

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche: Herausforderungen eines generationenübergreifenden, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens

Zwischenbericht zum **AP 3** (Selbsthinterfragendes und
lernendes Verfahren) und **AP 4** (Narrative)

Darmstadt, Karlsruhe
Februar 2020

Autor*innen

Öko-Institut e.V.



ITAS am KIT



Büro Darmstadt
Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

info@oeko.de
www.oeko.de

– Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung der Auftraggeberin übereinstimmen. –

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	4
Tabellenverzeichnis	4
1. Aufgabenstellung und Vorgehensweise	5
2. Selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren bei der Standortauswahl (AP 3)	6
2.1. Einführung	6
2.2. Möglichkeiten und Grenzen des StandAG für partizipative Lern- und Entscheidungsprozesse (AP 3.1)	8
2.2.1. Partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren aus Sicht des Gesetzgebers	9
2.2.2. Partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren aus Sicht der Literatur	14
2.2.3. Die Akteure eines partizipativen, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens	15
2.2.4. Spielräume eines partizipativen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens	17
2.2.5. Das StandAG im Vergleich zu anderen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung	24
Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG	25
Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung	27
Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von BImSchG	29
2.2.6. Zwischenfazit	30
2.3. Möglichkeiten und Grenzen einer lernenden Behörde in einem selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren (AP 3.2/3.3.)	31
2.3.1. Bausteine für eine lernende Behörde aus organisationswissenschaftlicher Sicht: Vertiefte Analyse der Literatur zu organisationalem Lernen	31
2.3.2. Die Akteure im Standortauswahlverfahren – Rollenverständnisse und die Bedeutung von Schnittstellenkommunikation und -kooperation	36
Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung	39
Die Bundesgesellschaft für Endlagerung	42
Das Nationale Begleitgremium	44
Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit	46
2.3.3. Zwischenfazit	48
2.4. Fazit und Empfehlungen zum selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren bei der Standortauswahl	49
3. Zukunftsbilder für die Endlagerung (AP 4)	51
3.1. Einführung und konzeptioneller Zugriff	51

3.2.	Methodisches Vorgehen	53
3.2.1.	Expert*inneninterviews	53
3.2.2.	Reflexionsworkshop	54
3.3.	Empirische Ergebnisse	55
3.3.1.	Zur Konfliktgeschichte	55
3.3.2.	Zum Zustand der Gesellschaft	57
3.3.3.	„Verfahren ist/ist nicht...“ versus „Verfahren sollte ... sein“	61
3.4.	Die positive Handlungsoption als Zukunftsbild und plausibles Argument bei den befragten Expert*innen	67
3.5.	Testlauf dreier Zukunftsbilder auf dem Reflexionsworkshop mit jungen Erwachsenen	69
3.6.	Bisher wichtige Entsorgungsstandorte	77
3.7.	Ausblick	80
4.	Gemeinsame Schlussfolgerungen von AP 3 und AP 4	82
6.	Anhang	94
6.1.	Anhang 1	94
6.2.	Anhang 2	99

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG: Akteure und Schnittstellenfunktionen	16
Abbildung 2: Single versus double loop learning	33
Abbildung 3: Akteursfelder im soziotechnischen Ensemble (2019)	37
Abbildung 4: Akteurslandschaft im Standortauswahlverfahren	38

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG und einige exemplarische Gestaltungshinweise für weitere partizipative Schritte	20
Tabelle 2: Handeln der kollektiven Akteure innerhalb des jeweiligen Zukunftsbildes (negativ, stabil, positiv) aus Sicht der Teilnehmer*innen beim Karlsruher Reflexionsworkshop (ITAS, 2019)	74
Tabelle 3: Überblick „partizipativ“, „selbsthinterfragend“, „lernend“ (StandAG)	94

1. Aufgabenstellung und Vorgehensweise

Der vorliegende Bericht dokumentiert die Arbeiten in den Arbeitspaketen (AP) 3 und 4. Zentrale Aufgabe des AP 3 ist es, die Anforderungen eines lernenden und selbsthinterfragenden Verfahrens zu reflektieren – vor dem Hintergrund der spezifischen Prozessanforderungen bei der Standortauswahl nach Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz – StandAG) und den Rahmenbedingungen der für die Bürger*innenbeteiligung zentral verantwortlichen Institution BASE und deren Schnittstellen.

Das methodische Konzept für AP 3 basierte ursprünglich auf drei Schritten (vgl. hierzu auch Ergebnisse AP 1): einer Reflexion von Möglichkeiten und Grenzen des StandAG für partizipative Lern- und Entscheidungsprozesse, einer Diskussion zu Möglichkeiten und Grenzen des BASE im Hinblick auf das lernende Verfahren sowie die Zusammenstellung von Bausteinen für eine lernende Behörde. Dieses Konzept wurde im Laufe der Projektbearbeitung auf Wunsch des BASE modifiziert und in den beiden letztgenannten Punkten stärker auf Aspekte der Schnittstellenkommunikation fokussiert. In diesem Zusammenhang sollten auch die in AP 2 entwickelten Vorschläge zur Bürger*innenbeteiligung geprüft und hinsichtlich ihrer Umsetzungsbedingungen diskutiert werden.

An diesen Kontext schließt sich in gewisser Weise auch das AP 4 an mit seiner Betrachtung von Zukunftsbildern, die eine Rolle spielen für die Ansprache und Einbindung verschiedener Akteursgruppen. Es wird zunächst festgestellt, auf welchen konzeptionellen Grundlagen die Begriffe Narrativ und Zukunftsbild aufsetzen, die als Rahmung für die Entwicklung (gemeinsamer) Zukunftsbilder im Diskurs der nuklearen Entsorgung dienen. Aufbauend auf diesen konzeptionellen Rahmen werden über empirische Ergebnisse (vgl. Kap. 3.3) Narrative herausgearbeitet. Diese Narrative bilden die Voraussetzungen für die Entwicklung von Zukunftsbildern und deren Bewertung durch eine ausgewählte Gruppe junger Erwachsener (im Rahmen eines Workshops) sowie die Formulierung von komplementären Handlungsempfehlungen – auch wiederum in Verbindung mit und in Ergänzung zu den Vorschlägen aus AP 2.

2. Selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren bei der Standortauswahl (AP 3)

Nach StandAG ist das Standortauswahlverfahren als ein reflexives, lernendes und reversibles Verfahren auszugestalten, das gleichzeitig partizipativ und wissenschaftsbasiert sein soll. In dem hier vorliegenden Arbeitspaket liegt der Fokus auf dem Anspruch des Selbsthinterfragens und Lernens im Verfahren und befasst sich mit den Möglichkeiten und Grenzen des StandAG für partizipative Lern- und Entscheidungsprozesse. Hierzu werden in AP 3.1 zunächst der juristische Rahmen, der durch das StandAG und weitere einschlägige gesetzliche Regelungen vorgegeben ist, analysiert, sowie Grenzen und Gestaltungsspielräume insbesondere zur Ausgestaltung durch das BASE aufgezeigt. Basierend auf diesen Erkenntnissen widmen sich AP 3.2 und AP 3.3 dem lernenden Verfahren selbst, indem Fragestellungen nachgegangen wird wie bspw.: Was heißt Lernen? Wie wird in einem lernenden Verfahren gelernt? Welche Voraussetzungen braucht es hierfür und welche Herausforderungen des Lernens stellen sich für die einzelnen beteiligten Institutionen?

2.1. Einführung

Das vorliegende Kapitel diskutiert die Anforderungen und Möglichkeiten eines selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens sowie einer lernenden Organisation mit zwei inhaltlichen Schwerpunkten, die arrondiert werden durch eine rechtliche Einordnung des StandAG (Kap. 2.2) und daraus folgender praktischer Hinweise für die Gestaltung von Prozess und Verfahren (vgl. Kap 2.2.2). Dabei ist zunächst zu analysieren, welchen gesetzlichen Rahmen das StandAG für die formelle und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung setzt und wo entsprechende Spielräume (Möglichkeiten und Grenzen) gesehen werden. Darauf aufbauend werden partizipative Elemente zum Ausfüllen dieser Spielräume formuliert.

Im Verlauf des Vorhabens wurde auf Wunsch des BASE das ursprüngliche Untersuchungskonzept für AP 3 verändert. So sollte eine Zusammenführung von AP 3.2 und AP 3.3 im Sinne einer Modifikation mit dem Fokus auf die Diskussion der wissenschaftlichen Literatur zur Vertiefung der Anforderungen an eine lernende Organisation realisiert werden. Erste Hinweise auf die Gestaltung von Schnittstellen in einem lernenden Verfahren sollen erarbeitet werden.

Ziel ist es einerseits, eine breitere Fundierung der wissenschaftlich formulierten Anforderungen an eine „Lernende Organisation“ zu gewinnen und Forschungslücken zu identifizieren sowie Hinweise zu erhalten, welche spezifischen Kommunikations- und Kooperationsanforderungen im Kontext des Standortauswahlverfahrens von im Standortauswahlverfahren beteiligten institutionellen Akteuren¹ (Nationales Begleitgremium (NBG), Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE), Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)) zu beachten sind. Da kein vergleichbares Beispiel eines lernenden Verfahrens bekannt ist, können an dieser Stelle nur mögliche organisationale Aspekte skizziert werden – basierend auf eigenen Erkenntnissen aus anderen Forschungsprojekten sowie aus einschlägiger Fachliteratur. Zu beiden Aspekten (Kommunikation und Kooperation) werden allgemeine Handlungsempfehlungen entwickelt, die auch die Gestaltung von Schnittstellen mit zentralen Akteuren unterstützen.

Das methodische Vorgehen für die Zusammenführung von AP 3.2 und AP 3.3 wurde wie folgt gewählt:

- Vertiefte Analyse der Literatur zu organisationalem Lernen (mit Blick auf Verwaltung und Kommunikation an Schnittstellen) sowie Ableitung von Anforderungen an lernende Organisationen;

¹ Der Begriff der „Akteure“ wird im Folgenden nicht gegendert, da das Forschungsteam den Begriff im Sinne eines kollektiven Akteurs verwendet und nicht im Sinne einer Einzelperson.

- Auswertung von Dokumenten, Konzepten und Kommunikationsinstrumenten an den Schnittstellen von BASE mit Akteuren der Standortauswahl (soweit vorhanden und zugänglich);
- Durchführung und Auswertung von 11 qualitativen Leitfaden-Interviews mit Vertreter*innen des BASE und mit Vertreter*innen der beteiligten Institutionen² BGE, NBG und BMU zur Ableitung von Anforderungen an die Schnittstellenkommunikation und -kooperation;
- Durchführung und Auswertung zweier Expert*inneninterviews³ zur Fundierung des Forschungsstandes „Lernen in Organisationen“ und zum StandAG.

Die qualitativen Interviews hatten zum Ziel, ergänzend zu den öffentlich zugänglichen Unterlagen der Institutionen (im Internet) und zu eigenen Beobachtungen im Rahmen von Veranstaltungen und im Austausch mit verschiedenen Akteuren, einen tieferen Einblick in das jeweilige Institutionenhandeln zu erlangen und somit sowohl die Dokumente in ihrer Bedeutung besser einordnen zu können als auch die eigenen Beobachtungen mit Hilfe der „Innenansicht“ durch die Interviewten zu reflektieren.

Der Schwerpunkt der Interviewauswahl lag allerdings auf dem BASE, daher wurde eine höhere Zahl an Interviews mit BASE-Vertreter*innen geführt (6 von 11) und 5 Interviews mit Vertreter*innen von BGE, BMU und NBG⁴.

Bezugnehmend auf das BASE wurden Vertreter*innen verschiedener Abteilungen sowohl auf Führungs- als auch auf Sachbearbeitungsebene, sowohl mit längerer als auch kürzerer Betriebszugehörigkeit ausgewählt. So wurde versucht, ein gewisses Spektrum an Sichtweisen auf die interne Zusammenarbeit, sowie den Austausch mit externen Akteuren einzubeziehen. Die Zahl der Interviews ist zwar gering, dennoch können daraus durchaus Schlussfolgerungen gezogen werden, insbesondere zu den Aspekten der internen Zusammenarbeit, an denen die Aussagen der Interviewpartner*innen sinngemäß kongruent zueinander sind. Für eine Detailanalyse der Institution BASE mit dem Ziel einer Organisationsentwicklung reicht die Datenlage allerdings nicht aus; die hier getroffenen Aussagen sind als Hinweise zu verstehen, die einer Verifizierung bedürfen, um Maßnahmen für eine Organisationsentwicklung ableiten und entwickeln zu können. Hinsichtlich der Hinweise zum externen Austausch von BASE-Vertreter*innen mit Vertreter*innen der weiteren direkt am Verfahren beteiligten Institutionen, werden eigene Beobachtungen und Schlussfolgerungen aus Veranstaltungen und Gesprächen mit weiteren Akteuren und Wissenschaftler*innen hinzugezogen. Sofern diese inhaltlich relativ deckungsgleich sind zu den Aussagen aller Interviewpartner*innen und nicht wesentlich im Widerspruch zueinander oder mit den eigenen Beobachtungen stehen, werden

² Mit dem Begriff der Institution sind hier unterschiedliche Formen eines formal organisierten Miteinanders gemeint (z.B. Behörden, Unternehmen oder Verbände), die über geregelte Zugänge zu Ressourcen verfügen, über einen Zeitraum formal fixiert sind und gewisse Regeln für das Handeln der einer Institution angehörenden Akteure festlegen (Aderhold et al. 2014, S. 103; Scharpf 2000).

³ Erstens ein Interview mit Oliver Sträter (das im Oktober 2019 von Fr. Mbah geführt wurde; im Folgenden werden wörtliche und sinngemäße Zitate daraus mit Mbah 23.10.2019 gekennzeichnet), der einen Lehrstuhl für Arbeitsorganisationspsychologie an der Universität Kassel innehat und ausgewiesener Experte für das Lernen in Organisationen ist. Zweitens ein Interview mit Ulrich Smeddinck (das im Dezember 2019 von Fr. Schütte und Fr. Mbah geführt wurde; im Folgenden werden wörtliche und sinngemäße Zitate daraus mit Schütte und Mbah 05.12.2019 gekennzeichnet), Rechtswissenschaftler am KIT, ITAS, der den bisherigen Kommentar zum StandAG verfasst hat und Experte für das Standortauswahlverfahren aus rechtswissenschaftlicher Perspektive ist. Mit den Interviewpartnern wurde eine nicht-anonymisierte Darstellung von deren Einschätzungen für das vorliegende Forschungsprojekt vereinbart. Die Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet, jedoch nicht transkribiert und wie oben, mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet.

⁴ Den Interviewpartner*innen wurde Anonymität zugesichert, weshalb hier keine Namen genannt werden und alle Hinweise, die auf die Person schließen lassen, anonymisiert sind. Dazu zählt auch, dass aufgrund der geringen Anzahl an Interviews mit Vertreter*innen der weiteren am StandAV beteiligten Institutionen keine Hinweise zu Position, Rolle oder Hierarchieebene gegeben werden.

in diesem Bericht Hinweise gegeben. Diese Hinweise basieren folglich auf den Aussagen der Interviews in Kombination mit den eigenen Beobachtungen, die eine gewisse Relevanzprüfung darstellen. Dennoch geht es hier um individuelle und subjektive Einschätzungen und Wahrnehmungen, die aufgrund des Einbezugs einer Vielzahl unterschiedlicher Perspektiven und sinngemäßen Kongruenz zueinander als relativ belastbar eingeschätzt werden. Auf eine Repräsentativität der Aussagen und auch der daraus gezogenen Schlussfolgerungen wird jedoch kein Anspruch erhoben, da es sich hierbei um ein qualitatives Forschungsdesign handelt. Beim qualitativen Forschungsdesign werden Hypothesen aus den empirischen Daten abgeleitet und in einen Erklärungszusammenhang gebracht und gelten folglich als induktiv überprüft, eine Falsifikation von Hypothesen findet nicht statt (vgl. Lamnek und Krell 2016).

