



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

über die Prüfung

Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der
Standortsuche für ein Endlager für hochradioaktive
Abfälle

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: II 1 - 0001169

8. Februar 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	7
2	Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung	9
3	Planung von Veranstaltungen	11
4	Beteiligung der jungen Generation	14
5	Umgestaltung der Außenanlage	18
6	Aktenführung	20

Abkürzungsverzeichnis

B

BASE *Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung*

BGE *Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH*

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

K

KENFO *Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung*

S

StandAG *Standortauswahlgesetz*

0 Zusammenfassung

Das Standortauswahlgesetz (StandAG) regelt die Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für die im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle. Mit dem Standortauswahlverfahren soll in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren 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. Der Gesetzgeber verfolgt mit dem StandAG das Ziel, eine Entscheidung über den Standort im Jahr 2031 zu treffen.¹

Die Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) hat als Vorhabenträgerin die Aufgabe, das Standortauswahlverfahren durchzuführen und die Öffentlichkeit über die vorgenommenen Maßnahmen zu informieren.

Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung ist das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), eine nachgeordnete Behörde des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV).

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche durch das BASE geprüft. Er stellt unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMUV Folgendes abschließend fest:

- 0.1 Das BASE hat für die Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld keinen Ausgabenrahmen festgelegt und auch nach Ende der Veranstaltungen die angefallenen Ausgaben nicht kontrolliert.

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes, die voraussichtlichen Ausgaben aufzuschlüsseln, zu aktualisieren und zu dokumentieren, die tatsächlichen Ausgaben den geplanten gegenüberzustellen und die Abweichungen zu analysieren, um daraus Erkenntnisse für künftige Veranstaltungen zu ziehen, will das BASE vollumfänglich umsetzen. Es habe zudem weitere Maßnahmen und Instrumente für die Planung und Umsetzung von Veranstaltungen eingeführt. (Tz. 3)

- 0.2 Bisher ist es dem BASE nicht gelungen, die junge Generation in die Standortsuche ausreichend einzubinden.

Mit Blick auf den gesetzlich angestrebten Zeitpunkt einer Standortentscheidung im Jahr 2031 ist die junge Generation eine wichtige Zielgruppe, die das Verfahren in allen seinen Stufen begleiten und mitgestalten sollte. Der Bundesrechnungshof hat es für erforderlich angesehen, dass das BASE die junge Generation explizit anspricht und

¹ „Die Festlegung des Standortes wird für das Jahr 2031 angestrebt.“, § 1 Absatz 5 Satz 2 des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG) vom 5. Mai 2017, zuletzt geändert am 22. März 2023.

zur Beteiligung an der Standortsuche motiviert. Dazu hat er empfohlen, das bereits vorhandene Konzept zur Jugendbeteiligung um konkrete Maßnahmen und Aktivitäten zu erweitern und mit auf die jeweilige Altersgruppe zugeschnittenen Medien bekanntzumachen.

Das BMUV hat mitgeteilt, das BASE habe eine Arbeitsgruppe „Junge Generation“ eingerichtet, um die Beteiligung junger Menschen zu erhöhen. Das vorliegende Konzept habe das BASE weiterentwickelt und konkrete Maßnahmen umgesetzt. Zur Verbesserung der Rahmenbedingungen überarbeite das BASE die bestehende Verwaltungsvorschrift, um auch Aufwandsentschädigungen und Reisekostenerstattungen für Aktivitäten mit der jungen Generation zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof nimmt die Aktivitäten des BASE zur besseren Beteiligung der jungen Generationen zur Kenntnis. Er weist nochmals darauf hin, dass konkrete Maßnahmen und deren ständige Anpassung im Verfahrensverlauf zum Erfolg der Standortsuche einen wesentlichen Beitrag leisten. (Tz. 4)

- 0.3 Das BASE hat seine Außenanlage umgestaltet. Es rechnete Ausgaben von mehr als 192 000 Euro in seiner Kosten- und Leistungsrechnung dem refinanzierbaren Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu, obwohl es diese Außenanlage bisher nicht für die Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt hat.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BASE nur solche Ausgaben dem Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ zuordnet, die nachweisbar hierdurch veranlasst sind, um so die Refinanzierung zu rechtfertigen.

Das BMUV hat erklärt, das BASE sei ursprünglich von einem höheren Anteil von Veranstaltungen ausgegangen, die der (refinanzierten) Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des StandAG zuzuordnen sind.

Das BMUV hat angekündigt, seine grundsätzlichen Erwägungen und Vorgaben zur Refinanzierbarkeit in einem Erlass gegenüber dem BASE noch einmal zusammenzufassen. Es folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, indem es die vom BASE angekündigte Neubewertung der Ausgaben für die Außenanlage bei der Festsetzung und Erhebung der refinanzierbaren Kosten berücksichtigen will. (Tz. 5)

- 0.4 Im Hinblick auf die lange Verfahrensdauer und den damit verbundenen Wechsel der Bearbeitenden müssen jederzeit Stand und Entwicklung der Vorgänge aus den Akten hervorgehen. Die Unterlagen sind jedoch weder beim BMUV noch beim BASE vollständig abgelegt.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV und dem BASE empfohlen, künftig sämtliches aktenrelevantes Schriftgut lückenlos zu erfassen, um die Kontinuität des Verwaltungshandelns zu sichern.

Das BMUV hat dem Bundesrechnungshof zugestimmt, dass die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und die Dokumentation von Prozessen insbesondere bei langangelegten Vorgängen einen Wissenserhalt garantieren. Die zuständige Arbeitsgruppe im BMUV werde künftig Entscheidungen und Prüfungen auch bei bewusstem Nicht-handeln besser dokumentieren. Das BASE habe u. a. eine Handreichung zur Aktenführung erarbeitet und feste Ansprechpersonen für das Thema benannt.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass sich die Aktenführung mit den zugesagten Maßnahmen verbessert. Er nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV Entscheidungen und Prüfungen auch bei bewusstem Nichthandeln besser dokumentieren will, um hierdurch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erhöhen. (Tz. 6)

1 Vorbemerkung

Mit dem StandAG² beschloss der Deutsche Bundestag im Jahr 2013 einen Neustart der Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle. Deutscher Bundestag und Bundesrat setzten dafür im Jahr 2014 die sogenannte Endlagerkommission ein. Sie hatte die Aufgabe, die Suche nach einem Endlagerstandort vorzubereiten, die Grundlagen zu erarbeiten und Handlungsempfehlungen abzugeben. Der Abschlussbericht vom Juni 2016 befasste sich vor allem mit Kriterien für die Auswahl eines Standortes mit bestmöglicher Sicherheit. Die Endlagerkommission wies darauf hin, dass die betroffenen Regionen den Endlagerstandort nur dann tolerieren, wenn das Verfahren transparent und die Entscheidung nachvollziehbar seien. Deshalb müsse sich die Öffentlichkeit in allen Verfahrensstufen einbringen können.

