

GUTACHTEN

„Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren“

2. Zwischenbericht

für das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)

Dr. Michael Zschiesche, Dr. Silke Domasch

Berlin, 31. Juli 2017

Kontakt Dr. Silke Domasch

E-Mail silke.domasch@ufu.de Tel (030) 4284 993 36

Büro Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin

Tel (030) 428 49 93 0 Fax (030) 428 00 485

E-Mail mail@ufu.de Web www.ufu.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einführung.....	5
2	Verfahrensrechtlicher Hintergrund für die Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung nach StandAG n.F.....	7
	2.1 Gesetzeszweck und zeitliche Vorgaben	8
	2.2 Information der Öffentlichkeit und Dokumentation	11
	2.2.1 Informationsinhalte und -zeitpunkte	12
	2.2.2 Informationsplattform	12
	2.2.3 Dokumentation.....	13
	2.3 Konkretisierung und Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG n.F.	14
	2.3.1 Durchführung und Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung	14
	2.3.2 Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	14
	2.3.3 Strategische Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Beurteilung der Raumverträglichkeit.....	15
	2.3.4 Fachkonferenz Teilgebiete	16
	2.3.5 Regionalkonferenzen.....	17
	2.3.6 Fachkonferenz Rat der Regionen	18
	2.4 Verzahnung von formellen und informellen Beteiligungsformaten	19
	2.4.1 Notwendigkeit der Verzahnung formeller und informeller Beteiligungsformate gemäß StandAG	19
	2.4.2 Welche informellen Beteiligungsformate können sich zur Flankierung der im StandAG vorgesehenen Beteiligungsformate als sinnvoll und notwendig erweisen?.....	20
	2.4.3 Konkrete Verknüpfungsmöglichkeiten von formellen Beteiligungsformaten aus dem StandAG mit informellen Beteiligungsmöglichkeiten.....	24
3	Europa- und völkerrechtliche sowie weitere Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung für das Standortauswahlverfahren.....	27
	3.1 Aarhus-Konvention.....	27
	3.2 Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU (2003/35/EG).....	30

3.3	Weitere Beteiligungsstandards durch gesetzliche Regelungen sowie durch Standards privater Organisationen	31
3.3.1	Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)	32
3.3.2	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)	33
3.3.3	VDI-Richtlinie 7000.....	34
4	Institutionelle Voraussetzungen im StandAG n.F.	35
4.1	Zur Rolle des BfE sowie zum Verhältnis von BfE und BGE	35
4.2	Das Nationale Begleitgremium und die Rolle des Partizipationsbeauftragten nach § 8 StandAG n.F.	36
5	Ressourcenseitige Konsequenzen des Gesetzes	38
5.1	Geringfügig vs. maßgeblich erhöhter Erfüllungsaufwand.....	38
5.2	Konkretisierung des Ressourcenbedarfs für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren seitens des BfE.....	41
6	Sichtweisen und Erfahrungen erfahrener Stakeholder zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren	49
6.1	Hintergründe zu Vorgehen und Analyse der Interviews.....	49
6.2	Grundsätzliche Erwartungen bezüglich Endlagersuche und Öffentlichkeitsbeteiligung.....	51
6.3	Persönliche Erfahrungen zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext	54
6.4	Notizen zu Öffentlichkeitsbeteiligungskonzepten des StandAG a.F. sowie der Endlager-Kommission.....	57
6.5	Konkrete Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche.....	59
6.6	Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung	61
6.7	Zusammenfassende Kernaussagen.....	63

7	Überlegungen zur Bearbeitung von Konflikten und Motivation zur Beteiligung	65
	7.1 Mögliche institutionelle Konfliktlinien	67
	7.2 Aktuelle Beteiligungserfahrungen im Bereich Endlagerung	70
	7.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung durch Endlager-Kommission.....	70
	7.2.2 Bestandsaufnahme für aktuelle Beteiligung seitens Teilen der organisierten Öffentlichkeit	71
	7.2.3 Die Erfahrungen der Asse-II-Begleitgruppe	74
	7.2.4 Schlussfolgerungen	74
	7.3 Initiierung einer Debatte über Gemeinwohlverantwortung.....	75
	7.3.1 Ausgangssituation und Gelingensvoraussetzungen	76
	7.3.2 Vorschläge zur Debatten-Initiierung	79
8	Literatur	82
9	Anhang	85

1 Einführung

Der Deutsche Bundestag hat auf Empfehlung des Umweltausschusses am 23. März 2017 das Gesetz „zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle“ und damit die zweite Novellierung des Standortauswahlgesetzes (StandAG) verabschiedet. Am 31. März 2017 wurde das Gesetz auch im Bundesrat beschlossen. Damit liegt nun nach 2013 ein Gesetz vor, was den Endlagersuchprozess in Deutschland für den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für die Endlagerung von radioaktiven Stoffen regelt. Wesentliche Grundlage für die Novellierung des StandAG war der Bericht der „Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe“ (Endlager-Kommission), der nach knapp zweieinhalbjähriger Arbeit im Juni 2016 vorgelegt wurde.

In unserem Angebot vom November 2015 sind wir, ebenso wie zunächst der Auftraggeber zum Zeitpunkt der Auftragsvergabe im Dezember 2015, davon ausgegangen, dass das Projekt zu einem maßgeblichen Teil parallel zur Arbeit der Endlager-Kommission verlaufen würde. Tatsächlich ist der Zeitplan für die Bearbeitung des Projektes Anfang 2016 auf damaligen Wunsch des Auftraggebers erheblich nach hinten verschoben worden; dies hat zur Folge, dass AP 2 erst jetzt im Frühjahr 2017 bearbeitet wird. Die Endlager-Kommission hat ihren Abschlussbericht im Sommer 2016 vorgelegt, das Standortauswahlgesetz ist zwischenzeitlich bereits zwei Mal novelliert worden. Damit haben sich die Randbedingungen für das Projekt teils wesentlich geändert. Aus diesen geänderten Rahmenbedingungen resultieren geänderte Fragestellungen auch und gerade im Hinblick auf die nachfolgend bearbeiteten Themenkomplexe; diese wurden im Vorfeld mit dem Auftraggeber abgestimmt.

Im Folgenden wird zunächst das novellierte Standortauswahlgesetz in Bezug auf die verfahrensrechtlichen Hintergründe für die Öffentlichkeitsbeteiligung gesichtet, analysiert und bewertet (Kapitel 2): Hierfür spielen neben Gesetzeszweck und zeitlichen Vorgaben durch das neue StandAG auch die Regelungen zur Information der Öffentlichkeit bzw. der Dokumentation eine wesentliche Rolle; außerdem werden hier die Konkretisierungen und Erweiterungen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit seinen einzelnen Formaten in den Blick genommen wie auch Aspekte einer – notwendigen – Verzahnung von formellen und informellen Teilnehmungsformaten im Rahmen des Standortauswahlverfahrens. Für all diese verfahrensrechtlichen Belange werden jeweils Schlussfolgerungen für das BfE abgeleitet.

Das StandAG von März 2017 reiht sich ein in eine Reihe nationaler wie internationaler Gesetze und Regelungen: Die europäischen- und völkerrechtlichen sowie weitere Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung für das Standortauswahlverfahren sind in den letzten Jahren weiterentwickelt worden

(Kapitel 3): die Aarhus-Konvention, die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU sowie weitere, nationale Gesetze und Richtlinien flankieren damit den rechtlichen Kontext des StandAG.

Danach werden die institutionellen Voraussetzungen, die das StandAG formuliert, hinsichtlich der besonderen Herausforderungen der Zusammenarbeit im Verhältnis von BfE zu BGE bzw. BfE zu NGB / Partizipationsbeauftragtem gesondert fokussiert (Kapitel 4). Zudem werden die ressourcenseitigen Konsequenzen des Gesetzes in Bezug auf den tatsächlichen Erfüllungsaufwand sowie auf einen möglichen personellen Mehrbedarf hin ergänzend bzw. präzisierend zum Ergänzungsgutachten vom November 2016 weitergeführt.¹ In diesem Sinne werden zwei weitere grundlegende Fragen bearbeitet, die sich aus AP 1 bzw. in Abstimmung mit dem Auftraggeber ergeben hatten:

- Welche Konsequenzen ergeben sich aus dem jetzigen StandAG für die Rolle und Aufgaben des BfE?
- Inwieweit ergibt sich aus dem jetzigen StandAG ein möglicher erhöhter Erfüllungsaufwand?

Die Sichtweisen und Erfahrungen erfahrender Stakeholder zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren spiegeln die geführten Interviews wider (Kapitel 6): Hier konnten Erwartungen und Herausforderungen im Gespräch herausgearbeitet sowie Ziele für die gelingende Öffentlichkeitsbeteiligung für die Endlagersuche erörtert werden; daraus können zentrale Kernaussagen aus der Sicht der Interviewten abgeleitet werden.

Antizipierte Dissense und Konflikte, die Bearbeitung von Konfliktpotenzial sowie Vorschläge zur Motivation für eine konstruktiv-kritische Beteiligung vor dem Hintergrund aktueller Beteiligungserfahrungen (Kapitel 7) schließen diesen 2. Zwischenbericht ab.

¹ Vgl. UfU 2016, S. 31ff.

2 Verfahrenrechtlicher Hintergrund für die Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung nach StandAG n.F.

Die Regelungen des StandAG von 2013² bzw. 2016³ in Bezug auf Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung wurden im 1. Zwischenbericht (Kapitel 2.3) vom November 2016 detailliert dargestellt; mit der Novellierung des StandAG im März 2017 liegt eine neue gesetzliche Grundlage für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens vor, die nachfolgend skizziert und analysiert wird.

Das novellierte StandAG vom März 2017 folgt weitgehend den Empfehlungen der Endlager-Kommission in ihrem Abschlussbericht von 2016. Diese Empfehlungen sind im 1. Zwischenbericht (Kapitel 2.4) des UfU ausführlich beschrieben, ins Verhältnis zu den Regelungen des bisherigen StandAG gesetzt und bewertet worden; zur Vermeidung von Wiederholungen wird hierauf verwiesen.⁴

Das StandAG vom März 2017 enthält im Vergleich zum StandAG von 2013 bzw. 2016 in Umsetzung der Kommissionsempfehlungen hinsichtlich der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung Konkretisierungen, vor allem aber auch Erweiterungen des Informationsumfangs und der Beteiligungsstufen und -formate: Entsprechend den Kommissionsempfehlungen werden als neue Formate die Fachkonferenz Teilgebiete, die Regional-konferenzen und die Fachkonferenz Rat der Regionen eingeführt. Diese betreffen unmittelbar das BfE und den seitens des BfE insoweit notwendigen Aufwand.

Als besonders relevant erscheint der auf Vorschlag des Umweltausschusses im Vergleich zum Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/11398) neu aufgenommene § 5 Abs. 1 StandAG. Darin wird explizit folgende Zielvorgabe für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren formuliert: Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen. Obwohl an dieser Stelle passivisch formuliert – sind einzubeziehen – erhalten die Bürgerinnen und Bürger ein „Mitgestaltungs-

² Standortauswahlgesetz vom 23. Juli 2013, BGBl. I S. 2553.

³ Art. 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2016, BGBl. I S. 1843.

⁴ Vgl. im Einzelnen UfU 2017.

recht“.⁵ Außerdem muss es gelingen, dass die Lösung von einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit (Zielgruppe 1) mitgetragen wird, sowie von den Betroffenen (Zielgruppe 2) toleriert werden kann. Damit sind sämtliche Beteiligungsformate auf diese Ziele hin auszurichten bzw. permanent daraufhin zu hinterfragen bzw. zu überprüfen. Das heißt auch, dass der gesamte Prozess daran gemessen werden soll, ob die Menschen die Ergebnisse mittragen bzw. tolerieren können (siehe auch Kap. 2.4).

2.1 Gesetzeszweck und zeitliche Vorgaben

Weder das verabschiedete Gesetz noch die Gesetzesbegründung lassen erkennen, ob und anhand welcher Maßstäbe die Legislative die einzelnen Kommissionsempfehlungen einer eigenen Prüfung unterzogen hat. Das ist in dem hier interessierenden Zusammenhang insbesondere mit Blick auf das mit dem StandAG verfolgte übergeordnete Ziel und dessen zeitliche Dimension relevant, denn beides hat grundlegende Bedeutung für die Ausgestaltung und Durchführung des Standortauswahlverfahrens und damit wiederum für die Aufgabenerfüllung durch das BfE.

Im StandAG von 2017 sind die Verbindlichkeit von Gesetzeszweck und zeitlichen Vorgaben abgeschwächt worden. Das wirft Fragen auch im Hinblick auf die gerade vom BfE für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung zu leistende offensive und transparente Kommunikation⁶ auf.

Ziel des StandAG ist es gemäß § 1 Abs. 2, in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren für die im Inland verursachten hoch radioaktiven Abfälle einen Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung in der Bundesrepublik Deutschland zu ermitteln. Weiter heißt es in § 1 Abs. 5 StandAG, dass die Festlegung dieses Standortes für das Jahr 2031 angestrebt wird.

Damit wird – zum einen – definiert, wie der (lange) Weg des Standortauswahlverfahrens gestaltet werden soll: Es werden grundsätzliche Charakteristika des Verfahrens definiert, die – hier für das gesamte Verfahren formuliert – auch für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung von zentraler Bedeutung sind. Mit

- partizipativ
- wissenschaftsbasiert
- transparent
- selbstreflexiv
- lernend

⁵ Diese Idee bzw. Formulierung findet sich bereits im Kommissionsbericht: „[Umfassende Partizipation] betrachtet die Bürgerinnen und Bürger als emanzipierte Mitgestalter des Verfahrens und berücksichtigt so alle Dimensionen gelingender Beteiligung“ (Kommissionsbericht 2016, S. 39).

⁶ Dazu bereits UfU 2017, S. 61.

sind wesentliche Eckpfeiler gelingender Öffentlichkeitsbeteiligung gesetzlich formuliert und vorgegeben. Sie definieren einen Rahmen, der handlungsleitend für das gesamte Suchverfahren für alle Akteure und Institutionen – und damit auch für das BfE – gilt. Präzisierend formuliert § 5 Abs. 1 StandAG n.F. die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung (siehe oben). Dort wird der partizipative Ansatz nochmals aufgegriffen und es werden konkret die „Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens“ adressiert (siehe oben).

Zum anderen ist bemerkenswert, dass das StandAG sowohl von 2013 als auch von 2016 noch explizit vorsahen, dass die Aufgabe der Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle in dieser Generation gelöst sein sollte. Um diesem Ziel Ausdruck zu verleihen, bestimmte § 1 Abs. 3 StandAG a.F., dass das Standortauswahlverfahren bis zum Jahr 2031 abgeschlossen werden sollte.⁷ Die Entscheidung über die untertägige Erkundung sollte dafür bis Ende 2023 erfolgt sein (§ 17 Abs. 5 StandAG a.F.). Alle Beteiligten müssten, so betonte der seinerzeitige Gesetzgeber, die von ihnen zu erledigenden Aufgaben darauf ausrichten, die zeitlichen Vorgaben einzuhalten.⁸ Das galt dementsprechend auch mit Blick auf die Ausgestaltung und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Gemäß § 1 Abs. 5 StandAG n.F. wird die Festlegung des Standortes für das Jahr 2031 nunmehr „angestrebt“. In der Gesetzesbegründung heißt es dazu: „Die bisher vorgesehene zeitliche Zielvorgabe zum Standortauswahlverfahren wird kargestellt. Satz 2 besagt, dass die Festlegung des Standortes für das Jahr 2031 angestrebt wird.“

Tatsächlich wird die „bisher vorgesehene zeitliche Zielvorgabe“ nicht „kargestellt“, sondern aufgeweicht. Mit § 1 Abs. 3 StandAG a.F. gab es eine Zeitvorgabe mit einer – wenn auch nicht justiziablen – Bindungswirkung für alle Beteiligten. Die Verwendung des Begriffes „soll“ bezeichnet in der Rechtswissenschaft eine Ermessenreduktion in dem Sinne, dass eine Abweichung nur ausnahmsweise zulässig ist und besonderer Begründung bedarf. Dass insoweit keine Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen waren, ändert daran nichts, insbesondere auch nicht an dem ausdrücklichen Willen des seinerzeitigen Gesetzgebers. Verstärkt hatte der seine Intention zudem durch eine zweite Zeitvorgabe in § 17 Abs. 5 StandAG a.F.

Demgegenüber ist „anstreben“ ein Weniger; die Lösung der Endlagerfrage in dieser Generation findet sich nicht mehr, ebenso wenig eine Zeitvorgabe für die Entscheidung über die untertägigen Erkundungen.

⁷ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 3 StandAG, BT-Drs. 17/13471.

⁸ Ebd.

Diese Veränderungen sind in mehrfacher Hinsicht bedeutsam: Die zeitliche Zielvorgabe 2031 wurde bereits früher hinterfragt.⁹ Nun sollen durch das novellierte StandAG zusätzliche Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung und eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit hinzukommen. Das StandAG von 2017 setzt sich nicht mit dem zusätzlich zu erwartenden Zeitbedarf auseinander und verzichtet auf jede Auseinandersetzung mit dem Mehrwert bestimmter (zusätzlicher) Formate von Öffentlichkeitsbeteiligung im Verhältnis zu einer dadurch bedingten längeren Verfahrensdauer und in Bezug auf eine Zielerreichung bis 2031.

Das StandAG von 2017 macht stattdessen Folgendes: Es nennt zwar weiterhin die Jahreszahl 2031 und suggeriert damit, dass bis dahin eine Festlegung eines Standortes möglich sei. Gleichzeitig nimmt es der zeitlichen Vorgabe jedoch ihre Verbindlichkeit, indem eine Standortfestlegung bis 2031 nur noch „angestrebt“ wird. Sie ist nicht mehr ausdrücklich „in dieser Generation“ zu lösen und die „Verpflichtung“ aller Beteiligten zur Orientierung an der Zeitvorgabe ist nicht mehr vorgesehen. Auf zeitliche Zwischenziele beispielsweise für die Entscheidung über die untertägigen Erkundungen wird überhaupt verzichtet. Anders ausgedrückt: Es wird an einer Standortfestlegung bis 2031 „festgehalten“, ihre Erreichbarkeit aber konterkariert.

Im 1. Zwischenbericht hatten wir als eine maßgebliche Prämisse für das Standortauswahlverfahren das **Primat der Ergebnisorientierung in einem realistischen, durch das StandAG vorgegebenen Zeitrahmen** identifiziert.¹⁰ Dabei sind die Verfahrensschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung zu berücksichtigen, die die Anhörung aller Beteiligten und Argumente sowie Rechtsschutz ermöglicht; gleichwohl sind verfahrensverzögernde „Endlosschleifen“ zu vermeiden. Hier ist jeweils zwischen den gleichberechtigten Aspekten von Sicherheit, Zeit und Beteiligung abzuwägen bzw. auszugleichen.

Von zentraler Bedeutung ist zudem die **fortwährende, konsistente, offensive, klare und verbindliche Kommunikation von staatlichen Stellen in Verwaltung und Politik**.¹¹ Es muss von Anfang an eine diesbezügliche Transparenz hergestellt werden, um unrealistische oder gar falsche Erwartungshaltungen von Beginn an zu vermeiden.

In unserem Ergänzungsgutachten vom November 2016 führen wir aus:

„In jedem Fall muss der Beteiligungsprozess aus der Natur der Sache heraus auch situativ auf Unvorhergesehenes reagieren können. In diesem Bereich liegen jedoch manifeste Gefahren für die Einhaltung des Zeitplanes, da das BfE in ein Gefüge von Abhängigkeiten und prozesshaften Voraussetzungen

⁹ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 248ff.

¹⁰ UfU 2017, S. 69.

¹¹ Ebd.

mit und zu anderen Akteuren in Politik und Verwaltung eingebunden ist. Ein ganz entscheidenderer Faktor für eine gelingende Endlagersuche ist jedoch die strikte Beachtung der übergeordneten gesetzlichen Zielstellung, ein Standortauswahlverfahren zügig und effektiv bis 2031 abzuschließen. Alle Formate des Beteiligungsprozesses bringen die Möglichkeit mit sich, zu starken zeitlichen Verzögerungen zu führen. Daher ist es für das BfE notwendig, jede Maßnahme, vor allem aber auch jede zusätzliche und situative Maßnahme zur Beteiligung vorab auf ihre Auswirkungen auf den Gesamtzeitplan hin zu prüfen. Dies sollte in Geschäftsordnungen, Analysen usw. jeweils eine Rolle spielen, ohne als Totschlagsargument bei jedem Vorschlag für Klärungsbedarf oder zusätzliche Maßnahmen im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung herzuhalten und damit jedwede zusätzliche Aktivität im Vorfeld zu erschweren. Man könnte die Zusätzlichkeit einer Beteiligungsmaßnahme am Abwägungskriterium, inwieweit der Gesamtzeitplan in Gefahr gerät, verankern. Ebenfalls Beachtung finden sollte das Kriterium, inwieweit man durch zusätzliche Aktivitäten im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung der übergeordneten gesellschaftlichen Zielstellung, einen Sicherheitsgewinn durch den Bau eines Endlagers in Deutschland zu erzielen, näherkommt.“¹²

Zielführender wäre es danach gewesen, im neuen StandAG eine nach heutigem Kenntnisstand „ehrliche“ und transparente Zeitvorgabe zu implementieren und diese, wie im StandAG 2013 und 2016, mit einer gewissen Verbindlichkeit für alle Beteiligten auszustatten, indem eine realistische Jahreszahl für die Standortentscheidung als Ziel des Gesetzes vorgegeben und nicht lediglich „angestrebt“ wird. Eine solche explizite zeitliche Zielvorgabe hätte, wie im alten StandAG, durch zeitliche Zwischenziele flankiert werden sollen.

Das BfE sollte diesen Umstand offensiv und transparent benennen. Es sollte auf diese Weise zum einen unrealistische Erwartungen etwa in den Zwischenlagersgemeinden von Beginn an vermeiden und zum anderen eine (gewisse) Bindungswirkung für alle Beteiligten einfordern, damit die Notwendigkeit der Ergebnisorientierung auf das übergeordnete Ziel, ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland zu finden und zu betreiben, nicht aus dem Blick gerät.

2.2 Information der Öffentlichkeit und Dokumentation

Als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung „informiert“ das BfE die Öffentlichkeit „umfassend und systematisch über das Standortauswahlverfahren“ (§ 4 Abs. 2 StandAG n.F.).

2.2.1 Informationsinhalte und -zeitpunkte

Im Hinblick auf die Informationsinhalte und -zeitpunkte konkretisiert § 5 Abs. 2 StandAG n.F. die umfassende und systematische Information der Öffentlichkeit dahingehend, dass das BfE dafür zu sorgen hat, „dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet wird“.

Angestrebt wird eine grundlegende Information möglichst großer Teile der Bevölkerung über die Problematik und den Prozess der Endlagersuche wie auch eine vertiefte Information der Fachöffentlichkeit und engagierter Bürgerinnen und Bürger (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 5 StandAG). Die **bereit-zustellenden Informationen sind vom BfE angemessen aufzubereiten** und so darzustellen, dass unterschiedliche Zielgruppen sie nachvollziehen können (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 2 StandAG n.F.).

2.2.2 Informationsplattform

Im Hinblick auf die Informationsformate gibt es allein eine gesetzliche Vorgabe in Bezug auf die Einrichtung einer **Internetplattform** durch das BfE und die Auslegung von Unterlagen im Vorfeld der Durchführung von Erörterungsterminen „im räumlichen Bereich der betroffenen Gebiete“ (siehe dazu unten) vor. Im Übrigen steht dem BfE mithin ein Gestaltungsspielraum zu.

Zur umfassenden Unterrichtung der Öffentlichkeit errichtet das BfE gemäß § 6 StandAG n.F. eine Internetplattform mit einem Informationsangebot. Darin werden fortlaufend die das Standortauswahlverfahren betreffenden „**wesentlichen Unterlagen**“ des BfE zur Verfügung gestellt.

Zu den wesentlichen Unterlagen gehören insbesondere Gutachten, Stellungnahmen, Datensammlungen und Berichte. **Die zu veröffentlichenden Unterlagen sind damit gegenüber der Aufzählung in § 9 Abs. 2 StandAG a.F. deutlich erweitert bzw. nicht mehr im Einzelnen spezifiziert.** Mit „wesentlichen Unterlagen“ wurde ein unbestimmter Rechtsbegriff eingeführt, der einer abschließenden gesetzlichen Definition entzogen ist. Mit Blick auf § 7 Abs. 4 StandAG n.F. wird man aber auch hier einen deutlichen Bezug zu veröffentlichender Unterlagen zu den „Erörterungsgegenständen“ während des Standortauswahlverfahrens voraussetzen können. Um Streitigkeiten über zu veröffentlichende Unterlagen so weit als möglich zu vermeiden, sollte zudem klargestellt werden, dass Grenzen für eine Veröffentlichung von Unterlagen nach Auffassung des BfE in Anlehnung an die Ausschluss- und Ablehnungsgründe des Umweltinformationsgesetzes sowie die dazu ergangene Rechtsprechung bestehen. Daraus ergibt sich insbesondere auch der notwendige Schutz beispielsweise persönlichkeitsrelevanter Daten sowie von Unterlagen, die den Kernbereich der politischen Willensbildung betreffen.

In Anbetracht der vom BfE zu leistenden **Aufbereitung der Unterlagen** resultiert daraus – über die Einrichtung einer Internetplattform hinaus – ein entsprechender kontinuierlicher personeller und finanzieller Aufwand beim BfE. Dieser ist abhängig von den konkreten Unterlagen und daher gegenwärtig nicht bezifferbar. Er dürfte aber offenkundig keinesfalls nur geringfügig sein, erst recht nicht bei einer Gesamtschau des ganzen Standortauswahlverfahrens.

Auf der Internetplattform des BfE sollen auch die **wesentlichen Unterlagen der BGE** zur Verfügung gestellt werden (§ 6 StandAG n.F.): Um Missverständnisse und Reibungsverluste zu vermeiden, sollte das BfE im Verhältnis zur BGE klarstellen, dass die in dem oben dargestellten Sinne erforderliche Aufbereitung von Unterlagen der BGE, die auf der Internetplattform des BfE veröffentlicht werden sollen, auch der BGE als Vorhabenträgerin obliegt. Das heißt, die BGE muss „ihre“ Unterlagen im Hinblick auf Persönlichkeitsrechte und andere möglicherweise geheimhaltungsbedürftige Tatbestände überprüfen und diese sodann gegenüber dem BfE begründen.

Eine Aufbereitung von Unterlagen der BGE durch das BfE ginge – unabhängig von presse- und urheberrechtlichen Fragenstellungen – andernfalls noch einmal mehr über die bisherigen Regelungen einer BfE-Internetplattform in §§ 9, 10 StandAG a.F. hinaus und begründete einen entsprechenden weiteren Mehrbedarf beim BfE.

Vor dem Hintergrund presse- und urheberrechtlicher Fragestellungen sollte die Internetplattform des BfE schließlich so gestaltet werden, dass es einen separat erkennbaren Bereich gibt, der die Unterlagen der BGE enthält bzw. die Unterlagen der BGE ohne Weiteres als solche kenntlich macht.

Entsprechendes gilt insbesondere auch mit Blick auf **Unterlagen der später im Verfahren einzurichtenden Regionalkonferenzen**. Diese sollen nämlich – ebenfalls über die bisherigen Regelungen hinaus – nach § 10 Abs. 4 StandAG n.F. nunmehr „ihre Unterlagen“ auf der Informationsplattform des BfE veröffentlichen können.

2.2.3 Dokumentation

Mit § 38 StandAG n.F. wird zudem eine bisher überhaupt nicht existierende **Dokumentationsaufgabe des BfE hinsichtlich der für das Endlager relevanten Dokumente eingeführt**. Sie dient der Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens (vgl. S. 44 der Gesetzesbegründung). Dabei soll es nicht allein um eine „bloße“ Aufbewahrung oder Speicherung der Daten gehen. § 38 StandAG n.F. und dessen Begründung konkretisieren die neue Aufgabe des BfE vielmehr wie folgt: Die heute existierenden als auch die während des künftigen Entsorgungsweges neu entstehenden Daten und Unterlagen müssten in geeigneter Form für die Zukunft qualifiziert aufbereitet und dauerhaft in unversehrtem Zustand aufbewahrt werden.

Auch wenn Einzelheiten zu den Speicherdaten und zu ihrem Inhalt, Verwendungszweck, Umfang, Übermittlung, Speicherung und Nutzung in einer Rechtsverordnung zu bestimmen sind, so dürfte doch bereits jetzt unstreitig sein, dass mit dieser neuen, spätestens unmittelbar nach Erlass der Rechtsverordnung zu beginnenden Aufgabe ein erheblicher zusätzlicher Aufwand verbunden ist. Das nicht zuletzt auch deshalb, weil die Gesetzesbegründung insoweit auf Empfehlungen der Endlager-Kommission verweist, wonach das BfE „alle Speicherdaten dauerhaft an zwei verschiedenen, mindestens 20 Kilometer voneinander entfernten und datentechnisch miteinander nicht verbundenen Orten speichern“ soll.

2.3 Konkretisierung und Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG n.F.

2.3.1 Durchführung und Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Dem BfE wird mit dem Novellierungsgesetz die Rolle des Trägers der Öffentlichkeitsbeteiligung zugewiesen (§ 4 Abs. 2 StandAG n.F.). Ihm obliegt damit die Ausfüllung der in § 5 StandAG n.F. genannten „Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung“.