Alle Interviews wurden mit Hilfe einer qualitativen Inhaltsanalyse (nach Mayring 2014) ausgewertet. Hierzu wurden Kategorien gebildet anhand derer die Aussagen der Interviews – die größtenteils als nicht transkribierte Audiodatei vorliegen – geclustert und so einer sozialwissenschaftlichen Analyse und Interpretation zugeführt wurden. Im Bericht erfolgt eine ausschließlich sinngemäße Wiedergabe, da meist Aussagen aus verschiedenen Interviews und eigene Beobachtungen eingeflossen sind. Die Analyse und Interpretation beruhen nicht nur auf den durchgeführten Interviews, sondern schließen eigene Beobachtungen aus anderen Kontexten mit ein und sind Ergebnis von Diskussion im Forschungsteam.

Die Ergebnisse der modifizierten AP 3.2 und AP 3.3 sind eine wissenschaftliche Analyse zum Forschungsstand und eine Reflexion der Rahmenbedingungen und Hintergründe für die Gestaltung einer „Lernenden Organisation“. Die hier erarbeiteten Erkenntnisse werden außerdem in Bezug auf die Anforderungen des StandAG diskutiert – auf mögliche Wissenslücken und weiteren Forschungsbedarf (auch für das BASE) wird hingewiesen.

In den abzuleitenden Empfehlungen werden erste Hinweise zur Kommunikation zwischen den im Standortauswahlverfahren beteiligten institutionellen Akteuren und damit verbundenen Prozessanforderungen entwickelt (s. hierzu auch Handreichung AP 3).

U.a. aufgrund der noch offenen wissenschaftlichen Diskussion werden zum jetzigen Zeitpunkt keine konkreten Bausteine für die lernende Behörde „BASE“ erarbeitet. Ebenso können keine Empfehlungen dazu gegeben werden, wie Ergebnisse partizipativer Formate in BASE-Entscheidungen einfließen sollten.

2.2. Möglichkeiten und Grenzen des StandAG für partizipative Lern- und Entscheidungsprozesse (AP 3.1)

Das StandAG schafft den gesetzlichen Rahmen des Standortauswahlverfahrens. Das StandAG in seiner Fassung vom Mai 2017 (letzte Änderung erfolgte Ende 2019 – Umbenennung des Bundesamtes für die kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) in Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)) ist Ergebnis einer Weiterentwicklung der ursprünglichen Fassung des Gesetzes unter Bezugnahme der Arbeiten aus der sog. Endlagerkommission und wurde gemeinsam von den Fraktionen CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen (BT Drs. 18/11398) in den Bundestag eingebracht.

Zweck des Gesetzes ist die Regelung des Standortauswahlverfahrens, um „in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren“ (vgl. § 1 Abs. 2 StandAG) einen Standort für eine Anlage zur Endlagerung der im Inland verursachten hochradioaktiven Abfälle zu finden. Dabei ist der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit zu identifizieren.

Das Verfahren zur Standortauswahl hat demnach (u.a.) partizipativ zu erfolgen, es ist zu hinterfragen und die so gewonnenen Erkenntnisse sollen in einen Lernprozess einfließen. Das vorliegende Arbeitspaket widmet sich der Fragestellung, welche Möglichkeiten und Grenzen der gesetzliche Rahmen für partizipative Lern- und Entscheidungsprozesse vorsieht. Dazu sind zunächst die entsprechenden Vorgaben des Gesetzes zu analysieren sowie die Adressat*innen dieser Vorgaben zu benennen.

2.2.1. Partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren aus Sicht des Gesetzgebers

Das StandAG selbst definiert die genannten Anforderungen an das Verfahren (partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent, selbsthinterfragend und lernend) nicht. Die Begriffsbestimmungen in § 2 umfassen nicht die in § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG genannten Anforderungen an das Verfahren.

Daher ist zur weiteren Konkretisierung auch Teil 2 des Gesetzes (Beteiligungsverfahren § 5 bis § 11) relevant. Nachdem in § 5 zunächst die Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung beschrieben werden, definieren die §§ 6 – 11 Anforderungen und weitere Akteure des Beteiligungsverfahrens.

§ 5 StandAG umschreibt die Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung wie folgt:

„Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen.“

Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung hat nach diesem Gesetz dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet und über die vorgesehenen Beteiligungsformen beteiligt wird. Dies soll in einem dialogorientierten Prozess erfolgen. Hierzu soll es sich des Internets und anderer geeigneter Medien bedienen.“

Diese ersten beiden Absätze können als Beschreibung bzw. Ausgestaltung dessen verstanden werden, was der Gesetzgeber unter „partizipativ“ versteht.

„(3) Das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird entsprechend fortentwickelt. Hierzu können sich die Beteiligten über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen. Die Geeignetheit der Beteiligungsformen ist in angemessenen zeitlichen Abständen zu prüfen.“

Der 3. Absatz der Grundsätze adressiert die Aspekte eines selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens, ohne jedoch mögliche Anforderungen weiter zu definieren.

Weitere Anhaltspunkte liefert die Gesetzesbegründung⁵ für den Gesetzesentwurf vom 07.03.2017 (BT-Drucksache 18/11398). Die Gesetzesbegründung zu § 1 konkretisiert die Anforderungen oder Voraussetzungen eines partizipativen Verfahrens nicht, hingegen zu den Hintergründen und der Zielsetzung eines selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens wird entsprechend ausgeführt (S. 47):

⁵ Kommentierungen zum StandAG nach der Gesetzesänderung 2017 liegen bislang vor von Wollenteit (2019); der Kommentar zum StandAG 2013 von Smeddinck (2017) kann bei der Auslegung des Wortlautes nicht helfen, da in der alten Fassung in § 1 von einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren gesprochen wird, die hier relevanten Adjektive partizipativ, selbsthinterfragend und lernend jedoch erst 2017 dazugekommen sind.

„Das Standortauswahlverfahren soll selbsthinterfragend und lernend ausgestaltet sein. Zentral für einen erfolgreich lernenden und letztlich zu einer Endlagerung mit bestmöglicher Sicherheit führenden Gesamtprozess ist der Anspruch an alle am Standortauswahlprozess beteiligten Personen und Institutionen, sich entlang des gesamten Prozesswegs der Endlagerung immer wieder selbst und gegenseitig zu hinterfragen und sich systematisch und fortlaufend in der selbstkritischen Analyse des erreichten Standes zu üben. Die Sicherstellung von selbstkritischen und über die Zeiten wach bleibenden Strukturen ist in diesem Zusammenhang essenziell. Ziel ist, Fehlentwicklungen zu verhindern, nicht erwartete Entwicklungen frühestmöglich zu erkennen, die offene Kommunikation darüber und Prozesse zum Umgang mit diesen Entwicklungen anzustoßen und Anzeichen von institutioneller oder personeller Betriebsblindheit frühzeitig zu erkennen und im Keim zu ersticken. Die Herausforderung kann nur dadurch bewältigt werden, dass Maßnahmen und Vorkehrungen auf verschiedenen Ebenen vorgesehen werden, die gegenseitige Korrekturen und Kritik erlauben – der Gesamtprozess muss als selbsthinterfragendes System aufgebaut werden.“

So lässt sich festhalten, dass nach dem Willen des Gesetzgebers ein selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren nach dem StandAG als ein Prozess verstanden wird, der alle einzubindenden Akteure (Institutionen und Personen) auffordert, sich selbst und gegenseitig zu hinterfragen und dafür auch die nötigen Strukturen zu schaffen, die es gleichzeitig ermöglichen, die gewonnenen Eindrücke und Erkenntnisse in das Verfahren auch einfließen zu lassen. Die in der Gesetzesbegründung angesprochene offene Kommunikation adressiert dabei auch Aspekte eines partizipativen Verfahrens. Partizipativ ist das Standortauswahlverfahren aber nur dann, wenn Möglichkeiten zur Beteiligung vorgesehen sind.

Die Gesetzesbegründung führt dazu aus (S. 51, zu § 5 Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung):

„Das Standortauswahlgesetz geht davon aus, dass die Lagerung radioaktiver Abfälle mit bestmöglicher Sicherheit nur in einem breiten gesellschaftlichen Konsens zu erreichen ist. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines partizipativen Auswahlverfahrens, das gleichermaßen die historische Konfliktlage, die Komplexität der Materie und die zu erwartende Dauer des Verfahrens berücksichtigt. Ziel ist es, eine von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene Lösung zu finden, die letztlich auch von den unmittelbar Betroffenen toleriert werden kann.“

Hintergrund für jene Umstrukturierung und Neufassung des StandAG sind die Einschätzungen der zur Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens geschaffenen Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe – sog. Endlagerkommission⁶, welche gemäß §§ 3, 4 StandAG (a.F.) gesetzlich festgesetzt worden war (BT Drs. 18/11398, S. 1). Entsprechend im Wesentlichen orientiert an den Empfehlungen der Endlagerkommission, fügte der Gesetzgeber im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens zur Fortentwicklung des Standortauswahlgesetzes (u.a.) die drei Begriffe ein und nahm die Anpassungen des Beteiligungsverfahrens vor. Während die Adjektive „selbsthinterfragend“ und „lernend“ bereits in der ersten Fassung des Gesetzesentwurfs (BT Drs. 18/11398, vom 07.03.2017, Gesetzesentwurf, S. 5) eingefügt worden waren, wurde „partizipativ“ erst anlässlich der Empfehlung des Bundestages und den darin enthaltenen Änderungsvorschlägen (BT Drs.

⁶ Die Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, sog. Endlagerkommission, wurde nach Verabschiedung des Standortauswahlgesetzes im Jahr 2013 einberufen, um das Standortauswahlgesetz zu überprüfen, Regeln und Kriterien für die Beteiligung der Öffentlichkeit zu entwickeln sowie Anforderungen und Kriterien für die Standortauswahl zu formulieren. Auf Grundlage der Empfehlungen der Kommission wurde das StandAG überarbeitet und 2017 von Bundestag und Bundesrat in seiner neuen Fassung verabschiedet. Die Endlagerkommission war ein pluralistisch zusammengesetztes Gremium mit insgesamt 34 Mitgliedern, inklusive der Vorsitzenden, bestehend aus Vertreter*innen der Wissenschaft, gesellschaftlicher Gruppen, Mitgliedern des Deutschen Bundestages und von Landesregierungen. Sie tagte von 2013 bis 2016 (siehe <https://www.bundestag.de/endlager-archiv/index.html>).

18/11647, S. 4 und BR Drs. 239/17, S. 2) verankert. Letztere Änderung nahm der Gesetzgeber mit der Begründung vor, die Bedeutung der Partizipation für die Suche nach einem Endlagerstandort mit der bestmöglichen Sicherheit hervorheben zu wollen (BT Drs. 18/11647, S. 16).

Unter dem „partizipativen Suchverfahren“ versteht die Endlagerkommission eine komplexe und neuartige Strukturierung des Beteiligungsverfahrens, welche *„eine in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragene Lösung zu finden, die letztlich auch von den unmittelbar Betroffenen toleriert werden kann“* bezwecke. Hierfür sei die Etablierung einer *„neuen gesellschaftliche[n] Konfliktkultur“* notwendig, welche vergangene Konflikte nicht ignoriere, neu entstehende Konflikte thematisiere und dennoch das Ziel einer *„konsensualen und gesellschaftlich tragfähigen Lösung nicht aus den Augen verliere“*. Umfassende Partizipation sei dabei das wesentliche Fundament eines Verfahrens, welches durch Beteiligung nicht nur den Prozess, sondern auch das Ergebnis qualitativ hochwertiger, legitimer und akzeptierbarer gestalte. Sie – die umfassende Partizipation – betrachte die Bürger*innen als emanzipierte Mitgestaltende des Verfahrens und berücksichtige so alle Dimensionen gelingender Beteiligung (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016, S. 39). Die Ausführungen des Gesetzgebers in seiner Begründung zu den beiden Begriffen orientieren sich an den Formulierungen der Endlagerkommission.

Es kann festgehalten werden – vor dem Hintergrund dieser Beschreibungen des „partizipativen Suchverfahrens“ – dass die Bedeutung über den allgemeinen Sprachgebrauch und das allgemeine Verständnis eines „herkömmlichen“ Beteiligungsverfahrens hinausgeht. Es sollen zwar gerade, aber eben nicht nur, die (unmittelbar/mittelbar) Betroffenen, sondern möglichst die Gesamtheit der Bevölkerung beteiligt werden. Und, es ist zudem eine zeitliche/historische/räumliche Dimension adressiert, insofern, als dass nicht nur Menschen, sondern auch die vergangenen und künftigen Konflikte „einbezogen“ werden.

Darüber hinaus konkretisiert die Endlagerkommission ihre Vorstellung von einem selbsthinterfragenden und lernenden System. So nimmt sie eine Abgrenzung (zum ebenfalls vorausgesetzten) Prozessmonitoring vor. Das selbsthinterfragende System schaffe erst die für das Prozessmonitoring notwendigen Voraussetzungen, *„dass durch Prozess begleitende Beobachtung, Reflexion und Evaluation gewonnene Erkenntnisse und Einsichten von den handelnden Akteuren auf- und angenommen werden“* (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016, S. 277). Darüber hinaus seien selbsthinterfragende Systeme durch eine *„kontinuierliche Selbstreflexion gekennzeichnet“* (ebd.). Die Implementierung und der Erhalt eines selbsthinterfragenden Systems seien keine Selbstläufer, sondern bedürfen einer kontinuierlichen Aufmerksamkeit und organisatorischen Verankerung. Insbesondere vor dem Hintergrund allgemeiner psychologischer Herausforderungen (bspw.: Ausblenden der Informationen, welche nicht ins eigene Bild passen) sei daher eine genaue Betrachtung dreier unterschiedlicher Ebenen notwendig: (1) Individuum, (2) Institution (intern) und (3) intra-organisatorische Beziehungen (System) (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016, S. 278 ff.). Die Endlagerkommission beschreibt im Abschlussbericht detailliert, welche Maßnahmen auf den einzelnen Ebenen denkbar sind, um das selbsthinterfragende System sicherzustellen (vgl. Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016, S. 280 f.). Insbesondere sei es auf allen Ebenen zu vermeiden, *„dass die jeweiligen Teilsysteme [...] zu nach außen abgeschlossenen Systemen werden“* (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016, S. 277). Stattdessen bedürfe es grundsätzlich einer kritischen Beobachtung durch externe Akteure. So schlägt die Endlagerkommission auf der Ebene des „Individuums“ bspw. Schulungen der *„kognitiven Fähigkeiten der Informationsverarbeitung/Selbsthinterfragung“* vor (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016, S. 278). In Bezug auf das *„lernende Verfahren“* zieht die Endlagerkommission erläuternd den Begriff der *„Reversibilität“* heran. Denn Reversibilität sei die Möglichkeit der Umsteuerung im laufenden Verfahren. Die Reversibilität ermögliche Fehlerkorrekturen, halte Handlungsoptionen für künftige Generationen offen und könne den Vertrauensaufbau in den [Standortauswahl-] Prozess

fördern (ebd., S. 32). Es gehe um die Auswertung/Berücksichtigung der Erfahrungen im Standort-suchverfahren und anderen Beteiligungsverfahren sowie um die anschließende Anpassung des Ver-fahrens nach der jeweiligen Fehleranalyse (ebd., S.112). Das lernende Verfahren sei zudem (u.a.) der Anlass für die frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit (ebd., S. 130).

Die §§ 6 bis 11 StandAG formulieren dann die Voraussetzungen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die formell vorgesehen sind. Dazu noch einmal kurz zum Verständnis: Das Standortauswahlverfahren ist in drei Phasen gegliedert⁷, die jeweilige Entscheidung am Ende einer Phase wird durch den Bun-desgesetzgeber in einem Bundesgesetz festgelegt:

- In der ersten Phase werden die Teilgebiete und potenzielle Standortregionen ermittelt und ausge-wählt, welche Standortregionen obertägig erkundet werden sollen (§§ 13, 14, 15).
- In Phase zwei wird die obertägige Erkundung der Standortregionen durchgeführt und über die untertägig zu untersuchenden Standorte entschieden (§§ 16, 17).
- In Phase drei erfolgt die untertägige Erkundung, an deren Ende der Standortentscheid fallen soll (§§ 18, 19, 20).

