



Partizipation im  
Standortauswahlverfahren  
für ein Endlager

März 2016

## Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager

Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung

Vorsitzender:

Prof. Dr. Horst Geckeis,  
Karlsruhe Institut für Technologie (KIT)  
Institut für nukleare Entsorgung  
Hermann-von-Helmholtz-Platz 1  
76344 Eggenstein-Leopoldshafen

Stellvertretender Vorsitzender:

Dr. Jörg Mönig  
Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) mbH  
Bereich Endlagersicherheitsforschung  
Theodor-Heuss-Straße 4  
38122 Braunschweig

# Inhalt

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Partizipation und ihre Verstetigung als Chance</b>	<b>7</b>
2.1	›Partizipation‹: Begriffsbedeutung und Formate	7
2.2	Integration von formellen und informellen Teilnahmeverfahren	11
2.3	Gründe für die Durchführung von verstetigten partizipativen Verfahren	13
2.4	Für welche Anlässe eignen sich welche partizipativen Formate?	15
2.5	Grenzen und Herausforderungen partizipativer Prozesse	20
2.6	Zwischenfazit	21
<b>3</b>	<b>Erfahrungen aus internationalem Vergleich</b>	<b>23</b>
3.1	Allgemeines	23
3.2	Regionale Stakeholder-Beteiligung	24
3.3	Nationale Begleitung und grenzüberschreitende Beteiligung	25
3.4	Einbeziehung der Öffentlichkeit	25
3.5	Beteiligungsbereitschaft und Freiwilligkeit	26
3.6	Zwischenfazit	27
<b>4</b>	<b>Schritte der Standortauswahl nach StandAG</b>	<b>28</b>
4.1	Ablauf des Standortauswahlverfahrens	28
4.2	Öffentlichkeitsbeteiligung	29
4.3	Behördenbeteiligung	29
4.4	Äußerungsrecht von Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümer	29
4.5	Rechtsbehelfe nach Umweltrechtsbehelfsgesetz	29
4.6	Gesellschaftliches Begleitgremium	31
<b>5.</b>	<b>Analyse der Regelungen des StandAG hinsichtlich der Gestaltung von Partizipationsprozessen und Ableitung von Empfehlungen</b>	<b>31</b>
5.1	Interaktion von nationalen und regionalen Teilnahmemaßnahmen	31
5.2	Ziele und Mindestanforderungen für Beteiligung	33
5.3	Bürgerversammlungen und Einschätzung der Akzeptanz	38
<b>6</b>	<b>Literatur</b>	<b>39</b>

## Abbildungen

<b>Abb. 1:</b> Möglichkeiten für die Analyse von Beteiligungsformaten – ›Partizipationsleiter‹ nach Arnstein (1969) .....	9
<b>Abb. 2:</b> Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖGUT 2005).....	11
<b>Abb. 3:</b> Differenzierung von Akteuren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	13
<b>Abb. 4:</b> Verfahrensschritte, Zuständigkeiten und Beteiligung im Standortauswahlverfahren, nach StandAG .....	30
<b>Abb. 5:</b> Zuständigkeiten in der Entsorgung der radioaktiven Abfälle gemäß StandAG, nach (K.-Drs. 154b) .....	32
<b>Abb. 6:</b> Zuständigkeiten im Standortauswahlverfahren gemäß StandAG: Information und Kommunikation.....	34

## Tabellen

<b>Tabelle 1:</b> Übersicht zu verschiedenen Partizipationsformaten und ihren Merkmalen .....	18
---	----

## 1 Ausgangslage

Gerade bei der Planung und Umsetzung großer technischer Infrastrukturprojekte, wie zum Beispiel Flughäfen oder Nuklearanlagen, tragen Bürger vielfach selbstbewusst ihre Erwartung vor, dass sie in Entscheidungsprozessen anhaltend und mit deutlichem Gewicht eingebunden werden wollen. Für Betreiber und behördliche Institutionen auf Bundes- und Länderebene stellt dies in der Regel eine Herausforderung dar, da einerseits etablierte formelle Regelungen der repräsentativen Demokratie eingehalten und andererseits kontinuierliche, informelle Verfahren zur Beteiligung frühzeitig aufgesetzt und mit den formellen Beteiligungsmaßnahmen koordiniert werden müssen. Denn die nach den formellen Regelungen bei der Umsetzung großer technischer Infrastrukturprojekte festgeschriebenen Mitwirkungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger erfolgen zu einem Zeitpunkt, an dem Antrags- und Planungsunterlagen bereits weit vorgeschritten sind. Dies wird jedoch teilweise als zu spät angesehen. »Durch die Einführung des § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sind die Behörden nun gehalten, in konflikträchtigen Situationen frühzeitig auf eine Ergänzung der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung mittels weiterer Elemente hinzuwirken.« (Ziekow et al. 2015: 11) Allerdings haben die Behörden mit solchen zusätzlichen Beteiligungsverfahren bislang wenig Erfahrung, was zu Schwierigkeiten in der Umsetzung und Koordinierung führt - insbesondere dann, wenn solche Verfahren sich über längere Zeiträume erstrecken sollen. Punktuell werden informelle Beteiligungsformate wie zum Beispiel Dialogforen und Beratungen mit Stakeholdern zwar schon in einem gewissen Umfang eingesetzt (vgl. zum Beispiel Geissel et al. 2014), doch deren Kontinuität und Koordination, insbesondere dann, wenn mehrere Formate der informellen Beteiligung eingesetzt und in eine Folge kollektiv verbindlicher Entscheidungen umgesetzt werden sollen, bleibt nach wie vor eine schwierige Aufgabe für alle Akteure.

Dieser Herausforderung stellt sich nun das »Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager

für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle« (Stand AG 2013), in dem ein standortvergleichendes, transparentes und wissenschaftsbasiertes Auswahlverfahren ebenso festgeschrieben wird wie eine frühzeitige Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>1</sup> Dass dieser Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung aus verschiedenen Gründen ein hoher Stellenwert zuzuschreiben ist, ist heute unter Wissenschaftlern und Experten weitgehend unstrittig. Wie diese Beteiligung (»Partizipation«) jedoch im Detail ausgestaltet sein soll, ist dagegen nur unvollständig geklärt. Das StandAG gibt in diesem Kontext Hinweise. Die Debatten in der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe sowie bei unterschiedlichen Veranstaltungen zeigen jedoch, dass sowohl im Rahmen der Vorgaben des StandAG, als auch auf der fachlichen Ebene erkennbarer Klärungsbedarf vorliegt.

Vor diesem Hintergrund legt die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF) dieses Papier vor, in dem auf folgende Herausforderungen bei der Umsetzung partizipativer Verfahren im Rahmen des StandAG verwiesen wird:

- Das Stand AG betont die Notwendigkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung, Anhörungen und regionaler Partizipation in den betroffenen Standortgemeinden, lässt aber gleichzeitig eine Reihe von Grundsatzfragen zur Ausgestaltung der Partizipation offen. Zu diesen Grundsatzfragen gehören insbesondere die Verzahnung der verschiedenen Beteiligungsformate sowie die Frage, ob eine etappenbezogene Institutionalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung mit schrittweisem Vorgehen bei der Standortauswahl

---

1 Während der Dauer des Standortauswahlverfahrens ist die Öffentlichkeit »durch Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge, über das Internet und durch andere geeignete Medien umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen« zu unterrichten. »Der Öffentlichkeit ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben« (StandAG, § 9 Abs. 1; vgl. auch Smeddinck 2014)

erfolgen soll oder aber ob Themen festgelegt werden, bei denen der betroffenen Gemeinde und Region erweiterte Beteiligungsrechte eingeräumt werden.

- Angesichts des breiten Spektrums etablierter Beteiligungsformate, die jeweils sehr unterschiedliche Einflussmöglichkeiten auf den Entscheidungsprozess beinhalten können, ist offen, auf welche dialogischen und partizipativen Formate der Bund sich bei der Entsorgungspolitik kurz- und mittelfristig einlassen möchte.

Bei der Umsetzung des StandAG scheint es daher folgende übergeordnete Herausforderungen zu geben:

- Die Schnittstellen zwischen formellen und informellen Beteiligungsmaßnahmen. Fraglich ist, wie sich die Schnittstellen derart gestalten lassen, dass sich die Ergebnisse der informellen Formate in die formellen Prozesse integrieren lassen.
- Das Gewicht, mit dem Voten der Öffentlichkeit bei Entscheidungen einfließen. Unter Berücksichtigung der endlagerspezifischen Charakteristika sowie des jeweiligen Entscheidungsschrittes und -gegenstands sind Regelungen hinsichtlich deren Verbindlichkeit zu treffen.
- Das Aushandeln eines geeigneten Verfahrens zur Wahrung politischer Entscheidungshoheiten und sozialräumlicher Interessen. Dabei ist beispielsweise das Verhältnis zwischen Vorhabenträger / Regulierungsbehörde, nationalem Parlament und Länderregierungen sowie potenziellen Standortgemeinden, deren jeweiligen Nachbargemeinden und zugehörigen Landkreisen zu berücksichtigen.
- Das Spannungsfeld zwischen wünschenswerter Mitgestaltung durch die Öffentlichkeit und nicht delegierbarer Verantwortung und Zuständigkeit von Vorhabenträger und Behörden. Dieses gilt es auf konstruktive Art aufzulösen.
- Die Motivation, sich zu einem sehr frühen Zeitpunkt an einem Standortauswahlverfahren zu beteiligen. Es ist Bürgerinnen und Bürger schwer vermittelbar, wieso

sie sich bereits beteiligen sollen, wenn der Standort für ein Endlager noch nicht festgelegt und das Vorhaben daher inhaltlich noch sehr unkonkret ist.

- Die unterschiedliche Wahrnehmung von Risiken und Sicherheitsaspekten durch verschiedene Akteure (zum Beispiel Betreiber, Behörden und Zivilgesellschaft). Diese Pluralität an Wahrnehmungsspektren erschwert eine Einigung auf ein gemeinsames Sicherheitsverständnis.
- Expertendissens bei zentralen inhaltlichen und prozeduralen Fragen. Die Art und Weise, wie Entscheidungen zu Stande kommen, sowie die Beurteilung der Entscheidungsinhalte sind häufig auch unter Fachleuten umstritten. Unterschiedliche Bewertungen der faktischen Ausgangslage, gepaart mit divergierenden Handlungsempfehlungen führen dazu, dass die Wissenschaft nicht mit einer Stimme spricht (vgl. Nennen/Garbe 1996).
- Darstellung der Komplexität des Beteiligungsprozesses, der als nationaler Suchprozess mit einer ›national interessierten Öffentlichkeit‹ einen spezifischen Standort finden und die Interessen und Spezifika vor Ort (die sich in standortbezogenen Auseinandersetzungen äußern können) mit berücksichtigen muss.

Vor diesem Hintergrund an Spannungsfeldern und Herausforderungen handelt es sich für die Wissenschaft und Fachwelt beim Thema der Partizipation im Standortauswahlverfahren um eine ausgesprochen schwierige Fragestellung. Fachlichkeit, Sachlichkeit und Dialogfähigkeit unter Bedingungen eines nicht gelösten innenpolitischen Konfliktes zu beweisen, ist an viele Voraussetzungen geknüpft, die den Umgang mit Konflikten prägen. Hier sieht die DAEF die Notwendigkeit, die Beratungs- und Konfliktkultur weiterzuentwickeln. Das umfasst nicht nur technisch-konzeptionelle Grundsatz- und Standortfragen, sondern auch Fragen adäquater Sicherheit und zivilgesellschaftlicher Mitsprache bei komplexen Herausforderungen wie der Standortsuche für ein Endlager.

## 2 Partizipation und ihre Verstetigung als Chance

Denn Projekte wie die Errichtung großer Infrastrukturen können aus vielen Gründen scheitern. Dies kann bereits in der Startphase geschehen, aber auch erst in späten Phasen des Vorhabens. Häufig liegt dies nicht allein an sicherheitstechnischen oder technisch-konzeptionellen Fragen. Das Wissen um die Haltung zum Projekt seitens der Bürger vor Ort, die aktive politische Unterstützung durch Land oder Bund und die Einbettung in eine transparente Kultur der Entscheidungsvorbereitung sind ebenso wichtige Voraussetzungen für Entscheidungsfindungsprozesse wie die Unterstützung der Vorhaben durch zentrale Akteure und die interessierte Öffentlichkeit. Partizipation soll daher im Kontext modernen Regierens die Möglichkeit bieten, Begründungen für Vorhaben transparent zu machen, Bürger zu motivieren, sich mit den potenziellen Nebenfolgen und Risiken von Entscheidungen auseinanderzusetzen und sich auch mit dem Vorhaben zu identifizieren, sowie Entscheider und Vorhabensbetreiber auf die Ebene dialogischer Beratung und Entscheidungsfindung zu verweisen. Ob das gelingt ist von vielfältigen Einflüssen abhängig und kann nicht prognostiziert werden. Die Gefahr, mit dem Vorhaben zu scheitern, ist aber durch Ausblenden des immer vorhandenen Zusammenspiels zwischen politischen Entscheidern, Behörden, Stakeholdern<sup>2</sup> und Zivilgesellschaft um ein Vielfaches größer.

### 2.1 ›Partizipation‹: Begriffsbedeutung und Formate

Seit den frühen 1970er Jahren kann beobachtet werden, dass sich in westlichen Demokratien zunehmend die Art und Weise des Beratschlagens und Findens von Entscheidungen verändern. Jenseits der klassischen Wege politischer Repräsentanz, das heißt jenseits von interministeriellen Vorabstimmungen oder Beratungen mit Lobbygruppen hinter verschlossenen Türen und anschließender Entscheidung, entstanden in Deutschland erste, aber zumeist nur punktuelle Formen der Partizipation. ›Partizipation‹ bezeichnet hierbei die aktive Beteiligung von (organisierten und nicht-organisierten) Bürgerinnen und Bürgern, Stakeholdern und Interessengruppen an politischen Entscheidungsprozessen. Unserem Verständnis nach sollte es sich hierbei, ganz allgemein gesprochen, um kontinuierliche, verstetigte Partizipationsverfahren handeln, die neben den direktdemokratischen Beteiligungsmechanismen, wie zum Beispiel Referenden oder Volksentscheiden, zunehmend dazu eingesetzt werden, neue Orte deliberativer Mitbestimmung<sup>3</sup> zu schaffen (vgl. Nanz/Fritzsche 2012: 10). Diese partizipativen Verfahren dienen hierbei als Ergänzung und qualitative Bereicherung von demokratisch legitimierten Entscheidungsfindungsmodellen, die auf dialogisch-kooperativer Basis die Grundlagen für politische Entscheidungen verbessern können (vgl. Goodin 2008).

---

2 Vertreter eines organisierten, etablierten Interessensverbundes, die sich aktiv an der Durchführung von Projekten beteiligen, um ihre Interessen zu wahren. Stakeholder werden in offiziellen Entscheidungsprozessen aufgrund ihrer bedeutenden Rolle im Institutionengefüge miteinbezogen (vgl. auch DAEF 2014: 14).

Wesentliche Kennzeichen dieser Partizipationsverfahren sind die verstetigte Einbindung unterschiedlicher Akteure mit ihren jeweiligen divergierenden Wissensbeständen sowie die Entscheidungsfindung auf der Basis des Austausches von Argumenten. Partizipative Verfahren kommen insbesondere bei Themen zum Einsatz, zu denen von Gesellschaft und Interessengruppen Widerspruch vorgetragen wird, hohe Unsicher-

---

3 Das heißt Orte des öffentlichen Diskurses, der argumentativen Abwägung von Entscheidungsmöglichkeiten und des Beratschlagens.

heiten über mögliche Auswirkungen herrschen, ein optimiertes Vorgehen erst ausgehandelt werden muss oder aber unterschiedliche – auf den ersten Blick nicht vereinbare – Interessen auftreten. Bei einer kleineren Zahl von Sachthemen entstehen auch offensichtliche, gesellschaftliche Konflikte. Bei dieser Art von Konflikten nehmen Ängste und andere Emotionen eine tragende Rolle ein, aber auch Skandalisierungen durch Stakeholder und/oder (Massen-)Medien sowie Protestbewegungen wie zum Beispiel die der Anti-Atomkraftbewegung (vgl. Rucht 2008).

Beim Thema der Endlagerung radioaktiver Abfälle kommt eine weitere Besonderheit hinzu: Hier gilt es, mit unterschiedlichen ›Betroffenheiten‹ umzugehen. Denn die Endlagerung radioaktiver Abfälle ist ein Thema, das zwar national entschieden und geregelt werden soll, dessen sich jedoch letztlich ein einzelner Standort annehmen muss. Dementsprechend stehen bei einem derartigen Vorhaben nicht allein die Problemlösung an sich im Vordergrund, sondern immer auch die soziale Auseinandersetzung sowie das Aufgreifen der Positionen der verschiedenen beteiligten Akteursgruppen. Auch Wissenschaftler und Experten können bei der Bearbeitung solcher Themen in die Kritik geraten.

Dies kann geschehen, wenn es zu Expertendissens kommt. Für die Öffentlichkeit ist es bei divergierenden Einschätzungen und Positionen per se schwierig, sich in Situationen wie diesen zu orientieren. Dies kann zu einem Vertrauensverlust der Wissenschaft führen, wenn bei Kontroversen die Argumente, die das Abwägen von Entscheidungen untermauern, nicht mehr nachvollziehbar sind.

Um bei strittigen Themen, die sich durch widersprechende wissenschaftliche Expertise auszeichnen, trotzdem zu einem Ergebnis zu kommen, können partizipative Verfahren eine Lösung darstellen. Denn durch den hierbei forcierten aktiven Austausch von Argumenten sowie das Einspeisen divergierender Präferenzen und Informationen in den Entscheidungsfindungsprozess

können robuste Entscheidungen herbeigeführt werden.<sup>4</sup> Dies erfolgt, indem unterschiedliche Präferenzen argumentenbasiert nachvollziehbar werden und diese sich auf einer informierten und wissensbasierten Grundlage dialogisch-kooperativ diskutieren lassen. Durch derart erweiterte Wissensintegration und Abwägungsprozesse kann es gelingen, zu qualitativ hochwertigen Ergebnissen zu gelangen und das Vertrauen und die Offenheit der beteiligten Akteure untereinander zu stärken.<sup>5</sup> Partizipative Verfahren sind daher »Prozesse, die offen stehen für Pluralismus, Vielfalt und Dissens, die danach trachten, eine Angelegenheit von möglichst vielen Perspektiven zu prüfen, um die beste gemeinsame Lösung zu finden« (Steyaert et al. 2006: 4).