Das BfE hat dementsprechend dafür zu sorgen, dass – neben der frühzeitigen Unterrichtung – die Öffentlichkeit über die vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligungsformate beteiligt wird (§ 5 Abs. 2 StandAG n.F.).

§ 5 Abs. 3 StandAG n.F. sieht darüber hinaus vor, das **Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit fortzuentwickeln**. Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu prüfen. Der übergeordneten Eigenschaft des BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung ist immanent, dass ihm auch diese Aufgabe zukommt. Dass § 5 Abs. 3 StandAG n.F., anders als noch § 9 Abs. 4 StandAG a.F., das BfE insoweit nicht explizit erwähnt, ist Konsequenz aus dem vorhergehenden § 4 Abs. 2 StandAG n.F. Konkrete Handlungs- und/oder Forschungsbedarfe für das BfE werden sich – aus der Natur der Sache heraus – erst im Laufe der Durchführung der ersten Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung konkretisieren. Grundsätzlich gilt es, personelle Kapazitäten vorzuhalten, um permanent einzelne Beteiligungsformate sowie das gesamte Beteiligungskonzept vor dem Hintergrund der Ergebnisorientierung und in der § 5 Abs. 1 StandAG formulierten Ziele (selbst-)kritisch innerinstitutionell zu reflektieren (siehe auch Kap. 5.2).

2.3.2 Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine

§ 7 StandAG n.F. konkretisiert die in § 10 StandAG a.F. bereits vorgesehenen „Bürgerversammlungen“ als „Stellungnahmeverfahren und

Erörterungstermine“.¹³ **Die Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine sollen vom BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert, durchgeführt und finanziert werden.**¹⁴

Konkret gibt das BfE danach der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch einen Vorschlag der BGE nach § 7 Abs. 2 StandAG n.F. berührt wird, nach Übermittlung des jeweiligen Vorschlags durch die BGE sowie im Fall einer Nachprüfung nach abgeschlossenem Nachprüfverfahren im Rahmen der Regionalkonferenzen nach § 10 Abs. 5 StandAG n.F., Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorschlägen der BGE sowie den dazu jeweils vorliegenden Berichten und Unterlagen.

Die Stellungnahmen sind innerhalb einer vom BfE zu setzenden Frist abzugeben; die Frist beträgt mindestens einen Monat und darf drei Monate nicht überschreiten. Die Stellungnahmen sind bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen; das BfE und die BGE werten die Stellungnahmen aus. **Der BGE obliegt gegenüber dem BfE insoweit eine Bringschuld**, andernfalls könnte das BfE den nächsten Verfahrensschritt nicht einleiten: Nach Abschluss des jeweiligen Stellungnahmeverfahrens führt das BfE nämlich in den betroffenen Gebieten einen Erörterungstermin zu den Vorschlägen der BGE sowie den dazu jeweils vorliegenden Berichten und Unterlagen auf Grundlage der ausgewerteten Stellungnahmen durch. Die wesentlichen, den Erörterungsgegenstand betreffenden Unterlagen veröffentlicht das BfE auf der Internetplattform. Für die Dauer von mindestens einem Monat sind diese Unterlagen zudem im räumlichen Bereich der betroffenen Gebiete auszulegen. Die Auslegung ist im Bundesanzeiger, auf der Internetplattform des BfE und in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Vorhabens verbreitet sind, bekannt zu machen.

2.3.3 Strategische Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Beurteilung der Raumverträglichkeit

Für die Vorschläge zur Festlegung der übertägig zu erkundenden Standortregionen, der untertägig zu erkundenden Standorte sowie der dazugehörigen Erkundungsprogramme ist durch das BfE jeweils eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchzuführen und der Umweltbericht nach § 14g UVPG zu erstellen (vgl. § 15 Abs. 1 StandAG n.F. und die entsprechende Gesetzesbegründung). Für den Standortvorschlag nach § 18 Abs. 3 StandAG n.F. ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen. Demzufolge gelten insofern ergänzend die Anforderungen nach § 9 UVPG.

Die Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 3 StandAG n.F. stellt nun klar, dass die Erörterungstermine nach dieser Vorschrift zugleich Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Durchführung der SUP bzw. der UVP sind.

¹³ Das entspricht dem Bericht der Endlager-Kommission, auf die diesbezüglichen Ausführungen im Ergänzungsgutachten wird verwiesen; vgl. UfU 2016, S. 22f.

¹⁴ Siehe auch Kommissionsbericht 2016, S. 408.

Die Durchführung von „Extra-Terminen“ zur Öffentlichkeitsbeteiligung von SUP und UVP dürfte damit nicht erforderlich sein.

Unberührt bleibt aber der zusätzliche Aufwand beim BfE für die **Aufarbeitung und Prüfung der für SUP und UVP erforderlichen Unterlagen** (insbesondere Umweltberichte). Auch insoweit ist das BfE auf die Bereitstellung von Unterlagen durch die BGE angewiesen, ihr kommt auch hier eine **Bringschuld gegenüber dem BfE** zu.

Nichts anderes kann schließlich mit Blick auf die vom BfE der Bundesregierung nach § 19 Abs. 1 StandAG n.F. mit dem Standortvorschlag zu übermittelnde Darstellung der Umweltauswirkungen entsprechend den §§ 11 und 12 UVPG sowie die Begründung der Raumverträglichkeit gelten.

2.3.4 Fachkonferenz Teilgebiete

Als neues Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung führt § 9 StandAG n.F. eine „Fachkonferenz Teilgebiete“ ein.¹⁵ Damit solle, so die Gesetzesbegründung, eine kontinuierliche¹⁶ Beteiligung bereits zu Beginn des Standortauswahlverfahrens gewährleistet werden. Die Fachkonferenz Teilgebiete eröffne die Möglichkeit, den Zeitraum der bloßen Information zu verkürzen und eine fachkundige Befassung von Vertretern der Teilgebiete rechtzeitig einzuleiten, bevor vorrangig regionale Interessen bedeutsam werden. Ziel sei eine standortübergreifende Sichtweise, die den Aufbau eines Erfahrungs- und Wissensstandes befördere und damit die spätere Arbeitsaufnahme der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen sowie die weitere Beteiligung erleichtern könne. Die Fachkonferenz Teilgebiete besteht aus Bürgerinnen und Bürgern, Vertreterinnen und Vertretern der Gebietskörperschaften der ermittelten Teilgebiete, Akteuren gesellschaftlicher Organisationen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Sie erörtert den Zwischenbericht der BGE zu den Teilgebieten in höchstens drei Terminen innerhalb von sechs Monaten.

Die Fachkonferenz Teilgebiete wird von einer Geschäftsstelle „unterstützt“, die beim BfE eingerichtet wird (vgl. § 9 Abs. 3 StandAG n.F.). Was unter Unterstützung konkret zu verstehen ist, sagen weder Gesetzestext noch Gesetzesbegründung, ebenso wenig, unter wessen Leitung die Fachkonferenz stattfindet, wie sichergestellt ist, dass die Fachkonferenz Beratungsergebnisse (vgl. § 9 Abs. 2 StandAG n.F.) vorlegt usw.

Daraus ist zu schlussfolgern, dass die beim BfE einzurichtende Geschäftsstelle Organisation, Vorbereitung, Durchführung, Aufarbeitung der Beratungen usw. leisten muss. Das bedeutet einen entsprechenden Ressourcenaufwand

¹⁵ Zu der entsprechenden Empfehlung der Endlager-Kommission, siehe UfU 2016, S. 20f.

¹⁶ Von einer „kontinuierlichen“ Beteiligung zu Beginn des Verfahren kann u.E. keine Rede sein, denn nach „Übermittlung der Beratungsergebnisse an den Vorhabenträger löst sich die Fachkonferenz Teilgebiete wieder auf“; vgl. § 9 Abs. 2 StandAG n.F.

beim BfE und eine entsprechende Zurverfügungstellung von Ressourcen durch das BfE.

2.3.5 Regionalkonferenzen

Durch § 10 StandAG n.F. werden **Regionalkonferenzen als neue Instrumente der Beteiligung** vorgesehen (vgl. S. 52 der Gesetzesbegründung).¹⁷ Bei den Regionalkonferenzen handelt es sich um ein neues Beteiligungsinstrument für die umfassende Beteiligung der regional betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Die intensive und langfristige Begleitung des Standortauswahlverfahrens durch die Regionalkonferenzen soll die kontinuierliche umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit gewährleisten (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 10 StandAG n.F.). Die Regionalkonferenzen begleiten das Standortauswahlverfahren und erhalten vor dem Erörterungstermin nach § 7 StandAG n.F. Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorschlägen zur ober- und untertägigen Erkundung sowie zum Standortvorschlag. Sie erhalten ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung der sozioökonomischen Potenzialanalysen nach § 16 Abs. 1 StandAG n.F. und erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung.

Die Regionalkonferenzen sind vom BfE in jeder zur übertägigen Erkundung vorgeschlagenen Standortregion einzurichten. § 10 Abs. 6 bestimmt, dass die Regionalkonferenzen bei ihrer Organisation **jeweils durch eine Geschäftsstelle unterstützt werden. Auch diese sind vom BfE einzurichten** (§ 10 Abs. 6 StandAG n.F.). Die Geschäftsstelle solle Servicefunktionen¹⁸ übernehmen und die inneren Arbeiten von Vertretungskreis und Vollversammlung sowie die Informationsarbeit unterstützen. Als Träger der Geschäftsstelle komme beispielsweise die Verwaltung einer Gebietskörperschaft einer betroffenen Standortregion in Betracht (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 6 StandAG n.F.).

Daraus ist zu schlussfolgern, dass die einzurichtenden Geschäftsstellen jedenfalls Organisation, Vorbereitung, Durchführung, Aufarbeitung der Beratungen usw. leisten müssen. Das bedeutet einen entsprechenden Ressourcenaufwand beim BfE und eine entsprechende Zurverfügungstellung von Ressourcen durch das BfE. Das bestätigt die Gesetzesbegründung, wenn es dort heißt: „Das BfE richtet die Regionalkonferenzen ein und stellt für die gesamte Laufzeit organisatorische und finanzielle Ressourcen bereit.“

Weiterer personeller Aufwand entsteht beim BfE durch die Regelung in § 10 Abs. 2 StandAG n.F., wonach Vertreter des BfE auf Wunsch der Regionalkonferenzen an den Regionalkonferenzen teilnehmen, sowie durch die nach § 10 Abs. 3 StandAG n.F. vom BfE durchzuführenden Maßnahmen zur Einrichtung des Vertretungskreises.

¹⁷ Zu der entsprechenden Empfehlung der Endlager-Kommission, siehe UfU 2016, S. 16f.

¹⁸ Was unter „Servicefunktionen“ konkret zu verstehen ist, sagen weder Gesetzestext noch Gesetzesbegründung.

Hinzu kommt die vom BfE zu leistende Bearbeitung von Nachprüfaufträgen (vgl. § 10 Abs. 5 StandAG n.F.). Denn jede Regionalkonferenz kann innerhalb einer angemessenen (allerdings maximal sechsmonatigen) Frist einen Nachprüfauftrag an das BfE richten, wenn sie einen Mangel in den Vorschlägen der BGE nach § 14 Abs. 2, § 16 Abs. 3 und § 18 Abs. 3 StandAG n.F. rügt. Das BfE prüft sodann unter Berücksichtigung des Nachprüfauftrags den jeweiligen Vorschlag und fordert gegebenenfalls die BGE auf, den gerügten Mangel zu beheben und den jeweiligen Vorschlag zu ergänzen.

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle schließlich auf das Folgende hingewiesen: Gemäß § 10 Abs. 4 StandAG n.F. sind die Regionalkonferenzen „bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen“. Was mit Standortvereinbarung gemeint ist, ergibt sich weder aus dem Gesetzestext noch der Gesetzesbegründung. Der Begriff suggeriert, dass über den letztendlichen Standort eine Vereinbarung getroffen werde. Das ist unzutreffend. Die Standortentscheidung erfolgt durch den Deutschen Bundestag per Gesetz. Eine Beteiligung der Regionalkonferenzen gibt es „nur“, aber gerade auch im Hinblick auf das der gesetzlichen Standortentscheidung vorausgehende Auswahlverfahren. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte § 10 Abs. 4 StandAG n.F. berichtigt werden; das BfE sollte darauf im Hinblick auf die Notwendigkeit der transparenten und klaren Kommunikation alsbald hinweisen.

2.3.6 Fachkonferenz Rat der Regionen

Durch § 11 StandAG n.F. wird die Fachkonferenz Rat der Regionen **als neues Instrument der Beteiligung** vorgesehen (vgl. S. 52 der Gesetzesbegründung).¹⁹

Die Fachkonferenz Rat der Regionen ist vom BfE nach Bildung der Regionalkonferenzen einzurichten. Sie setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Regionalkonferenzen und von Gemeinden, in denen radioaktive Abfälle zwischengelagert werden, zusammen. Die Anzahl aller Vertreter der Zwischenlagerstandorte soll der Anzahl der delegierten Vertreter einer Regionalkonferenz entsprechen. Die Fachkonferenz soll die Anzahl von 30 Personen nicht überschreiten. Sie soll die Prozesse der Regionalkonferenzen aus überregionaler Sicht begleiten und Hilfestellung beim Ausgleich widerstreitender Interessen der Standortregionen leisten.

§ 11 Abs. 3 StandAG n.F. bestimmt, dass die Fachkonferenz Rat der Regionen von **einer Geschäftsstelle unterstützt wird, die ebenfalls vom BfE eingerichtet wird.**

¹⁹ Zu der entsprechenden Empfehlung der Endlager-Kommission, siehe UfU 2016, S. 21.

Auch im Hinblick auf die Fachkonferenz Rat der Regionen ist folglich ein entsprechender Ressourcenaufwand beim BfE und eine entsprechende Zurverfügungstellung von Ressourcen durch das BfE erforderlich.

2.4 Verzahnung von formellen und informellen Beteiligungsformaten

Eine der in den letzten Jahren unter Partizipationswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern aber auch Praktikern am stärksten diskutierten Fragen ist die nach der sinnvollen Verzahnung von formellen und informellen Beteiligungsangeboten und -formaten. Dabei stellt sich – insbesondere bei komplexen Infrastrukturvorhaben – die Frage, ob eine solche Verzahnung an sich sinnvoll ist. Dies ist hinreichend belegt.²⁰ Die Frage ist nunmehr, wie dies jeweils ausgestaltet sein soll und welches Maß, mithin welche „Dosierung“ und „Mischung“ hilfreich und förderlich ist. Dies wiederum ist abhängig von den Zielen des Beteiligungsprozesses. Die Frage, was man mit der Öffentlichkeitsbeteiligung erreichen will, setzt hier gewissermaßen die Messlatte für die zu konzipierenden informellen Formate. Hier enthält das neue StandAG in § 5 Vorgaben, die dieses Verhältnis direkt betreffen.

Über die Leistungsfähigkeit formeller Beteiligungsformate ist viel debattiert und kritisiert worden. Dennoch steht am Anfang der Betrachtung zur Verzahnung formeller mit informellen Beteiligungsformaten – auch im Beteiligungsverfahren zum Standortsuchprozess – zunächst immer die Frage, ob dies im konkreten Fall angesichts der zu prognostizierenden Leistungsfähigkeit der formellen Formate überhaupt notwendig ist.

2.4.1 Notwendigkeit der Verzahnung formeller und informeller Beteiligungsformate gemäß StandAG

Gemäß Zielstellung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG § 5 Abs. 1 soll eine [Endlager]lösung gefunden werden, die von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Das überarbeitete StandAG weist in § 5 Abs. 1 Satz 2 den Bürgerinnen und Bürgern im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung sogar eine „Mitgestaltungsrolle“ zu. Das Beteiligungsverfahren ist zudem nach § 5, Abs. 3 StandAG n.F. erstmals als lernendes Verfahren konzipiert worden; es verweist darauf, dass die gesetzlich normierten und vorgesehenen Beteiligungsformate als „Mindestanforderungen“ angesehen werden sollen.

Die formell im StandAG festgelegten Beteiligungsformate sind beispiellos in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. In keinem der vielen bislang durchgeführten Beteiligungsprozesse zu Infrastrukturvorhaben wurde eine derart umfassende formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen (siehe

²⁰

Siehe hierzu u.a. grundlegend Dialogik 2011.

unten, Kap. 3). Statt auf Informationsbeteiligung, wie in den meisten Beteiligungsprozessen üblich, setzt das StandAG in seinen formellen Beteiligungsformaten deutlich stärker auch auf Dialog. Dennoch gibt es eine Reihe von Gründen und Anforderungen, warum auch ein derart ambitioniertes Beteiligungsverfahren nicht ohne informelle Beteiligungsformate auskommen kann.

Die gesetzlich vorgesehenen Zielstellungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche im StandAG liefern dabei die wesentlichen Argumente: Das Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG geht davon aus, dass die normierten Beteiligungsformate „Mindestanforderungen“ darstellen. Der Grundsatz des lernenden Beteiligungsverfahrens in § 5 Abs. 3 StandAG legt ebenfalls nahe, je nach Lage und Bedarf weitere informelle Beteiligungsformate vorzusehen. Darüber hinaus wird man gut argumentieren können, dass die gesetzliche Notwendigkeit, einen möglichen Standort wenigstens „zu tolerieren“ und der „Mitgestaltungsrolle“ der Bürgerinnen und Bürger gerecht zu werden, es jeweils situativ angemessener, zusätzlicher informeller und dialogorientierter Beteiligungsformate bedarf, die die gesetzlich ohnehin vorgesehenen Verfahren flankieren, stützen und die anhand der in § 5 StandAG normierten Zielstellungen ausgerichtet sind.

Weitere Gründe für die notwendige Verzahnung formeller mit informellen Beteiligungselementen in der Endlagersuche ergeben sich aus der konfliktbehafteten Vorgeschichte zum Vorhaben, die einen gleichermaßen sensiblen wie kontinuierlichen informellen Gesprächsprozess erforderlich macht. Das allein dadurch mögliche Aufbrechen von manifesten Konfliktlagen wird man ohne zusätzliche deeskalierende Formate nicht bewältigen können. Darüber hinaus spricht allein die Dauer und Länge des gesamten Verfahrens dafür, zeitliche Lücken und derzeit nicht absehbare und vorwegzunehmende Situationen mit informellen Angeboten und Beteiligungsmöglichkeiten zu ergänzen.

2.4.2 Welche informellen Beteiligungsformate können sich zur Flankierung der im StandAG vorgesehenen Beteiligungsformate als sinnvoll und notwendig erweisen?

Der Einsatz weiterer informeller Beteiligungsformate setzt zunächst voraus, dass das BfE jederzeit in der Lage ist, die jeweilige Situation des Beteiligungsprozesses beurteilen zu können, um anhand der normierten Ziele des StandAG situativ reagieren zu können. Hierzu bedarf es des Aufbaus verschiedener und konstant anzuwendender Analyseinstrumente, die entsprechend permanent wissenschaftlich ausgewertet und mit optionalen und streng an den gesetzlich normierten Beteiligungszielen erstellten Prognosen zu weiteren Verläufen von Beteiligungsprozessen intern diskutiert werden sollten.

Hilfreich bei der Beurteilung der Beteiligungsprozesse wäre ein softwaregestütztes und eigens für das Verfahren zu entwickelndes zentrales Akteurs-

analysetool, welches dem kontinuierlichen Daten- und Wissensaufbau diene und sowohl fallbezogene Auswertungen und Prognosen ermögliche als auch Erfahrungen beinhalte, die für den langen Verlauf des Verfahrens Details beinhalten und Differenzierungen ermöglicht. Einfache und valide Akteursanalysen wie in der VDI 7000 vorgeschlagen, können das Repertoire der methodischen Instrumente ergänzen. Die interne Erarbeitung von jeweiligen Leitfragen zur ständigen Überprüfung und Einschätzung der Beteiligungsverfahren ist dabei ebenso Voraussetzung wie Bedingung für optional aufzusetzende zusätzliche informelle Beteiligungsformate. Ergänzt werden sollte die Akteursanalyse durch sogenannte Themenfeldanalysen, um die jeweiligen Risiken für die erfolgreiche Durchführung der Beteiligungsformate beurteilen zu können und im Falle von hohen Risiken nachsteuern zu können. Leitfragen hierfür könnten sein:²¹

- Wer sind die relevanten Stakeholder?
- Wie lässt sich die Beziehung zu ihnen beschreiben?
- In welcher Beziehung stehen die Stakeholder und relevante Akteure untereinander?
- Was lässt sich zu den Organisationen der relevanten Stakeholder hinsichtlich Themen, Interessen und Ziele aussagen?
- Welchen Einfluss haben die Stakeholder auf politisch relevante Akteure?
- Wie schätzen die politisch relevanten Akteure den jeweiligen Beteiligungsschritt ein?
- Wie schätzt das BfE den Beteiligungsschritt gemäß der gesetzlich normierten Beteiligungsziele ein?
- Welche Gefahren entstehen, wenn keine weiteren Maßnahmen ergriffen werden?

Beim Einsatz zusätzlicher informeller Beteiligungsverfahren steht dem BfE ein breites Feld erprobter informeller und dialogorientierter Methoden zur Verfügung. Diese hier umfassend vorzustellen, würde den Rahmen der Studie sprengen.²² Neben bekannten Formaten wie Runder Tisch, Planungszelle oder Bürger- bzw. Konsensuskonferenz gibt es auch eine ganze Reihe weiterer Beteiligungsformate, die im jeweiligen Kontext sinnvoll sein können.

²¹ In Anlehnung an VDI 2013, S. 15.

²² Statt vieler: Beck/Ziekow 2013; Dialogik 2011; Bertelsmann 2013; Nanz/Fritsche 2012; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011, VDI 2013, Zschiesche 2015.

Ausgewählte informelle Beteiligungsformate, die für die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich bzw. in Elementen anwendbar sind.²³

Methode	Charakteristika	Anwendungsgebiete
Triplex-Methode	mehrere Bürgerveranstaltungen unter Einbeziehung von Sachverständigen, bei denen die Bürger allmählich zu „Experten“ werden; vorbereitende Studie, Produktion eines Films, Nutzung des Internets zur Kommunikation	Stadtteilsanierung, Lärmsanierung, Dorferneuerung, Energetische Haussanierung (u. a.)
Planungszelle	Erarbeitung eines Bürgergutachtens als Ergebnis eines etwa dreiwöchigen Arbeitsprozesses; „Freistellung der Teilnehmenden von ihren alltäglichen Verpflichtungen für die Planungszeit (Aufwandsentschädigung, Übernahme von Kinderbetreuung bzw. Pflege von Angehörigen)“ ²⁴	Bürgergutachten ÖPNV EXPO Hannover 2000, Bürgergutachten Verbraucherschutz Freistaat Bayern 2001, Leitbild Bayern 2008
Konsensus- oder Bürgerkonferenz	„Verlagerung von Diskussionen aus Fachkreisen in die Laienöffentlichkeit; intensiver Dialog zwischen interessierten Laien und wissenschaftlichen Experten“ ²⁵ ; hohe Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit	Nanotechnologie, Entwicklung der Wasserstoffmobilität, Gendiagnostik, Stammzellenforschung u. a.
Charrette-Verfahren	Öffentliche Planungsmethode am Ort des Vorhabens, drei Charette ermöglichen Interessierten einen intensiven Austausch zum Vorhaben: im Abschluss-Charrette wird das Konzept mit Politik und Verwaltung erörtert	Charrette-Verfahren im Schorfheideviertel Berlin Marzahn, Charrette-Verfahren Bahnhofsvorplatz Duisburg
Szenariotechnik	„Szenarien sind weder verlässliche Prognosen noch realitätsferne Utopien, sondern eine Auswahl von denkbaren Zukunftsbildern“	Szenario Konferenzen „Grüne Gentechnik“ 2008, Szenarioworkshop urban ecology in Dänemark 1992/1993,

²³ Siehe Zschiesche, ebd.; sowie der Überblick über weitere partizipative Methoden mit unterschiedlicher Fragestellung, Gruppengrößen etc. unter www.partizipation.at

²⁴ Bertelsmann 2011, S. 33.

²⁵ Bertelsmann 2011, S. 23.

	Verfahren als Frühwarnsystem: frühzeitiges Erkennen von Chancen und Risiken eines Entwicklungsverlaufs und Möglichkeit zum Umsteuern in die gewünschte Richtung“ ²⁶	Entwicklung der Grenzregion Görlitz/Zgorzelec 2002
--	--	--

Beteiligungsmethoden stellen Werkzeuge dar, die einen Kommunikationsprozess strukturieren helfen. Die in Deutschland inzwischen gängigen Methoden zeigen, dass es eine Vielfalt an Wegen und Formen gibt, Bürgerinnen und Bürger an umweltrelevanten Zulassungsentscheidungen zu beteiligen. Insbesondere im angelsächsischen Raum werden zudem ständig neuartige oder aus älteren Beteiligungsformaten abgewandelte Formate entwickelt, die jeweils unter spezifischen Bedingungen ihre Praxistauglichkeit unter Beweis stellen.

Informelle Beteiligungsmethoden und kompetente Moderatorinnen und Moderatoren allein können jedoch keinen allseits zufriedenstellenden Kompromiss erreichen, wenn der Wille bei den relevanten Akteuren hierfür fehlt. Beteiligungsmethoden ermöglichen bestenfalls produktive Räume zur Freisetzung von sinnvollen Lösungen, wenn der Wille bei den Akteuren vorhanden ist und ein entsprechendes Maß an Vertrauen, welches zu einem gelingenden Verfahren notwendig ist, wachsen kann. Beteiligungsprozesse, die kein neues Vertrauen unter den beteiligten Akteuren schaffen, perpetuieren bestehende Konstellationen und Positionen. Insofern ist gerade bei Beteiligungsverfahren in der Endlagersuche eine realistische Analyse unabdingbare Voraussetzung für ein mögliches zusätzliches Beteiligungsvorhaben.

Neben den zusätzlich anzuwendenden informellen Formaten kann auch die Nutzung von E-Partizipationswerkzeugen helfen, die Ziele des § 5 StandAG n.F. besser zu erreichen. Dies ist bereits durch den Gesetzgeber mittels StandAG vorgesehen, kann aber aufgrund der Dauer des Verfahrens und bei Zugrundelegung ähnlicher technologischer Innovationen wie in den vergangenen Jahren noch deutlich intensiver als derzeit bereits praktiziert Einsatz finden.

Darüber hinaus stehen dem BfE weitere kleinere Stellschrauben zur Verfügung, um die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich zu gestalten. Hierzu gehört die Art der Informationsansprache und Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit sollte sich grundsätzlich eingeladen fühlen, sich zu beteiligen. Das BfE sollte sich bemühen, eine einfache und verständliche Sprache zu nutzen. Da das Verfahren ohnehin technisch anspruchsvoll ist, wäre es hilfreich, wenn das BfE auch als eine Art Übersetzer für die

schwierigen technischen Sachverhalte wahrgenommen würde. Dies schafft noch keine Akzeptanz im Beteiligungsverfahren, jedoch würde dies eine zugewandte Haltung verdeutlichen.

2.4.3 Konkrete Verknüpfungsmöglichkeiten von formellen Beteiligungsformaten aus dem StandAG mit informellen Beteiligungsmöglichkeiten

Für die gemäß § 7 Abs.1 StandAG n.F. vorgesehenen Stellungnahmen durch die Öffentlichkeit für die drei Entscheidungen

- übertägige zu erkundende Standortregionen nach § 14 Abs. 2 mit den dazugehörigen standortbezogenen Erkundungsprogrammen,
- untertägige zu erkundende Standorte nach § 16 Abs. 3 mit den dazugehörigen Erkundungsprogrammen und Prüfkriterien für die untertägige Erkundung sowie
- Standortvorschlag nach § 18 Abs. 3 StandAG

wird jeweils eine Frist von drei Monaten angesetzt. Dies ist eine Stellungsfrist für die Öffentlichkeit, die deutlich über der üblichen Frist von einem Monat in Planfeststellungsverfahren oder bei Genehmigungsverfahren nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz liegt.

Drei Monate bedeuten auch, dass das BfE Gelegenheit und Zeit hat, den Stellungnahmeprozess mit weiteren informellen Angeboten zu erweitern und so in erster Linie Unsicherheiten bei informationsbereiten Bürgerinnen und Bürgern abzubauen:

- Hierzu gehören konzentrierte Informationsangebote und Rückfragemöglichkeiten an Sachverständige zu den ausgelegten Unterlagen am Anfang der Dreimonatsfrist.
- Zu denken ist hierbei auch an zusätzliche Informationsabende oder Bürgerversammlungen im Sinne des § 10 StandAG a.F.
- Hilfreich und im Sinne der Vertrauensbildung gegenüber dem Bevölkerungsteil, der dem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung konstruktiv gegenübersteht, ist die Erläuterung, nach welchem Prüfverfahren die eingehenden Stellungnahmen verarbeitet und „berücksichtigt“ werden. Dies könnte im Format einer eintägigen oder am Abend stattfindenden Bürgerversammlung mit Nachfragemöglichkeiten an den jeweiligen betroffenen Orten durchgeführt werden.

Bei ausgelegten Unterlagen ist meist das mangelnde Vorstellungsvermögen seitens der Betroffenen aufgrund schriftlicher und kartografischer Unterlagen eines der größten Hemmnisse für Verständnis und Vertrauensbildung. Das BfE sollte daher darauf achten, entsprechende räumliche Animationen und 3D-basierte „Unterlagen“ bereitzustellen. Ein Beteiligungsformat, welches die Erarbeitung von Modellen zu dem jeweiligen Vorhaben zum Ziel hat und das

dabei einen Diskussionsprozess über das Vorhaben ermöglicht, ist das aus der Stadtteilplanung bekannte „Planning for real-Verfahren“.²⁷ Dieses Verfahren kann sicher nicht für tausende Betroffene durchgeführt werden, aber als Ergänzung zu bestimmten Entscheidungen gemäß § 7 StandAG n.F. sollte das BfE dieses Verfahren in Betracht ziehen.