Vor der jeweiligen Entscheidung im Bundestag ist die Öffentlichkeit in Stellungnahmeverfahren mit Erörterungsterminen einzubeziehen (§ 7). Zudem sind die folgenden weiteren Formate der Öffent-lichkeitsbeteiligung gesetzlich verpflichtend vorgesehen:

- Nach Erhalt des Zwischenberichtes beruft das BASE die Fachkonferenz Teilgebiete ein (§ 9), die den Zwischenbericht erörtern wird.
- Mit dem Vorschlag für die Standortregionen sind dort Regionalkonferenzen einzurichten (§ 10), die das weitere Verfahren bis zum jeweiligen Ausscheiden einer Standortregion begleiten sollen.
- Nach Bildung dieser Regionalkonferenzen richtet das BASE die Fachkonferenz Rat der Regionen ein (§ 11), die die Prozesse der Regionalkonferenzen aus überregionaler Sicht begleiten soll.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten, dass das StandAG eine Abfolge von Formaten der Öffent-lichkeitsbeteiligung vorsieht, die hinsichtlich Einsetzung, Zusammensetzung, Aufgaben und damit verbundenen Informationsrechten, Aufklärungsansprüchen und Fristen hinreichend konkret im Ge-setz formuliert sind. Die Einhaltung dieser Vorgaben kann einer gerichtlichen Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht zugeführt werden (vgl. § 17 Abs. 3 und § 19 Abs. 2 StandAG).

Es existieren weitere Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung, die neben den bereits ge-nannten Formaten geeignet sind, das Verfahren partizipativ auszugestalten.

Zum einen „sind“ Bürger*innen als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen, § 5 Abs. 1 S. 1. Dies hat das Ziel, dass die zu findende Lösung (der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit) von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird. Eine Einbeziehung muss demnach stattfinden. Wie diese Mitgestaltung ausgestaltet werden kann, überlässt das Gesetz den dort genannten insti-tutionellen Akteuren.

Das BASE hat in einem dialogorientierten Verfahren die Öffentlichkeit frühzeitig und umfassend zu informieren und einzubinden, vgl. § 5 Abs. 2. Der Dialog soll sich auf das Internet und „andere ge-eignete Medien“ stützen. Auch dies sind verpflichtende Vorgaben. Eine Konkretisierung des Dialo-ges erfolgt nicht, diesen hat insbesondere das BASE auszugestalten.

⁷ Siehe dazu auch: Ablauf des Standortauswahlverfahrens https://www.base.bund.de/DE/themen/soa/standortauswahl-verfahren/standortauswahlverfahren_node.html, zuletzt abgerufen am 11.02.2020.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung „*wird entsprechend fortentwickelt*“, vgl. § 5 Abs. 3 – auch dies ist verpflichtend ohne nähere Ausgestaltung. Dazu „*können*“ sich die Beteiligten weiterer Formate bedienen, deren Eignung überprüft werden soll. Zwar ist „*können*“ eine Relativierung, dies bezieht sich aber nur auf mögliche weitere Formate. Dass die bestehenden Formate partizipativ und unter Einbeziehung weiterer Akteure (insbesondere der Bürger*innen) angereichert werden müssen, steht zweifelsohne fest. Auch Ergänzungen der bestehenden Formate der §§ 7 – 11 StandAG können grds. als weitere Formen verstanden werden, da diese sich außerhalb der gesetzlich bereits vorgesehenen Anforderungen verhalten.

Das Zusammenspiel mit diesen weiteren, ergänzenden Formen, weist eine rechtliche Neuerung auf. Das StandAG sieht – verpflichtend, so die Ansicht des Forschungsteams, bei Würdigung der Gesamtschau der Regelungen des StandAG – vor, dass weitere Ergänzungen und eventuell mögliche zusätzliche Formate (Dialog, Mitgestaltung) der Öffentlichkeitsbeteiligung vorzusehen sind. Lediglich die inhaltliche Konkretisierung bleibt offen. Während die gesetzlich festgelegte Öffentlichkeitsbeteiligung einer gerichtlichen Überprüfung⁸ zugeführt werden kann, muss sich die Ausgestaltung der weiteren Formate einer anderen Überprüfung stellen. Die Zielrichtung der Öffentlichkeitsbeteiligung (breiter gesellschaftlicher Konsens, Tolerierung durch die Betroffenen) wird letztendlich dadurch überprüft werden, dass das Verfahren als partizipativ, selbsthinterfragend und lernend von den Parlamentarier*innen des Bundestages angesehen wird – denn diese entscheiden jeweils durch ein Bundesgesetz, ob die vorgelegten Ergebnisse (der einzelnen Phasen) dem Gesetzeswillen genügen. Wenn der Bundesgesetzgeber nicht zustimmt, ist das Verfahren bzw. die einzelne Phase gescheitert, auch wenn alle formalen Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung eingehalten und einer materiell-rechtlichen Prüfung standhalten würden.

Die Würdigung der Ausgestaltung der (weiteren) Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung fällt final den Parlamentarier*innen zu. Zu erwarten ist, dass sie das Verfahren und dessen Wahrnehmung in der Öffentlichkeit genauestens beobachten. Sie werden sich im Laufe des Verfahrens eine Meinung über die getroffenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung gebildet haben. Das heißt, deren Beurteilung des Verfahrens wird auch (mit) entscheidend sein, ob sie stellvertretend für die „Bevölkerung“ das Ergebnis der Standortsuche akzeptieren.

Neben diesem rechtlichen Rahmen kann an dieser Stelle die Verzahnung zu AP 2 hergestellt werden. Wie dargelegt, steht die Anforderung, weitere über das Gesetz hinausgehende Angebote der Beteiligung zu adressieren, nicht im „luftleeren“ Raum. Dass die Angebote erfolgen sollen und auch bewertet werden, ist der (rechtliche) Kontext – der andere Kontext bietet die Möglichkeit, Themen und Konflikte bedarfsgerechter anzugehen:

Möglichkeiten und Chancen frühzeitiger sowie informeller Öffentlichkeitsbeteiligung

Frühzeitige und informelle Beteiligung erfüllt viele Funktionen (siehe auch Hinweise aus AP 1). Dass die frühzeitige und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung häufig als erfolgreich und gewinnbringend gewertet wird, ist dort ebenfalls hinterlegt.

⁸ Die Gesetzesbegründung führt für § 9 Abs. 2 Fachkonferenz und für § 10 Regionalkonferenzen und für § 11 Fachkonferenz Rat der Regionen aus, dass die Nichteinhaltung der normierten Aufgaben, Organisation und Fristen keine Verfahrensfehler (im Sinne des § 4 UmwRG) sein sollen – unbenommen davon kann das BVerfG Verfahrensfehler feststellen, wenn diese Einfluss auf die Entscheidung haben. Unbenommen auch, dass andere Vorgaben nicht eingehalten werden (z.B. die Einrichtung des jeweiligen Gremiums selbst). Die Ausführungen sind, im Kontext der bereits genannten Voraussetzungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung, im Sinne einer Weiterung zu verstehen, d.h. Fristen können verlängert, mehr Inhalte vom jeweiligen Gremium betrachtet werden. Auch muss erwähnt werden, dass die gesetzlich vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung weit mehr Komponenten als die in der Gesetzesbegründung erwähnten möglichen „Verfahrensfehler“ enthält, die allesamt einer gerichtlichen Überprüfung zugeführt werden können (BT Drs. 18/11398, S. 55 und 57).

Die frühzeitige und informelle Öffentlichkeitsbeteiligung kann im Standortauswahlverfahren folgende Ziele erreichen:

Sie kann erreichen, rechtzeitig (d.h. hier frühzeitig, bevor alle Aspekte final beurteilt werden) thematische Schwerpunkte im Vorfeld von (Zwischen-) Entscheidungen innerhalb des Planungsprozesses umfassend darzustellen und Anregungen zu z.B. gutachterlichen Fragestellungen aufzunehmen. Dies erhöht die Chance, möglichst rechtzeitig die relevantesten Themen – ohne entsprechenden Druck, wie es manchmal bei einem einzigen Erörterungstermin von allen Beteiligten empfunden wird – zu adressieren und entsprechend Lösungsansätze zu suchen.

Sie kann erreichen, dass die z.T. langen Zeiträume zwischen den Schritten der formellen Beteiligung überbrückt werden und damit der Dialog zwischen den verschiedenen Akteuren verstetigt wird und eine gemeinsame Diskussionskultur etabliert wird.

Sie kann erreichen, dass die Anforderung des partizipativen Verfahrens mit Leben gefüllt wird und insbesondere die zivilgesellschaftlichen Beteiligten so früh wie möglich zu Mitgestaltenden des Verfahrens werden können. Gleichzeitig wird damit der gesetzgeberische Auftrag der Einbeziehung der Bürger*innen erfüllt.

2.2.2. Partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren aus Sicht der Literatur

Auch die Ansichten in der Literatur können im Wesentlichen mit den Beschreibungen aus dem Gesetzgebungsverfahren in Einklang gebracht werden. Darüber hinaus liefern sie wenig vertiefende Hinweise zur konkreten Ausgestaltung eines partizipativen, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens.

Während die Begriffe „selbsthinterfragend“ und „lernend“, welche bereits im StandAG 2013 implementiert worden waren, nur vereinzelt unter Bezugnahme auf die Gesetzesbegründung sowie die Ausführungen der Endlagerkommission Erwähnung finden, wird der Begriff „partizipativ“ bereits vor der ausdrücklichen Einfügung in das StandAG 2017 mit dem Standortauswahlverfahren in Verbindung gebracht und als noch nie dagewesene Beteiligungsform bezeichnet. So geht z.B. Wiegand (2014) von einer „*Aufbrechung des [...] atomrechtlichen Planfeststellungsverfahrens*“ bei gleichzeitiger Ermöglichung „*der Zuführung einer öffentlichen Diskussion*“ und der Implementierung „*eines Maßes/einer Vielzahl von Instrumenten der Öffentlichkeitsbeteiligung, die bislang keine Entsprechung in anderen verwaltungsrechtlichen Gesetzen findet*“ (S. 832) aus. In seinem Ausblick spricht er in Bezug auf die vorbenannten (neuen) Instrumente von „*partizipatorischen Elementen*“ (S. 835).

Smeddinck/Roßegger (2013) gehen ebenfalls auf den Begriff der Partizipation ein. Der Beitrag befasst sich allgemein mit den Herausforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei dem Problem der Entsorgung radioaktiver Reststoffe. Die Autoren gehen in diesem Rahmen zur Beschreibung einer beispielhaften Lösung auf die (von ihnen so bezeichneten) „Regelungen zur Partizipation“ im StandAG 2013 ein. Bereits in der Einleitung bringen sie die Partizipation mit der Formulierung des „*transparenten Verfahrens*“ gemäß § 1 Abs. 1 S. 1 StandAG 2013 in Verbindung und beschreiben, dass hierfür eine „*andere Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich*“ (Smeddinck und Roßegger 2013, S. 548) sei. Partizipation verstehen sie als Synonym für die Öffentlichkeitsbeteiligung und beschreiben, sie biete Lösungen für Konflikte und habe das Potenzial demokratische Strukturen zu verinnerlichen (ebd.).

Ein Positionspapier der Deutschen Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF - Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung 2016) befasst sich im Rahmen des vorbereitenden Verfah-

rens zur Fortentwicklung des Standortauswahlverfahrens der Endlagerkommission (§§ 3, 4 StandAG 2013) detailliert mit dem Thema der Partizipation. Partizipation bezeichnet, gemäß diesem Papier, die aktive Beteiligung von (organisierten und nicht-organisierten) Bürger*innen, Stakeholdern und Interessengruppen an politischen Entscheidungsprozessen. Partizipative Verfahren dienen als Ergänzung und qualitative Bereicherung von demokratisch legitimierten Entscheidungsfindungsmodellen, die auf dialogisch-kooperativer Basis die Grundlagen für politische Entscheidungen verbessern können. Wesentliche Kennzeichen sind die verstetigte Einbindung unterschiedlicher Akteure mit ihren jeweiligen divergierenden Wissensbeständen sowie die Entscheidungsfindung auf der Basis des Austausches von Argumenten.

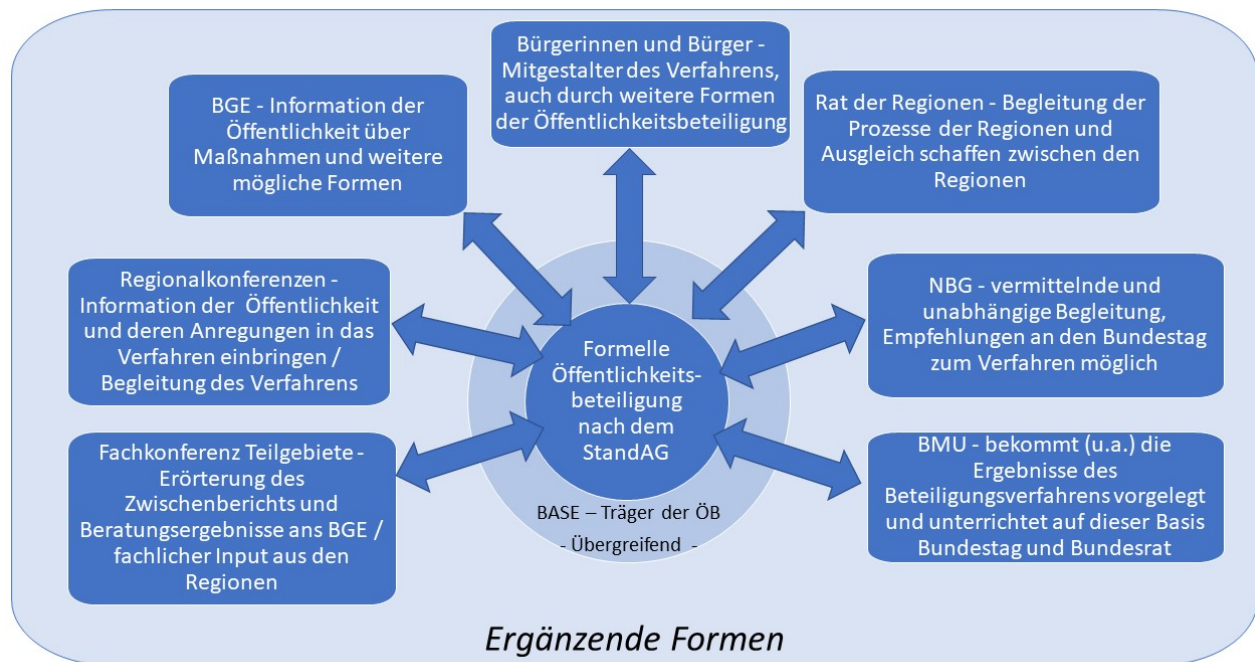
Erbguth (2018) nimmt in einem Beitrag, in welchem das StandAG 2017 nur einleitend als Beispiel für die Etablierung eines neuen Modells der Öffentlichkeitsbeteiligung Erwähnung findet, kurz zu dem Begriff der Partizipation Stellung. Aus seiner Sicht sind die Begriffe der „Bürgerbeteiligung“, „Partizipation“ sowie „Öffentlichkeitsbeteiligung“ jeweils Synonyme für die Einbeziehung der Bürger*innen in Zulassungs- und Planungsverfahren. Sie würden sich nur darin unterscheiden, dass die „Bürgerbeteiligung“ ein eher überholter Begriff sei, die „Partizipation“ eine Vorabwertung beinhalte und einzig der Begriff der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ überwiegend und der EU-Ebene entsprechend verwendet werde.

Im Übrigen werden in der untersuchten Literatur im Wesentlichen die Begründungen der Gesetzgebung zu dem StandAG sowie die Ausführungen der Endlagerkommission als Primärquelle herangezogen (siehe dazu die detaillierte Übersichtstabelle im Anhang).

