

Die MEDIATION

Fachmagazin für Konfliktlösung – Entscheidungsfindung – Kommunikation



Mediation in der
Wertegesellschaft

Der deutsche Föderalismus –
lähmender Dauerstreit
oder lohnender Konflikt?

Genehmigungsrechtlicher
Vorrang für Klimaschutzprojekte?

Energiewende

Die Suche nach dem Endlager – eine never ending Story?

Im Jahr 2011 beschloss die deutsche Bundesregierung, schrittweise aus der Nutzung der Kernenergie zur Stromerzeugung auszusteigen. 2022 soll das letzte Atomkraftwerk vom Netz gehen. Doch auch wenn das Ende der Kernenergie in Deutschland besiegelt scheint, ist die Frage nach der Endlagerung des Atommülls noch immer ungeklärt. Wo sollen und können die großen Mengen an radioaktiven Abfällen dauerhaft gelagert werden? Vielerorts wird darüber gestritten, insbesondere in den Regionen, die nach derzeitigem Kenntnisstand für ein Endlager infrage kommen könnten. Wie schwierig sich der Prozess gestaltet und mit welchen Hürden sich die Bürger vor Ort konfrontiert sehen, zeigt der folgende Bericht von einer Fachkonferenz.

Alexandra Endres

Alte Konfliktlinien

Der Ärger ist Wolfgang Ehmkes Stimme anzuhören. Ein Freitagabend im August in einem Kongresszentrum in Darmstadt: Hier tagt die Fachkonferenz Teilgebiete, auf der Hunderte engagierte Bürger über die Suche nach einem Endlager für die hochradioaktiven Abfälle aus deutschen Kernkraftwerken beraten. Manche sind dazu eigens angereist. Die meisten aber haben sich mittels einer Videokonferenzsoftware zugeschaltet – so wie Wolfgang Ehmke. Wegen der Corona-Pandemie findet die Veranstaltung im Hybridformat statt. Es geht um entscheidende Fragen: Welche Bedingungen muss ein Standort erfüllen, um sich für ein Endlager zu eignen? Wie aussagekräftig sind die bereits vorliegenden Daten? Wie müssen

Tongesteine, kristalline Gesteinsformationen oder Salzstöcke beschaffen sein, damit der Untergrund den hochradioaktiven Müll über eine Million Jahre lang sicher beherbergen kann? Denn das ist der vom Gesetz vorgegebene Zeitraum – mit menschlichen Maßstäben kaum zu überblicken.

Umweltschützer, Wissenschaftler, Lokalpolitiker, Behördenvertreter und Veteranen der Anti-Atomkraft-Bewegung engagieren sich auf der Konferenz, viele von ihnen ehrenamtlich, also in ihrer Freizeit und mit begrenzten Ressourcen – und dennoch beweisen viele hier ein verblüffend detailliertes geologisches Wissen. Eine zentrale Frage aber, über die sie debattieren, hat mit der Geologie rein gar nichts zu tun: Wie ermöglicht man es, dass die Öffentlichkeit angemessen an



Abb. 1: Die Fachkonferenz Teilgebiete tagt zum dritten Mal, diesmal in Darmstadt (Quelle: BASE/ Bildkraftwerk).

dieser Suche beteiligt wird? Denn die Beteiligung der Bürger ist im Suchverfahren ein zentrales Element. Das Standortauswahlgesetz (StandAG) schreibt vor, dass die Öffentlichkeit frühzeitig, umfassend und systematisch über den Stand des Suchverfahrens unterrichtet und beteiligt werden soll – und zwar durch die im Gesetz vorgesehenen Formate, und auch über diese hinaus. Das Ziel: „Eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird.“

Gelingt das nicht, besteht die Gefahr, dass die Endlagersuche erneut scheitert. So wie sie schon einmal am erbitterten Widerstand von Bürgern gescheitert ist. Denn hinter den Beratungen in Darmstadt steckt eine der härtesten Auseinandersetzungen der alten Bundesrepublik: der Kampf gegen die Kernkraft und die einst – etwa in Gorleben – geplanten Atommülllager.

