

## Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlager- suche: Herausforderungen eines generatio- nenübergreifenden, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens

Dialogorientierte Beteiligung im Standortauswahlverfah-  
ren - AP 2 Zwischenbericht

Darmstadt,  
26.11.2019

– *Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftrags-  
nehmers wieder und muss nicht mit der Meinung der Auf-  
traggeberin übereinstimmen.* –

### Autor\*innen

team ewen GbR

[Redacted]

Öko-Institut e.V.

[Redacted]

ITAS am KIT

[Redacted]

**team ewen GbR**  
Hügelstraße 19  
64283 Darmstadt  
Telefon +49 6151-275 100 0  
[mail@team-ewen.de](mailto:mail@team-ewen.de)  
[www.team-ewen.de/](http://www.team-ewen.de/)

**Öko-Institut e.V.**  
**Büro Darmstadt**  
Rheinstraße 95  
64295 Darmstadt  
Telefon +49 6151 8191-0  
[info@oeko.de](mailto:info@oeko.de)  
[www.oeko.de](http://www.oeko.de)

**ITAS am KIT**  
Karlstraße 11  
76133 Karlsruhe  
Telefon +49 721 60828548  
[buero@itas.kit.edu](mailto:buero@itas.kit.edu)  
[www.itas.kit.edu](http://www.itas.kit.edu)



# Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Zielsetzung</b>	<b>2</b>
<b>2.</b>	<b>Anforderungen an ergänzende Formen einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung</b>	<b>2</b>
2.1.	Zur Übertragbarkeit von Erfahrungen mit informeller Öffentlichkeitsbeteiligung	3
2.2.	Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren als strukturiertes Angebot an die Beteiligten	4
2.3.	Beachtung der Besonderheiten eines deutschlandweiten Standortauswahlverfahrens	4
2.4.	Besonderheiten langjähriger Beteiligungsprozesse mit generationenübergreifender Relevanz	5
2.5.	Grundzüge einer Dramaturgie der Öffentlichkeitsbeteiligung	5
2.6.	Strukturierende und prozessuale Vorschläge für die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung	6
<b>3.</b>	<b>Rahmenbedingungen der ergänzenden Formen einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung</b>	<b>7</b>
3.1.	Unterstützung und Begleitung betroffener Territorien	8
3.2.	Begleitung der Untersuchungen und Bewertungen im Standortauswahlverfahren durch die Regionen	8
3.3.	Die Debatte auf Bundesebene initiieren und strukturieren	9
3.4.	Verknüpfung und Konfliktklärung auf regionaler und nationaler Ebene	9
<b>4.</b>	<b>Schlussbemerkung</b>	<b>10</b>
<b>5.</b>	<b>Literatur</b>	<b>11</b>

## 1. Zielsetzung

Die mit dem StandAG konkret vorgegebene Öffentlichkeitsbeteiligung soll ergänzt, konkretisiert und unterstützt werden durch weitergehende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.<sup>1</sup>

Die Ausgestaltung der weitergehenden Formen und ihre Verknüpfung mit den im StandAG konkret festgelegten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung basiert auf einer Auseinandersetzung mit den Zielen des Standortauswahlverfahrens (siehe Zwischenbericht AP 1). Das StandAG fordert, die Standortentscheidung solle „in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen“ und die Bürger\*innen als „Mitgestalter des Verfahrens“ eingebunden werden, um eine Tolerierung bei den Betroffenen zu ermöglichen (StandAG<sup>2</sup> § 5 Abs. 1). Des Weiteren legt § 5 Abs. 2 fest, dass die Information der Öffentlichkeit durch das BfE frühzeitig, umfassend und systematisch sowie die Beteiligung in einem dialogorientierten Prozess zu erfolgen hat. Außerdem ist das Beteiligungsverfahren von allen beteiligten Akteuren fortzuentwickeln (§ 5 Abs. 3). Insgesamt können diese Zielsetzungen als sehr ambitioniert (besonders in Bezug auf das Ziel eines breiten gesellschaftlichen „Konsens[es]“) und in Teilen wenig konkret („Tolerierung“) bewertet werden (vgl. Zwischenbericht AP 1). In § 5 Abs. 3 wird explizit darauf hingewiesen, dass weitere Beteiligungsformen entwickelt und genutzt werden können. Weitergehende Formen der Beteiligung können dazu beitragen, die am Ende jeder Phase der Standortsuche<sup>3</sup> notwendige Entscheidungsfindung insgesamt besser zu fundieren, in dem die grundsätzliche Akzeptabilität des Vorhabens gestärkt wird.<sup>4</sup> Wichtige Stichworte aus der Literatur dazu sind Transparenz, Verständlichkeit, Glaubwürdigkeit sowie die Klärung offener Fragen und Dissense (fachlicher oder auch politischer Natur) im Vorfeld von Entscheidungen (Bock et al. 2017, S. 42; Alcántara et al. 2016, S. 8; Dietz und Stern 2008, S. 24; Di Nucci 2016, S. 122).

Im vorliegenden Zwischenbericht geht es um die konzeptionelle Beschreibung einer Öffentlichkeitsbeteiligung, die den in § 1 Abs. 2 geforderten Ansprüchen – partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent, selbsthinterfragend und lernend – genügen soll.

