

# Das „lernende“ Standortauswahlverfahren – Einleitung

ULRICH SMEDDINCK, KLAUS-JÜRGEN RÖHLIG, MELANIE MBAH, VINZENZ BRENDLER

Der Klärungsprozess, was das „lernende“ Standortauswahlverfahren ausmacht, ist nicht abgeschlossen – im Grunde beginnt er erst. Das liegt vor allem daran, dass hier ein Anspruch formuliert wurde, der auf die innovative Lösung einer komplexen Aufgabe – die Auswahl eines Standortes für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle – gerichtet ist. Dieser Anspruch muss in den Augen vieler erst mit Leben erfüllt werden. Es gilt, einem neuen Maßstab gerecht zu werden, der erst noch entwickelt werden soll. Es handelt sich also um ein regulatives Unterfangen, dass es so in dieser Form in Deutschland sowie in diesem Feld staatlichen und zivilgesellschaftlichen Handelns noch nicht gab.

In Deutschland herrscht eine Verwaltungskultur vor, die legalistisch orientiert ist: „Auch wenn konkrete Ge- oder Verbotsnormen fehlen, ist häufig eine formelle Verfahrensweise verinnerlicht, und wird gewohnheitsmäßig, teilweise unbewusst, für notwendig gehalten“ (Hill 2018: 499).

Insofern macht es Sinn, dass mit dem Standortauswahlverfahren in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und *lernenden* Verfahren 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 soll (so § 1 Abs. 2 S. 1 des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG).<sup>1</sup> „Die Steigerung der Lernfähigkeit von Politik und Verwaltung (und deren Regulierung) lässt sich auch als Form staatlichen Wissensmanagements betrachten“ (Seckelmann 2018: 200; Augsberg 2018).

Der Diskurs ist längst auch auf den Verwaltungssektor generell übersprungen. Modernisierung und Innovation zur Anpassung an gewandelte Verhältnisse ist auch im öffentlichen Sektor zu einer dauerhaften Aufgabe geworden (Hill 2016). „Evaluationsverfahren können Regierung und Verwaltung darin unterstützen, auf die Veränderung der sozialen und technischen Umwelt von Recht zu reagieren“ (Seckelmann 2018: 190). In einer Meta-Studie fordern Hammerschmid und Köppl: „Verwaltung muss zu einer lernenden und experimentierenden Organisation werden, um ehrgeizige Reformen erfolgreich und dauerhaft umzusetzen.“ (zitiert nach Mewis 2021 b; Hammerschmid, Köppl 2020). Wie die Thematik vorangetrieben wird, zeigt z. B. das Creative Bureaucracy Festival 2021, wo Workshops zu den Themen „Transformation durch kommunale Lernlabore“ und „Learning by Strategizing – Das BMFSFJ<sup>2</sup> schreibt eine bottom-up-Strategie für die smarte Gesellschaft“ durchgeführt wurden (zitiert nach Mewis 2021 a). In der CDU-nahen Buch-Initiative „NEUSTAAT – Politik und Staat müssen sich ändern“ wird als Leitbild „der lernende Staat“ umrissen: „Er basiert auf einem neuen Instrument: den datenbasierten Entschei-

1 Vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2760).

2 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

dungen“ (Heilmann, Schön 2020: 45). Eingehend wird gefordert: „Der Staat muss jenseits von Meinungen und politischem Gusto evidenzbasiert handeln“ (Heilmann, Schön 2020: 45 f.). Diese Tendenzen finden sich bereits auch im Abschlussbericht der Endlager-Kommission (2016). Und so war es dann auch im Anschluss für den Gesetzgeber naheliegend, mit der Erwähnung des Lernens in der Ziel- und Zwecksetzung des Standortauswahlgesetzes zu dokumentieren, dass er sich auf der Höhe der Zeit bewegt (vgl. Smeddinck, Tils 2002: 74).