Statt eines „breiten gesellschaftlichen Konsenses“ aber gibt es gerade in Darmstadt Streit. Wolfgang Ehmkes Ärger, der sogar per Video deutlich spürbar ist, zeigt das deutlich. Ehmke ist Sprecher der Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg und Atomkraftgegner der ersten Stunde. Er ist geprägt durch den jahrzehntelangen Widerstand gegen einen Staat, der das Endlager in Gorleben lange Zeit auch mit Gewalt gegen alle Proteste durchsetzen wollte. Es war die Zeit des harten Atomstaats – der sich am Ende dann doch den Protestierenden geschlagen geben musste.

Im neuen Anlauf will es der Gesetzgeber besser machen. Deshalb misst er im Standortauswahlgesetz der Öffentlichkeitsbeteiligung eine so wichtige Rolle zu. Dabei steckt die Endlagersuche in einem kaum aufzulösenden Dilemma: Laut Gesetz muss ein Standort in Deutschland gefunden werden – doch praktisch niemand will ein solches Lager in der Nachbarschaft haben. Die Lösung: Ein transparentes, offenes, partizipatives, wissenschaftsbasiertes, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren soll die Entscheidung legitimieren und so den alten Konflikt befrieden.

Schlüsselwort: Partizipation

Doch in Darmstadt wird deutlich, wie schwer sich der Wandel realisieren lässt. Manchen hier scheint es schwerzufallen, den staatlichen Akteuren mehr als nötig zu vertrauen. Und diesen



Abb. 2: Sabrina Kaestner (Mitte), Teil der Konferenzleitung (Quelle: BASE/Bildkraftwerk).

wiederum scheint es schwerzufallen, mehr Einfluss und Kontrolle über das Verfahren abzugeben als vom Gesetz bestimmt.

Das ist der Kern des aktuellen Konflikts: Die Endlagersuche ist in einem mehrstufigen Verfahren organisiert. In jeder Etappe informieren die Verantwortlichen – hier das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) und die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE), die für die praktische Umsetzung der Endlagersuche zuständig ist – die Öffentlichkeit über die Gebiete, die grundsätzlich für ein Endlager infrage zu kommen scheinen. Anschließend beratschlagen die Bürger darüber. Ihre Ergebnisse muss die BGE berücksichtigen und im nächsten Schritt die möglichen Endlagerregionen weiter eingrenzen. Es folgen weitere Beratungen der Öffentlichkeit, und so weiter – bis am Ende des Verfahrens eine Entscheidung gefällt wird.

In der Fachkonferenz Teilgebiete haben sich Hunderte selbst organisiert, um sich einzubringen. Seit Monaten debattieren,

Anzeige

MediatorIn
oder
zert. MediatorIn

Qualifikation und Erfahrung
transparent und anschaulich in jedem Profil

Den passenden Konfliktprofi finden Sie hier:
www.centralregister-mediation.de



Abb. 3: Der zweite Beratungstermin der Fachkonferenz fand digital ohne Publikum am Konferenzort statt; wer teilnehmen wollte, konnte das per Videokonferenz tun (Quelle: BASE / Bildkraftwerk).

und hinterfragen sie den im Herbst 2020 veröffentlichten Zwischenbericht Teilgebiete der BGE, der einen allerersten Überblick über die Regionen gibt, die nach den vorliegenden, noch eher groben Daten ganz grundsätzlich als Endlager infrage kommen könnten. Sie haben Beschlüsse gefasst und der BGE übergeben. Im Internet ist alles bis ins kleinste Detail dokumentiert. Doch die Fachkonferenz nähert sich ihrem Ende – und es ist noch nicht geklärt, wie die Beteiligung der Bürger dann gewährleistet werden soll. Wie sollen sie verfolgen, was die BGE nun mit den Ergebnissen ihrer Arbeit anfängt? Wie können sie sich weiter in einem offiziellen Rahmen einbringen? Darüber wird ernsthaft gestritten.