Zur Einordnung partizipativer Verfahren bietet sich die Nutzung der Arnstein'schen Leiter (1969) an. Arnstein hatte mit Hilfe der Darstellung einer Leiter versucht, verschiedene Formen der Partizipation zu strukturieren (vgl. Arnstein 1969: 217f.). Hierbei postulierte die Autorin, dass mit jeder Stufe auf der Leiter der Grad der Einflussnahme auf Entscheidungen sowie der Umfang der Beteiligung zunimmt.

Ihre Stufen untergliedern sich in die Bereiche der

- ›Nicht-Beteiligung‹ (erste und zweite Stufe der Leiter),
- ›Scheinbeteiligung‹ (Stufen drei bis fünf) und
- ›echte Beteiligung‹ (Stufen sechs bis acht).

(► **Abb. 1**)

4 Unter robusten Entscheidungen versteht die DAEF an dieser Stelle Entscheidungen, die sich auf Nachvollziehbarkeit, auf einer guten Wissensgrundlage unter Einbeziehung von unterschiedlichen Wissensbeständen und Interessenslagen gründen und die ein reflektiertes Bewusstsein über Nichtwissen und Unsicherheiten mit einschließen (vgl. DAEF 2014: 14).

5 ›Qualitativ hochwertig‹ bedeutet hier, dass sowohl verschiedene, fallweise auch in ihren Ansätzen divergierende Kreise der Fachwelt und akademischen Wissenschaft den Entscheidungen ebenso zustimmen wie große Teile der interessierten Öffentlichkeit.

Als Beispiele für ›Nicht-Beteiligung‹ nennt Arnstein Situationen der Teilhabe, die als Therapie oder Manipulation einzuordnen sind. Hierbei geht es nach Auffassung der Autorin darum, dass federführende Akteure,

die bereits über Macht verfügen, diese festigen, indem sie Bürgerinnen und Bürger in ihrem Sinne informieren und auf diese Art und Weise etwaigen Bedenken entgegenreten.

**Abb. 1** Möglichkeiten für die Analyse von Beteiligungsformaten – ›Partizipationsleiter‹ nach Arnstein (1969).



Demgegenüber wird den Bürgerinnen und Bürgern bei der ›Scheinbeteiligung‹ zwar eine Stimme im Entscheidungsprozess gegeben – allerdings ohne dass die Entscheider den Bürgern klar mitteilen, ob und in welcher Weise beziehungsweise mit welcher Verbindlichkeit sie die Bürgerwünsche im Entscheidungsprozess berücksichtigen. Denn die letztendliche Entscheidungsbefugnis bleibt weiterhin allein bei den entscheidungsbefugten Instanzen bestehen – auch wenn die Anregungen von Seiten der Bürger und Bürgerinnen nachvollziehbar gewürdigt werden müssen. Formate, die Arnstein unter dieser Kategorie subsumiert, sind Anhörungen, Informationen/Konsultation und Beschwichtigungen.<sup>6</sup>

Als ›echte‹ Partizipation bezeichnet Arnstein hingegen die Übertragung von Macht, Bürgerkontrolle und Entscheidungsbefugnis. Verfahren, die hier anzusiedeln sind, zeichnen sich durch eine intensive und gegenseitig ausgerichtete Kommunikation sowie durch den Einsatz eines neutralen Moderators aus. Dessen Aufgabe ist es, die Regeln der Gesprächsführung und Entscheidungsfindung zu übermitteln und auf deren Einhaltung zu achten (vgl. Feindt 2001: 260). Weiterhin fokussieren diese Verfahren auf das Einspeisen von unterschiedlichen Wissensbeständen, Präferenzen und Interessen, um auf deren Basis zu kollektiv unterstützten Entscheidungen zu gelangen. Mögliche partizipative Methoden, die diese Vorgaben berücksichtigen sind unter anderem Planungszellen (vgl. Diemel 1997), Konsensus-Konferenzen (vgl. Joss/Durant 1995; Joss 1999), kooperative Diskurse (vgl. Renn/

Quelle:  
Arnstein 1969, S. 217. Übersetzung der Bezeichnungen der acht Stufen und drei Gruppen durch die Autoren

<sup>6</sup> ›Beschwichtigung‹ meint bei Arnstein das ›Ausreden‹ von Sorgen und Ängsten und somit das Beruhigen der Bürgerinnen und Bürger.

Webler 1998) oder mehrstufige dialogische Verfahren (vgl. Feindt 1996).<sup>7</sup>

Die Partizipationsleiter von Sherry Arnstein erlangte sowohl in der Wissenschaft als auch in der praktischen Anwendung einen hohen Bekanntheitsgrad, da sie eine gute Option bietet, um Beteiligungsverfahren formal zu strukturieren und einzuordnen. Dennoch bedarf es im konkreten Falle der Einordnung der Verfahren auf der Leiter einer kritischen Überprüfung bezüglich der von Arnstein verwendeten Terminologie. Denn die mit der verwendeten Terminologie verbundene Wertung legt das Verständnis nahe, dass nur die auf der Leiter weit oben angesiedelten Verfahren angemessene Formen der Partizipation darstellen und die weiter unten angesiedelten nicht.

Es finden sich daher in der Literatur auch modifizierte Formen der Arnstein'schen Leiter, die neutralere Begrifflichkeiten verwenden, wie beispielsweise die Darstellung in ÖGUT 2005 (► **Abb. 2**). In dieser Darstellung wird im Wesentlichen nach dem Grad der Interaktion und den sich daraus ergebenden Einflussmöglichkeiten einer Maßnahme differenziert. ›Information‹ stellt hierbei eine einseitige Aktion dar, während ›Konsultation‹ darauf ausgerichtet ist, Meinungen der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu nehmen, ohne dazu jedoch einen vertieften Austausch herbeizuführen. In der Stufe ›Mitbestimmung‹ finden sich Maßnahmen, die eine vertiefte Befassung und intensiven Austausch aller Beteiligten ermöglichen und grundsätzlich geeignet sind, Einfluss auf die Entscheidungsfindung auszuüben.

Diese Form der Beteiligungs-Darstellung reflektiert stärker die Erfahrungen der Praxis, in der vielfach Beteiligungsformate der einzelnen Stufen miteinander kombiniert werden, um zu einem qualitativ höherwertigen Ergebnis zu gelangen (vgl. dazu das Sachplan-

verfahren in der Schweiz, siehe auch Hocke/Kuppler 2015). Denn eine höhere Stufe der Partizipation ist nicht per se die beste Lösung sondern kann nur dann effektiv wirksam werden, wenn sie durch Maßnahmen der unteren Stufen fundiert ist.

Allerdings sind diese Prozesse der Information, Konsultation und Mitbestimmung je nach Sachlage sehr unterschiedlich einzuordnen. In der Regel werden sie dann angewendet, wenn es bei Planungsprozessen zu öffentlichem Widerspruch und/oder Protest kommt beziehungsweise solcher erwartet wird. Fachpolitiken und bisher praktizierte entsorgungspolitische Konzepte in Deutschland hatten ihre Schwerpunkte bisher neben der sicherheitstechnischen Optimierung vor allem auf der Informationsebene und punktuell ausgerichteten Dialogaktivitäten. Mit dem StandAG ist eine neue Situation entstanden, in der Akteure Lernbereitschaft und Interesse an erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung signalisieren. Allerdings ist noch nicht deutlich, welche Stoßrichtung bei der Öffentlichkeitsbeteiligung breite Unterstützung findet und wie mit einigen grundsätzlichen Herausforderungen umzugehen ist.

Als DAEF fokussieren wir mit dem Begriff der partizipativen Verfahren ausschließlich auf solche Beteiligungsmöglichkeiten, die unterschiedlichen Akteuren Mitspracherechte und Einflussnahme auf Entscheidungsfindungsprozesse einräumen. Sie sind somit zu unterscheiden von den Formaten der Information und Konsultation.<sup>8</sup>

---

7 Übersichten zu den unterschiedlichen partizipativen Verfahren finden sich beispielsweise bei Feindt 2001, Steyaert et al. 2006 oder Nanz/Fritsche 2012.

---

8 Die Formate ›Information‹ (zum Beispiel Broschüren, Aushänge etc.) und ›Konsultation‹ (zum Beispiel Stellungnahmen, Bürgerversammlungen), werden teilweise ebenfalls unter dem Begriff der Partizipation subsumiert. Nähere Informationen hierzu in: BMVI 2014: 13f.

## 2.2 Integration von formellen und informellen Beteiligungsverfahren

Für die Planung und Zulassung von großen Infrastrukturprojekten sieht die deutsche Rechtsprechung formelle Beteiligungsmaßnahmen vor. Diese sind zum Beispiel im Planfeststellungs- oder im Raumordnungsverfahren verankert. Hierbei werden Pläne für Infrastrukturprojekte öffentlich ausgelegt, fallweise schriftliche Einwände erhoben und diese in einem Erörterungstermin besprochen (vgl. BMVI 2014: 12). Abseits dieser Vorgehensweise hat jedoch bei einer Reihe von deutschen und europäischen Fachpolitiken ein Umdenken stattgefunden. Denn insbesondere internationale Organisationen wie zum Beispiel die OECD-NEA werben seit Anfang des letzten Jahrzehnts verstärkt für modifizierte Formen des Regierens (NEA 2004, NEA 2010). In Abgrenzung zum häufig praktizierten Regierungshandeln, bei dem einige wenige befugte Instanzen Entscheidungen für die Allgemeinheit treffen (sogenannte ›Top-Down-Entscheidungen‹), wurden in der politischen Praxis neue partizipative Elemente zur Entscheidungsfindung immer wieder mit aufgenommen. Dies geschah, um in Entscheidungsprozessen möglichst vielen kollektiven Akteuren und Stakeholdern bereits in einer frühen Phase der Planung eine Stimme zu geben (vgl. Grande 2012; Brunengräber et al. 2012; Hocke 2006, S. 158-163). Hierbei wurden in der Regel neue Kooperationsformen angeboten. Dieser Ansatz erklärt sich primär aus den negativen Erfahrungen mit allein formell abgesicherten Entscheidungsprozessen, die häufig zu Protesten führten. Ein weiterer Grund ist aber auch, dass formell vorgesehene Entscheidungsträger die fachpolitischen Entscheidungen in solcher Art und Weise verbindlich umsetzen sollten, dass die Ergebnisse vorausgehender Beratung (›Deliberation‹) und Interessenaggregation nachvollziehbar sind und diese Ergebnisse im weiteren Verfahrensverlauf aufgegriffen werden können.

Bisher dominieren in der Fachpolitik bei der Konzeptualisierung von Infrastrukturprojekten häufig noch die

**Abb. 2** Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung (nach ÖGUT 2005).



Vorstellungen bzgl. formeller Entscheidungsprozesse mit eingeschränkten Beteiligungsformen. Durch deren Ablauf (Planauslegung, Einwand, Erörterung) bieten formelle Beteiligungsmaßnahmen nur eine punktuelle Teilhabe für Bürgerinnen und Bürger an. Sie sind als ›Ein-Weg-Kommunikation‹ (wenn Information) oder als ›Anhörung‹ (wenn Teil klassischer Planungsverfahren) einzustufen. Mit Bezug zu Arnsteins Leiter müssten die formellen Beteiligungsmaßnahmen zu Infrastrukturprojekten also auf den Stufen eins bis vier einzuordnen sein. Dies entspricht nicht den partizipativen Verfahren, die auf eine frühzeitige und kontinuierlich auf Dialog ausgerichtete Einbindung der Bürgerinnen und Bürger abzielen (Stufe sechs).

Allerdings bieten die formellen Prozesse Möglichkeiten der Integration von erweiterten langfristig angelegten partizipativen Verfahren, die wesentlich dazu beitragen können, dass politische Entscheidungen als nach-

vollziehbar und legitim empfunden werden. Insbesondere bei Beschlussfassungen zum Thema Endlagerung radioaktiver Abfälle ist die Legitimation der Entscheidungsbefugnis politischer Instanzen durch das bisher kaum vorhandene Konfliktmanagement und die sehr lange Konfliktdauer in Frage gestellt.<sup>9</sup> Dies liegt einerseits in einer langwierigen Konfliktgenese begründet, andererseits aber auch an der gestiegenen Erwartung der Bürgerinnen und Bürger aktiv an Entscheidungsfindungsprozessen beteiligt zu werden – insbesondere dann, wenn ihre eigene individuelle ›Lebenswelt‹<sup>10</sup> betroffen ist und sich reale Gestaltungsoptionen bieten. Bürgerschaftliches Engagement gehört daher gleichzeitig zu den Randbedingungen und zu den Treibern gesellschaftlicher Weiterentwicklung. Nach diesem Verständnis wird davon ausgegangen, dass Gesellschaften wesentlich vom Engagement des Einzelnen sowie den Netzwerken und kollektiven Prozessen, in denen er lebt und die er mitgestaltet, bestimmt werden. Kollektive Entscheidungen sind damit als offene, demokratisch zu fällende und somit mit hoher Legitimation zu versehende Entscheidungen zu begreifen. Aus diesem Grund können verstetigte partizipative Prozesse als eine funktionale Bereicherung des formell-politischen Entscheidungsprozesses sowie als eine auf der demokratischen Grundordnung basierende Chance für die Teilhabe von Bürgern und Bürgerinnen verstanden werden. Sie bieten darüber hinaus auch die Möglichkeit Erfahrungen, Befürchtungen und individuelle Sichtweisen der Zivilgesellschaft in die Planung einzu-

beziehen sowie neue politische Vertrauensbildung zu betreiben und gleichzeitig die Erhöhung des Informationsgrades in der Bevölkerung anzustreben.

Informelle Beteiligungsverfahren<sup>11</sup> bieten gegenüber formellen Beteiligungsverfahren<sup>12</sup> in der Wahl der Zusammensetzung der Akteure, die in den Entscheidungsfindungsprozess involviert sind, nennenswerte Spielräume und sichern somit Pluralität ab. Erfahrungsgemäß bietet sich bei der Auswahl der zu beteiligenden Akteure grundsätzlich die Möglichkeit, betroffene Bürgerinnen und Bürger einerseits und Interessensgruppen andererseits einzubinden (► **Abb. 3**). Diese Differenzierung kann beispielsweise dann von Bedeutung sein, wenn es um die Beteiligung bei Entscheidungen von erheblicher Tragweite und Komplexität geht, bei der die Wahrnehmung sowie die Interessen von nicht organisierten Bürgerinnen und Bürgern als auch die von Interessengruppen wichtig sind, da letztere neben den Partialinteressen auch Gemeininteressen vertreten oder vertreten können. Somit können anhand von entsprechenden Repräsentanten auch diejenigen gesellschaftlichen Mitglieder eine Stimme im Entscheidungsprozess bekommen, die sich von formellen Entscheidungsprozessen, die sich nur kurzfristig gegenüber Bürgerinnen und Bürgern sowie Interessengruppen öffnen, nicht angesprochen fühlen. Nach ÖGUT 2005 kann also von einer Integration der ›organisierten Öffentlichkeit‹ und der allgemeinen Öffentlichkeit gesprochen werden.

---

9 Eine Reihe von staatlichen Institutionen und auch das Zusammenspiel der Politikebenen im föderalistischen System der Bundesrepublik haben zum Beispiel im Fall der Entscheidungen um die Asse bis Ende des letzten Jahrzehnts in der Öffentlichkeit massiv an Vertrauen verloren. Zusätzlich steigt die Komplexität der Herausforderungen für die nukleare Entsorgung dadurch, dass die soziopolitische Auseinandersetzung um die Frage Pro-oder-Contra-Kernenergie ebenso damit zusammenhängt wie der Streit um die Förderung erneuerbarer Energien.

10 Der Begriff ›Lebenswelt‹ stammt ursprünglich von Habermas und verweist in dessen Lehre auf gemeinsam geteilte Werte, Normen und Rollen von Individuen (vgl. Habermas 1981, Bd. 2).

---

11 Beteiligungsverfahren, die ergänzend zu den gesetzlich vorgeschriebenen Mitwirkungsmöglichkeiten erfolgen können und die in ihrer Vorgehensweise und in ihrer formalen Struktur nicht festgeschrieben sind.

12 Gesetzlich vorgeschriebene und dadurch förmlich strukturierte Mitwirkungsmöglichkeiten für die Öffentlichkeit, die im behördlichen Prozess integriert sind und in der Regel beklagt werden können.

### 2.3 Gründe für die Durchführung von verstetigten partizipativen Verfahren

Insbesondere bei konfliktträchtigen Planungsvorhaben reicht für viele Bürgerinnen und Bürger eine ausschließlich formelle und punktuelle Beteiligung der Öffentlichkeit innerhalb von verfahrensrechtlichen Vorgaben nicht mehr aus. Denn die gesetzlich vorgeschriebenen Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung (zum Beispiel bei der Planfeststellung) belassen die Entscheidungsvorbereitung weitgehend bei den gesetzlich definierten Instanzen und involvieren die Bürgerinnen und Bürger erst zu einem Zeitpunkt, an dem ein Großteil der

Planungen des Vorhabenträgers nahezu abgeschlossen ist und somit eine Reihe von Entscheidungen bereits gefallen sind. Hieraus erklärt sich, dass der Vorhabenträger dann wenig Interesse an Planungsänderungen hat, die sich zum Beispiel bei unvoreingenommenem Umgang mit Einwendungen ergäben, sondern eher bestrebt ist, seine Planungen zu verteidigen. Es zeigt sich an diesem Beispiel aber auch, dass dies keine »echte« Partizipation im Sinne der Arnstein'schen Leiter darstellt. Doch gerade bei Entscheidungsfindungsprozessen, deren Entscheidungsgegenstand grundlegende Werte und Prinzipien tangiert und die verbindliche Regelungen für ganze Gemeinwesen nach sich ziehen,

**Abb. 3** Differenzierung von Akteuren bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (nach ÖGUT 2005)



bedarf es dialogisch-kooperativer Formen der Mitwirkung, um eine Sensibilisierung der Bevölkerung für das ›Thema an sich‹ sowie die Berücksichtigung der Interessen und Bedürfnisse der Zivilgesellschaft sicherzustellen. Insbesondere bei einem für die Bürger abstrakten Thema, das weit in die Zukunft reicht (wie das Thema der Endlagerung radioaktiver Abfälle), ist eine Grundsensibilisierung der nicht unmittelbar (z. B. im Rahmen einer Standortauswahl) betroffenen Bevölkerung für das Thema nicht einfach zu erreichen.