Wie wenig diese Tendenzen sich aber in Breite und Tiefe staatlichen Handelns selbst in einem Sektor durchgesetzt haben, der schlechthin für das Lernen steht, zeigt das eindrückliche Beispiel einer neuen Schule im baden-württembergischen Wutöschingen und die Reaktionen in der Kultusbürokratie. Hier wurde eine aufsehenerregende digitalisierte Bildungseinrichtung mit Lernzonen im offen strukturierten Gebäude realisiert. Sie ist dem überdurchschnittlichen und agilen Engagement des Schulleiters zu verdanken, der das Projekt trotz Bildungsmisere und Digitaldesaster in den letzten zwei Jahrzehnten durchsetzen konnte.

*Nach allem, was man sehen kann, ist die Alemannen-Schule ein hervorragendes Modell, klug durchdacht, ausgezeichnet nicht zuletzt mit dem Deutschen Schulpreis. Es liegt also nahe, anzunehmen, dass man stolz ist im Stuttgarter Kultusministerium auf diese Schule. Vielleicht sogar manches kopieren, modellieren könnte.*

*Aber Ruppner [der Schuldirektor] wurde nur einmal eingeladen in die Abteilung für Digitales in Stuttgart. Nicht um zu besprechen, wie die schuleigene Digitalplattform bei anderen eingesetzt werden könnte. Stattdessen, so erzählt Ruppner, sei er abgewatscht worden von zwei Ministerialen: Er solle das Land gefälligst nicht so schlecht aussehen lassen (Borcholte u. a. 2021: 57).*

Die Bandbreite der oben genannten Beispiele verdeutlicht, wie Lernen in den unterschiedlichsten Themenfeldern behauptet, beschworen und in Abrede gestellt wird. Das zeigt sich an tagesaktuellen Themen wie in ohnehin dem Lernen gewidmeten Feldern. Uns geht es im Weiteren um die Fokussierung und die Vertiefung des Wissens beim lernenden Standortauswahlverfahren für hochradioaktive Reststoffe.

Im Abschlussbericht der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, kurz Endlager-Kommission, des Deutschen Bundestages finden sich einige wenige aufschlussreiche Passagen. Zunächst wird vor allem die Notwendigkeit eines lernfähigen Beteiligungssystems betont:

*Notwendige Voraussetzung für eine gelingende Beteiligung über den langen Zeitraum und im Umfeld eines solch komplexen Themas ist ein robustes Beteiligungssystem. Dieses basiert auf einer klaren Rollendefinition der beteiligten Akteure und ihrer jeweiligen Mitwirkungsmöglichkeiten. Dabei muss ein solches System flexibel auf Veränderungen und Konflikte reagieren können, die zwangsläufig im Laufe des Standortauswahlverfahrens auftreten werden. In diesem Verfahren können Fehler und Mängel auftreten. Sie sind sogar zu erwarten. Durch das Zusammenwirken von BfE [heute BASE], BGE, Nationalem Begleitgremium und Regionalkonferenzen, unterstützt von wissenschaftlicher Evaluation sowie einem deeskalativ wirkenden Partizipationsbeauftragten soll sichergestellt werden, dass die Partizipation – und damit das gesamte Verfahren – nicht durch das Auftreten von unerwarteten Ereignissen an einer bestimmten Stelle zum Erliegen kommt. Der Umgang mit Konflikten, Fehlern und dem, was wir nicht wissen, ist dabei von enormer Wichtig-*

*keit. Ziel dieses lernfähigen und zur Selbstheilung befähigten Beteiligungssystems ist es dabei nicht, alle Konflikte von vornherein vermeiden zu wollen, sondern diese zu integrieren und als Treiber der Beteiligung zu begreifen. Das Beteiligungssystem ist also kein in allen Details vorbestimmtes Korsett, sondern eher ein robuster, lebender, lernfähiger Organismus, in dem jeder Akteur zum Gelingen beitragen kann (Endlager-Kommission 2016: 46f.).*