## 2. Anforderungen an ergänzende Formen einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Anforderungen an eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich sowohl aus der Literatur als auch aus der eigenen praktischen Erfahrung mit Beteiligungsverfahren<sup>5</sup>. Ergänzende Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten informelle Strukturen (wie z.B. Spurguppe, Facharbeitskreise, Dialogforum) und Formate (wie z.B. Infomärkte, Experten-Workshops, Exkursionen oder Planungswerkstätten), die frühzeitig (bevor offizielle Stellungnahmen erarbeitet und beschlossen werden) angeboten werden können, und die gleichzeitig eine Rückbindung an die formellen Formate erlauben (vgl. Bock et al. 2017).

---

<sup>1</sup> Die hier vorgeschlagenen **ergänzenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung** umfassen informelle und/oder frühzeitige Formate, die sich an die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung andocken bzw. dieser jeweils vorauslaufen.

<sup>2</sup> Alle genannten §§ ohne weiteres Gesetzesangabe sind solche des StandAG.

<sup>3</sup> Zum Begriff der „Phase“, siehe die Abbildung in BfE, Information, Dialog, Mitgestaltung, April 2019, S. 9.

<sup>4</sup> Zu den Begriffen Akzeptanz und Akzeptabilität siehe Zwischenbericht zu AP 1, S. 16.

<sup>5</sup> Um Erfahrungen aus der Vergangenheit mit einem Blick nach vorne (zukünftige Entwicklung der Beteiligungs“landschaft“) zu verbinden, führte das Forschungsteam einen Szenarioworkshop durch, der zeigte, auf welche gesellschaftlichen Randbedingungen Beteiligungsangebote und Formate in Zukunft treffen könnten - weitere Hinweise zum Szenario-Workshop siehe Endbericht.

## 2.1. Zur Übertragbarkeit von Erfahrungen mit informeller Öffentlichkeitsbeteiligung

Bei großen Vorhaben, die „nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“ formuliert § 25 Abs. 3 VwVfG eine Hinwirkungspflicht der Behörden dahingehend, dass Vorhabenträger eine den formellen Formen vorauslaufende informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen. Mit der Verpflichtung öffentlicher Vorhabenträger im Baden-Württembergischen Umweltverwaltungsrecht und den VDI-Normen 7000 und 7001 wird die informelle und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen und tendenziell strittigen Bauvorhaben zunehmend zur Pflichtaufgabe, die mit dem frühzeitigen Einbezug vieler Akteure Chancen sowohl für die Optimierung der Planung als auch für die Steigerung der Akzeptabilität bietet – vorausgesetzt der Vorhabenträger agiert partizipativ, lernend und transparent.

Auch wenn der geplante Prozess der Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle einzigartig ist, erscheint eine Übertragung der bei großen Infrastrukturvorhaben gewonnenen Erfahrungen auf den Standortauswahlprozess grundsätzlich möglich und hilfreich – insbesondere dort, wo eine hohe fachlich/politische Komplexität, eine langjährige und von Konflikten geprägte Vorgeschichte und eine mehrstufige Verfahrenslogik auftreten. Dies ist der Fall bei großen Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur und des Stromnetzausbaus. Die hier gewonnenen Erfahrungen mit Elementen früher und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung können für das mehrphasige Verfahren der Standortsuche wichtige Hinweise bieten – wobei die besonderen Herausforderungen des StandAG eine kontinuierliche Evaluation und ggf. erforderliche Nachsteuerung erfordern. Es zeigt sich allerdings bereits in diesen vergleichsweise „einfacheren“ Verfahren, dass – je nach Kontext und Zeitschiene – ein durchdachtes und konsistentes Set an unterschiedlichen Strukturen und Formaten gefunden und angeboten werden muss, um Beteiligung umfassend abzusichern (Ewen und Horelt 2019). Im Hinblick auf das Standortauswahlverfahren erscheint vor allem die Erfahrung wichtig, dass das Wechselspiel informeller (in der Regel frühzeitiger) und formeller (entscheidungsbegleitender) Öffentlichkeitsbeteiligung über die verschiedenen Phasen der Planung übergreifend und dabei für jede Phase neu gedacht und konzipiert werden muss (Ewen 2017).

Bei Großvorhaben der Infrastruktur identifizierte und übertragbare Erfolgsfaktoren sind Klarheit bei der Kommunikation der Ziele und Spielräume der Beteiligung sowie Berücksichtigung der Ergebnisse der Beteiligung (Bock et al. 2017). Diese hängen direkt zusammen mit der offenen und interessierten Haltung des Initiators der Beteiligung. Professionelle Kompetenz, den Dialog unterstützende Strukturen und Prozesse sowie ausreichende Ressourcen tragen dazu bei, dass sowohl einzelne Veranstaltungen als auch das Konzept der informellen Beteiligung optimal ausgestaltet werden (Brettschneider und Müller 2019). Auch in Bezug auf die bestehenden Spielräume für die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich die Erfahrungen bei der Standortsuche und Planung großer nicht-nuklearer Bauvorhaben auf die Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG übertragen: Im Mittelpunkt stehen die Beteiligungsstufen „Information“ und „Dialog“. Darüber hinaus entwickelt sich zunehmend eine Praxis, wonach „Mitgestaltung“ angeboten wird, die sich auf die Ausgestaltung der frühzeitigen informellen Beteiligung bezieht, etwa durch Etablierung eines „Beteiligungsscopings“ (Baden-Württemberg, 2014). Diese kann sich jedoch nicht auf die Entscheidungsfindung selbst hinsichtlich des auszuwählenden Standorts beziehen, da diese Entscheidung von den gewählten Volksvertretern zu treffen ist (Ewen 2017; Langer 2018).