2.2.3. Die Akteure eines partizipativen, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens

Deutlich gemacht wurde in den obigen Ausführungen, dass das StandAG zum einen die Öffentlichkeitsbeteiligung in Teil 2 des Gesetzes umfassend ausgestaltet, Akteure (Fachkonferenzen und das NBG) definiert und mit zahlreichen Möglichkeiten ausstattet, sich in das Verfahren substantiell einzubringen. Zum anderen ist erläutert worden, dass das StandAG – sowohl hinsichtlich seiner Vorgaben als auch in den Kontext der Hintergründe seiner Neufassung und der Ansichten der Literatur gesetzt – weitere Anforderungen an das Verfahren stellt. Das geforderte partizipative Verfahren, das selbsthinterfragend und lernend sein soll, richtet sich an alle im StandAG genannten Akteure. Es ist – so die Ansicht des Forschungsteams – verpflichtend im Hinblick auf die Ergänzung der vorgegebenen Schritte durch weitere Schritte, lässt aber den Spielraum offen, „was genau, von wem genau und wie konkret“ diese Ergänzung aussehen soll. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die zentralen Aufgaben der im StandAG genannten Akteure in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung steht dabei im Zentrum, umfasst vom BASE als ihrem „Träger“. Die im StandAG genannten Akteure gruppieren sich darum herum und die in beide Richtungen weisenden Beziehungspfeile zeigen auf, dass alles miteinander verzahnt ist. Dies trägt dem Gedanken Rechnung, dass von der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung auch Wirkungen ausgehen, die einzelne Akteure zu einem Verhalten veranlassen, das in weitere ergänzende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung münden kann. Die aufgeführten Akteure, deren Aufgaben und die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung selbst, umgibt der Rahmen der ergänzenden Formen, dies farblich hinterlegt. Weiterhin lassen sich hier durch die stichpunktartige Beschreibung der wesentlichsten Aufgaben der einzelnen Akteure die möglichen Schnittstellen zwischen den jeweiligen Aktivitäten im Standortauswahlverfahren und der Öffentlichkeit identifizieren:

Abbildung 1: Öffentlichkeitsbeteiligung im StandAG: Akteure und Schnittstellenfunktionen



Quelle: eigene Darstellung.

Dem BASE wird als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung – und auch bei der Ausgestaltung seiner weiteren Rollen – im StandAG eine wichtige Aufgabe zugewiesen. Zwar erfährt die Öffentlichkeitsbeteiligung in weiten Teilen durch die verschiedenen Vorgaben eine Ausgestaltung, teilweise bedarf es hier jedoch einer weitergehenden Konkretisierung.

Das Nutzen von Handlungsspielräumen gehört für Behörden zur Routine – bezüglich des StandAG besteht jedoch die Besonderheit, dass der Gesetzgeber an einer sehr vitalen Ausgestaltung im Sinne der Zweckerreichung (das Verfahren und die durch das Verfahren gefundene Lösung, also ein konkreter Standort, soll von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden) interessiert ist. Dieser Appell-Charakter gilt für alle Akteure, das partizipative Verfahren zu ermöglichen und sich selbst entsprechend einzubringen. Jedoch das BASE – als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung – ist am deutlichsten adressiert, ein partizipatives Verfahren zu ermöglichen (Wollenteit 2019, zu § 5 Abs. 2).

Die Möglichkeiten für das BASE, partizipative Formate zu initiieren bzw. auszugestalten, sind zunächst einmal weit zu fassen. Insbesondere durch die Adressierung in § 5 Abs. 2 als diejenige Behörde, die dafür Sorge tragen muss, dass die Öffentlichkeit frühzeitig, umfassend und systematisch über Ziele, Mittel und Verwirklichungsstand unterrichtet wird, rückt das BASE in die Verantwortung, auch die weiteren möglichen Beteiligungsformen in den Blick zu nehmen. Dies hat in einem dialogorientierten Prozess zu erfolgen.

Das gesamte Spektrum an Beteiligungsformen, wie sie bspw. in der Beteiligungskonzeption (AP 2) vorgestellt werden, kann dabei genutzt werden. Einige wesentliche Ansätze aus AP 2 werden hier im Folgenden aufgegriffen und es wird dargelegt, welche Vorteile das Forschungsteam sieht, wenn diese Ansätze Grundlage werden könnten für die Ausgestaltung der (formellen und der ergänzenden) Beteiligungsformen.

Umgang mit und Effekte von ergänzenden⁹ Beteiligungsformen

Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung ist absehbar, dass mehrere formelle und informelle (ergänzende) Beteiligungsaktivitäten und -formate gleichzeitig stattfinden werden. Wichtig erscheint hier, dass mindestens ein Akteur, der über die Dauer des gesamten Auswahlverfahrens in einem so ausreichenden Maße in alle Beteiligungs-Aktivitäten eingebunden ist, dass die Ergebnisse der ergänzenden Beteiligung angemessen in das formale Verfahren einfließen können bzw. die anderen Formate von bereits erarbeiteten Wissensständen etc. profitieren. Wenn viele Beteiligungsaktivitäten zur gleichen Sache parallel verlaufen, hat dies Effekte, die es zu berücksichtigen, und Chancen, die es zu nutzen gilt: Die Regionen müssen möglichst gleichbehandelt werden und die Durchführung der ergänzenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Rückbindung, kann zu Inkonsistenzen und Ungleichheiten zwischen den Regionen führen.

Daher bietet sich z.B. das BASE an, das einen Zugang zu jedem Beteiligungsangebot haben sollte, um die notwendige Synchronität mit dem formellen Beteiligungsprozess zu ermöglichen.

Eine weitere wichtige Rolle nimmt das NBG ein. Das NBG soll vermittelnd und unabhängig das Standortauswahlverfahren und insbesondere die Öffentlichkeitsbeteiligung begleiten, § 8 Abs. 1 S. 1 StandAG. Dies soll – da das NBG pluralistisch zusammengesetzt und weitreichende Akteneinsichts- und Veröffentlichungsrechte hat – „*Vertrauen in die Verfahrensdurchführung*“ ermöglichen. Diese Formulierung zielt auf eine der Zweckerreichungen des Gesetzes (transparentes Verfahren) und die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung (breiter gesellschaftlicher Konsens und Tolerierung des Ergebnisses durch die Betroffenen).

Bislang ist zu konstatieren, dass das NBG kaum mehr als annähernd die notwendigen Kapazitäten hat – insbesondere aufgrund der bis Anfang des Jahres 2020 andauernden Unterbesetzung, aber auch wegen fehlender Ressourcen (z.B. finanziell, zeitlich) und der Einbettung in Verwaltungsabläufe, bspw. bei der Vergabe von Gutachten – um alle Unterlagen in Augenschein zu nehmen. Die Geschäftsstelle ist bislang personell nicht im dafür nötigen Umfang ausgestattet und auch die Rückbindung und Sichtbarkeit in der politischen Arena erscheinen ausbaubar (Stand Ende 2019). Sollte sich die Überlegung entwickeln, dem NBG eine weitere als die gesetzlich vorgesehene Rolle zukommen zu lassen – zum Beispiel als Initiator eigener Formate – könnte dies unter derzeitiger Ressourcenausstattung zur Überforderung des Gremiums führen (vgl. auch 2.3.2).

2.2.4. Spielräume eines partizipativen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens

Das folgende Kapitel zeigt Bedingungen zur Ausgestaltung formeller und informeller Beteiligungsformen auf. Gleichzeitig werden Hinweise gegeben, welche Akteure diese Formate initiieren können. Die Spielräume enden dort, wo der Gesetzgeber hinreichend konkret und abschließend Festlegungen getroffen hat. Dies betrifft Grundsätzliches¹⁰, die Inhalte und Reihenfolgen der Verfahrensschritte¹¹ und die zugewiesenen Aufgaben. Keine im Gesetz adressierte und einem spezifischen Akteur zugewiesene Aufgabe kann durch einen anderen Akteur wahrgenommen werden.

⁹ Mit ergänzenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind alle Formate gemeint, die vorgeschaltet und auch parallel zu den im StandAG vorgegebenen formellen Formaten laufen können. Sie umfassen den Raum, der bei anderen Verfahren (etwa Autobahnen oder auch Hochspannungsleitungen) als informell und/oder frühzeitig bezeichneten Formate, die sich an die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung andocken bzw. dieser jeweils vorauslaufen können

¹⁰ Exemplarisch an dieser Stelle: Zweck des Gesetzes, z.B. Standort im Inland, mit der bestmöglichen Sicherheit, Aufzählung der Wirtsgesteine, etc.

¹¹ Exemplarisch an dieser Stelle: Ablauf des Standortauswahlverfahrens, z.B. erst Teilgebiete, dann Standortregionen, erst übertägige dann untertägige Erkundung, etc.

Die Aufteilung des Standortauswahlverfahrens in verschiedene Phasen ist hilfreich im Sinne einer Abschichtung der fachlich zu diskutierenden Fragestellungen. Angesichts der zu erwartenden Dauer des Verfahrens und selbst der einzelnen Verfahrensschritte und der großen Bandbreite einzubindender Akteure besteht die Gefahr, dass die Choreografie des Verfahrens leidet. Aus diesem Grund werden hier Vorschläge erarbeitet, die sowohl einem möglichen Informationsdefizit bzw. einem möglichen mangelnden Anreiz, sich zu informieren, entgegenwirken sollen.

Strukturelle Veränderung zur Optimierung der Kommunikation

Die beteiligten institutionellen Akteure NBG, BGE, BASE und BMU, die dauerhaft das gesamte Verfahren begleiten, sollten im engen Austausch miteinander stehen und eine gemeinsame Vision für das Standortauswahlverfahren entwickeln. Hierfür ist erforderlich, dass der Rahmen dieses Austausches eine feste und kommunizierbare Struktur aufweist, damit das Vorgehen transparent für alle Interessierten ist und sich die Akteure ihrer Aufgaben bewusst sind und aktiv die Möglichkeit des Austausches im Sinne des Voranbringens des Standortauswahlverfahrens wahrnehmen. Der Vorschlag lautet daher konkret, dass (mindestens – aber im Laufe des Verfahrens erweiterbar) BASE, BGE, BMU und NBG Vertreter*innen bestimmen, die sich – über derzeit bestehende Kontakte hinaus – regelmäßig zum Stand des Verfahrens austauschen im Rahmen einer Steuerungsgruppe „Koordination Endlager“¹².

Gestaltung und „Bewerbung“ des Verfahrens

Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert eine aktive Gestaltung und Bewerbung. Dies bedeutet, dass sich alle Akteure den Herausforderungen eines Dialogs mit der Öffentlichkeit und untereinander, stellen müssen, denn die Anforderung, dass der Beteiligungsprozess dialogorientiert zu erfolgen hat, stellt hohe – und neue – kommunikative Ansprüche an alle. Dieser Anspruch an Dialogorientierung kann als eine „psychologische Hürde“ beschrieben werden, sowohl für das BASE als auch für die Öffentlichkeit. Dialog erfordert Gesprächsbereitschaft, Geduld und Dialogfähigkeit und wird im Verlauf des Verfahrens wechselseitig beeinflusst von den Handlungen, Wahrnehmungen und Interpretationen der jeweils anderen Akteure. Die Bereitschaft der Öffentlichkeit, sich informieren und beteiligen zu wollen (und damit dem Schritt, Verständnis für das Verfahren und der Lösungsfindung zu wecken, näherzukommen bis hin zu einer möglichen Tolerierbarkeit durch die Betroffenen) wird nur dann gefördert und aufrechterhalten, wenn der Dialog als Austausch mit einer spezifischen Verbindlichkeit ausgestaltet wird. Dies impliziert, dass die Öffentlichkeit nicht nur Informationen möchte, sondern auch ihre eigenen Anregungen, Meinungen und ihr Wissen aufgegriffen sehen will und sie (begründet) erwartet, in Erfahrung bringen zu können, wie mit diesen Hinweisen umgegangen wird: Werden Hinweise verworfen und wenn ja, warum. Werden sie weiterverfolgt, wenn ja, wie und durch wen etc. Erfolgt dieser (sicherlich sehr aufwändige) Schritt nicht, könnte – nach Auffassung des Forschungsteams – die über die gesamte Dauer des Verfahrens nötige Aufmerksamkeit und Teilnahmebereitschaft seitens der Öffentlichkeit deutlich abnehmen.

Beeinflusst wird der Dialogprozess folglich maßgeblich von Seiten des BASE, auf deren Angebote mit Teilnahme oder Nichtteilnahme reagiert werden kann. Die Öffentlichkeit wird sich je nach gegebenen Möglichkeiten der Beteiligung und der tatsächlichen Offenheit und Transparenz der einzelnen

¹² Für den Ablauf können die folgenden Rahmenbedingungen genannt werden: Jeder Akteur sollte 2 Teilnehmende und 2 Vertreter*innen aus den relevanten Referaten bzw. Abteilungen benennen, um unterschiedliche Sichtweisen, Aufgaben, Lernen als Herausforderung aller und verschiedene Hierarchiestufen integrieren zu können; mit mindestens monatlichen Treffen; die Besprechungen selbst sind vertraulich aber Protokolle sind auf der Internetplattform einzuspeisen. Ständiger Tagesordnungspunkt sind fachliche wie auch partizipative Anregungen Dritter – hierzu ist ein Beobachtungskonzept erforderlich – sowie ein Rückblick auf vergangene Aktivitäten und Auswertung aktueller Arbeiten, differenziert nach inhaltlichen und kommunikationsbezogenen Aspekten.

Formate mehr oder weniger stark einbringen. Es sollte dem BASE obliegen, hier aktiv die Rolle des Sprachrohrs des Verfahrens einzunehmen und als ein Gestalter des partizipativen Verfahrens motivierend zu wirken. Dies ist insbesondere aufgrund der Phaseneinteilung und des Risikos einer abgeschwächten Aufmerksamkeit über die Zeit hinweg von erheblicher Bedeutung. So kann insbesondere zwischen diesen Phasen, oder wenn in einzelnen Phasen langwierigere Prüfschritte erfolgen, ein Maßnahmenkatalog ergriffen werden, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit aufrecht zu halten. Das BASE wäre der geeignete Akteur, um diese Rolle des Prozesshüters und -gestalters wahrzunehmen. Damit erfüllt es eine seiner Aufgaben, „*umfassend und systematisch*“ – aber auch frühzeitig, wenn der Blick auf anstehende Prüfschritte gelenkt wird – zu unterrichten. Gerade an diesen Stellen bietet es sich an, die Aufgabe als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung vollumfänglich und kreativ auszugestalten. Bereits feststehende Diskussionsthemen, die erst in späteren Phasen des Verfahrens relevant werden, können in diesen Zwischenphasen mit den weiteren Akteuren des Verfahrens und unter Einbindung der Öffentlichkeit konzipiert und im Sinne des Ko-Designs vorbesprochen werden (siehe Hinweise AP 1). So können bspw. Gutachten oder Expertisen (gemeinsam) beauftragt werden. Die Ausgestaltung des Verfahrens in Phasen steht dem nicht entgegen.

Informationsbereitstellung und Informationsvermittlung

Die Informationsplattform, in § 6 vorgesehen, dient der umfassenden Unterrichtung der Öffentlichkeit und fällt in die Verantwortlichkeit des BASE. Zudem erfolgt in den Grundsätzen zur Öffentlichkeitsbeteiligung der Hinweis an das BASE, sich des Internets und anderer geeigneter Medien zu bedienen. Dies könnte zum Anlass genommen werden, um eine sukzessive Erweiterung des webbasierten Informationsangebotes – entsprechend dem Fortgang des Verfahrens – konzeptionell vorzubereiten (siehe hierzu auch die Beteiligungskonzeption aus AP 2). In diesem Rahmen kann das BASE verschiedene Online-Dialogformate zielgruppenspezifisch anbieten. Zugleich könnte das BASE die Steuerungsgruppe „Koordination Endlager“ dafür nutzen, gemeinsam über die zur Verfügung stehenden Unterlagen hinsichtlich ihrer Veröffentlichungsfähigkeit, ihres Aufbereitungsstands etc. zu beraten. Alle beteiligten Institutionen im Standortauswahlverfahren sollten in die Gestaltung der Informationsplattform eingebunden werden (dies betrifft insbesondere BGE und NBG), um deren Informationsgehalt anzureichern und ihre Attraktivität damit insgesamt zu steigern. Alle weiteren im Verfahren einzubindenden Akteure sollten ebenfalls das Angebot bekommen, eine eigene Unterseite dort einzurichten. Je größer das Angebot, desto größer ist auch die Chance, dass die interessierte Öffentlichkeit die Webpräsenz insgesamt beachtet und die Dialogangebote wahrnimmt.

