiert: „Wenn die Mächtigen Verhandlungen anbieten, weiß man, dass die Angst die Seite gewechselt hat." So war es 1848 beim Sturm auf das Schloss des preußischen Königs Friedrich-Wilhelm IV., und so war es bei Stuttgart 21. Und dann muss man schnell entscheiden, ob man sich darauf einlässt, oder den Sack zu macht…

- Wie reagiere ich auf eventuellen Misserfolg bei mir selber und insgesamt?
- Was brauche ich, um mich auf ein Beteiligungsangebot einlassen zu können? Will und kann ich mich ggf. auch anders beteiligen, außerhalb der gesetzlich bereitgestellten Beteiligungsformate?

Diese Fragen müssen sich alle Bürgerinnen und Bürger individuell selbst beantworten. Hilfreich dürfte dabei ein Austausch untereinander über diese Fragen sein im methodischen Stile von kollegialer Beratung oder Intervision, der selbst organisiert sein kann oder von einschlägigen Akademien oder Stiftungen angeboten wird, vielleicht auch von Kirchen.

Im Folgenden wird nun unterstellt – das ist nicht selbstverständlich, aber sehr naheliegend – dass die Bürgerinnen und Bürger, die vor der „Beteiligungsfrage" stehen, es grundsätzlich gut heißen,

- wenn es ein langfristiges Atommüll-Lager gäbe
- dass dieses Lager nach allem menschlichem Ermessen dann so sicher ist, dass garantiert nichts Schlimmes passieren kann,
- dass es bei der Entscheidung, wo dieses Lager realisiert wird, gerecht zugeht,
- dass das Lager in Deutschland realisiert wird, um sich nicht auf Kosten der Menschen in anderen Ländern billig der Verantwortung zu entziehen,
- dass diejenigen, die diese Entscheidung treffen und zu verantworten haben, einem mit Respekt und Anstand begegnen,
- und dass die Gemeinde und die Region, die das Lager dann beherbergen werden, mit dieser Bürde nicht allein gelassen werden, sondern angemessene ausgleichende Unterstützung bekommen.

Vor jedem Engagement im Rahmen der angebotenen Beteiligung ist zu fragen, ob bzw. inwieweit es diesen Erwartungen wohl zuträglich oder abträglich sein wird, wie im Vergleich dazu die Nicht-Beteiligung zu bewerten ist und, um sich nicht von den vorgegebenen Rahmenbedingungen des StandAG zu sehr im Kopf beschneiden zu lassen, welche Formen des Engagements, die nicht angeboten werden, diese Erwartungen vielleicht eher erfüllen helfen.

Bei dem Versuch, das zu beurteilen, kommt noch einmal die in Kapitel 6. beschriebene „Reichweite der Konfliktbemühungen" nach FRIEDRICH GLASL (2013) ins Spiel: Geht es zuvörderst

a) lediglich um die Klärung von kontroversen Sachfragen („Reibungen")?

b) darum, den eigenen Belangen innerhalb des Standortauswahlverfahrens mehr Einfluss zu verschaffen („Positionskämpfe“)?
c) oder um die Veränderung der Spielregeln, nach denen die Standortauswahl von statten geht („Systemveränderung“)?

Im Fall a) kann man sich im Rahmen der angebotenen Beteiligungsmöglichkeiten ganz gut einbringen. Da stellt sich allerdings besonders die Kosten-Nutzen-Frage: Inwiefern das, was man dann da einbringt, auch aufgegriffen wird und tatsächlich etwas nützt, steht in den Sternen. Sicher ist einem nur der Aufwand, den das mit sich bringt. Also wem das Spaß macht: Nur zu! Sollte damit allerdings die Hoffnung verbunden sein, dazu beizutragen, dass der eigene Ort nicht zum ausgewählten Standort wird: Das wird auf diese Weise kaum gelingen, allenfalls macht man den Behörden damit die Arbeit etwas leichter, die sie sowieso tun müssten. Und es trägt dazu bei, dass sich die politisch Verantwortlichen öffentlich gut darstellen können.