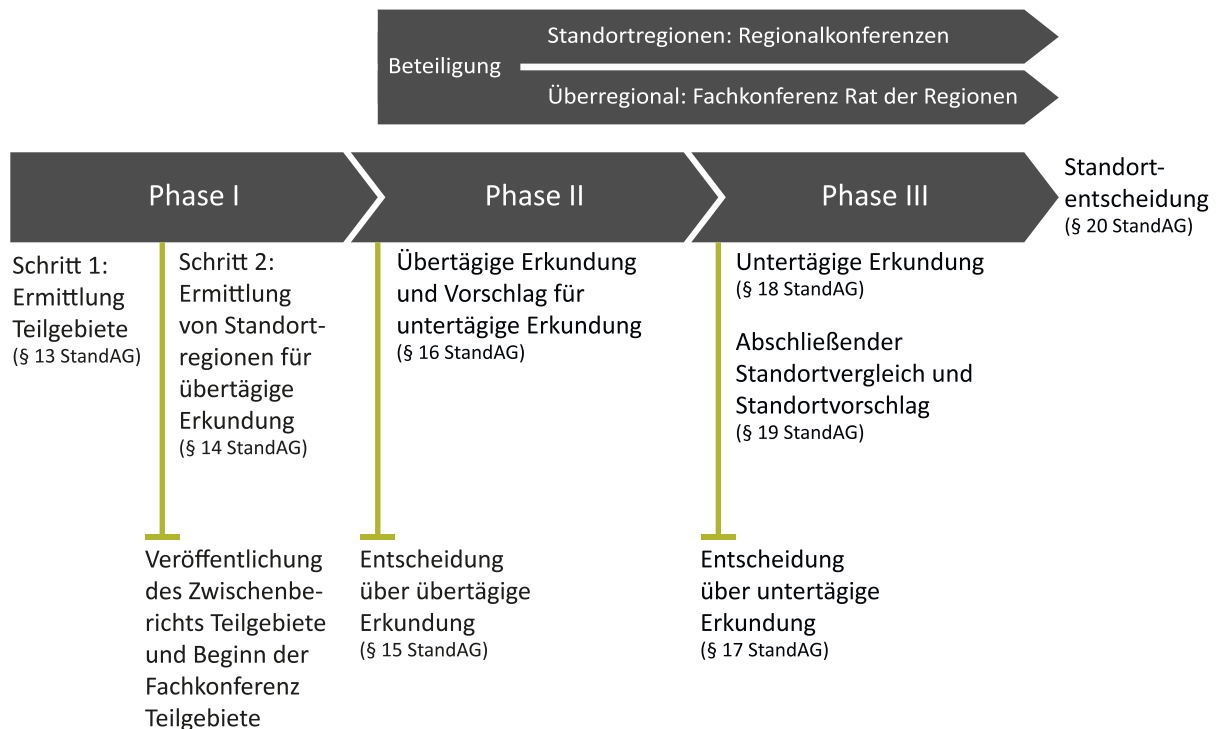
Auf Basis der Empfehlungen der Endlagerkommission trat im Mai 2017 eine novellierte Fassung des StandAG in Kraft. Sie bildet die Grundlage für die Suche nach einem Endlagerstandort, der die bestmögliche Sicherheit für den dauerhaften Schutz vor ionisierender Strahlung und sonstigen schädlichen Wirkungen dieser radioaktiven Abfälle für einen Zeitraum von einer Million Jahren bietet. Die Standortsuche soll danach ergebnisoffen, transparent und nach gesetzlich festgelegten fachlichen Kriterien in drei Phasen (Abbildung 1) erfolgen. Die BGE ist als Vorhabenträgerin mit der Aufgabe betraut, das Standortauswahlverfahren durchzuführen.

² Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und zur Änderung anderer Gesetze (Standortauswahlgesetz – StandAG) vom 23. Juni 2013, novelliert mit Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG) vom 5. Mai 2017, zuletzt geändert am 22. März 2023.

Abbildung 1

Standortsuche für das Endlager

Die Standortsuche verläuft in drei Phasen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: BASE „Die Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle – Was Sie dazu wissen sollten“ vom 1. Juni 2021, Seite 12, https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/Regionalkonferenz/regionalkonferenzen_node.html; abgerufen am 29. März 2023.

Die Phase I der Standortsuche ist in zwei Schritte unterteilt. In Schritt 1 ermittelt die BGE die Teilgebiete, die günstige geologische Voraussetzungen für die sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle erwarten lassen. In Schritt 2 ermittelt sie die Standortregionen, die für die übertägige Erkundung in Phase II infrage kommen. Ziel der Untersuchungen in Phase II ist es, die Standortregionen für die untertägige Erkundung in Phase III vorzuschlagen. Der Deutsche Bundestag entscheidet jeweils über die zu erkundenden Standorte und den Endlagerstandort. An die Standortentscheidung schließt sich das atomrechtliche Genehmigungsverfahren an.

Das BMUV³, das die politische und administrative Gesamtverantwortung im Bereich der Endlagerung trägt, prüft, ob das Standortauswahlverfahren nach den Anforderungen und Kriterien des StandAG abläuft.

³ Bis zum 7. Dezember 2021 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU). Zur Vereinfachung wird im Folgenden die Abkürzung „BMUV“ verwendet.

Das BASE⁴ wiederum ist Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. In dieser Funktion hat es die Öffentlichkeit umfassend und systematisch über Ziele des Standortauswahlverfahrens und den Stand seiner Verwirklichung zu informieren.

Neben den klassischen formellen Beteiligungsformaten – Stellungnahmeverfahren und Erörterungsterminen – sollen sich Bürgerinnen und Bürger, Kommunen, gesellschaftliche Organisationen, Initiativen sowie Forschende über weitere Beteiligungsformate einbringen können. Gesetzlich vorgeschrieben sind die Fachkonferenz Teilgebiete, die Regionalkonferenzen und die Fachkonferenz Rat der Regionen. Da das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung laufend fortentwickelt werden soll, sind weitere Beteiligungsformate möglich. Zur Unterrichtung der Öffentlichkeit stellt das BASE die wesentlichen Unterlagen wie Gutachten, Stellungnahmen, Datensammlungen und Berichte auf einer Internetplattform (sogenannte Informationsplattform) zur Verfügung.