Dies früh zu beraten, wird dadurch erschwert, dass Entscheidungen zu einem Zeitpunkt getroffen werden müssen, bei dem noch kein potenzieller Standort ausgewählt wurde, und somit noch keine direkte Betroffenheit der Bürgerinnen und Bürger vorhanden ist. Gleichwohl könnten bereits vorhandene Interessenlagen als Treiber fruchtbar gemacht werden, indem Anwohner von bereits vorhandenen Entsorgungsstandorten (wie Zwischenlagern) in die Beratung zur Gestaltung der Standortauswahl eingebunden werden. Um Präferenzen und Werte unterschiedlicher Akteure und Entscheidungsträger zu berücksichtigen und diese in einem regelgeleiteten Verfahren in ein klar definiertes Set an (Lösungs-)Optionen zu überführen, bedarf es frühzeitig einsetzender verstetigter und kooperativer Formate (vgl. Steyaert et al. 2006: 6).

Im Detail sprechen primär folgende Gründe für die Durchführung von verstetigten partizipativen Verfahren:<sup>13</sup>

#### • Integrationsfunktion

Akteure werden frühzeitig, das heißt zu einem Zeitpunkt, an dem sie den Prozess und die Form der Entscheidungsfindung selbst mitgestalten können, in das Planungsvorhaben integriert. Hierbei ist bei der Zusammensetzung der Verfahrensbeteiligten auf eine möglichst große Heterogenität an Werten, Präferenzen

und Interessen zu achten, um für die finale Entscheidungsfindung in umfänglichem Maße divergierende Argumente berücksichtigen zu können. Auch werden – im Falle eines bereits festgelegten Standortes für ein Endlager radioaktiver Abfälle – sowohl lokale Wissensbestände und Befürchtungen aufgegriffen als auch das Erfahrungswissen unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen integriert (vgl. Wynne 1996).

#### • Legitimationsfunktion

Die Legitimation von Entscheidungen, die auf der Basis partizipativer Verfahren getroffen werden, ist erhöht. Denn Ergebnisse werden in diesen Verfahren argumentenbasiert nach professionellen Regeln der Entscheidungsfindung und -dokumentation sowie der Kommunikationsführung erzielt. Einwände und fürsprechende Argumente für Optionen müssen angehört und in der Ergebnisfindung eine entsprechende Berücksichtigung finden.

#### • Ressourcenfunktion

Partizipative Verfahren dienen als Instrument für ein faires Aushandeln von Ressourcen. Hiermit können sowohl monetäre Ressourcen, als auch Macht, Sozialprestige, Einfluss oder Vorteile anderer Art gemeint sein (vgl. ähnlich Parsons 1976: 302). Für ein faires Aushandeln dieser Ressourcen bedarf es zum einen eines ergebnisoffenen Prozesses, in dem neue Potenziale für Win-win-Situationen geschaffen werden können. Zum anderen geht es bei der Ressourcenverteilung aber auch darum, alle Akteure mit den gleichen Fähigkeiten und einem ›Mindestkenntnisstand‹ auszustatten, sie quasi ›mündig‹ zu machen und sie dadurch zu befähigen, auf Basis der Kenntnis faktisch nachweisbarer Konsequenzen von Ereignissen eine persönliche Beurteilung dieser und deren Folgen vornehmen zu können (vgl. Renn et al. 2005: 11). Dies bedeutet, das partizipative Verfahren muss so ausgelegt sein, dass alle beteiligten Akteure (beispielsweise über

---

13 Weitere Gründe für die Durchführung innovativer Partizipationsverfahren können u. a. eingesehen werden in Renn/Webler 1998 und Gallego Carrera 2013.

einen Fond)<sup>14</sup> ausreichend Zugriff auf Expertise ihrer Wahl bekommen und die Möglichkeit erhalten, Experten ihres Vertrauens zu rekrutieren und anzuhören.

• **Integrationsfähigkeit in formelle politische Entscheidungsfindungsprozesse**

Verstetigte partizipative Verfahren lassen sich an gesetzlich vorgegebene Entscheidungsfindungsprozesse anbinden. So können sie beispielsweise in einem Planfeststellungsverfahren oder in Raumordnungsverfahren berücksichtigt werden. Wichtig ist die klare und frühzeitige Kommunikation des Grades der Verbindlichkeit und des weiteren Umgangs mit den Ergebnissen, die in den partizipativen Prozessen erzielt werden. In keinem Fall können partizipative Methoden einer nachträglichen Legitimierung bereits gefällter Entscheidungen dienen.

• **Vorbereitung wissens- und wissenschaftsbasierter Entscheidungen durch Alternativenprüfung**

Gerade bei konfliktiven Auseinandersetzungen kann der Eindruck entstehen, dass die Begründungen für favorisierte Lösungsoptionen letztendlich willkürlich sind, da sie von Faktoren abhängen, die immer auch anders sein könnten (zum Beispiel durch Einflussnahme des Zeitgeistes, politischen Mehrheiten etc.). Dass dialogisch-kooperativ angelegte Verfahren die Chance des Abwägens von Argumenten, die Überprüfung von Wissensbeständen durch einschlägige Expertise und das Abwägen von gut begründeten Handlungsoptionen (auch unter Bedingungen von Unsicherheit und Nichtwissen)<sup>15</sup> bieten, wird dabei häufig vernachlässigt: Themenspezifisches Beraten und gesellschaftliches Verhandeln über gangbare Lösungen eröffnen zusätzliche Chancen für Rationalität und Zivilität im Entscheidungsfindungsprozess bei konfliktären Themen.

14 Beispiel Schweden: Hier wurden den Umweltschutzgruppen finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, die diese dazu verwenden konnten, eigenständig Gutachten oder Expertenanhörungen in Auftrag zu geben.

15 Zur Bedeutung von Wissen und Nichtwissen in technologischen Kontroversen siehe Bösch/Wehling 2012.

## 2.4 Für welche Anlässe eignen sich welche partizipativen Formate?

Verstetigte partizipative Verfahren lassen sich in jeglicher Phase der Projektentwicklung und -durchführung einbringen. So gibt es Methoden, die sich besonders gut zu Beginn eines Projektes – also in der Planungsphase – ansiedeln lassen, andere, die die konkrete Umsetzung eines Projektes begleiten, und schließlich gibt es Methoden, die sich in besonderem Maße zur Evaluierung und Reflexion von Maßnahmen eignen. Beteiligungsverfahren, die auf die Verstetigung der Beratung mit Stakeholdern und interessierter Öffentlichkeit setzen, bedürfen dazu gegenüber repräsentativen Systemen neuer, erweiterter regulativer und organisatorischer Grundlagen – und dies nicht nur bei der Projektentwicklung, sondern vor allem bei der Projektumsetzung.

Ein wichtiges Merkmal der regulativen Ergänzung ist, dass die Ausrichtung des Partizipationsverfahrens nicht nur von seiner formalen, sondern auch von seiner inhaltlichen Seite her beschrieben und ausgerichtet wird. Die Abbildung von Arnstein (► **Abb. 1**) macht deutlich, dass das Spektrum von Information und unverbindlichem Dialog bis zu partnerschaftlichem Entscheiden, delegierter Entscheidungsgewalt und direkt-demokratischen Formen des Regierens (wie zum Beispiel ›citizen control‹) reichen kann.<sup>16</sup> Die entscheidenden Punkte sind also, welche inhaltlichen Fragen wann zu klären sind und wie viel Mitbestimmung von wem in welchem Zeitraum zugelassen wird.

Die zweite wichtige Ergänzung für verstetigte Beteiligung ist die organisatorische Klammer, mit der die federführenden Akteure sowie Stakeholder und interessierte Öffentlichkeit ›zusammengebunden‹ werden. Dafür sind phasenübergreifende Runde Tische, Be-

16 In der Terminologie von Abbildung 2 wäre die Spannweite mit Begriffen zu beschreiben, die von ›Information‹ bis zu ›Mitbestimmung‹ reichen kann.

gleitgruppen und ›Partnerschaftsmodelle‹<sup>17</sup> wichtige Organisationsformen, die der Beteiligung gerade bei Langzeitprozessen, wie bei großen Infrastrukturprojekten, eine wichtige Form der Stabilität verleihen.<sup>18</sup>

Nachstehend sollen einige Methoden kurz erläutert werden, die als partizipative Einzelmethoden und in diesem Sinn als ›Module‹ zum Tragen kommen können.<sup>19</sup> Wichtig in der Betrachtung all dieser Einzelmethoden ist, dass diese stets im Gesamtentscheidungsverfahren eingebunden sind und nicht als Element für sich alleine stehen sollten. Um robuste und qualitativ hochwertige Ergebnisse zu erlangen, werden daher in der Praxis vielfach verstetigte Beteiligungsprozesse konzipiert, in denen unterschiedliche Einzelmethoden zur Anwendung kommen können.<sup>20</sup>

• **Beispiele für geeignete Partizipationsformate in der Vorhabensplanung:**

Geht es darum, ein Meinungsbild sowie themenbezogene Interessen und Präferenzen von unterschiedlichen

---

17 Siehe dazu zum Beispiel die ›local partnerships‹ in Belgien.

18 Rechtliche Regelungen sind dafür nur eine Form ›staatlicher Anerkennung‹. Ohne staatliche Anerkennung verlieren sich partizipative Formen häufig in Unverbindlichkeit, die durch zentralstaatliche Kompetenzen umgeformt werden können. Aber nicht in allen Fällen sind sie möglich und manchmal erweisen sie sich sogar als kontraproduktiv (zum Beispiel wenn asymmetrische Formen des Zugangs zu Ressourcen festgeschrieben werden und Beratungsprozesse deshalb nicht auf Gleichheit in der Ressourcenausstattung beruhen).

19 Für eine tabellarische Kurz-Übersicht zu diesen und weiteren partizipativen Verfahren (› **Tabelle 1** ).

20 Die nachstehend aufgeführten Beteiligungsformate erheben nicht den Anspruch der Repräsentativität. Dies bedeutet, die mit diesen Formaten erzielten Ergebnisse lassen keine Schlüsse darauf zu, welche Sichtweisen, Meinungen, Bedürfnisse mehrheitlich von der Bevölkerung vertreten werden. Es handelt sich hier vielfach um international etablierte Beteiligungsmethoden, die auf den Austausch von Argumenten unter den Beteiligten fokussieren, und so eine qualitativ verbesserte Grundlage für zu fällende Entscheidungen bieten.

Akteuren einzuholen (vgl. Steyaert et al. 2006: 127ff.), so eignet sich das Format der **Fokusgruppen**, bei denen Kleingruppen für jeweils ein paar Stunden ein spezifisches Thema sehr detailliert und tiefgründig diskutieren, besonders gut (vgl. Schulz et al. 2012). Bei der Auswahl der Teilnehmer und Teilnehmerinnen kann unterschiedlich vorgegangen werden: Es kann sowohl eine Auswahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer anhand von Zufallsstichproben erfolgen (zum Beispiel aus dem Register des Einwohnermeldeamtes) als auch anhand von spezifischen Merkmalen, wie zum Beispiel Alter, Geschlecht und Bildung. In Fokusgruppen werden die Argumente, die hinter spezifischen Positionen liegen, offen gelegt. Sie dienen daher auch der Erhöhung des gegenseitigen Verständnisses unterschiedlicher Akteure. Konsensbildung oder gar Entscheidungsfindung sind jedoch nicht explizites Ziel beim Einsatz dieser Methode.

Um ein rasches Meinungsbild einzuholen, eignen sich auch diverse **Online-Umfragetools**. Diese haben einerseits den Vorteil, dass sie Meinungen in der Breite aufnehmen können und in der Regel für die zu befragenden Personen nicht sehr zeitintensiv sind. Hierdurch können auch Personenkreise erreicht werden, die sich für zeitintensivere Formate nicht zur Verfügung stellen. Andererseits wird der freien Meinungsbildung zu einem Thema wenig Spielraum gelassen, da bei Online-Umfragen primär geschlossene Formate, also Fragen mit diversen Antwortvorgaben, eingesetzt werden. Auch können externe Ereignisse, die das Antwortverhalten stark beeinflussen, nicht kontrolliert werden und schließlich gilt es auch sich bewusst zu machen, dass aufgrund von vorhandenen beziehungsweise nicht-vorhandenen IT-Affinitäten und Zeit-Ressourcen der Teilnehmerkreis der Befragung vorsortiert ist.

• **Beispiele für geeignete Methoden in der Durchführungsphase:**

Das Format des **World Cafés** eignet sich gut zur Beteiligung großer Gruppen an einem speziellen Kurzzeit-Dialog, bei dem es entweder um die Tiefenexploration

von spezifischen strategischen Herausforderungen oder aber einfach um die Sammlung von unterschiedlichen Wissensbeständen und den Austausch untereinander geht. Hierfür diskutieren die Teilnehmer, in Kleingruppen und an wechselnden Tischen sitzend, unterschiedliche Fragestellungen (vgl. zum Beispiel Ruppert-Winkel et al. 2014). Vielfach werden World Cafés dann eingesetzt, wenn unterschiedliche Sichtweisen zu einem Thema zusammengeführt und ein konstruktiver Austausch zwischen unterschiedlichen Parteien zu einem spezifischen Thema erfolgen soll. Die Auswahl der Teilnehmer ist daher in der Regel vorstrukturiert, da sich Personen mit möglichst heterogenen Sichtweisen untereinander austauschen sollen. Auf diese Art und Weise wird der Dialog zwischen den Teilnehmern gefördert und die Perspektive auf ein Thema erweitert.

Während das World Café als ein einmaliges Event konzipiert ist, ist die Methode der *Planungszelle* auf längere Sicht angelegt. Die Methode der Planungszelle eignet sich gut zur Bearbeitung eines Themas, das innerhalb eines spezifischen Zeitrahmens einer Lösungsoption bedarf. Hierbei treffen sich die Teilnehmer (etwa 25 Personen) zum Beispiel über drei Wochenenden hinweg, um Informationen zu einer Fragestellung zu sammeln und sich untereinander auszutauschen. Auf dieser Diskussionsgrundlage, aber auch auf der Basis potenziellen Inputs von Experten und Stakeholdern, sondieren die Beteiligten der Planungszelle mögliche Optionen und Konsequenzen und wählen aus ihrer Sicht gangbare Wege zur Problemlösung aus. Die Ergebnisse ihrer Beratschlagung werden sodann in einem Bürgergutachten festgehalten und einer politischen Entscheidungsinstanz als Beratungsgrundlage zur Verfügung gestellt (vgl. Dienel 1997). Die Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Planungszelle sind ausschließlich Bürgerinnen und Bürger, die per Zufallsverfahren ausgewählt werden.

Das Format der *Citizens' Jury* ist eine ähnliche Methode zur Sammlung von Beiträgen von Bürgerinnen und Bürgern zu Politikentscheidungen. Die Bürgerinnen

und Bürger werden für ihre Teilnahme an der *Citizens' Jury* zufällig ausgewählt. Der Prozess dauert i. d. R. vier bis fünf Tage. Hierfür werden 12 bis 24 zufällig ausgewählte Personen durch Experten zu einem spezifischen Sachverhalt informiert. Die Jury-Mitglieder beraten sich daraufhin untereinander und erarbeiten Empfehlungen zum Umgang mit der Thematik, die in Form eines Berichtes niedergeschrieben werden. Entscheidungsbefugte Instanzen sind angehalten, auf den Bericht zu reagieren, indem sie entweder danach handeln oder erläutern, warum sie anderer Meinung sind (vgl. Steyaert et al. 2006: 47). *Citizens' Juries* eignen sich gut, um Werte und Präferenzen der Bevölkerung einzuholen und um konkrete Vorschläge für ein real existierendes Problem zu erarbeiten. Sie schaffen eine Verbindung zwischen Öffentlichkeit, Expertentum und Politik. Entscheidend ist bei einer *Citizens' Jury*, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht zum Aufzeigen von Alternativen, sondern explizit zu einer Bewertung der konkurrierenden Alternativen im Sinn von besser und schlechter aufgefordert werden. Die Urteilsbildung spielt also eine große Rolle und damit ergeht auch die Aufforderung, die favorisierte Alternative zu benennen.

#### • Beispiele für geeignete Methoden in der Projektevaluierung

Die *Konsensuskonferenz* ist eine Methode, die öffentliches Wissen mit Expertenwissen zusammenbringt und in der Regel auf drei bis vier Tage angesetzt sind. Im Zentrum der Methode stehen 10 bis 30 zufällig ausgewählte Bürger und Bürgerinnen, die mit der Einschätzung einer strittigen Frage (vielfach Fragen der Technikfolgenabschätzung) beauftragt sind. Diese Gruppe legt ihre Fragen und Anliegen einem Expertenpanel vor, bewertet dessen Antworten und setzt die Verhandlungen im eigenen Kreis fort. Als Ergebnis der Beratung wird sodann ein Konsensusbeschluss erreicht, der in Form eines Berichtes veröffentlicht wird (vgl. Steyaert et al. 2006: 67ff.). Das Ziel einer Konsensuskonferenz ist es, Einschätzungen und Einstellungen aus der Bevölkerung zu einer spezifischen Fragestellung zu erhalten und Einfluss auf politisch strittige Fragen zu nehmen.