Im Fall b) kann es unangenehm werden, auf jeden Fall anstrengend. Da muss man schon mit harten Bandagen kämpfen, wenn man etwas bewirken will, also z.B. die Internet-Plattform des BfE überschwemmen und dort konzertiert Stimmung machen, die eine oder andere Veranstaltung aufmischen (gewaltfrei versteht sich, also z.B. mit einem hohen Aufgebot an kompetenten Personen, die viele unangenehme Fragen stellen) oder Veranstaltungen boykottieren (was freilich nur funktioniert, wenn dabei viele mitmachen). Die üblichen juristischen und medialen Begleitmaßnahmen gehören auch dazu. Aber Achtung: Wie bereits dargelegt, ist die Arena, der strukturelle Rahmen, den das StandAG hier bietet, so ausgeklügelt, dass Positionskämpfe innerhalb dieses Rahmens durch die Bank weggepuffert werden. Die rechtliche Stellung des BfE und vor allem des BMU ist so stark, dass sich beide Behörden davon nicht beeindrucken lassen müssen, und die Stellung des NBG so schwach, dass es über öffentlichkeitswirksame Appelle hinaus nicht einmal dann etwas ausrichten könnte, wenn es das wollte. Allenfalls die BGE könnte punktuell unter Druck geraten (z.B. bei ihren Erkundungen), aber die ist ja nur ausführendes bzw. zuarbeitendes Organ – Entscheidungen fallen woanders.

Letztlich bleibt als aussichtsreiche Option, etwas zu bewirken, eigentlich nur der Fall c): der – zugegebenermaßen nicht ganz einfache - Versuch, die Spielregeln zu verändern, nach denen das Standortauswahlverfahren durchgeführt wird. Man könnte dagegen einwenden: Ja, aber die sind doch in Recht gegossen und damit unverrückbar festgelegt. Hier ist zu berücksichtigen, dass das StandAG nur die Behörden direkt bindet. Ansonsten – also für die Bürgerinnen und Bürger – ist alles erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten ist, also was nicht unter Strafe steht. In dem Maße, wie man Beteiligungsformen oder Aktionen wählt, die vom StandAG nicht vorgesehen sind und die dessen Logik konterkarieren, sie vielleicht sogar in paradoxer Weise mit den eigenen Waffen schlagen, kommen die Behörden in Verlegenheit, denn diesbezüglich sind ihnen die Hände gebunden. In Frage kämen da zum Beispiel:

- alternative Beteiligungsformate, wie etwa Gegenkonferenzen zu den Regionalkonferenzen oder eine alternatives Begleitgremium zum NBG;
- Fortsetzung formal bereits aufgelöster Regionalkonferenzen in anderem Rahmen;
- Aufbau einer von den Bundesbehörden unabhängigen Gegen-Plattform im Internet;
- Masseneingaben ans BfE (möglichst nicht identische) und ans NBG, gerade auch zu Themen, für die diese gar nicht zuständig sind oder sein wollen;
- Persönliche Überzeugungsarbeit bei Bundestagsabgeordneten insbesondere der Koalition sowie bei BGE- und BfE-Mitarbeitenden;
- Investigativer Journalismus, der allfällige Pannen und Skandale aufdeckt;
- Frühzeitige Schaffung von Gelegenheiten zum solidarischen Austausch von Menschen in verschiedenen Regionen unabhängig von ihrem Status im Standortauswahlverfahren;
- Durchführung des breiten gesellschaftlichen Diskurses, der staatlicherseits bislang immer verweigert wurde, in eigener, privater Regie;
- und vieles andere mehr – der Phantasie sind hier kaum Grenzen gesetzt.

Letztlich geht es – wie so oft – um die „Luft-Hoheit“ bei der öffentlichen Meinung, also darum, wo diesbezüglich die Musik spielt, und wer da den Takt angibt. Erst wenn es im Hinblick auf die öffentliche Meinung nebensächlich wird, was die Behörden an Beteiligung anbieten, besteht die Chance, die unerbittliche

„Trichter-Logik“ des StandAG zu durchbrechen, bei der am Ende der Letzte noch im Auswahlverfahren verbliebene Standort der von allen Verlassene und Gelackmeierte ist. Dann kann man zur Abwechslung vielleicht auch mal die Behörden beteiligen, anstatt immer nur umgekehrt, und hätte die Chance, den „Geburtsfehler“ des StandAG zu heilen und sich vielleicht doch endlich auf Augenhöhe darüber zu verständigen, wie man sich eigentlich verständigen will. Als abschließendes Fazit kann man da noch einmal die Bibel bemühen:

> *„Geht durch das enge Tor! Denn das Tor ist weit, das ins Verderben führt, und der Weg dahin ist breit und viele gehen auf ihm. Aber das Tor, das zum Leben führt, ist eng, und der Weg dahin ist schmal, und nur wenige finden ihn.“ (Mt 7, 13-14)*

12. Literatur[70]

AKEND (Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte), Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. 2002.