Das Problem: Das Standortauswahlgesetz macht für diese Situation keine klaren Vorgaben. Es schreibt zwar weitere Konferenzen zur Beteiligung der Öffentlichkeit vor, doch bis diese stattfinden, können Monate vergehen, womöglich Jahre. Wolfgang Ehmke sagt, er und seine Mitstreiter hätten seit Langem auf die Lücke hingewiesen. Doch sie seien nicht gehört worden. Umso größer sei nun ihre Enttäuschung. „Trotz der Versprechungen, dass die Zivilgesellschaft das Endlagersuchverfahren mitgestalten soll, bleibt es wieder nur bei einem Top-down-Ansatz“, sagt er. „Vor allem: Das BASE verkürzt die Rolle der Zivilgesellschaft auf die reine Akzeptanzbeschaffung.“

Hans Hagedorn meint, dies sei „die erste größere Bewährungsprobe des Suchverfahrens“. Hagedorn ist der Partizipationsbeauftragte des Nationalen Begleitgremiums, in dem Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und interessierte Bürger die Endlagersuche beobachten. Seine Aufgabe ist es, Konflikte im Beteiligungsprozess möglichst früh zu identifizieren, sie zur Sprache bringen und Wege zu ihrer Klärung zu finden. Reibungen, sagt Hagedorn, seien „quasi ins Suchverfahren eingebaut.“

Die Teilnehmer sollen sich gegenseitig kontrollieren. Damit in der Öffentlichkeit auch klar wird: Da wird wirklich um das bestmögliche Ergebnis gerungen.“

Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe?

Wie gut die Bürgerbeteiligung in der Endlagersuche bislang funktioniert hat? Auf diese Frage gibt es ganz unterschiedliche Antworten. Drei ausgewählte Perspektiven:

Wolfgang Ehmke und die Bürgerinitiative (BI) Umweltschutz Lüchow-Dannenberg sehen das bisherige Verfahren kritisch. Das tun auch weitere mit ihnen verbundene Initiativen und Organisationen. Die Ehrenamtlichen der Naturschutzorganisation BUND haben sich aus dem Partizipationsprozess zurückgezogen, weil sie keine Beteiligung auf Augenhöhe wahrnehmen. Auch einige Mediatoren sind ausgestiegen. Ihre Begründung: „Die gewählten Strukturen und Formate werden weder unseren Anforderungen an eine gelungene Bürgerbeteiligung ... noch den gesetzlichen Vorgaben gerecht.“ Wolfgang Ehmke sagt, wegen des Streits um die Lücke in der Öffentlichkeitsbeteiligung beobachte die BI Lüchow-Dannenberg die Gespräche derzeit von der Seitenlinie aus. Aktiv bringe man sich nicht mehr ein; stattdessen laden die BI, der BUND und andere Gruppen Ende Oktober zu einer eigenen, alternativen Endlagersuchkonferenz.

Sabrina Kaestner, Erste Bürgermeisterin der bayerischen Stadt Marktleuthen, sagt hingegen: „Ich würde das Endlagersuchverfahren grundsätzlich positiv beurteilen. Man ist im Entscheidungsprozess direkt dabei und wird viel früher eingebunden als beispielsweise in die Planung von Stromtrassen oder Windkraftanlagen.“ Kaestner engagiert sich als Lokalpolitikerin im

Die Endlagersuche: Gesetz, Akteure, Verfahren

Die **Endlagerkommission**, offiziell „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, nahm 2014 ihre Arbeit auf. Der Bundestag hatte sie eingesetzt, um Grundsatzfragen der Endlagersuche zu untersuchen, zu bewerten und daraus Handlungsempfehlungen für die Politik abzuleiten. 2016 legte sie ihren Abschlussbericht vor. Darin empfahl sie eine ergebnisoffene, transparente Endlagersuche („weiße Landkarte“), bei der die Sicherheit oberste Priorität haben sollte. Der Bericht ist die Basis für das neue Standortauswahlgesetz von 2017.

