

Partizipation im Standortauswahlverfahren

Vortrag beim öffentlichen Fachgespräch der Linksfraktion im Bundestag, 22. März 2019

Von Wolf-Rüdiger Marunde, Bürgerinitiative Lüchow-Dannenberg

Im Flyer zu diesem Fachgespräch werde ich mit meinem Beruf vorgestellt. Zunächst fand ich das etwas merkwürdig, möchte es aber nun als Anlass für den Hinweis auf einen zumeist wenig beachteten Umstand nutzen: Berufstätige können in der Regel solche Termine wie heute nicht wahrnehmen. Die bisherigen öffentlichen Veranstaltungen vom Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit und von der Bundesgesellschaft für Endlagerung fanden ebenfalls fast alle an normalen Werktagen statt. Einzig das Nationale Begleitgremium bemüht sich, Termine auf ein Wochenende zu legen.

Offen ist übrigens auch, ob diejenigen Bürgerinnen, die sich aktiv an den vom StandAG vorgesehenen Konferenzen beteiligen, dafür – ähnlich wie Kommunalpolitiker – einen Anspruch auf Freistellung von ihrem Arbeitsplatz, Verdienstausfall und Aufwandsentschädigungen bekommen. Wir haben dies vor der Verabschiedung des StandAG gefordert, leider ohne Erfolg. Wenn die Rahmenbedingungen für Berufstätige so bleiben, wie sie jetzt sind, wird Partizipation weitgehend auf Pensionäre, finanziell unabhängige Bürgerinnen und Vertreterinnen von Behörden beschränkt bleiben.

Dies als ersten Hinweis auf den „Geist des Gesetzes“.

Zu Beginn meines Vortrages muss ich leider alte Geschichten aufwärmen, um verständlich zu machen, warum wir in Lüchow-Dannenberg über den „Neustart“ der Endlagersuche so denken, wie wir denken.

„Basisvertrauen“ auf dem Nullpunkt

Der Verbund aus Regierungen, Behörden und Energiekonzernen hat mit der umstrittenen Operation Endlagerbau Gorleben vierzig Jahre lang das Vertrauen der Bevölkerung in der Region flächendeckend ruiniert. Auf der Jahrestagung des Berlin Institut für Partizipation zum Thema Beteiligung wurde das Ergebnis so beschrieben: *„Das Basisvertrauen ist auf dem Nullpunkt“*. Es müsse sukzessive wiederaufgebaut werden.

Bei aller Skepsis aufgrund unserer leidvollen Erfahrungen waren für viele von uns die ersten Signale aus der Politik zunächst mit vorsichtigen Hoffnungen verbunden. Ein Moratorium in Gorleben, ein „Neustart der Endlagersuche“, diesmal aber wissenschaftsbasiert – das klang erstmal ganz gut.

Wir haben uns also an die verantwortlichen Politiker gewandt und gesagt, der erste Schritt, um dieses Vertrauen

wieder aufzubauen, sei eine Aufarbeitung der vierzig Jahre Endlagerbau in Gorleben. Wir befürchteten, dass die Standortsuche wieder von vornherein auf die geologische Tiefenlagerung fokussiert werden würde. Wir forderten eine grundsätzliche Diskussion über alle Möglichkeiten der Endlagerung.

Wir nannten das „Sorgfalt vor Eile“. In unseren Augen war dies eine durchaus konstruktive Haltung und ein Angebot zum Dialog.

Immer wieder das „Zeitfenster“

Aber gleich zu Beginn kam das „Zeitfenster“ ins Spiel. Es sollte uns bis heute begleiten.

Zum erstmal habe ich davon im Februar 2011 gehört, als der baden-württembergische Umweltminister Untersteller, als Abgesandter seines Ministerpräsidenten Kretschmann, in Lüchow war. Untersteller sagte, Grundsatzdiskussionen seien nicht möglich. Das Zeitfenster, in dem das StandAG verabschiedet werden müsse, stehe dafür nicht lange genug offen.