Unterlagen in 3D oder räumlich animiert zur Verfügung zu stellen, betrifft auch die Auslage der Unterlagen im Rahmen der SUP sowie der UVP-Verfahren gemäß § 15 Abs. 1 StandAG bzw. § 18 Abs. 3 StandAG n.F. Auch hier bietet es sich für das BfE an, die Aufbereitung bürgerfreundlich und gut vorstellbar zu realisieren.

Die Fachkonferenz Teilgebiete gemäß § 9 Abs. 3 Stand AG n.F. ist als Verfahrensformat gesetzlich nicht detailliert ausgestaltet (vgl. auch Ausführungen unter 2.3.4). Insofern ist dieses Beteiligungsformat, das das StandAG vorsieht, seinem Charakter und Wesen nach bereits eher ein informelles Format, weil es eine Art Überbrückung bis zu den wirklich anstehenden Entscheidungen darstellt. Alle in diesem Format zu diskutierenden Fragen haben nicht nur vorläufigen, sondern auch vorbereitenden Charakter (vgl. ausführliche Darlegungen in Teilstudie 3).

Den größten Gestaltungsspielraum zur Durchführung weiterer informeller Verfahren bieten die Regionalkonferenzen (vgl. auch 2.3.5). Daher können hier flankierend weitere Beteiligungsformate sinnvoll sein. Das reicht von Informationsveranstaltungen, um neben den Gremienvertreterinnen und -vertretern auch anderen Akteuren und Betroffenen Gelegenheit zu Meinungsäußerungen zu geben bis hin zu speziell angesetzten Formaten zu aufkommenden Teilfragen, die in den Regionalkonferenzen nicht ausdiskutiert werden können, aber einer vertiefenden Beschäftigung in Gruppen bedürfen.

Hierfür böten sich die unter 2.4.2 aufgeführten Formate je nach Fragestellung und Gruppengröße an. Wichtig ist es seitens des BfE, den Regionalkonferenzen entsprechende Freiräume zu gewähren, um zu bestimmten Fragen unter Einbeziehung weiterer regionaler Akteure an relevanten Fragen zu arbeiten. So könnte der planerische Aspekt der Regionalentwicklung in dem für die Regionalkonferenz relevanten Planungsraum wesentliches Motiv einer intensiven Beschäftigung außerhalb der Regionalkonferenz notwendig machen. Innerhalb eines solchen Planungsverfahrens – beispielsweise nach der Triplexmethode, einer Planungszelle oder eines Charette-Verfahrens – könnten die Auswirkungen des Endlagers auf die Region unter Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern und Planungsexpertinnen und -experten analysiert, diskutiert und in Alternativen aufgezeigt werden. So könnte zumindest versucht werden, neben der Bürde des Endlagers auch positive Entwicklungschancen für die Region zu diskutieren und die jeweils notwendigen Voraussetzungen hierfür eingehend zu ermitteln. Das wiederum könnte verdeutlichen, dass durch das Endlager nicht nur zusätzliche hochwertige und zukunftssichere

Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, sondern auch weitere wirtschaftliche Bereiche in der Region profitieren könnten.

Auch beim formellen Beteiligungsformat Rat der Regionen gemäß § 11 StandAG n.F. ist vorstellbar, neben den Gremiensitzungen selbst für aufkommende Fragen weitere informelle Formate zu konzipieren und durchzuführen. So könnte es in entscheidenden Patt-Situationen im Rat der Regionen erforderlich sein, ein Beteiligungsformat mit Zufallsauswahl anzusetzen, um ein möglichst unabhängiges Votum für eine zu klärende Frage zu erhalten. Hierfür böten sich beispielsweise die Formate Planungszelle oder Bürger- bzw. Konsensuskonferenz an.

3 Europa- und völkerrechtliche sowie weitere Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung für das Standortauswahlverfahren

Die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist in den letzten Jahrzehnten sowohl international als auch national hinsichtlich der anzuwendenden Standards in öffentlichen und auch in Fachkreisen in vielfältigen Diskursen, Debatten und Standardisierungsprozessen weiterentwickelt worden. Das novellierte Standortauswahlgesetz ist damit in Bezug auf die dort festgeschriebenen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit einer Reihe von nationalen wie internationalen Regelungen zu sehen. Völkerrechtlich ragt in diesem Zusammenhang die Aarhus-Konvention²⁸ heraus; auf europäischer Ebene markiert die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie²⁹ den Kern der europäischen Beteiligungsstandards. National sind seit 2010, provoziert durch die öffentlichen Debatten um den kontroversen Stuttgarter Bahnhofsbau, sowohl gesetzliche Regelungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung als auch Standardisierungsprozesse angestoßen worden.

3.1 Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention (AK) aus dem Jahr 1998, die in einem Aushandlungsprozess verschiedener Akteure aus Staat und Zivilgesellschaft entstanden ist, rekuriert nicht auf alle Prinzipien und Kriterien, die aus der Sicht einer möglichst umfassenden und demokratischen Teilhabe an gewichtigen Infrastrukturentscheidungen möglich wäre.³⁰ Auch regelt Art. 3 Abs. 5 AK nur die verfahrensrechtlichen Mindeststandards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Weitergehende Standards sollen gemäß AK jedoch ausdrücklich beibehalten oder durch die Vertragsstaaten geschaffen werden (Art. 3 Abs. 6 AK).

Dennoch sind eine ganze Reihe von Anforderungen hinsichtlich von zu beachtenden Standards, Beteiligungsprinzipien, Maximen und Kriterien mit dem internationalen Vertrag normiert worden, denen sich auch in Deutschland Zulassungsbehörden stellen müssen, da die Bundesrepublik Deutschland Signatarstaat der AK ist. So durchzieht die AK quasi leitmotivisch die **Beteiligungsprinzipien von Fairness und Transparenz**. Auch das Prinzip der

²⁸ vgl. "Convention on Access to Information, Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in Environmental Matters"; deutsches Zustimmungsgesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251.

²⁹ Siehe Richtlinie 2003/35/EG v. 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. Nr. L 156, S. 17).

³⁰ Siehe hierzu Linder/Vatter 1996, S. 181f.

Beteiligung von Anfang an hat in der AK eine starke Beachtung gefunden. So ist in Art. 6 Abs. 4 AK festgelegt, dass jede Vertragspartei dafür sorgt, dass eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt stattfindet, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann. In Art. 6 Abs. 2 AK wird in Satz 1 auf eine frühzeitige Informationspflicht der Genehmigungsbehörden gegenüber der Öffentlichkeit zu den jeweiligen Unterlagen zum Vorhaben verwiesen. Auch in Art. 4 AK, der den Umweltinformationszugang regelt, wird auf einen schnellen Zugang zu Informationen plädiert, indem in Abs. 2 Satz 1 AK ausgeführt wird, dass die in Abs. 1 genannten Informationen über die Umwelt so bald wie möglich zur Verfügung gestellt werden müssen.

Das **Prinzip der frühzeitigen Einbeziehung der Öffentlichkeit** kommt vor allem durch die Erwägungen des Art. 6 Abs. 5 AK zum Ausdruck, wo künftige Antragsteller seitens der Behörde ermutigt werden sollen, die betroffene Öffentlichkeit zu ermitteln, Gespräche aufzunehmen und über den Zweck ihres Antrages zu informieren, bevor der Antrag auf Genehmigung gestellt wird. Diese Soll-Vorgabe der AK, möglichst kooperativ mit der betroffenen Öffentlichkeit vor Stellung des eigentlichen Zulassungsantrages ins Gespräch zu kommen, bildet die Übersetzung des Postulats der Frühzeitigkeit des Art. 6 Abs. 4 der AK. So sollen Gespräche mit der Öffentlichkeit schon beginnen, bevor der Antrag auf Genehmigung gestellt wird, wenn also regelmäßig die Planunterlagen noch nicht im Detail vorliegen (Art. 6 Abs. 5 AK). Gespräche zwischen betroffener Öffentlichkeit und Investor zu so einem frühen Zeitpunkt lassen Diskussionen über Varianten und Optionen zum einzureichenden Vorhaben daher noch möglich erscheinen. Zugleich würde zu so einem frühen Zeitpunkt Vertrauen und ggf. auch Akzeptanz aufgebaut werden können.

Relevant im Kontext der Endlagersuche ist auch die in Art. 6 AK formulierte Forderung, einen „Überblick über die wichtigsten vom Antragsteller geprüften Alternativen“ zum Standort zu geben (Art. 6 Abs. 6).

Des Weiteren sind abgegebene Stellungnahmen gemäß Art. 6 Abs. 7 AK begrifflich nicht nur Einwendungen, wie im deutschen Verwaltungsprozessrecht, sondern Stellungnahmen, Informationen, Analysen und Meinungen. Damit wird das gesamte Spektrum einer Äußerung erfasst, von hilfreicher, unterstützender Information bis zu Informationen, die die Ablehnung des Projektes zum Ziel haben. Diese, im Vergleich zur deutschen Zulassungspraxis deutlich weniger auf Ablehnung fixierte Kategorisierung der öffentlichen Äußerungen, wird der Bandbreite der Stellungnahmen zu einem Vorhaben gerechter, als der einengende, im deutschen Verwaltungsverfahren genutzte Begriff der Einwendung.³¹

³¹ Vgl. Schlacke et al. 2010, S. 159f.

Auch das **Prinzip der verständlichen, gut zugänglichen Informationen** hat im Konventionstext der AK seinen Niederschlag gefunden. So geht Artikel 6 Absatz 6 Nr. d AK auf die Verständlichkeit von Informationen ein, indem gefordert wird, den Antragsunterlagen eine „nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen“ [Antragsunterlagen zum Vorhaben, d. A.] beizufügen.

Andere Prinzipien und Maximen einer möglichst demokratisch ausgegogenen Öffentlichkeitsbeteiligung wie **Verbindlichkeit von partizipativen Planungsergebnissen, Erwartungssicherheit, Kompetenz der Beteiligten, offene Konfliktaustragung** und **gemeinsame Festlegung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln** werden in der AK nur teilweise umgesetzt. So enthält die AK Aussagen, wie mit den Mitwirkungsergebnissen zu Entscheidungsverfahren umgegangen werden soll, indem sie formelhaft und unverbindlich festlegt, dass diese „angemessen Berücksichtigung“ finden sollten (Art. 6 Abs. 8). Die AK stellt somit nicht sicher, wie die Argumente der Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt werden sollen. Die Zulassungsbehörde muss gemäß AK ihre Erwägungsgründe nicht offen und transparent darlegen, eine Notwendigkeit für einen speziellen Bericht zum Umgang mit der Frage, wie mit den Einwendungen und Stellungnahmen umgegangen wurde, wie sie Berücksichtigung fanden oder eben auch nicht, gibt es seitens der AK nicht. Dies dürfte aber in den Beteiligungsverfahren im Zuge des Endlagers insofern eine relevante Rolle spielen, dass die Bürgerinnen und Bürger sowie die Betroffenen eine Auskunft erwarten, wie die Zulassungsbehörde mit den Stellungnahmen im Detail umgeht und wie sie sicherstellt, dass die Berücksichtigung der Stellungnahmen und Einwände korrekt erfolgt. Daher sollte das BfE in dieser Frage über die international geforderten Standards der AK hinausgehen, um ein gewisses Maß an Vertrauen zu entwickeln.

Die in Art. 6 Abs. 9 AK geforderte Offenlegung der Gründe der Entscheidung betrifft lediglich die Gründe und Erwägungen der Entscheidung zur Zulassung von Vorhaben im Allgemeinen. Auch hinsichtlich des Prinzips der Kompetenz der Beteiligten in Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung enthält die AK keine speziellen Anforderungen. So werden keine Aussagen seitens der AK getroffen, wie Laien trotz der nichttechnischen Zusammenfassung die notwendigen technischen Unterlagen nicht nur einsehen und studieren können, sondern auch vollumfänglich begreifen und bewerten können.

Zu ähnlichen Bewertungen gelangt man hinsichtlich des **Prinzips der offenen Konfliktaustragung** sowie der gemeinsamen Festlegung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln. Zwar sieht die AK vor, dass es eine Überprüfung vor einer unabhängigen Stelle bei Verstößen gegen den Umweltinformationszugang oder zur Beteiligung an Zulassungsverfahren geben muss. Wie diese Überprüfung stattfindet und welche Modelle bzw. methodischen Formate sinnvoll und zielführend sein können, dazu enthält die

AK keine Angaben. Völlig leer läuft das **Prinzip der gemeinsamen Festlegung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln**, zum Beispiel am Beginn eines Beteiligungsprozesses. Hierzu gibt es in der AK keine Anhaltspunkte.

Die Beteiligungsprinzipien **Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen**, sowie **Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Schichten und Interessen** haben durch die AK nur insoweit Berücksichtigung gefunden, dass in der Präambel hierzu ein entsprechender Hinweis auf künftige Generationen zu finden ist: „in der Erkenntnis, daß jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und daß er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern“.³² Weitergehende Formulierungen im Text der Konvention, die diesen beiden Prinzipien entsprechen würden, wurden nicht verankert.

3.2 Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU (2003/35/EG)

Neben den völkervertraglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention gab es in der Europäischen Union bereits seit Mitte der 1990er Jahre Bestrebungen, erweiterte Instrumente für die Teilhabe an Planungsprozessen und Zulassungsverfahren sowie neuartige partizipative Modelle in Vorschriften mit Umweltbezug einzuführen. Hervorgehobene Bedeutung erlangte hierbei zunächst die UVP-Richtlinie aus dem Jahr 1986³³, später die Wasserrahmenrichtlinie,³⁴ aber auch die IVU-Richtlinie,³⁵ sowie die mehrfach geänderte UVP-Richtlinie.³⁶ Alle genannten Richtlinien erweiterten jeweils maßvoll die Partizipationserfordernisse seitens der Umweltverwaltungen. Die EU-Vorgaben beruhen auf der Erkenntnis, dass sich die oftmals komplexe staatliche Umweltpolitik effektiv nur durchsetzen lässt, wenn bei staatlichen Entscheidungsprozessen Bürgerinnen und Bürger als sachverständige Partner frühzeitig eingebunden werden.

Dadurch, dass die EU ihrerseits Signatarstaat der Aarhus-Konvention wurde, bestand für die EU die Verpflichtung, die AK in gesetzlichen Regelungen auf die EU-Mitgliedsstaaten zu übertragen. Mit der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) und weiteren Richtlinien³⁷ ist sie dieser Verpflichtung nachgekommen.

³² Vgl. 7. Nennung in der Präambel der AK .

³³ Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S. 40).

³⁴ Siehe Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich Wasserpolitik (597PC0049).

³⁵ Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, hier insbesondere Artikel 15.

³⁶ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, geändert durch die Richtlinien 97/11/EG, 2011/92/EU sowie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014.

³⁷ Vgl. zu weiteren EU-Richtlinien mit Bezug zur AK, Schlacke et al. 2010, S. 4f.

Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU setzt im Kern Art. 6 der AK um, die der Richtlinie auch den Namen gab. Darüber hinaus wurden aber auch Art. 7 der AK (Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen und Programmen) und Art. 9 Abs. 2 und 4³⁸ umgesetzt.

Die völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der AK durch die Europäische Union konnte in die Zielstellung für eine starke Umweltunion integriert werden. Die Einordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde wiederum als wichtiger Baustein zur Realisierung der umweltpolitischen Ziele der EU angesehen. Wörtlich heißt es im Begründungstext der EG-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich trägt dazu bei, diese Ziele [umweltpolitischen Ziele der EU] zu erreichen.“³⁹ Neben der Orientierung an den grundsätzlichen Zielen der EU verfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie eine Reihe weiterer spezifischer Ziele. So soll die Qualität der Entscheidungen durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit verbessert werden. Darüber hinaus soll durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit eine höhere Akzeptanz für die zutreffende Entscheidung erreicht werden: „Das Endergebnis findet in der öffentlichen Meinung größere Akzeptanz.“⁴⁰

Die verfahrensrechtlichen Standards sowie die dadurch deutlich werdenden Prinzipien, Maximen und Kriterien der Öffentlichkeitsbeteiligung der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie speisen sich aus der AK, insofern wird auf die Ausführungen des vorangegangenen Abschnittes zur AK verwiesen.

3.3 Weitere Beteiligungsstandards durch gesetzliche Regelungen sowie durch Standards privater Organisationen

Seit 2010 ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben auch in der Bundesrepublik Deutschland durch die Ereignisse um den Bahnhofsbau in Stuttgart in Bewegung geraten; insbesondere wurde deutlich, dass die Beteiligungsstandards für formelle Genehmigungs- und Zulassungsverfahren nicht mehr auf der Höhe der Zeit waren. Der Gesetzgeber hat mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz und mehr noch mit dem Gesetz zur Verbesserung

³⁸ Dieser Artikel sieht den Zugang zu gerichtlichen oder anderen Verfahren zwecks Anfechtung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Fällen, in denen gemäß Artikel 6 des Übereinkommens eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

³⁹ Daher umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe l des EG-Vertrags). Diese Politik trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität; Schutz der menschlichen Gesundheit; umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen; Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

⁴⁰ Siehe Begründung EG-Öffentlichkeitsrichtlinie, S. 3.

der Öffentlichkeitsbeteiligung versucht, nachzusteuern. Beide Gesetze stellen – gerade auch in Kenntnis der Standards der AK sowie der europäischen Beteiligungsrichtlinien – allerdings nur geringe Verbesserungen für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess dar. Deutlich umfassender und flexibler sind die vom Verein Deutscher Ingenieure entwickelten Beteiligungsstandards mittels der VDI 7000.

3.3.1 Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)

Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2011⁴¹ enthält maßvolle Neuregelungen zur erweiterten Einbeziehung der Öffentlichkeit auf verschiedenen Planungsebenen. Zwei Verfahrensprinzipien, die lange von der Partizipationswissenschaft für Infrastrukturvorhaben gefordert wurden, sind im NABEG hervorgehoben und stärker gesetzlich berücksichtigt worden. Zum einen wurde **die frühzeitige Beteiligung gesetzlich stärker verankert**, darüber hinaus auch **das Transparenzprinzip**. Nach mehr als sechs Jahren Praxis des NABEG findet man bislang zwar nur vereinzelte Versuche, die Praxis der erweiterten Beteiligungselemente zu analysieren und zu bewerten.⁴² Daher sind umfassende und aus systematisch evaluierten Studien resultierende Schlussfolgerungen hinsichtlich anzuwendender Standards, die auch für die erweiterten Beteiligungselemente des Endlagersuchprozesses von Nutzen wären, hier noch nicht zu formulieren. Jedoch sind zumindest Tendenzen aus den erweiterten Beteiligungselementen und den darin gewährleisteten umfassenderen Beteiligungsstandards offensichtlich, die so auch ähnlich die erweiterten Beteiligungselemente des Endlagersuchprozesses betreffen werden.

Das im NABEG umfassender als bei herkömmlichen Beteiligungsprozessen gewährleistete Transparenzprinzip äußert sich u.a. in der **Bereitstellung und Zugänglichkeit von Dokumenten und Unterlagen**, die in Beziehung zum Verfahren stehen. Hierbei wird deutlich, dass der Umfang der Unterlagen von den beteiligten Expertinnen und Experten der Beteiligungsprozesse als hoch eingestuft wird.⁴³ Zusammenfassende Berichte, die die Bundesnetzagentur gewährt, werden als hilfreich angesehen, aber nicht als ausreichend, um sich in Konsultationsverfahren aktiv einbringen zu können. Insofern muss die sich beteiligende Öffentlichkeit die umfangreichen Dokumente detailliert studieren. Hierbei kommen die Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichkeit, die das in der Regel ehrenamtlich bewerkstelligen müssen, an ihre Grenzen. Neben dem Umfang der zu analysierenden Dokumente wird auch die Frequenz der stattfindenden Verfahren seitens der Öffentlichkeit als zu anspruchsvoll moniert.⁴⁴ Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Schlussfolgerung einer befragten Expertin darin gipfelt, dass die Stellungnahmetätigkeit vor allem Zeit benötige, und

⁴¹ Netzausbaubeschleunigungsgesetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 120 G v. 29.3.2017 BGBl. I S. 626.

⁴² Siehe Harms 2014; Otremba 2013.

⁴³ Siehe Harms 2014, S. 51 f.; der Umfang der Beteiligungsunterlagen, auf die sich diese Aussage bezieht, lag bei 300 bis 500 Seiten Text.

⁴⁴ Ebd., S. 58.

diese im NABEG-Verfahren nicht in allen Elementen ausreichend vorhanden sei.⁴⁵

Als hilfreich und sinnvoll wird die Frühzeitigkeit der Einbeziehung der Öffentlichkeit angesehen. Allerdings scheint die frühzeitige Einbeziehung aus Sicht der Öffentlichkeit als eine ohnehin notwendige Voraussetzung angesehen zu werden, um auf gleicher Augenhöhe in einem diskursiven Prozess die relevanten Fragen zur Genehmigung möglichst offen zu klären. **Für die Frage von Akzeptanz und Vertrauen scheint daher die Frage der frühzeitigen Einbeziehung keinen entscheidenden Parameter darzustellen.** Die Akzeptanz hinge viel stärker von der Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens ab, vor allem von der Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung.⁴⁶

Durch die NABEG-Verfahren sind im Detail sehr umfassende und praxisrelevante Erfahrungen in der zuständigen Abteilung für Öffentlichkeitsbeteiligung der Bundesnetzagentur (BNA) entstanden. Die BNA sowie die Netzbetreiber haben mit vielen flankierenden informellen Informationsveranstaltungen und eigens entwickelten Formaten⁴⁷ sehr viele konkrete Erfahrungen mit schwierigen Konstellationen gesammelt, die auch vom BfE genutzt werden sollten. Daher ist ein ständiger Austausch mit der BNA zu Herangehensweisen, Lernmöglichkeiten, Fehlerquellen usw. von hoher Bedeutung für eine realistische Beteiligungsplanung.

3.3.2 Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)

Das PIVereinHG hat seinen hybriden Namen vor allem der Tatsache zu verdanken, dass es in der Zeit um die Ereignisse des Stuttgarter Bahnhofsbaus entstand und zunächst beabsichtigte, bestimmte Planungen auch durch den Wegfall der Öffentlichkeitsbeteiligung zu deregulieren. Als die schwarz-gelbe Bundesregierung diese Absicht aufgrund des Drucks der Öffentlichkeit zunächst im Januar 2011 zurückziehen musste, entstand im weiteren Gesetzgebungsverfahren der hybride Namen des Gesetzes. Der Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde durch die Aufnahme des **Prinzips der Frühzeitigkeit der Einbeziehung der Öffentlichkeit** sowie durch die **Stärkung der elektronischen Beteiligung** versucht gerecht zu werden, weitere Verbesserungsmöglichkeiten der Öffentlichkeitsbeteiligung fehlen. So sind in diesem Gesetzesvorhaben nunmehr sowohl die ursprünglichen Intensionen des Gesetzgebers berücksichtigt worden (Deregulierung der Planungsverfahren) als auch einige Elemente der Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung (Frühzeitigkeit) aufgenommen worden.

⁴⁵ Ebd., S. 59.

⁴⁶ Ebd., S. 2; 34f.

⁴⁷ Siehe u.a. <https://www.tennet.eu/de/unsere-netz/onshore-projekte-deutschland/ostbayernring/pilotprojekt-buergerbeteiligung/> [25.07.2017]

Die Frühzeitigkeit der Einbeziehung der Öffentlichkeit wurde im Verwaltungsverfahrensgesetz ausgestaltet, jedoch sind die meisten Passagen so abgefasst, dass keine zwingenden Verpflichtungen der Einbeziehung der Öffentlichkeit entstanden sind.⁴⁸ Das Bundesland Baden-Württemberg, das im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene versuchte, striktere Regelungen durchzusetzen, hat nach dem Scheitern der Bemühungen um Verbesserungen im Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung zum 1. Januar 2015 ein eigenes Landesgesetz (Umweltverwaltungsgesetz, UVerwG) vorgelegt, welches die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit in Infrastrukturvorhaben verbindlicher als der Bund regelt.

So sieht das UVerwG in Baden-Württemberg ein so genanntes Umwelt-scoping vor, das auch eine Faktenklärung („Joint Fact Finding“) zwischen Öffentlichkeit, Behörden und Investor zu relevanten Gutachten und Fragestellungen im Kontext zum Vorhaben beinhaltet. Mittels dieses Abgleichs wird das **Prinzip von gleicher Augenhöhe zwischen den beteiligten Akteuren** realisiert und die Frühzeitigkeit der Einbeziehung tatsächlich inhaltlich praktiziert.⁴⁹

3.3.3 VDI-Richtlinie 7000

Der private Verein Deutscher Ingenieure hat mit der VDI-Richtlinie 7000⁵⁰ mit dem Titel „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ 2013 ebenfalls einen vielbeachteten neuen Beteiligungsstandard vorgelegt, der vor allem auf die Verzahnung formeller und informeller Beteiligungsformate zielt und die Chancen eines gelungenen Beteiligungsprozesses aus der Sicht der Investoren thematisiert. Da die VDI 7000 sehr praxisnah aufgebaut ist, werden verschiedene Standards der Partizipationsforschung, vor allem auch der Erkenntnisse aus gescheiterten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren wie in Stuttgart, aufgegriffen und den Akteuren zur Umsetzung empfohlen.

Die VDI-Richtlinie zu Öffentlichkeitsbeteiligung findet seit ihrem Erscheinen 2013 mehr und mehr Beachtung. Da die Richtlinie von der Prämisse ausgeht, dass eine frühzeitige, offene und gleichermaßen offensive Kommunikation mit der Öffentlichkeit Vorteile im Zulassungsprozess mit sich bringt, kann das BfE vielfältigen Nutzen aus den vorgeschlagenen Vorgehensweisen des VDI ziehen. Dies betrifft u.a. die umfassende Vorbereitung auf den Beteiligungsprozess mit entsprechenden Akteurs- und Konstellationsanalysen, setzt sich fort über die Art der Kommunikation mit der Öffentlichkeit und die ständige Evaluation der eigenen Tätigkeit.

⁴⁸ Neu wurde durch das PIVereinG in § 25 VwVfG Abs. 3 (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung) eingefügt, ebenso § 27a zur elektronischen Beteiligung der Öffentlichkeit.

⁴⁹ Siehe hierzu Staatsministerium Baden-Württemberg 2013.

⁵⁰ Siehe VDI 2013.

4 Institutionelle Voraussetzungen im StandAG n.F.

In Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens sind v.a. das **Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit**, die **Bundesgesellschaft für Endlagerung** als Vorhabenträger und das **Nationale Begleitgremium** sowie der oder die **Partizipationsbeauftragte** von besonderer Bedeutung. Das verabschiedete Gesetz regelt – weitgehend – das Verhältnis der Institutionen zueinander und definiert Zuständigkeiten und Befugnisse. Im Einzelnen:

4.1 Zur Rolle des BfE sowie zum Verhältnis von BfE und BGE

Nach § 4 Abs. 1 StandAG n.F. hat das BfE im Standortauswahlverfahren insbesondere die Aufgaben,

- Erkundungsprogramme sowie Prüfkriterien festzulegen,
- die Vorschläge der BGE zu über- und untertägigen Erkundigungen und zum Endlagerstandort zu prüfen und hierzu begründete Empfehlungen zu erarbeiten,
- den Vollzug des Standortauswahlverfahrens entsprechend der im Atomgesetz geregelten staatlichen Aufsicht zu überwachen.

Das stimmt im Wesentlichen mit § 7 StandAG a.F. überein. § 7 StandAG a.F. verwendete zwar in Bezug auf das BfE ausdrücklich noch den Begriff der „Regulierung“ des Standortauswahlverfahrens. Die Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 StandAG n.F. stellt indes klar, dass „die Zuständigkeiten des BfE nach § 7 des bisherigen Standortauswahlgesetzes beibehalten“ bleiben sollen. Die **Regulierungsfunktion** des BfE mit Blick auf das Standortauswahlverfahren wird überdies im Einzelnen mit den in § 4 Abs. 1 StandAG aufgezählten Bereichen umschrieben. Das heißt, das BfE „reguliert“, indem es **Erkundungsprogramme und Prüfkriterien festlegt** (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 StandAG n.F.); Vorschläge der BGE **prüft und dazu Empfehlungen abgibt** (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 StandAG) und überhaupt den Vollzug des Standortauswahlverfahrens entsprechend § 19 Abs. 1 bis Abs. 4 AtG **überwacht**. Dem BfE ist also eine Aufsichtsfunktion im Standortauswahlverfahren gerade auch im Verhältnis zum Vorhabenträger BGE immanent.⁵¹

Dem BfE wird schließlich explizit die **Trägerschaft der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren** zugewiesen; das BfE ist

⁵¹

Etwas anderes wäre im Übrigen auch vor der der Einrichtung des BfE seinerzeit vorausgegangenen Diskussion um „Regulator“ und „Operator“ kaum plausibel, siehe dazu etwa das StandAG von 2013 sowie die diesem zugrundeliegenden Entwürfe.

dementsprechend nach § 4 Abs. 2 StandAG n.F. „Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren“.

Der BGE kommt damit keine originäre Zuständigkeit bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (mehr) zu. Die bisher auf Grund von § 9 Abs. 1 StandAG a.F. bestehenden Unklarheiten für das Verhältnis BfE / BGE bei der Öffentlichkeitsbeteiligung sind mithin beseitigt.⁵² Der BGE obliegt nach § 3 Abs. 2 StandAG n.F. nur (aber gerade auch) die Information der Öffentlichkeit über die von ihr im Rahmen des Standortauswahlverfahrens vorgenommenen Maßnahmen.