Das **Standortauswahlgesetz (StandAG)** aus dem Jahr 2017, zuletzt geändert im Dezember 2020, gibt den gesetzlichen Rahmen für die Endlagersuche vor. Ziel des Suchverfahrens ist es demnach, einen „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung [...] in der Bundesrepublik Deutschland [zu ermitteln]“. Der Standort soll einen „dauerhaften Schutz von Mensch und Umwelt vor ionisierender Strahlung und sonstigen schädlichen Wirkungen dieser Abfälle für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleiste[n]“. Und er soll „im Zuge eines vergleichenden Verfahrens“ gefunden werden (§ 1 Abs. 2 StandAG).

Die Entscheidung für einen Standort wird laut Gesetz für das Jahr 2031 angestrebt (§ 1 Abs. 5 StandAG) – nach derzeitigem Stand des Verfahrens wird sie aber eher später fallen. Das Suchverfahren verläuft in mehreren Stufen (§§ 12 bis 20 StandAG): Zunächst wurden sogenannte Teilgebiete ermittelt, das sind Regionen, die ganz grundsätzlich für ein Endlager infrage kommen könnten. Der im September 2020 erschienene Zwischenbericht Teilgebiete gibt einen Überblick. Nach seiner Veröffentlichung waren alle Interessierten eingeladen, auf einer „Fachkonferenz Teilgebiete“ über den Zwischenbericht zu beratschlagen. Die Konferenz endete im August 2021. Ihre Beschlüsse müssen im weiteren Suchverfahren berücksichtigt werden.

Der nächste Schritt gemäß StandAG wird nun sein, aus den Teilgebieten Regionen zu ermitteln, die zunächst übertägig und dann untertägig weiter erkundet werden. Welche das sein werden, wird jeweils durch Bundesgesetze entschieden. Bürger begleiten die Erkundungen in sogenannten Regionalkonferenzen. Am Ende soll auf der Basis der dann noch infrage kommenden Standorte ein Vorschlag erarbeitet werden, den die Bundesregierung in Form eines Gesetzentwurfs dem Bundestag und dem Bundesrat vorlegt. Ob der Vorschlag angenommen wird, entscheidet sich durch ein Bundesgesetz.

Im **Nationalen Begleitgremium** begleiten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und interessierte Bürger die Endlagersuche – laut Selbstbeschreibung „transparent, wissenschaftlich und bürgernah“. Es besteht seit Dezember 2016. Seine Beratungsergebnisse fließen in die Standortentscheidung mit ein (§ 20 Abs. 1 S. 2 StandAG).

Die **Beteiligung der Bürger** ist ein zentrales Element des Verfahrens (§§ 5 bis 11 StandAG). Ziel der breit angelegten Partizipation ist es, „eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann“ (§ 5 Abs. 1 StandAG).

Das **Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)** ist die zuständige Aufsichtsbehörde. Sie koordiniert, kontrolliert und beaufsichtigt die Endlagersuche und ist zuständig für die Öffentlichkeitsbeteiligung, also unter anderem für die Organisation der Fachkonferenzen. Ihre Aufgaben sind in § 4 StandAG festgelegt.

Die **Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE)** wurde im Juli 2016 als bundeseigenes Unternehmen gegründet, um das Standortauswahlverfahren umzusetzen. Ihr obliegt also das operative Geschäft.

Das **Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)** trägt die politische Gesamtverantwortung. Es kontrolliert, ob das Verfahren im Sinne des StandAG abläuft, und beaufsichtigt die BGE.

Beteiligungsverfahren, weil ihre Kommune nach derzeitigem Stand grundsätzlich als Endlagerstandort infrage käme.

Würden die Menschen in Marktleuthen ein Endlager in ihrer Nachbarschaft akzeptieren? Egal ob in ihrer Kommune oder anderswo, sagt Kaestner: Es komme sehr darauf an, ob das Suchverfahren tatsächlich transparent, partizipativ und wissenschaftsbasiert verlaufe. „Dann ist es letztlich eine Frage der Abwägung zwischen den Chancen und Risiken. Und vor allem

eine Frage des Vertrauens in die Arbeit der Bundesbehörden. Die Vorbehalte werden vermutlich massiv sein. Hier braucht es viel Information und Aufklärungsarbeit.“

Eine Schwierigkeit des Beteiligungsprozesses ergab sich aus der Corona-Pandemie. Ein Großteil der Fachkonferenz Teilgebiete fand als reine Videokonferenz statt – unterstützt von aufwändigen, eigens programmierten Online-Tools, um den Austausch zu erleichtern und virtuelle Abstimmungen zu ermöglichen.