## 2.2. Informelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren als strukturiertes Angebot an die Beteiligten

Informationsplattform (§ 6), Fachkonferenz Teilgebiete (§ 9), Regionalkonferenzen (§ 10) und Fachkonferenz Rat der Regionen (§ 11) stellen Beteiligungsformen dar, die über die ansonsten bei Großbauvorhaben üblichen formellen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung hinausgehen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung dieser Formen sind im StandAG Stellungnahmeverfahren, Erörterungstermine und Nachprüfverfahren geregelt. Weitergehende Elemente sind für eine Fortentwicklung offengelassen (§ 5 Abs. 3). Insbesondere frühe Zeiträume im Vorfeld der verschiedenen Phasen zur Entscheidungsfindung erscheinen für diese Fortentwicklung interessant.

Formate und Prozesse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung können leicht unübersichtlich und intransparent werden für die Öffentlichkeit, aber auch für die beteiligten Akteure. Unkoordinierte Beteiligung kann dazu führen, dass Ergebnisse dieser Beteiligung nicht oder nur unzureichend Eingang in das Standortauswahlverfahren finden – und damit das Ziel des lernenden Verfahrens verfehlt wird. Die Erfahrung zeigt zudem, dass sich schnell Konflikte um die Form der Öffentlichkeitsbeteiligung bilden können (Saretzki 2010)<sup>6</sup> – und zwar sowohl innerhalb von als auch zwischen Regionen und Akteuren. Hier ist insbesondere die Begleitung des Standortauswahlverfahrens durch die Regionalkonferenzen (§ 11 Abs. 4) anzusprechen, deren Aufgabe (Erarbeitung von Stellungnahmen und Konzepten) durch vorgeschaltete Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützt und ausgestaltet werden sollte.

Angesichts der im StandAG angelegten großen Eigenverantwortung insbesondere der Regionalkonferenzen und des Primats der Mitgestaltung auf Prozessebene wird angeregt: Die hier für die Ausgestaltung vorgelegten konzeptionellen Ideen (etwa zur Einrichtung und Gestaltung der Geschäftsstellen, zur Erarbeitung einer Muster-Geschäftsordnung sowie zu spezifischen frühen Beteiligungsangeboten im Zuge der Erarbeitung von Gutachten und Untersuchungen durch die BGE) sollten als Angebote in die betroffenen Regionen eingespeist werden.

## 2.3. Beachtung der Besonderheiten eines deutschlandweiten Standortauswahlverfahrens

Als **Beteiligte** gelten alle, denen eine formelle Position eingeräumt wird. Der Kreis der Beteiligten im StandAG ist denkbar weit, „die Öffentlichkeit“ wird an verschiedenen Stellen genannt, der Informationsrechte zustehen und die Stellungnahmen abgeben sowie an Erörterungsterminen teilnehmen kann und umfasst somit die Gesamtbevölkerung. Als **Betroffene** gelten grundsätzlich Beteiligte, die in ihren Rechten betroffen werden können. Diese werden nicht konkret benannt. Der einzige Hinweis ergibt sich aus § 7 Abs. 3, demnach werden die Erörterungstermine in den „betroffenen Gebieten“ stattfinden. In jedem betroffenen Gebiet wird ein Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt – im besten Fall auch mit intensiver früher Beteiligung. Jeder einzelne dieser regionalen Beteiligungsprozesse kann in der Dimension (Dauer, Akteursbeteiligung, Konfliktintensität) bekannte Beispiele nicht-nuklearer Großvorhaben überschreiten.

Jede Region ist anders – die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung muss jeweils an den Kontext der Region angepasst sein. Im Zuge des Standortauswahlverfahrens ist aber gleichzeitig darauf zu achten, dass die Regionen bei aller Unterschiedlichkeit möglichst gleichbehandelt werden. Dafür ist es hilfreich, wenn eine „koordinierende und moderierende“ Institution wie das BfE die einzelnen Beteiligungsformate der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung abstimmend begleitet. Regionale und bundesweite Öff-

---

<sup>6</sup> Saretzki (2010, S. 49) nennt Konfliktdefinitions Konflikte, Konfliktbewertungskonflikte, Konfliktbearbeitungskonflikte und Konfliktregelungskonflikte.

fentlichkeitsbeteiligung stehen in einer Wechselwirkung: Proteste und Widerstand gegen das Auswahlverfahren in einzelnen Regionen können den Prozess der Standortauswahl behindern, sie können aber auch dazu führen, dass sich eine breite bundesweite Öffentlichkeit für diesen Prozess interessiert und angemessene Lösungen unterstützt.