4.2 Das Nationale Begleitgremium und die Rolle des Partizipationsbeauftragten nach § 8 StandAG n.F.

Gemäß den Empfehlungen der Kommission wurde nach der Übergabe des Endberichts der Kommission, also unmittelbar nach Abschluss der Arbeit der Kommission im Herbst 2016 „ein **pluralistisch zusammengesetztes nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung**“ eingesetzt (siehe den novellierten § 8 StandAG a.F.). Dies besteht zunächst aus sechs vom Bundestag und Bundesrat bestimmten Persönlichkeiten mit „gesellschaftlich hohem Ansehen“ sowie zwei Bürgerinnen und Bürgern sowie einem Jugendlichen, die per Zufallsprinzip ermittelt werden.

Seit November 2016 sind die sechs Personen des Nationalen Begleitgremiums (NBG) vom Deutschen Bundestag berufen: Klaus Töpfer hat den Vorsitz übernommen; Miranda Schreurs ist seine Stellvertreterin. Weitere Personen sind Klaus Brunsmeier, Armin Grunwald, Monika Müller und Kai Niebert; sowohl Grunwald als auch Brunsmeier waren Mitglieder der Endlager-Kommission. Neben diesen berufenen sechs Persönlichkeiten wurden die Zufallsbürgerinnen Bettina Gaebel aus Ebenhausen, Hendrik Lambrecht aus Karlsruhe und Jorina Suckow aus Hamburg nominiert. Die Mitglieder des NBG sind seit Ende November 2016 personell bestätigt und im Amt.⁵³

Mit Verabschiedung des neuen StandAG wird das NGB aus 18 Mitgliedern bestehen: Zwölf Mitglieder sollen anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sein und vom Deutschen Bundestag und Bundesrat gewählt werden; sechs Bürgerinnen und Bürger, darunter zwei Vertreterinnen und Vertreter der jungen Generation komplettieren das Gremium.⁵⁴ Die Amtszeit beträgt drei Jahre; eine Wiederberufung ist zweimal möglich (§ 8 Abs. 3 StandAG n.F.).

⁵² Dazu UfU 2016, S. 6f.

⁵³ Vgl. http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Begleitgremium/Mitglieder/mitglieder_node.html;jsessionid=45FFF356E3E7E9AB25A4AA587897EDD6.1_cid284 [20.03.2017]

⁵⁴ Die Wahl durch Bundestag und Bundesrat erfolgt auf der Grundlage eines gleichlautenden Wahlvorschlages; die Bürgerinnen und Bürger sollen in einem geeigneten Verfahren der Bürgerbeteiligung nominiert werden; sie werden vom BMUB abschließend benannt; vgl. § 8 Abs. 3 StandAG n.F. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens im Sommer 2017 war hierzu auf den Seiten des Nationalen Begleitgremiums keinerlei Information zum Stand der „Nachrekrutierung“ nachweislich.

Aufgabe des NBG ist die „vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, **insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung, mit dem Ziel, so Vertrauen in die Verfahrensdurchführung zu ermöglichen**“; es kann sich unabhängig und wissenschaftlich mit sämtlichen Fragestellungen das Auswahlverfahren betreffend befassen, die zuständigen Institutionen jederzeit befragen und Stellungnahmen abgeben; **außerdem kann es dem Deutschen Bundestag weitere Empfehlungen zum Standortauswahlverfahren geben** (§ 8 Abs. 1 StandAG n.F.). Die Beratungsergebnisse sind zu veröffentlichen; abweichende Voten von Stellungnahmen und Empfehlungen sind zu dokumentieren (§ 8 Abs. 2 StandAG n.F.).

Die Mitglieder des NBG erhalten nach § 8 Abs. 2 StandAG n.F. Einsicht „in alle Akten und Unterlagen des Standortauswahlverfahrens [u.a.] des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit“.

Das NBG wird bei der Durchführung seiner Aufgaben durch eine Geschäftsstelle unterstützt; diese wird vom BMUB eingesetzt und untersteht fachlich dem NBG. Das NBG gibt sich eine Geschäftsordnung und kann sich durch Dritte wissenschaftlich beraten lassen (§ 8 Abs. 4 StandAG n.F.).⁵⁵

Das NBG beruft nach § 8 Abs. 5 StandAG n.F. **einen Partizipationsbeauftragten als „Angehörigen der Geschäftsstelle“** und teilt ihm die „Aufgabe der frühzeitigen Identifikation möglicher Konflikte und der Entwicklung von Vorschlägen zu deren Auflösung im Standortauswahlverfahren“ zu. In der Gesetzesbegründung heißt es ergänzend dazu: „Vorrangige Aufgabe ist die frühzeitige Identifikation und Analyse auftretender Spannungen zwischen den Beteiligten im Standortauswahlverfahren sowie die Unterstützung bei der Beilegung und Schlichtung von Konflikten“. Das BfE, der Vorhabenträger sowie die Fachkonferenz Teilgebiete, die Regionalkonferenzen sowie die Fachkonferenz Rat der Regionen können den Partizipationsbeauftragten bei „Fragen zum Beteiligungsverfahren hinzuziehen“ (§ 8 Abs. 5 StandAG n.F.).

Der oder die Partizipationsbeauftragte ist berichtspflichtig gegenüber dem NBG; die Gesetzesbegründung führt hierzu erklärend aus: **„Der oder die Partizipationsbeauftragte legt dem Nationalen Begleitgremium regelmäßige Tätigkeitsberichte vor und ist fachlich weisungsunabhängig“**. „Im Sinne eines deeskalierenden Konfliktmanagements kann der Partizipationsbeauftragte Mediations- und Schlichtungsmaßnahmen vorschlagen.“ Die Gesetzesbegründung lässt allerdings offen, wer diese vorgeschlagenen Mediations- und mögliche Schlichtungsmaßnahmen prüft bzw. beauftragt, in welchem Umfang diese erfolgen können und welches Budget hier ggf. zu veranschlagen ist.

⁵⁵

Wissenschaftliche Expertise kann durch Anhörungen und Vergabe von Gutachten hinzugezogen werden; für längerfristige Aufgaben kann eine Wissenschaftlicher Beirat berufen werden; vgl. die Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 4 StandAG n.F.

5 Ressourcenseitige Konsequenzen des Gesetzes

5.1 Geringfügig vs. maßgeblich erhöhter Erfüllungsaufwand

Mit dem Standortauswahlgesetz von 2013 wurde der Erfüllungsaufwand des Bundes für die Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens abgeschätzt.⁵⁶ Im Rahmen des jetzigen Fortentwicklungsgesetzes wäre seitens des Gesetzgebers also im Hinblick auf die Bestimmung des Erfüllungsaufwandes für Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung zu bewerten gewesen, ob – erstens – die damaligen Annahmen realistisch waren und – zweitens – welche Aufgaben nun erweitert oder neu begründet werden und welcher zusätzliche Erfüllungsaufwand hierdurch entsteht.

Der ersten Aufgabe stellt sich der Gesetzesentwurf nicht. Im StandAG von 2013 heißt es unter „E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung“:

„Für die Arbeiten der Kommission sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit (durch die Kommission, das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung, den Vorhabenträger und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und die Durchführung der dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung im Standortauswahlverfahren zugewiesenen Aufgaben inklusive erhöhter Sachverständigentitel werden Kosten von ca. 26 Mio. Euro pro Jahr für 15 Jahre angesetzt. Insgesamt ist ein Erfüllungsaufwand für das gesamte Standortauswahlverfahren von etwas über 2 Mrd. Euro zu erwarten.“⁵⁷

Eine Aufschlüsselung der 26 Mio. Euro jährlich gab es nur bedingt: Für das BfE wurde ein Erfüllungsaufwand für das Standortauswahlverfahren von insgesamt (also nicht nur Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung) rund 20 Mio. Euro jährlich angesetzt.⁵⁸

Es ist nicht im Einzelnen nachvollziehbar, welche Kostenpositionen wie und auf Grund welcher Annahmen in diesem Betrag konkret in Bezug auf Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung durch das BfE abgebildet sind.

Grundsätzliche Zweifel im Hinblick auf die Plausibilität der gesamten Kosten des Standortauswahlverfahren bestehen aber jedenfalls in Anbetracht der zugrunde gelegten Dauer des Standortauswahlverfahrens von 15 Jahren.

⁵⁶ Vgl. BT-Drs. 17/13471, S. 16ff.

⁵⁷ Vgl. BT-Drs. 17/13471, S. 3.

⁵⁸ BT-Drs. 17/13471, S. 17.

Diese Zweifel verstärkt das novellierte StandAG, indem es den ursprünglich vorgesehenen Zeitplan für das Standortauswahlverfahren mindestens aufweicht (siehe Kap. 2.1).

Vor dem Hintergrund der zusätzlichen – mit unmittelbarer Rückwirkung auf den vom BfE zu leistenden Aufwand verbundenen – Beteiligungsformate sowie der zusätzlichen Informations- und Dokumentationsaufgaben insbesondere auch des BfE dürfte tatsächlich ein gegenüber den Annahmen von 2013 **deutlich erhöhter Erfüllungsaufwand** für die Verwaltung auf Bundesebene realistisch sein. Es ist nicht plausibel, wieso gleichwohl in der Gesetzesbegründung von 2017 lediglich von einem „geringfügig höheren Erfüllungsaufwand“ ausgegangen wird. Unter „E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung“ heißt es in der Gesetzesbegründung von 2017:

„Durch dieses Gesetz werden die bestehenden Aufgaben des Bundes einschließlich des Vorhabenträgers im Bereich des Beteiligungsverfahrens im Standortauswahlverfahren konkretisiert und mit neuen Instrumenten des Beteiligungsverfahrens versehen. Da bereits das bisherige Standortauswahlverfahren ein umfassendes Beteiligungsverfahren vorsah, ist davon auszugehen, dass diese Konkretisierung **nur zu einem geringfügig höheren Erfüllungsaufwand** von einmalig 45.000 Euro und jährlich rund 230.000 Euro führt.“

Im Weiteren ist die Gesetzesbegründung nicht stringent. Einerseits wird dieser „geringfügig höhere Erfüllungsaufwand von einmalig 45.000 Euro und jährlich rund 230.000 Euro“ nur auf die neuen Instrumente Fachkonferenz Teilgebiete, die Regionalkonferenzen und die Fachkonferenz Rat der Regionen bezogen, wobei die 45.000 Euro aufgeschlüsselt werden in „33.000 Euro Personalaufwand und 12.000 Euro Sachaufwand“⁵⁹ und die jährlich rund 230.000 Euro in 180.000 Euro Personalaufwand und 50.000 Euro Sachaufwand (vgl. Gesetzesbegründung S. 45):

- Für die Aufgabe der **Veröffentlichung von Vorschlägen** im Standortauswahlverfahren werde dabei ein gesamter Personalaufwand von einmalig rund 25.000 Euro angesetzt.
- Für die **Einrichtung einer Internetplattform** werde ein einmaliger Personalaufwand in Höhe von rund 12.000 Euro und ein einmaliger Sachaufwand von rund 8.000 Euro erwartet.
- Für die **Kommunikation und Abstimmung zwischen BfE und BGE** betrage der erwartete jährliche Personalaufwand rund 34.000 Euro.
- Hinsichtlich der **Bewertung der Unterlagen der BGE** ergebe sich ein jährlicher Personalaufwand von rund 40.000 Euro,

⁵⁹

Die nachfolgende Auflistung in der Gesetzesbegründung verzeichnet im Gegensatz 37.000 Euro Personal- und (nur) 8.000 Euro Sachmittel.

- hinsichtlich der **Veröffentlichung der Unterlagen der BGE** ein jährlicher Personalaufwand von rund 10.000 Euro. Diesbezüglich werde einmalig ein Personalaufwand von rund 4.000 Euro in Abzug gebracht.

Andererseits sollen die genannten Beträge dann den „Gesamtmehraufwand“ (vgl. Gesetzesbegründung S. 45) durch das Fortentwicklungsgesetz darstellen, der die neue Aufgabe zur Veröffentlichung von Vorschlägen im Standortauswahlverfahren umfasse, die wiederum drei Mal anfallt und die Erstellung eines Internettextes, die Digitalisierung des jeweiligen Vorschlags und die Veröffentlichung von Internettext und digitalisiertem Vorschlag beinhalte. Außerdem umfasse die eingeführte Aufgabe der Informationsplattform die Einzelprozesse

- der einmaligen Einrichtung einer Internetplattform,
- der fortlaufenden Bewertung von Unterlagen des Standortauswahlverfahrens auf ihre Wesentlichkeit durch das BfE,
- der fortlaufenden Veröffentlichung von Unterlagen durch das BfE über einen Zeitraum von 15 Jahren bis zum Abschluss des Standortauswahlverfahrens sowie
- der fortlaufenden Kommunikation und Abstimmung zwischen BfE und BGE.

Nach Berufung einer oder eines Partizipationsbeauftragten fielen als Aufgaben die **Identifikation von möglichen Konflikten und deren Auflösung im Standortauswahlverfahren, die Hinzuziehung durch Beteiligte bei Fragen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und regelmäßige Berichte** an. Es sei von einem zusätzlichen jährlichen Personalaufwand von 100.000 Euro und einem zusätzlichen jährlichen Sachaufwand von 50.000 Euro auszugehen.

Zusätzlich sieht das Gesetz einen **zweiten Bescheid des BfE einschließlich entsprechender Rechtsschutzmöglichkeiten** vor. Im bisherigen Standortauswahlgesetz war diese Aufgabe lediglich einmal festgeschrieben. Als damit verbundener Personalmehraufwand würden einmalig rund 100.000 Euro angesetzt. Da jedoch gleichzeitig die bisher im Standortauswahlgesetz vorgesehene Aufgabe des BMUB auf nochmalige Überprüfung der Rechtmäßigkeit des Verfahrens entfalle, werde insoweit eine einmalige Aufwandsreduzierung von rund 25.000 Euro berücksichtigt (vgl. Gesetzesbegründung S. 46).

Darüber hinaus und vor allem erscheint es, da der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden soll, geboten, dass seitens des BfE frühzeitig aufgezeigt wird, welcher **tatsächliche Mehrbedarf für die jeweils als Nächstes konkret anstehenden Maßnahmen** anfallen wird. Die folgenden Ausführungen bieten dafür – anknüpfend an die Ergebnisse des vom UfU für das BfE erstellten

Ergänzungsgutachtens vom November 2016⁶⁰ – eine Grundlage:

5.2 Konkretisierung des Ressourcenbedarfs für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren seitens des BfE

Das novellierte StandAG geht trotz der im Vergleich zum alten StandAG deutlich gestiegenen Anforderungen von einem nur „geringfügigen Mehraufwand“ bei der Ausstattung des BfE mit personellen und sächlichen Ressourcen im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung aus. Dies entspricht weder den hohen Ansprüchen an Intensität, Umgang, Dauer und Flexibilität des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses noch den quantitativ deutlich aufgefächerten formalen Beteiligungsformaten.

Gegenüberstellung der Formate bzw. Aufgaben in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG 2013 und StandAG 2017:

Formate / Aufgaben	StandAG 2013	StandAG 2017
obligatorische formale Öffentlichkeitsbeteiligung mit Auslegung und Erörterungstermin	x	x
Informationsplattform	x	x
Fachkonferenz Teilgebiete		x
Regionalkonferenzen mit Vor-Ort-Büros		x
Rat der Regionen		x
Zusätzliche Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine		x
zusätzliche Dialogformate	x	x
Partizipationsbeauftragter / Konfliktschlichtung		x
Vor-Ort-Büros	x	
Dokumentation		x

Die in BT-Drs. 17/13471 aufgeführten Ausführungen zur Stellenausstattung des BfE sah vor, eine Abteilung Beteiligungsverfahren mit drei Fachgebieten zu etablieren (Kriterien und Verfahrensentwicklung, Beteiligung, Umweltverträglichkeit). Für die „wissenschaftliche Begleitung der Standortauswahl“ im BfE (zwei Abteilungen mit je drei Fachgebieten) wurden 2013 insgesamt „bis zu 60 Stellen im höheren Dienst und bis zu 15 Stellen im gehobenen Dienst“⁶¹ abgeschätzt.

⁶⁰ Vgl. UfU 2016.

⁶¹ Vgl. BT-Drs. 17/13471, S. 17.

Demnach würden rein rechnerisch – bei einer angenommenen quantitativ gleichmäßigen Aufteilung der vorgesehenen personellen Kapazitäten – die drei Fachgebiete der Abteilung Beteiligungsverfahren jeweils über folgende personelle Ausstattung verfügen:⁶²

im höheren Dienst

- eine Stelle in der Besoldungsgruppe A15
- vier Mitarbeitende in der Besoldungsgruppe A14
- vier Mitarbeitende in der Besoldungsgruppe A13

im gehobenen Dienst

- max. eine Stelle in der Besoldungsgruppe A11
- 1,5 Stellen in der Besoldungsgruppe A8

Damit hätte das Fachgebiet Beteiligung, welches im engeren Sinne für die Abwicklung der Beteiligungsprozesse verantwortlich wäre, **maximal 10,5 Stellen plus eine Leitung** nach der Planung aus 2013 zur Verfügung.

Das online stehende Organigramm vom März 2017 formuliert einen Ziel- aufbau für die Struktur des BfE; es konkretisiert die in BT 17/13471 ursprünglichen Ausführungen zur Struktur des BfE: Im Unterschied zu der eben skizzierten Struktur gibt es neu eine Abteilung „Standortauswahlverfahren und Öffentlichkeitsbeteiligung“ (SV), die in Referat SV 5 konkret die „Öffentlichkeitsbeteiligung“ verortet. Daneben arbeitet die Abteilung „Aufgabenbezogene Forschung, berg-, wasser- und atomrechtliche Verfahren“ (FA) in den Referaten FA 2 (Forschung bezüglich Standortauswahl und Öffentlichkeitsbeteiligung) und FA 5 (Langzeitdokumentation und Informationsmanagement und -dokumentation) an den hier formulierten Aufgaben.

Für außenstehende Akteure ist nicht nachvollziehbar, inwieweit diese Konkretisierung hinsichtlich der Struktur des BfE die ursprüngliche Stellen- ausstattung tangiert bzw. ob und in welchem Umfang die damals vorgesehen Stellen für die „Abteilung Beteiligungsverfahren“ jetzt konkret der Abteilung SV zur Verfügung stehen, zumal auch in Abteilung FA Aufgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung (FA 2) sowie Dokumentation (FA 5) vorgesehen sind bzw. wahrnehmen werden. In jedem Fall müssen – unabhängig ihrer jeweiligen strukturellen Verortung innerhalb der Institution – seitens des BfE folgende Aufgaben bewältigt werden:

⁶² Die im geschätzten Erfüllungsaufwand aufgeführten Besoldungsgruppen B4 und B2 sowie A5 finden in der nachfolgenden Auflistung bzw. „Berechnung“ keinen Niederschlag, da hier angenommen wird, dass diese Positionen nicht unmittelbar für das Fachgebiet Beteiligung berücksichtigt werden, sondern für allgemeine Leitungs- bzw. administrative Funktionen für die Abteilungen insgesamt zu veranschlagen sind; vgl. BT-Drs. 17/13471, S. 17.

Aufgaben des BfE aus dem StandAG 2017 und personelle Konsequenzen

Aufgabe	Umsetzung	formulierter Mehraufwand nach BT 18/11398, S. 45-46	Grobabschätzung zu Umfang der Aufgabe
fortwährend, mit variierenden Umfängen			
Internetplattform	Einrichten und Pflege der Informationsplattform; Aufbereiten und Einstellen der wesentlichen Unterlagen; Veröffentlichung von Vorschlägen, dreimal im gesamten Suchprozess	Einrichten der Plattform: einmalig 12.000 € Veröffentlichung: zusätzlich einmalig 25.000 €	über die einmalig bedachten Kosten (siehe 3. Spalte) hinaus: mind. ½ Stelle , fortwährende Internetredaktion
Zusammenarbeit BfE – BGE*	Bewertung der Unterlagen des Vorhabenträgers; Veröffentlichung der Unterlagen; Kommunikation und Abstimmung	Bewertung: jährlich 40.000 € Veröffentlichung: jährlich 10.000 € Kommunikation: jährlich 34.000 €	1 bis 1,5 Stellen , je nach Besoldungsgruppe
Kontakt zum Partizipationsbeauftragten bzw. NBG	fortwährender Kontakt, informeller Austausch, Beobachtung der Arbeit und Aktivitäten des NBG, Berichterstattung nach Innen	---	mind. ½ Stelle , je nach Phase und Ablauf der Beteiligung

weitere Informationspflichten	... gegenüber Bundestag und allgemeiner Öffentlichkeit; Nachprüfungsaufträge der Regionalkonferenzen; Vorbereitung von Materialien und Texten zu den Formaten und zum Beteiligungsprozess insgesamt; Vorträge, Einladungen, Tagungen	---	mind. eine weitere Person , in Ergänzung zur Internetredaktion
Anfragen nach UIG (inkl. Anfragen des NBG)**	fristgerechte Bearbeitung der Anfragen (Anzahl der Anfragen nach UIG offen, erwartet werden eher wenige)***	mit Verweis auf digital veröffentlichte Unterlagen: - 4.000 €	mind. 1 Stelle , im Einzelnen nicht abschätzbar
„lernendes Verfahren“	Evaluation; Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung	---	mind. 1 Stelle , im Einzelnen nicht abschätzbar
Dokumentation****	u.a. Klassifikation der Daten, Aufbereitung für dauerhafte Sicherung; zwei Standorte für Sicherung aller Speicherdaten	Konkretisierung durch Rechtsverordnung	zusätzlicher Erfüllungsaufwand wird über Rechtsverordnung begründet
zeitweise, mit unterschiedlichen Umfängen			
Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	Aufbereitung und Veröffentlichen der bereitzustellenden Informationen; Planung und Durchführung der Erörterungstermine	---	fortwährend mind. ½ Stelle ; ggf. externe Moderation

mit Benennung der Teilgebiete	(§ 9 Abs. 1 StandAG)		
Fachkonferenz Teilgebiete	Konzeption, Planung und Durchführung; ggf. via angepasste Konsensuskonferenz oder Planungszelle; Einrichten einer Geschäftsstelle; ggf. Einbinden eines externen Dienstleisters (Ausschreibung, Auswahl, Betreuung etc.)	---	mind. zwei Mitarbeitende für die Dauer der Fachkonferenz (ca. ein Jahr: sechs Monate Vorbereitung, sechs Monate Durchführung); ggf. Unterstützung durch externen Dienstleister bzw. externe Moderation
mit Vorliegen der übertätig zu	erkundenden Standortregionen	(§ 10 Abs. 1 StandAG)	
Regionalkonferenzen	Einrichtung bis zu sechs Regional-konferenzen und Vor-Ort-Büros inkl. Geschäftsstelle (ggf. nach dem Vorbild der Infostellen des BfS); Mustersatzungen für Betrieb entwerfen u.a.; Koordinierung und Begleitung der Regionalkonferenzen für die Dauer ihres Bestehens; Teilnahme an Regionalkonferenzen	---	Geschäftsstelle und Vor-Ort Büro je Regionalkonferenz 1-5 Personen, d.h. ca. 6 x 3 Personen = 18 Stellen für die Dauer der Regionalkonferenzen; Dauer an sich nicht absehbar
Rat der Regionen	Einrichten des Rates mit max. 30 Personen sowie einer Geschäftsstelle; Begleiten der Prozesse der Regionalkonferenzen; Ausgleich bei widerstreitenden Interessen der Standortregionen	---	mind. eine Person , für die Dauer des Rates (Dauer an sich offen); ggf. externe Moderation

* Einzig bei diesem Punkt scheint eine konkrete Planungssicherheit in der Aufgabenbeschreibung und der dafür vorgesehenen Stellenausstattung gewährleistet zu sein.

** Die Anfragen des NBG werden hierunter mit gefasst, da sie praktisch mit Anfragen nach UIG gleichgesetzt werden können. Das UIG kann beispielsweise in Bezug auf Fristen zur Beantwortung gestellter Anfragen seitens des NBG herangezogen werden – beispielsweise nach § 3 Abs. 3 UIG –, denn das StandAG trifft diesbezüglich keinerlei Aussagen.

*** In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu, dass „bei einer Veröffentlichung aller wesentlichen Unterlagen des BfE und des Vorhabenträgers zum Standortauswahlverfahren [...] dies zu einer geringeren Anzahl von Anfragen nach dem Umweltinformationsgesetz führt und auch der Verwaltungsaufwand zur Bearbeitung dieser Anfragen durch die Verweismöglichkeit auf digital veröffentlichte Unterlagen sinkt“ (BT 18/11398, Seite 45).

**** Diese Aufgabe wird der Vollständigkeit halber hier mit gelistet; sie hat aber an dieser Stelle keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Stellenplanung, da eine Konkretisierung durch Rechtsverordnung erfolgt, die auch zusätzlichen Erfüllungsaufwand begründet.

Die Addition der in Spalte 4 aufgelisteten, eher auf ein Minimum hin ausgerichteten Personalstellen macht deutlich, dass ein ursprünglich anvisierter Personalaufwand von 10,5 Stellen zur Erfüllung der definierten Aufgaben nicht ausreichen wird; die vielfältigen und komplexen Aufgaben sind mit der bisher geplanten Personalausstattung nicht zu leisten ist. Vor allem die **Regionalkonferenzen mit Geschäftsstellen werden mutmaßlich deutlich mehr Personals** bedürfen.⁶³ Eine konkrete Aufschlüsselung einzelner Personalbedarfe ist – unabhängig ihrer strukturellen Verortung innerhalb des BfE – zum jetzigen Zeitpunkt sehr schwierig bis nicht zu kalkulieren:

- **Erstens** ist der konkrete Umfang vieler Aufgaben zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar; wie vielen Anfragen, Nachprüfaufträgen oder Informationspflichten es beispielsweise nachzukommen gilt, ist offen.
- **Zweitens** werden viele Aufgaben erst mit fortschreitender Standortsuche wahrzunehmen sein (z.B. Regionalkonferenzen); andere Aufgaben verlieren sich dahingegen mit fortschreitender Zeit (z.B. Fachkonferenz Teilgebiete).
- **Drittens** wird die Dauer des gesamten Verfahrens zwar mit 15 Jahren bzw. bis 2031 angestrebt; dieser Zeitrahmen kann sich – auf heute nicht zu benennende Zeit – erweitern.

⁶³

Inwieweit hierfür „weitere bis zu 170 neue Stellen“ (BT Drs. 17/13471, S. 17), die für die Bereiche Standortauswahl, Genehmigungen, Zentralabteilung sowie Präsidialbereich nach Übergang aller Zuständigkeiten geschaffen werden, anteilig genutzt werden können, ist offen.

Hinzu kommen folgende bereits im Ergänzungsgutachten ausgeführten qualitativen Aspekte:⁶⁴ Mitarbeitende des Beteiligungsbereichs sind physisch und psychisch unter Umständen stark belastenden Anforderungen ausgesetzt. Erforderlich sind solide Erfahrungen im Umgang mit schwierigen Gruppen, Dynamiken und Konflikten. Das Team des Beteiligungsbereichs braucht eine interdisziplinäre Zusammensetzung aus verschiedenen Disziplinen:

Vorgeschlagen werden neben Expertinnen und Experten aus Verwaltung und Rechtsprechung auch Sachverständige aus den Bereichen Umweltpsychologie und -wissenschaften, Sozialwissenschaften, Mediation sowie Internet- und Textredaktion bzw. journalistisch erprobte Personen. Diese Personen verfügen idealerweise über mehrjährige Berufserfahrungen; sie sollten zudem Partizipationserfahrungen aus verschiedenen Bereichen aufweisen. Im Team werden darüber hinaus Sachverständige für formelle und informelle Beteiligungsformate benötigt. Ohne die Rekrutierung erfahrener Kolleginnen und Kollegen mit entsprechenden Erfahrungen im Bereich Beteiligung wird es nicht gelingen, Vertrauen und Glaubwürdigkeit bei den Betroffenen und auch in der Öffentlichkeit aufzubauen. Beides sind jedoch wesentliche Schlüsselemente für einen gelingenden Beteiligungsprozess.

Wichtig ist ebenso eine personelle „Reserve“ im Fachgebiet Beteiligung einzuplanen, um hohen Belastungssituationen, denen die Mitarbeitenden ausgesetzt sein werden, zu begegnen. Diese Reserve ist auch deshalb notwendig, weil das Beteiligungsverfahren als „atmendes oder lernendes“ Verfahren ausgestaltet sein soll. Um diesem Postulat gerecht werden zu können, müssen entsprechend personelle Puffer beim BfE eingebaut werden.

Für diesen Fall sollte im BfE über einen (externen) Pool von Beteiligungs-Consultants nachgedacht werden, um die operative Tätigkeit zu unterstützen und verantwortlich zu flankieren. Ohne diese auswärtigen Expertinnen und Experten ist das hohe Maß an Arbeitsbelastung sowie das zeitliche Aufeinandertreffen verschiedenster Anforderungen nicht zu bewältigen. Strukturell beispielgebend könnten die Clearingstelle EEG oder das Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE) sein: Beides sind unabhängig tätige und neutrale Einrichtungen, die allen Akteursgruppen im jeweiligen Konfliktfeld zur Verfügung stehen.