Aktuell⁵ befindet sich das Standortauswahlverfahren in Schritt 2 der Phase I. Die BGE veröffentlichte am 28. September 2020 den „Zwischenbericht Teilgebiete“, in dem sie 90 Teilgebiete ausweist, die im weiteren Verfahren näher untersucht werden sollen. Der Zwischenbericht wurde bei der Fachkonferenz Teilgebiete – dem ersten gesetzlichen Beteiligungsformat – an drei Beratungsterminen öffentlich diskutiert. Seit September 2021 liegt der Abschlussbericht der Fachkonferenz Teilgebiete vor. Die BGE ist nun damit befasst, aus den Teilgebieten diejenigen Standortregionen auf Basis wissenschaftlicher Kriterien und Anforderungen zu ermitteln, die für eine übertägige Erkundung infrage kommen.

Ende des Jahres 2022 gab die BGE bekannt, dass sich der nach StandAG für das Jahr 2031 angestrebte Zeitpunkt einer Standortentscheidung um mindestens 15 Jahre verschieben wird.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, ob das BASE seinen Aufgaben bei der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren sachgerecht nachkommt, die Prozesse effektiv gestaltet sowie die Haushaltsmittel ordnungsgemäß und wirtschaftlich einsetzt. Er hat örtliche Erhebungen beim BMUV und beim BASE im Mai und Juni 2022 durchgeführt. Die Stellungnahme des BMUV vom 29. September 2023 zu den Prüfungsfeststellungen vom 31. Juli 2023 ist in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt.

2 Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Haushaltsmittel für die Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG sind in Kapitel 1615 Titel 532 02 (Behördenspezifische fachbezogene Verwaltungsausgaben (ohne IT)) veranschlagt (Tabelle 1).

⁴ Das am 1. September 2014 gegründete Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit wurde zum 1. Januar 2020 in Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) umbenannt. Zur Vereinfachung wird im Folgenden die Abkürzung „BASE“ verwendet.

⁵ Stand: Februar 2024.

Tabelle 1

Haushaltsmittel für Öffentlichkeitsbeteiligung im Kapitel 1615 Titel 532 02

Jahr	Soll	davon für	Ist
	Kapitel 1615 Titel 532 02	Öffentlichkeitsbeteiligung ^a	Öffentlichkeitsbeteiligung
	<i>in Euro</i>		
2018	4 400 000	2 735 000	350 327
2019	4 400 000	2 735 000	1 186 458
2020	7 820 000	6 210 000	4 616 473
2021	9 018 000	6 038 000	4 987 344
2022	15 000 000	12 020 000	keine Angaben
2023	21 000 000	16 890 000	keine Angaben
Summe	61 538 000	46 628 000	11 140 603

Erläuterung: ^a Nummer 2 der Erläuterungen zu Kapitel 1615 Titel 532 02.

Quelle: Bundeshaushalt 2018 bis 2022 sowie Auswertung der Buchungen zum Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ des BASE am 31. Mai 2022.

In seiner Kosten- und Leistungsrechnung erfasst das BASE Ausgaben aus verschiedenen Titeln unter dem Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“. Diesem Produkt rechnete es in den Jahren 2018 bis 2021 Buchungen über mehr als 365 000 Euro aus 13 weiteren Titeln der Kapitel 1611 und 1615 – neben dem Kapitel 1615 Titel 532 02 – zu. Dazu zählen z. B. Ausgaben für die Informationsplattform, die das BASE aus seinem Titel 532 01 (Aufträge und Dienstleistungen im Bereich IT) begleicht.

Das BASE finanziert damit insbesondere

- Informationsmaterial, Ausstellungen u. Ä. (mobil, stationär, digital), um die Bevölkerung auf das Standortauswahlverfahren aufmerksam zu machen,
- die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsformate (z. B. Fachkonferenz Teilgebiete) und die Informationsplattform,
- weitere Beteiligungsformate, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen (z. B. Workshops, Foren),
- Reisekosten und Aufwandsentschädigungen für ehrenamtlich Mitarbeitende an den Beteiligungsformaten,
- Evaluationen.

Das BASE ordnete die Ausgaben für das Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ den umlagefähigen Kosten zu. Umlagefähig und damit refinanzierbar sind nach Maßgabe des StandAG Kosten, die der Umsetzung des Standortauswahlverfahrens dienen. Sie werden dem Bund

aus dem Fonds zur Finanzierung der kerntechnischen Entsorgung (KENFO)⁶ sowie von den Ablieferungspflichtigen⁷ erstattet.

Im Juli 2017 hatten die ehemaligen Betreiber der deutschen Kernkraftwerke einmalig insgesamt 24,1 Mrd. Euro in den KENFO einbezahlt, um die anstehenden Kosten für die Zwischen- und Endlagerung des radioaktiven Abfalls aus der Energieerzeugung sicherzustellen.

Das BASE stellt die umlagefähigen Kosten am Ende des jeweiligen Haushaltsjahres durch Jahresrechnung über die Einnahmen und Ausgaben für die Umsetzung des Standortauswahlverfahrens fest. Für die Jahresrechnung ist eine Abschlussprüfung durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft vorzunehmen. Das BMUV muss die Jahresrechnung genehmigen, bevor eine Erstattung aus dem KENFO möglich ist.

3 Planung von Veranstaltungen

Die öffentliche Verwaltung hat sich am Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu orientieren.⁸ Sie hat die günstigste Relation zwischen dem verfolgten Zweck und den einzusetzenden Mitteln zu ermitteln. Nach § 28 Absatz 4 StandAG sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit auch bei der Umsetzung des Standortauswahlverfahrens zu beachten. Die gesetzlich festgelegten Beteiligungsformate und die weiteren Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung muss das BASE an diesen Grundsätzen ausrichten.

Das BASE plant seine Veranstaltungen auf Grundlage von Vorgaben des BMUV wie z. B.

- dem „Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen“ (Veranstaltungsleitfaden)⁹,
- der Basis von Checklisten,
- Projektplänen des internen Veranstaltungsmanagements.

Der Veranstaltungsleitfaden gibt Empfehlungen sowie praktische Hinweise zur umweltgerechten und sozial verträglichen Organisation von Veranstaltungen. Auf finanzielle Aspekte geht er dabei kaum ein.