Als Zeichen dafür, dass der Staat mit aller Sorgfalt ein wissenschaftsbasiertes Verfahren erarbeitet, lässt sich das nicht werten. Zumal mit diesem Zeitfenster auch klar wurde, dass die Parteien die Ergebnisse des Forschungsprojektes Entria, das von 2012 bis 2017 lief, nicht abwarten wollten.

ENTRIA analysierte die Entsorgungsproblematik aus der Sicht mehrerer Disziplinen, also Natur-, Ingenieur-, Geistes-, Rechts-, und Sozialwissenschaften, und wurde vom Bundesforschungsministerium gefördert. Die Ergebnisse wären eine gute Basis für Grundsatzdiskussionen gewesen.

Parteitaktik in Küche und Landtag

Unser Basisvertrauen blieb also auf dem Nullpunkt. Zumal nach Unterstellers Besuch ein Jahr nichts passierte, obwohl das Zeitfenster immer noch weit offen stand.

Beim damaligen Umweltminister Altmaier zuhause fand im Sommer 2012 das legendäre Küchengespräch mit Trittin und Gabriel statt. Die drei einigten sich in dieser konspirativen Runde auf Grundzüge des Standortauswahlverfahrens, hieß es. Informationen über die sogenannten „Sondierungen“ drangen allerdings nicht nach außen. Danach wurden die eigentlich geplanten Verhandlungen zwischen Grünen, SPD und CDU ausgesetzt. Es herrschte Stillstand.

Der Grund war rein parteitaktischer Natur: Die Niedersachsenwahl im Januar 2013. Offensichtlich wollten speziell die Grünen die Endlager-Diskussion aus der Landtagswahl heraushalten. Dass Trittin seinen Wahlkreis in Niedersachsen hat, mag möglicherweise auch eine Rolle gespielt haben.

Niedersachsen stimmte nach der Landtagswahl dem provisorischen StandAG zu, liess sich seine Zustimmung allerdings mit der Einrichtung der Endlagerkommission bezahlen. Die erste Fassung des Gesetzes wurde 2013 verabschiedet – mit der unkonkreten Zusicherung, es nicht in dieser Form zu belassen. Ich kann mich an kein ähnliches Gesetzgebungsverfahren in Deutschland erinnern.

Als vertrauensbildende Maßnahme lässt sich so ein Vorgehen jedenfalls nicht bezeichnen.

Kein „historischer Durchbruch“

Vor einem sich schließenden Zeitfenster stand dann auch die Endlagerkommission: Spätestens im März 2017 sollte sie ihren Abschlussbericht vorlegen. Für die von uns geforderten Grundsatzdiskussionen gab es auch dort keinen Raum.

Die Verabschiedung der zweiten Fassung des StandAG pressierte deswegen so, weil sie eine bundesweite Veränderungssperre enthält: Ohne Genehmigung des BfE darf niemand mehr den Untergrund verletzen. Diese umstrittene Veränderungssperre gab es natürlich sowieso in Gorleben, aber dort war sie schon zweimal verlängert worden und lief am 31. März 2017 aus. Eine weitere Verlängerung wäre aus juristischen Gründen nicht mehr möglich gewesen.

Warum ich Ihnen diese alten Geschichten erzähle? Um zu belegen, dass dieser Parteienkonsens kein „historischer Durchbruch“ ist, wie Altmaier ihn 2013 im Bundestag genannt hat. Sondern wieder nur eine Kette parteitaktischer Manöver.

Unser „Basisvertrauen“ blieb weiter auf dem Nullpunkt.

Die Gorleben-Kontamination

Das 2017 neu gestartete Standortauswahlverfahren soll einen gesamtgesellschaftlichen Konsens über den sichersten Endlagerstandort schaffen. Eine der Voraussetzungen dafür wäre allerdings eine kritische Bestandsaufnahme und Bewertung der bisherigen Endlagersuche mit der Fixierung allein auf Gorleben gewesen. Die hat jedoch nicht stattgefunden. Auch die Endlagerkommission konnte sich nicht auf eine Stellungnahme dazu einigen. Nichtmal auf die Notwendigkeit, sich überhaupt mit dem Thema zu befassen.