Die **Clearingstelle EEG** ist eine neutrale Einrichtung zur Klärung von Streitigkeiten und Anwendungsfragen des EEG;⁶⁵ sie wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie betrieben. Trägerin ist die RELAW GmbH – Gesellschaft für angewandtes Recht der Erneuerbaren Energien. In der Clearingstelle EEG sind zurzeit 18 Personen tätig, die zusammen rund 15,6 Vollzeitstellen ausüben: 7,9 Leitungs-, Mitglieds- und Koordinatorenstellen werden von neun Personen ausgeübt und 7,7 Assistenz-, Geschäftsstellenmitarbeits- und IT-Stellen werden von neun Personen

⁶⁴ Vgl. UfU 2016, S. 29-35.

⁶⁵ <https://www.clearingstelle-eeg.de/auftrag> [09.05.2017]

ausgefüllt.⁶⁶ Die Clearingstelle EEG wird vom BMWi finanziert; seit dem 1. Januar 2013 erhebt die Clearingstelle EEG für die Durchführung von einzelfallbezogenen Verfahren Entgelte gemäß § 81 Abs. 10 EEG 2017.

Das **Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE)** „unterstützt den naturverträglichen Ausbau der erneuerbaren Energien, indem es zu einer Versachlichung der Debatten und zur Vermeidung von Konflikten vor Ort beiträgt“.⁶⁷ Das Kompetenzzentrum ist im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit tätig und wird darüber hauptsächlich finanziert. Das KNE arbeitet in der Rechtsform einer gGmbH, gestützt durch die Michael Otto Stiftung für Umweltschutz, die als Gesellschafterin fungiert und die Neutralität des KNE garantiert. Das KNE unterhält eine Geschäftsstelle mit zurzeit sieben Personen in „Geschäftsführung und Verwaltung“, fünf Personen im Bereich „Fachinformation“, vier Personen im Bereich „Konfliktberatung“ sowie weiteren vier Personen im Bereich „Fachdialoge“.⁶⁸

⁶⁶ Vgl. <https://www.clearingstelle-eeg.de/mitarbeiter> [09.05.2017]

⁶⁷ Vgl. <https://www.naturschutz-energiewende.de/ueber-uns/> [09.05.2017]

⁶⁸ <https://www.naturschutz-energiewende.de/ueber-uns/geschaeftsstelle/> [09.05.2017]

6 Sichtweisen und Erfahrungen erfahrener Stakeholder zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Um die Sichtweisen und Erfahrungen erfahrener Expertinnen und Experten – über die in offiziellen Quellen erfassten Aussagen hinaus – zu gewinnen, wurden im Rahmen des Projektes Interviews geführt. Experteninterviews sind eine „Strategie der Wissensbeschaffung“⁶⁹, indem Spezialistinnen und Spezialisten für bestimmte Inhalte befragt werden und als Quelle dieses Spezialwissens genutzt werden. Die Befragung dient der Gewinnung sowie Vertiefung der vorhandenen, in der Literatur niedergeschriebenen Kenntnisse.

6.1 Hintergründe zu Vorgehen und Analyse der Interviews

Von Seiten des BfE waren zehn Personen für ein Interview vorgeschlagen worden; drei der ursprünglich Angefragten haben abgesagt.⁷⁰ Über die Gründe erfolgte keine Aussage; in einem Fall wurde auf eine andere Person im selben institutionellen Kontext verwiesen. Teilweise konnten Nachrückkandidatinnen und -kandidaten erfolgreich angesprochen werden, die vorher ebenfalls mit dem BfE abgestimmt waren. Schließlich konnten acht Interviews geführt werden; die Befragten bilden eine heterogene Gruppe, die Stakeholder aus folgenden Aktionsradien umfasst:

- Vertreter von Behörden
- Umweltverbände und Bürgerinitiativen
- Vertreter der Wissenschaft und der Kirchen
- Junge Erwachsene

Akteure aus Landkreisen bzw. Kommunen (z.B. von Zwischenlagerstandorten), die seitens des BfE ebenfalls vorgesehen waren, konnten aufgrund von Absagen nicht befragt werden. Weitere Akteure, wie Vertreterinnen oder Vertreter der energieversorgenden Unternehmen, der Gewerkschaften oder anderer europäischer Endlager-Projekte waren seitens des BfE nicht bestätigt worden.

Die Interviews wurden im Zeitraum von September bis Dezember 2016 über eine aufsuchende Befragung realisiert und dauerten in der Regel circa eine Stunde. Die Interviews folgten einem Interviewleitfaden und dienten so der

⁶⁹ Gläser/Laudel 2010, S. 5.

⁷⁰ Die Absagen entstammten der Behördenvertreter auf kommunaler Ebene, der Umweltverbände bzw. der Kirchen; für letztere konnte Ersatz gefunden werden.

gezielten Informationsgewinnung; es wurden vergleichbare Aussagen gewonnen, die in ihrer Summe die Vielzahl von Argumenten und Perspektiven abbilden. Der Leitfaden fokussierte sechs Fragekomplexe (im Einzelnen siehe Anhang):

- Grundsätzliche Erwartungen bezüglich Endlagersuche und Öffentlichkeitsbeteiligung
- Persönliche Erfahrungen zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext StandAG und Öffentlichkeitsbeteiligungskonzept
- Endlager-Kommission und Öffentlichkeitsbeteiligungskonzept
- Eigene Beteiligung und konkrete Erwartungen an der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche
- Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung

Mit diesen Fragekomplexen ging es zum einen darum, zunächst grundsätzliche Erwartungen und persönliche Erfahrungen zu erfragen; vor diesem Hintergrund wurde dann um eine Einschätzung der im StandAG a.F. bzw. im Kommissionsbericht von 2016 formulierten Ideen und Formate bzw. um deren Einschätzung gebeten; schließlich wurden eigene Beteiligungsoptionen erfragt und welche Erwartungen bzw. Bedingungen man an die Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit der Endlagerung atomarer Abfälle in Deutschland hat, um schließlich – die seitens des BfE formulierten – Ziele für eine „effektive und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung“ zu diskutieren.

Zum Zeitpunkt der Interviews lag das Standortauswahlgesetz (StandAG) in seiner novellierten Fassung vom 26. Juli 2016 (BGBl. I S. 1843) vor; ebenso war der Kommissionsbericht im Juni 2016 erschienen. Auf diesem Sachstand beruhen die Aussagen der Interviewpartnerinnen und -partner.

Die Interviewpartnerinnen und -partner waren zu den verschiedenen Fragekomplexen unterschiedlich aussagefähig, d.h. aus wissenschaftlicher Perspektive wurden persönliche Erfahrungen der Öffentlichkeitsbeteiligung anders reflektiert als aus Sicht von Bürgerinitiativen; die befragten Jugendlichen waren – wie erwartet – nicht im Detail mit dem StandAG a.F. und/oder mit dem Bericht der Endlager-Kommission vertraut. Insofern gab es in den meisten Interviews Fragen, die von Seiten der Interviewpartnerinnen und -partner nicht bzw. in unterschiedlicher Tiefe beantwortet wurden.

Die Interviews wurden per Tonmitschnitt festgehalten und transkribiert; in einem Fall – wo der Audiomitschnitt explizit nicht gewollt wurde – wurden die Aussagen handschriftlich festgehalten.⁷¹ Anschließend wurde das vorliegende Material inhaltsanalytisch ausgewertet: Die zusammenfassende qualitative Inhaltsanalyse⁷² ist eine Auswertungsmethode, die bei bereits vorliegendem

⁷¹ Die Interviews bzw. Tonmitschnitte erfolgten sämtlich unter der Zusage, dass diese ausschließlich intern verwendet werden und dass keine namentlichen Zitate verwendet werden; es wurde von Seiten der Gutachter zugesichert, dass (nur) eine zusammenfassende Inhaltsanalyse erfolgt.

⁷² Zur Übersicht vgl. die Ausführungen von Schreier 2014.

sprachlichen Material Anwendung findet. Sie hat das Ziel, „das Material so zu reduzieren, das wesentliche Inhalte erhalten bleiben und durch Abstraktion einen überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist“. ⁷³ Hierfür werden die Interviews systematisch nach Frageblöcken paraphrasiert, auf wesentliche Aussagen hin reduziert und über mehrere Aussagen hinweg zusammengefasst. Es wurden zentrale Aspekte induktiv erfasst⁷⁴ und als strukturierende Elemente für die nachfolgenden Ausführungen genutzt. Dabei spielten quantitative Aspekte eine untergeordnete Rolle: Es ging bei der Auswertung nicht um die Häufigkeit einzelner Aussagen oder Argumente, sondern um eine gleichberechtigte Berücksichtigung verschiedener Aspekte. Die Erfahrungen, Erwartungen und Hoffnungen der Interviewpartnerinnen und -partner werden so – unabhängig ihrer Häufigkeit – nah am Wortlaut zusammenfassend wiedergegeben und vereinzelt mit beispielhaften, anonymisierten Zitaten hinterlegt.⁷⁵

6.2 Grundsätzliche Erwartungen bezüglich Endlagersuche und Öffentlichkeitsbeteiligung

In Bezug auf die grundsätzlichen Erwartungen, welche die Interviewten mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Endlagersuche haben, halten es zunächst alle Interviewten für geboten, ein Endlager auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland zu suchen und zu errichten: Es sei in erster Linie „eine Frage der Verantwortung. Der, der es [den Müll] produziert, sollte sich auch darum kümmern“ (4,1). Zudem würden mögliche internationale Alternativen womöglich dazu führen, dass „diejenigen, die am Ende die Last der Abfallentsorgung tragen müssten, entweder nicht gefragt werden“ und /oder „die daraus erzielten ökonomischen Vorteile wahrscheinlich nicht den Betroffenen zugutekommen. Das heißt, es ist auch eine moralische Frage“ (1,1).

Transparenz, Information und Ergebnisorientierung sind die Stichworte, die im Zusammenhang mit den grundsätzlichen Erwartungen bzw. Hoffnungen im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein atomares Endlager immer wieder genannt werden. Dabei geht es einmal um **Transparenz im Sinne einer Nachvollziehbarkeit der Entscheidung**, die nicht zwingend eine Entscheidung im Konsens sein muss (1,1); denn bei Konsensorientierung besteht die Gefahr, dass man in einen Endlosprozess gerät (1,2). Aber ist es wichtig, eine Entscheidung zu treffen, denn die Ergebnisorientierung wird als ein ganz zentraler Aspekt der Standortsuche gesehen (1,1): Es muss darum gehen, in einem nachvollziehbaren Verfahren den bestmöglichen Standort zu finden. „Wir müssen uns davon verabschieden, das wir, egal, wie viel Beteiligung wir machen, am Ende einen Standort finden, wo alle oder fast

⁷³ Mayring 2010, S. 67.

⁷⁴ Für eine qualitative Analyse ist ein induktives Vorgehen sehr fruchtbar, denn die Ableitung der Kategorien erfolgt in einem Verallgemeinerungsprozess aus dem Material selbst. So erreicht man eine gegenstandsnahe Abbildung des Gesagten ohne Verzerrungen durch Vorannahmen; vgl. u.a. Mayring 2010, S. 85.

⁷⁵ Die Nachweise erfolgen in codierter Form, um die zugesicherte Anonymisierung der Aussagen zu gewährleisten.

alle klatschen“ (1,1). Letzten Endes – so die Meinung verschiedener Interviewpartnerinnen und -partner – wird es nicht konfliktfrei werden, „aber es sollte so friedvoll wie möglich werden“ (6,1); mit anderen Worten: Es braucht ein Verfahren, das fairer ist und am Ende die Bevölkerung befriedigter als ohne Beteiligungsverfahren hinterlässt (8,1).

Dafür ist **Transparenz durch ausreichende, niedrigschwellige und unabhängige⁷⁶ Information** notwendig; nur durch sie wird die Voraussetzung zur Teilhabe und Mitentscheidung (4,1) ermöglicht. Informationen liefern die Grundlage für eine sachgerechte Beteiligung und Entscheidung (3,1). Hierfür gilt es aber zweierlei zu beachten: Zum einen sollten alle Bevölkerungsgruppen einbezogen werden; vor allem die Einbeziehung der jungen Generation, aber auch von verschiedenen sozialen Schichten, Herkunftsn und Generationen ist wichtig; es sollte gelingen, einen intergenerationeller Austausch (5,1) zu ermöglichen, der über die Dauer des angelegten Verfahrens notwendig wird. Zum anderen darf die reine Information nur die Basis bzw. die Grundlage für die Einbeziehung der Bevölkerung sein; Beteiligung sollte aber über die Ebene der reinen, oberflächlichen Information hinausgehen (7,1).

Auch bei der Formulierung von wichtigen Grundbedingungen des Beteiligungsverfahrens ist Transparenz im Sinne der Nachvollziehbarkeit des Prozesses und der Entscheidungen zentral: Hierfür wird die **Aushandlung, Formulierung und Kommunikation von Rollen und Rahmenbedingungen** für das Verfahren (3,1) durchgehend als wesentliche Grundbedingung für eine gelingende Öffentlichkeitsarbeit angesehen. Es braucht einen klar definierten Rahmen für Beteiligung (2,1), klare Rollen und klare Grenzen (3,1).

Als weitere, ganz wesentliche Grundbedingung erscheint auch hier ein **breiter, frühzeitiger Zugang zu Informationen**, die für unterschiedliche Zielgruppen aufbereitet sein müssen, auch „barrierefrei“ (6,2): „Jeder muss die Chance haben, sich zu beteiligen“ (1,2), das heißt, es sollte alles dafür getan werden, dass „alle möglichen Bürger, die interessiert sind, auch teilnehmen können“ (6,2). Das bedeutet auch vor Ort zu sein, flächig zu agieren (6,2) und so eine reale Mitentscheidung, unter Einbeziehung „aller demografischen Schichten und Minderheiten“ (4,1) zu ermöglichen.

Außerdem geht es darum, **fachlich hinreichende Information** öffentlich zugänglich zu machen, denn eine informierte Bevölkerung [könne ein] gutes Kontrollinstrument sein (6,1). Diese Informationen sollten unabhängig davon sein bzw. darüber hinausgehen, was als allgemeine Öffentlichkeitsinformation notwendig ist (7,1); nur so wird eine kritische Fachöffentlichkeit zur aktuellen und aktiven Begleitung des Verfahrens (7,1) bzw. eine kritische Auseinandersetzung mit behördlichem Handeln (7,2) ermöglicht.

⁷⁶

Eine Interviewpartnerin wird an dieser Stelle konkret und äußert die Hoffnung, dass „nicht zu viel Einfluss der Atomindustrie“ (4,1) geltend gemacht wird.

Fachlich hinreichende Informationen wären gleichzeitig die Voraussetzung dafür, dass Beteiligung nicht nur im Sinne von Befragung verstanden, sondern als echte Gestaltungsmöglichkeit wahrgenommen wird (5,1); die frühzeitige und wirkliche Beteiligung muss folglich über reine Information hinaus gehen (2,1). Dafür ist auch „ein **konsistentes, gut durchdachtes Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung** notwendig“ (8,2).

Insofern ergibt sich eine Reihe von Herausforderungen, wobei die zentrale sicherlich darin besteht, **Vertrauen in das Verfahren und die politisch Handelnden** zu schaffen (1,4). Zudem ist es für die Interviewten zentral wichtig, das Beteiligungsverfahren für die Suche nach einem Endlager als **gesamtschaftliche Aufgabe** (6,1) zu begreifen und anzugehen: Es wird entscheidend sein, die Menschen über Legislaturperioden und Generationen hinweg für das Thema zu interessieren (4,2). Daher sei es notwendig, dass möglichst viele gesellschaftliche Gruppen, Nichtregierungsorganisationen etc. das Verfahren mittragen und mitgestalten (2,8). Institutionen wie Kirchen, Umweltverbände oder Gewerkschaften seien hier insbesondere gefordert, weil sie die Menschen „von einer anderen Seite erreichen“ (2,8).

Um eine breite Öffentlichkeit für das Thema langfristig zu erreichen, braucht es auch vielfältige Informationsangebote (5,2); gleichzeitig sollte aber auch unbedingt denjenigen ein **Angebot gemacht werden, die sich nicht beteiligen wollen**. Es ist ein legitimer Anspruch, staatlichen Institutionen, deren Auftrag es ist, Sicherheit zu garantieren, Verantwortung für den Prozess und das Ergebnis zu übertragen; auch diesem Anspruch muss man Rechnung tragen, und Sicherheit garantieren, indem Probleme zeitnah und transparent angegangen werden (2,9).

Eine weitere Herausforderung besteht in der **Ergebnisorientierung** der Öffentlichkeitsbeteiligung: Es besteht die Gefahr „dass man auf dem Weg zur Beteiligung, weil man versucht, alle zu umarmen, nicht fertig wird“ (1,2); dies gelte es durch klare Verfahren und klare Entscheidungen am Ende jeder Phase (1,2) zu verhindern: „Wir brauchen politische Entscheidungen über Standorte, die natürlich auf einem Verfahren beruhen, wo nachvollziehbar, wissenschaftlich basierte Kriterien die Grundlage bilden“ (2,8). Man müsse an gewissen Punkten, aufhören zu beteiligen und Entscheidungen treffen, um das Ziel – die sichere Endlagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe – im Auge zu behalten (2,12). Vor dem Hintergrund besteht die Herausforderung, die Balance zwischen notwendiger Beteiligung und der fachlich-technischen Herausforderung, ein Endlager zu suchen und zu errichten, mit den zeitlichen Dimensionen des Verfahrens abzugleichen, denn „die Lust, sich um diese Abfälle zu kümmern, wird jedenfalls nicht größer, weder politisch noch gesellschaftlich“ (2,12). Daher wird auch die reale Gefahr gesehen, durch mögliche Streitigkeiten und Verfahrensverzögerung einen Resonanzboden für diejenigen zu liefern, die alternative Lösungen im Ausland anstreben, wenn „wir das in Deutschland nicht geregelt kriegen“ (2,9).

Das heißt, eine zentrale Herausforderung besteht auch vor diesem Hintergrund darin, Öffentlichkeitsbeteiligung **ergebnisorientiert und zugleich ergebnisoffen** zu gestalten (6,2). Es wird wichtig, die Beteiligung vor Ort mit offenen Formate (z.B. Werkstätten) zu beginnen und später „gefilterte“ Formate mit konkreten Fragestellungen anzubieten. Zu jeder Zeit sollte die „persönliche Begegnung, der persönlicher Austausch“ von zentraler Bedeutung sein, „weil dann Fragen und Antworten nahe sind“ (6,2).

Unabhängig davon wird die Herausforderung bestehen, eine **tatsächliche Beteiligung** von Bürgerinnen und Bürgern bzw. das Formulieren und Wirksam werden von Bürgerinteressen als ganz wesentlichen Teil einer fundierten öffentlichen Auseinandersetzung zu gewährleisten und das unabhängig von den ganz zwangsläufig existierenden Partikularinteressen (7,2). Denn die Schwierigkeit der Beteiligung wird zum einen darin liegen, dass es im engeren Sinne nichts zu entscheiden gibt (8,1): Hier gilt es nach Ansicht der Interviewpartnerinnen und -partner frühzeitig, konsequent und transparent darauf hinzuweisen, welcher Grad der Mitgestaltung für die Öffentlichkeit besteht. Auch hierfür müssen klare Rollen vorgegeben sein, sodass für Alle jederzeit klar ist, wer zu welchem Zeitpunkt welche Möglichkeiten der Beteiligung hat; es gilt die Reichweite von Beteiligung zu definieren, oder auch welches Gremium welche Rechte hat (1,3). Über eine **beständige und breite Kommunikation** des Verfahrens, der Akteure, der Verantwortlichkeiten, der Rollen und auch der festgelegten Regeln (1,3) sollte man keine falschen Erwartungen wecken (1,4), denn letztlich werden die Entscheidungen politisch getroffen werden müssen und dafür sind sämtliche **Entscheidungen nachvollziehbar zu machen** (1,3).

Nichtsdestotrotz wird es entscheidend sein, dieses hoch komplexe Thema mit den „richtigen“ Leuten zum „richtigen“ Zeitpunkt zu diskutieren; die Frage des richtigen Timing ist zentral (3,1). Dabei wird zum anderen – wie bei anderen großen Infrastruktur-Projekten auch – die **Herausforderung des sog. Beteiligungsdilemmas** zu bewerkstelligen sein: Die konkrete Betroffenheit, die nach Beteiligung verlangen wird, wird mutmaßlich erst ab Phase 2 des Standortauswahlverfahrens zunehmen; dann sind aber die erarbeiteten Grundlagen für den Suchprozess bereits vorhanden und beschlossen (2,2). Dieses antizipierte Auseinanderfallen zwischen Betroffenheit und Beteiligungsmöglichkeiten gilt es, kommunikativ aufzufangen. Vor allem in den Regionen, die nach Phase 1 ausgewählt werden, muss es gelingen, die Angst der Bürgerinnen und Bürger zu überwinden, die mögliche Widerstände begründen (4,2). Eine zentrale Herausforderung hierfür ist eine gute, **verständliche und frühzeitige Kommunikation** (1,3).

6.3 Persönliche Erfahrungen zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext

Die Erfahrungen, von denen die Interviewten berichten, können grundsätzlich in dreierlei Hinsicht unterschieden werden: Zunächst sind es Beobachtungen, die deskriptiv und wertfrei geschildert werden, gefolgt von zahlreichen

Negativbeispielen mit entsprechend formulierten Vorschlägen für eine bessere Ausgestaltung und schließlich – in der Summe recht wenige – positive Erfahrungen und Situationen.

Zunächst gilt es festzuhalten, dass Öffentlichkeitsbeteiligung in Sachen Atommüll oder Endlager stets als **hoch emotional und hoch konflikthaft** wahrgenommen wird (6,3); nicht nur deshalb sind neutrale Player wichtig (6,3).

Vertrauensverlust in das Handeln staatlicher Akteure ist eine schlechte Basis für Öffentlichkeitsbeteiligung (1,5): Die offizielle Aufarbeitung von Historie kann zur Beilegung dieses Streitpunktes beitragen (1,6), genauso wie permanente Transparenz und Aufrichtigkeit, aber „sobald irgendwie der Eindruck entsteht, das versucht wird, die Leute hinters Licht zu führen, ist das Vertrauen sofort wieder weg“ (1,8).

Verfahren entwickeln sich weiter: Neue Akteure und/oder neue gesetzliche Regelungen lassen neue Fragestellungen aufkommen, die öffentlich relevant sind und auch konfliktträchtig sein können (1,6); manchmal ergeben sich auch nach Erreichen eines Zwischenzieles neue Aufgaben und Fragestellungen mit neuen Problemen (1,7). Das heißt, es gibt immer verschiedene Phasen innerhalb eines Prozesses, die jeweils eigene Konflikte mit sich bringen können; und nicht immer funktionieren dieselben Verfahren zur Konfliktlösung (1,5), sodass immer die Herausforderung im laufenden Verfahren besteht, selbstkritisch die Vorgänge zu reflektieren und flexibel auf die Bedingungen vor Ort einzugehen (2,7).

Die **öffentliche und politische Wahrnehmung** der Probleme weicht massiv von den naturwissenschaftlichen Fragestellungen ab (2,7). Oft ist es schwierig, eine rationale und emotionale Problemwahrnehmung (2,8) gleichberechtigt gelten zu lassen – zumal oft Argumente und Sachebenen „durcheinandergeworfen“ oder Argumente „auf der falschen Sachebene vorgebracht“ (3,2) werden. Allerdings wäre es illusorisch zu glauben, dass man mit Öffentlichkeitsbeteiligung solche grundsätzlichen Konflikte im vornherein löst; die Frage ist eher, wie man damit umgeht (1,1). Oft führen solche Situationen zu **kommunikativen Schleifen** (1,7), eben weil unterschiedlich begründete Auffassungen existieren, die immer und von jedem offen kommuniziert wurden, ohne dass am Ende eine Einigung erzielt wurde. In solchen Fällen muss irgendwann eine begründete Entscheidung getroffen werden, auch auf die Gefahr hin, einige Akteure zu verlieren, denn es wird immer Gruppen geben, die Regeln nicht akzeptieren können und dann Beteiligung verweigern; damit muss man umgehen (1,1).

Ein grundsätzliches Problem – gerade bei langfristigen Prozessen – ist die **Legitimation von Öffentlichkeit** (1,8): Die Frage, wer für wen spricht und wie legitimiert ist, stellt sich vor allem bei Akteuren, die keine demokratische Legitimation als gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter haben. Bei der Entsendung legitimer Vertretungen der Umweltverbände muss klar sein, für

wie lange sie für den Verband sprechen und wie die Rückkopplung der Interessen erfolgt. Für Bürgerinitiativen stellen sich diese Fragen noch verstärkt: Sie berufen sich auf ein „moralisches Mandat“ (1,8) und müssen darstellen und transparent machen, wie und für wie lange sie im Prozess legitimiert sind. Hintergrund dieses Aspektes sind stets die zentralen Fragen, wie sichergestellt wird, dass diejenigen die sprechen, auch eine entsprechende Legitimation haben (1,8) und um sicher zu stellen, dass sie auch diejenigen vertreten, für die sie sprechen (1,9).

Besonders problematisch bzw. relevant ist dieser Punkt dann, wenn sich keiner beteiligen will oder sich Beteiligung daran erschöpft, das Verbände oder einzelne Personen das „öffentliche Interesse“ vertreten. Hier besteht dann unmittelbar die Gefahr, dass Partikularinteressen (überproportional) vertreten werden (2,3) und sich hinter einer breiten Bevölkerungsmeinung verstecken (2,3). – Denkbar ist hier, dass die Vertreterinnen und Vertreter von Bürgerinitiativen beispielsweise durch den Kreistag und ggf. mit jedem neuen Kreistag nochmal neu bestimmt bzw. bestätigt werden, um die demokratische Legitimation zu erhöhen (1,9).

Als positive Erfahrung wird eine **aufsuchende Öffentlichkeitsarbeit** angesehen: Es sei wichtig, auf die Leute konkret zuzugehen und sich vor Ort der Kritik auszusetzen (1,12); die Verantwortlichen setzen sich hier durchaus einem Stress aus, da oft sehr kritische Rückmeldungen kommen, „aber manchmal wird das Endprodukt besser“ (1,10). Zur aktiven Information zählen weiterhin breite Informationsangebote – unterschieden nach Fachöffentlichkeit und breiter, allgemeiner Öffentlichkeit sowohl vor Ort als auch medial aufbereitet (3,1).⁷⁷ Im Sinne einer guten Öffentlichkeitsarbeit ist es ein Erfolg, wenn „die Leute mit mehr Fragen gehen, als sie kommen“ (1,13): Dann nämlich haben sie sich mit den Argumenten der Anderen auseinandergesetzt, die eigene Position hinterfragt und reines Pro oder Kontra überwunden (1,13).

Die **Menschen zu informieren und aufzuklären ist wichtig** (4,2), denn weitgehende und tiefgründige Informationsmöglichkeiten seien die Grundvoraussetzung dafür, sich als kritische Öffentlichkeit zu bestimmten Fragen zu äußern (7,5); zugleich erhält man damit mehr Einblick in laufende Prozesse – die oft behördenintern ablaufen (7,5) – und somit insgesamt mehr Transparenz von Entscheidungswegen (7,5). Gleichwohl gelingt es auch über weitreichende Informationsangebote nicht immer eine (gleichberechtigte) Aktivierung von verschiedenen Öffentlichkeiten (6,5). Eine insgesamt interessierte Öffentlichkeit wäre zwar schön (6,6), aber positiv formuliert: Wenn sich Viele nicht betroffen und sicher fühlen, sehen sie auch keinen Grund oder Anlass, was zu verbessern und sich zu beteiligen.

Als positiv wurde außerdem angesehen, schon **sehr frühzeitig Stakeholder mit einbeziehen**, zum Beispiel beim Entwickeln des Forschungsprogramm; dies

⁷⁷

Ein Interviewpartner machte konkret die positive Erfahrung, dass online bereit gestellte Filme sehr stark nachgefragt wurden, ein anderer berichtete sehr positiv von Infoständen vor Ort.

erhöht von Anfang an die Glaubwürdigkeit des Prozesses und die Transparenz des Verfahrens (2,2). Ebenso kann das **Einbringen von externem Sachverstand** tatsächlich Schwachstellen aufzeigen und so zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen (7,3).

Negative, zumeist situative Erfahrungen zeigen die Bandbreite dessen auf, was in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst vermieden oder vorgebeugt werden sollte:

- Beteiligung als Alibi- oder Scheinbeteiligung, z.B. in Bezug auf konkrete Zielgruppen, Jugendliche (5,3)
- keine klare, eindeutige Kommunikation, was genau Gegenstand der Diskussion/Beteiligung ist; Transparenz war nicht gegeben, lässt die Motivation sinken (6,4)
- zu direktive Fragestellung (6,2)
- zu (auf ein bestimmtes) Ziel orientierte Moderation (6,4)
- nicht ergebnisoffen, parteiische Verhandlungsführer (7,4)
- Kampf mit ungleichen Waffen, Ungleichgewicht von Ressourcen und Expertise (Antragssteller vs. Einwender) (7,3)
- Fragestellung und zeitliche Einordnung/Ergebnissicherung der Diskussion nicht mehr gegeben (6,4)
- Lagerdenken oder sog. Hausmeinung (6,6); die muss für eine offene Diskussion überwunden werden, durch zuhören und immer wieder fragen und einladen (6,6)

In der Summe verweisen die gemachten Erfahrungen auf die Bandbreite dessen, was später an Erwartungen für das bevorstehende Verfahren artikuliert werden (siehe unten).