#### **2.4. Besonderheiten langjähriger Beteiligungsprozesse mit generationenübergreifender Relevanz**

Angesichts der Dauer des Standortauswahlverfahrens über mehr als 10 Jahre – und die sich daran anschließenden weiteren Phasen der Umsetzung - ist davon auszugehen, dass in dieser Zeit einige Veränderungen (gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Art) stattfinden werden. Gleichzeitig ist eine lange Zeitdauer für Beteiligungsverfahren grundsätzlich eine Herausforderung, denn das Interesse an Beteiligung ist in unterschiedlichen Phasen des Prozesses verschieden hoch und es kann eine sogenannte Beteiligungsmüdigkeit entstehen, wenn ein Prozess sehr lange andauert. Insbesondere zu bedenken ist der Wechsel von Personen in Ämtern und Funktionen und dass Jugendliche und junge Erwachsene im Laufe der Zeit älter werden und neue zu beteiligende Personen „nachwachsen“. Entsprechend muss der Beteiligungsprozess so ausgestaltet werden, dass einerseits eine Offenheit für potenziell notwendige Veränderungen besteht, die über regelmäßige Reflexion und Evaluation erkannt werden können. Andererseits müssen das Standortauswahlverfahren und damit auch der Beteiligungsprozess so ausgestaltet sein, dass eine gewisse Stabilität und Kontinuität im Sinne von Robustheit gegenüber Änderungen gesellschaftlicher Rahmenbedingungen erreicht werden können. Daher benötigt es eine „Dramaturgie“, die den gesamten Prozess im Voraus durchdenkt.

#### **2.5. Grundzüge einer Dramaturgie der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Um die oben angeführte Offenheit bei gleichzeitiger Robustheit herzustellen, braucht es eine dramaturgische Strukturierung, in der der gesamte Prozess vorgedacht ist. Zur Ausgestaltung dieser vorgedachten Dramaturgie wird empfohlen, in den Regionen jeweils „Beteiligungsscopings“ (partizipative Erarbeitung eines Beteiligungsfahrplans) durchzuführen. Mit jeder neuen Phase des Auswahlverfahrens bedarf es einer Aktualisierung. Dabei sind unterschiedliche Reaktionen der Regionen möglich – aktive wie passive, konfrontative wie kooperative. Die ergänzende informelle Öffentlichkeitsbeteiligung sollte insbesondere in den Zeiträumen stattfinden, in denen der Vorhabenträger noch Daten sammelt, Bewertungen erarbeitet und Gutachten erstellt und damit zu den Zeitpunkten, zu denen möglichst wenige Festlegungen erfolgt bzw. Vorentscheidungen getroffen sind.

Die Formen der ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung sollten auf die in den jeweiligen Phasen des Standortauswahlverfahrens zu erwartenden Themen und Zielgruppen bezogen sein. Es sollte gezeigt werden, wie Ergebnisse der ergänzenden und vorauslaufenden Formate der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung in die nächsten Phasen einfließen können. Dies könnte z.B. über ein Methodenhandbuch realisiert werden, das geeignete Formate einer breiten und transparenten Öffentlichkeitsbeteiligung bei unterschiedlichen Regionsgrößen und Phasen des Auswahlverfahrens beschreibt. Die jeweils zu erwartenden sich beteiligenden Akteursgruppen sollten durch gezielte Einladungen weiterer potenzieller Teilnehmer\*innen (z.B. der jüngeren Generation bspw. über Universitätsverteiler, oder zufällig ausgewählte Bürger\*innen) ergänzt werden (Vergne 2017; Ewen und Horelt 2019). Neben den zu beteiligenden Akteuren geht es auch um die Themen: Wie die Erfahrungen mit nicht nuklearen Großvorhaben zeigen, nehmen die Klärung fachlicher Fragen sowie der

Umgang mit Ungewissheiten und Sensitivitäten eine zentrale Rolle in der frühen (informellen<sup>7</sup>) Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Bei fachlichen Dissensen sind u.a. die Klärungsmechanismen der wissenschaftlichen Community anzuwenden.<sup>8</sup> Sofern die Kritik besteht, dass innerhalb der deutschen Fachcommunity zu wenig kritische Sichtweisen vorhanden sind, kann der Einbezug internationaler Expert\*innen helfen (siehe dazu Ewen 2012). Fachliche und politische Debatten sollten, so Erkenntnisse aus der Praxis, von allen beteiligten Akteuren möglichst differenziert geführt werden. Die Erfahrung zeigt, dass eine Vermischung der beiden Ebenen eine Klärung erschwert und sie lässt den Schluss zu, dass im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Räume für fachliche und politische Beteiligung getrennt voneinander zur Verfügung gestellt werden sollten.