Eine wichtige Rolle, die auch dem BASE zufallen könnte, ist die des Informations- und Wissensvermittlers. Darunter wird an dieser Stelle verstanden, dass das BASE die Anlaufstelle für verschiedene Akteursgruppen sein kann, um Fachfragen, die im Laufe der einzelnen Verfahrensschritte auftauchen, einer Lösung zuzuführen. Dazu gehören die:

- allgemeinverständliche Aufbereitung und Abstimmung von Gegenstand, Diskussionsstand und ungeklärten Punkten (ggf. Forschungsfragen und Ausschreibung/Forschungsnehmer finanziell absichern – derzeit rechtlich nicht vorgesehen);
- Schaffung eines Rahmens im Sinne einer ad hoc-Beratung, an der alle relevanten Akteure teilnehmen und die zu lösenden Fragestellungen intern oder extern beantworten lassen;
- neuen Formate der Schnittstellengestaltung zwischen verschiedenen Funktionen und Inhalten.

Das BASE könnte im Nachgang dafür sorgen, dass die Beantwortung der Fachfrage in die jeweils relevante Verfahrensphase eingespeist wird.

Die Vorgaben an die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung des StandAG schließen weitere Maßnahmen, ein partizipatives Verfahren zu ermöglichen, nicht aus. Die Vorgaben sind nicht so abschließend formuliert, dass die im StandAG genannten Akteure nicht darauf aufsetzen könnten, das Verfahren weiter auszubauen. In der nachfolgenden Tabelle werden anhand der im StandAG vorgegebenen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung einige weitere Möglichkeiten für alle Akteure beschrieben.

Tabelle 1: Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG und einige exemplarische Gestaltungshinweise für weitere partizipative Schritte

Anlass	Vorschrift und Adressat*in	Gestaltungshinweise für weitere partizipative Schritte
Information der Öffentlichkeit	<p>§ 5 Abs. 2: Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung hat nach diesem Gesetz dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet und über die vorgesehenen Beteiligungsformen beteiligt wird.</p>	<p>Gestaltungshinweis in Anlehnung an § 25 Abs. 3 VwVfG („frühe ÖB“ = bevor die Antragsunterlagen feststehen). Bevor die jeweiligen Bewertungs- und Abwägungsergebnisse in Form von Berichten vorliegen (z.B. bei der Ermittlung der Teilgebiete) können die Informationen, auf denen sich die Bewertung bzw. die Abwägung stützen wird (auch z.B. Gutachten, die eingeholt wurden) veröffentlicht werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Zunächst sollte BGE ihre Datengrundlage (Ergebnisse der Datenabfrage bei den Bundes- und Landesbehörden) und seine methodische Vorgehensweise für den Zwischenbericht Teilgebiete offenlegen, sodass BASE und NBG Ergänzungen beisteuern können. • Die Daten werden – soweit Rechte Dritter nicht beeinträchtigt werden – auf der Internetplattform des BASE veröffentlicht.
	<p>§ 6: Zur umfassenden Unterrichtung der Öffentlichkeit errichtet das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung eine Internetplattform mit einem Informationsangebot; darin werden fortlaufend die das Standortauswahlverfahren betreffenden wesentlichen Unterlagen des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung und des Vorhabenträgers nach § 10 des Umweltinformationsgesetzes zur Verfügung gestellt. Zu den wesentlichen Unterlagen gehören insbesondere Gutachten, Stellungnahmen, Datensammlungen und Berichte</p>	<p>Um die Nutzung der Internetplattform durch die Öffentlichkeit zu erhöhen erscheint es relevant, mehr als nur eine Aktualisierung der dort verfügbaren Informationen vorzunehmen. Die dort aufzufindenden Informationen sollten in den Kontext des jeweiligen Verfahrensstandes gestellt werden. Es erfordert daher eine regelmäßige Fortschrittsprüfung durch BASE. Damit sollte folgendes leicht auffindbar und nachvollziehbar sein:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welches Stadium hat das Verfahren? • Welche Dokumente liegen zu welchen Entscheidungsschritten vor? • Welche Gutachten stehen noch aus? Wer ist beauftragt worden mit welchen Fragen? <p>Eine Einbindung der BGE wäre hilfreich, um eine tabellarische Übersicht zu den Unterlagen zu erstellen. Ein Newsletter, der über Neu-Einstellungen informiert, kann das Angebot attraktiver zu machen.</p>

Anlass	Vorschrift und Adressat*in	Gestaltungshinweise für weitere partizipative Schritte
		<p>Weiterer Hinweis: Die „wesentlichen Unterlagen“ könnten durch ein Vorschlagsrecht z.B. des NBG, welche Unterlagen dieses als wesentlich erachtet, konkretisiert werden.</p>
Akteneinsicht Nationales Begleitgremium	<p>§ 8 Abs. 2: Die Mitglieder (des NBG) erhalten Einsicht in alle Akten und Unterlagen des Standortauswahlverfahrens des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung, des Vorhabenträgers, der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe sowie der geologischen Dienste.</p>	<p>Das in § 8 Abs. 2 normierte „Einsichtsrecht“ erfordert Aktivität des NBG: die Mitglieder dürfen zwar alle Akten einsehen, was hinsichtlich der begrenzten Zeit- und Arbeitsmöglichkeiten der Mitglieder einen hohen Aufwand verursacht. Sachdienlicher könnte es sein, dass das NBG von den jeweiligen Akteuren aktiv über alle vorhandenen Unterlagen unterrichtet wird. Dies sollte fortlaufend (z.B. auf monatlicher Basis) geschehen. Dies sollte ergänzt werden durch eine Verortung des Übermittelten, für welchen Verfahrensschritt diese Unterlage dient.</p>
Stellungnahmeverfahren	<p>§ 7 Abs. 1: Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung gibt der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch einen Vorschlag des Vorhabenträgers nach Absatz 2 berührt wird, nach Übermittlung des jeweiligen Vorschlags sowie im Fall einer Nachprüfung nach abgeschlossenem Nachprüfverfahren nach § 10 Absatz 5 Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorschlägen sowie den dazu jeweils vorliegenden Berichten und Unterlagen. Die Stellungnahmen sind innerhalb einer Frist von drei Monaten abzugeben. Die Stellungnahmen sind bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen; das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung und der Vorhabenträger werten die Stellungnahmen aus.</p>	<p>Der § 7 Abs. 1 verhält sich nicht dazu, wie die Auswertungen der Stellungnahmen zusammenzuführen sind: Ein Gestaltungshinweis ist daher, dass zusätzlich ein interner Workshop zwischen BASE und BGE erfolgen könnte. Wichtig ist hier, dass:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konsense und Dissense vollständig dokumentiert werden, • die gesamte Auswertung veröffentlicht wird, und • darauf eingegangen wird, in welcher Form die Stellungnahmen (bzw. die daraus gewonnen Erkenntnisse) im weiteren Verfahren berücksichtigt werden. <p>Die Diskussion/Bewertungen könnten durch eine Stellungnahme des Scientific Board (Vorschlag aus AP 2) ergänzt werden, die ebenfalls veröffentlicht wird.</p>
Erörterungstermin	<p>§ 7 Abs. 3: Nach Abschluss des jeweiligen Stellungnahmeverfahrens führt das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung in den betroffenen Gebieten einen Erörterungstermin zu den Vorschlägen nach Absatz 2 sowie den dazu jeweils vorliegenden Berichten und Unterlagen auf Grundlage der ausgewerteten Stellungnahmen durch.</p>	<p>Hier kann auch als Gestaltungshinweis der Zeitpunkt für eine der Zielgruppe angemessene Planung erfolgen: Die Planung des EÖT sollte frühzeitig (§ 5 Abs. 2) beginnen und partizipativ könnte in dem Zusammenhang bedeuten, dass das BASE vor der Planung (und Bekanntgabe!) der EÖT ...</p> <ul style="list-style-type: none"> • mit den örtlich betroffenen Akteuren der im Rahmen der Kriterienanwendung der BGE identifizierten Standorte (BM, Vereine, BI...) über die Konzeption im Rahmen einer Ideensammlung tagt (Ort, Datum, Dauer, Moderation,...).

Anlass	Vorschrift und Adressat*in	Gestaltungshinweise für weitere partizipative Schritte
		<ul style="list-style-type: none"> eine Rückmeldung zu der gemeinsam erarbeiteten Konzeption und vorzustellenden Inhalten (ebenfalls vor Bekanntgabe des EÖT) an die jeweiligen betroffenen Akteure gibt. Die Rückmeldung müsste auch eine Begründung enthalten, welche Ideen nicht realisiert werden können. <p>Das BASE könnte weiterhin die Möglichkeit schaffen (z.B. durch zeitliche Erweiterung des EÖT), dass die Themen, die nach Auffassung des BASE nicht Gegenstand des EÖT sind, durch die Akteure und weitere Teilnehmer präsentiert werden können, wenn hier ein spezifisches Interesse erkennbar ist.</p> <ul style="list-style-type: none"> Regionalkonferenzen sind ebenfalls einzubeziehen: Ihnen sollte die Möglichkeit eingeräumt werden, ihre Stellungnahmen selbst und in einem angemessenen Rahmen (z.B. ganztägige Veranstaltung – nicht im Rahmen des regulären EÖT) einzubringen.
Finanzausstattung Konferenzen (Budgethoheit)	Gilt für alle Konferenzen: „... wird von einer Geschäftsstelle unterstützt, die beim Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung eingerichtet wird.“	Die drei im Gesetz vorgesehenen Konferenzen könnten mit ausreichenden finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet werden, über die sie selbstständig verfügen können (derzeit rechtlich nicht vorgesehen mit Ausnahme RK). Dies würde erreichen, dass die Konferenzen auch als unabhängig(er) gegenüber dem BASE wahrgenommen werden und damit ihren Aufgabenbereich mit größerer Selbstständigkeit wahrnehmen könnten.
Einberufung Fachkonferenz Teilgebiete	<p>§ 9 Abs. 1: Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung beruft nach Erhalt des Zwischenberichts nach § 13 Absatz 2 Satz 3 eine Fachkonferenz Teilgebiete ein. Teilnehmende Personen sind Bürger*innen, Vertreter*innen der Gebietskörperschaften der nach § 13 Absatz 2 ermittelten Teilgebiete, Vertreter*innen gesellschaftlicher Organisationen sowie Wissenschaftler*innen.</p> <p>(2) Die Fachkonferenz Teilgebiete erörtert den Zwischenbericht des Vorhabenträgers nach § 13 Absatz 2 in höchstens drei Terminen innerhalb von sechs Monaten. Hierzu erläutert der Vorhabenträger den Teilnehmern der Fachkonferenz Teilgebiete die Inhalte des Zwischenberichts. Die Fachkonferenz Teilgebiete legt dem Vorhabenträger ihre Beratungsergebnisse innerhalb</p>	<p>Das BASE ist für die „Einberufung“ zuständig, § 9 Abs. 1, Größe und Zusammensetzung ist unbestimmt:</p> <p>Das Format „Beratungsgruppe Fachkonferenz Teilgebiete“ kann helfen, die offenen Fragen in einem größeren Teilnehmendenkreis zu erörtern. An dieser Stelle bietet es sich an, die Tauglichkeit und Übertragbarkeit dieses Formats für das weitere Verfahren zu evaluieren. Die Fachkonferenz sollte sich selbst eine Geschäftsordnung geben, die Ablauf und Dokumentation der Erörterung als Minimum adressiert.</p> <p>Die BGE berücksichtigt die Beratungsergebnisse gem. § 9 Abs. 2.</p> <p>Zudem kann die Vereinbarung getroffen werden, dass die BGE die „Berücksichtigung“ – also das Pro und Contra – zu dokumentieren</p>

Anlass	Vorschrift und Adressat*in	Gestaltungshinweise für weitere partizipative Schritte
	<p>eines Monats nach dem letzten Termin vor. Mit Übermittlung der Beratungsergebnisse an den Vorhabenträger löst sich die Fachkonferenz Teilgebiete auf. Der Vorhabenträger berücksichtigt die Beratungsergebnisse bei seinem Vorschlag für die übertägig zu erkundenden Standortregionen nach § 14 Absatz 2.</p>	<p>und bei Ablehnung zu begründen hat und dass dies vollumfänglich auf der Internetplattform des BASE veröffentlicht wird. In einer öffentlichen Sitzung der „Ehemaligen Mitglieder der Fachkonferenz“ könnte diese Berücksichtigung dargestellt werden. Damit könnte die Arbeit der FK gewürdigt werden und insbesondere auch das persönliche Engagement. Die ehemaligen Mitglieder können als Multiplikatoren eine – zumindest wegen des transparenten Ablaufes – positive Haltung zum Verfahren einnehmen.</p>
<p>Besetzung Fachkonferenz Rat der Regionen</p>	<p>§ 11 Abs. 1, S. 2: Diese setzt sich aus Vertreter*innen der Regionalkonferenzen und von Gemeinden, in denen radioaktive Abfälle zwischengelagert werden, zusammen. Die Anzahl aller Vertreter*innen der Zwischenlagerstandorte soll der Anzahl der delegierten Vertreter*innen einer Regionalkonferenz entsprechen. Die Fachkonferenz Rat der Regionen soll die Anzahl von 30 Teilnehmer*innen nicht überschreiten.</p>	<p>Das BASE richtet diese ein, unklar ist, wer über die Zusammensetzung entscheidet, wenn Unstimmigkeiten vorherrschen. Daher ist hier der Vorschlag, dass das BASE in diesem Fall versuchen sollte, eine konsensuale Zusammensetzung mit Hilfe z.B. des NBG und weiteren Vertreter*innen der jeweiligen Gemeinden/Landkreisen zu erzielen.</p> <p>Weitere Hinweise sind:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Die Fachkonferenz sollte sich selbst eine Geschäftsordnung/Agreement geben, die Sitzungen, Themen und Lösungsvorschläge adressiert. • Ebenfalls zu dokumentieren ist, mit welchen Vertreter*innen aus welchen Gemeinden Termine stattfinden. Ziel ist ja Hilfestellung und Ausgleich und der Eindruck sollte vermieden werden, dass eine Gemeinde bevorzugt angesprochen wird. • Die Fachkonferenz könnte mit Unterstützung der Geschäftsstelle Dritte beauftragen, fachliche Aufklärung zu leisten, um z.B. den gesetzlichen Auftrag – Hilfestellung beim Ausgleich widerstreitender Interessen zu leisten – zu erfüllen. Diese Schritte und Ergebnisse sind zu dokumentieren. Die BGE wie auch das BASE berücksichtigen diese Hinweise z.B. zu konfliktären Themen zwischen den Regionen – auch außerhalb der EÖT – der Fachkonferenz Rat der Regionen. Begründete Auseinandersetzung mit den Lösungshinweisen hat zu erfolgen.
<p>Einrichtung Geschäftsstellen –</p>	<p>Für die Fachkonferenz Teilgebiete, Regionalkonferenzen und Fachkonferenz Rat der Regionen durch das BASE einzurichten.</p>	<p>Die Vorgabe im Gesetz ist hinlänglich unbestimmt.</p> <p>Die Stellenbesetzungen für die GS könnten zwischen BASE und der jeweiligen Konferenz nach Möglichkeit gemeinsam abgestimmt werden – auch als vertrauensbildende Maßnahme.</p>

Anlass	Vorschrift und Adressat*in	Gestaltungshinweise für weitere partizipative Schritte
Strukturaufbau in Regionen	Mögliche regionale Unterstützung während der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung	<p>Zwei Arten der Unterstützung, die den Regionen angeboten werden können – losgelöst von der Einrichtung einer Regionalkonferenz – erscheinen an dieser Stelle hilfreich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ein Modell, das beschreibt, wie die Region sich aufstellen und zu Positionen finden kann - dazu gehören Strukturen informeller Beteiligung und Ablauf- und Abstimmungsprozeduren, die mangels formaler Strukturen und Prozeduren nötig werden. Ein Strukturbeispiel (Struktur und Ablauf des Beteiligungsprozesses) sollte bereitgestellt werden. • Es wird empfohlen, Dienstleister vorzusehen, die derartige Strukturen und Prozeduren konzipieren, organisieren, moderieren und durchführen können – und auf die die Regionen zurückgreifen können.