.AUSGESTRAHLT E.V. (Hg.), Voraussetzungen für die Mitarbeit in der Atommüll-Kommission. Um Erläuterungen (Kapitel 5) ergänzte Fassung. Hamburg: 26.3.2014

.AUSGESTRAHLT E.V. (Hg.), Atommüll-Lager per Gesetz. Kritische Anmerkungen zum Standortauswahlverfahren. Hamburg, 2018.

BESEMER, CH. ET AL., Politische Mediation. Prinzipien und Bedingungen gelingender Vermittlung in öffentlichen Konflikten. Werkstatt für Gewaltfreie Aktion Baden & Stiftung Mitarbeit: Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 47. Bonn, 2014.

[70] Die kompletten Dokumente aus der etwa zweijährigen Arbeit der Kommission können (noch?) von der folgenden Internet-Seite heruntergeladen werden: http://www.bundestag.de/endlager-archiv/mediathek/dokumente.html (zuletzt aufgerufen am03.09.2018). Die kompletten Sitzungsprotokolle des NBG finden sich hier (zuletzt aufgerufen am03.09.2018): http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Gremium/WasWirMachen/Sitzungen/sitzungen_node.html .

BFE (Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit), Unterschiedliche Rollen – ein Ziel. Positionspapier zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortauswahl. 2., üb. Aufl., Berlin, April 2018.

DE ROSNAY, J., Das Makroskop. Systemdenken als Werkzeug der Ökogesellschaft. Dt. Ausgabe, Reinbek, 1979.

DEUTSCHER BUNDESTAG, Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD & BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vom 7.4.2014: Bildung der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ – Verantwortung für nachfolgende Generationen übernehmen. Deutscher Bundestag, Drucksache (Drs.) 18/1068, Berlin, 2014.

DIENEL, P.C., Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen, 1992.

DONAT, U., Gorleben ist überall oder Goldene Regeln zum Umgang mit Bürgerbeteiligung. In: J. SOMMER (Hg.), Kursbuch Bürgerbeteiligung #1. Berlin, 2015, S. 328-346.

DÖRNER, D., Schwierigkeiten beim Umgang mit sehr komplexen Systemen. Arbeitshilfen für die Erwachsenenbildung, Ausg. M, 1977, 2, S. 1-12.

DÜRRENMATT, F., Der Besuch der alten Dame. Zürich, 1998.

EIDENMÜLLER, H. & HACKE, A., Das Experiment. Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.11.2010, S. 8.

FMÖB (Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V.) & FACHGRUPPE PLANEN UND BAUEN im Bundesverband Mediation (BM) e.V., Zwischenbilanz zur Arbeit der „Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“. Offener Brief der Expert*innengruppe zum Thema „Bürgerbeteiligung bei der Suche nach einer sicheren Lagerung für Atommüll“. Neuss & Köln, 2014.

FMÖB (Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V.) & FACHGRUPPE PLANEN UND BAUEN im Bundesverband Mediation (BM) e.V., Anmerkungen zur Arbeit der „Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“. Offener Brief der

Expert*innengruppe zum Thema „Bürgerbeteiligung bei der Suche nach einer sicheren Lagerung für Atommüll“. Neuss & Köln, 2016.

GLASL, F., Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. 11., üb. Aufl., Bern & Stuttgart, 2013.

GREENPEACE E.V., Voraussetzungen für eine verantwortungsvolle und gesellschaftlich akzeptierte Endlagersuche in Deutschland - Ablauf eines ergebnisoffenen, transparenten und fairen Suchverfahrens. Ein Vorschlag von GREENPEACE e.V.. Hamburg, 2012.

HOFFMANN-RIEM, W. & SCHMIDT-AßMANN, E. (Hg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. 2 Bde., Baden-Baden, 1990.

HUG, B., Arbeitsgruppen im Führungsprozess. In: TH. STEIGER & E. LIPPMANN (Hg.), Handbuch Angewandte Psychologie für Führungskräfte. Führungskompetenz und Führungswissen. 4., üb. Aufl., Berlin & Heidelberg, 2013, S. 301-314.