**Tabelle 1** Übersicht zu verschiedenen Partizipationsformaten und ihren Merkmalen (Quelle: Steyaert et al. 2006, S. 22)

Methode	Ziele	Thema				TeilnehmerInnen	Zeitaufwand		Kosten
		Wissen	Reife	Komplexität	Kontroverse		Veranstaltung	insgesamt	
								1–4	
<b>21<sup>st</sup> Century Town Meeting®</b>	Tausende von Menschen (bis zu 5.000 Personen) gleichzeitig zu versammeln, um komplexe Fragen politischer Entscheidungsprozesse zu beraten	+	+/-	+	+/-	Jede/r	1–3 Tage	1 Jahr	4
<b>Charrette</b>	Konsensbildung zwischen verschiedenen Gruppen und Erarbeitung eines Aktionsplans	+/-	+/-	-	+/-	DurchschnittsbürgerInnen oder InteressenvertreterInnen. Beiträge anderer.	1–5 Tage	2–3 Monate	3
<b>Citizens Jury</b>	Eine Entscheidung, die alle thematisch gut informierten BürgerInnen repräsentiert.	+/-	+/-	+/-	+	12–24 zufällig ausgewählte BürgerInnen. Beiträge von ExpertInnen, InteressensvertreterInnen & PolitikerInnen	3 Tage	4–5 Monate	4
<b>Konsenskonferenz</b>	Konsens und eine Entscheidung bezüglich eines kontroversen Themas	+	+/-	+	+	10–30 zufällig ausgewählte BürgerInnen. Beiträge anderer.	3 Wochenenden	7–12 Monate	4
<b>Deliberative Polling®</b>	Erarbeitung einer repräsentativen und informierten (deliberativen) Sichtweise der öffentlichen Meinung in Bezug auf eine wichtige öffentliche Angelegenheit	-	+/-	-	+/-	Eine repräsentative Zufallsstichprobe der Bevölkerung	1 Tage	8 Monate	4
<b>Delphi-Verfahren</b>	Darlegen aller Meinungen und Optionen bezüglich einer komplexen Angelegenheit	-	-	+	+/-	ExpertInnen	variabel	variabel	1–3
<b>ExpertInnen-panel</b>	Synthese einer Vielzahl von Beiträgen zu einem bestimmten Thema und Erarbeitung von Empfehlungen	-	-	+	+/-	ExpertInnen	variabel	variabel	2
<b>Fokusgruppe</b>	Darlegen und Begründen verschiedener Meinungen zu einem Thema (Argumentieren)	+/-	-	m	+/-	InteressensvertreterInnen und/oder BürgerInnen	2 Stunden – 1 Tag	1 Monat	1

Methode	Ziele	Thema				TeilnehmerInnen	Zeitaufwand		Kosten
		Wissen	Reife	Komplexität	Kontroverse		Veranstaltung	insgesamt	
									1–4
<b>PAME</b>	Evaluierung und Lernen	+/-	+/-	+/-	+/-	Alle InteressenvertreterInnen	variabel	variabel	variabel
<b>Planungszellen</b>	BürgerInnen werden über ein dringliches und wichtiges Problem unterrichtet und wählen zwischen verschiedenen Optionen. Entwicklung eines Aktionsplans.	+/-	-	m	-	25 durchschnittliche BürgerInnen. Präsentationen von ExpertInnen & InteressenvertreterInnen	5 Tage	5 Monate	4
<b>Szenario-Verfahren</b>	Planung und Vorbereitung auf eine ungewisse Zukunft, Entwicklung von Zukunftsvisionen	-	-	+	+/-	Jede/r	2–5 Tage	6 Monate	1–3
<b>Technologiefestival</b>	Bietet Gelegenheit zu öffentlicher Diskussion gesellschaftlich relevanter Fragen in Bezug auf Wissenschaft und Technik	-	-	+/-	+/-	Jede/r	1–2 Tage	6–12 Monate	4
<b>World Café</b>	Teilen und Entwickeln von Ideen	+/-	-	-	+/-	Jede/r	4 Stunden – 1 Tag	1 Monat	1

Eine große Bedeutung wird auch dem Kommunikationsprozess rund um die Konsensuskonferenz zugeschrieben, da dieser Diskussionen in der Öffentlichkeit anregen kann.

Die *Partizipative Evaluierung* dient demgegenüber der Reflexion vergangener Entscheidungen und der Ableitung von Erkenntnissen für zukünftige Entscheidungen. Sie ist in ihrer Ausgestaltung recht offen. Die Teilnehmer der Evaluierung entscheiden in der Regel selbst, was genau evaluiert werden soll, mit welchen Methoden und wie die Ergebnisverwertung erfolgt. Die Evaluierung kann beispielsweise von betroffenen

Bürgerinnen und Bürgern, vom Nutznießer eines Projektes oder durch ein unabhängiges Experten-Team erfolgen. Wichtig ist die Festlegung von (direkten und indirekten) Indikatoren, die in die Evaluierung einbezogen werden sollen. Aus den Ergebnissen der Evaluierung lassen sich Erkenntnisse für die Zukunftsorientierung und alternative Vorgehensweisen ableiten (vgl. Steyaert et al. 2006: 138ff.).

## 2.5 Grenzen und Herausforderungen partizipativer Prozesse

Die Vielzahl der zuvor aufgeführten Beteiligungsformate und auch die Breite ihrer Einsatzfähigkeit können jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass es bei der Anwendung partizipativer Verfahren auch Herausforderungen und Grenzen gibt. Diese sind zum einen in den Partizipationsformaten selbst begründet, zum anderen werden sie aber auch durch eine Reihe von Einflussfaktoren bestimmt. Sowohl fachpolitische Entscheidungsprozesse als auch partizipative Verfahren, die auf Verstetigung abzielen, benötigen verlässliche Randbedingungen sowie einen klar definierten Fahrplan. Dies bezieht sich insbesondere auf politisch stabile Grundhaltungen, denn gerade hier können durch Wahlen unterschiedliche politische Interessen forciert werden oder aber auch wieder zum Erliegen kommen.

Unabhängig davon gibt es eine Reihe weiterer Tücken. Zum Beispiel wird Partizipation häufig schon in ausgesprochen frühen Projekt-Entwicklungsphasen gewollt, das heißt von zivilgesellschaftlichen Akteuren eingefordert oder vom Entscheider als ›Frühwarnsystem‹ gewünscht. Andererseits weiß die für die Umsetzung eines Vorhabens zuständige Institution in solch frühen Phasen vielfach noch gar nicht, in welcher Art und Weise und welcher Typ von Vorhaben letztendlich realisiert werden soll. Schwierigkeiten bereitet es mitunter auch in einer frühen Projektphase, ein Problembewusstsein bei den Bürgerinnen und Bürgern zu entwickeln. Denn vielfach agieren Bürgerinnen und Bürger erst dann aktiv, wenn sie sich betroffen fühlen, das heißt sich konkret einer Maßnahme ausgesetzt sehen. Dieser Habitus widerspricht jedoch der Forderung nach einer frühen Beteiligung. Ein entsprechendes Problembewusstsein in der Bevölkerung zu schaffen, ohne unnötig Ängste zu schüren, ist eine der zentralen Herausforderungen für frühzeitig einsetzende Beteiligung. Weiterhin hängt der Erfolg eines Beteiligungsverfahrens unter anderem auch davon ab, wie transparent es für alle Beteiligten ist, was dieses Verfahren leisten soll, was es leisten kann und was nicht.

Frustration und Enttäuschung in Beteiligungsverfahren lassen sich vermeiden, wenn schon zu Beginn deutlich wird, was das Verfahren nicht leisten kann. Das ist gerade dann wichtig, wenn es darum geht, langfristig Vertrauen in Beteiligungsverfahren und auch gegenseitiges Vertrauen der beteiligten Akteure zu fördern. Dies beinhaltet auch, dass im Vorfeld klar werden muss, welchen Grad der Verbindlichkeit die im Beteiligungsverfahren erarbeiteten Ergebnisse haben. Der Grad der Verbindlichkeit ist allerdings auch abhängig vom Mandat. Denn jede Beteiligung ist an einen Auftrag und ein Mandat gebunden. Die Festlegung dieses Mandats obliegt in den meisten Fällen der zuständigen Genehmigungsbehörde (Entscheider). Ein zu enges Mandat kann dazu führen, dass sich die Beteiligung auf eine Akzeptanzbeschaffungsmaßnahme für die Durchsetzung unpopulärer Entscheidungen beschränkt und somit auch nicht zu einem qualitativ hochwertigen Ergebnis führt. Ein zu weites Mandat kann die Entscheidungsfähigkeit des Beratungsgremiums außer Kraft setzen oder auch Grundsatzdiskussionen vom Zaun brechen, die Fortschritte im Verfahrensablauf erschweren. Hier den richtigen Mittelweg zu finden ist nicht einfach. Eine weitere Herausforderung besteht darin, dem Beteiligungsverfahren ausreichend Zeit einzuräumen. Beschleunigungsversuche sind eher kontraproduktiv.

Nicht zu unterschätzen ist auch die Erwartungshaltung der Bürger. Bürger, die sich einmal für Partizipationsformate in einem Verfahren gemeldet haben, wollen nicht ›ineffizient‹ sein. Sie erwarten, dass faire Beratungen ohne zu großen Zeitdruck stattfinden. Gleichzeitig wird erwartet, dass die Ergebnisse ihre Beratungen nachvollziehbar Eingang in die formellen Entscheidungen finden. Damit eröffnet sich ein Spannungsfeld zwischen der repräsentativen und der direkten Demokratie, das bislang weder politisch noch durch eine juristische Grundlage geklärt ist. Zu berücksichtigen ist auch, dass sowohl die Diskussionen und Beratungen zur Entscheidungsvorbereitung als auch der Beteiligungsprozess als Ganzes für die meisten Beteiligten

ohnehin unter einem hohen Erwartungs- und Zeitdruck stehen. Andererseits schließt der Faktor ›Zeit‹ Personen, die keine Zeitressourcen haben, von kontinuierlichen partizipativen Verfahren aus. Hier das richtige Mittelmaß zu finden, kann als eine weitere Herausforderung angesehen werden.

Ein wichtiger Aspekt ist auch die Frage nach der Übernahme von Verantwortung. Gemäß StandAG entscheidet der Bundestag in den verschiedenen Schritten der Standortauswahl für ein Endlager, wobei das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE) als Regulierungsbehörde wesentlich zur Entscheidungsvorbereitung beiträgt. Dies bedeutet jedoch auch, dass die Ergebnisse der partizipativen Verfahren letztlich von dieser Behörde mitgetragen werden müssen. Denn die Beteiligten der partizipativen Verfahren können nicht haftbar gemacht werden. Die Haftung muss grundsätzlich von Antragsstellern und Genehmigungsbehörden übernommen werden. Die Behörden stehen daher in einer besonderen Verantwortung, wenn sie Empfehlungen aus den partizipativen Verfahren umsetzen sollen.

Da keine Einzelmethode bisher für den Konfliktfall ›Entsorgung nuklearer Abfälle‹ sozialwissenschaftlich evaluiert wurde und die Effekte von Bürgerengagement und dessen nationale Kontextbedingungen bisher nicht systematisch untersucht wurden, befindet sich die Absicht, verstetigte Öffentlichkeitsbeteiligung mit geschlossenen und primär formell strukturierten Entscheidungsprozeduren zielführend miteinander zu verknüpfen, in einem Experimentierstadium. Das StandAG gibt dafür zwar Hinweise (> **Kap. 5**), zeigt aber nicht auf, wie jenseits der Einbeziehung der nationalen Ebene die verschiedenen formellen und informellen Verfahrenselemente miteinander zu verknüpfen sind und wie eine verstetigte Beteiligung sichergestellt werden kann.

## 2.6 Zwischenfazit

Bei der Endlagerung radioaktiver Abfälle sind Lasten und Nutzen ungleich verteilt. Dies ergibt sich dadurch, dass letztlich eine einzelne Standortregion eine nationale Aufgabe übernehmen muss. Gleichzeitig sind die Planungsinhalte und -ziele bei Experten häufig umstritten, was bei der Bevölkerung zu Unsicherheiten und Unzufriedenheit führen kann. Diese Unzufriedenheit richtet sich vielfach nicht ausschließlich gegen das eigentliche Planungsvorhaben, sondern gegen die Art und Weise, wie die Beschlüsse zustande gekommen sind. Fühlt der Bürger sich übergangen und von den Konsequenzen negativ getroffen, wird er ein Planungsvorhaben nicht mittragen (vgl. Schetula/Gallego Carrera 2012: 125ff.). Diese Problematik kann mit verstetigten partizipativen Verfahren aufgegriffen werden, denn diese dienen dazu, in wichtigen Schritten der Entscheidungsfindung frühzeitig und kontinuierlich Stakeholder und zivilgesellschaftliche Akteure mit einzubinden. Hierdurch kommt es zu einer Erweiterung von Abläufen zur Entscheidungsfindung, die dazu beitragen kann, den Ängsten und Befürchtungen der Bevölkerung sowie kritischen Stimmen Gehör zu verschaffen. Wichtig ist die Erkenntnis, dass durch die Anwendung von partizipativen Verfahren die Gefahr einer Substitution von politisch gewählten Volksvertretern nicht gegeben ist. Vielmehr vermag Beteiligung formelle Entscheidungskompetenzen und befugnisse zu ergänzen und zu bereichern. Im Effekt kann es dazu führen, dass Interessenkonflikte anerkannt und Vorgänge der Interessenaggregation in einer Weise vorangetrieben werden, die die grundsätzlichen Entscheidungsalternativen verdeutlicht. Denn kontinuierliche partizipative Verfahren bieten die Chance, unterschiedliche Akteure miteinander in einen Dialog zu bringen und ihre Interessen zu diskutieren. Der Austausch von Argumenten, der in partizipativen Verfahren fokussiert wird, vermag es, gegenseitiges Vertrauen zu schaffen und auch Verständnis für die jeweilige andere Position zu erzeugen. Hierfür bedarf es jedoch einvernehmlich festgelegter Regeln der Diskussionsführung. Dies ist insbesondere

dann wichtig, wenn ein Planungsvorhaben mit Anforderungen und Konsequenzen für die Öffentlichkeit verbunden ist, die durch Experten widersprüchlich bewertet werden.

Dialogisch-kooperative Partizipationsformate, Transparenz und professionell geführte Debatten, aber auch Konfliktmanagement dienen dazu, einen gut ausgewählten Startpunkt für die Planung des Vorhabens zu schaffen. Dieser optimierte Startpunkt vermag ein ausreichendes Maß an Reflexion bei der Interessenvermittlung zwischen formal verantwortlichen Akteuren, Stakeholdern sowie Bürgerinnen und Bürgern zu initiieren. Allerdings bedeutet dies nicht, dass Interessenkonflikte nicht ausgetragen werden. Vielmehr wird ihnen durch verstetigte partizipative Prozesse ein Rahmen geboten, innerhalb dessen Konflikte argumentenbasiert und auf Augenhöhe miteinander ausgefochten werden können. Bei Themen wie der Endlagerung radioaktiver Abfälle, bei dem, ausgehend von einem nationalen Suchprozess letztendlich ein einzelner Standort gefunden werden soll, ist es wichtig, die Beteiligungsoptionen für unterschiedliche Akteure auf kontinuierlichem Wege offen zu halten und diese nicht zu schließen. Derartige Langzeit-Beteiligungsoptionen können sicherlich nicht von Beginn an bis zum Ende festgelegt werden, sondern benötigen Halte- und Lernpunkte, an denen sie auf die jeweiligen Rahmenbedingungen hin und in Anpassung an das Gesamtverfahren nachjustiert und angepasst werden müssen.

Die Ergebnisoffenheit der jeweiligen Prozesse ist eine der zentralen Randbedingungen für die Durchführung von partizipativen Verfahren. Allerdings sollte mit Blick auf die Endlagerung radioaktiver Abfälle diese Ergebnisoffenheit unter der Prämisse der prinzipiellen Lösungsfindung stehen. Kein Ergebnis ist bei dieser Thematik keine Option. Darüber hinaus bedarf es stabiler Randbedingungen für eine verstetigte Partizipation und einen fachpolitischen Entscheidungsprozess. Sollten diese nicht geschaffen werden können, ist davon auszugehen, dass nicht nur das Misstrauen

gegenüber staatlichen Institutionen, Behörden und Abfallverursachern weiter steigt. Vielmehr ist auch zu befürchten, dass populistische ›Lösungen‹ die nationale Aufgabe grundsätzlich in Frage stellen.

Gleichzeitig fehlen in der Partizipationsforschung Studien, die belegen, wie neben der Beteiligung von betroffenen Bürgern (und ihren lokalen Gemeindestrukturen) Stakeholder und Vertreter von Interessengruppen in einem Planungs- und Genehmigungsverfahren mittel- und langfristig integriert werden können. Es gibt zwar einige allgemeine Regeln, die auch Fragen der Partizipation anreißen (zum Beispiel NEA 2004 bzw. 2010), aber die Integrationen formeller Verfahren und Planungsabläufe im Rahmen staatlichen Handels in der Energie- und Entsorgungspolitik liegen nur in Ansätzen vor. Die empirische Unterfütterung dieser Arbeiten gerade für Technikkonflikte muss als unzureichend eingestuft werden. Daher handelt es sich sowohl beim international etablierten Radioactive Waste Management als auch bei seinen politischen Steuerungs- und Regelungsmechanismen mit Elementen der Öffentlichkeitsbeteiligung um ›Realexperimente‹ an echten Standorten mit eingeschränkt erfahrenen Behörden, Stakeholdern und Abfallverursachern. Komplette Konzepte aus dem Ausland gelten nach Stand der Forschung nicht als übertragbar. Entsprechend ist zu prüfen, welche Aspekte auch aus wissenschaftlicher Perspektive vertieft werden sollten.

### 3 Erfahrungen aus internationalem Vergleich

Betrachtet man auf internationaler Ebene Beteiligungsmaßnahmen im Zusammenhang mit Standortauswahlprozessen, so sind die jeweiligen nationalen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die durch das politische und regulatorische System, nationale Traditionen, die historischen Entwicklungen der Kernenergienutzung und des Managements der radioaktiven Abfälle und das Verhältnis der beteiligten Akteure gegeben sind.<sup>21</sup> Außerdem ist grundsätzlich zu beachten, dass Beteiligung (nur) einen Baustein darstellt in einem in der Regel schrittweisen Entscheidungsverfahren, in dem die Interessen zwischen formell verantwortlichen Akteuren, Stakeholdern sowie Bürgerinnen und Bürgern zu integrieren sind. Dieser Baustein Partizipation muss im Einklang stehen zum Beispiel mit der Gestaltung der Verfahrensschritte und der Entscheidungsprozesse, mit der Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, mit dem regulatorischen Rahmen etc.