6.4 Notizen zu Öffentlichkeitsbeteiligungskonzepten des StandAG a.F. sowie der Endlager-Kommission

Zum Zeitpunkt der Befragung galt das Standortauswahlgesetz in seiner novellierten Fassung vom August 2016 (StandAG a.F., siehe oben). Oft wurde es zum Zeitpunkt des Interviews als nicht mehr so entscheidend angesehen; der Kommissionsbericht sei da jetzt relevanter (6,7). Ohnehin sei das StandAG a.F. von vornherein so angelegt, das dort eher Randbedingungen bzw. allgemeine Ziele formuliert sind und keine konkret ausreichenden Handlungsstränge (3,4) (6,7). Grundsätzlich findet sich aber schon dort

- der Gedanke, dass Beteiligung sich anders als bisher üblich widerspiegeln muss (3,4),
- der Hinweis, das später weiter zu konkretisieren (3,4),
- umfassende Information der Öffentlichkeit als Ziel (7,7) sowie
- das Anlegen der Öffentlichkeitsbeteiligung in mehreren Phasen (7,6).

Grundsätzlich blieben aber viele Dinge in diesem Gesetz in Bezug auf die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Detail unklar oder offen:

- Wann sollte hinsichtlich der Formate Was sinnvollerweise stattfinden? (1,14)
- Es fehlten die großen Zusammenhänge, sodass die Aussagen in Bezug auf die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung nicht funktionieren würden. (7,6)
- Was bedeutet es, jeweils die Ergebnisse in „angemessener Weise“ zu berücksichtigen? (1,14)
- Es greift in Bezug auf die Langfristigkeit des Projektes insgesamt (Generationenprojekt) zu kurz. (1,15)
- Es bleiben viele offene Fragen in Bezug auf die Zusammensetzung der dort genannten Gremien. (5,4)
- Die Rollenverteilung / Verantwortlichkeiten sowohl auf der Vorhaben- als auch auf der Verfahrensführerseite sind nicht klar definiert (1,15); würde so zu vielen Grauzonen führen, in denen Reibungsflächen und -verluste hinsichtlich der Kompetenzen und Zuständigkeiten entstehen. (1,16)
- Inwieweit soll dort bereits die junge Generation mit einbezogen werden und wie wird sich das „Nachfließen“ von Jugend vorgestellt? (5,5)
- Ungeklärt war die Frage der Transparenz der laufenden Prozesse sowie die kontinuierliche, kritische Begleitung des Behördenhandelns. (7,7)

Im Gegensatz zu StandAG a.F. mit vielen offenen Fragen vermittelte der Kommissionsbericht den Eindruck, dass „man ein möglichst enges Korsett schmieden muss, um nicht [...] nachher Akteure zu haben, die versuchen, mit eigener Kreativität das auszugestalten“ (3,5). Dabei sei es ja die Aufgabe der Kommission, die Ungenauigkeiten des StandAG a.F. konkreter zu fassen; insofern hat dieser Bericht mehr Relevanz und Substanz als das Gesetz (6,7). Am Ende muss aber der Gesetzgeber entscheiden, was davon am Ende wie festgeschrieben wird, inwieweit z. B. Transparenzregelungen umgesetzt und sichergestellt werden (7,8).

Gleichwohl werden auch für den Kommissionsbericht einige ambivalente Punkte vorgetragen: Die große Vielfalt an Möglichkeiten und Gremien wecken den Zweifel, ob das immer zielführend ist bzw. Gefahr, „dass Breite der Beteiligung am Ende die Ergebnisorientierung auf's Spiel setzt“ (1,16); zugleich bedeuten aber verschiedene Gremien zu verschiedenen Zeiten eine notwendige Flexibilität (7,8). Konkrete Fragen von Zusammensetzung bzw. Repräsentativität und kritischer Mitarbeit werden jedoch jeweils vor Ort ausgefochten werden müssen (7,8).

Die **Arbeit der Kommission** wird insgesamt positiv gesehen: Die Beratungen und Sitzungen waren öffentlich; es wurden wissenschaftliche Expertisen von verschiedenen Seiten eingeholt; es wurde Kontakt zu der Region Gorleben aufgenommen; es wurden internationale Erfahrungen zu Rate gezogen (6,10). All das war dafür dienlich, sich ein breites Bild für die Besonderheiten des

Prozesses zu machen. Vielleicht wäre es „besser gewesen, wenn die Kommission am Anfang mehr gereist wäre“ (1,18): Das persönliche Kennenlernen der Menschen und Umstände vor Ort wäre für einige Mitglieder der Kommission ein „hilfreicher Realitätscheck“ (1,18) gewesen, denn „in der Realität und in den Projekten, wie wir schon Erfahrungen haben, gibt es einfach die Erfahrung, dass nicht alles, was wünschbar ist, am Ende in der Realität auch funktioniert“ (1,18).

6.5 Konkrete Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche

Die Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche sind zahlreich und vielfältig: Gerade für den Beginn des Verfahrens wird die **frühzeitige Information als wesentlich** erachtet: Idealerweise sollte mit Verabschiedung des neuen StandAG und unabhängig davon, ob es schon „Konkretes“ gibt, Information hinsichtlich der Akteure, der Rollen, des Verfahrens und der Verantwortlichkeiten (1,18) kommuniziert werden. Dies kann auch bedeuten, sich frühzeitig einer kritischen Diskussion zu stellen, aber es muss von Beginn das Ziel sein, „nicht alle, aber [...] eine vorhandene konstruktive Mehrheit mitzunehmen“ (1,18). Es sollte also darum gehen, ein **breites Interesse zu wecken**, was derzeit politisch in Bezug auf die Suche eines Endlagers passiert, welche Schritte jetzt gegangen werden und dass das Problem konkret angegangen wird, auch wenn man davon konkret noch nichts sieht (1,20).

Eine Voraussetzung dafür ist, dass es **definierte Rollen aller Akteure** gibt, bzw. dass diese früh ausdiskutiert werden, um eine solide und fundierte Basis bzw. ein ausgehandeltes Commitment zu haben (6,10) (8,6). Vor allem die Rollen der staatlichen Institutionen sollten nicht verschwimmen: Der Betreiber darf nicht in die Verantwortung des Beteiligungsführers kommen (2,7). Zudem braucht es einen „neutralen“ Vorhabenträger (6,10), der – so die Erwartung bzw. Hoffnung – eine ausreichende Distanz zu allen Interessengruppen (BI, Betreiber, politische Interessen etc.) hat, zugleich aber die Fähigkeit besitzt, mit all diesen Gruppen zu sprechen (2,13). Auf einer arbeitspraktischen Ebene gelte es für initiiierende Akteure seitens der Behörden zwischen Öffentlichkeitsbeteiligung, -information und -arbeit zu unterscheiden (2,14), da dies jeweils verschiedene Foki und Aktionsradien bedeuten.

Als wesentlich wird gesehen, nicht nur eine **breite, gesamtgesellschaftliche Diskussion anzustoßen, sondern diese auch zu gestalten**: Es gilt, immer wieder und mit neuen Informationen, Formaten etc. auf die Menschen zugehen (1,19), eine aktive Aufklärungsarbeit zu leisten (5,6) und eine „aufsuchende Beteiligung“ (5,7) zu initiieren, d.h. konkret in die Regionen zu gehen, denn die Großstädte wird es nicht betreffen (1,19). Hierfür braucht es in jedem Fall eine **verständliche Sprache** (2,13): Es wird wichtig sein, komplexe technische und politische Sachverhalte, einfach aber nicht falsch darzustellen (2,13), und Informationen so aufzubereiten und sprachlich so zu gestalten, dass sie verstanden werden (5,6). Dafür sollten kreative Möglichkeiten gefunden werden (8,6). Es

wird ganz zentral sein, dass stets **ausgewogene Informationen** zur Verfügung gestellt werden, dass es keine Vorsortierung oder Beeinflussung (5,7) über selektive Vorauswahl von Informationen (Hintergründe, Zusammenhänge, Fakten) erfolgt und es auf dieser elementaren Ebene keinerlei Vorfestlegungen gibt (7,12).

Weiterhin seien **verschiedene Zielgruppen zu definieren**, um diese entsprechend zu adressieren sowie spezifisch und intensiv anzusprechen: Zwei Zielgruppen werden dabei besonders erwähnt: Zum einen sei es wichtig, diejenigen anzusprechen, die sich schon sehr lange mit dem Thema beschäftigen (1,19); zum anderen müssen Jugendliche bzw. junge Erwachsene gezielt angesprochen werden. Da die Suche eines Endlagers ein Generationenprojekt ist (1,19), haben verschiedene Generationen jeweils andere historische Erfahrungen, andere Herangehensweisen an das Thema. Jede Generation wachse mit bzw. nach (5,5); daher erscheint es besonders sinnvoll, in Schulen zu gehen und interaktive Formate anzubieten (5,6). Außerdem sollten Multiplikatorinnen und Multiplikatoren (z.B. via Fortbildungsmodule für Lehrkräfte o.ä.) gefunden und geschult werden, die das Thema jeweils gut aufbereitet weitertragen (1,21).

Für das gesamte Verfahren wird **Transparenz und Ehrlichkeit** erwartet (4,5) (7,9): Es müsse darum gehen,

- unabhängige, breite Expertise einzuholen (2,5) und
- dafür auch entsprechende Finanzierung bereit zu stellen,
- mit historischen Konflikten souverän, offen und selbstkritisch umzugehen (8,4),
- die Erfolge von BI's als Wertschätzung für die Debatte zu würdigen (8,3),
- keine Alibi-Beteiligung, sondern die ernsthafte Auseinandersetzung mit den Meinungen der Bürgerinnen und Bürger oder BI's oder Jugendlichen zu suchen (5,7),
- die verschiedenen Stimmen gleichberechtigt zu hören und
- klar zu kommunizieren, was mit den Ergebnissen passiert (4,7),
- das gesamte Verfahren unabhängig begleiten zu lassen (7,12),
- die vorliegenden Ergebnisse von allen Akteuren selbstkritisch zu würdigen (7,9),
- einen selbstreflexiven Prozess zu fördern (8,2) und
- ein lernendes Verfahren zu gewährleisten, in dem zunehmendes Prozesswissen zu einer Verbesserung / Optimierung des Verfahrens beiträgt (8,2) .

Präzisierend werden hier zwei weitere Aspekte genannt: Zum einen wird immer wieder betont, dass früh und stets der **Beteiligungsgrad für die sich beteiligende Öffentlichkeit** deutlich sein muss: Wann geht es um Information, wann um Konsultation und wann um Kooperation im Sinne von Mitsprache (6,10)? Auch hierfür gilt es frühzeitig zu überlegen, wann und wie welche Ebene angesprochen wird und dies transparent zu machen (5,5), und dabei aber

genügend konkrete Beteiligung mit realen Gestaltungsmöglichkeiten (7,11) anzubieten. Ohne diese Differenzierung und deren Kommunikation im Vorfeld besteht die reale Gefahr, sich dem Vorwurf der Scheinbeteiligung auszusetzen. – Zum anderen sollte aber auch über einen **Ausgleich zwischen öffentlicher und nicht öffentlicher Rede** nachgedacht werden, denn „manchmal kann man in einem geschützten Raum offener sprechen und/oder agieren“ (6,11).

6.6 Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung

Welche Ziele die Beteiligung der Öffentlichkeit bei dem Standortauswahlverfahren haben sollte, ist eine Frage, die sehr divers und graduell verschieden beantwortet wurde. Ausgegangen wurde in diesem Fragekomplex von den – vom BfE in der Leistungsbeschreibung für die Studie formulierten – Zielen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren:

- Partizipation, die durch eine frühzeitige, effektive und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung (Einbindung, Einbeziehung, Mitsprache und Mitwirkung) gekennzeichnet sein soll
- Minimierung von Konflikten
- Ausgleich bei Konflikten
- Akzeptanz der abschließenden Entscheidung
- Verfahrensoptimierung

Zunächst sollte es nach Ansicht der Interviewten darum gehen, ein **Bewusstsein für die Fragestellung zu schaffen**: Den Menschen sollte klar werden, dass es hier um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe geht, die in jedem Fall ein Sicherheitsgewinn für die Gesellschaft darstellt (1,26). Die jetzige Situation ist riskobehaftet und es geht in dem Standortauswahlverfahren darum, die bestmögliche Lösung mit größtmöglicher Beteiligung nachvollziehbar zu erreichen (1,26). Die Kommunikation dieses übergeordneten Ziels könnte die Beteiligungsbereitschaft zumindest fördern (1,26). Insofern müsste eine beständige Information, Aufklärung und Beteiligung (5,9) das Thema nachhaltig in der Öffentlichkeit verankern. Es sei konkret anzustreben, „dass die Bürger nicht das Gefühl haben, sie müssten Widerstand leisten gegen etwas, sondern dass sie an etwas mitarbeiten“ (4,5).

Hierfür wären auch die **regionalen Entwicklungspotenziale stärker in den Blick zu nehmen**; es gelte frühzeitig mit den Menschen vor Ort Visionen zu entwickeln (2,14), um im Gemeinwohlinteresse einen deutlichen Sicherheitsgewinn zu erreichen. In einem übergeordneten Sinne könnten hier auch symbolische Fragen eine größere Rolle für die Endlagersuche und -errichtung spielen: Die Frage, warum eine Gemeinde zum Zwecke des Gemeinwohls Altlasten für eine gesamte Gesellschaft übernehmen sollte, könne ja auch positiv und selbstbewusst gewendet werden: dass man stolz darauf ist, es am Ende gut gemacht und geschafft zu haben; das könnte eine weltweite Vorbildfunktion schaffen (8,4).

Ganz grundsätzlich stellte sich – für alle interviewten Personen – die Frage, ob das Ziel der Beteiligung die Schaffung von Akzeptanz für die abschließende Entscheidung sein kann, oder ob es nicht vielmehr um die **Verbesserung der Qualität der Entscheidung** geht: Die Beteiligung wird über Jahrzehnte angelegt sein, sodass eine entsprechende Kommunikation gewährleistet sein muss; das meint nicht nur den behördlich-administrativen Sektor, sondern auch in der Region vor Ort (3,3). Insofern gilt es mit der Beteiligung der Öffentlichkeit die Qualität behördlichen Arbeitens und Legitimation politischer Entscheidungen zu steigern (3,4), denn Bürgerinnen und Bürger können das Verfahren und damit auch das Ergebnis verbessern (6,15). Auf Akzeptanz der abschließenden Entscheidung zu setzen, wäre eine „Überforderung des Verfahrens und der Menschen (2,14)“; auch ist das Wort selbst ein „Reizwort“, was in diesem Kontext (negativ) besetzt ist und möglichst nicht verwendet werden sollte (6,14).

Akzeptanz sei aber nicht nur semantisch, sondern auch faktisch schwierig, da es bei den Betroffenen vor Ort mit sehr großer Wahrscheinlichkeit keine Akzeptanz für das Endlager vor der eigenen Haustür geben wird (3,2). Daher gelte es vielmehr, **Toleranz bzw. Verständnis in Bezug auf das Ergebnis** anzustreben (1,22). Akzeptanz dürfe nicht das Ziel des Beteiligungsverfahrens sein; vielmehr sollte versucht werden, eine breite Akzeptanz des Verfahrens herbeizuführen (8,4): „Das Ziel muss sein, das am Ende klar ist, warum die Entscheidung so gefällt worden ist“ (1,2). Die Akzeptanz für das Suchverfahren insgesamt wäre – um ein faktisches Argument zu liefern – wahrscheinlich viel höher, wenn kein weiterer Abfall mehr anfällt und so die Ernsthaftigkeit der Suche und Lösung dringlicher erscheint (4,11).

Die **Nachvollziehbarkeit und Transparenz der Ergebnisse und des Weges** dahin (3,2) wird als ebenso zentrales Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung angesehen: Dabei spielen die Glaubwürdigkeit und Ehrlichkeit im Prozess (3,3), eine weitestgehende Transparenz im Verfahren (7,14) oder die neutrale Mediation bei Konflikten (4,10) eine zentrale Rolle. Entscheidend sei, dass am Ende ein Verfahren herauskommt, bei dem eine kritische Öffentlichkeit auch aufgefordert wird, sich zu beteiligen und auch eine echte Chance hat, auf Basis vernünftiger Informationen, sich zu beteiligen“ (7,10). Gleichwohl gilt es auszuloten, wie eine angemessene Beteiligung sichergestellt bzw. gewährleistet werden kann: Hier könnte es einen sehr schmalen Grat zwischen Beteiligung bis zum „Sankt Nimmerleinstag“ – was mit dem Verlust der Ergebnisorientierung einhergeht – und der notwendigen Beteiligung, Fairness und Offenheit des Verfahrens (1,22) geben. Insofern gelte es, eine „weitgehende, aber ergebnisorientierte Beteiligung, die nachvollziehbar ist“ (1,23) auf den Weg zu bringen.

Konflikte werden sich dabei sicher nicht vermeiden lassen; das kann also kein Ziel sein (7,13). Im Gegenteil, es wird sicher Konflikte geben, die sich nicht auflösen lassen, daher ist ein **lösungsorientierter Umgang mit sowie eine strukturierte Bearbeitung von Konflikten** (1,22) (7,13) unerlässlich. Dabei sollte man Konflikte grundsätzlich nicht als etwas zu Vermeidendes ansehen, sondern als Möglichkeit der Verfahrensoptimierung konstruktiv damit umgehen (6,13).

Hier spielt sicher der Verfahrensträger als Organisator eines lernenden Verfahrens (7,14) eine wesentliche Rolle. **Verfahrensoptimierung und -gerechtigkeit** sind in diesem Zusammenhang auch zentrale Stichworte (6,13), die als ganz wesentlich für den gesamten Prozesses angesehen werden.

6.7 Zusammenfassende Kernaussagen

Insgesamt ist zusammenfassend zunächst festzuhalten, dass es innerhalb der beschriebenen Fragekomplexe bzw. Kapitel durchaus viele Gemeinsamkeiten in der Nennung von Herausforderungen, Erwartungen und Zielen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Endlagersuche gibt: Nicht immer fokussieren alle Gesprächspartnerinnen und -partner dieselben Aspekte gleichermaßen oder meinen mit zentralen Stichworten wie Transparenz dasselbe (siehe unten). Aber in der Gesamtschau widersprechen sich die Aussagen nicht; es werden keine Widersprüche oder diametralen Unterschiede erkennbar. Vielmehr ergänzen die genannten Argumente, Erfahrungen und Anregungen einander und formulieren unterschiedliche Aspekte im selben Zusammenhang: Zum Beispiel zielt die geäußerte Erwartungshaltung von Transparenz an das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zum einen auf die Nachvollziehbarkeit der Entscheidung; zum anderen meint Transparenz die nachvollziehbare Information und Kommunikation über alle Belange im Rahmen der Standortsuche (siehe oben, Kap. 6.2). Insofern wird hier auf unterschiedliche Narrative oder Semantiken rekuriert, die aber im Gespräch deutlich und entsprechend aufgezeigt wurden.

Die zusammenfassende qualitative Inhaltsanalyse für die Auswertung der geführten Interviews bringt es außerdem mit sich, dass die herausgearbeiteten Ergebnisse additiven Charakter haben: Das heißt, es gibt viele „Sowohl“ und „Als auch“ im Sinne sich ergänzender und/oder präzisierender Aussagen: Transparenz und Ehrlichkeit werden beispielsweise gleichermaßen für die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche erwartet; darüber, wie diese konkret erreicht oder gefördert werden könne, gibt es freilich unterschiedliche Vorschläge und Anregungen (siehe oben, Kap. 6.5).

Inhaltlich finden sich über die einzelnen erfassten Themen und Inhalte hinweg einige, immer wiederkehrende Stichworte und Gedanken, die im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren eine zentrale Rolle spielen:

Transparenz, Information und Ergebnisorientierung sind zentrale Stichworte, die als grundsätzliche **Erwartungen** formuliert werden. Es geht sowohl darum, über ausreichende, niedrighschwellige und unabhängige Information eine generelle Transparenz des Verfahrens zu ermöglichen, als auch so eine offene und ehrliche Kommunikation herzustellen. Des Weiteren sollten klare Rollen und Rahmenbedingungen ausgehandelt, formuliert und kommuniziert werden; ebenso deutlich ist stets der Grad der (jeweiligen) Beteiligung bzw. die Reichweite der mit gestalteten Entscheidungen deutlich zu machen. Auch geht

es darum Informationen breit, frühzeitig, mit leichten, niedrighschwelligem Zugang, fachlich hinreichend und beständig bereitzustellen, um so Entscheidungen grundsätzlich nachvollziehbar zu machen.

Die von den Interviewpartnerinnen und -partnern in der Reflektion mit den vom BfE formulierten **Zielen** der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren lassen sich thesenhaft wie folgt zusammenfassen:

- Bewusstsein für die Fragestellung schaffen
- regionale Entwicklungspotenziale stärken
- auf die Verbesserung der Qualität der Entscheidung durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern hinwirken
- Toleranz bzw. Verständnis in Bezug auf das Ergebnis anstreben
- Nachvollziehbarkeit und Transparenz des Ergebnisses und des Weges dorthin gewährleisten
- Konflikte lösungsorientiert angehen und strukturiert bearbeiten
- Verfahrensoptimierung und -gerechtigkeit sicherstellen

Diese Zielstellungen bringen einige **Herausforderungen** mit sich, derer sich die Interviewten durchaus bewusst sind:

- Zunächst ist die gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzugehen, Vertrauen in das Verfahren und die politisch Handelnden herzustellen und zu wahren.
- Im gesamten Verfahren gilt es eine Balance zwischen Ergebnisorientierung und Ergebnisoffenheit zu finden.
- Das antizipierte Beteiligungsdilemma gilt es zu bewerkstelligen, indem frühzeitig tatsächliche Beteiligung ermöglicht wird, die über (bloßes) Informieren hinaus geht; die Idee der aufsuchenden Beteiligung könnte hier zielführend sein.
- Die Legitimation der sich beteiligenden Öffentlichkeit muss jeweils sichergestellt werden.
- Es gilt ein „lernendes Verfahren“ zu ermöglichen; das heißt Diskussionen sollten nicht nur angestoßen, sondern auch gestaltet werden.

7 Überlegungen zur Bearbeitung von Konflikten und Motivation zur Beteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung in Sachen Atommüll oder Endlager wird – wie eben ausgeführt – als hoch emotional und hoch konfliktuell wahrgenommen; konfliktuelle Situationen sind also dem Standortauswahlverfahren immanent. Die o.g. geschilderten Erfahrungen der Stakeholder machen – wie auch der Kommissionsbericht (siehe unten) – deutlich, dass eine zentrale Herausforderung darin besteht, mit dieser Emotionalität und Konfliktualität der Debatte konstruktiv umzugehen: Es gilt, Konflikte nicht grundsätzlich zu vermeiden oder ihnen auszuweichen, sondern als konstruktives Moment für das Beteiligungsverfahren zu nutzen. Eine frühzeitige und offensive Kommunikation, die weit vor einem formellen Verfahren ansetzt, die emotionale Argumente ernstnimmt, diese aber in die politischen, technischen wie ökologischen sowie auch zeitlichen Rahmenbedingungen einordnet, kann dazu beitragen, Dissense oder Konflikte lösungsorientiert anzugehen und einer strukturierten Bearbeitung zuzuführen. Emotionalität als Triebfeder der Beteiligung kann dann als Möglichkeit der Verfahrensoptimierung wertvoll sein.

Obwohl mit der Komplexität und Dauer des Standortauswahlverfahrens nicht vergleichbar, gibt es einige Beispiele, die überregionale und große Infrastrukturmaßnahmen langfristig umsetzen und eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleisten:⁷⁸ Die Deutsche Bahn (DB) startete – als Erfahrung aus Stuttgart 21 – zum Beispiel eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, um die Einbindung der Betroffenen und Interessierten am Ausbau der Strecke Uelzen—Stendal—Magdeburg—Halle (Saale) zu gewährleisten: Zunächst wurden die Bundestagsabgeordneten der Landkreise, die Landtage sowie die Landräte über das Vorhaben informiert; danach wurden die Bürgermeister der tangierten Städte und Gemeinden über den Projektverlauf unterrichtet; außerdem werden zahlreiche Informationsveranstaltungen für die betroffenen oder interessierten Bürgerinnen und Bürger durchgeführt; schließlich gewährleisten Runde Tische den Dialog über den gesamten Projektzeitraum.⁷⁹

Die Endlager-Kommission hat in ihrem Bericht zum Umgang mit Konflikten sehr viele grundsätzliche und konzeptionelle Überlegungen beschrieben und unterbreitet.⁸⁰ Die Rede ist von neuer „Konfliktkultur“, die geschaffen werden

⁷⁸ Nachfolgend sei nur exemplarisch ein Beispiel der Deutschen Bahn skizziert; auch die Bundesnetzagentur skizziert und bietet zahlreiche Möglichkeiten der Beteiligung, die überblicksartig in einer Broschüre vorgestellt werden (https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/BroschuereBeteiligung.pdf;jsessionid=F897DDD1CC76930DACB8AF407D4F4A0A?__blob=publicationFile-25.07.2017).

⁷⁹ Die Internetseite <https://bauprojekte.deutschebahn.com> dokumentiert dieses Vorhaben wie alle anderen auch; weitere Ausführungen hierzu erfolgen in AP 3, wo im Rahmen von AP 3.1 bestehende Informationsplattformen kritisch verglichen und mögliche best-practice-Beispiele herausgearbeitet werden.

⁸⁰ Kommissionsbericht 2016, S. 25f; S. 123f.

müsse, oder von „Konflikten als Treiber des Verfahrens“.⁸¹ Wie die Kommission sich die Bearbeitung von auftretenden Konflikten im Einzelnen vorstellt, wird ausführlich dargelegt⁸² und an dieser Stelle nicht wiederholt. Das Herangehen der Kommission im Umgang mit möglichen auftretenden Konflikten zeigt, dass hier neu gedacht wurde, um einen Neuanfang in Bezug auf die Endlagersuche in Deutschland zu ermöglichen. Die Frage ist, wie diese Überlegungen in der Praxis angegangen werden (können) und ob sie auf fruchtbaren Boden fallen.

Die Darstellung und Neuaufstellung im Umgang mit Konflikten im Zusammenhang mit dem Endlagersuchprozess seitens der Endlager-Kommission ist ein Angebot an alle, die konstruktiv und lösungsorientiert als Betroffene oder sonst Beteiligte im Standortauswahlprozess mitwirken. Das Angebot der Kommission setzt dabei auf Überzeugungen und gute Argumente, weniger auf Anreize. Die überwiegende und unausgesprochen übereinstimmende Überlegung der Kommissionsmitglieder ist die, dass verschiedenste Konflikte im Kontext mit der jeweiligen Standortauswahl auftreten werden. Diese werden unter anderem auch als Konflikt zwischen dem „Gemeinwohlinteresse“ zur Findung eines geeigneten Standortes in Deutschland und den jeweiligen Anwohnerinteressen charakterisiert.⁸³ Positiver hat dieselbe Konfliktlage der Ministerpräsident des Bundeslandes Baden Württemberg Winfried Kretschmann formuliert, in dem er meinte, man müsse über das neue StandAG „vom Sankt-Florians-Prinzip zum Prinzip Verantwortung kommen.“⁸⁴

Für die Bearbeitung von Konflikten im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlprozess ist formal nicht das BfE, sondern der bzw. die Partizipationsbeauftragte zuständig (siehe oben, Kap. 4.2). Allerdings haben Konflikte und ihre Bearbeitung mindestens enorme Auswirkungen auf den zeitlichen Ablauf des Verfahrens. Allein deshalb muss dem BfE daran gelegen sein, Konfliktlagen frühzeitig zu orten, sie zu strukturieren und zu analysieren und effektive und zeitsparende Lösungsstrategien – natürlich im Zusammenspiel mit dem Partizipationsbeauftragten – zu konzipieren und schlussendlich umzusetzen. Der Kommissionsbericht spricht in diesem Zusammenhang von einem „Konflikttradar“, welches die Konfliktmanagementinstanz, also der Partizipationsbeauftragte einrichten sollte und das die frühzeitige Bearbeitung auf einer möglichst niedrigen Eskalationsstufe ermöglichen soll; es gilt damit einer weiteren Eskalation durch Nichtbearbeitung aktiv entgegenzuwirken.⁸⁵ Dieser Idee liegt ein vorsorgendes Agieren, und folglich kein nachsorgendes „Feuerlöscher-Prinzip“ im Umgang mit Konflikten zugrunde.

⁸¹ Beides ebd., S. 124.

⁸² Ebd., S. 123f.

⁸³ Sommer 2016.

⁸⁴ Kretschmann 2017.

⁸⁵ Kommissionsbericht 2016, S. 125.

7.1 Mögliche institutionelle Konfliktlinien

Die institutionellen Voraussetzungen im StandAG wurden oben bereits skizziert (Kap. 4). Die zentralen Akteure sind hier das Bundesamt für Kerntechnische Entsorgungssicherheit, die Bundesgesellschaft für Endlagerung sowie das Nationale Begleitgremium und der bzw. die Partizipationsbeauftragte. Für diese gilt es, eine erfolgreiche und durch wenig Reibungsverluste gekennzeichnete Kommunikation und Zusammenarbeit zu etablieren. Gerade in der jetzigen Phase der Neustrukturierung und -findung sollten daher, gemäß den gesetzlich definierten Aufgaben klare Rollenverständnisse gemeinsam entwickelt und mögliche, unterschiedliche gegenseitige Rollenverständnisse – an den gesetzlichen Vorgaben ausrichtend – geklärt werden. Das schließt in der Anfangsphase mögliche Reibungspunkte bzw. Aushandlungsprozesse mit ein, da erst mit Beginn des Verfahrens konkrete Abstimmungs- und Rechenschaftsabläufe, Kommunikationswege etc. etabliert werden müssen. Und auch im weiteren Verfahren werden immer wieder solche Rückversicherungen und ggf. Optimierungen zu verhandeln sein, allein schon weil durch die Dauer des Verfahrens mindestens personelle Wechsel dies provozieren werden.