Erst zum allerletzten Konferenztermin war ein hybrides Format möglich. Nicht immer funktionierte die Technik reibungslos; auch gab es Beschwerden, die Konferenzleitung und Moderation sei zuweilen „autoritär“ gewesen.

Miranda Schreurs, Professorin für Umwelt- und Klimapolitik an der TU München, hat als Vorsitzende des Nationalen Begleitgremiums (NBG) die Aufgabe, die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Endlagersuche zu beobachten. Das NBG sei überrascht, wie viel in den Online-Formaten möglich gewesen sei, sagt sie. Dennoch sieht Schreurs die reine Online-Beteiligung kritisch, denn sie ermögliche nur eine „kontrollierte Form von Beteiligung“. In Präsenzveranstaltungen sei es viel einfacher, spontan Einspruch zu erheben. Auch der Austausch in den Lunch- und Kaffeepausen gelinge leichter. Zeitliche Restriktionen und eine straffe Agenda hätten den Raum für Debatten zusätzlich begrenzt.

Nun seien zwei Dinge entscheidend, sagt Schreurs: Wie gut werde die aktuelle Partizipationslücke überbrückt? Und wie gut werde die Bevölkerung informiert, wenn die BGE nach weiteren Erkundungen die Regionen, die für ein Endlager infrage kommen, flächenmäßig weiter einschränke? Dann werde „die unmittelbare Betroffenheit stärker spürbar“, und vermutlich werde sich auch der Personenkreis derer, die sich engagieren wollen, noch einmal verändern.

Wie lässt sich das Beteiligungsverfahren optimieren?

In Darmstadt, beim letzten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete, liegen zwei Vorschläge zur Überbrückung der Partizipationslücke vor. Einer stammt von der Fachkonferenz

selbst. Grob gesagt sieht er vor, die Organisationsweise der Konferenz weitgehend zu übernehmen. Partizipation soll auch künftig hauptsächlich in Selbstorganisation stattfinden.

Die Teilnehmer der Konferenz wünschten sich die „Verstetigung einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung“, schreiben die Sozialforscher Lucas Schwarz, Dörte Themann und Achim Brunnengräber, die an der FU Berlin die Endlagersuche wissenschaftlich begleiten. Hintergrund seien die „Erfahrungen der Vergangenheit“ sowie „Angst, die erstrittenen Räume zur Mitgestaltung wieder zu verlieren“, falls auf die Fachkonferenz mehrere Jahre ohne formelle Beteiligungsformate folgten.

Das BASE aber hat einen eigenen Vorschlag präsentiert – und zwar recht kurzfristig vor der Tagung in Darmstadt. Daran entzündet sich nun der Ärger.

Der Vorschlag des BASE greife viele Aspekte des Vorschlags der Fachkonferenz auf, sagt Ina Stelljes, Abteilungsleiterin für Öffentlichkeitsbeteiligung im BASE. Auch Elemente von Selbstorganisation könnten darin enthalten sein, je nach weiterer Ausgestaltung mit den Beteiligten. Eine dauerhafte Ver-



stetigung eines selbstorganisierten Formats wie der Fachkonferenz sei vom Gesetz aber nicht vorgesehen. Stattdessen strebe die Behörde nun ein „kooperatives Verfahren“ an, getragen von BASE, BGE und Akteuren der Zivilgesellschaft. „Die Verantwortung, die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Endlagersuche zu organisieren, liegt laut Gesetz beim BASE“, sagt Stelljes. „Sie ist nicht delegierbar. Aber wir können sie teilen, indem wir den Prozess gemeinsam mit den anderen Akteuren gestalten.“

Es sei gut, dass das Beteiligungsverfahren in der Hand einer Behörde sei, sagt Stelljes. Das BASE achtet „aus übergeordneter, gemeinwohl-



Abb. 4: Ina Stelljes spricht auf dem zweiten Beratungstermin (Quelle: BASE/ Bildkraftwerk).



orientierter Perspektive kontinuierlich auf Chancengleichheit und Fairness“ und setze sich „auch für diejenigen ein, die sich aktuell noch nicht am Verfahren beteiligen können oder wollen“. Wie das genau aussehen könne, werde derzeit von den Beteiligten diskutiert.