Im Folgenden werden Erfahrungen aus der Beteiligung von Stakeholdern und Öffentlichkeit zusammengestellt, die im Wesentlichen auf Ergebnissen verschiedener nationaler und europäischer Forschungsprojekte sowie Diskussionen in internationalen Kontexten, u. a. im Forum on Stakeholder Confidence der OECD/NEA basieren.<sup>22</sup> Die Ausführungen werden exemplarisch anhand der Erfahrungen aus Standortauswahlverfahren in verschiedenen Ländern untersetzt.

---

21 Bei den nationalen Traditionen sind insbesondere Traditionen im Umgang mit Öffentlichkeitsbeteiligung und erwarteter Partizipation gemeint wie auch die Ausrichtung auf nationale Modi der politischen Entscheidungsfindung. Konsensdemokratien besitzen andere Modi als Konkurrenzdemokratien, bei denen der parteipolitische Wettbewerb um Mehrheiten im Vordergrund steht.

22 Weitere Informationen zum Forum on Stakeholder Confidence: <https://www.oecd-nea.org/rwm/fsc/>

#### 3.1 Allgemeines

Grundsätzlich sind folgende Differenzierungen im Kontext von Beteiligungsmaßnahmen sinnvoll:

- **Stakeholder und Öffentlichkeit:** Die Beteiligung von – nachfolgend als ›Stakeholder‹ bezeichneten – gewählten politischen Repräsentanten und Vertretern von Institutionen und (Interessens-)Gruppen (Bürgerinitiativen, Verbände, Gewerkschaften, Kirchen, Wirtschaft, NGOs etc.) einerseits und der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit andererseits ist zu unterscheiden und erfordert entsprechend angepasste Beteiligungsformate.
- **Nationale und regionale Ebene:** Die Beteiligung auf der nationalen und der regionalen Ebene ist mit jeweils spezifischen Zielen und Akteursgruppen verbunden, die entsprechend in den Beteiligungsformaten zu reflektieren sind (siehe auch Vorschläge des AkEnd 2002).
- **Planungs- und Implementierungsphase eines Standortauswahlverfahrens:** Der Schwerpunkt der Betrachtungen liegt hier auf der Phase der Umsetzung eines Standortauswahlverfahrens (Implementierungsphase). Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass die Beteiligung in der Phase der Planung und Konzipierung des Auswahlverfahrens Rückwirkungen auf die Implementierungsphase haben kann, da eine frühzeitige Einbeziehung von Stakeholdern und Kommunikation in die Öffentlichkeit dazu beitragen kann, die Entstehung der Verfahrens- und Beteiligungsgrundlagen für die Standortauswahl mit den zugrunde liegenden Zielen und Werten nachvollziehbar zu machen und gesellschaftlich zu legitimieren.

## 3.2 Regionale Stakeholder-Beteiligung

Die Beteiligung von Stakeholdern auf der regionalen Ebene ist international in verschiedenen Endlagerverfahren etabliert. Voraussetzung ist, dass potenzielle Regionen oder Standortkandidaten identifiziert und die erforderlichen regulatorischen Grundlagen geschaffen sind.

Regionale Stakeholder-Beteiligung basiert in der Regel auf organisierten Strukturen, in denen ein regelmäßiger Austausch verschiedener Stakeholder mit dem Vorhabenträger und der zuständigen Behörde stattfindet. Angestrebt wird auf diesem Weg eine Beteiligungsstufe, die als ›partnership‹ (► **Kap. 2.1**) oder Zusammenarbeit bezeichnet werden kann.

Auf dem Level ›Zusammenarbeit‹ finden sich international verschiedene Ansätze:

- Für die Standortauswahl für ein Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle in Belgien wurde das Verfahren der ›Local Partnerships‹ entwickelt. Zentrales Element dieses Verfahrens, das auch in Kanada bei der Entsorgung radioaktiver Hinterlassenschaften praktiziert wurde, ist die Kooperation regionaler Repräsentanten potenzieller Standortregionen/-kommunen und des Vorhabenträgers zu Fragen der Endlagerauslegung und der regionalen Ausgleichsmaßnahmen. Detaillierte Ausführungen zu diesem kollaborativen Verfahren sowie eine umfangreiche Zusammenstellung auf nationaler Ebene geplanter oder implementierter Varianten finden sich in NEA (2010)<sup>23</sup>.
- In Frankreich werden zur Beteiligung regionaler Stakeholder an den Standorten sicherheitsrelevanter Anlagen Beteiligungs-Komitees ›Comité Local

d'Information et de Suivi‹ (CLIS) eingerichtet, die als verbindlich vorgeschriebene Maßnahme (nicht nur im Bereich der Kerntechnik) üblich sind. In dem für das Untertagelabor im lothringischen Bure zuständigen ›CLIS-Bure‹ sind mehrheitlich Repräsentanten der Kommunen aus den betroffenen Départements, aber auch andere Interessensgruppen (Landwirtschafts-, Unternehmens- und Ärzteverbände, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen und Vereine) vertreten. Zur Anbindung an die nationale Ebene sind vier Parlamentsabgeordnete in der CLIS-Bure vertreten.

- Im ›Sachplan-Verfahren‹ zur Standortauswahl in der Schweiz erfolgt die regionale Partizipation in sogenannten ›Regionalkonferenzen‹, die auf Basis einer Leistungsvereinbarung mit dem Bundesamt für Energie tätig sind. Neben der Vollversammlung sind die Arbeitsgruppen zu speziellen Fachfragen die zentralen Foren der Regionalkonferenzen. Das Bundesamt für Energie als oberste Bundesbehörde hat im Sachplanverfahren die Funktion der verfahrensleitenden Behörde inne.

Die Erfahrungen aus Belgien, der Schweiz und Frankreich zeigen, dass den für die regionale Stakeholder-Beteiligung initiierten Gruppen auch eine hohe Bedeutung als Bindeglied zur Bevölkerung zukommt, so dass hinsichtlich der Besetzung dieser Gruppen eine hohe Repräsentativität wichtig ist.

Die Beteiligungsmodelle, die auf Formen der Zusammenarbeit eines regionalen Partizipationsgremiums mit dem Vorhabenträger basieren (zum Beispiel in Belgien und Frankreich), setzen ein gewisses Vertrauensverhältnis zwischen den Kommunen und dem Vorhabenträger voraus, da sich nur Grundzüge der Zusammenarbeit vorab regulieren lassen. Sie erfordern außerdem vom Vorhabenträger eine schwierige Doppelfunktion im offenen Dialog einerseits und der zielgerichteten Realisierung des Projekts andererseits. Aufgrund entsprechender Erfahrungen am schweizerischen Standort Wellenberg vor Beginn des Sachplanverfahrens stellt beispielsweise BFE (2009:69) heraus,

<sup>23</sup> Die NEA-Studie zu Partnering for Long-term Management of Radioactive Waste beschreibt das Partnership-Modell sowie Fallbeispiele zur nationalen Planung oder Implementierung in Ländern Europas, den USA, Kanada, Korea und Japan (NEA 2010).

dass »eine klare Zuteilung der Zuständigkeiten« erforderlich sei, da es »problematisch sei, wenn Player [...] Sachverhalte kommunizieren, für die sie gar nicht zuständig sind«. Diese Situation kann entspannt werden, wenn eine verfahrensleitende Behörde die Gesamtkoordination in der Planungs- und der Implementierungsphase von Partizipationsprozessen innehat.

Wesentlich ist in allen Modellen, dass zu Beginn des Prozesses zwischen den Beteiligten vereinbart wird, welche technischen und sozio-ökonomischen Aspekte verhandelt werden und zu welchem Zeitpunkt dies geschieht. Außerdem sind die Zuständigkeiten für die Durchführung von Teiligungsmaßnahmen, die Ziele dieser Maßnahmen und der Umgang mit Bedenken und Anregungen klar zu regeln.

Je nach Zielsetzung des Teiligungsverfahrens können Stakeholdergruppen unter diesen Randbedingungen eigene Expertisen zur Klärung oder Bewertung von Sachverhalten einholen, Empfehlungen in den Entscheidungsfindungsprozess einbringen etc. Für die organisatorischen Aufwendungen und die Beauftragung externer Expertise benötigen diese Gruppen finanzielle Mittel, die möglichst von einer unabhängigen (staatlichen) Institution bereitgestellt werden. In der Schweiz wurden für die regionalen Teiligungsmaßnahmen zwischen 2009 und 2013 circa 8,5 Mio. Schweizer Franken (7 Mio. Euro) zur Verfügung gestellt.

### 3.3 Nationale Begleitung und grenzüberschreitende Teiligung

Erfahrungen in Ländern mit ausgeprägten regionalen Teiligungsstrukturen wie Belgien, Schweden oder Finnland zeigen, dass dort die Tendenz besteht, die nationale Aufgabe, die Entsorgungsfrage zu lösen, auf die kommunale oder regionale Ebene zu delegieren. Der Standortgemeinde oder –region wird dadurch eine erhebliche Verantwortung für das Gelingen des Teiligungsprozesses und die Sorge für qualitativ hochwertige Beiträge zur Entscheidungsfindung auferlegt, ohne

dass sie in nennenswerter Weise durch Expertise und Begleitprozesse geeigneter Gremien auf der nationalen Ebene unterstützt wird. Unter Berücksichtigung des nationalen Charakters der Entsorgungsaufgabe, stellt dies eine unausgewogene Verantwortungszuordnung zwischen nationaler und regionaler Ebene dar. Sie könnte unter Umständen auch dazu führen, dass in der regionalen Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, die Problemlösung werde an ihrem Standort abgeladen, während sich »der Rest des Landes« aus der Verantwortung stiehlt.

Um dies zu vermeiden, ist auf nationaler Ebene eine angemessene Begleitung erforderlich. Diese Funktion kann beispielsweise durch ein wissenschaftliches Expertengremium wahrgenommen werden (siehe auch das vom AkEnd vorgeschlagene »Kontrollgremium«). Wie die Erfahrungen des schwedischen »Councils for Nuclear Waste Management« (KASAM) zeigen, muss dieses Gremium allerdings auch die Rolle des Mittlers zur Öffentlichkeit wahrnehmen, um eine nationale Aufmerksamkeit für die Thematik zu erreichen beziehungsweise aufrecht zu erhalten (Daoud/Elam 2012). Darüber hinaus sollte je nach Lage eines Standorts eine grenzüberschreitende Teiligung jenseits der in den europäischen Regularien zur Umweltverträglichkeitsprüfung festgelegten formalisierten Anhörungen angestrebt werden. Ein Beispiel für die Realisierung grenzüberschreitender Teiligung ist das Schweizer Sachplanverfahren, das unter anderem deutschen grenznahen Gemeinden die Teilnahme in den Regionalkonferenzen ermöglicht.

### 3.4 Einbeziehung der Öffentlichkeit

Aufgrund fehlender unmittelbarer Betroffenheit ist die allgemeine Öffentlichkeit in der Planungsphase eines Standortauswahlverfahrens nur schwer erreichbar. Gleichwohl wurden in verschiedenen Ländern Bemühungen unternommen, die Verfahrens- und Teiligungsgrundlagen für die Standortauswahl möglichst frühzeitig öffentlichen Diskussionsprozessen zu unterziehen.

In der Schweiz wurden in der Planungsphase für das Sachplanverfahren zwei nationale Stakeholder-Workshops sowie Fokusgruppen mit Vertretern der Zivilgesellschaft durchgeführt. In Großbritannien wurden die Grundlagen des Standortauswahlverfahrens durch die für diesen Zweck eingesetzte ›Commission on Radioactive Waste Management‹ (CoRWM) entwickelt, die ihrerseits verschiedene Informationsveranstaltungen für die Öffentlichkeit durchführte. Die Empfehlungen der CoRWM wurden, entsprechend der national etablierten Prozeduren, von der Regierung in ein ›White Paper‹ überführt, das die Grundlagen des Regierungshandelns festlegt und einem mehrmonatigen nationalen Konsultationsprozess unterzogen wurde.

In der belgischen ›local partnership‹, STORA, die die Realisierung des Endlagers für schwachradioaktive Abfälle in Dessel begleitet, sind interessierte Bürgerinnen und Bürger als Mitglieder regelmäßig tagender Arbeitsgruppen vertreten. Diese Arbeitsgruppen ergänzen die Hauptversammlung der STORA, die aus Vertretern von Verbänden, Organisationen und politischen Parteien sowie dem Vorhabenträger (Implementer) gebildet wird.

Im Schweizer Verfahren sind (nicht organisierte) Bürgerinnen und Bürger neben Vertretern von Gemeinden, politischen Parteien, Verbänden und Gruppen in den Vollversammlungen sowie in Arbeitsgruppen der Regionalkonferenzen vertreten.

Während nicht organisierte Bürgerinnen und Bürger nur in einigen Beteiligungsverfahren in den zentralen Partizipationsgremien vertreten sind, werden sie in allen Fällen der Länderfallbeispiele über Informations- und Dialogmaßnahmen angesprochen. Diese erfolgen in sehr unterschiedlichen Formen und können sowohl regelmäßig wiederkehrende Maßnahmen (zum Beispiel gedruckte oder elektronische Newsletter) als auch singuläre oder sporadische Aktionen (zum Beispiel Bürgerversammlungen) sein.

### 3.5 Beteiligungsbereitschaft und Freiwilligkeit

Hinsichtlich der Ziele von Beteiligung wird verschiedentlich die Frage nach dem Freiwilligkeitsprinzip diskutiert, das grundsätzlich sehr unterschiedlich ausgestaltet sein kann. Nachfolgend werden einige Vorgehensweisen exemplarisch zusammengestellt, auch wenn das StandAG nicht dem Ansatz folgt, Kommunen um eine freiwillige Meldung zur Teilnahme am Auswahlverfahren zu ersuchen, oder die Berücksichtigung einer Region / eines Standorts von deren Bekundung der Beteiligungsbereitschaft abhängig zu machen. Der AkEnd entwickelte für das Standortauswahlverfahren das Prinzip der ›Beteiligungsbereitschaft‹, das den zuvor auf der Basis geowissenschaftlicher Kriterien identifizierten potenziellen Standortregionen die Möglichkeit einräumt, über die Teilnahme in den nachfolgenden Schritten des Auswahlverfahrens zu entscheiden (vgl. AkEnd 2002). Der AkEnd-Ansatz war beeinflusst von dem in den 1980er und 90er-Jahren in Finnland und Schweden eingeführten Konzept der freiwilligen Bewerbung von Regionen zur Teilnahme an einem Auswahlverfahren, das auf der gezielten Ansprache von ca. 100 beziehungsweise 280 Kommunen basierte. An dieses Konzept angelehnte Vorgehensweisen, in denen Kommunen aufgefordert wurden, ihrerseits Interesse an einer Teilnahme in einem Auswahlverfahren zu bekunden, wurden im Folgenden beispielsweise auch in Frankreich, Belgien, Großbritannien und Japan eingesetzt.

Der Prozess zur Identifizierung freiwilliger Standortkommunen in Schweden zeigt beispielhaft einige zentrale Herausforderungen dieser Vorgehensweise auf: Auf den ersten Aufruf meldete sich eine kleine Anzahl von Kommunen, deren Standorte sich jedoch als ungeeignet erwiesen. Erste Untersuchungen konnten dann in zwei später hinzukommenden Kommunen durchgeführt werden, die jedoch im Anschluss beide ihre Zustimmung zu weiteren Schritten versagten. Letztendlich wurden die Kooperationsanfragen auf Standorte konzentriert, an denen bereits kerntechnische Anlagen

vorhanden sind. Aufgrund der relativ geringen geologischen Diversität in Skandinavien war diese Fokussierung auf Nuklearstandorte ohne wesentliche Anpassungen im Endlagerkonzept und Abstriche in der Sicherheit des Endlagers möglich.

Ähnlich wie in Schweden fokussierte sich auch in Großbritannien die Suche nach freiwilligen Teilnehmern schnell auf Regionen mit kerntechnischen Einrichtungen, von denen eine ihre Bereitschaft zur Teilnahme am Standortauswahlverfahren erklärte. Da sie die Teilnahmebereitschaft aber nach den ersten Schritten wieder entzog, war das gesamte Auswahlverfahren nach fünf Jahren gescheitert und musste im Jahr 2013 neu aufgesetzt werden (MacKerron 2015). Bemerkenswert ist in diesem Fall auch, dass die betroffenen Kommunen für einen Verbleib im Auswahlverfahren votiert hatten, während das regionale Parlament (Cumbria County Council) die Beteiligungsbereitschaft entzog. Um derartige Konflikte zu vermeiden, wäre eine frühzeitige Klärung der Zuständigkeiten oder ggf. Regelungen zur Vermittlung bei Dissens sinnvoll.

Auch in Japan blieb die 2002 durch den Vorhabenträger auf der Basis des Freiwilligkeitskonzepts begonnene Standortsuche erfolglos. Nur ein Bürgermeister meldete Interesse seiner Gemeinde an, woraufhin er zum Rücktritt aufgefordert und nach Neuwahlen durch einen Gegner der Endlagerpläne ersetzt wurde, der die Bewerbung zurückzog.

Wenn ein auf Beteiligungsbereitschaft und Freiwilligkeit basierender Auswahlprozess angestrebt wird, ist in jedem Fall – unabhängig davon, zu welchem Zeitpunkt die Beteiligung erklärt oder entzogen werden kann – zu klären, wie mit dem Spannungsfeld zwischen Sicherheit und Beteiligungsbereitschaft verfahren werden soll.<sup>24</sup> Dabei sind die dem Standortauswahlprozess zugrunde liegenden Ziele und Werte explizit zu machen,

zu hierarchisieren und gegebenenfalls konkurrierende Ziele gegeneinander abzuwägen. Diese Entscheidung stellt eine besondere Herausforderung dar, für deren Lösung es keine international gültige ›Blaupause‹ gibt.