Die Checklisten sollen einen ersten Überblick zu Kontaktpersonen, Schnittstellen und wichtigen Punkten zur Planung, Durchführung und Nachbereitung einer Veranstaltung geben. Demnach ist z. B. in der Planungsphase eine Kostenschätzung anzufertigen und diese vor der Veranstaltung zu überprüfen. Nach der Veranstaltung sollen die Kosten kontrolliert werden.

⁶ Der KENFO ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung, die durch Gesetz gegründet wurde, um die Finanzierung der Zwischen- und Endlagerung radioaktiver Abfälle aus der gewerblichen Nutzung der Kernenergie zur Erzeugung von Elektrizität in Deutschland sicherzustellen.

⁷ Siehe § 29 StandAG.

⁸ § 7 Absatz 2 BHO.

⁹ Leitfaden für die nachhaltige Organisation von Veranstaltungen, Stand: August 2020.

Im Projektplan, den das BASE für größere Veranstaltungen erstellt, überwacht es den Status der erforderlichen Arbeitspakete.

Das BASE hat am Beispiel einer Großveranstaltung (erster der drei Beratungstermine der Fachkonferenz Teilgebiete vom 5. bis 7. Juli 2021) sowie einer kleineren Veranstaltung („Bürger:innen-Workshop“ vom 25. Januar 2020) erläutert, wie es diese Beteiligungsformate plant. Die Unterlagen enthielten weder Vorgaben noch Schätzungen zu den geplanten Kosten oder Nachweise für die Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Veranstaltung.

Das BASE erläuterte, dass es die Kosten für den ersten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete positionsbezogen aus den einzelnen Aktivitäten für Einzelbeauftragungen, Beauftragungen von Leistungen im Kontext von Rahmenverträgen und Ausschreibungen kalkuliert habe. Im Projektplan ging es von 1 000 Teilnehmenden für diese dreitägige Veranstaltung aus. Das BASE beschreibt darin außerdem Zuständigkeiten und Termine für unterschiedliche Arbeitspakete (z. B. Technik, Personal, Dienstleister, Logistik), ohne die voraussichtlichen Ausgaben aufzuführen. Auch in den für diese Veranstaltung formulierten „Prinzipien zur Organisation der Fachkonferenz Teilgebiete“ geht das BASE nicht auf die Ausgabenplanung ein. Insgesamt betrugen die Ausgaben nach Angaben des BASE 538 750,27 Euro. Damit entstanden pro geplantem Teilnehmenden Ausgaben von mehr als 500 Euro für die dreitägige Veranstaltung. Auswertungen der Fachkonferenz Teilgebiete beruhen auf Ergebnissen von Beobachtungen, Fragebögen und Befragungen. Sie enthalten Empfehlungen für künftige Beteiligungsformate, ohne auf die Ausgaben einzugehen.

Den „Bürger:innen-Workshop“ plante das BASE als Tagesveranstaltung für 50 bis 100 Teilnehmende. Hierzu hatte es einen internen Konzeptentwurf zur inhaltlichen Vorbereitung erstellt. Die damit verbundenen Ausgaben führte es darin nicht auf. Nach Angaben des BASE lagen die Ausgaben bei 16 848,37 Euro.

Die Unterlagen des BASE enthielten keine Belege über eine Kostenkontrolle nach Ende der beiden Veranstaltungen. Auch bei anderen Veranstaltungen waren weder aus den Unterlagen für die Planungsphase noch für die Nachbereitung die Ausgaben ersichtlich.

Würdigung und Empfehlungen

Das BASE kann nicht nachweisen, dass es seine Veranstaltungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sparsam durchgeführt hat. Auch wenn die Mittel größtenteils refinanzierbar sind, muss es die Veranstaltungen unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten planen und durchführen.

Weil es keinen Ausgabenrahmen festlegte und weder in der Planungsphase die Ausgaben für die Veranstaltungen kalkulierte noch nach Ende der Veranstaltungen die angefallenen Ausgaben kontrollierte und analysierte, kann es die Wirtschaftlichkeit seiner Veranstaltungen nicht belegen. Seine Planungen und Auswertungen beziehen sich nur auf inhaltliche Aspekte, ohne auf die damit verbundenen Ausgaben einzugehen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV empfohlen, dafür Sorge zu tragen, dass das BASE künftig bereits bei der Planung von Veranstaltungen und anderen Beteiligungsformaten die voraussichtlichen Ausgaben aufschlüsselt sowie diese regelmäßig aktualisiert und dokumentiert. Damit kann das BASE die Kosten im Blick behalten und auf Fehlentwicklungen reagieren. Des Weiteren kann die Vorgabe eines Budgets pro Teilnehmendem für die Planung hilfreich sein.

Nach Ende einer Veranstaltung sollte das BASE zeitnah die tatsächlichen Ausgaben den geplanten gegenüberstellen und die Abweichungen analysieren, um daraus Erkenntnisse für künftige Veranstaltungen zu ziehen. Die Relation der Ausgaben zur Zahl der Teilnehmenden könnte es für die Beurteilung der durchgeführten Veranstaltung und als Orientierung für ähnliche Veranstaltungen nutzen.

Darüber hinaus hat der Bundesrechnungshof angeregt, die Ausgabenplanung mit der Veranstaltungsplanung zu verknüpfen. Dabei sind auch mögliche Risiken zu berücksichtigen.

Stellungnahme des BMUV

Das BMUV stimmt mit dem Bundesrechnungshof überein, dass eine genauere Kostenplanung und Kontrolle der Ausgaben notwendig seien, um den Vorgaben der Bundeshaushaltsordnung (BHO) und den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit gerecht zu werden.

Die Vorschläge des Bundesrechnungshofes dazu wolle das BASE vollumfänglich umsetzen. Es habe bereits im Jahr 2022 eine Evaluation der Kosten für Veranstaltungen im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG durchgeführt. Es habe Maßnahmen und Instrumente für die Planung und Umsetzung von Veranstaltungen eingeführt. Dazu zählen die frühzeitige Einbindung des Haushaltsreferates zur Kostenermittlung und Budgetierung, die Durchführung eines Kostenvergleichs von Hybrid-, Digital- und Präsenzveranstaltungen im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sowie die Beauftragung von Leistungen für Veranstaltungen über das zentrale Veranstaltungsmanagement.

Das BASE beabsichtige einen durchschnittlichen Kostensatz pro Teilnehmendem zu ermitteln und damit bereits in der Planungsphase eine Budgetierung zu ermöglichen. Die dazu notwendige Datenbasis baue es sukzessive auf.