Aus dem jetzigen gesetzlichen Auftrag werden die Aufgaben und damit die Rollenverständnisse des BfE und des NBG klar erkennbar: Das BfE „ist Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren“ (§ 4 Abs. 2 S.1 StandAG); sie ist allein verantwortlich für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Rolle des NBG wird gesetzlich definiert als „vermittelnde“ und „unabhängige“ Einrichtung zur Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung (StandAG § 8 Abs.1). Gemäß Protokoll vom 9. März 2017 wird die Rolle durch die Mitglieder des Gremiums selbst folgendermaßen charakterisiert:⁸⁶

- „aktiv handelndes Gremium“ (alle Mitglieder NBG)
- „konstruktiver Vermittler“ (Monika Müller)
- „Schiedsrichter“ (Hendrik Lambrecht)
- „Zusammenarbeit zwischen Nationalem Begleitgremium und ... BfE“,
- „will neue Formen der Kommunikation entwickeln und erproben“ (alle)
- „Experimentierfeld“ (Kai Niebert)

Was das für den konkreten Einzelfall in der praktischen Zusammenarbeit bedeutet, d.h. wie sich das NBG zu einzelnen inhaltlichen wie prozeduralen Fragen positionieren bzw. konkret agieren wird, kann derzeit nicht vorhergesagt werden. Fest steht aber, dass gemäß Protokoll vom 9. März 2017 das NBG die Zusammenarbeit mit dem BfE pflegen will⁸⁷ sowie sich insgesamt als eine (pro)aktive Begleitung aller Prozesse zum Standortauswahlverfahren, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung sieht. Die Mitglieder wollen nicht –

⁸⁶ Vgl. http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Themen/Arbeit/Sitzungen/Protokoll_vierte_Sitzung-09-03-2017.html?nn=8556084 [28.03.2017]

⁸⁷ Ebd.

der Idee der Kommission folgend – warten, bis Konflikte manifest werden und kaum noch zu bearbeiten sind. Die personelle Ausstattung der Geschäftsstelle wird eine solche proaktiv ausgerichtete Begleitung des Verfahrens auch grundsätzlich ermöglichen.

Das Nationale Begleitgremium ist damit weder per gesetzlichem Auftrag noch in ihrer Selbstwahrnehmung nach in einer Kontrollfunktion, sondern dient immer wieder der Beratung und des Hinterfragens des Standortauswahlverfahrens bzw. der Öffentlichkeitsbeteiligung darüber. Die Kontrollfunktion über das BfE sowie über den über den Prozess insgesamt hat das Bundesumweltministerium, das auch die politische Verantwortung trägt.

Die konkrete Zusammenarbeit von BfE und NBG ist insbesondere durch folgende Punkte gesetzlich definiert:

- Die Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums erhalten Einsicht in alle Akten und Unterlagen des BfE (§ 8 Abs. 2 StandAG).
- Das NBG kann jederzeit Fragen u.a. an das BfE stellen (§ 8 Abs. 1 StandAG).
- Andererseits kann „das BfE [...] den Partizipationsbeauftragten bei Fragen zum Beteiligungsverfahren hinzuziehen“ (§ 8 Abs. 5 StandAG).

Das heißt, das Verhältnis zwischen BfE und NBG ist nach den letzten zwei Spiegelstrichen per se dialektisch geprägt: Für beide Absätze des § 8 StandAG liefern die Gesetzesbegründungen diesbezüglich keine weiterführenden Präzisierungen: So bleibt beispielsweise – und im Gegensatz zur Formulierung im Kommissionsbericht⁸⁸ – offen, ob und ggf. in welchen Fristen eine Beantwortung zu erfolgen hat; gleiches gilt auch für die Konsultationen des NBG durch das BfE. Daher sollte mit dem NBG sowie der oder dem Partizipationsbeauftragten mindestens ein regelmäßiger informeller Austausch stattfinden. In dem bereits im Ergänzungsgutachten vorgeschlagenen „Code of Conduct“ zwischen BfE und NBG⁸⁹ könnte dann beispielsweise festgehalten werden, in welchen Fristen – beispielsweise nach § 3 Abs. 3 UIG – Anfragen des NBG zu beantworten sind.

Wie die Öffentlichkeit auf die neu geschaffenen Strukturen und Institutionen reagiert, ist offen. Hierfür spielen sicher in erster Linie die jeweiligen Außendarstellungen und erste mögliche Aktivitäten eine wesentliche Rolle. Zunächst müssen alle Akteure gleichermaßen daran interessiert sein, zunächst um Vertrauen in alle Richtungen zu werben, um überhaupt selbst anerkannt zu werden. Ob dabei alle unterschiedlichen Erwartungen der Öffentlichkeit erfüllt werden können, wird sich erst zukünftig zeigen. Für das NBG – als neuartige Institution – wird es darum gehen, in der Öffentlichkeit als neutraler Player wahrgenommen und respektiert zu werden; dies wird grundsätzlich nur

⁸⁸ Im Kommissionsbericht heißt es dazu: Das Nationale Begleitgremium kann „jederzeit Fragen an BfE und BGE stellen und eine Beantwortung einfordern“ (Kommissionsbericht 2016, S. 395).

⁸⁹ Vgl. UfU 2016, S. 27.

gelingen, wenn das NBG keine Partikularinteressen vertritt. Die versammelten Persönlichkeiten werden sich den Grundsatz der Unabhängigkeit zu Eigen machen, der auch eine – unterschiedlich ausgeprägte – Un- bzw. Überparteilichkeit beinhaltet.

Sollte es Meinungsverschiedenheiten oder Konflikte zu einzelnen Fragen innerhalb des NBG geben, müsste zunächst innerhalb des NBG hierüber eine Klärung herbeigeführt werden. Das BfE sollte grundsätzlich immer darauf drängen, mit abgestimmten Positionen des NBG (ggf. mit Mehr- oder Minderheitenvoten) zu arbeiten, um hier formal begründete Konflikte zu vermeiden.

Weil das BfE für die Öffentlichkeitsbeteiligung letztverantwortlich ist, ist das gute Verhältnis zum NBG sowie Partizipationsbeauftragtem aus der Sicht der Öffentlichkeit wichtig. Das operative Konfliktmanagement obliegt zwar in erster Linie dem hauptamtlichen Partizipationsbeauftragten. Allerdings wird das Konfliktmanagement im Kontext der vom BfE durchzuführenden Formate notwendig sein, insofern sollte sich das BfE mit dem Partizipationsbeauftragten nach dessen Berufung hierzu verständigen.

Das BfE braucht – nicht nur wenn das NBG eine aktive Begleitung des Verfahrens praktiziert – einen permanenten Gesprächsfaden mit dem NBG. Dieser sollte von Offenheit und Transparenz auch zu schwierigen Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung getragen sein. BfE und NBG sollten in Bezug auf die interne Kommunikation einen „Code of Conduct“ des gemeinsamen Umgangs miteinander entwickeln: Es muss sowohl informellen Absprachen Raum gegeben werden können als auch dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Wo welche Information zu verorten sind, kann jeweils nur konkret und fallbezogen bestimmt werden. Dies scheint aber unabdingbar zu sein, um Missverständnisse und Kommunikationsspannen zu vermeiden. Das NBG wird hierbei die Hierarchien des BfE zu beachten haben.

Wenn das BfE offensiv und umfassend zu Fragen der Beteiligung kommuniziert, wird das NBG kaum Veranlassung dazu haben, permanent im BfE weitergehendes Aktenstudium zu betreiben. Das NBG wird – schon aus rein arbeitspraktischen Gründen – per se kein allumfassendes Aktenstudium betreiben wollen. Ganz generell wird der Umfang der Einsicht auch vom Verhältnis und Vertrauen der beiden Einrichtungen abhängen. Gelegentliches Aktenstudium muss aber das NBG allein aufgrund seines Auftrages praktizieren.

Ob bzw. in welchem Maß und in welchem Sinne sich das NBG über die Arbeit des BfE äußert, wird auch vom aufgebauten Verhältnis zwischen BfE und NBG sowie vom realen Beteiligungsprozess geprägt sein. Werden die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des BfE als verantwortungsvoll, kompetent und hinsichtlich der Beteiligung als offen gesehen, wird die Haltung des NBG nicht sein können, das BfE als „langsam“ „bürokratisch“ oder „nicht an Bürgermeinung interessiert“ wahrzunehmen bzw. zu bezeichnen.

7.2 Aktuelle Beteiligungserfahrungen im Bereich Endlagerung

Neben den Herausforderungen, dass sich neue Gremien und Institutionen neu strukturieren und neue Wege des konfliktarmen Kommunizierens und Arbeitens gefunden und etabliert werden müssen, ist – parallel zu diesen organisatorischen Prozessen – die Frage vordringlich, ob und wie unmittelbar in der nächsten Zeit ganz praktisch eine über Fachpublikum und Behördenvertreter hinausgehende Öffentlichkeit motiviert werden kann, sich an dem Prozess des Standortauswahlverfahrens zu beteiligen. Denn dies ist für die frühzeitige Initiierung einer breiten, gesamtgesellschaftlichen Debatte und das erfolgreiche Bewältigen der vorliegenden Herausforderung unerlässlich.

In diesem Zusammenhang können zunächst die – wenn auch beiläufigen – Beobachtungen erwähnt werden, die im Rahmen der für diese Studie durchgeführten Interviews (siehe oben, Kap. 6.) gemacht wurden: Von insgesamt 14 angefragten Personen wurden letztlich nur acht interviewt; überproportional viele der für die Interviews angefragten zivilgesellschaftlichen und kirchlichen Akteure haben ablehnend oder gar nicht auf die Anfragen reagiert. Diese Absagen haben sicherlich unterschiedliche Gründe; kommuniziert wurden sie im Einzelfall nicht. Daher bleibt es spekulativ, ob grundsätzliches Desinteresse, fehlendes Vertrauen oder zu wenig Relevanz des Themas und/oder der eigenen Meinung darüber ursächlich waren. Ungeachtet dieser singulären Beobachtung erscheinen insbesondere drei aktuelle „Beteiligungserfahrungen“ für die Fragestellung maßgeblich.

7.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung durch Endlager-Kommission

Die Endlager-Kommission hatte gemäß § 5 Abs. 3 StandAG a.F. den Auftrag, „die Öffentlichkeit“ an ihrer mehr als zweijährigen Arbeit zu beteiligen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit sollte den Auftakt für eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit an dem Prozess der Suche und Auswahl eines atomaren Endlagerstandortes insbesondere für hochradioaktive Abfälle bilden. Zwar wurden seitens der Endlager-Kommission unterschiedliche, teils mehrtägige Veranstaltungen durchgeführt. Die Sitzungen der Kommission wurden im Livestream übertragen, und es bestand für jeden kontinuierlich die Möglichkeit, sich über E-Mails an der Kommissionsarbeit zu beteiligen.

Im Ergebnis muss die von der Endlager-Kommission durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch in weiten Teilen als wenig erfolgreich angesehen werden.⁹⁰ Denn tatsächlich beteiligte sich überhaupt nur eine relativ überschaubare „Öffentlichkeit“ an der Kommissionsarbeit⁹¹ – sowohl was die Beteiligung an der Kommissionsarbeit über das Internet angeht,⁹² als auch im Hinblick auf die von der Kommission durchgeführten Veranstaltungen und die

⁹⁰ Siehe ausführlich UfU 2017, Kap. 2.2.5.

⁹¹ Evaluation der seitens der Endlager-Kommission selbst durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung, Kommissionsbericht 2016, S. 422ff.

⁹² Siehe <https://www.bundestag.de/endlager/buergerbeteiligung/zuschriftenuebersicht> sowie <https://www.bundestag.de/endlager/forum/> [10.10.2016].

Diskussion ihrer Kernbotschaften und ihres Abschlussberichts.

Einige der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews lassen Rückschlüsse auf die Wahrnehmung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Endlager-Kommission zu: Die hier gemachten Erfahrungen beziehen sich auf einzelne Veranstaltungsformate und deren situative Eindrücke und können daher nicht verallgemeinert werden; dennoch ermöglichen sie eine Einordnung der persönlich gemachten Erfahrungen: Eine Veranstaltung wurde als sehr gut konzipiert und organisiert betrachtet; auch die heterogene Teilnehmerschaft wurde positiv hervorgehoben. Gleichwohl wurde es als „sehr enttäuschend“ wahrgenommen, dass auf der Veranstaltung nicht – wie ursprünglich vorgesehen – der abschließende Bericht der Kommission von einer breiten Öffentlichkeit diskutiert wurde, sondern nur so genannte Kernthesen: „Es wurde nicht gut kommuniziert, was genau man diskutiert, [das] wurde natürlich gleich von den pfiffigen Teilnehmern aufgedeckt und hinterfragt“ (6,3);⁹³ „die Transparenz war nicht gegeben“, „aber grundsätzlich, war das Format innovativ und geglückt“ (beides 6,4).

Die begleitende Beteiligung der öffentlichen Sitzungen der Kommission sowie ihrer einzelnen Arbeitsgruppen wurde – wie oben bzw. im 1. Zwischenbericht ausführlicher beschrieben – sehr wenig genutzt. Gleichwohl wurde die Möglichkeit positiv gesehen und hervorgehoben (7,3).

Diese Einzeleindrücke verdecken nicht, dass es in Teilen der organisierten Öffentlichkeit, das heißt vor allem in Umweltverbänden und -initiativen, von Beginn an und „formatunabhängig“ eine ausgeprägte Abwehr- und Blockadehaltung gab. Während der BUND sowie die Deutsche Umweltstiftung jeweils einen Vertreter in das Gremium entsendeten, lehnten andere, relevante Teile der Umweltbewegung eine Beteiligung an der Kommissionsarbeit grundsätzlich und vehement ab – teils sogar bis hin zur Verweigerung der Teilnahme an einer Sachverständigenanhörung der Endlager-Kommission; eine Veranstaltung der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung wurde beispielsweise unter gleichzeitiger Organisation einer „Gegenveranstaltung“ boykottiert.⁹⁴

7.2.2 Bestandsaufnahme für aktuelle Beteiligung seitens Teilen der organisierten Öffentlichkeit

Das Standortauswahlgesetz stellt einen grundsätzlichen Neubeginn der Endlagersuche in Deutschland dar; es schreibt erstmals überhaupt eine vergleichende deutschlandweite Standortsuche vor. Die endgültige Standortentscheidung wird durch den Bundestag getroffen, zuvor beschließt der Bundestag über die ober- und untertägigen Erkundungsgebiete. Das Standortauswahlgesetz sah bereits in seiner ersten und zweiten Fassung umfangreiche Stufen und Formate von Öffentlichkeitsbeteiligung vor wie kaum ein

⁹³ Die Nachweise von Argumenten bzw. Zitaten aus den geführten Interviews erfolgen auch hier in codierter Form, um die zugesicherte Anonymisierung der Aussagen zu gewährleisten.

⁹⁴ Siehe ausführlich UfU 2017, Kapitel 2.2.5.

anderes Gesetz bisher im Bereich von Infrastruktur- oder Anlagenplanungen.⁹⁵

Im Rahmen der zweiten Novellierung der Standortauswahlgesetzes Anfang 2017 ist die Öffentlichkeitsbeteiligung infolge der Empfehlungen der Endlager-Kommission nochmals ausgeweitet worden. Dessen ungeachtet ist nach Abschluss der Arbeit der Endlager-Kommission und zwei Novellierungen der Standortauswahlgesetzes zweierlei festzustellen: Eine kritische bis ablehnende Grundhaltung eines relevanten Teils der in Umweltverbänden und -initiativen organisierten Öffentlichkeit besteht im Wesentlichen fort; ein anderer, wenn auch kleinerer Teil dieser organisierten Öffentlichkeit scheint sich gegenwärtig mit dem Thema Standortsuche, Endlagerung und Beteiligung eher wenig bis gar nicht mehr zu befassen (siehe nachfolgend). Letzteres mag insgesamt auch darin begründet liegen, dass mit Verabschiedung des StandAG n.F. eine neue gesetzliche Grundlage vorliegt, und somit auf Bundesebene konkret kein aktueller Anlass für „Beteiligung“ besteht: Die Kommentare und Einschätzungen zum verabschiedeten Gesetz liegen seitens der Umweltverbände und Bürgerinitiativen vor; mit ersten Schritten seitens des Verfahrensführers sind sicherlich weitere Debattenbeiträge zu erwarten.

Der **BUND** hat in der Endlager-Kommission mitgearbeitet. Er ist zudem der Auffassung, dass das neue Standortauswahlgesetz 2017 gegenüber dem bisherigen deutlich verbessert worden sei. Es habe aber nach wie vor „gravierende Mängel, die das Standortauswahlverfahren gefährden“. Ein lückenhaftes Exportverbot, das Festhalten am ungeeigneten Standort Gorleben und nicht ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten belasteten das Verfahren. Auch die Regelungen zur Transparenz seien unzureichend. Deshalb sei völlig unklar, ob der nötige Vertrauensaufbau für das beginnende Standortauswahlverfahren gelingen könne.⁹⁶

Greenpeace e.V. hält das Standortauswahlgesetz nach wie vor überhaupt für untauglich. Denn man verfüge bis heute nicht über eine wissenschaftlich belastbare und öffentlich gut vermittelte Ausarbeitung von verschiedenen Optionen im Umgang mit radioaktiven Abfällen. Deshalb sei jeder Versuch illusionär, Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern zu finden, die sich ihr Grundrecht auf eine gesellschaftliche politische Willensbildung nicht nehmen lassen würden. Sämtliche Kriterien und Mindestanforderungen im Gesetz seien so formuliert, dass Gorleben bis zu einer endgültigen Standortentscheidung nicht ausscheiden könne. Greenpeace fordert die Rücknahme des Standortauswahlgesetzes zugunsten „eines tatsächlichen Neustarts“. Anstelle der Wiederholung von Fehlern sollten zunächst neue, längerfristige Zwischenlager für die radioaktiven Abfälle entwickelt werden.⁹⁷

Die **Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg** (BI Lüchow-Dannenberg) fordert, Gorleben als Endlagerstandort auszuschließen und prognostiziert ein Scheitern des Suchverfahrens. Protest sei in der Endlager-suche vorprogrammiert. Trotz der Behauptung, es handele sich um ein

⁹⁵ Siehe im Einzelnen auch die Ausführungen in Kapitel 3.3.

⁹⁶ Vgl. BUND 2017a sowie BUND 2017b.

⁹⁷ Vgl. Greenpeace 2017 sowie Strahlentelex 2017.

lernendes Verfahren seien Fehlerkorrekturen im Gesetz nicht vorgesehen. Nicht einmal dem Nationalen Begleitgremium würden wirksame Einflussmöglichkeiten zugestanden. Auch das novellierte Gesetz lasse es zu, dass sich Politfunktionäre, Behörden, Regierung und Parlament weitgehend ohne die Mitwirkung der Öffentlichkeit auf einen Endlagerstandort verständigten. Entgegen dem im Bundestag vorherrschenden Politikverständnis – das auch die Führung der Grünen teile – sei ein Parteienkonsens in einer parlamentarischen Demokratie nicht dasselbe wie ein gesellschaftlicher Konsens und auch nicht durch Parlamentswahlen ausreichend legitimiert.⁹⁸

Nach Ansicht der **Initiative .ausgestrahlt** setze die Politik wieder darauf, dass am Ende die Polizei mit Gewalt den Weg für den Atommüll gegen die betroffene Bevölkerung durchsetzen müsse. Das erneute Scheitern der Standortsuche sei auf diese Weise vorprogrammiert. Aus Anlass der Verabschiedung des novellierten Standortauswahlgesetzes hat die Initiative erklärt: „Aus Gorbleben wurde nicht gelernt. In den fünf Jahren der Entwicklung des neuen Suchverfahrens wurde erst gar nicht der Versuch unternommen, die betroffene Bevölkerung an potentiellen Standorten mit einzubeziehen. Wieder werden die Menschen vor Ort vor vollendete Tatsachen gestellt. Im Gesetz ist von Bürgerbeteiligung die Rede. Gemeint sind damit lediglich Anhörungen ohne jede Ergebniswirksamkeit. So schafft man kein Vertrauen in den Prozess, sondern setzt den alten Konflikt um den Atommüll nahtlos fort. [...] Das alte Denkmodell von der geologischen Tiefenlagerung durfte gar nicht erst in Frage gestellt werden. Diese und andere Vorfestlegungen werden den beteiligten Behörden um die Ohren fliegen, sobald in einigen Jahren erste Standortregionen benannt werden. Nun wird ein neues Gesetz beschlossen. Der gesellschaftliche Konflikt wird damit allerdings nicht überwunden. Eine große Chance wurde vertan.“⁹⁹

Der Dachverband der Umwelt- und Naturschutzverbände, der **Deutsche Naturschutzring (DNR)**, hatte sich zum Beginn der Arbeit der Endlager-Kommission 2014 sehr kritisch zur Ausgangslage geäußert und angekündigt, sich weiter kritisch und konstruktiv in die Endlagersuche einzubringen.¹⁰⁰ Soweit ersichtlich gibt es gegenwärtig seitens des DNR keine Befassung mit dem Thema mehr; Äußerungen etwa zur Novellierung des Standortauswahlgesetzes sind diesseits nicht bekannt. Gleichwohl ist der Präsident des DNR, Kai Niebert, Mitglied im Nationalen Begleitgremium – dies allerdings in erster Linie als „anerkannte Persönlichkeit des öffentlichen Lebens“ (§ 8 Abs. 3 StandAG n.F.) und zugleich in seiner Funktion als Professor für Didaktik der Naturwissenschaften und Nachhaltigkeit an der Universität Zürich.¹⁰¹

Auch die **Deutsche Umweltstiftung**, die zwar – wie der BUND – in der Endlager-Kommission mitgearbeitet hatte, scheint sich zurzeit weitgehend aus dem Thema zurückgezogen zu haben. Sie hat sich nicht sichtbar in das weitere Verfahren zur Novellierung des Standortauswahlgesetzes eingebracht; lediglich ein Debattenbeitrag von dem Vorsitzenden Jörg Sommer unter BBLOG ist

⁹⁸ Vgl. Donat 2017 sowie BI Lüchow-Dannenberg 2017.

⁹⁹ Vgl. die Pressemitteilungen von .ausgestrahlt 2017a und 2017b.

¹⁰⁰ Röscheisen 2014; Brunnengräber 2013, S. 3.

¹⁰¹ Vgl. http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Begleitgremium/Mitglieder/mitglieder_node.html [25.07.2017].

öffentlich, indem v.a. die Rolle des Partizipationsbeauftragten nach StandAG n.F. positiv erörtert wird.¹⁰²

7.2.3 Die Erfahrungen der Asse-II-Begleitgruppe

In dem Moment, in dem ein Wechsel von „Widerstand“ auf die – aus der Natur der Sache heraus auch mit unpopulären Entscheidungen verbundene – Lösung eines existierenden Problems anstand, änderte sich teils offensichtlich die Bereitschaft zur Beteiligung in der Begleitgruppe, obwohl deren Organisation usw. unverändert blieb: Während die Situation in der Asse-II-Begleitgruppe seit dem Betreiberwechsel 2009 bis zum Ergebnis des Optionenvergleichs als eine der „intensiven Beratung und Information“ sowie „Offenheit“ beschrieben wurde, werden die Phase der Rückholungsplanung und -vorbereitung seit 2014 als „pro-forma-Beteiligung“ und der Staat als „Obrigkeit und Gegner“ charakterisiert.¹⁰³

Nach Einschätzung der Vorsitzenden der Begleitgruppe sei der mentale Wechsel vom „Verhindern“ (einer radioaktiven Verseuchung der Umwelt) zum „Bewerkstelligen“ (der Rückholung) nicht so vollzogen, wie es für eine zielgerichtete Arbeit an der Rückholung des Asse-Atommülls erforderlich wäre. Je akuter das Thema des Zwischenlagers für den rückzuholenden Atommüll geworden sei, desto stärker hätten sich die (überwiegend lokalen) Gegner eines Asse-nahen Zwischenlagers und grundsätzlich kritische Akteure zusammengefunden und eine zunehmend dominierende Rolle eingenommen.¹⁰⁴

7.2.4 Schlussfolgerungen

Aus dem Vorstehenden ergeben sich die folgenden Schlussfolgerungen: Auch wenn die seitens der Endlager-Kommission gewählten Beteiligungsformate oder deren zeitliche Platzierung ihren Anteil an der eher geringen Öffentlichkeitsbeteiligung gehabt haben mögen, so dürfte eine maßgebliche Ursache für die fehlende breite, also die kaum über Fachpublikum und Behördenvertreter hinausgehende Beteiligung in dem Umstand begründet liegen, dass **(noch) keine regionalen, oder gar individuellen Betroffenheiten erkennbar** waren; vielmehr wurden technisch komplexe und/oder gesetzlich abstrakte Fragestellungen erörtert. Mit anderen Worten: Es gab für eine breite Öffentlichkeit einen (zu) wenig konkreten Grund, sich zu beteiligen.

Eine zweite maßgebliche Ursache liegt in der beschriebenen **abwehrenden bis Blockadehaltung der in Umweltverbänden und -initiativen organisierten Öffentlichkeit**. Diese erschöpft sich dabei nicht in dem Fehlen bzw. der nur begrenzten Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit. Denn Umweltverbände und -initiativen wirken selbstverständlich über ihre Kommunikation und Aktionen durch das Setzen von Botschaften gleichermaßen nach innen und außen, d.h. in eine entsprechend interessierte Öffentlichkeit. Das heißt, es gibt eine Wechselwirkung, die – zusätzlich oder unabhängig zu der (noch) fehlenden konkreten Betroffenheit – der Motivation einer breiteren Öffentlichkeit zur

¹⁰² Vgl. <http://blog.de/der-partizipationsbeauftragte-kommt/> [15.05.2017]

¹⁰³ Siehe ausführlich UfU 2017, Kapitel 2.2.3.

¹⁰⁴ Ebd.

Beteiligung entgegensteht, sie jedenfalls aber nicht fördert.

An der (noch) fehlenden konkreten regionalen oder individuellen Betroffenheit wird sich erst mit dem weiteren Fortgang des Standortauswahlprozesses etwas ändern. Ein entscheidender Schlüssel für die Motivation zur Beteiligung am Prozess von Suche und Auswahl einer Endlagerstandortes liegt daher aktuell bei der in Umweltverbänden und -initiativen organisierten Öffentlichkeit. Gelingt es, die zentralen zivilgesellschaftlichen Institutionen und Akteure in einen konstruktiv-kritischen Dialog mit dem BfE als Verfahrensführer zu bringen, besteht die Chance zur Motivation zur Beteiligung – einmal durch Beteiligung (von Teilen) der organisierten Öffentlichkeit selbst, zum anderen durch das Hineinwirken in die jeweiligen Mitgliedschaften, Sympathisanten-szenen usw. Und es besteht die Chance, dass die sich Beteiligten dies dann nicht – jedenfalls nicht allein – tun, um einen Endlagerstandort in ihrer Region zu verhindern, sondern zumindest auch, um die Endlagerfrage in dieser Generation in Deutschland zielgerichtet einer Lösung zuzuführen, die, wenn auch nicht allgemein akzeptiert, so aber doch von weiten Teilen der Bevölkerung nachvollzogen und toleriert werden kann. Das **Wenden einer bisher oft abwehrenden Haltung hin zu einer konstruktiv-kritischen Auseinandersetzung** unter den jetzt geltenden Rahmenbedingungen des StandAG ist dementsprechend als die Mitwirkung an einem, in einem demokratischen Verfahren im Standortauswahlgesetz festgeschriebenen Prozess zu verstehen – trotz bzw. weil niemand ein atomares Endlager in seiner Nähe haben will.

Eine Blaupause, wie das gelingen kann, gibt es nicht. Für das BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren gemäß § 4 Abs. 2 StandAG lässt sich aus dem Vorstehenden aber die Handlungsempfehlung ableiten, eine **Debatte über Gemeinwohlverantwortung zu initiieren**, und zwar im Rahmen der (ebenfalls nach § 4 Abs. 2 StandAG) gesetzlich vorgeschriebenen umfassenden und systematischen Information der Öffentlichkeit durch das BfE über das Standortauswahlverfahren. Denn aus der Gemeinwohlorientierung ergeben sich Handlungsmaßstäbe nicht nur staatlicher Institutionen, sondern auch der organisierten Öffentlichkeit.