So schreibt auch die für Bürgerbeteiligung zuständige Arbeitsgruppe in ihrem Entwurf einerseits, die mittlerweile eingestellte Erkundung des Salzstocks Gorleben, bei der klare Eignungskriterien, eine formelle Bürgerbeteiligung und ein heutige Anforderungen entsprechender Standortvergleich fehlten, habe in der betroffenen Region auf Dauer Vertrauen zerstört.

Andererseits verhinderte der Berichterstatter der CDU-Fraktion, Steffen Kanitz, eine solche Stellungnahme. Er monierte die Gefahr, dass „die alten Schlachten von gestern wieder eröffnet werden“. Heute sitzt Kanitz in der Geschäftsführung der BGE – also der Gesellschaft, die nun als Vorhabensträger ein wissenschaftsbasiertes Endlagersuchverfahren durchführen soll. Kanitz hat mal Betriebswirtschaft studiert und ist professioneller Politiker – also kein Wissenschaftler.

Auch solche Personalien sind geeignet, neues Vertrauen gar nicht erst wachsen zu lassen. Ich befürchte, dass Politiker wie Kanitz an den Schaltstellen dafür sorgen, dass Entscheidungen für einen Standort letztlich politisch getroffen werden – wie vor 40 Jahren für Gorleben.

Politische Einflüsse auf das Verfahren

Dafür, dass die Politikerinnen, die den Neustart entscheidend mitgestalteten, keineswegs ein allein wissenschaftsbasiertes und partizipatives Verfahren im Auge hatten, gab es von Beginn an Indizien.

2011 las ich in der Zeit ein Interview mit dem baden-württembergischen Ministerpräsidenten Kretschmann, der damals den „Neustart“ mit angestossen hatte. Er sagte: „Gorleben ist in der Tat ein großer Stolperstein in dem Verfahren, den ich aber nicht beiseite räumen kann. Ohne diesen Kompromiss hätte die große Gefahr bestanden, dass es eben keine Suche jenseits von Gorleben gegeben hätte. Jetzt suchen alle Bundesländer und der Bund.“

„Jetzt suchen **alle** Bundesländer“? Welche Bundesländer hätten denn nicht mitgesucht, wenn Gorleben ausgeschlossen worden wäre? Warum nicht?

Ich bin natürlich nicht naiv. Als Anhänger unserer parlamentarischen Demokratie weiß ich, dass Politikerinnen fast immer auch nach den Interessen ihrer Partei, ihrer Wahlkreise, Bundesländer und ihrer eigenen Karriere entscheiden.

Als Korrektiv gibt es dafür die bei Planungen üblichen Rechte der Bürgerinnen: Sie können Einsicht in die Unterlagen nehmen, Einwendungen abgeben und nicht zuletzt eine gerichtliche Überprüfung politischer Entscheidungen erwirken. Sie genießen Rechtsschutz.

Legalplanung

Bei der Vorstellung des Gesetzentwurfes gab es eine böse Überraschung. Das StandAG schafft den Rechtsschutz der Bürger mit einem juristischen Trick ab: Der sogenannten Legalplanung.

Nach jedem der drei Auswahlsschritte legt das Bundesamt dem Bundestag einen Vorschlag vor. Ihre Entscheidung fassen die Abgeordneten dann in Form eines Bundesgesetzes. Dagegen sind weder Einwendungen noch Klagen möglich. Praktisch alle Instrumente, mit denen die Bürgerinnen sich gegen staatliche Willkür wehren können, verhindert das Standortauswahlverfahren – selbst Rückschritte im Verfahren, etwa wenn es neue Erkenntnisse in Wissenschaft und Forschung geben hat. De facto wird das, was BGE und BfE dem Bundestag vorlegen, von den Abgeordneten unwiderruflich in Stahlbeton gegossen.

Ich denke, ein grösserer Misstrauensbeweis der Parteien gegenüber den Bürgern ist schwer vorstellbar – in meinen Augen ist das schon fast eine Art Notstandsgesetzgebung.