2.2.5. Das StandAG im Vergleich zu anderen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung

Das StandAG ist mit seinen Anforderungen an das Verfahren selbst und an die Öffentlichkeitsbeteiligung ein Novum in der deutschen Rechtsetzung. Die Vorgabe des § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG, ein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren zu ermöglichen, greift die entsprechenden Forderungen auf, die in Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren häufig geäußert werden. Diese werden von Betroffenen und Umweltverbänden im Hinblick auf die Möglichkeiten zur Beteiligung als unzureichend kritisiert; insbesondere seien Beteiligungsmöglichkeiten häufig zu spät im formellen Verfahren vorgesehen, so dass die Entscheidung für ein Vorhaben, für den konkreten Standort meist bereits gefallen sei und die Anregungen nicht reflektiert würden. Hinzu kommt, dass damit die Kritik an dem Umgang mit hochradioaktivem Abfall in Deutschland, der gesamte Diskurs und die Kontroverse um den Ausstieg aus der friedlichen Nutzung der Atomkraft, um die Transporte zur Wiederaufbereitung und die Zwischenlager – dies wurde von Kritikern u.a. als intransparent und an den Besorgnissen der Bevölkerung vorbeigehend bezeichnet – vom Gesetzgeber angenommen und einer rechtlichen Lösung zugeführt werden sollte.

Damit wird der Weg weiterentwickelt, der in den letzten 15 Jahren vor allem durch die Umsetzung der Aarhus-Konvention in Deutschland gestärkt wurde. Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte (bei Aarhus: in Umweltangelegenheiten bzw. UVP-pflichtigen Vorhaben) sollen konsequent verbessert und ausgebaut werden. Dazu sind, so der Gedanke der Konvention, die Verfahrensrechte ein wichtiges Vehikel, um den zu gewährenden Rechten auch eben einen rechtssicheren Platz im Verfahrensgang zu ermöglichen. Diesem Gedanken trägt auch das StandAG Rechnung, indem die verpflichtend durchzuführenden Beteiligungsschritte (Teil 2 des Gesetzes) eine für das deutsche Recht neuartige Besonderheit aufweist – so z.B. die verpflichtend zu beteiligenden zivilgesellschaftlichen Akteure des NBG. Diese werden durch die Vorgaben erstmalig in einer maßgebenden Funktion verpflichtend eingebunden.

Nicht konkret beschrieben sind die ergänzenden Formen, ihrer sollte sich bedient werden, um dem Zweck des Gesetzes zu genügen. Auch die Mitgestaltung der Bürger*innen wird nicht näher konkretisiert. Beides sind aber Bestandteile des verpflichtend durchzuführenden partizipativen Verfahrens.

Diese „Unbestimmtheit“ kann als unbefriedigend empfunden werden. Jedoch ist zu betonen, dass es eben diese Unbestimmtheit ist, die Raum lässt, die definierten Vorgaben der Öffentlichkeitsbeteiligung anzureichern und zu ergänzen. Die Länge des Standortauswahlverfahrens und die Ungewissheit hinsichtlich der örtlichen „Zuspitzung“ berücksichtigend, ist zu erwarten, dass neue Akteure auftreten und/oder sich in neuen Konstellationen zusammenfinden. Ebenso sind neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu erwarten, die den Prozess anreichern können (siehe dazu auch die Ausführungen in AP 2). Auf diese „unbestimmten“ Konstellationen ist der Gesetzgeber eingegangen, indem er ausreichend Sorge dafür getragen hat, diesen Akteuren und Erkenntnissen Raum im Verfahren zu schaffen. Es obliegt den vier beteiligten institutionellen Akteuren, die neuen Gegebenheiten aufzugreifen und ihre Mitarbeitenden in die Lage zu versetzen, Entscheidungen im „Geist des Gesetzes“ (Smeddinck 2019b) zu treffen. Eine weitere Konkretisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Gesetz selbst könnte dazu führen, dass ausschließlich die gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden und möglicherweise kein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren zu Stande käme.

Anhand der Darstellung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und der formellen Beteiligung wird aufgezeigt, welche Schnittmengen das StandAG zu anderen Gesetzen hat – und dargelegt, welche Offenheit hinsichtlich des Verfahrens besteht. Zunächst wird zwischen der frühzeitigen und informellen Öffentlichkeitsbeteiligung und der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung zu unterscheiden sein, gewählt wurden Beispiele aus dem VwVfG, dem BImSchG und dem UVPG.

Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG

Die weitreichendste Möglichkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung besteht am Anfang (grundsätzlich) jeden Verfahrens, „möglichst bereits vor Stellung eines Antrags“, nach § 25 Abs. 3 Verwaltungsvorgangsgesetz (VwVfG). Sofern andere Vorschriften eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung ebenfalls vorsehen, gehen diese Regelungen vor, § 25 Abs. 3 S. 6 VwVfG.

Im folgenden Absatz werden in den Grundzügen der Regelungsgegenstand und die Hintergründe der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung aufgezeigt. Eine vertiefte rechtliche Auseinandersetzung war nicht Gegenstand der Aufgabenstellung des Forschungsvorhabens.

Aufgabe der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 25 Abs. 3 VwVfG ist es, der Öffentlichkeit die Planung transparent zu machen, sie substantiell partizipieren zu lassen und damit eine Akzeptabilität des Verfahrens zu unterstützen (Ziekow 2013, S. 755). Die Regelung hat weiterhin zum Ziel, vor allem vermeidbare Widerstände auszuräumen bzw. zu verringern. Hintergrund ist auch, eine mögliche Enttäuschung der Bürger*innen über eine fehlende oder nicht wirksame Beteiligung zu vermeiden, daher sollten diese möglichst frühzeitig eingebunden werden (vgl. Lippert 2013; Kopp und Ramsauer 2015, § 25 Rn. 29a).

Von der Regelung des § 25 Abs. 3 VwVfG sind alle Vorhaben erfasst, die „nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“ (§ 25 Abs. 3 S. 1 VwVfG). Die Begriffe „unwesentlich“ und „größere Zahl von Dritten“ sind bewusst unscharf formuliert und lassen der Behörde einen gewissen Spielraum (Kopp und Ramsauer 2015, § 25 Rn. 33f). Der Begriff des Belangs, der betroffen sein kann, ist dabei weit zu fassen und geht über die Geltendmachung sog. eigener Rechte, wie sie etwa für eine Klagebefugnis im verwaltungsgerichtlichen Verfahren erforderlich wäre.

Die Beteiligung soll „frühzeitig“ erfolgen. Auch dies lässt der Behörde Spielraum. Das Vorhaben bedarf einer gewissen Konkretisierung, die Planung sollte noch nicht so weit fortgeschritten sein, dass von einem Abschluss der Planung auszugehen ist. So würde die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung ihren Sinn verfehlen (Kopp und Ramsauer 2015, § 25 Rn. 35). Aus § 35 Abs. 3 S. 2 VwVfG ergibt sich, dass dieser Zeitpunkt in der Regel vor der Antragstellung liegt.

Beteiligt wird nicht die gesamte Öffentlichkeit, sondern lediglich die „betroffene Öffentlichkeit“. Der Begriff umschreibt jede Person oder Vereinigung, die in ihren Belangen berührt ist (Kopp und Ramsauer 2015, § 25 Rn. 37).

Nach dem Wortlaut des § 25 Abs. 3 VwVfG „wirkt [die Behörde] darauf hin“, dass der Vorhabenträger die Öffentlichkeit unterrichtet. Es stellt sich die Frage, inwieweit eine Pflicht zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen kann.

Zum einen kann eine Behörde ihrer Pflicht zur „Hinwirkung“ nur dort nachkommen, wo sie zunächst Kenntnis von dem (geplanten) Vorhaben erlangt hat. Zum anderen endet ihre Pflicht dort, wo trotz ihrer „Hinwirkung“ der Vorhabenträger die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung verweigert. In der Praxis mag es in der Regel trotz der fehlenden Durchführungspflicht zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung kommen (vgl. Kopp und Ramsauer 2015, § 25 Rn. 35f). Dennoch besteht letztlich keine Pflicht zur Durchführung der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung. Dies zeigt sich auch an der Rechtsfolge: Es besteht kein Zwang zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung; das Verfahren bleibt auch ohne sie rechtmäßig (Kopp und Ramsauer 2015, § 25 Rn. 30 a und 42).

Weiterhin stellt sich die Frage, wie die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung inhaltlich ausgestaltet sein muss. Zum einen soll der betroffenen Öffentlichkeit „Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden“, § 25 Abs. 3 S. 3 VwVfG. Auch diese Formulierung lässt der Behörde Spielraum hinsichtlich der genauen Durchführung. Beispielsweise ist ein Erörterungstermin nicht ausdrücklich vorgeschrieben, wenn er auch meistens sinnvoll ist (Kopp und Ramsauer 2015, § 25 Rn. 38). Zum anderen soll das Ergebnis „spätestens mit der Antragstellung, im Übrigen unverzüglich mitgeteilt werden“, § 25 Abs. 3 S. 4 VwVfG. Auch hier bestehen keine weitergehenden Anforderungen an die Art, in der die Behörde das Ergebnis mitteilt.

Insgesamt spiegelt der Inhalt der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem VwVfG damit ihre Funktion vor den formellen Beteiligungsmöglichkeiten in einem frühen Stadium (vor Stellung des Antrages) wider. Diesen Gedanken greift auch das StandAG auf – und die Frühzeitigkeit entwickelt Bedeutung für das gesamte Verfahren, für alle Phasen und Beteiligungsschritte. Mitzunehmen ist hierbei der Gedanke der Hinwirkungspflicht. Dieser kann für das BASE hilfreich sein, um die anderen beteiligten institutionellen Akteure dazu anzuhalten, so früh wie möglich über die kommenden geplanten Schritte zu unterrichten. Dies kann den Weg zu einer effektiven Beteiligung mit größtmöglichem Interesse seitens der Öffentlichkeit ebnen.

Exkurs:

Landesrechtliche Vorschriften

Inhaltsgleiche Vorschriften zu § 25 Abs. 3 VwVfG finden sich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen der Länder.¹³ Allerdings hat Baden-Württemberg zusätzlich zum VwVfG ein Umweltverwaltungsgesetz (UVwG BW) geschaffen, dessen § 2 eine „frühe Öffentlichkeitsbeteiligung“ vorsieht. Diese gilt für „Vorhaben, für welche die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder eines Planfeststellungsverfahrens besteht“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 UVwG BW).

Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB

Im Rahmen der Bauleitplanung erfolgt ebenfalls eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 3 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB).

¹³ Z.B. § 25 Abs. 3 HVwVfG oder § 25 Abs. 3 LVwVfG BW.

Formelle Öffentlichkeitsbeteiligung

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung besteht im Gegensatz zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung aus einem stärker formalisierten Verfahren. Auch wenn Transparenz und Partizipation weiterhin eine Rolle spielen, rückt die Rechtsschutzgewährung in den Vordergrund. Dies zeigt sich im Folgenden anhand der zwei besonders relevanten Verfahren der Planfeststellung (§§ 72 f. VwVfG) und der Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) (§§ 4 ff. BImSchG).

Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens, § 73 VwVfG

Das Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG gilt nur für solche Vorhaben, für die es durch Rechtsvorschrift angeordnet ist, § 72 Abs. 1 VwVfG. Das ist z.B. der Fall für den Bau von Bundesfernstraßen¹⁴ und Bahnanlagen¹⁵, deren jeweiliges Fachgesetz zusätzliche, über die Planfeststellung nach §§ 72 ff. VwVfG hinausgehende Anforderungen enthalten kann. Als formelle Form der Öffentlichkeitsbeteiligung sieht das Planfeststellungsverfahren konkrete einzelne Verfahrensschritte vor, § 73 Abs. 3-5 VwVfG. Diese werden im Folgenden übersichtsweise dargestellt: Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren beginnt mit der Auslegung des Plans in den Gemeinden, in denen sich das Vorhaben voraussichtlich auswirken wird, § 73 Abs. 2 und 3 VwVfG. Die Gemeinden müssen diese Auslegung ortsüblich bekanntmachen und mit entsprechenden Hinweisen zur Einsichtnahme, Einwendungsmöglichkeit und Folgen versehen, § 73 Abs. 5 VwVfG. Dies umfasst auch solche Betroffene, die nicht ortsansässig sind, soweit sie bekannt oder ermittelbar sind, § 73 Abs. 5 S. 3 VwVfG. Ziel der Planauslegung ist neben der schlichten Information auch, potenziell Betroffene zur Geltendmachung ihrer Rechte und Interessen „anzustoßen“ (vgl. Kopp und Ramsauer 2015, § 73 Rn. 45). Auf Grundlage der durch die Planauslegung gewonnenen Informationen können sie selbst entscheiden, ob sie ihre Belange für betroffen halten und dies im Rahmen einer Einwendung geltend machen wollen. Der Umfang der Auslegung bestimmt sich deshalb vor allem nach diesem Zweck: Potenziell Betroffene müssen durch die Unterlagen in die Lage versetzt werden, über ihre Betroffenheit zu entscheiden (vgl. Kopp und Ramsauer 2015, § 73 Rn. 47). Die Planauslegung erfolgt für („mindestens“ nach Kopp und Ramsauer 2015, § 73 Rn. 49) einen Monat, § 73 Abs. 3 S. 1 VwVfG, auf eine Weise, die die Einsichtnahme auch in tatsächlicher Hinsicht ermöglicht. Hierzu zählen bestimmte Anforderungen an die Zeiten und Möglichkeit, Kopien zu fertigen. Die betroffene Öffentlichkeit („*jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden*“, § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG) kann sodann Einwendungen gegen den Plan erheben. Auch ohne eine eigene Betroffenheit können Vereinigungen¹⁶ Stellungnahmen abgeben, § 73 Abs. 4 S. 5 VwVfG. Im Vergleich zur frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen an die Einwendung im Planfeststellungsverfahren höhere Anforderungen. So muss es sich um ein sachliches Gegenvorbringen handeln, das der Wahrung eigener Rechte und Belange dient und auf Verhinderung oder Modifizierung des Vorhabens abzielt (vgl. Kopp und Ramsauer 2015, § 73 Rn. 64). Zudem gelten erhöhte Verfahrensanforderungen: Die Einwendung muss schriftlich (oder zur Niederschrift) erhoben werden, § 73 Abs. 4 S. 1 VwVfG. Außerdem muss sie hinreichend substantiiert sein, d.h. zumindest in irgendeiner Form das betroffene Rechtsgut benennen, die befürchtete Beeinträchtigung beschreiben und den räumlichen Zusammenhang darlegen (Kopp und Ramsauer 2015, § 73 Rn. 67ff).¹⁷

¹⁴ § 17 Bundesfernstraßengesetz (FStrG).

¹⁵ § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG).

¹⁶ Die „auf Grund einer Anerkennung nach anderen Rechtsvorschriften befugt sind, Rechtsbehelfe nach der Verwaltungsgerichtsordnung gegen die Entscheidung nach § 74 einzulegen“, also z.B. nach §§ 1, 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) oder nach § 64 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

¹⁷ Diese Anforderungen gelten immer unter Berücksichtigung dessen, was vom verständigen Durchschnittsmenschen unter den gegebenen Umständen erwartet werden kann.

Die Gemeinde erörtert sodann die (rechtzeitig) erhobenen Einwendungen bzw. Stellungnahmen, § 73 Abs. 6 S. 1 VwVfG. Dies dient der Transparenz des Verfahrens und bietet den Betroffenen die Möglichkeit der Partizipation (Kopp und Ramsauer 2015, § 73 Rn. 114). Die Öffentlichkeitsbeteiligung endet mit der Stellungnahme der Anhörungsbehörde nach § 73 Abs. 9 VwVfG, in der die Behörde das Ergebnis zusammen mit den Stellungnahmen der Vereinigungen und den nicht erledigten Einwendungen der Planfeststellungsbehörde zuleitet.

Betroffene Bürger*innen, die eigene Interessen nicht (ordnungsgemäß) als Einwendung vorgebracht haben, können diese im weiteren Verfahren nicht mehr vorbringen, § 73 Abs. 4 S. 3 VwVfG. Diese Präklusion zeigt, dass das Teilnahmeverfahren bei der Planfeststellung als formelle Öffentlichkeitsbeteiligung in viel stärkerem Maß als die informelle Öffentlichkeitsbeteiligung eine Rechtsschutzfunktion erfüllt. Daraus ergibt sich zum einen die geringere Flexibilität des Verfahrens, zum anderen aber auch eine Mitwirkungspflicht des Betroffenen, wenn er seine Rechte nicht verlieren will.