7.3 Initiierung einer Debatte über Gemeinwohlverantwortung

Die Initiierung einer Debatte über Gemeinwohlverantwortung meint kein „blame and shame“ der organisierten Öffentlichkeit: Das teils tief sitzende Misstrauen gegenüber den staatlichen Institutionen und der Ergebnisoffenheit von Standortsuche und -auswahl ist durch die Historie der Endlagerfrage in Deutschland begründet.¹⁰⁵ Mit Initiierung einer solchen Debatte würde deutlich, dass Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur in eine Richtung geht, indem Angebote und Möglichkeiten zur Beteiligung geschaffen werden, sondern dass **Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf Seiten der sich Beteiligten Voraussetzungen** hat. Das gilt zu allererst im Hinblick auf die Achtung demokratisch zustande gekommener Entscheidungen, und zwar auch dann, wenn sie inhalt-

¹⁰⁵ Siehe ausführlich UfU 2017, Kapitel 2.1.2 und 2.1.3.

lich nicht oder nicht vollumfänglich geteilt werden. Fehlt es an einer solchen Achtung, steht in der Konsequenz weit mehr auf dem Spiel als „lediglich“ das Scheitern des Standortauswahlverfahrens.¹⁰⁶

7.3.1 Ausgangssituation und Gelingensvoraussetzungen

Nicht nur die Umweltbewegung, sondern auch ein großer, wenn nicht der überwiegende Teil der zwischenzeitlich staatlicherseits mit dem Thema befassten Personen, hat die Hochrisikotechnologie Atomenergie nie gewollt. Das ändert jedoch nichts daran, dass die hochradioaktiven Abfälle vorhanden sind und ein erhebliches Gefährdungspotenzial darstellen. Der hochradioaktive Müll ist über ganz Deutschland in oberirdischen Zwischenlagern verteilt. Eine „Nullvariante“ gibt es – anders als etwa bei Straßenbauvorhaben – nicht. Eine generationenübergreifende Gemeinwohlorientierung erfordert eine Lösung, diese wiederum fordert – trotz bzw. wegen aller in der Vergangenheit gemachten Fehler – Verantwortungsübernahme.

Darüber, wie die Entsorgung der hochradioaktiven Abfälle zu lösen ist, existieren unterschiedliche Auffassungen. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben insoweit eine Entscheidung getroffen; sie haben in einem vom Grundgesetz vorgegebenen Verfahren mit dem Standortauswahlgesetz und seinen Novellierungen eine vergleichende Standortsuche beschlossen und dafür eine bestimmte gestufte Vorgehensweise und eine bestimmte Art der Entsorgung gesetzlich festgelegt. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch die von ihm eingerichtete Endlager-Kommission haben im Rahmen ihrer Arbeit umfangreiche Expertenanhörungen durchgeführt. Sie sind dabei unter anderem zu dem Ergebnis gelangt, dass keine der heutzutage diskutierten Alternativen zur Endlagerung in einer langzeitsicheren, tiefen geologischen Formation eine ähnliche große Sicherheit für die unabdingbare unbefristete Isolation hochradioaktiver Abfälle von der Biosphäre bietet.¹⁰⁷ Gemäß § 1 Abs. 4 StandAG n.F. soll die Endlagerung deshalb in tiefen geologischen Formationen in einem für diese Zwecke errichteten Endlagerbergwerk mit dem Ziel des endgültigen Verschlusses erfolgen. Vorgesehen sind über die gesamte Dauer des Standortauswahlverfahrens umfangreiche und seitens des Staates finanziell unterlegte Beteiligungsmöglichkeiten in Form der Fachkonferenz Teilgebiete, der Regionalkonferenzen mit Nachprüfrechten, der Fachkonferenz Rat der Regionen und diverser Erörterungstermine und Stellungnahmeverfahren.¹⁰⁸

Nicht nur die endgültige Standortentscheidung, sondern auch maßgebliche Entscheidungen im Rahmen des Standortauswahlverfahrens sind nicht abschließend der Exekutive überantwortet, sondern werden ebenfalls durch den Deutschen Bundestag durch Bundesgesetz getroffen werden (vgl. §§ 15, 17, 20 StandAG). Zur Kontrolle von Bundesgesetzen kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Der vorgesehene Rechtsschutz ist darauf aber nicht beschränkt. Denn nicht nur gegen den atomrechtlichen Planfeststellungsbeschluss über Errichtung und Betrieb eines atomaren Endlagers ist die

¹⁰⁶ Dazu siehe ausführlich UfU 2017, Kapitel 1.3.

¹⁰⁷ Kommissionsbericht 2016, S. 210 ff.

¹⁰⁸ Siehe dazu im Einzelnen und ausführlich UfU 2016 sowie oben.

Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes möglich, sondern bereits zuvor auf zwei Stufen während des Standortauswahlverfahrens (vgl. §§ 17 Abs. 2, 19 Abs. 2 StandAG).

Die gesetzgeberischen Verfahren und Entscheidungen sowie die Arbeit der Endlager-Kommission sind unter anderem folgendermaßen begleitet und kommentiert worden bzw. werden folgendermaßen begleitet und kommentiert:

- Greenpeace, die BI Lüchow-Dannenberg und die Initiative .ausgestrahlt haben ihre Teilnahme an einer Anhörung der Endlager-Kommission mit der Begründung verweigert, sie hätten kein Vertrauen in die Bereitschaft der Kommission, ihre Argumente aufzunehmen. Man sei „nicht bereit, als Statisten Bürgerbeteiligung für einen Prozess vorzugaukeln, dessen Ergebnis durch die falschen Rahmenbedingungen bereits vorgezeichnet“ sei.¹⁰⁹
- „Der untaugliche Versuch einer simulierten gesellschaftlichen Verständigung zu dieser schwierigen Frage“ könne nur scheitern oder auf Kosten von Rationalität und Demokratie durchgesetzt werden.¹¹⁰
- 2017 fordert Greenpeace – siehe oben – die Rücknahme des Standortauswahlgesetzes zugunsten „eines tatsächlichen Neustarts“.
- Nach Auffassung der BI Lüchow-Dannenberg könnten sich – siehe ebenfalls oben - „Politfunktionäre, Behörden, Regierung und Parlament weitgehend ohne die Mitwirkung der Öffentlichkeit auf einen Endlager-Standort verständigen“. Das Standortauswahlgesetz sei ein Parteienkonsens und für die Lösung der Endlagerfrage nicht durch Parlamentswahlen ausreichend legitimiert.
- Zur Weigerung von Umweltverbänden, sich an den Beratungen der Endlager-Kommission zu beteiligen, wird in der Wissenschaft die Auffassung vertreten: „Wenn das Interesse groß ist, eigene Sichtweisen durchsetzen zu wollen“, sei diese Blockade „logisch“. Denn da das Standortauswahlgesetz für den Beschluss über den Kommissionsbericht eine Zwei-Drittel-Mehrheit fordere, „kritischen Mitgliedern“ also kein Vetorecht zukomme, sei eine „Marginalisierung vorprogrammiert, die nur durch Austritt oder Verweigerung angeprangert werden“ könne.¹¹¹

Was in diesen Beispielen zum Ausdruck kommt, ist zum einen die fehlende Bereitschaft für einen – nach vorne gerichteten – Vertrauensvorschuss für das Standortauswahlgesetz als ein nach Inhalt und Form bislang einzigartiges Regelwerk, bei dem der Gesetzgeber überhaupt neue Wege gegangen ist. Bereits das ist bemerkenswert, denn von Verbänden, die sich dem Allgemeinwohl verpflichtet fühlen, ist zumindest auch eine entsprechende Zukunftsorientierung zu erwarten. Nichts anderes gilt für (Bürger-) Initiativen, die sich nicht nur bestimmten Partikularinteressen verpflichtet fühlen, sondern tatsächlich über ihren originären lokalen oder regionalen Wirkungskreis hinaus agieren und Position beziehen.

¹⁰⁹ Schreiben von .ausgestrahlt, Greenpeace und BI Lüchow-Dannenberg an die Vorsitzenden der „Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe vom 28. Oktober 2014. Röscheisen 2014.

¹¹⁰ Smeddinck 2016, S. 181.

¹¹¹ Smeddinck 2016, S. 181.

Zum Ausdruck kommt darin – zum anderen – aber auch eine Missachtung demokratisch zustande gekommener Entscheidungen sowie dem gewählten Parlament und den zuständigen Behörden gegenüber. Vermittelt (oder gerechtfertigt) wird, dass, wenn Teilnehmende eines Diskussionsprozesses meinten, sie hätten keine Chance, sich mit ihrer Meinung durchzusetzen, diese richtig handelten, wenn sie gar nicht erst an dem Prozess teilnahmen. Zugespitzt formuliert: Weil (oder wenn) es keine Mitwirkung an der Zulassungsentscheidung gibt, wird die Mitwirkung am Beteiligungsprozess verweigert. Der Staat kann indes niemanden eine Vetoposition einräumen.¹¹²

Täte er es, würde er nicht nur den Anspruch auf Zukunftsgestaltung aufgeben, sondern im Ergebnis die Lösung der Entsorgung atomarer Abfälle zur Disposition stellen. Das ist mit seinen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2, Art. 14 und Art. 20a GG gegenüber Bevölkerung und Umwelt in Deutschland insgesamt nicht vereinbar.

Dadurch, dass relevante Teile der Umweltbewegung von ihnen gewünschte Ergebnisse zur Bedingung für ihre Beteiligung und für den Start einer „gemeinsamen“ Suche eines Endlagerstandortes gemacht haben und weiter machen, schließen sie sich selbst aus dem Entscheidungsprozess aus.¹¹³ Das bedeutet zugleich in der Konsequenz nichts anderes als das Fehlen der Bereitschaft, sich überhaupt auf eine Mehrheitsentscheidung einzulassen.¹¹⁴ Es bedeutet letztlich auch, dass man einigen Akteuren (sich selbst?) a priori „richtigere“ Entscheidungsfindungen als anderen zugesteht. Das jedoch ist mit dem Prinzip demokratischer Gleichheit unvereinbar.¹¹⁵

Und schließlich: Die geschilderte Art und Weise der Ablehnung der in demokratischen Verfahren zustande gekommenen Entscheidungen sowie ein grundsätzliches Misstrauen gewählten Vertreterinnen und Vertretern und zuständigen Behörden gegenüber offenbart durchaus Ähnlichkeit mit einem Agieren, das derzeit zunehmend in einem ganz anderen politischen Spektrum zu beobachten ist und das gegenwärtige demokratische System in Frage stellen möchte. Nicht nur der aus Gründen des Gemeinwohls unerlässlichen Lösung der sicheren Entsorgung hochradioaktiver Abfälle sind diese Befunde wenig zuträglich.¹¹⁶

In gleicher Weise – wie oben für die organisierte Öffentlichkeit beschrieben – gilt eine konstruktive Offenheit und eine dementsprechende Debattenkultur allerdings bzw. selbstverständlich auch für die Politik, und zwar nicht nur für die Bundesebene – mithin auch, wenn Abgeordnete des Deutschen Bundestages in ihren jeweiligen Wahlkreisen auftreten – sondern ebenso für die Landesebene. Tatsächlich ist aber auch hier eine teils sehr kontinuierliche Blockade- und Abwehrhaltung gegenüber dem Standortsuchverfahren zu beobachten. Exemplarisch sei das am Bundesland Bayern aufgezeigt:

¹¹² Siehe auch UfU 2017, Kapitel 2.3.3.

¹¹³ Bull 2015, S. 593ff.

¹¹⁴ Bull 2016, S. 244.

¹¹⁵ Ebd.

¹¹⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen zur „Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlprozess als demokratietheoretische Herausforderung“ (UfU 2017, Kapitel 1.3).

Mit dem StandAG 2013 ist bekanntlich die so genannte „weiße Landkarte“ als Grundlage des Standortauswahlverfahrens beschlossen worden. In Übereinstimmung damit erklärte das Bayerische Umweltministerium zwar 2015, die Suche sei ergebnisoffen. Gleichzeitig hieß es jedoch aus dem Ministerium ebenfalls 2015, – also vor jeglicher Suche nach dem StandAG durch die zuständigen Institutionen BfE und BGE – dass nach den vorliegenden Erkenntnissen des Bayerischen Landesamts für Umwelt über den geologischen Untergrund Standorte in Bayern nicht geeignet für die Endlagerung seien.¹¹⁷ Die Vertreterin Bayerns in der Endlager-Kommission, die bayerische Umweltministerin, demonstrierte folglich, dass sie für bayerische Interessen kämpft, indem sie versuchte, die Granitstandorte im Bayerischen Wald und im Fichtelgebirge bei der Endlagersuche von vornherein auszuschließen: „Bayern bringt in der Endlagerkommission klar zum Ausdruck, dass zerklüfteter Granit als Wirtsgestein für ein Endlager nicht in Betracht kommt. Er bietet die notwendige geologische Barriere-Wirkung nicht.“¹¹⁸

Außerdem reichten vor der geplanten Verabschiedung der Novelle des StandAG im März 2017 Bayern und Sachsen im Bundesrat Anträge ein: Darin kritisieren sie die Gleichbehandlung von kristallinem Gestein, das in beiden Ländern vorkommt, als mögliche unterirdische Endlagerstätte; sie wollten damit einen Ausschluss erreichen, obwohl der Abschlussbericht der Endlager-Kommission explizit einen solchen Ausschluss ablehnt. Im April 2017 äußerte sich die Bayerische Umweltministerin schließlich wie folgt: Der Salzstock Gorleben biete sich nach wie vor besonders für ein Atommüll-Endlager an. Wenn man Gorleben in Augenschein nehme, werde man feststellen, dass die Investitionen, die für diesen Standort schon getätigt worden seien, aus ihrer Sicht nicht umsonst getätigt worden seien. Man habe hier eine Gesteinsform vorgefunden, die sich für ein Endlager durchaus eignen würde.¹¹⁹

7.3.2 Vorschläge zur Debatten-Initiierung

Die Initiierung einer Gemeinwohldebatte vor dem Hintergrund der eben umrissenen Befunde kann durch das BfE beispielsweise in mehreren Schritten erfolgen. Wichtig ist dabei, dass für eine große Reichweite ein Personenkreis angesprochen wird, der ein entsprechendes Gewicht innerhalb ihrer jeweiligen Community entfaltet und entsprechend in seine Peergroups hinein wirkt. Es könnte zur Vorbereitung sinnvoll sein, zunächst in kleineren, gegebenenfalls **informellen Gesprächsrunden** unterschiedliche Aspekte zu erörtern:

- Eine solche Runde könnte beispielsweise mit ehemaligen Geschäftsführern bzw. Vorständen, ehemaligen anderen leitenden Mitarbeitern oder ehemaligen Pressesprechern von Umweltverbänden geführt werden. Möglicherweise bestehen ohne die Einbindung in die oben dargestellten Verbandspositionen andere Zugänge und Bereitschaften, sich dem Thema Standortauswahl zu nähern.

¹¹⁷ Vgl. Bojanowski 2015.

¹¹⁸ Storch 2017.

¹¹⁹ Vgl. Augsburger Allgemeine vom 10.4.2017, Bayern: Atom-Endlager soll nach Gorleben. Ministerin sieht Salzstock als Favoriten.

- Eine andere (oder erweiterte) Runde könnte aus jungen Menschen (z.B. Schülerinnen und Schülern) bestehen, die bereits auf Grund ihres Alters keinen Bezug zu dem historisch bedingten tiefen Misstrauen haben. Hier könnte man gezielt Schülerräte, Landesschülervereinigungen o.ä. ansprechen.
- Eine Runde könnte sich aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen – Partizipationswissenschaften, Politologie, Soziologie, Kommunikationswissenschaften – zusammensetzen, um gemeinsam einen Überblick zu erarbeiten, ob und wie „Anforderungen an die sich Beteiligten“ und „Gemeinwohlverantwortung“ bereits möglicherweise anderweitig Thema sind.
- Auch die Ansprache von Vertreterinnen und Vertretern von Kirchen und Gewerkschaften ist in diesem Zusammenhang anzudenken.

In einem zweiten Schritt kann das BfE in Wahrnehmung seines umfassenden und systematischen Informationsauftrags nach § 4 Abs. 2 StandAG entsprechend der weißen Landkarte in allen Bundesländern (mit Ausnahme gegebenenfalls der Stadtstaaten) öffentliche Veranstaltungen durchführen und spezifisch über den Ablauf der Standortsuche und -auswahl informieren und dabei zugleich Gemeinwohlverantwortung und die oben dargestellten Befunde zum Thema machen. Denkbar ist hier beispielsweise eine **initiiierende bundesweite Debatte/Kampagne**, die ähnlich agiert wie die jetzige zum Reformationsjahr: bundesweit, sehr verschiedene Veranstaltungen und Broschüren, Nationale Sonderausstellung, Jugendtheater, Aufsteller mit jeweils lokalem Bezug, mobile Infozentren, standortbezogene Debattenformate etc. Entsprechende schriftliche Debattenbeiträge können zum einen auf der Informationsplattform des BfE veröffentlicht werden. Überlegenswert erscheinen zudem beispielsweise eine Sonderbeilage in einer überregionalen Zeitung oder Gastbeiträge in Zeitungen und Zeitschriften, die neben der spezifischen Information über Start und Ablauf der Standortsuche und -auswahl ebenfalls die Debatte aufgreifen.

Schließlich erscheint die zeitnahe **Entwicklung von Unterrichts- bzw. Schulungsmaterialien** sinnvoll und zunehmend notwendig, um das Thema flächendeckend einer jungen Generation näherzubringen: Die Perspektive der Langfristigkeit für die Suche und Errichtung eines Endlager für radioaktive Abfälle macht es unmittelbar nötig, Schülerinnen und Schüler sowie junge Erwachsene für das Thema Endlagersuche zu interessieren und diese Zielgruppe für die politische und gesellschaftliche Diskussion darüber zu befähigen. Es ist besonders wichtig, junge Menschen frühzeitig an das Thema heranzuführen, denn eine fundierte gesellschaftliche Debatte ist nur dann möglich, wenn ein ausreichendes Verständnis für die komplexen technischen und gesellschaftlichen Herausforderungen besteht: Die Konzeption für eine oder mehrere Unterrichtseinheiten sowie ein darauf aufbauendes Fortbildungsmodul könnten den Anfang bilden. Mit den Erfahrungen können später – für verschiedene Klassenstufen und im Idealfall fächerübergreifend – weitere Unterrichtseinheiten konzipiert werden. Überlegenswert scheint vor diesem Hintergrund auch die verbindliche Einbettung in die jeweiligen Lehrpläne der einzelnen Bundesländer.

Mit all diesen Maßnahmen kann ein gesamtgesellschaftlicher Dialog angestoßen werden, der bereits von Beginn an verschiedene Zielgruppen, Reichweiten und Formate hat und so eine – mutmaßlich wie hoffentlich – breite Öffentlichkeit adressiert, um gerade zu Beginn des Verfahrens der Aufgabe der umfassenden Information und Aufklärung nachzukommen und eine Debatte über die gemeinwohlorientierte Herausforderung der Suche und Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfälle anzugehen.

8 Literatur

- ausgestrahlt** (2017a): Neues Atommüll-Gesetz atmet alten Geist. Pressemitteilung von .ausgestrahlt vom 8. März 2017. Unter: <https://www.ausgestrahlt.de/presse/uebersicht/neues-atommull-gesetz-atmet-alten-geist/> [09.05.2017]
- ausgestrahlt** (2017b): Atommüll-Gesetz: Aus Gorleben nichts gelernt. Pressemitteilung von .ausgestrahlt vom 22. März 2017. Unter: <https://www.ausgestrahlt.de/presse/uebersicht/atommull-gesetz-aus-gorleben-nichts-gelernt/> [09.05.2017]
- Beck**, Kurt; **Ziekow**, Jan (Hrsg.) (2011): Mehr Bürgerbeteiligung wagen, Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden.
- Bertelsmann** (2011): Bertelsmann-Stiftung. Politik beleben, Bürger beteiligen - Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle, Gütersloh.
- Bertelsmann** (2013): Bertelsmann-Stiftung. Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh.
- BI Lüchow-Dannenberg** (2017): Endlagersuche. Protest ist vorprogrammiert. Pressemitteilung der BI Lüchow-Dannenberg vom 22. März 2017. Unter <http://www.bi-luechow-dannenberg.de/?p=18431> [09.05.2017].
- Bojanowski**, Axel (2015): Bayern sperrt sich komplett gegen Endlagersuche. In: Spiegel Online vom 11.08.2015. Unter: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/atommuell-endlager-bayern-sperret-sich-a-1044815.html> [25.07.2017]
- Brunnengräber**, Achim (2013): Die Anti-AKW-Bewegung im Wandel. Neue Herausforderungen durch die Endlagersuche für radioaktive Abfälle. In: Forschungsjournal NSB-Plus. Unter: http://forschungsjournal.de/sites/default/files/fjsbplus/fjsb-plus_2013-3_brunnengraeber.pdf [08.09.2016]
- Bull**, Hans Peter (2016): Endlagersuche ohne Chance? In: ZRP 2016, Heft 8, 244.
- Bull**, Hans-Peter (2015): Was ist „die Öffentlichkeit“ und welche Befugnisse soll sie haben? In: DVBl 2015, 593ff.
- BUND** (2017a): BUND-Stellungnahme zur Novelle des Standortauswahlgesetzes (StandÄG). Beitrag zur Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze. Unter: https://www.bundestag.de/blob/495594/9fdc9b337_fe89568ea4ccecc530a4e6b/18-16-526-f_anhoerung_standag_bund-data.pdf [09.05.2017]
- BUND** (2017b): Gravierende Mängel im neuen Standortauswahlgesetz gefährden die Atommülllager-Suche. Pressemitteilung des BUND vom 23. März 2017. Unter: <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/gravierende-maengel-im-neuen-standortauswahlgesetz-gefaehrden-die-atommuelllager-suche/> [09.05.2017]

Dialogik (2011): Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte. Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft. Ein Dialog zwischen Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit. Stuttgart.

Donat, Martin (2017): Stellungnahme der BI Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V. Beitrag zur Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze. Unter: https://www.bundestag.de/blob/495590/736fea08dffbcdf5bc7990b0719d5eda/18-16-526-d_anhoerung_standag_bi_umweltschutz_luechow-dannenberg-data.pdf [09.05.2017]

Gläser, Jochen; **Laudel**, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden, S. 5.

Greenpeace (2017): Stellungnahme von greenpeace. Beitrag zur Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze. Unter: https://www.bundestag.de/blob/495180/0854b8188eadd04ffcdb8fbf3c1fd948/18-16-526-a_anhoerung_standag_greenpeace-data.pdf [09.05.2017]

Harms, Agnes (2014): Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Netzentwicklungsplanung der Stromübertragungsnetze, eine qualitative Bewertung. UfU-Paper 1/2014, Berlin.

Kommissionsbericht (2016): Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Abschlussbericht. Berlin, K-Drs. 268.

Kretschmann, Winfried (2017): Endlagersuche nicht nach politischer Geografie. In: Die Welt vom 23.3. 2017, unter: <https://www.welt.de/regionales/niedersachsen/article163096117/Endlagersuche-nicht-nach-politischer-Geografie.html> [09.05.2017]

Linder, Wolf; **Vatter**, Adrian (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, Klaus (Hrsg): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden, S. 181-190.

Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim/Basel, S. 67.

Nanz, Patrizia; **Fritsche**, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn.

Otremba, Maybritt (2013): Netzausbau und Bürgerbeteiligung. Informieren, diskutieren, mitgestalten. In: UMID (Hrsg): Bürgerbeteiligung im Umwelt- und Gesundheitsschutz. Positionen – Perspektiven – Handlungsfelder, Berlin.

Röscheisen, Helmut (2014): Kritik am Standortauswahlgesetz und Anregungen zur Weiterentwicklung. Beratungsunterlage zur 5. Sitzung der Endlager-Kommission am 31.10.2014. Berlin, Kommissionsdrucksache 54. Unter: https://www.bundestag.de/endlager-archiv/blob/338582/0da1c10bff41bc0fd813027d152a2f50/drs_054-data.pdf [09.05.2017]

- Schlacke**, Sabine; **Schrader**, Christian; **Bunge**, Thomas (2010): Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch. Berlin.
- Schreier**, Margit (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse. Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. In: Forum Qualitative Sozialforschung. Vol 15, No 1.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt** (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- Smeddinck**, Ulrich (2016): Zwischen „weißer Landkarte“ und „schwarzem Loch“. Endlager-Kommission am Ende ihrer Laufzeit. In: ZRP 2016, Heft 6, 181.
- Sommer**, Jörg (2016): Lasst uns über den Atommüll streiten! In: Die Zeit vom 5.7.2016. Unter <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-07/atommuell-endlagerung-deutschland-bundestag-bundesrat-kommission-bericht> [09.05.2017]
- Staatsministerium Baden Württemberg** (2013): Leitfaden für eine neue Planungskultur, Version 11/2013, Stuttgart.
- Storch**, Lorenz (2017): Bayerischer Granit wohl zu zerklüftet. In: BR 24 vom 28.06.2016, Unter: <http://www.br.de/nachrichten/atommuell-endlager-bayern-100.html> [25.07.2017]
- Strahlentelex** (2017): Greenpeace empfiehlt neue Zwischenlager anstatt falscher Endlagersuche, Nr. 726-727/04.2017. Unter: www.strahlentelex.de/Stx_17_726-727_S04-08.pdf [09.05.2017]
- UfU** (2016): Ergänzungsgutachten. Analyse und Umsetzungserfordernisse der Vorschläge zur Öffentlichkeitsbeteiligung der Endlager-Kommission im Hinblick auf Rolle und Aufgaben des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit. Berlin.
- UfU** (2017): Erster Zwischenbericht. Definitionen der Rahmenbedingungen und Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Berlin.
- VDI** (2013): VDI-Richtlinie 7000, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. Düsseldorf.
- Wörner**, Johann-Dietrich (2015): Erfahrungen mit Großprojekten. Berlin, K-Drs. 120b. Unter: http://www.bundestag.de/blob/386958/7b5509a8a67cd27217bb049d77ce37c4/drs_120b-data.pdf [09.09.2016]
- Zschiesche**, Michael (2015): Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, Status Quo und Perspektiven. Berlin.

9 Anhang

Interviewleitfaden für die im Rahmen des Projektes geführten Interviews
(sechs Fragekomplexe)

I Grundsätzliche Erwartungen bezüglich Endlagersuche und Ö-Beteiligung

1. Halten Sie es für geboten, ein Endlager für hochradioaktive Abfallstoffe auf dem Territorium der Bundesrepublik Deutschland zu suchen und einzurichten?
2. Was erhoffen Sie sich vom Beteiligungsverfahren im Rahmen der Standortsuche?
3. Was sind für Sie wichtige Grundbedingungen des Beteiligungsverfahrens?
4. Wo sehen Sie die größten Herausforderungen für ein Beteiligungsverfahren bei der Suche nach einem Endlager?

II Persönliche Erfahrungen zu Ö-Beteiligung im Kontext

1. Bei welchen Verfahren haben Sie bereits Erfahrungen mit Beteiligung der Öffentlichkeit (im Zusammenhang mit der Lagerung von radioaktiven Stoffen oder einem vergleichbar komplexen Verfahren) gemacht?
2. An welchen Verfahrensschritten waren Sie im Beteiligungsprozess involviert und in welcher Weise?
3. Was hätte die durchführende Behörde hinsichtlich der Beteiligung der Öffentlichkeit konkret besser machen können?
4. Was hätte die sich beteiligende Öffentlichkeit konkret besser machen können?
5. Beteiligungsforscher sprechen von einer „Ritualisierung“ in Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren, die dazu führt das sich zwei Lager in extremen Positionen gegenüberstehen und der Austausch von Sachinformationen sehr erschwert wird. - Haben Sie dies auch erlebt? Wie könnte dem entgegengewirkt werden?

III Stand AG und Ö-Beteiligungskonzept

1. Sind die im Stand AG normierten Beteiligungsvorschriften Ihrer Meinung nach geeignet, einen qualitativ fairen Beteiligungsprozess sicherzustellen?
2. Ist die Frühzeitigkeit der Beteiligung nach dem Stand AG Ihrer Meinung nach ausreichend berücksichtigt worden?
3. Was sind Ihrer Meinung nach Aspekte der Ö-Beteiligung, die derzeit nach dem StandAG nicht hinreichend normiert sind?

IV Endlager-Kommission und Ö-Beteiligungskonzept

1. Wie bewerten Sie die Diskussionen/Empfehlungen der Endlager-Kommission hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung?

2. Hat die Endlager-Kommission sich Ihrer Meinung nach ausreichend mit den Besonderheiten des hier in Rede stehenden Prozesses auseinandergesetzt?

V Eigene Beteiligung und konkrete Erwartungen an der Ö-Beteiligung bei der Endlagersuche

1. Welche konkreten Erwartungen haben Sie an den Verfahrensträger (das BfE) hinsichtlich der Ö-Beteiligung?
2. Sind die bislang im StandAG gewählten Formate (Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge, Internet; Bürgerbüros) Ihrer Meinung nach praxistauglich und praktikabel?
3. Sollten Ihrer Meinung nach informelle Beteiligungsformate wie Runde Tische, Mediation eine stärkere Rolle im Beteiligungsprozess spielen? Warum?
4. Welche anderen Formate wären Ihrer Meinung nach zielführend?
5. Wie stellen Sie sich / Ihre Institution auf das vielstufige Verfahren ein? (evtl. Nachfragen: Wissensmanagement, Umgang mit hochkomplexer Materie)
6. Was wäre ein Grund für Sie, sich an dem Verfahren zu beteiligen?
7. Was wäre ein Grund für Sie, aus dem Ö-Beteiligungsverfahren auszusteigen?
8. Wie beurteilen Sie ihre Ressourcen, um an der Ö-Beteiligung Endlagersuche teilnehmen zu können?

VI Ziele der Ö-Beteiligung

Das BfE hat für den Beteiligungsprozess folgende Ziele formuliert. Diese sind:

- Partizipation, die durch eine frühzeitige, effektive und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung (Einbindung, Einbeziehung, Mitsprache und Mitwirkung) gekennzeichnet sein soll
- Minimierung von Konflikten
- Ausgleich bei Konflikten
- Akzeptanz der abschließenden Entscheidung
- Verfahrensoptimierung

1. Teilen Sie diese Ziele?
2. Welche nicht und warum nicht?
3. Welche Ziele würden Sie (außerdem) formulieren und warum?
4. Welche Anforderungen leiten sich aus diesen Zielen für die Ausgestaltung ab?