Später wird in dem Bericht in einer prägnanten Passage der Fokus mit Blick auf die eigene Arbeit der Endlager-Kommission, aber auch auf das aus damaliger Sicht „künftige“ Standortauswahlverfahren geweitet:

*Die Kommission versteht ihre Arbeit und die spätere Standortsuche als ein lernendes Verfahren. Dabei sind Entscheidungen gründlich auf mögliche Fehler oder Fehlentwicklungen zu prüfen. Möglichkeiten für eine spätere Korrektur von Fehlern sind vorzusehen. Auch deshalb ist die Öffentlichkeit an der Suche von Anfang an breit zu beteiligen. Ziel ist ein offener und pluralistischer Diskurs. Vor der eigentlichen Standortsuche müssen Entsorgungspfad und Alternativen, grundlegende Sicherheitsanforderungen, Auswahlkriterien und Möglichkeiten der Fehlerkorrektur wissenschaftsbasiert und transparent entwickelt, genau beschrieben und öffentlich debattiert sein. Bei einem späteren Umsteuern oder einer späteren Korrektur von Fehlern muss dies ebenfalls gewährleistet sein (Endlager-Kommission 2016: 147).*

Vor allem in der Gesellschaft ist ein Diskurs darüber entstanden, was unter dem lernenden Standortauswahlverfahren konkret zu verstehen ist. Dafür stellt der Bericht der Endlager-Kommission lediglich eine, wenn auch prominente, letztlich aber nicht verbindliche Erkenntnisquelle dar. Vor dem Hintergrund des gewachsenen gesellschaftlichen Interesses sahen sich insbesondere zwei der zentralen Akteure des formellen Standortauswahlverfahrens veranlasst, ihr Verständnis vom lernenden Verfahren darzulegen:

Bereits 2016 erarbeitete die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) eine Umsetzungsstrategie für ein lernendes Verfahren in der Standortauswahl. Hier werden wissenschaftsbasiertes Arbeiten, eine positive Fehlerkultur, Management(-systeme) und die Bedeutung kontinuierlicher Verbesserung besonders betont (BGE 2016: 8 ff.). Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) wiederum stellt in einer Broschüre zu den Grundsätzen der eigenen Arbeit von 2020 vor allem eine interne ganzheitliche Sicherheitskultur ins Zentrum, die in weitere Elemente aufgefächert wird (BASE 2020: 19).

Die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlager-Forschung (DAEF) hat diese Sichtweisen wahrgenommen, ergänzt und erweitert. Ihr kompaktes Positionspapier von 2021 handelt auf Basis interdisziplinärer Zusammenarbeit insbesondere von Sicherheit, von Akteuren und Systemgrenzen in einem schrittweisen Verfahren und der Partizipation als zentralem Element im lernenden Verfahren sowie von der Rolle der Wissenschaft. Das Positionspapier mündet in Empfehlungen und Angeboten der DAEF.<sup>3</sup> Die Beiträge dieses Bandes sind in Kooperation von DAEF und dem zunächst vom Bundeswirtschaftsministerium (jetzt vom Bundesumweltministerium) und vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur finanzierten Forschungsver-

3 Vgl. in diesem Band den Anhang.

bund „TRANSENS – Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland“ entstanden.

\*

Die Beiträge dieses Bandes im Überblick:

Die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle ist eine extrem langfristige Aufgabe. Von daher ist es verpflichtend, selbstkritischen, lernenden und über die Zeiten wach bleibenden Strukturen hohe Priorität zu geben, um Fehlentwicklungen frühzeitig zu erkennen, auf unerwartete Entwicklungen frühestmöglich gute Antwortstrategien zu entwickeln, offen für ein Umsteuern im Falle relevanter Anlässe zu sein sowie institutioneller oder personeller Betriebsblindheit gegenzusteuern. Die Endlagerkommission des Deutschen Bundestages hat sich hierzu eingehend geäußert. Im Standortauswahlgesetz (StandAG) von 2017 finden sich dazu allerdings kaum konkrete Anhaltspunkte. Immerhin erlaubt die Mandatierung des Nationalen Begleitgremiums (NBG), das lernende und selbsthinterfragende Verfahren zu einer seiner zentralen Aufgaben zu machen. ARMIN GRUNWALD beschreibt die Position der Endlagerkommission, betrachtet das Standortauswahlgesetz unter diesem Blickwinkel und erläutert die entsprechenden Aktivitäten des NBG. Letztlich zeigt sich, dass es leicht ist, den Anspruch auf ein lernendes und selbsthinterfragendes Verfahren zu formulieren, dass aber die Umsetzung hochgradig anspruchsvoll ist.

Im Beitrag von KLAUS-JÜRGEN RÖHLIG und OLIVER STRÄTER wird dargelegt, welche Akteure mit welchen Zielen zu lernen haben. Entsprechend der Erkenntnisse der Sicherheitsforschung wird von einem sich ständig verändernden und erweiternden System lernender Akteure und Organisationen ausgegangen. Grenzen dieses Systems sind ständig zu hinterfragen und ggf. weiter zu ziehen. Wichtige iterative Lernprozesse sind z. B. im Konzept der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen des Standortauswahlgesetzes angelegt. Dies folgt in vielen Aspekten der auf einer iterativen Weiterentwicklung des Safety Case und Peer Reviews gestützten, schrittweisen Vorgehensweise in Endlagerprogrammen, wie sie international etabliert ist. Konkretisierungen angesichts der deutschen Situation, etwa hinsichtlich des Einbezugs zivilgesellschaftlicher Akteure, sind jedoch noch zu leisten.

Welche Rolle Partizipation und deren Ausgestaltung für das Lernen in einem komplexen System aus Akteuren, die einerseits zentral in das Verfahren eingebunden sind, und andererseits solchen, die auf das Verfahren Einfluss nehmen können, einnehmen sollte, wird in dem Beitrag von MELANIE MBAH und PETER HOCKE beleuchtet. Partizipation ist mehr als nur ein Instrument zur Akzeptanzsteigerung und Legitimation von Entscheidungen. Vielmehr können partizipative Ansätze garantieren, dass unterschiedliche Perspektiven und Wissensbestände in das Entscheidungsverfahren Eingang finden und dadurch Entscheidungen auf einer robusteren Basis getroffen werden. Zur Ausgestaltung partizipativer Ansätze ist die Kooperation der Akteure eine zwingende Voraussetzung, welche auf verschiedenen Ebenen mit unterschiedlichen Intensitäten, Methoden und Formaten ausgestaltet werden sollte. Der Beitrag legt dar, welche Anforderungen Partizipation an die Akteure stellt und wie dadurch Lernen ausgelöst und kontinuierlich sichergestellt werden kann.

HORST GECKEIS und VINZENZ BRENDLER richten den Fokus auf die forschenden Akteure (in den Sozial-, Ingenieur- und Naturwissenschaften und bewusst auch auf deren interdisziplinären Vernetzungen) sowie ihr Umfeld. Diese Forschungslandschaft wird beleuchtet, inklusive finanzieller Abhängigkeiten, wesentlicher Institutionen und internationaler Einbettung. Die den Wissenschaften immanent innewohnenden Aspekte eines „Life-Long Learning“ sowie hilfreiche Ansätze aus der „Guten wissenschaftlichen Praxis“ zeigen Möglichkeiten auf, die im lernenden Verfahren der Endlagersuche produktiv sein können. Besonders herausgestellt wird dabei das „Peer-Review Verfahren“ mit seinen Anwendungen für das Standortauswahlverfahren. Es folgen weitere Vorschläge für Beiträge aus der Wissenschaft und von Wissenschaftler:innen bis hin zu „Citizen Science“.