Erfolgskontrollen führe das BASE im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen von Maßnahmen mit finanzieller Bedeutung im Nachgang durch. Es analysiere Abweichungen zwischen Kostenschätzungen und dem beauftragten Wert und formuliere Empfehlungen für zukünftige Veranstaltungen i. V. m. einem Zielerreichungsgrad.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BASE bereits Maßnahmen zur Kostenplanung und Kontrolle der Ausgaben von Veranstaltungen aufgegriffen hat. Er hält die geplante Vorgehensweise zur Budgetierung für geeignet, um eine bessere Kalkulation von Veranstaltungen ab der Planungsphase sicherzustellen.

4 Beteiligung der jungen Generation

Eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung setzt voraus, dass alle Akteure und Interessengruppen inklusive nicht organisierter Personen einbezogen werden. Im Standortauswahlverfahren ist die junge Generation (unter 30-Jährige) mit Blick auf den langen Zeitraum bis zur Standortentscheidung eine sehr wichtige Zielgruppe. Sie ist diejenige, die das Verfahren in allen seinen Stufen begleiten und mitgestalten kann. Zudem wird sie den gesellschaftlichen Diskurs zum Zeitpunkt der Standortentscheidung maßgeblich prägen. Deshalb ist es erforderlich, die junge Generation zum einen auf das Standortauswahlverfahren aufmerksam zu machen und zum anderen zur Beteiligung anzuregen. Damit wird der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Standortauswahlverfahrens für künftige Generationen Rechnung getragen.

Das BASE berücksichtigte die Bedeutung der jungen Generation bereits in seinem Konzept „Information, Dialog, Mitgestaltung – Öffentlichkeitsbeteiligung in der Startphase der Endlagersuche“ vom April 2019. Es führte dort u. a. aus, dass Jugendliche und junge Erwachsene verstärkt anderen Informationskanälen als den konventionellen folgen.

Im Herbst 2019 fand ein Workshop für die junge Generation statt, damit diese eigenständig Ansätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt. Die 63 Teilnehmenden zwischen 15 und 30 Jahren gaben Empfehlungen, wie ihre Zielgruppe in der Breite erreicht werden könne (z. B. durch die „Einbindung von Youtubern als Multiplikatoren“ und die Nutzung von „Social Media“).

Ende des Jahres 2019 beauftragte das BASE eine Werbeagentur mit der Konzeptionierung, Gestaltung und Umsetzung von Info-Aktionen zum Thema „Endlagersuche“. Diese entwickelte die Kampagne „Das letzte Kapitel schreiben wir gemeinsam“ und machte mit Plakaten, Anzeigen in Zeitungen sowie in überregional bekannten Medienportalen im Internet auf die Endlagersuche aufmerksam.

Das BASE lässt durch ein Forschungsinstitut seit dem Jahr 2020 regelmäßig die Bevölkerung zur Standortauswahl befragen. Den Ergebnissen von Mitte 2020 zufolge zeigen die 14- bis 29-Jährigen gegenüber der Gesamtbevölkerung ein stärkeres Interesse, sich am Prozess der Endlagersuche zu beteiligen.

Ein weiteres Forschungsinstitut befragte im Jahr 2020 monatlich 1 500 Personen ab 18 Jahren zum Standortauswahlverfahren. Es stellte fest, dass sich die Wahrnehmung der Bericht-

erstattung zur Endlagersuche im Zeitraum Mai bis September 2020 insgesamt von 30 auf 35 % erhöhte. Bei der jungen Generation verblieb sie bei 27 %. Das Forschungsinstitut befasste sich auch mit der Kampagne „Das letzte Kapitel schreiben wir gemeinsam“. Deren Bekanntheit war überwiegend bei den höheren Altersgruppen – am meisten bei den über 60-Jährigen – gestiegen, insgesamt aber niedrig geblieben. Zudem ist die Wahrnehmung der Berichterstattung zur Standortsuche sowie das Wissen darüber, in welcher Form sich Kommunen und die Bevölkerung am Verfahren beteiligen können, dieser Befragung zufolge bei den 18- bis 29-Jährigen am geringsten.

Die häufigere Wahrnehmung der Berichterstattung zur Endlagersuche bei den höheren Altersgruppen spiegelte sich ebenso in der Zahl der Teilnehmenden an der Fachkonferenz Teilgebiete wider. So ist einer externen Evaluation der Fachkonferenz zu entnehmen, dass über die drei Konferenztermine hinweg die Teilnehmenden zu Zweidrittel über 50 Jahre alt waren. Die Fachkonferenz biete kein einladendes Format für junge Menschen. Sie würden neu in die Thematik einsteigen, wogegen ältere Teilnehmende mit dem Thema vertraut seien, auch weil sie Tschernobyl und Gorleben erlebt hätten. Online-Beteiligungsformate, die nur am Laptop funktionieren, seien für Jugendliche nicht gut geeignet, da diesen eine einfache Teilnahme am Smartphone wichtig sei. „Social Media“ und Video-Formate sprächen die Jugendlichen an. Aufwandsentschädigungen könnten für die junge Generation eine Rolle spielen. Der Spaßfaktor sei für junge Teilnehmende wichtig und auch ein „fettes Buffet“ könne überzeugen.

Um junge Menschen bei der Standortsuche zu vertreten, wurde die U30-AG eingerichtet. Sie ist eine ständige Arbeitsgruppe des Fachforums, dem Folgeformat der Fachkonferenz Teilgebiete, die mit bis zu zehn Mitgliedern besetzt werden kann. Im November 2021 hatte die Arbeitsgruppe sieben Mitglieder. Bei der Neuwahl im Mai 2022 gab es für die zehn Sitze noch vier Kandidaten, die in die Arbeitsgruppe gewählt wurden.

Das BASE erarbeitete ein Konzept zur Jugendbeteiligung, das im Dezember 2022 finalisiert werden sollte. Im Entwurf ordnete es vier strategischen Schwerpunkten (Informieren, Vernetzen, Befähigen, Vielfältige Beteiligung ermöglichen) Maßnahmen zu, ohne diese dahingehend zu konkretisieren, mit welchen Aktivitäten sie diese im Detail umsetzen will (Tabelle 2).