Verhältnis zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Neben der Öffentlichkeitsbeteiligung nach den Regelungen des § 73 VwVfG kann auch die Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil der Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG) relevant werden. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist dabei ein integrierter Bestandteil des Planfeststellungsverfahrens.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist durchzuführen für Vorhaben nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 UVPG i.V.m. Anlage 1. Dabei ist für viele Vorhaben eine Vorprüfung nötig, ob im Einzelfall eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist (sog. Screening). Für die so ermittelten Vorhaben unterrichtet die Behörde sodann den Vorhabenträger über den Untersuchungsgegenstand (sog. Scoping, § 15 UVPG).

Im UVPG ist die Öffentlichkeitsbeteiligung nunmehr¹⁸ in den §§ 18 ff. geregelt. Dabei ergibt sich die grundsätzliche Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit aus § 18 Abs. 1 UVPG, während § 19 Abs. 1 UVPG die Bekanntmachung (und damit Information der Öffentlichkeit im Vorfeld) regelt. Dies beinhaltet die Auslegung der Unterlagen, § 19 Abs. 2 UVPG. Im Übrigen muss das Teilnahmeverfahren nach dem UVPG dem des § 73 Abs. 3 S. 1 und Abs. 5-7 VwVfG entsprechen, § 18 Abs. 1 S. 4 UVPG.

Auch bei der Umweltverträglichkeitsprüfung kann nur die „betroffene Öffentlichkeit“ Einwendungen erheben und muss dies (wiederum schriftlich oder zur Niederschrift) grundsätzlich innerhalb einer Frist von einem Monat nach Beendigung der Auslegung tun, § 21 Abs. 1-3 UVPG. Entsprechend erfolgt auch hier eine Präklusion nach § 21 Abs. 4 UVPG.

Beteiligungspflichtig ist grundsätzlich jedes Vorhaben, das der Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung unterfällt. Ausnahmen bestehen bei einer erneuten Beteiligung nach Änderungen, § 22 UVPG (dann nur Beteiligung hinsichtlich der Änderungen) und wenn bereits eine vorgelagerte Beteiligung erfolgt ist, § 18 Abs. 2 UVPG.

¹⁸ Seit dem Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20. Juli 2017, (BGBl. 2017).

Für die Strategische Umweltprüfung gelten grundsätzlich die gleichen Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung gem. § 42 Abs. 1 UVPG. Besondere Regelungen bestehen für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung nach §§ 54 ff. UVPG (Umsetzung der sog. Espoo-Konvention¹⁹).

Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von BImSchG-Genehmigungsverfahren

Die Öffentlichkeitsbeteiligung ist relevant für genehmigungsbedürftige Anlagen nach §§ 4 f. BImSchG. Dies sind grundsätzlich solche „Anlagen, die auf Grund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in anderer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen“ (§ 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG).

Das Genehmigungsverfahren beginnt auf Antrag, § 10 Abs. 1 S. 1 BImSchG und setzt voraus, dass die oder der Antragsteller*in die erforderlichen Unterlagen einreicht. Auf Grundlage dieser Unterlagen beginnt sodann die Information der Öffentlichkeit: Zunächst durch die reine Bekanntmachung²⁰, § 10 Abs. 3 S. 1 BImSchG, sodann durch Auslegung der Unterlagen, § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG.

Entscheidend ist dabei immer, dass nicht mit der Materie befasste Bürger*innen in der Lage sind, von dem Vorhaben zu erfahren und eine Idee zu erhalten, inwiefern sie betroffen sein könnten. Für die Bekanntmachung bedeutet dies u.a., dass sie (auch) „im Internet oder in örtlichen Tageszeitungen“ erfolgen muss, da die wenigsten Bürger*innen die amtlichen Veröffentlichungsblätter verfolgen. Außerdem muss die veröffentlichende Behörde darauf achten, dass sie es den Bürger*innen möglichst leicht macht, von dieser Veröffentlichung Kenntnis zu erlangen (Roßnagel und Hentschel 2016, § 10 Rn. 247-249 und Rn. 260). Die Einsichtnahme folgt ebenfalls dem Grundsatz, dass es Bürger*innen auch tatsächlich möglich sein muss, ihr Recht wahrzunehmen (deshalb zum Beispiel darf es keine zu starke Einschränkung der Zeiten für die Einsichtnahme oder Fragen des Kopierrechts geben) (vgl. Roßnagel und Hentschel 2016, § 10 Rn. 277ff).

Schließlich hat die Öffentlichkeit ein Einwendungsrecht und damit eine echte Beteiligungsmöglichkeit, § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG. Kehrseite dieses Beteiligungsrechts ist die Präklusion solcher Einwendungen für das Genehmigungsverfahren, die in diesem Stadium nicht vorgebracht wurden (mit Ausnahme privatrechtlicher Ansprüche), § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG.

Die Einwendungen können in der Regel bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist vorgebracht werden. Für UVP-pflichtige Vorhaben gilt eine Äußerungsfrist von einem Monat nach Ablauf der Auslegung (§ 21 UVPG). An ihren Inhalt bestehen keine besonderen Anforderungen, allerdings muss die Einwendung eine gewisse Substantiierung enthalten (vgl. Roßnagel und Hentschel 2016, § 10 Rn. 291ff).

Auf Grundlage der Einwendungen kann sodann ein Erörterungstermin stattfinden, § 10 Abs. 6 BImSchG. Auch wenn dieser Erörterungstermin nach dem BImSchG nicht vorgeschrieben ist, bietet er sich gerade bei komplexeren Entscheidungen aus mehreren Gründen an:

- Aus Sicht der Behörde kann die Erörterung zu einem besseren Verständnis der Einwendungen führen und damit möglicherweise den Sachverhalt noch besser aufklären und auf diese Weise informiertere Entscheidungen ermöglichen.

¹⁹ Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, (BGBl., 2002, S. 1406 ff.).

²⁰ Die Anforderungen an den Inhalt der Bekanntmachung ergeben sich aus § 10 Abs. 4 BImSchG und § 9 Abs. 1 der 9. BImSchV.

- Die betroffenen Bürger*innen (sofern sie Einwendungen erhoben haben) genießen eine zusätzliche Möglichkeit, ihre Interessenlage vorzubringen und damit in ihren Rechten gehört zu werden. Dies kann letztlich auch eine gewisse Akzeptabilität für das gesamte Verfahren (nicht des Ergebnisses) fördern.
- Insgesamt lässt sich durch die Beteiligung ein Interessenausgleich erreichen.

„Öffentlichkeit“ bedeutet im Rahmen des § 10 BImSchG alle, also sowohl natürliche als auch juristische Personen und unabhängig davon, ob eigene Rechte betroffen sein könnten oder ein besonderer Bezug zu dem geplanten Vorhaben vorliegt (vgl. Roßnagel und Hentschel 2016, § 10 Rn. 296ff; Dietlein 2019). Dabei kann der oder die Einwendende auch Allgemeininteressen oder Interessen Dritter vorbringen, muss aber im Hinblick auf seine oder ihre eigenen Rechte die mögliche Präklusion bedenken (vgl. Roßnagel und Hentschel 2016, § 10 Rn. 295).

Verhältnis zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Für eine Genehmigung nach dem BImSchG gilt genauso wie für das Planfeststellungsverfahren, dass die Umweltverträglichkeitsprüfung integrierter Teil des Verfahrens ist, s. § 1 Abs. 2 S. 1 der 9. BImSchV. Insofern gilt das oben Gesagte entsprechend.

2.2.6. Zwischenfazit

Es lässt sich festhalten, dass das StandAG mit seinen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung dezidiert ein Verfahren vorsieht, das hinsichtlich der Einbindung der Akteure weitreichende Zugeständnisse an ein modernes Verfahrensrecht macht. Das StandAG greift die seit 2013 ins VwVfG aufgenommene Hinwirkungspflicht auf die Durchführung einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Das StandAG macht die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung verbindlich. Die vormals lediglich als informell bekannten Beteiligungsformate wie Begleitkreise etc. (z.B. im Rahmen des Regionalen Dialogforums zum Ausbau des Frankfurter Flughafens oder auch bei Stuttgart 21) finden eine gesetzliche Grundlage und sind Bestandteil des Beteiligungsverfahrens zur Standortauswahl geworden. Darüber hinaus sind ergänzende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung von und durch alle Beteiligten möglich. Durch den Zweck des Gesetzes, ein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren zu ermöglichen, verbunden mit dem Grundsatz, die Öffentlichkeitsbeteiligung fortzuentwickeln (§ 5 Abs. 3 S. 1) erwachsen weitreichende Möglichkeiten, die bestehenden Formate anzureichern oder mit weiteren Formaten zu ergänzen.

Die Informations- und Beteiligungsrechte sind zudem deutlicher beschrieben als in vergleichbaren Gesetzen und können ein Hinweis sein, welche Meilensteine der Gesetzgeber von den im Standortauswahlverfahren beteiligten institutionellen Akteuren sehen möchte. Mit den zu schaffenden und einzubindenden Akteuren wird der übliche Kreis der Öffentlichkeit konkretisiert und gegenüber der üblichen „betroffenen Öffentlichkeit“ deutlich erweitert. Gleichzeitig werden zusätzliche Vorgaben gemacht, die im Laufe des Verfahrens mit Leben zu füllen sind. Dies ist (ein) Risiko des Verfahrens, aber gleichzeitig auch eine Chance, dem Zweck des Gesetzes Rechnung zu tragen. Schlussendlich liegt es in der Hand insbesondere der beteiligten institutionellen Akteure des StandAG, diesen Vorgaben nachzukommen. Dazu unterbreitet dieses Arbeitspaket Vorschläge, die gedacht sind, die Dialog- und Diskursbereitschaft zu fördern und die partizipativen Elemente, die im Verfahren schon angelegt sind, stärker auszubauen. Das BASE kann dabei – als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung – eine wichtige Schnittstellenfunktion einnehmen.

2.3. Möglichkeiten und Grenzen einer lernenden Behörde in einem selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren (AP 3.2./3.3.)

Zur Ausfüllung der in AP 3.1 genannten Funktionen und zur Übernahme zusätzlich erwartbarer Rollen und Aufgaben im Verlauf des Standortauswahlverfahrens und des Beteiligungsprozesses, sind verschiedene Anforderungen an die beteiligten Organisationen bzw. Institutionen (BASE, BGE, BMU, NBG), das eigene Management sowie die Erschließung der Fähigkeiten und Wissensbestände der Abteilungen und Teams zu stellen (vgl. Begründung in Kapitel 2.2.1).

Das zugrunde liegende Verständnis für die Aktivitäten und die Entwicklung der beteiligten Institutionen in den kommenden Prozessen der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle ist das einer sog. „lernenden Organisation“. Aus organisationspsychologischer Sicht handelt es sich dabei um eine Organisation, die strategische und zielgerichtete Lernprozesse anstößt, um zukunftsorientiertes Lernen mit Erfahrungslernen zu verbinden.

Hierbei ist zu beachten, dass das Lernen auf unterschiedlichen Ebenen stattfindet – dem Individuum, in Kollektiven (Teams), in Organisationen und zwischen Organisationen im Verfahren selbst – die sinnvoll miteinander verknüpft sein müssen, um einen Beitrag zum Lernen im Verfahren leisten zu können. Welche Ebenen hierbei eine besonders hohe Bedeutung für das lernende Verfahren haben, also ob beispielsweise das Verfahren lernend sein kann, ohne dass die beteiligten Organisationen oder Institutionen lernend sind bzw. wie wichtig das Lernen in Organisationen für den Gesamtprozess ist, ist ebenfalls Diskussionsgegenstand. Ziel ist es, eine detaillierte wissenschaftliche Analyse zum Forschungsstand vorzunehmen, in der die Rahmenbedingungen des Standortauswahlverfahrens und der Kontext insgesamt reflektiert werden, um daraus Anforderungen an die Gestaltung einer lernenden Organisation zu formulieren.

2.3.1. Bausteine für eine lernende Behörde aus organisationswissenschaftlicher Sicht: Vertiefte Analyse der Literatur zu organisationalem Lernen

Lernen ist die Basis dafür, dass die Anpassung von Organisationen und Institutionen an veränderte Kontexte gelingt und Handlungsfähigkeit sichergestellt wird. Grundsätzlich gilt, dass Wissen, Fertigkeiten und Erfahrungen Unsicherheiten in sozialen Systemen reduzieren und damit die Überlebenschancen in dynamischen und risikobehafteten Umwelten erhöhen (vgl. Meusburger 2008). Bei der Implementierung technischer Innovationen spielen immer auch sozio-kulturelle und politische Aspekte eine Rolle, denn jede technische Innovation zieht veränderte Umgangsweisen nach sich, die eingebettet sind in einen angepassten institutionellen Rahmen und wirken folglich vielfältig, z.B. auch auf Organisationsformen der damit konfrontierten Institutionen und politische Regulierungen (vgl. Eurich et al. 2018, S. 6–11). Auch der Kontext der Entsorgung radioaktiver Abfälle ist von zahlreichen Ungewissheiten auf verschiedenen Ebenen (ökonomisch, sozial, politisch, aber auch technologisch) geprägt und verweist damit auf die Notwendigkeit dynamischer Anpassungsfähigkeit. Dieser Notwendigkeit wird im deutschen Standortauswahlverfahren mit den Begriffen Lernen und Selbsthinterfragen Rechnung getragen (vgl. Kapitel 2.2.1). Im Zusammenhang mit Lernen im Standortauswahlverfahren werden als Voraussetzungen Reflexion, Kooperation und Partizipation genannt. Im Folgenden wird zunächst auf Basis der Forschungsliteratur geklärt, welches Verständnis von Lernen zugrunde gelegt werden kann und welche Merkmale lernende Organisationen aufweisen.

Der Begriff des Lernens umfasst das intentionale, bewusste ebenso wie das implizite, beiläufige Lernen auf individueller und kollektiver Ebene von kognitiven, physiologischen und sozialen Kenntnissen und Fertigkeiten (Gabler Wirtschaftslexikon 2020). „*Implizites Wissen ist ein Wissen, das eine Person aufgrund ihrer Erfahrung, ihrer Geschichte, ihrer Praxis und ihres Lernens im Sinne von Know-how hat.*“ (Willke 2001, S. 12-13). Lernen ist dann ein Prozess, der durch Erfahrungen

zu individuellen/kollektiven oder organisationalen Veränderungen bezüglich des Wissens, Verhaltens, aber auch von Einstellungen und Werten führt. Dass gelernt wurde, wird demnach nur durch die geänderte Performanz sichtbar, ist aber nicht unbedingt reflektierend zugänglich. Für das Lernen ist aber Reflexion Teil des Lernprozesses. Organisationales Lernen umfasst mehrere Ebenen, die des Individuums, die vor allem auf die Kognitionen und Verhaltensweisen Einzelner abhebt und die kollektive Ebene, die die Rolle von Routinen und der Unternehmenskultur²¹ ins Zentrum rückt und wiederum in mehrere Ebenen unterteilt werden kann. Zu nennen ist die Teamebene - vertikal und horizontal – sowie die Führungsebene (Garavan und McCarthy 2008, S. 453). Die Ebenen Individuum und Kollektiv beeinflussen sich wechselseitig.

Die Mitglieder einer Organisation verknüpfen ihre jeweiligen Bilder und Wahrnehmungen zu gegebenen, neuen oder vermeintlichen Zielen miteinander und setzen sie in ständigem Austausch in eine lernende Beziehung. Hierzu bedarf es entsprechender Formate im Alltag, aber auch besonderer Räume (und Zeiten) gemeinsamer Reflexion. Als ein Beispiel für besondere Zeiten und Räume kann hier der vom BASE geführte Leitbildprozess genannt werden (BfE 2018a).