Eine Verdeutlichung der Rechtslage im Standortauswahlgesetz bezogen auf das lernende Verfahren macht sich der Beitrag von ULRICH SMEDDINCK zur Aufgabe. Dazu wird in die Thematik des lernenden Rechts eingeführt, ehe der Regelungsgehalt des lernenden Verfahrens in § 1 Abs. 2 S. 1 Standortauswahlgesetz ausgedeutet wird. Daran anschließend werden die Elemente des lernenden Rechts im Standortauswahlgesetz vorgestellt. Ein besonderes Augenmerk wird auf die Gesetzesbegründung und deren Bindungswirkung gelegt, da hier der Auftrag zur konzeptionellen Entfaltung des lernenden Verfahrens niedergelegt ist. Eingehend wird auch die Zurichtung des Wissens über Lernen aus anderen Disziplinen für rechtliche Verwendungszusammenhänge reflektiert. Abschließend werden Perspektiven des lernenden Standortauswahlverfahrens formuliert. Das Thema wird übergreifend in den Kontext der Long-term Governance eingeordnet.

Im Anhang findet sich zur Abrundung dieses Bandes das Policy-Paper der DAEF „Lernendes Verfahren im Standortauswahlverfahren“.

## Literaturverzeichnis

*Augsberg, Ino* (2018): Die Verwaltung als Akteur gesellschaftlicher Wissensgenerierung, Die Verwaltung (DV), S. 351–365.

BASE – Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (2020): Sicherheit der nuklearen Entsorgung – unsere Grundsätze, Berlin: Selbstverlag.

BGE – Bundesgesellschaft für Endlagerung (2019): Umsetzungsstrategie für ein lernendes Verfahren in der Standortauswahl, Berlin, Peine: Selbstverlag.

*Borcholte, Andreas; Dohmen, Frank; Hage, Simon; Himmelrath, Armin; Rosenbach, Marcel; Schulz, Thomas; Traufetter, Gerald* u. a., Das Land der verschenkten Möglichkeiten, Der Spiegel 39/2021, S. 50–57.

DAEF – Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung, Lernendes Verfahren im Standortauswahlverfahren“ (2021): Empfehlungen und Angebote der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF), o. O., <https://www.endlagerforschung.de/publikationen.html> (28.2.2022).

Endlager-Kommission – Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, Verantwortung für die Zukunft – Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes, Berlin 2016, K-Drs. 268.

*Hammerschmid, Gerhard; Köppl, Carsten* (2020): Verwaltung in Krisenzeiten – Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst, 2020, [https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2020/12/Studie\\_Verwaltung\\_in\\_Krisenzeiten.pdf](https://nextpublic.de/wp-content/uploads/2020/12/Studie_Verwaltung_in_Krisenzeiten.pdf) (8.12.2021).

*Heilmann, Thomas; Schön, Nadine* (2020): Neustaat – Politik und Staat müssen sich ändern, 2. Aufl., München: Finanzbuch-Verlag.

*Hill, Hermann* (2016): Innovation Labs – Neue Wege zu Innovation im öffentlichen Sektor, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 493–501.

*Hill, Hermann* (2018): Agiles Verwaltungshandeln im Rechtsstaat, Die Öffentliche Verwaltung (DÖV), S. 497–504.

*Mewis, Dirk* (2021) (zitiert 2021 a): Sauerstoff für die Verwaltung, FAZ-Verlagsspezial v. 10.9.2021, S. V 2.

*Mewis, Dirk* (2021) (zitiert 2021 b): Was sind Ihre Ideen für die Staatsreform, Frau Baerbock, Herr Laschet und Herr Scholz? FAZ-Verlagsspezial v. 10.9.2021, S. V 3.

*Seckelmann, Margrit* (2018): Evaluation und Recht – Strukturen, Prozesse und Legitimationsfragen staatlicher Wissensgewinnung durch (Wissenschafts-)Evaluationen, Tübingen: Mohr Siebeck.

*Smeddinck, Ulrich; Tils, Ralf (2002): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung – Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse, Baden-Baden: Nomos.*