Tabelle 2

Maßnahmen der strategischen Schwerpunkte „Informieren“ und „Vernetzen“

Nr.	Titel der Maßnahme	Priorität ^a	Stand
1	Informieren		
1.1	Aktuelle Unterseite junge Generationen überarbeiten	1	Begonnen
1.2	Zielgruppengerechte aufsuchende Öffentlichkeitsarbeit	1	Begonnen
1.3	Zielgruppengerechte Präsentationsmaterialien	2	Nicht begonnen
1.4	Kommunikation/Evaluation, Konzept	1	Nicht begonnen
2	Vernetzen		
2.1	Austausch mit Bildungseinrichtungen	1	Begonnen
2.2	Austausch mit Zivilgesellschaft	1	Begonnen
2.3	Austausch mit Behörden	2	Nicht begonnen
2.4	Jour Fixe – BASE/BGE/Rat der Jungen Generation	1	Begonnen
2.5	Internationale Vernetzung zum Thema junge Generation und Zivilgesellschaft	3	Begonnen
2.6	Fachdiskussion: Repräsentieren künftiger Generationen	1	Begonnen

Erläuterung: ^a 1= momentan hohe Priorität, 2 = momentan mittlere Priorität, 3 = momentan erst einmal nachzuordnen.

Quelle: BASE: „Entwurf für ein Kurzkonzzept zur Beteiligung junger Generationen“, Arbeitsstand: August 2022.

Würdigung und Empfehlungen

Dem BASE ist es bisher nicht gelungen, die junge Generation trotz ihres vorhandenen Interesses in die Standortsuche ausreichend einzubinden. Möglicherweise waren die bisher eingesetzten Medien nicht auf diese Generation zugeschnitten.

Die Ergebnisse der Befragungen lassen darauf schließen, dass die Berichterstattung zur Suche nach einem Endlager insgesamt und insbesondere die im Jahr 2019 gestartete Kampagne „Das letzte Kapitel schreiben wir gemeinsam“ an der jungen Generation weitestgehend vorbeiging. Sowohl im Konzept „Öffentlichkeitsbeteiligung in der Startphase der Endlagersuche“ als auch bei dem Workshop im Herbst 2019 wurde deutlich, dass Jugendliche und junge Erwachsene anderen Informationskanälen als den konventionellen folgen und mehr durch „Youtuber als Multiplikatoren“ oder „Social Media“ angesprochen werden.

Es überrascht daher nicht, dass die Beteiligung der jungen Generation an den Terminen der Fachkonferenz Teilgebiete im Jahr 2021 gering war. Auch die sinkende Zahl der Mitglieder in der U30-AG ist ein Zeichen, dass es nicht gelungen ist, die interessierten Jugendlichen und jungen Erwachsenen für eine aktive Beteiligung am Standortsuchverfahren zu gewinnen.

Das BASE muss geeignetere Mittel einsetzen, um die junge Generation anzusprechen und für die Standortsuche zu aktivieren. Dazu reicht es nicht, strategische Schwerpunkte mit allgemeinen Maßnahmen zu verbinden. Die im vorliegenden Entwurf des Konzeptes zur Jugendbeteiligung genannten Maßnahmen sind nicht aussagekräftig. Zur Umsetzung der Maßnahmen muss das BASE konkrete Aktivitäten entwickeln und diese mit altersgerechten Medien bekanntmachen, um die junge Generation explizit anzusprechen. Ziel muss es sein, die heute Jugendlichen und jungen Erwachsenen langfristig in den mittlerweile verlängerten Suchprozess einzubinden. Damit wird der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Standortauswahlverfahrens für künftige Generationen Rechnung getragen.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMUV empfohlen darauf hinzuwirken, dass das BASE die Maßnahmen konkretisiert und umgehend anpasst, sobald neue Erkenntnisse und Entwicklungen bei der Standortsuche dieses erfordern. Eine zielgruppenspezifische Konzeptionierung und Umsetzung von Maßnahmen ist gleichermaßen für die anderen zu Beteiligten notwendig.

Stellungnahme des BMUV

Das BMUV teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass die junge Generation eine zentrale Zielgruppe für die Beteiligung im Standortauswahlverfahren ist. Es gestaltet sich schwierig, die Aufmerksamkeit junger Menschen für das Thema der Endlagerung zu gewinnen. Themen mit stärkerer Alltagsrelevanz sowie politische Themen mit stärkerem Alltagsbezug würden bei jungen Menschen – auch nach der Corona-Pandemie – generell im Vordergrund stehen.

Die Abteilung „Beteiligung“ des BASE habe eine Arbeitsgruppe eingerichtet, um die Beteiligung junger Menschen zu erhöhen. Das BASE habe das Konzept zur Information und Beteiligung junger Generationen weiterentwickelt. Außerdem habe es konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Reichweite in den besonders relevanten Zielgruppen wie etwa der jungen Generation umgesetzt.

Das BMUV hat erklärt, es müssten neben der Konkretisierung der Maßnahmen geeignete Rahmenbedingungen für die Beteiligung geschaffen werden. So wolle das BASE die vorliegende Verwaltungsvorschrift hinsichtlich der Anspruchsberechtigten erweitern, um u. a. die Auszahlung von Aufwandsentschädigungen und Reisekostenerstattungen für Aktivitäten mit der jungen Generation ermöglichen.

Die Ende des Jahres 2022 erstmals von der BGE vorgelegten Zeitbedarfe der Endlagersuche gingen erheblich über das im StandAG angestrebte Jahr 2031 hinaus. Die Maßnahmen zur Information und Beteiligung müssten dieser Entwicklung und den daraus abzuleitenden Schlüssen Rechnung tragen. Wesentliche Voraussetzung für die Einbindung der jungen Generation aber auch anderer Zielgruppen seien konkrete Beteiligungsgegenstände und Fortschritte im Verfahren sowie belastbare Zeitrahmen.

Neben den bestehenden Konzepten, die das BASE plane oder derzeit umsetze, sei es sein Bestreben, geeignetere Mittel einzusetzen, um die junge Generation anzusprechen und für die Standortsuche zu aktivieren. Dazu werde es die Maßnahmen konkretisieren und umgehend anpassen, sobald neue Erkenntnisse und Entwicklungen bei der Standortsuche dies erfordern.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BASE das Konzept zur Information und Beteiligung junger Generationen weiterentwickelt und konkrete Maßnahmen zur Erhöhung der Reichweite in den besonders relevanten Zielgruppen umgesetzt hat.

Der Bundesrechnungshof weist erneut darauf hin, dass konkrete Maßnahmen für die Öffentlichkeitsbeteiligung und deren ständige Anpassung im Verfahrensverlauf zum Erfolg der Standortsuche einen wesentlichen Beitrag leisten.