Dahinter stecke auch die Ansicht, dass „Selbstorganisation auf Dauer verkrusten und für neue Betroffene unzugänglich“ werden könne, sagt der Partizipationsbeauftragte

Hagedorn, der in Darmstadt für mehr gegenseitiges Verständnis wirbt.

Es bedarf weiterer Gespräche

Ungeachtet der Vorschläge fühlen sich viele der in Darmstadt Anwesenden vom BASE nicht ernst genommen. So auch Wolfgang Ehmke. Fast wäre er – wie vor ihm schon andere – der Konferenz ferngeblieben, sagt er. Dann habe er sich doch zur Teilnahme entschieden. Nun fühlt er sich erst recht geringgeschätzt. Der unmittelbare Anlass für seine Enttäuschung scheint klein: Die Präsentation, die Ehmke vorab eingereicht hat, ist angeblich nicht aufzufinden. Doch Ehmke kann das nicht glauben. Entschieden fordert er, nun eben ohne PowerPoint-Folien, die Rolle der Zivilgesellschaft künftig zu stärken, um das Macht- und Ressourcengefälle zwischen Behördenvertretern und Ehrenamtlichen wenigstens zu verkleinern. Und er besteht auf dem Prinzip der Selbstorganisation.

Nach ihm drängen auch viele andere ans Mikro. Die Moderation ist streng: Nur eine Minute Redezeit für jeden! Doch die Antworten auf jede einzelne Frage und Anmerkung fallen viel, viel länger aus. Die Liste mit Wortmeldungen wird länger und länger. Jemand erhebt den Vorwurf, das BASE wolle keine Macht abgeben. Das böse Wort vom Obrigkeitsstaat fällt. Am Ende wird die Konferenz überziehen, und dennoch werden nicht alle dazu kommen, ihr Anliegen vorzutragen. Als die Fachkonferenz wenige Wochen später ihren Abschlussbericht vorlegt und sich auflöst, ist der Streit über das anschließende Beteiligungsformat immer noch nicht beigelegt, und Wolfgang Ehmke ist wieder enttäuscht.

Immerhin: Es gibt Gespräche darüber, wie die Partizipationslücke zu schließen sei, wenngleich ohne Ehmke und die Menschen, für die er spricht. Er sieht die Legitimität des Verfahrens

in Gefahr. „Ich habe wirklich Sorge, dass in der nahen Zukunft Kämpfe wie einst bei uns absehbar sind“, sagt er. Das Suchverfahren befinde sich derzeit, nach dem Ende der Fachkonferenz Teilgebiete, in einem „rechtsfreien Raum“, sagt Juliane Dickel, die Atomenergieexpertin des BUND.

Eine Garantie, dass alles gut geht, gibt es jedenfalls nicht. „Ganz grundsätzlich könnte eine Region auch heute noch einen Standort verhindern“, sagt der Partizipationsbeauftragte Hans Hagedorn. „So wie es damals Gorleben geschafft hat, sogar gegen paramilitärische Zustände.“ Wolfgang Ehmke kann sich noch gut daran erinnern.

Alexandra Endres

Freiberufliche Journalistin in Hamburg. Sie berichtet vor allem über Klimawissenschaft und -politik, Umweltthemen und Lateinamerika.



Anzeige

inmetra[®]
Mediation Training & Coaching



Vanessa Vetter
Inhaberin inmetra[®]

- NLP Ausbildungen, DVNLP & eanlp zertifiziert
- Ausbildung zum Advanced/Mediator, DVNLP
- Mediatoren in Aktion[®] - Praxis, Supervision und Fortbildung für Mediatoren (gem. ZMediatAusbV)

Zeppelinallee 95 • 60487 Frankfurt
Telefon: 069 – 13 879 859 • inmetra.de