Die Bundestagsabgeordneten sind von Gutachtern wie dem Juristen Wollenteit und etlichen Kritikern über die Problematik des Instruments Legalplanung aufgeklärt worden. Sie haben sich trotzdem dafür entschieden.

Bürgerbeteiligung, Informationen und Transparenz

Auch die Endlagerkommission hat die Legalplanung nicht in Frage gestellt. Aber sie plädierte dafür, das Verfahren zumindest für eine Beteiligung der betroffenen BürgerInnen zu öffnen.

In der Tat sieht das StandAG einige Partizipations-Formate vor, die es vorher in der deutschen Gesetzgebung so nicht gab. Die in meinen Augen wichtigste Voraussetzung für Bürgerbeteiligung bleibt aber die Transparenz des Verfahrens.

Die wissenschaftliche Arbeitsgrundlage der BGE, die Geodaten, stehen der Öffentlichkeit aber bislang nicht zur Verfügung. Nicht einmal dem Nationalen Begleitgremium, das diesen Umstand in ihrem Jahresbericht auch kritisiert*. Spätestens zusammen mit der Verabschiedung des StandAG hätte auch die Überlassung der Geodaten gesetzlich geregelt werden müssen. Warum hat der Bundestag das in all den Jahren nicht getan? Beim StandAG ging es doch auch ganz schnell.

Aber selbst, wenn die Geodaten der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen, können wir mit ihnen allein noch¹

nichts anfangen. Sie müssen systematisch so aufbereitet sein, dass auch Nicht-Geologen sie auffinden und einordnen können. Der §6 StandAG schreibt aber lediglich die Einrichtung einer Informationsplattform vor – welche Informationen dort wie aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden, steht im Belieben des BfE.

Zentraler Akteur: Das BfE

Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit führt das Verfahren, bei ihm laufen alle Fäden zusammen. Es ist aber nicht nur zentraler Akteur, sondern auch zentraler Kontrolleur des Verfahrens, direkt unterstellt dem Bundesministerium für Umwelt. Die Behörde kontrolliert sich selbst – das ist für sie sehr praktisch, speziell bei kontroversen Vorhaben.

Das BfE ist auch Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung, es beruft die Beteiligungs-Konferenzen, richtet deren Geschäftsstellen ein. Sein Verständnis von Bürgerbeteiligung hat die Behörde Anfang 2018 in einer Broschüre veröffentlicht. Sie heißt *„Unterschiedliche Rollen – ein Ziel; Positionspapier zur Öffentlichkeitsbeteiligung“*.

Bei der Öffentlichkeitsbeteiligung komme es *„entscheidend darauf an, den Bürgerinnen und Bürgern realistische Erwartungen hinsichtlich der Beteiligung zu kommunizieren, was auch die Grenzen der Beteiligung deutlich machen sollte.“*

Es gelte das *„Primat der Ergebnisorientierung“*. Am deutlichsten wird die Einstellung des BfE in dem Satz *„Wir freuen uns auf die Diskussionen mit Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlicher Interessengruppen. Wer sich konstruktiv kritisch einbringt, wird nicht als Störer empfunden, sondern nimmt Verantwortung wahr und erhält unsere Wertschätzung.“* (S. 27)

Mit einer solchen Haltung kann das BfE unmöglich „Basisvertrauen“ wiederaufbauen. Es macht einfach nur klar, wer Herr im Verfahren ist.

Nationales Begleitgremium

Für uns stellt sich angesichts der das Verfahren dominierenden Shareholder immer wieder die Frage, ob es sinnvoll ist, das Nationale Begleitgremium mit unserer Kritik und Themenvorschlägen anzusprechen.

Dieses Gremium ist von der Endlagerkommission erst relativ spät erfunden worden, weil der Kommission angesichts der Machtfülle des BfE offensichtlich doch Bedenken kamen. Das NBG soll, so die Kommission, „das Verfahren vermittelnd und unabhängig begleiten, insbesondere auch die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung am Standortauswahlverfahren bis zur Standortentscheidung“.