## 2.6. Strukturierende und prozessuale Vorschläge für die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Informelle Beteiligungsprozesse zeichnen sich dadurch aus, dass es für ihren Beginn einer Struktur bedarf, die sie sich eigentlich selbst geben sollten – dies aber im Vorfeld nicht möglich ist. Daher wird vorgeschlagen, dass Muster-Entwürfe für den regionalen Einsatz erarbeitet werden, die übernommen oder modifiziert werden können. Eine Muster-Geschäftsordnung für die Regionalkonferenzen kann z.B. Regelungen vorschlagen, wie Tagesordnungen aussehen oder auch wie der Vertretungskreis der Regionalkonferenzen entsprechend § 10 Abs. 3 gebildet wird. Eine Muster-Dialogstruktur kann beschreiben, an welcher Stelle und in welcher Form bei der Erarbeitung von Untersuchungen und Bewertungen seitens der BGE Fachleute aus der Region einbezogen werden. Im Hinblick auf die Auswahl von Teilnehmenden wird die Ergänzung der Selbstselektion durch Ansätze der Fremdselektion<sup>9</sup> fachlich besonders empfohlen - besondere Potenziale bietet der Einbezug von nach Zufallsprinzip ausgewählten Bürger\*innen (Oppermann und Renn 2019; Vergne 2017; Ewen 2017).

Die zunehmende Sensibilität in der Öffentlichkeit einerseits und der klare gesetzliche Auftrag an die BGE sowie das BfE andererseits, ein Endlager für hochradioaktive Abfälle zu finden, lassen es wahrscheinlich erscheinen, dass die betroffene(n) Region(en) früh in eine konflikträchtige Situation geraten. Dies kann zu einer Polarisierung oder Eskalation führen. Eine solche Entwicklung lässt sich zwar nicht verhindern, aber es können Maßnahmen angeboten werden, die Eskalationspotenziale insgesamt verringern und den Zugang zu den fachlich relevanten Themen unterstützen:

- Dialog und Mitgestaltung sollten frühzeitig in Form ergänzender – informeller - Öffentlichkeitsbeteiligungsformate angeboten werden<sup>10</sup>.
- Es bedarf eines glaubwürdigen „Hüters von Fairness“, dem von allen Seiten vertraut wird, eine solche Figur könnte z.B. der Partizipationsbeauftragte sein.<sup>11</sup>
- Neben den Risiken sollten auch die Chancen für potenzielle Standorte im Dialog präsent sind.
- Ob Regionen die Beteiligungsangebote wahrnehmen oder nicht, darf sich nicht auf deren Status im Standortauswahlverfahren auswirken.

---

<sup>7</sup> In nicht nuklearen Großvorhaben findet frühe Öffentlichkeitsbeteiligung - anders als im Standortauswahlverfahren - überwiegend durch informelle Formate statt, siehe hierzu auch FN 1.

<sup>8</sup> Wie zum Beispiel Peer Review Verfahren.

<sup>9</sup> Selbstselektion bedeutet: Es gibt keine spezifischen Einladungen, sondern nur allgemeine Ankündigungen - wer kommt, gehört dazu. Fremdselektion meint die gezielte Einladung von Personen oder Personengruppen.

<sup>10</sup> Dies sind Beteiligungsformen, die deutlich über die Stufe der Information hinausgehen und ernstgemeinte Konsultation umfassen, die bis zur kooperativ-partnerschaftlichen Aushandlung auf Augenhöhe gehen können, ohne die institutionellen/demokratisch-repräsentativen Verantwortlichkeiten in Frage zu stellen.

<sup>11</sup> Dieser soll gem. § 8 Abs. 5 und laut Stellenprofil „Verantwortung für die frühzeitige Aufdeckung von Spannungen und die Identifikation möglicher Konflikte im Standortauswahlverfahren sowie für die Entwicklung von Vorschlägen zu deren Auflösung“ wahrnehmen. [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Stellenangebote/DE/Stellenangebot\\_Partizipationsbeauftragter.html](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Stellenangebote/DE/Stellenangebot_Partizipationsbeauftragter.html)



- Da sich Regionen in ihren Erfahrungen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen unterscheiden, sollte ein Ausgleich struktureller Ungleichheiten möglich sein.

Ein Blick auf andere Länder zeigt (s. hierzu Endbericht): Governance-Kulturen erleichtern oder erschweren eine neue Verfahrensgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dazu gehören Kompensationsangebote sowie das Prinzip der Freiwilligkeit, bzw. ein Veto-Recht für betroffene Kommunen. Nach langer Diskussion hat man sich in Deutschland gegen das Prinzip der Freiwilligkeit ausgesprochen. In den letzten Jahren hat sich hier eine lebhaftere Beteiligungskultur rund um kleinere und größere Bauvorhaben entwickelt. Ob sich diese erkennbare Stärkung dialogischer und partizipativer Ansätze bei der Planung von Großvorhaben fortsetzen wird, ist derzeit nicht absehbar.

Die Ergebnisse des Szenario-Workshops im vorliegenden Vorhaben (siehe Endbericht) deuten an, dass ein Umschwung in diesem Zusammenhang nicht unwahrscheinlich ist. In drei der vier erarbeiteten Szenarien ändert sich die „Wetterlage“ der Öffentlichkeitsbeteiligung dergestalt, dass diese in Zukunft weniger wichtig genommen wird und sich veränderte Governance-Kulturen etablieren.

Für einen Prozess, der mehrere Jahrzehnte dauern kann, sollten daher auch alternative Vorgehensweisen bedacht werden.

### 3. Rahmenbedingungen der ergänzenden Formen einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Folgenden werden Rahmenbedingungen für die konzeptionellen<sup>12</sup> Grundzüge einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung skizziert.