5 Umgestaltung der Außenanlage

Das BASE bezog Anfang Januar 2020 die angemietete Liegenschaft Wegelystraße 8 in Berlin. Um die Außenanlage repräsentativer zu gestalten, wollte es eine Fläche von 500 m² umgestalten. Mit dem sogenannten „grünen Klassenzimmer“ sollten mindestens 20 Sitzplätze sowie weitere Sitzmöglichkeiten für Kleingruppen von zwei bis vier Personen zur Verfügung stehen. Nach Angaben des BASE sei eine Nutzung zu 75 % für die Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Insbesondere nach Veröffentlichung des Zwischenberichts Teilgebiete werde die Nachfrage nach Veranstaltungen im Hause steigen. Besuchende des neugestalteten Ausstellungsraums hätten eine weitere Verweilmöglichkeit. Außerdem könnten ihnen dort auch weitere Informationen vermittelt werden.

Das BASE beauftragte eine Landschaftsarchitektin, einen entsprechenden Entwurf für die Außenanlage zu erstellen. Diese übernahm auch die Bauüberwachung und -betreuung. Mit der Umgestaltung, die im Mai 2022 abgeschlossen wurde, hatte das BASE eine Landschafts- und Gartenbaufirma beauftragt.

Bis Oktober 2022 beglich das BASE die Rechnungen der Landschaftsarchitektin und der Landschafts- und Gartenbaufirma von zusammen mehr als 192 000 Euro. Rechnungen über die noch zu erbringenden Leistungen zur Fertigstellungs- und Entwicklungspflege für Folgejahre stehen aus. In seiner Kosten- und Leistungsrechnung ordnete es die Ausgaben für die Gestaltung der Außenanlage vollständig dem refinanzierbaren Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu.

Seit Fertigstellung fanden nach Angaben des BASE bis Oktober 2022 keine Veranstaltungen in der Außenanlage statt. Dies beruhe insbesondere auf Beschränkungen durch die Coronapandemie. Auch sei die hybride Umsetzung von Veranstaltungen im Außenbereich technisch

nicht bzw. nur mit sehr großem Aufwand umsetzbar. Die Nutzung der Fläche für gezielte Veranstaltungen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung sei weiterhin geplant. Sie werde aber als zusätzliche Fläche für Gruppenarbeit mitgenutzt.

Würdigung und Empfehlung

Das BASE hat Ausgaben von mehr als 192 000 Euro für die Umgestaltung der Außenanlage dem refinanzierbaren Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ zugeordnet, obwohl es diese Außenanlage bisher nicht für die Öffentlichkeitsbeteiligung genutzt hat.

Wie die Praxis seit Fertigstellung der Außenanlage zeigt, ist die Nutzung für Veranstaltungen wegen einer meist erforderlichen hybriden Umsetzung mit erheblichem weiterem technischem Aufwand verbunden. Aufgrund der geringen Anzahl von Sitzplätzen kommt die Außenanlage ohnehin nur für kleinere Veranstaltungen infrage, die dort zudem nur wetterabhängig stattfinden können. Sie wird deshalb z. B. als zusätzliche Arbeitsfläche für Gruppenarbeit genutzt.

Damit war eine Zuordnung der Ausgaben für die Umgestaltung der Außenanlage (auch die noch anfallenden Ausgaben für Fertigstellungs- und Entwicklungspflege) zum Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ nicht zulässig.

Der Bundesrechnungshof hat das BMUV aufgefordert, bei der Prüfung der Jahresrechnung die Umlage der Ausgaben für die Umgestaltung der Außenanlage abzulehnen. Künftig sollte das BASE nur solche Ausgaben seinem Produkt „Öffentlichkeitsbeteiligung“ zuordnen, die überwiegend und eindeutig nachweisbar dadurch veranlasst sind, um so die Refinanzierung zu rechtfertigen.

Stellungnahme des BMUV

Das BASE sei bei seiner ursprünglichen Schätzung von einem höheren Anteil von Veranstaltungen ausgegangen, die rein der (refinanzierten) Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des StandAG zuzuordnen waren. Seine Konzeption des Außenbereichs basierte auf einer intensiven Nutzung in Verbindung mit den Ausstellungsflächen. Durch Verzögerungen in der Fertigstellung der Ausstellung und aufgrund geänderter Erwartungen an Veranstaltungen durch die Corona-Pandemie habe es das Konzept noch nicht umfassend in die Praxis umsetzen können.

Es nutze den Außenbereich regelmäßig bei Veranstaltungen im Erdgeschoss des Standorts insbesondere als Ort für Gruppenarbeiten, für Austausch und Phasen des Netzwerks sowie zur Entzerrung einer Veranstaltung während der Pausen.

Das BMUV schließt sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes an, dass die Gestaltung des Außenbereichs der BASE-Liegenschaft nicht vollständig über die Öffentlichkeitsbeteili-

gung, sondern lediglich anteilig über den Gemeinkostenschlüssel zu refinanzieren sei. Das BASE habe eine Neubewertung der Refinanzierbarkeit der Ausgaben angekündigt.

Das BMUV prüfe derzeit, wie die Einschätzung zur Refinanzierbarkeit bei der Genehmigung der Jahresrechnung des BASE für das Jahr 2022 sowie bei der Festsetzung und Erhebung der refinanzierbaren Kosten für das Jahr 2023 nach dem StandAG berücksichtigt werden könne. Zudem werde das BMUV in einem Erlass gegenüber dem BASE seine grundsätzlichen Erwägungen und Vorgaben zur Refinanzierbarkeit noch einmal zusammenfassen.

Abschließende Würdigung

Das BMUV hat ausgeführt, weshalb das BASE den Außenbereich bisher nicht wie geplant nutzt. Es folgt der Empfehlung des Bundesrechnungshofes, indem es die Neubewertung der Refinanzierbarkeit bei der Festsetzung und Erhebung der refinanzierbaren Kosten berücksichtigen will.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV in einem Erlass gegenüber dem BASE seine grundsätzlichen Erwägungen und Vorgaben zur Refinanzierbarkeit zusammenfassen will.

6 Aktenführung

Aus den elektronisch oder in Papierform geführten Akten müssen jederzeit – im Rahmen der Aufbewahrungsfristen – nach § 12 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien¹⁰ – Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung nachvollziehbar sein. Auch nach § 4 Absatz 1 der „Registraturreichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien“¹¹ ist Schriftgut so zu bearbeiten und zu verwalten, dass die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs gewährleistet sind. Alle Dokumente, Informationen und Entscheidungen sind lückenlos zu erfassen.