JANIS, IRVING L., Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign-Policy Decisions and Fiascoes. Boston, 1972.

KAMLAGE, J.-H. & KNAPPE, H., Eine Frage der Beteiligung? Die Herausforderung Endlagersuche. In: J. SOMMER (Hg.), Kursbuch Bürgerbeteiligung #2. Berlin, 2017, S. 117-138.

KFK (Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs), Verantwortung und Sicherheit - Ein neuer Entsorgungskonsens. Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs. Berlin, 2016.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Geschäftsordnung der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Berlin, 2014a.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Teilnehmer der Anhörung „Evaluierung“ am 3. November 2014. Deutscher Bundestag, Kommissions-Drucksache (K-Drs.) 046, Berlin, 2014b.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Protokoll der 5. Sitzung am 3.11.2014. Deutscher Bundestag, Berlin, 2014c.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit am Bericht der Kommission. Deutscher Bundestag, Kommissions-Drucksache (K-Drs.) 108 neu. Berlin, 2015.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Evaluationsbericht zum Beteiligungsverfahren der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Deutscher Bundestag, Kommissions-Drucksache (K-Drs.) 230. Berlin, 2016a.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Sammlung und Auswertung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die Kommission. Deutscher Bundestag, Kommissions-Drucksache (K-Drs.) 259. Berlin, 2016b.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Abschlussbericht: Verantwortung für die Zukunft - Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes. Deutscher Bundestag, Kommissions-Drucksache (K-Drs.) 268. Berlin, 2016c.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe/ AG 1, KONZEPT für die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Arbeit der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe (Entwurf Stand 03.12.2014). Deutscher Bundestag, Kommissions-Drucksache (K-Drs.) AG1-16. Berlin, 2014.

KOMMISSION Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe/ AG 5, Grundsätze für den Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchverfahren. Deutscher Bundestag, Kommissions-Drucksache (K-Drs.) AG5-4. Berlin, 2015.

KOSTKA, D., Umgang mit komplexen Verwaltungsaufgaben in der Wirtschaftsförderung. Typische Verlaufsmuster und Wege zur Erweiterung persönlichen Handlungsspielraums. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1992.

KOSTKA, D., Außergerichtliche Konfliktregelung in der Praxis: Verwaltung. In: W. GOTTWALD, D. STREMPEL, R.F. BECKEDORFF & U. LINKE (Hrsg.), Außergerichtliche

Konfliktregelung für Rechtsanwälte und Notare (AKR-Handbuch). Loseblattwerk. Neuwied, Kriftel & Berlin 1997ff., 5.2.17.

KOSTKA, D., Möglichkeiten der Mediation im Umwelt- und Planungsbereich in Deutschland. In: D. BECK, CH. BEST, R. FISCH & K.-H. ROTHER (Hg.), Partizipation und Landschaftsplanung im Kontext der Lokalen Agenda 21. Berlin, 2004, S. 115-132.

KOSTKA, D., Kooperationsmanagement. In: D. FÜRST & F. SCHOLLES (Hg.), Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung. 3., vollst. üb. Aufl., Dortmund, 2008, S. 570-601.

KOSTKA, D., „Konfliktverdauung“: Hürden für den Einsatz von Mediation im öffentlichen Bereich. In: A. NIEDOSTADEK (Hg.), Praxishandbuch Mediation. Ansatzpunkte und Impulse für den öffentlichen Bereich. Stuttgart, 2010, S. 357-374.

KOSTKA, D., Bürgerbeteiligung bei der Endlagersuche für Atommüll. Ein externer Blick unabhängiger Mediationsexpert*innen. In: J. SOMMER (Hg.), Kursbuch Bürgerbeteiligung #2. Berlin, 2017, S. 158-173.

LAZARSFELD, P.F. & MERTON, R.K., Mass communication, popular taste, and organized social action. In: L. BRYSON (Hg.), The Communication of Ideas. A Series of Addresses. New York, 1948, S. 95-118.

NBG (Nationales Begleitgremium),Geschäftsordnung des Nationalen Begleitgremiums. Berlin, 2017a.

NBG (Nationales Begleitgremium), Beschluss des Nationalen Begleitgremiums vom 9. März 2017. Empfehlungen zu Ergänzungen oder Änderungen im Gesetzentwurf zur Änderung des Standortauswahlgesetzes. Berlin, 2017b.