Dazu gehören sowohl Prozesse als auch Strukturen, die den Rahmen für eine erfolgversprechende Öffentlichkeitsbeteiligung setzen. Hier werden auch Aspekte angesprochen, die im bereits vorliegenden Konzept des BfE (April 2019) nicht thematisiert sind. Unterschiedliche Anlässe und Zeitfenster im Verfahren können Auslöser ergänzender Formen der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Dazu gehören aus Sicht des Forschungsteams beispielsweise die folgenden „Räume“ und „Zeitpunkte“:

- Wenn der Zwischenbericht Teilgebiete vorgelegt wird, bedarf es eines Beteiligungsangebots vor allem für dortige politische Akteure – Konzepte für die Fachkonferenz Teilgebiete sowie zur Einladungs politik werden empfohlen.
- Spätestens wenn mit aufkommenden Protesten in einzelnen Regionen nationale Medien verstärkt berichten, bedarf es eines breit angelegten Informationsangebotes.
- Wenn die BGE in den jeweiligen Phasen mit neuen Untersuchungen und Bewertungsschritten beginnt, bedarf es eines Einbezugs sowohl fachlich kompetenter als auch politischer Akteure aus betroffenen Territorien.<sup>13</sup>
- Wenn neue Institutionen oder Formate (Regionalkonferenzen, Fachkonferenzen) „auftreten“, bedarf es einer Mitgestaltung an den verschiedenen Formaten, z.B. auf der Basis von erarbeiteten Muster-Vorschlägen.

Diese „weiteren“<sup>14</sup> Beteiligungsformen bedürfen der Abstimmung, deren Koordinierung vom Forschungsteam in erster Linie beim BfE gesehen wird. Im Hinblick **auf die im Vorfeld vorzuschlagenden Strukturen und Prozesse** (z.B. Muster-Geschäftsordnung, früher Einbezug in die Untersuchungen der BGE) wird vorgeschlagen, dass BfE, BGE, NBG und auch das BMU z.B. im Rahmen

<sup>12</sup> Zur Abgrenzung Konzept / Konzeption, siehe Zwischenbericht zu AP 1, S. 9 f (vgl. Fußnote1).

<sup>13</sup> Territorium wird hier als Oberbegriff für verschieden große Gebietszuschritte wie Teilgebiete, Standortregionen und Standorte gewählt, da in den unterschiedlichen Phasen des Standortauswahlverfahrens unterschiedliche Begrifflichkeiten maßgeblich sind.

<sup>14</sup> StandAG § 5 Abs. 3

einer **koordinierenden Arbeitsgruppe** intensiver zusammenarbeiten. Auch im Hinblick **auf die Fortentwicklung der Beteiligungsformen** (§ 5 Abs. 3) im Zuge des laufenden Beteiligungsverfahrens sollte es zwischen den o.g. genannten Institutionen und weiteren Akteuren koordinierende Funktionen geben, so auf Bundesebene mit Vertretern der Fachkonferenzen und auf regionaler Ebene mit den Vertretungen der Regionen. Die vom Forschungsteam vorgeschlagene Koordination der ergänzenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte sich durch Offenheit und Flexibilität sowie eine hohe dialogische Kompetenz auszeichnen. Diese Anforderungen gelten für alle beteiligten Akteure. Eine fortlaufende Evaluation („Lernendes Verfahren“) und Qualitätssicherung sind die Grundlage.

In der angesprochenen Arbeitsgruppe zwischen BfE, NBG, BGE, BMU und in Kooperation mit Regionalvertretern sind unterschiedliche Verantwortlichkeiten der Institutionen möglich, wobei die Koordination und Moderation beim BfE gesehen wird. Es ist zu prüfen, ob Aufgaben und Verortung der Koordination der ergänzenden Beteiligungsformen langfristig in den Ausführungsbestimmungen zum StandAG ergänzt werden sollten.

### **3.1. Unterstützung und Begleitung betroffener Territorien**

Betroffene Territorien sind unterschiedlich groß und verändern sich in jeder Phase des Standortauswahlprozesses. Sie können auch sehr klein werden, etwa wenn ein Salzstock in seiner Ausdehnung nicht über die Fläche einer Kommune hinausgeht. Ein Territorium kann aber auch mehrere Landkreise umfassen. In der Regel werden die in den unterschiedlichen Phasen des Standortauswahlverfahrens sich findenden Territorien nicht mit bestehenden Verwaltungseinheiten übereinstimmen. Es ergeben sich daher nicht von selbst politisch-administrative Ansprechpartner – diese müssen sich erst finden und abstimmen, damit sie in den Regionalkonferenzen ihre Rolle übernehmen können.<sup>15</sup> Gleiches gilt für gesellschaftliche Gruppen und Organisationen (Initiativen, Verbände, Vereine). Diese Findungsprozesse können sehr unterschiedlich verlaufen und Territorien im Vergleich zueinander unterschiedlich vorbereitet sein - in Bezug auf Ressourcen (Wissen, personell, strukturell), Professionalität und Kompetenz. Es ist darauf zu achten, dass interessierte Territorien eine Unterstützung zu ihrer (fachlichen) Entwicklung erhalten und Geschäftsstellen nicht nur eingerichtet, sondern auch begleitet und gestärkt werden.