Das BMUV stellte uns bei den örtlichen Erhebungen seine Unterlagen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren unter dem Vorgangszeichen 1233 ab dem Jahr 2020 ausschließlich digital zur Verfügung. Es handelte sich hauptsächlich um Schriftwechsel mit Dritten, Schriftwechsel mit dem BASE zur Erstattung von Aufwandsentschädigungen und Reisekosten sowie BMUV-internen E-Mail-Verkehr. Unter diesem Vorgangszeichen waren keine Konzepte zur Öffentlichkeitsbeteiligung und keine Unterlagen aus dem Jahr 2022 abgelegt.

¹⁰ Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Stand: 30. Juli 2020.

¹¹ Registraturreichtlinie für das Bearbeiten und Verwalten von Schriftgut in Bundesministerien, Stand: 11. Juli 2001.

Das BASE gewährte bei den örtlichen Erhebungen ausschließlich digitalen Zugriff auf die Vorgänge zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Bei den Dokumenten handelt es sich überwiegend um Endfassungen. Die Unterlagen enthielten kaum interne Vermerke oder Schriftwechsel.

Schriftwechsel des BASE an das BMUV zur Öffentlichkeitsbeteiligung war teilweise nur in den Vorgängen des BASE verfügbar.

Würdigung und Empfehlung

BMUV und BASE haben die Vorgaben zur Schriftgutverwaltung nicht hinreichend berücksichtigt, weil die Vorgänge weder beim BMUV noch beim BASE vollständig abgelegt waren. Obwohl das BMUV als politisch Verantwortlicher im Bereich der Endlagerung in die wesentlichen Verfahrensschritte und Abstimmungsprozesse eingebunden sein sollte, waren Unterlagen dazu nicht in seinen Akten verfügbar.

Unerklärlich war, warum Schriftwechsel mit dem BASE teilweise nicht beim BMUV erfasst wurde und bis zum Zeitpunkt der Erhebungen keine Unterlagen aus dem Jahr 2022 in der digitalen Akte abgespeichert waren. Auch beim BASE eingesehene Vorgänge waren nicht immer vollständig nachvollziehbar. Aufgrund fehlender interner Vermerke war nicht erkennbar, wie das BASE Entscheidungen getroffen, Konzepte erstellt oder welche Alternativen es betrachtet hat.

Da es sich bei den abgelegten Dokumenten überwiegend um Endfassungen handelte, spiegelten die Unterlagen den Abstimmungs- und Entscheidungsprozess nur unzureichend wider. Es fehlten insbesondere interne Vermerke sowie Schriftwechsel, woraus z. B. hervorgeht, welche Position die Hausleitung zu den Konzepten und Planungen bezieht. BMUV und BASE sollten künftig sämtliches aktenrelevantes Schriftgut lückenlos erfassen, um die Kontinuität des Verwaltungshandelns zu sichern. Gerade im Hinblick auf die lange Verfahrensdauer und den damit verbundenen Wechsel der Bearbeitenden müssen jederzeit Stand und Entwicklung der Vorgänge aus den Akten nachvollziehbar sein.

Stellungnahme des BMUV

Für das BMUV müsse Stand und Entwicklung der Vorgangsbearbeitung jederzeit nachvollziehbar und die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit des Sach- und Bearbeitungszusammenhangs gewährleistet sein. Die Vorgaben zur elektronischen Aktenführung und Vorgangsbearbeitung sind in der Geschäftsordnung des BMUV enthalten.

Das BMUV lege unabhängig von formellen Vorgaben großen Wert auf die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen und die Dokumentation von Prozessen, um so insbesondere bei langangelegten Vorgängen wie dem Standortauswahlverfahren einen Wissenserhalt zu garantieren. Dies gelte nicht nur bei internen Prozessen zur Information und Entscheidungsfindung der Hausleitung, sondern insbesondere auch in Abstimmung mit der zuständigen nach-

geordneten Behörde. Da das BASE nach StandAG Träger und damit hauptverantwortlich für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche sei, liege bei ihm nach Einschätzung des BMUV die Hauptaktenführung. Das BMUV gehe davon aus, dass das BASE die Vorgänge und Prozesse, die es angestoßen habe oder bei denen es federführend sei, dokumentiere und verakte. Dies werde im BMUV so gehandhabt. Zusätzlich verakte das BMUV Dokumente, die für eine Kontinuität sorgen.

In dem vom Bundesrechnungshof überprüften Zeitraum habe es nach Auffassung des BMUV zur Öffentlichkeitsbeteiligung kaum Schriftwechsel gegeben und daher auch sehr wenig aktenrelevante Dokumente. Nach der Fachkonferenz Teilgebiete im Jahr 2021 habe der Fokus der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Konzeptionierung und Durchführung des Forums Endlagersuche gelegen. Das BMUV habe sich bewusst zurückgehalten, um dem selbstorganisierten Beteiligungsverfahren unter der Trägerschaft des BASE nicht zu schaden. Ein politisches Eingreifen sei aufgrund der Freiheiten der Akteure durch das StandAG nicht erforderlich gewesen. Es sei zutreffend, dass diese bewusste Entscheidung im Sinne einer Aktennotiz oder einer Hausvorlage hätte dokumentiert werden können. Die zuständige Arbeitsgruppe werde deshalb Entscheidungen und Prüfungen auch bei bewusstem Nichthandeln besser dokumentieren, um hierdurch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erhöhen. Dies könne auch die Veraktung von Entwurfsfassungen und Positionen der Hausleitung umfassen.

Die Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse beim BASE seien z. B. über Laufwege, Zeichnungen, Leitungsvorlagen und verschiedene Versionen der Dokumente nachvollziehbar. Das Dokumentenmanagementsystem entspreche den gültigen Vorgaben des Bundes und werde durch die Geschäftsordnung ergänzt.

Das BASE habe u. a. eine Handreichung zur Aktenführung insbesondere für neue Mitarbeitende in der Abteilung „Beteiligung“ erarbeitet und feste Ansprechpersonen für das Thema in dieser Abteilung benannt. So könne die Qualität der Aktenführung in der Abteilung „Beteiligung“ auf ein den Vorgaben des Bundes entsprechendes Niveau angehoben werden.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMUV Entscheidungen und Prüfungen auch bei bewusstem Nichthandeln besser dokumentieren will, um hierdurch die Transparenz und Nachvollziehbarkeit zu erhöhen.

Die vom BMUV und BASE eingeleiteten und zugesagten Maßnahmen können die Aktenführung verbessern, um den Stand und die Entwicklung von Vorgängen nachvollziehbar zu machen.

Schneider

Peters

Beglaubigt: Hofmann, Tarifbeschäftigte

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.