### 3.6 Zwischenfazit

Die aufgeführten Beispiele zeigen eine große Vielfalt an Maßnahmen im Rahmen von Teilnahmeverfahren. Allen Maßnahmen in der Implementierungsphase eines Standortauswahlverfahrens ist gemein, dass es sich um mittel- bis längerfristige Teilnahmeverfahren handelt. Die zentralen Maßnahmen stellen regelmäßig tagende Partizipationsgremien mit definierten Strukturen und einem festgelegten, möglichst repräsentativen Kreis an Beteiligten dar. Ein gemeinsames Merkmal ist weiterhin, dass die Teilnahmeverfahren insgesamt aus einer Vielzahl an Formaten bestehen: Neben den Partizipationsgremien finden sich unterschiedlichste Formate zur Information, die sowohl betreiber- als auch behördenseitig zur Verfügung gestellt werden. Auch Veranstaltungen zur Information und zum Austausch mit der Öffentlichkeit sind Teil dieser Prozesse.

Während die Verfahrensregeln der verschiedenen Teilnahmeprozesse bezüglich der Ausübung des Freiwilligkeitsprinzips und Vetorechts, mit denen über die Frage des ›ob‹ entschieden wird, grundsätzlich einfach erfasst und beschrieben werden können, ist der Einfluss von Partizipation auf die Art und Weise, wie ein Endlagerprojekt realisiert wird, nur durch eine detaillierte Analyse des gesamten Entscheidungssystems nachvollziehbar. Dabei spielt der Ablauf des formellen Verfahrens nach den jeweiligen nationalen Regularien sowie dessen Wechselwirkung mit den informellen Teilnahmemaßnahmen ebenso eine Rolle wie die Verteilung der Zuständigkeiten und politische und gesellschaftliche Einflussmöglichkeiten, etc. Erfahrungen zeigen, dass es aufgrund der Komplexität und Vielfalt

---

<sup>24</sup> Siehe dazu auch DAEF 2014.

## 4 Schritte der Standortauswahl nach StandAG

### 4.1 Ablauf des Standortauswahlverfahrens

der Befassungsmöglichkeiten und Wege der Ergebnisverwertung aus Beteiligungsprozessen sinnvoll und notwendig ist, die Regeln für informelle Partizipation frühzeitig unter den Beteiligten zu vereinbaren, schriftlich niederzulegen und regelmäßig auf Aktualität und Anwendbarkeit zu überprüfen.

In bisherigen Endlagerverfahren ist in allen Fällen die letztendliche Entscheidung über die Art und Weise der Projektrealisierung bei den formal legitimierten Stellen der Exekutive (Genehmigungsbehörde) oder Legislative (zum Beispiel Parlament) verblieben. Eine Übertragung der Entscheidungsgewalt an ein Partizipationsgremien (im Sinne der ›citizen control‹ siehe **Kap. 2.4**, dort insbesondere **Abb. 1**) findet nicht statt.

Während in diesem Kapitel internationale Erfahrungen mit Umsetzungsmaßnahmen umrissen wurden, beziehen sich die folgenden Kapitel auf die Randbedingungen und Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlprozess, wie sie im StandAG vorgesehen sind.

Zum Abschluss ihrer vorbereitenden Arbeit wird die Endlagerkommission einen Bericht dem deutschen Bundestag, dem Bundesrat sowie der Bundesregierung vorlegen. Dieser Bericht ist Grundlage für die Evaluierung des StandAG durch den Bundestag. Außerdem dienen die im Bericht vorgeschlagenen Entscheidungsgrundlagen als Empfehlungen für ein vom Bundestag dann zu verabschiedendes Gesetz. Die sich hieran anschließenden Verfahrensschritte, wie sie derzeit im StandAG beschrieben sind, sind in **Abb. 4** dargestellt. Dabei sind die unterschiedlichen Zuständigkeiten von Vorhabentreiber, Regulator (BfE) und Gesetzgeber durch farbliche Markierung hervorgehoben.

**Abb. 5** stellt gemäß (K.-Drs 154b) der Endlagerkommission die Behördenstruktur bei der Entsorgung der radioaktiven Abfälle im Modell des StandAG dar.

Im Standortauswahlverfahren kommt es vereinfacht gesagt zu folgendem wiederholtem Verfahrensablauf (► **Abb. 5**):

- Dem Vorhabenträger kommt die Ermittlung der potenziell geeigneten Standortregionen sowie die Durchführung von Standorterkundungen zu. Auf der Basis seiner Untersuchungsergebnisse übermittelt er einen Vorschlag für die Standorte, die in den nächsten Verfahrensschritt übernommen werden sollten, an das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung (BfE).
- Das BfE prüft jeweils die Ergebnisse der Sicherheitsuntersuchungen des Vorhabenträgers und leitet den Vorschlag des Vorhabenträgers oder seinen eigenen an die Bundesregierung weiter. Diese unterrichtet entsprechend den Deutschen Bundestag, der wesentliche Entscheidungen (Entscheidung über übertägig/untertägig zu untersuchende Standorte, abschließende Standortentscheidung) durch Bundesgesetz beschließt.

## 4.2 Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird im StandAG durch die §§ 9 und 10 geregelt. Hiernach erhält die Öffentlichkeit die Möglichkeit, zu folgenden Sachverhalten Stellung zu nehmen (► **Abb. 4**):

1. Vorschläge der Kommission für die Entscheidungsgrundlagen (§ 5)
2. Vorschlag für die in Betracht kommenden Standortregionen und die Auswahl von übertägig zu erkundenden Standorten (§ 13)
3. Vorschläge für die standortbezogenen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien nach (§ 15)
4. Bericht über die Ergebnisse der übertägigen Erkundung, deren Bewertung und der Vorschlag für die untertägig zu erkundenden Standorte (§ 16)
5. Vorschläge für die vertieften geologischen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien (§ 18 Abs. 2)
6. die Erkenntnisse und Bewertungen der untertägigen Erkundung (§ 18 Abs. 4);
7. der Standortvorschlag (§ 19).

Zu den o.g. Sachverhalten stellt das BfE alle entsprechenden Informationen auf seiner Internetplattform zur Verfügung. Weiterhin führt das BfE zu den angeführten Punkten 2 bis 7 eine nicht näher spezifizierte Zahl von ›Bürgerversammlungen‹ durch, die im räumlichen Bereich des Vorhabens unter Beteiligung der Öffentlichkeit, des Vorhabenträgers sowie der zu beteiligenden Behörden stattfinden. Ort und Zeitpunkt von Bürgerversammlungen und die Ankündigung der Auslegung von den Versammlungsgegenstand betreffenden Informationen werden im Bundesanzeiger, der BfE-Internetplattform sowie in den örtlichen Tageszeitungen bekannt gegeben. Die Ergebnisse der mündlichen Erörterungen auf den Bürgerversammlungen sind durch das BfE bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen. Zur weiteren Information und Beteiligung der Öffentlichkeit richtet das BfE an den in Betracht kommen-

den Standortregionen und Standorten ›Bürgerbüros‹ ein. Ihre Aufgabe ist es, die dortige Öffentlichkeit zu den jeweils aktuellen Fragen des Auswahlprozesses eigenständig zu beraten. Weiterhin organisiert das BfE ›Bürgerdialoge‹ mit dem Ziel, einen offenen und pluralistischen Dialog in der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Entsprechende Beteiligungsformate vor Ort und im Internet sollen (weiter)entwickelt werden – ein Prozess, der von einer ›regionalen Begleitgruppe‹ unter Beteiligung von regionalen Bürgerinitiativen begleitet werden soll. Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu überprüfen.

## 4.3 Behördenbeteiligung

Die Beteiligung von betroffenen Gebietskörperschaften und Trägern öffentlicher Belange erfolgt in den gleichen Fällen wie die Öffentlichkeitsbeteiligung. Je nach Lage der Standorte, die für die übertägige (§ 14) bzw. untertägige (§ 17) Erkundung vorgeschlagen wurden, kann eine grenzüberschreitende Behördenbeteiligung erforderlich werden.

## 4.4 Äußerungsrecht von Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümer

Vor Entscheidungen zu den Standorten, die einer übertägigen (§ 14) bzw. untertägigen (§ 17) Erkundung unterzogen werden sollen, sowie vor der abschließenden Standortentscheidung wird den betroffenen Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümern die Gelegenheit gegeben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

## 4.5 Rechtsbehelfe nach Umweltrechtsbehelfsgesetz

Die gerichtliche Anfechtung von behördlichen Entscheidungen ist im StandAG nur in einem Fall vorgesehen: Vor Übermittlung des Auswahlvorschlages der Standorte für die untertägige Erkundung hat das BfE gemäß § 17 durch Bescheid festzustellen, ob das bisherige Standortauswahl-

verfahren nach den Anforderungen und Kriterien des StandAG durchgeführt wurde und der Auswahlvorschlag diesen Anforderungen und Kriterien entspricht. Für Rechtsbehelfe gegen diese Entscheidung gilt das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. April 2013 (BGBl. I S. 753). Dabei

werden Gemeinden, in deren Gemeindegebiet ein zur untertägigen Erkundung vorgeschlagener Standort liegt, und deren Einwohnerinnen und Einwohnern den nach § 3 UmwRG anerkannten Vereinigungen gleichgestellt. Über Klagen gegen die Entscheidung entscheidet im ersten und letzten Rechtszug das Bundesverwaltungsgericht.

**Abb. 4** Verfahrensschritte, Zuständigkeiten und Beteiligung im Standortauswahlverfahren nach StandAG



Ö+B	Beteiligung der Öffentlichkeit (§§ 9 + 10) und Behörden (§ 11)
G+G	Äußerungsrecht für Gebietskörperschaften und Grundstückseigentümer
RB	Möglichkeit von Rechtsbehelfen gemäß Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG)

## 4.6 Gesellschaftliches Begleitgremium

Nach § 8 StandAG hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) mit Zustimmung des Bundestages und des Bundesrates ein pluralistisch zusammengesetztes gesellschaftliches nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses der Standortauswahl einzurichten. Die im StandAG nicht näher definierten Mitglieder des gesellschaftlichen Begleitgremiums erhalten Einsicht in alle maßgeblichen Unterlagen des BfE und des Vorhabenträgers. Die Beratungsergebnisse werden veröffentlicht, wobei abweichende Voten bei der Veröffentlichung von Empfehlungen und Stellungnahmen zu dokumentieren sind. Die Beratungsergebnisse des gesellschaftlichen Begleitgremiums fließen bei Entscheidungen zu den übertägig/untertägig zu erkundenden Standorten sowie bei der abschließenden Standortentscheidung ein und sind vom BfE beziehungsweise vom BMUB bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen.

## 5. Analyse der Regelungen des StandAG hinsichtlich der Gestaltung von Partizipationsprozessen und Ableitung von Empfehlungen

### 5.1 Interaktion von nationalen und regionalen Beteiligungsmaßnahmen

Das Standortauswahlgesetz unterscheidet bei der Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen Maßnahmen auf der nationalen und der regionalen Ebene. Auf beiden Ebenen ist Beteiligung im Grundsatz während des gesamten Standortauswahlverfahrens vorgesehen. Dieser Ansatz ist aus Sicht der DAEF grundsätzlich zielführend, da er die nationale Verantwortung für die Entsorgungsaufgabe einerseits und die regionalen Interessen in den potenziellen Standortregionen andererseits reflektiert.

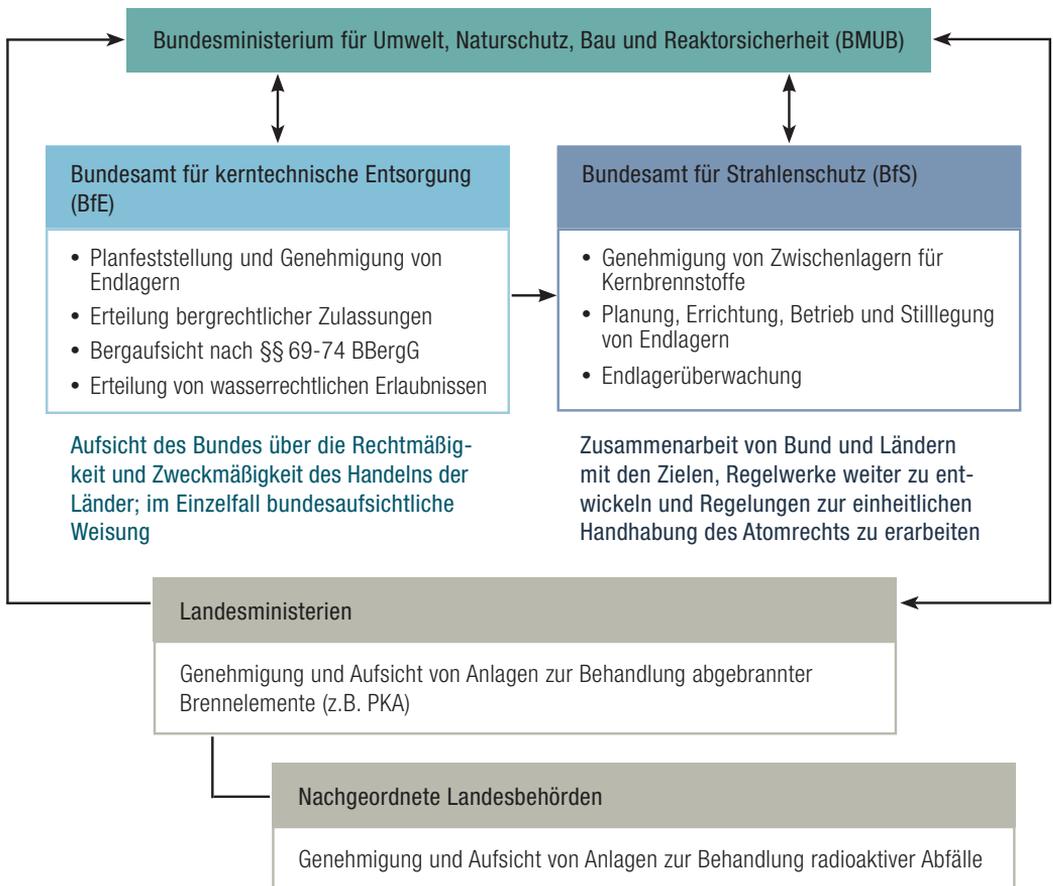
Allerdings stellt die zeitlich parallele Durchführung von Begleitprozessen auf der nationalen und regionalen Ebene auch besondere Anforderungen an die Definition der Rollen, Zuständigkeiten und Kompetenzen der jeweiligen Gremien sowie an die Regelung der Schnittstellen und der Interaktion zwischen den verschiedenen Maßnahmen. Weiterhin muss festgelegt werden, welches Gewicht die Voten der Gremien bei Entscheidungen im Auswahlprozess haben. Das heißt es ist festzulegen, welche Verbindlichkeit diesen Voten bei der Entscheidungsabwägung des BfE zukommt und in welcher Form die offiziellen Entscheidungsträger über diese beraten wollen. In diesem Kontext ergeben sich verschiedene Fragestellungen, die sowohl die Ausrichtung und Ziele der einzelnen Maßnahmen als auch deren Zusammenwirken betreffen und zu denen das StandAG derzeit noch keine hinreichenden Angaben macht. Zu nennen sind insbesondere folgende Aspekte:

- Als zentrale Maßnahme auf der nationalen Ebene ist das gesellschaftliche Begleitgremium vorgesehen. Dieses wird durch das BMUB eingerichtet. Es ist daher davon auszugehen, dass es seine Empfehlungen ebenfalls an das Bundesministerium richtet. Auf der regionalen Ebene werden Empfehlungen zu

speziellen Meilensteinen insbesondere in den regionalen Bürgerversammlungen erarbeitet und an das Bundesamt für Entsorgung (BfE) gerichtet. Die ›Interventionsebenen‹, auf der Empfehlungen platziert werden können, sind also unterschiedlich. Dies ist nicht grundsätzlich als problematisch anzusehen, sollte aber daraufhin genau analysiert werden, ob die Empfehlungen unterschiedlich starke Wirkung ent-

fallen. Dies wäre aus Sicht der DAEF nicht zielführend, da dadurch Konkurrenzsituationen zwischen den Gremien entstehen können, die sowohl einer effektiven Beteiligung als auch dem Fortschritt des Standortauswahlverfahrens abträglich wären. Um dies zu umgehen, wäre es auch möglich, den Auftrag des nationalen Begleitzremiums auf den Gesamtprozess auszurichten. Das heißt, das Gremium könnte

**Abb. 5** Zuständigkeiten in der Entsorgung der radioaktiven Abfälle gemäß StandAG, nach (K.-Drs. 154b)



beobachten und aus einer überregionalen Perspektive prüfen, ob das Standortauswahlverfahren den verabschiedeten Kriterien folgt, Vorfestlegungen vermeidet und die regionalen Akteure fair einbindet. Auch könnte es als Ansprechpartner für Akteure dienen, die kritische Nachfragen oder Beschwerden vorbringen wollen.

- Sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen Ebene sind participationsmaßnahmen während des gesamten Standortauswahlverfahrens vorgesehen. Grundsätzlich wäre es denkbar, dass hinsichtlich der thematischen und / oder zeitlichen Befassung unterschiedliche Zuschnitte definiert werden. Das Stand-AG trifft in dieser Hinsicht keine klare Zuordnung, räumt allerdings dem gesellschaftlichen Begleitgremium Einsichtnahme in »alle Akten und Unterlagen« des BfE und des Vorhabenträgers ein, während für die regionale Beteiligung eine Mindestliste vorgegeben ist, die als Beschränkung der Beteiligung auf bestimmte inhaltliche Schwerpunkte interpretiert werden kann. Auch sind für das gesellschaftliche Begleitgremium keine konkreten Zeitpunkte benannt, zu denen Empfehlungen gefragt sind, wohingegen die Bürgerversammlungen an definierte Meilensteine gebunden sind. Es kann sinnvoll sein, für die participationsmaßnahmen auf der nationalen und regionalen Ebene unterschiedliche inhaltliche Zuschnitte zu definieren, die auch mit verschiedenen zeitlichen Schwerpunkten einhergehen. Eine Alternative, die in ihren Vor- und Nachteilen abzuwägen wäre, könnten regelmäßige Sachstandsberichte aus der Sicht des Begleitgremiums sein (zum Beispiel jährlich). Nicht nur zeitliche Zäsuren sind also zu setzen, sondern bei der zu leistenden Verschränkung nationaler und regionaler participationsformate ist auch zu einem möglichst frühen Zeitpunkt festzustellen, wie ein erfolgsversprechendes Regionenverständnis auszusehen hat. Diese Präzisierung der Region ist eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung regionaler Beteiligung, wie andere Standortauswahlverfahren zeigen. Eine Fokussierung auf die Standortgemeinde(n) und die Gemeinden in unmittelbarer Nachbarschaft für

die regionalen participationsformate und z.B. auch für Regionalkonferenzen wäre aus Sicht der DAEF deutlich zu eng. Vielmehr ist davon auszugehen, dass ein etwas größerer Raum mittelfristig seine eindeutige Zustimmung geben muss und dass räumlich-funktionale Zusammenhänge bei der Abgrenzung der zu beteiligenden Region zu reflektieren sind. Um Missverständnisse, ungewollte Überschneidungen etc. zu vermeiden und Schnittstellen aktiv zu gestalten, sollten die Zuständigkeiten der beteiligten Gremien sowie die thematischen, räumlichen und zeitlichen Schwerpunkte der vorgesehenen participationsmaßnahmen möglichst klar definiert werden. Dabei sind die insgesamt in das Standortauswahlverfahren involvierten Akteure zu berücksichtigen, beispielsweise auch bereits bestehende Expertenkommissionen beim BMUB auf nationaler Ebene und ebenso auf regionaler Ebene Gemeinden und Öffentlichkeit in den potenziellen Standortregionen.

- Insbesondere an den zentralen Meilensteinen des Standortauswahlverfahrens ist davon auszugehen, dass sowohl vom gesellschaftlichen Begleitgremium als auch von den regionalen participationsmaßnahmen Stellungnahmen zu den Vorschlägen über die in Betracht kommenden Standortregionen / Standorte vorgelegt werden. Dabei ist nicht auszuschließen, dass die jeweiligen Gremien zu unterschiedlichen Empfehlungen kommen. Für solche Fälle bedarf es entsprechender Regeln, ob (und von wem) beispielsweise Vermittlungsversuche zwischen den beiden Positionen einzuleiten sind, oder ob der Umgang mit widersprüchlichen Empfehlungen allein den zuständigen Behörden (BMUB und Bundesamt für kerntechnische Entsorgung) überlassen wird.

## 5.2 Ziele und Mindestanforderungen für Beteiligung

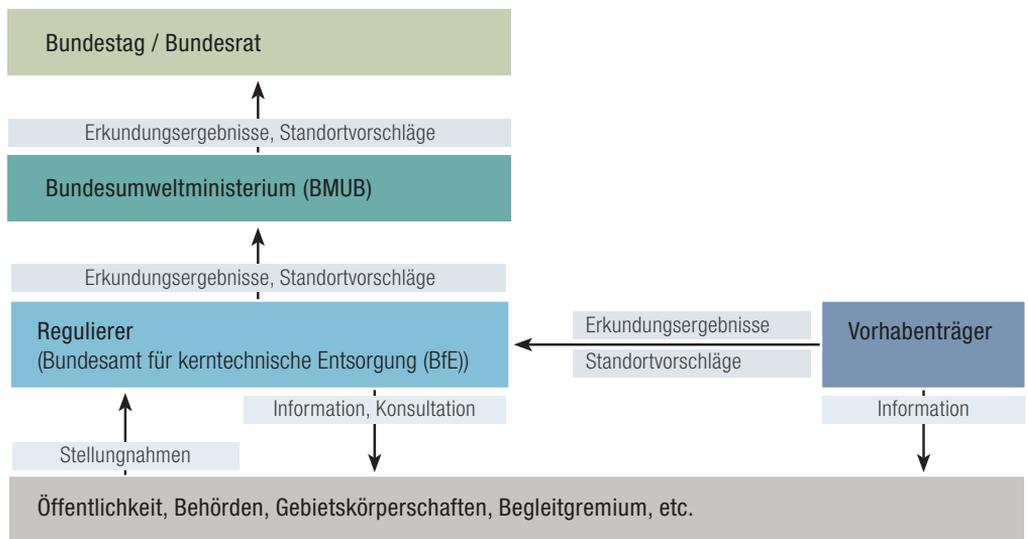
Entsprechend den Ausführungen in Kapitel 2 sind grob drei Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung (Information, Konsultation und Mitbestimmung) zu unterscheiden, denen jeweils verschiedene Maßnahmen zugeordnet

werden können. Außerdem wurde die Bedeutung verstetigter Beteiligung herausgearbeitet, die einen intensiven Austausch der Öffentlichkeit oder ihrer Vertreter ermöglicht und gerade in Langzeitprozessen wesentlich zur Stabilität beiträgt. Die Beteiligungsmaßnahmen auf der regionalen Ebene im Standortauswahlverfahren sollten dementsprechend mindestens den folgenden Anforderungen genügen:

- Es ist klar zu definieren, welche Beteiligungsstufe mit den insgesamt geplanten Maßnahmen erreicht werden soll (vergleiche dazu die grundlegenden Ausführungen ► **Kap. 2.1**). Aus Sicht der DAEF sind institutionalisierte Prozesse und Möglichkeiten anzustreben, die es der regionalen Öffentlichkeit beziehungsweise ihren Vertretern ermöglichen, die Entscheidungs-

findung zu beeinflussen (siehe dazu ► **Abb. 2**). Diese sind so auszurichten, dass sich die Öffentlichkeit und ihre Vertreter über die Beteiligungsmaßnahmen in einer verstetigten Weise in das Auswahlverfahren einbringen können, solange die Region als Kandidatin benannt ist. Im Rahmen dieser kontinuierlichen Einbindung, den daraus erwachsenden vertieften Kenntnissen über fachliche und prozedurale Fragen der Standortauswahl und dem regelmäßigen Austausch mit Vorhabenbetreiber und Behörde können Empfehlungen entwickelt und in den Entscheidungsprozess eingespeist werden. Auf diese Weise kann eine wirksame Mitsprache realisiert werden, ohne dass die regulatorisch verankerten Zuständigkeiten der Entscheidungsfindung in Frage gestellt werden.

**Abb. 6** Zuständigkeiten im Standortauswahlverfahren gemäß StandAG: Information und Kommunikation



- Zur grundsätzlichen Verständigung über die Organisation des Beteiligungsprozesses tragen auch Vereinbarungen bei, in welcher Form der verstetigte Beteiligungsprozess organisiert werden soll (Art und Größe des Gremiums, Auswahl und Benennung der Mitglieder, organisatorische Verankerung etc.). Diese Punkte müssen nicht zwangsläufig gesetzlich geregelt werden, wenn die Zielsetzungen der Beteiligung insgesamt klar fixiert sind, sollten aber in einem übergeordneten Regelwerk verankert werden. Aus Sicht der DAEF sind in diesem Zusammenhang folgende Anforderungen zu berücksichtigen:

- Zur Gewährleistung der verstetigten Beteiligung der potenziellen Standortregionen werden in jeder Region geeignete Gremien gebildet, die nachfolgend als ›Partizipationsforen‹ bezeichnet werden (um sie vom nationalen gesellschaftlichen Begleitgremium abzugrenzen).

- Die Mitglieder der Partizipationsforen umfassen mindestens Vertreter der in der Standortregion liegenden Gemeinden und der tangierten Landkreise sowie gegebenenfalls regionaler Verbände. Außerdem sind wichtige regionale Gruppen und Institutionen vertreten. In den Regionalkonferenzen des Schweizer Standortauswahlverfahrens hat es sich bewährt, auch Personen aus der nicht organisierten Öffentlichkeit einzubeziehen, um die Repräsentativität des Gremiums einerseits und die direkte Beteiligung der potenziell betroffenen Öffentlichkeit andererseits zu erreichen. Sinnvollerweise werden auch die Verhältnisse der Mitgliederzahlen der verschiedenen Gruppen (zum Beispiel (gewählte) kommunale und regionale Repräsentanten, gesellschaftliche Gruppen, allgemeine Öffentlichkeit) im Vorfeld geregelt. Die konkrete Auswahl der Mitglieder und gegebenenfalls auch deren Benennung kann dann direkt in den Regionen organisiert werden (zum Beispiel über einen Leitungskreis des ›Partizipationsforums‹, die bestehenden politischen Gremien oder institutionalisierte regionale Organisationen).

- Je nach Größe der Region, Anzahl der Gemeinden etc. können die Partizipationsforen eine Größe erreichen, die eine intensive Diskussion unter Beteiligung aller Mitglieder nur bedingt zulässt. Hier empfiehlt sich die Einrichtung kleinerer Arbeitsgruppen zu definierten thematischen Schwerpunkten, die als Arbeitseinheiten dem Partizipationsforum zuarbeiten.

- Eine effektive Arbeit der Partizipationsforen setzt professionelle Organisation, eine unabhängige Geschäftsstelle, ein von allen Beteiligten geteiltes Leitbild sowie eine Geschäftsordnung und finanzielle Ressourcen voraus. Die Regionen sollten für eine organisatorische Verankerung sorgen, die sinnvollerweise an bestehenden hauptamtlichen Strukturen (zum Beispiel bei einem Landratsamt oder einem Regionalverband) anknüpft. Von Bundesseite aus sollten die erforderlichen Finanzmittel zur Gewährleistung der professionellen Organisation zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus sollte die finanzielle Ausstattung aus Bundesmitteln so ausgelegt sein, dass zum Beispiel Sitzungspauschalen für ehrenamtlich tätige Mitglieder, eine eigene Öffentlichkeitsarbeit der Partizipationsforen sowie Einholung externen Sachverständigen finanziert werden können.

- Die Maßnahmen auf der Beteiligungsstufe ›Mitbestimmung‹ erfordern auf jeden Fall ergänzende Maßnahmen der Information und gegebenenfalls auch der Konsultation, wenn zum Beispiel wichtige Meilensteine in eine breitere Öffentlichkeit kommuniziert und Meinungen eingeholt werden sollen. Hier kommt eine große Vielfalt möglicher Instrumente in Frage, über deren Einsatz oftmals situativ zu entscheiden sein wird. Wichtig ist es daher, auch für die Information und Konsultation Ziele und Anforderungen zu beschreiben, statt konkrete Maßnahmen zu benennen.

Auch für den Beteiligungsprozess auf der nationalen Ebene sind die Beteiligungsstufen der ›Mitbestimmung‹ und die Etablierung verstetigter Maßnahmen anzustreben. Ferner hält die DAEF hinsichtlich des gesellschaftlichen Begleitgremiums folgende Aspekte für beachtenswert:

- Das gesellschaftliche Begleitgremium sollte plural zusammengesetzt sein und aus nationaler Perspektive unabhängig von Behörden und staatlichen Institutionen den nationalen Auswahlprozess begleiten und regelmäßig kommentieren. Durch seine unabhängige Stellung und die plurale Zusammensetzung kann es auch als Advokat der Zivilgesellschaft agieren und die skeptische Haltung der Öffentlichkeit gegenüber den Ansätzen der nuklearen Entsorgung angemessen berücksichtigen.
- Das gesellschaftliche Begleitgremium ist mit einem Mandat zu versehen, in dem die Orientierung am Gemeinwohl, wissenschaftsbasiertem Vorgehen und einer hochwertigen Würdigung aller nachvollziehbaren Einwände abgesichert wird. Experten und Wissenschaftler, die das Vertrauen zentraler Akteure aus Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft besitzen, sollten in dem Gremium so stark vertreten sein, dass die erforderlich wissenschaftliche Kompetenz zur Begleitung des technisch und sozial komplexen Auswahlverfahrens ausreichend vorhanden ist. Insgesamt sollte der Standortauswahlprozess nicht nur kontinuierlich und gemeinwohlorientiert begleitet werden, es sollte durch das Begleitgremium vielmehr unabhängig darüber gewacht werden, dass die vereinbarten Regeln und Grundsätze des gesamten Standortauswahlprozesses von allen eingebundenen Akteuren in der notwendigen Qualität eingehalten werden. In dieser Weise geht es nicht in erster Linie um Kontrolle, sondern um ein zu installierendes Frühwarnsystem, dass gerade in langen Prozessen wichtig ist, die über mehrere Legislaturperioden hinausgehen. Um das Gremium entscheidungsfähig zu halten, ist die Mitgliederzahl selbst überschaubar zu halten. Die Benennung der Mitglieder sollte nach einem transparenten und klar geregelten Prozedere erfolgen. Eine Verpflichtung der Mitglieder durch den Bundestag erscheint sinnvoll. Dem ist ein nachvollziehbares Vorschlagsverfahren voranzustellen. Eine zeitliche Befristung der Berufungsperioden erscheint ebenfalls sinnvoll, wobei wiederholte Berufungen in Folge möglich sein sollten, um eine hohe Kontinuität

der Arbeit sicherzustellen. Die Größe des Gremiums ist seiner Rolle und der notwendigen Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit anzupassen.

- Durch seine gemeinwohlorientierte Ausrichtung eignet sich das gesellschaftliche Begleitgremium in besonderer Weise als Vermittler von Informationen und als Initiator für fachlichen Austausch und Diskurs. Es wäre daher sinnvoll, die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit, die Initiierung von öffentlichen Dialogveranstaltungen, von Hearings und von Workshops für die Fachöffentlichkeit als Teil des Aufgabenportfolios für das gesellschaftliche Begleitgremium festzulegen. Gleichzeitig könnte das Begleitgremium bei auftretenden Konflikten eine wichtige konflikt-schlichtende Rolle einnehmen oder konflikt-schlichtende Maßnahmen einleiten.

Bezüglich der Regelungen zur Beteiligung im StandAG sind unter Berücksichtigung der aus Sicht der DAEF relevanten Mindestanforderungen insbesondere folgende Punkte hervorzuheben:

1. § 9 soll entsprechend dem Titel die ›Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung‹ definieren. Als erster Grundsatz wird festgelegt, dass ›die Öffentlichkeit frühzeitig... unterrichtet wird‹.
2. Der zweite Grundsatz ist die Gelegenheit der Öffentlichkeit zur Stellungnahme sowie die Auswertung durch Vorhabenträger und BfE und deren Stellungnahme in einem dialogorientierten Prozess. Im Kontext der beiden Grundsätze werden die Maßnahmen ›Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge,... Internet und andere geeignete Medien‹ genannt. Während alle vier Maßnahmen dem ersten Grundsatz (›frühzeitige Unterrichtung‹) zugeordnet werden, bleibt es beim zweiten Grundsatz ›Stellungnahmen‹ offen, welche der vier genannten Maßnahmen zur Einholung und zum Dialog über die Stellungnahmen vorgesehen sind. Die beiden Grundsätze decken die Beteiligungsstufen ›Information‹ und ›Konsultation‹ ab.

3. Als dritter Grundsatz wird in § 9 (3) der ›offene und pluralistische Dialog in der Öffentlichkeit‹ genannt. Es wird allerdings nicht ausgeführt, an welchen Zielen sich diese Dialoge orientieren und welche Mindestanforderungen sie erfüllen sollen. Die Nennung von ›Bürgerdialogen‹ als ein Instrument zur Umsetzung dieses Grundsatzes, kann dieses Defizit nicht beheben, da keine allgemeingültigen Definitionen für die Ziele von und Anforderungen an ›Bürgerdialoge‹ existieren. Völlig unklar bleibt in diesem Zusammenhang auch, wie die hier einmalig erwähnte ›regionale Begleitgruppe‹ und die ›Beteiligung der regionalen Bürgerinitiativen‹ zu verstehen sind. Die Ausführungen beschränken sich darauf, dass die regionale Begleitgruppe die Bereitstellung geeigneter Maßnahmen für den Dialog begleiten und dabei die regionalen Bürgerinitiativen beteiligen soll. Der dritte Grundsatz ist insgesamt unklar und lässt keine Rückschlüsse auf die angestrebten Ziele zu. Es gibt jedoch keine Hinweise, dass die Beteiligungsstufe der ›Mitbestimmung‹ angestrebt wird, so dass insgesamt eher von dem Ziel einer interaktiven Konsultation auszugehen ist. Es wird jedoch ebenso wie bei dem vorausgehenden Punkt ›Gelegenheiten zu Stellungnahme‹ nicht präzisiert, wie die Ergebnisse des Dialogs mit der Öffentlichkeit und den Regionen in die Entscheidungsfindung eingehen. Aus Sicht der DAEF sind die Ergebnisse dieser Dialoge in die Entscheidungsfindung gehaltvoll einzuspeisen.

4. Der vierte Grundsatz ist die ›Gelegenheit zur eigenständigen fachlichen Beratung‹ der Öffentlichkeit. Als Instrument dafür ist die Einrichtung von Bürgerbüros durch das BfE vorgesehen. Dieser Grundsatz ist der Ebene der ›Information‹ zuzuordnen.

5. Der fünfte Grundsatz ist die Fortentwicklung des Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Möglichkeit eröffnet, dass sich ›die Beteiligten über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen‹. Bei diesem Grundsatz bleibt offen, wer hier mit ›die Beteiligten‹ gemeint ist, wer also das Recht hat, Beteiligungsformen

vorzuschlagen oder sogar zu initiieren. Außerdem ist nicht klar, ob sich die ›weiteren Beteiligungsformen‹ auf den zuvor in den Grundsätzen definierten Beteiligungsstufen (Information und Konsultation) bewegen müssen, oder ob auch Maßnahmen der Stufe ›Mitbestimmung‹ eingeführt werden können, und ob sich die Maßnahmen an bestimmten Zielen und Mindestanforderungen zu orientieren haben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Grundsätze des § 9 StandAG hinsichtlich der beschriebenen Ziele von Beteiligung auf den Stufen ›Information‹ und ›Konsultation‹ bewegen. Darüber hinausgehende partnerschaftliche Formen der Beteiligung oder Mitbestimmung sind nicht beschrieben und somit offensichtlich auch nicht vorgesehen. Für den Leser wird dies aufgrund des mehrfach verwendeten Begriffs ›Beteiligung der Öffentlichkeit‹ nur bei genauer Analyse deutlich.