### **3.2. Begleitung der Untersuchungen und Bewertungen im Standortauswahlverfahren durch die Regionen**

Die vom BfE finanzierten Regionalkonferenzen begleiten das Standortauswahlverfahren und erhalten Gelegenheit zu Stellungnahmen. Das Verfahren der Information und Stellungnahmen kann aufgewertet werden durch transdisziplinäre Elemente des Co-Designs in der Prozessgestaltung und inhaltliche Beiträge durch regionale Wissensträger im Sinne des Community Science: Die regionale Öffentlichkeit könnte so frühzeitig in die fachlichen und prozessbezogenen Überlegungen des Vorhabenträgers – im Sinne eines lernenden Verfahrens – einbezogen werden (s.o.). Die Erarbeitung von Stellungnahmen und Nachprüfaufträgen durch die Regionalkonferenzen könnte damit auf einen intensiven Vorlauf zurückgreifen, der strukturiert und koordiniert wird, damit das Potenzial der frühen Beteiligung optimal „nutzbar“ ist. Zu den einzelnen Formaten der Prozessgestaltung wie Begleitgruppen, Facharbeitsgruppen oder Fokusgruppen siehe Endbericht. Zur Information der breiteren Öffentlichkeit haben sich Expertenhearings, Dialogveranstaltungen mit Info-Elementen und Exkursionen als erfolgreich erwiesen (Ewen et al. 2019). Auch Expertendispute im virtuellen Raum werden

---

<sup>15</sup> Laut § 10 Abs.3 StandAG bestehen die Vertreterkreise zu einem Drittel aus Vertretern der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften. Wie sich diese finden, zusammensetzen und wie die Rückkopplung zurück in die kommunalen Parlamente stattfindet, ist offen.

an Bedeutung gewinnen können, um größtmögliche Transparenz herzustellen. Weitere neue Formate, insbesondere zur Ansprache junger Generationen, sind - im Sinne eines lernenden Verfahrens – zu erwarten.

### 3.3. Die Debatte auf Bundesebene initiieren und strukturieren

Die Debatte um die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle wird derzeit eher im Kreise der „bekannten Akteure“ und der Wissenschaft geführt. Dies wird sich ändern, wenn die Teilgebiete benannt, erste Proteste und damit auch Medienaufmerksamkeit entstehen. Die derzeit laufenden kommunikativen Aktivitäten von BfE, BGE und NBG sind eine gute Vorbereitung auf diesen Zeitpunkt. Es erscheint wichtig, frühzeitig weitergehende strukturelle Überlegungen anzustellen. So sollte auf nationaler Ebene eher ein instrumentell-funktionalistisches Paradigma der Beteiligung zugrunde liegen.<sup>16</sup> Die Trennung der fachlichen von politischen Debatten wird auch für die Debatte auf Bundesebene empfohlen. Grundsätzlich sichern Bundestag und NBG auf dieser Ebene den Bereich der gesellschaftlichen Konsultation und Mitgestaltung ab. Auf der politisch-gesellschaftlichen Ebene könnten BfE und NBG gemeinsam die öffentliche Kommunikation intensivieren und im Sinne eines Agenda-Settings relevante Themen setzen, wie z.B. Aspekte der geteilten Verantwortungsübernahme, Wissensmanagement und -erhalt oder den Aufbau von Dokumentationsmedien. Angesichts der gesellschaftlichen Relevanz sollten hier unterschiedlichste Kanäle und Medien adressiert werden, insbesondere im Hinblick auf die junge Generation. Auf der fachlichen Ebene werden über die geplanten Fachkonferenzen hinausgehende Strukturen und Prozesse vorgeschlagen. So kann stufenweise ein Prozess der Unterstützung des Beteiligungsverfahrens durch wissenschaftlich-technische Institutionen initiiert werden. Dieser Prozess müsste sich auf internationale Anbindung, auf eine klare Ergebnisorientierung und auf die Berücksichtigung des State of the Art verpflichten. Von diesem Prozess könnten auch Aktivitäten in Richtung Ausbildung und Entwicklung von Curricula ausgehen. Diese Aufgabe der Koordination wissenschaftlicher Aspekte könnte z.B. ein „Scientific Board“ übernehmen, dem auch Fragen aus den Standortregionen sowie aus der Fachkonferenz Teilgebiete vorgelegt werden können.