* https://www.umwelt-online.de/PDFBR/2018/0276_2D18.pdf, S. 7

Entscheidend ist das Wort „begleiten“ – mehr kann und darf das NBG tatsächlich nicht. Kritiker und Partizipationsexpertinnen verlangten, dass das Nationale Begleitgremium das Recht bekommt, das Verfahren zu evaluieren. Selbst die Endlagerkommission schrieb in ihrem Abschlussbericht:

„Das NBG trägt dazu bei, Veränderungs- und Innovationsbedarf zu identifizieren. Kommt es zu dem Schluss, dass Verfahrensteile oder Entscheidungen neu zu bewerten sind, kann es dem Gesetzgeber entsprechende Änderungen empfehlen. Dieser kann auf Basis der Empfehlung Verfahrensmodifikationen bis hin zu Verfahrensrücksprünge beschließen.“

Die Parteien entschieden anders: Ob und wie eine Evaluierung des Gesetzes stattfinden kann, ist allein Sache des BfE.

Die einzige Tür zu einer Verbesserung des Gesetzes ist der §5, der die Möglichkeit einer Evaluierung und Weiterentwicklung des StandAG ausdrücklich vorsieht. Diese Tür kann das BfE abschliessen – und wird dies auch tun, wenn es das Bundesumweltministerium im staatlichen Interesse verlangt. Und bekanntlich ist diese Folgsamkeit gegenüber den vorgesetzten Stellen die den Behörden und ihren Mitarbeiterinnen innewohnende Natur.

Das „Ressourcenungleichgewicht“

Interessant ist in diesem Zusammenhang ein Gutachten, dass der Partizipationsexperte Hagedorn und der Jurist Gaßner im letzten Jahr angefertigt haben. Beide waren Mitglieder in der Endlagerkommission. Sie konstataren eine Übermacht von BfE und BGE im Verfahren, als Gegengewicht wollen sie die Rolle des Nationalen Begleitgremiums stärken. Es soll ihrer Auffassung nach

- *„öffentliche Workshops organisieren,*
- *nicht-öffentliche Supervisionsangebote für beteiligte Protagonisten bereitstellen“,*

und besonders bemerkenswert:

- *Ansprechpartner für „Whistleblower“ sein – also Insidern z.B. aus den Behörden die Möglichkeit bieten, anonym Informationen weiterzugeben.“*

Ansprechpartner für „Whistleblower“? Das interpretiere ich als Befürchtung, in den Behörden könne sich Zweifelhaftes zutragen, ohne dass dies bekannt wird. Und Hagedorn und Gaßner sind nun wirklich keine Systemfeinde, sondern ausgewiesene Befürworter des StandAG.

Außerdem stellen die beiden Experten beim NBG ein „Ressourcenungleichgewicht zu den personell sehr gut ausgestatteten Ministerium, der Behörde BfE und des

Vorhabenträgern BGE, BGZ“ fest. Deshalb schlagen sie vor, jedem NBG-Mitglied einen Referenten beizustellen. Damit würde das NBG eine deutlich stärkere Stellung als Kontrollinstanz der staatlichen Akteure bekommen. Aber nicht einmal auf die Vorschläge der Endlagerkommission sind die verantwortlichen Politiker eingegangen.

Beispiel Regionalkonferenzen

Ich möchte am Beispiel des Formats Regionalkonferenz illustrieren, wie systematisch Partizipation in der Praxis behindert wird. Die Regionalkonferenzen des StandAG werden vom BfE an den für eine überträgige Untersuchung ausgewählten Standorten eingerichtet, nachdem diese zur überträgigen Erkundung vorgeschlagen worden sind.

Das BfE beruft zunächst eine Vollversammlung ein, deren Mitglieder von ihm bestimmt werden. Die muss sich, so will es das StandAG, erstmal eine Geschäftsordnung geben. Darin sind insbesondere Regelungen zu einer Anhörung der Vollversammlung festzulegen.

Dann wählt sie aus ihrer Mitte Vertreterinnen für den Vertretungskreis, das ist die eigentlich arbeitende Regionalkonferenz. Die Mitglieder des Vertretungskreises dürften eine Mischung sein aus mit allen Wassern gewaschenen Regionalpolitikern, Vereinsfunktionären, Feierabendaktivisten und unerfahrenen Bürgerinnen. Die müssen sich auch erstmal zusammenfinden. Es dürfte also einige Zeit dauern, bis diese Regionalkonferenz arbeitsfähig sein wird.