Darüber hinaus besteht in den Grundsätzen, gemessen an den oben beschriebenen Zielen und Mindestanforderungen aus Sicht der DAEF erheblicher Klärungs- bzw. Nachbesserungsbedarf, insbesondere in folgenden Punkten:

- Die Implementierung eines verstetigten Beteiligungsprozesses sollte ein Kernstück der Grundsätze sein und dort präzisiert werden. Aus diesem Prozess heraus können inhaltlich fundierte Empfehlungen erarbeitet und in die Entscheidungsfindung eingebracht werden.
- Das zur Umsetzung der verstetigten Beteiligung vorgesehene Gremium sollte in seinen wesentlichen Ausprägungen (Art und Größe des Gremiums, Auswahl und Benennung der Mitglieder, organisatorische Verankerung etc.) definiert werden.
- Die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Ressourcen für eine gehaltvolle Öffentlichkeitsbeteiligung und die professionelle Organisation des für die verstetigte Beteiligung vorgesehenen Gremiums ist festzulegen. In diesem Kontext können auch Randbedingungen definiert werden, welche Arten von Maßnahmen aus den bereitgestellten Mitteln finanziert werden können. Allerdings ist die Bereitstellung der

Finanzmittel so zu regeln, dass die Regionen selbst (bzw. die für die regionale Beteiligung zuständigen Gremien) über ihren Einsatz entscheiden und auch die Möglichkeit haben, neben Aufwandsentschädigungen auch Experten des Vertrauens mit einer gewissen Kontinuität hinzuzuziehen.

- Die in § 9 (4) angelegte Offenheit zur Fortentwicklung von Beteiligungsmaßnahmen ist im Hinblick auf die Langfristigkeit, sich ändernde Anforderungen und regionale Spezifika sinnvoll, sollte aber dahingehend spezifiziert werden, an welchen Mindestanforderungen sich derartige Weiterentwicklungen zu orientieren haben, wer entsprechende Anregungen einbringen kann, wer über Anregungen entscheidet und wer für die Planung und Implementierung zuständig ist.

### 5.3 Bürgerversammlungen und Einschätzung der Akzeptanz

§ 10 befasst sich ausführlich mit der Durchführung von Bürgerversammlungen, ohne dass erkennbar ist, in welchem Verhältnis diese zu den in § 9 aufgeführten Grundsätzen stehen. Bei dem beschriebenen Format handelt es sich um eine vergleichsweise formalisierte Maßnahme, die zu fünf festgelegten Zeitpunkten der Standortauswahl anzuwenden ist. Sie ist in verschiedenen Elementen vergleichbar mit dem atomrechtlichen Erörterungstermin. Bei der Entscheidungsfindung ist gemäß § 10 (4) das Gesamtergebnis der Bürgerversammlungen zu berücksichtigen. Dabei soll offensichtlich auch die Frage eine Rolle spielen, »ob und in welchem Umfang Akzeptanz besteht«. Ausführungen, wie diese Akzeptanz zu ermitteln und hinsichtlich ihres Umfangs zu bewerten ist, finden sich nicht. Des Weiteren führt das Gesetz nicht aus, wie bei einem offensichtlichen Mangel an Akzeptanz weiter zu verfahren ist. Da Akzeptanz ähnlich wie Meinungsdaten nur punktuell erhoben werden kann, Akzeptanzniveaus auch nicht numerisch zu quantifizieren sind und das Antwortverhalten auf klassische Akzeptanzfragen nicht vorhersagbar ist, sollten Bürgerversammlungen dazu genutzt werden, die inhaltlichen Erwartungen der Bevölkerung zu identifizieren und

in Maßnahmen verstetigter Beteiligung und Beratung einzubinden. Diese vertrauensbildenden Maßnahmen könnten wichtige Randbedingungen darstellen, innerhalb derer die Ergebnisse kriteriengestützter Einengungs- und Auswahlprozesse Zustimmung finden und entsprechend ein gewisser Grad an Unterstützung auf lokaler Ebene organisiert wird.

Aus Sicht der DAEF ist die Frage der »Akzeptanz« im Standortauswahlverfahren durchaus relevant. Im Modell des AkEnd wird sie beispielsweise in der Frage nach der Beteiligungsbereitschaft reflektiert. Im Ausland spiegelt sich der Aspekt in Verfahren mit Vetorecht oder dem Prinzip der freiwilligen Teilnahme an einem Auswahlverfahren wider. Die DAEF hat bereits in ihrem Positionspapier zur Standortauswahl vom Oktober 2014 darauf hingewiesen, dass im Kontext der Kriterienentwicklung eine wichtige Frage darin besteht, wie naturwissenschaftlich-technische und sozialwissenschaftliche Aspekte in die Abwägungskriterien Eingang finden und wie eine geeignete Gewichtung aussieht. Diese Gewichtung muss auch für die interessierte Öffentlichkeit (regional und national) nachvollziehbar sein.

Gerade weil es sich um eine für die Realisierung des Standortauswahlverfahrens sehr sensible Frage handelt, ist es aus Sicht der DAEF problematisch, die Einschätzung der Akzeptanz allein auf dem Eindruck des BfE während der Bürgerversammlungen zu gründen. Bei Bürgerversammlungen handelt es sich um singuläre Veranstaltungen mit einer mehr oder weniger zufälligen Zusammensetzung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Es sollten daher auf jeden Fall weitere oder andere Maßnahmen vorgesehen werden (beispielsweise Befragungen der Bevölkerung der Standortregion, Voten der kommunalen oder regionalen Parlamente, »Partizipationsforen«), um die Einstellung der Öffentlichkeit zu einem Endlagervorhaben abzufragen. Für den Fall, dass im Standortauswahlverfahren keine Region gefunden wird, in der die Standortgemeinden und die Region die vorgeschlagene Benennung ihres Standortes unterstützen, ist von vornherein eine Regelung zu finden.

## 6 Literatur

- AkEnd – Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte – Empfehlungen des AkEnd, Köln: Broschüre, 260 Seiten.
- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216-224.
- BFE – Bundesamt für Energie (2009): Sachplan geologische Tiefenlager. Forschungsprojekt ›Kommunikation mit der Gesellschaft‹: Wissenschaftlicher Schlussbericht, S. 69.
- Bösch, St.; Wehling, P. (2012): Neue Wissensarten: Risiko und Nichtwissen. In: *Handbuch Wissenschaftssoziologie*, S. Maasen et al. (Hg.), Wiesbaden: Springer, S. 317-327.
- Brunnengräber, A.; Mez, L.; Di Nucci, M.R.; Schreurs, M. (2012): Nukleare Entsorgung – ein ›wicked‹ und höchst konfliktbehaftetes Gesellschaftsproblem. In: *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis* 21/3, S. 59-64.  
[http://www.tatup-journal.de/downloads/2012/tatup123\\_brual2a.pdf](http://www.tatup-journal.de/downloads/2012/tatup123_brual2a.pdf) (Zugriff am 28.2.2016).
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin.  
<http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/81212/publicationFile/53987/handbuch-buergerbeteiligung.pdf> (Zugriff am 31.07.2015).
- DAEF – Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (2014): Aspekte eines Standortauswahlverfahrens für ein Endlager für Wärme entwickelnde Abfälle.
- Daoud, A.; Elam, M. (2012): Identifying remaining socio-technical challenges at the national level: Sweden, Mai 2012; InSOTEC Working Paper.
- Dienel, P. C. (1997): Die Planungszelle. Der Bürger plant seine Umwelt. Eine Alternative zur Establishment Demokratie. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Feindt, P. H. (1996): Rationalität durch Partizipation? Das mehrstufige dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung. In: Feindt, P. H.; Gessenharter, W.; Birzer, M.; Fröchling, H. (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*. Forum für interdisziplinäre Forschung Nr. 17, Dettelbach, S. 169-189.
- Feindt, P. H. (2001): Neue Formen politischer Beteiligung. In: Klein, A.; Koopmans, R.; Geiling, H. (Hrsg.): *Globalisierung, Partizipation, Protest*. Leske + Budrich, Opladen, S. 255-275.
- Gallego Carrera, D. (2013): Dialog statt Konfrontation. Bürgerbeteiligung beim Aus- und Umbau des Energiesystems. In: *Energiewirtschaftliche Tagesfragen*, 63/3, S. 100-103.
- Geissel, B.; Roth, R.; Collet, St.; Tillmann, Chr. (2014): Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?. In: *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*, Bertelsmann Stiftung et al. (Hrsg.), Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, S. 11-42.
- Goodin, R. E. (2008): *Innovating Democracy. Democratic Theory and practise after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University Express.
- Grande, E. (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? In: *PVS* 53/4 (2012), S. 565-592.
- Habermas, J. (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd. 2, Suhrkamp: Frankfurt a. Main.

- Hocke, P. (2006): Expertenkommunikation im Konfliktfeld der nuklearen Entsorgung. Zum Wandel von Expertenhandeln in öffentlichkeitssoziologischer Perspektive. In: Hocke, P.; Grunwald, A. (Hrsg.): *Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung*. Berlin: edition sigma, S. 155-179.
- Hocke, P.; Kuppler, S. (2015): Participation under Tricky Conditions. The New Swiss Nuclear Waste Strategy Based on the Sectoral Plan. In: A. Brunnengräber et al., *Nuclear Waste Governance: An International Comparison*, Wiesbaden: Springer VS, S. 157-176.
- Joss, S.; Durant, J. (1995): *Public Participation in Science. The Role of Consensus Conference in Europe*. London: Science Museum.
- Joss, S. (1999): *Die Konsensus Konferenz in Theorie und Anwendung. Gutachten im Auftrag der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg*. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung.
- MacKerron, G. (2015): Multiple Challenges. Nuclear Waste Governance in the United Kingdom. In: A. Brunnengräber et al. (eds.), *Nuclear Waste Governance: An International Comparison*, Wiesbaden: Springer VS, S. 101-116.
- Nanz, P.; Fritsche, M. (2012): *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- NEA 2004: *OECD Nuclear Energy Agency: Stepwise Approach to Decision Making for Long-term Radioactive Waste Management. Experience*, Paris: RWMC 4429.
- NEA 2010: *OECD Nuclear Energy Agency: Partnering for Long-term Management of Radioactive Waste*, Paris: RWMC / FSC.
- Nennen, H.-U.; Garbe, D. (1996): *Das Expertendilemma: zur Rolle wissenschaftlicher Gutachter in der öffentlichen Meinungsbildung*. Berlin: Springer.
- ÖGUT (2005): *Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT): Die Zukunft gemeinsam gestalten. Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung*, Wien.
- Parsons, T. (1976): Zur Theorie sozialer Systeme. In: Jensen, S. (Hg.): *Studienbücher zur Sozialwissenschaft (14)*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Renn, O.; Webler, Th. (1998): Der kooperative Diskurs. Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten. In: Renn, O./ Kastenholz, H./ Schild, P./ Wilhelm, U. (Hrsg.) 1998: *Abfallpolitik im kooperativem Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Aargau*. Zürich, vdf, S. 3-103.
- Renn, O.; Carius, H.; Kastenholz, H.; Schulz, M. (2005): *EriK – Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation*. Akademie für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart.
- Rucht, D. (2008): Die Anti-Atomkraftbewegung, in: Roth, R.; Rucht, D. (Hrsg.) (2008): *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch*. Campus, Frankfurt am Main, pp. 245-266.
- Ruppert-Winkel, Ch.; Hauber, J.; Stablo, J.; Kress, M. (2014): Das World Café als Integrationsmoment in der transdisziplinären Nachhaltigkeitsforschung. In: *GAIA 23 (3)*, 2014, S. 243-252.
- Schetula, V.; Gallego Carrera, D. (2012): Möglichkeiten und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Loccumer Protokolle. In: Müller, Monika C. M. (Hrsg.): *Endlagersuche auf ein Neues? Der Weg zu einem gerechten und durchführbaren Endlager*. 25/12, Rehbürg-Loccum. S. 125-136.

Schulz, M.; Mack, B.; Renn, O. (2012): Fokusgruppen in der Empirischen Sozialwissenschaft: Von der Konzeption bis zur Auswertung. Springer VS: Wiesbaden.

Smeddinck, U. (2014): Das Recht der Atomsorgung. Textsammlung und Einführung, Berlin.

StandAG: Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG), ›Standortauswahlgesetz‹ vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553), das durch Artikel 309 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert wurde.

Steyaert, S.; Lisoir, H.; Nentwich, M. (Hrsg.) 2006: Leitfaden partizipativer Verfahren. Ein Handbuch für die Praxis. Wien: ITA-Institut für Technikfolgen-Abschätzung der Österreichischen Akademie der Wissenschaften.

Wynne, B. (1996): May the Sheep Safely Graze? A Reflexive View of the Expert-Lay Knowledge Divide. In: Lash, Szerszynski et al. (Hrsg.) 1996 – Risk, Environment and Modernity, S. 44-83.

Ziekow, J.; Ewen, Ch.; Barth, R.; Schütte, S. (2015): Neuartiger Öffentlichkeitsdialog in Verfahren mit Umweltprüfung am Beispiel bestimmter Vorhabentypen/Vorhabeneigenschaften. Leitfäden für Behörden und rechtliche Verankerung. Dessau-Roßlau, Herausgegeben vom Umweltbundesamt, Texte07/2015, Abrufbar unter:  
<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/neuartiger-oeffentlichkeitsdialog-in-verfahren>  
(Zugriff am: 25.02.2016).

## Wer ist die DAEF?

Die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF) versteht sich als eine unabhängige Arbeitsgemeinschaft, die sich der Forschung und Entwicklung auf dem Gebiet der Endlagerung radioaktiver Abfälle widmet. Mit ihren Arbeiten leisten ihre Mitglieder einen Beitrag zur sicheren Entsorgung von radioaktivem Abfall und entwickeln die damit verbundene naturwissenschaftliche, sozialwissenschaftliche und technische Expertise weiter.

Dabei ist die DAEF ein fachorientierter Zusammenschluss der beteiligten Mitgliedsinstitutionen und kein Zusammenschluss der beteiligten Institutionen im Sinne einer eigenständigen juristischen Person.

## Mitglieder der DAEF (Stand: März 2016):

### **DBE TECHNOLOGY GmbH**

Eschenstraße 55, 31224 Peine

*Ansprechpartner:*

Dipl.-Ing. Wilhelm Bollingerfehr

(bollingerfehr@dbe.de)

Dr.-Ing. Jürgen Krone

(krone@dbe.de)

### **Forschungszentrum Jülich GmbH**

#### **Institut für Energie- und Klimaforschung, Nukleare Entsorgung und Reaktorsicherheit (IEK-6)**

Wilhelm-Johnen-Straße, 52425 Jülich

*Ansprechpartner:*

Prof. Dr. Dirk Bosbach

(d.bosbach@fz-juelich.de)

### **Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH**

Schwertnergasse 1, 50667 Köln

*Ansprechpartner:*

Dr. Klaus Fischer-Appelt

(klaus.fischer-appelt@grs.de)

### **Gesellschaft für Anlagen- und Reaktorsicherheit (GRS) gGmbH**

Theodor-Heuss-Straße 4, 38122 Braunschweig

*Ansprechpartner:*

Dr. Jörg Mönig, stellv. Vorsitzender

(joerg.moenig@grs.de)

### **Helmholtz-Zentrum Dresden-Rossendorf Institut für Ressourcenökologie,**

Bautzner Landstraße 400, 01328 Dresden

*Ansprechpartner:*

Prof. Dr. Thorsten Stumpf

(t.stumpf@hzdr.de)

Dr. Vinzenz Brendler

(v.brendler@hzdr.de)

**IfG Institut für Gebirgsmechanik GmbH (IfG) GmbH**

Friederikenstraße 60, 04279 Leipzig

*Ansprechpartner:*

Dr.-Ing. habil. Wolfgang Minkley  
(wolfgang.minkley@ifg-leipzig.de)

**Karlsruher Institut für Technologie (KIT)**

Postfach 3640, 76021 Karlsruhe

- Institut für Nukleare Entsorgung (INE)

*Ansprechpartner:*

Prof. Dr. Horst Geckeis, Vorsitzender  
(horst.geckeis@kit.edu)

- Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)

*Ansprechpartner:*

Prof. Dr. Armin Grunwald  
(armin.grunwald@kit.edu)  
Dr. Peter Hocke-Bergler  
(peter.hocke@kit.edu)

**Öko-Institut e.V.**

Rheinstraße 95, 64295 Darmstadt

*Ansprechpartner:*

Dipl.-Ing. Beate Kallenbach-Herbert  
(b.kallenbach@oeko.de)

**RWTH Aachen****NET – Institut für nukleare Entsorgung  
und Techniktransfer**

Elisabethstraße 16, 52062 Aachen

*Ansprechpartner:*

Prof. Dr. Bruno Thomauske  
(thomauske@net.rwth-aachen.de)  
Dr. Frank Charlier  
(charlier@net.rwth-aachen.de)

**Technische Universität Clausthal  
Institut für Endlagerforschung**

Adolph-Roemer-Straße 2a, 38678 Clausthal-Zellerfeld

*Ansprechpartner:*

Prof. Dr. Klaus-Jürgen Röhlig  
(klaus.roehlig@tu-clausthal.de)

**Technische Universität Bergakademie Freiberg  
Institut für Bergbau und Spezialtiefbau**

Gustav-Zeuner-Str. 1A, 09599 Freiberg

*Ansprechpartner:*

Prof. Dr.-Ing. Wolfram Kudla  
(wolfram.kudla@mabb.tu-freiberg.de)

**TÜV Rheinland ISTec GmbH****Garching-Forschungszentrum**

Boltzmannstraße 14, 85748 Garching b. München

*Ansprechpartner:*

Dr. Jörg Kaulard  
(joerg.kaulard@de.tuv.com)

**Universität Stuttgart****Institut für Sozialwissenschaften, Abteilung für Technik  
und Umweltsoziologie****Zentrum für Interdisziplinäre Risiko- und Innovations-  
forschung an der Universität Stuttgart (ZIRIUS)**

Seidenstr. 36, 70174 Stuttgart

*Ansprechpartner:*

Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn  
(ortwin.renn@sowi.uni-stuttgart.de)  
Diana Gallego Carerra, M.A.  
(diana.gallego@sowi.uni-stuttgart.de)