### 3.4. Verknüpfung und Konfliktklärung auf regionaler und nationaler Ebene

Die Fachkonferenz Teilgebiete hat als Aufgabe, den Zwischenbericht des Vorhabenträgers zu erörtern und als Ergebnis in die weitere Beratung einzuspeisen. Aufgabe der Fachkonferenz Rat der Regionen ist es, die Prozesse in den Regionen aus überregionaler Sicht zu begleiten und Hilfestellung beim Ausgleich widerstreitender Interessen der Standortregionen zu leisten. Damit werden bereits Hinweise auf eine erforderliche **Verknüpfung und Durchlässigkeit der verschiedenen Ebenen** angedeutet: Austausch mit der Bundesebene, Beratung in den Teilgebieten / Standortregionen, Austausch der Standortregionen untereinander sowie Konfliktklärung. Zwischen den Regionen, aber auch zwischen Regionen und Trägern der Öffentlichkeitsbeteiligung / Vorhabenträger können Konflikte auftreten. Es muss eine Möglichkeit geben, diese zu bearbeiten und Lösungen zu finden. Gibt es diese nicht, dann führt eine Bearbeitung wenigstens dazu, dass die Hintergründe und Perspektiven der Konfliktparteien ausgeleuchtet werden. Die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen und Akteuren kann national unterstützt werden durch ein Scientific Board in koordinierender Funktion (s.o.), durch Unterstützung und Bereitstellung von Ressourcen für den Aufbau von Strukturen (regionale Ebene), durch Kommunikation und Vermittlung (zwischen nationaler und regionaler Ebene) sowie Moderation und Bearbeitung von Konflikten.

---

<sup>16</sup> Siehe dazu den Zwischenbericht zu AP1, S. 14 ff.

#### **4. Schlussbemerkung**

Große Bedeutung für einen erfolgreichen Standortauswahlprozess hat aus Sicht des Forschungsteams ein Prozess der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung mit ergänzenden Formaten, der möglichst offen für Vorschläge und Ideen von Seiten der Beteiligten ist. Es besteht allerdings die Möglichkeit, dass im Verlauf des Verfahrens auch grundsätzliche Änderungsvorschläge zum StandAG eingehen können, die auf breites Interesse stoßen – und die über den vom StandAG gesetzten Rahmen hinausgehen. Hier ist an grundlegend andere Herangehensweisen (z.B. Vetorechte der Regionen) zu denken, die nur im Bundestag durch eine Änderung des StandAG herbeigeführt werden könnten. Sollte ein solcher Weg beschritten werden, ist auch die zugrundeliegende Konzeption zu überarbeiten.

## 5. Literatur

- Alcántara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter (2016): *Demokratiethorie und Partizipation Demokratiethorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. 1. Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie).
- Baden-Württemberg (2014): *Leitfaden für eine neue Planungskultur*, Staatsministerium Baden-Württemberg; [https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717\\_Planungsleitfaden.pdf](https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf), (gelesen 15.3.2019).
- Bock, Stephanie; Bettina, Reimann; Abt, Jan; Lettow, Mareike; Vorwerk, Ulrike (2017): *Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Abschlussbericht*. Hg. v. Umweltbundesamt. Deutsches Institut für Urbanistik GmbH, Berlin. Online verfügbar unter [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-05-30\\_texte\\_37-2017\\_beteiligungsverfahren-umweltvorhaben.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-05-30_texte_37-2017_beteiligungsverfahren-umweltvorhaben.pdf), zuletzt geprüft am 15.02.2018.
- Brettschneider, Frank; Müller, Ulrich (2019): *Erfolgsfaktor "Projektkommunikation". Die Sicht der Vorhabenträger bei Bau- und Infrastrukturprojekten*. In: Günter Bentele, Manfred Piwinger und Gregor Schönborn (Hg.): *Kommunikationsmanagement*. Köln: Luchterhand.
- Dietz, Thomas; Stern, Paul C. (2008): *Public participation in environmental assessment and decision making*. Washington, DC: National Academies Press.
- Di Nucci, Maria Rosaria (2016): *NIMBY oder IMBY: Akzeptanz, Freiwilligkeit und Kompensationen in der Standortsuche für die Endlagerung radioaktiver Abfälle*. In: Brunnengräber, Achim (Hg.): *Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll*. edition sigma.
- Ewen, Christoph (2017): *Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten gut vorbereiten. Eine Handreichung zum Beteiligungs-Scoping am Beispiel von Projekten des Bundesverkehrswegeplans*. Online verfügbar unter [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Beteiligungsscoping\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Beteiligungsscoping_final.pdf), zuletzt geprüft am 19.02.2018.
- Ewen, Christoph; Horelt, Michel-André (2019): *Die Bühnen der Beteiligung. Gestaltung informeller Bürgerbeteiligungsprozesse bei Windenergieplanungen und ihre Auswirkung auf Protestmobilisierung und Verfahrenslegitimität*. In: Jörg Radtke, Weert Canzler, Miranda A. Schreurs und Stefan Wurster (Hg.): *Energiewende in Zeiten des Populismus*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 391–422.
- Langer, Kerstin (2018): *Frühzeitige Planungskommunikation - ein Schlüssel zur Konfliktbewältigung bei der Energiewende*. In: Olaf Kühne und Florian Weber (Hg.): *Bausteine der Energiewende*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 539–556.
- Oppermann, Bettina; Renn, Ortwin (2019): *Partizipation und Kommunikation in der Energiewende*. acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V. München (Schriftenreihe Energiesysteme der Zukunft).
- Saretzki, Thomas (2010): *Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven*; In: Peter Henning Feindt und Thomas Saretzki (Hg.): *Umwelt- und Technikkonflikte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 275–297.
- Vergne, Antoine (2017): *Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis*. Online verfügbar unter [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Buergerbeteiligung\\_mit\\_Zufallsauswahl\\_final.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Buergerbeteiligung_mit_Zufallsauswahl_final.pdf), zuletzt geprüft am 19.02.2018.