NBG (Nationales Begleitgremium), Erster Bericht zum Auswahlverfahren für einen Endlagerstandort. Berlin, 2018.

ORWELL, G., 1984. Ein utopischer Roman. Dt. Erstausgabe, Rastatt & Zürich, 1950.

SAHLER, B., Trick 17 mit Selbstüberlistung. Warum die Beteiligung an der Schlichtung zu S21 ein Fehler war und wieso die Politische Mediation keine

Alternative ist. In: M. WILK & B. SAHLER (Hg.), Strategische Einbindung. Von Mediationen, Schlichtungen, Runden Tischen… und wie Protestbewegungen manipuliert werden. Lich, 2014, S. 63-73.

SCHWARZ, G., Konfliktmanagement. Sechs Grundmodelle der Konfliktlösung. 3., erg. Aufl., Wiesbaden, 1997.

SOMMER, J., Bürgerbeteiligung - Wer beteiligt wen? In: J. SOMMER (Hg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung #1. Berlin, 2015a, S. 61-80.

SOMMER, J., Eine Kommission lernt Beteiligen. In: J. SOMMER (Hg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung #1. Berlin, 2015b, S. 384-394.

SOMMER, J. & MARTICKE, B., Die deutsche Endlagersuche wird partizipativ – und risikoreich. In: J. SOMMER (Hg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung #2. Berlin, 2017, S. 100-116.

STREUFERT, S., Zur Simulation komplexer Entscheidungen. In: R. FISCH & M. BOOS (Hg.), Vom Umgang mit Komplexität in Organisationen. Konzepte, Fallbeispiele, Strategien. Konstanz, 1990, S. 197-214.

TUCKMAN, B.W., Development sequence in small companies. Group and Organizational Studies. 2, 1965, S. 419-427.

UEBERHORST, R., Demokratische Atommüllpolitik, was wäre das? In: G. PLATE (Hg.), Forschung für die Wirtschaft 2014. Göttingen, 2015, S. 209–252.

UFU (Unabhängiges Institut für Umweltfragen), Gutachten „Atomrechtliche Fragestellungen – im Spannungsfeld zwischen neuen Ansätzen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und bestmöglicher Entsorgung radioaktiver Abfälle“. Berlin, 2016.

UFU (Unabhängiges Institut für Umweltfragen), Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Gutachten für das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE). Berlin, 2018.

VON ARNIM, H.-H., Das System. Die Machenschaften der Macht. München, 2001.

VON ARNIM, H.-H., Die Deutschlandakte. Was Politiker und Wirtschaftsbosse unserem Land antun. München, 2008.

WAGNER, TH., Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument. Köln, 2013.

WEHLING, E., Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht. Köln, 2016.

WIBERA, Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle (Phase II). Gutachten für das Bundesamt für Strahlenschutz. Hannover, 2001.

WILK, M. & SAHLER, B. (Hg.), Strategische Einbindung. Von Mediationen, Schlichtungen, Runden Tischen… und wie Protestbewegungen manipuliert werden. Lich, 2014.

WOLLENTEIT, U., Wie man es nicht machen sollte: Bereitstellungslagerung im Zwischenlager Brunsbüttel. Zum Umgang mit Hochrisikotechnologien im Recht. In: M.C.M. MÜLLER (Hg.), Atommüll-Lager: Was soll wann wie wohin – und wer macht was? Loccumer Protokolle, Bd. 27/17, Rehburg-Loccum, 2017, 61-77.

In allen ungelösten Atommüll-Konflikten zwischen Staat und Bevölkerung spielt die Forderung nach weitreichender Öffentlichkeitsbeteiligung eine zentrale Rolle. Bei der 2017 gestarteten Standortsuche für ein langfristiges Atommüll-Lager kündigen Gesetzgeber und Behörden nun ein noch nie dagewesenenes Beteiligungsverfahren an.

Was steckt dahinter – ein ernstgemeintes Angebot oder pure Simulation? Dr. Dieter Kostka spürt dieser und anderen Fragen nach. Wo etwa liegt der Unterschied zwischen beteiligt werden und beteiligt sein? Und was geschieht, wenn ich zwar angehört, aber nicht gehört werde? Kostka fordert seine Leserinnen und Leser auf, genau hinzusehen und hinzuhören, um nicht in die Mitmachfalle zu tappen.

.ausgestrahlt
gemeinsam gegen atomenergie