Und die Zeit rennt, denn eine wichtige Frist läuft bereits sechs Monate nach Bekanntgabe der Standorte ab: Die für den Antrag auf Nachprüfung der Standortentscheidung. Dieser Nachprüfungsauftrag muss den gerügten Mangel sowie den Umfang der geforderten Nachprüfung konkret benennen.

Das werden die Bürger im Vertretungskreis kaum ohne Hilfe schaffen. Dafür braucht es Expertise – also jemanden, der sich die Entscheidung für den Standort genau ansieht und zusammen mit der Regionalkonferenz bewertet. GutachterInnen sind allerdings rar und unserer Erfahrung nach meistens langfristig ausgebucht.

Und wenn das BfE die Standortentscheidungen im Frühjahr bekannt gibt, gehen von dieser ohnehin schon viel zu knappen Zeit auch noch die Sommerferien ab.

Es braucht nicht viel Phantasie um sich vorzustellen, dass es kaum möglich ist, einen substantiellen Nachprüfungsantrag in dieser kurzen Zeit auf die Beine zu stellen. In der Praxis wird dieses Recht also kaum etwas wert sein. Zumal das StandAG auch noch festlegt, dass jede Regionalkonferenz nur einen einzigen Nachprüfungsauftrag stellen kann.

Fazit

Wir können auch nach dem Neustart der Endlagersuche nicht darauf vertrauen, dass sie allein wissenschaftsbasiert abläuft. In unseren Augen ist das StandAG so konstruiert, dass die Mitwirkung der Bürger von den Parteien jederzeit unter Kontrolle gehalten werden kann. Die Forderung des StandAG, die Stellungnahme der Konferenzen seien zu berücksichtigen, bedeutet juristisch nicht mehr als dass sie auch in irgendeiner Archivschublade abgelegt werden können. Das ist der Kern des Parteienkonsenses zum Standortauswahlverfahren für ein „möglichst sicheres Endlager“.

Eine politische Einflussnahme ist gerade vor dem Hintergrund zu befürchten, dass unklar ist, ob in Zukunft ausreichend Geld für ein wissenschaftsbasiertes Vergleichsverfahren zur Verfügung stehen wird. Dann ist es durchaus wahrscheinlich, dass mit den Kosten argumentiert wird, um letztlich vielleicht nur noch einen einzigen Standort mit Gorleben zu vergleichen. Oder, um gleich eine Entscheidung für den Salzstock Gorleben-Rambow zu treffen, auch wenn der jede Menge geologischer Mängel hat. Denn in Gorleben steht ja schon ein fast fer-

tiges Endlager. Im Unterschied zu früher kann dagegen dann kein Bürger mehr vor Gericht gehen.

Für andere Standorte gilt das gleiche. Wir müssen davon ausgehen, dass Partikularinteressen in Bundestag und Bundesländern das Verfahren in ihrem Sinne beeinflussen und letztlich eine politisch motivierte Standort-Entscheidung treffen werden. Die Konstruktion des StandAG ermöglicht dies.

In unseren Augen kann das StandAG dem Auswahlverfahren nicht die für eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz notwendige Legitimität verschaffen. Wir haben daraus die Konsequenz gezogen, alle sich uns bietenden Möglichkeiten zu nutzen, das Standortauswahlverfahren außerhalb – und wo es sinnvoll ist, auch innerhalb – der vorgesehenen Beteiligungsformate kritisch zu begleiten. Aber eines werden wir ganz sicher nicht tun: Die Spielregeln des StandAG zu unseren Regeln machen.

Unser Basisvertrauen gegenüber der Regierung und den Behörden bleibt auf dem Nullpunkt.

Mehr Kritik zu den Partizipationsformaten des StandAG aus Sicht der BI Lüchow-Dannenberg unter: <https://www.bi-luechow-dannenberg.de/themen/standortauswahlgesetz/>