Lernen wird möglich, wenn Individuen sich ihrer mentalen Modelle bewusst sind, also den das Verhalten steuernden Denk- und Handlungsmustern und diese aktiv hinterfragen. Im Alltag ist dies häufig ein trial-and-error-Prozess, d.h. zunächst wird das implizite Wissen intuitiv angewandt und, sofern das gewünschte Ergebnis eintritt, auch nicht hinterfragt oder verändert. Veränderung oder Anpassung der mentalen Modelle geschieht erst dann, wenn das reale Ergebnis von dem erwarteten Ergebnis abweicht (vgl. Bach 2010, S. 16–17; Klug 2009, S. 187). Nach Matthiesen (2005) ist hier vor allem Reflexionswissen von Bedeutung. Reflexionswissen ist das Wissen, das aus den anderen Wissensformen²² durch deren kritische Reflexion entsteht und ist für innovative Vorgänge und Handlungen sehr bedeutend (vgl. Matthiesen 2005, S. 5ff; Wulfert 2011, 22f).

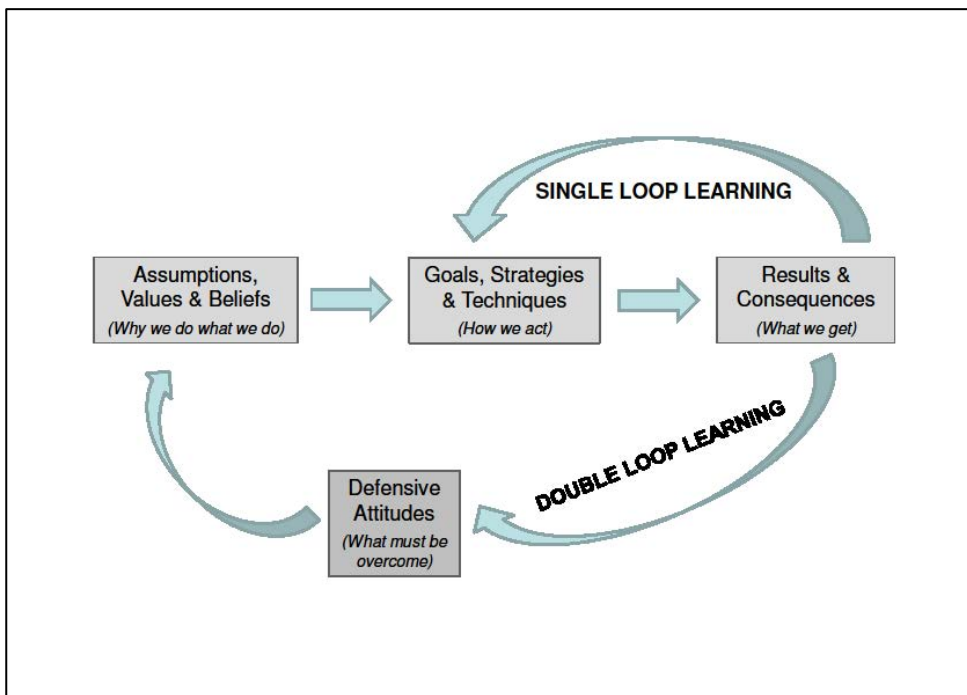
Nach Argyris (1977) ist organisationales Lernen der Prozess, Fehler zu entdecken und zu korrigieren. Fehler sind hierbei definiert als Wissensmuster oder Wissen, das Lernen aktiv verhindert (Argyris 1977, S. 116). Zum Lernen in der Organisation existieren in der Literatur zwei grundlegende Modelle. Man unterscheidet zwischen dem O-I-Lernsystem und dem O-II-Lernsystem (Argyris und Schön 2018). Abbildung 2 zeigt einen Entscheidungs- und Handlungsablauf²³ und unterscheidet hierbei das Einschleifen- und das Doppelschleifenlernen. Beim Auftreten von Fehlern wird ein Lernprozess ausgelöst, der entweder nur dazu führt, dass Ziele Strategien und die Techniken zu deren Erreichung angepasst werden (single-loop-learning) oder aber zu einem intensiven Reflexionsprozess führt (double-loop-learning), in welchem die eigenen Handlungen und Entscheidungen grundlegend hinterfragt werden und letztlich in veränderte bzw. angepasste Normen, Werte und Anschauungen einer Organisation resultieren können. Doppelschleifenlernen kann durch externe Konflikte und Herausforderungen an die Organisation herangetragen werden, es kann aber auch durch interne Prozesse ausgelöst und unterstützt werden. Die Literatur weist darauf hin, dass man bislang noch sehr wenig über die proaktive Gestaltung von Prozessen des Doppelschleifenlernens weiß (Argyris und Schön 2018, S. 122).

²¹ Siehe hierzu auch Sackmann (2017).

²² Matthiesen (2005) unterscheidet acht Wissensformen: Alltagswissen (reflexiv und implizit), Expertenwissen (kodifiziert), Produktwissen (technologisch), Steuerungswissen (Governance, Management), Institutionenwissen (systemisch-funktional, auch tacit knowledge), Milieuwissen (soziale Prozesse innerhalb spezifischen sozialen Netzwerken), lokales Wissen (örtlich verankertes Wissen/Kompetenzen) und Reflexionswissen (eine Form von Meta-Wissen durch die Verknüpfung und kritische Reflexion aller anderen Wissensformen).

²³ Auf Basis von Normen, Werten und Anschauungen einer Organisation werden Ziele und Strategien formuliert zu deren Erfüllung auf spezifische Techniken zurückgegriffen wird, welche dann in spezifischen Ergebnissen und Konsequenzen resultieren.

Abbildung 2: Single versus double loop learning



Quelle: Argyris und Schön (1978).

Die lernende Organisation konstituiert sich (nach Senge 2017) durch fünf sog. Disziplinen: Systemdenken, Teamlernen, Visionenbildung, mentale Modelle²⁴ sowie persönliche Fähigkeiten und Werte. Alle fünf Aspekte greifen ineinander und bedingen sich in ihrer Entwicklung, wobei eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung von Kreativität und Innovation in der Organisation die Optimierung des Wissensmanagements darstellt. Gleichzeitig wird Lernen auch ausgelöst durch Störungen oder problematische Situationen, die der einzelnen Person innerhalb ihrer Organisation als Nicht-Übereinstimmung zwischen erwartetem und eingetretenem Aktionsergebnis erscheinen und zur Reflexion anregen. Dies macht die Einrichtung von Reflexionsräumen und -gelegenheiten besonders wichtig und wertvoll. Die eigene Motivation zur Veränderung und Zielerreichung hängt dabei nicht nur vom individuellen Erfolgserleben, sondern auch von der Einschätzung der kollektiven Selbstwirksamkeit und Erfolgsmöglichkeit des Teams (...der Abteilung, ...des Amtes) ab, was wiederum spezifische Anforderungen an Führung und Fehlerfreundlichkeit der Organisation stellt.

Die Reaktion auf Fehler als Auslöser von Lernen unterscheidet sich sehr nach der Fehlerkultur einer Organisation. So können Fehler als persönlicher Makel oder als Möglichkeit für Erkenntnis angesehen werden (Sträter i.E.). Der positive Umgang mit Fehlern bzw. Irrtümern ist für lernende Organisationen sehr wichtig. Als eine Grundvoraussetzung dafür gilt, offen gegenüber anderen Meinungen zu sein (Habermas 2004). Fehlt diese Offenheit kann das zu einem „Drift into Failure“ führen (Woods 2003), bspw. wenn Sicherheitsfunktionen und -ressourcen zu Gunsten politischer/ produktiver/ wirtschaftlicher Ziele degradiert werden, oder getroffene Entscheidungen und frühere Erfolgsgeschichten eine höhere Gewichtung finden als die Antizipation von Nachteilen und zukünftige Entwicklungen (vgl. Sträter i.E.). Badke-Schaub et al. (2012, S. 25) konstatieren in Bezug auf die Unfallfolgenforschung, dass viele Ursachen von Unfällen auf mangelnde organisatorische Anpassungsprozesse zurückgehen. Beispiele hierfür sind Störungen des Informationsflusses innerhalb einer Organisation

²⁴ Mentale Modelle sind nach Bach (2010, S. 17) „die Gesamtheit der gedanklichen Vorstellungen einer Person hinsichtlich eines bestimmten Objekts oder Sachverhalts [...]. Mentale Modelle sind folglich individuell verschiedenes, objekt- oder aufgabenbezogenes implizites Wissen“.

bzw. fehlerhafte oder unzureichende Interpretationen und Bewertungen von vorhandenen sicherheitskritischen Informationen. Sträter (Mbah 23.10.2019) konstatiert, dass im Idealfall der Austausch innerhalb einer Organisation völlig offen sein und über Hierarchieebenen hinweg stattfinden sollte, d.h. theoretisch auch alle Informationen allen zur Verfügung stehen sollten. Denn Wissen ist unterschiedlich verteilt und nicht nur bei den Führungskräften gebündelt, weshalb hier ein intensiver Austausch zwischen den Ebenen als besonders wichtig erachtet wird. Lernende Organisationen zeichnen sich folglich durch ihre Agilität aus. Im Sinne einer agilen Organisation sind Informationsflüsse und deren Bewertung die Basis. Informationen müssen zunächst an die richtige Stelle fließen, um überhaupt bewertet und eingeordnet werden zu können und um daraus lernen zu können. Wenn klar ist, wo und was gelernt werden soll, ist es wichtig, dass entsprechende Ressourcen für das Lernen bereitgestellt werden (vgl. Ackermann et al. 2018).

Bei Informations- und Wissensmanagement – als einer Grundlage des Lernens – spielen Führungskultur und die Struktur von Organisationen eine wichtige Rolle (vgl. Park und Kim 2018). In Organisationen mit stabilen Zielen und einem geringen Grad an Unsicherheit sind Entscheidungen, aber auch Forschung und Entwicklung in den oberen Hierarchiestufen angesiedelt. Hier kann die Organisationsstruktur nach Binner (2018) als eine funktionsorientierte Ablauforganisation charakterisiert werden, die vertikal hierarchisch angelegt ist und üblicherweise über ein Organigramm abgebildet wird.

Demgegenüber werden in Organisationen, die mit dynamischen und komplexen Umwelten konfrontiert und einem kontinuierlichen Wandel ausgesetzt sind, Kompetenzen und Autoritäten eher dezentralisiert (vgl. Meusburger 2008). Dabei können Organisationen entweder schon so aufgestellt werden - sofern eine Neugründung stattfindet - und diese thematisch-inhaltlich mit bekannten oder erwartbaren komplexen Kontexten befasst und mit zahlreichen Ungewissheiten konfrontiert sein werden. Oder bereits bestehende Organisationen entwickeln sich aufgrund der Komplexität und Ungewissheiten, mit denen sie sich konfrontiert sehen, zu eher dezentralisierten organisierten Organisationen. Bezogen auf den Kontext der nuklearen Entsorgung heißt das, dass auch hier alle beteiligten Organisationen und Institutionen mit einem sehr komplexen Kontext konfrontiert sind, der von zahlreichen Ungewissheiten geprägt ist, wie oben bereits erwähnt, weshalb eine dezentralisierte Organisationsstruktur hier die erforderliche Anpassungsfähigkeit gewährleisten könnte. Diese Art der Organisationsstruktur dient einer Prozessorientierung, um auf horizontaler Ebene Arbeitsabläufe möglichst optimal auszugestalten und weniger Schnittstellen zu erzeugen bei gleichzeitig verbesserter Schnittstellenkommunikation. Dieser Ansatz weist flache Hierarchien auf und ist gekennzeichnet durch ganzheitliche Arbeitsinhalte, die zu mehr Motivation bei den Mitarbeitenden führen sollen, auch aufgrund höherer Eigenverantwortung (Binner 2018, S. 1–10). Kooperation ist die Basis agiler Organisationen und meint, dass ein gemeinsames Ziel zwischen den Akteuren vorhanden ist, auf dessen Erreichung gemeinsam hingearbeitet wird. Hierbei kann das Interesse an einer Kooperation individuell/ kollektiv/ organisationsspezifisch verschieden sein und eher aufgrund kurzfristiger oder aber strategisch-langfristiger Motivation heraus entstehen. Wulfert (2011, S. 34-35) konstatiert weiterhin, dass es eine Kooperationskultur im gegenseitigen Umgang miteinander braucht, um Lernen und damit innovatives Denken und Handeln zu ermöglichen. Daran schließt sich der von Sträter (Mbah 23.10.2019) eingebrachte Ansatz eines code of conduct an, der im folgenden Kapitel 2.3.2 näher erläutert wird.

Grundeis und Kaehler (2018) mahnen jedoch kritisch an, dass Konzepte der agilen Organisation bisher oft sehr unspezifisch seien und Agilität nicht bedeuten könne, dass Organisationen unstrukturiert, ungeplant und gänzlich ohne Hierarchien arbeiten. Vielmehr sei es wichtig, eine genaue Zieldefinition vorzunehmen. Dafür ist die eigene Institution gründlich zu analysieren und festzulegen, mit welchen Maßnahmen mehr Agilität erreicht werden könnte, die dann nach deren Implementierung regelmäßig zu evaluieren und ggf. anzupassen sind. Hierarchien können diese Abläufe unterstützen,

um eine inhaltliche Verantwortungsstruktur aufzubauen. Sie sollten aber nicht mit Machtansprüchen gleichgesetzt werden, d.h. dass Hierarchien nicht dazu führen sollten, dass die jeweils höhere Hierarchieebene über Druck und Sanktionen etwaiges Handeln und Entscheiden auf der darunterliegenden Hierarchieebene beeinflusst, sondern dass Führungskräfte insbesondere mit Fehlern lernend und reflektiert umgehen, um im Sinne eines Coaches mögliche Maßnahmen zum Umgang und zur zukünftigen Vermeidung eines Fehlers gemeinsam mit den Mitarbeitenden zu erarbeiten. Gleichzeitig kommt Führungskräften die Aufgabe zu, eine sinnvolle und ausgewogene Verteilung von erforderlichen Informationen, Ressourcen etc. vorzunehmen, die den jeweiligen Bedürfnissen der Mitarbeitenden und der Erfüllung der an sie gestellten Anforderungen entsprechen. Dies entspräche einem sogenannten kooperativen Führungsstil (vgl. Müller et al. 2011; Dörner 2015; Mbah 23.10.2019).

Insbesondere Behörden bzw. Verwaltungseinrichtungen erweisen sich als eher stabil und resilient²⁵, d.h. sie behalten in der Regel auch bei Störungen ihre Funktionsfähigkeit. Dies gilt als Basis dafür, dass auch unter veränderten (konfliktiven oder von Spannungen und Krisen geprägten) Umfeldbedingungen, die Funktionsfähigkeit beibehalten wird und Anpassungen ggf. nur für einen gewissen Zeitraum erfolgen. Nach Ende der widrigen Umstände soll eine Rückkehr zur alten Funktion und Funktionsfähigkeit gewährleistet bleiben (Lewinski 2016, 242ff). Gleichzeitig ist diese zunächst gewünschte Stabilität und Resilienz dafür verantwortlich, dass entsprechende Institutionen die ihnen zugrundeliegenden Strukturen, Handlungs- und Entscheidungsweisen, die auf spezifischen Normen, Werten und Anschauungen beruhen, nur unter erschwerten Bedingungen und über lange Zeiträume hinweg anpassen und verändern können (vgl. Müller et al. 2011, S. 212ff). Müller et al. (2011) und Dörner (2015) haben Faktoren für Change Management-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung identifiziert und betonen hier besonders die Rolle von Führungskräften, um ein Lernen bzw. eine Veränderung zu ermöglichen:

1. *Zielklarheit*: Die Ziele müssen jedem Mitglied der Organisation klar sein, damit verstanden wird, weshalb Veränderung nötig ist.
2. *Unterstützung durch das oberste Management und die Führungskräfte*: Der Veränderungsprozess muss vorgelebt, die Mitarbeitenden ‚mitgenommen‘ werden.
3. *Beteiligung am Veränderungsprozess*: Mitarbeitende sollen aktiv in den Veränderungsprozess eingebunden werden.
4. *Hierarchieübergreifender Austausch*: Initiierung eines intraorganisationalen und hierarchieübergreifenden Dialogs (d.h. Austausch, Diskussion und Kommunikation innerhalb einer und zwischen Hierarchieebenen) durch die Führungskräfte insbesondere der mittleren und unteren Managementebene, ist Voraussetzung für einen erfolgreichen Veränderungsprozess in öffentlichen Verwaltungen.

Die räumliche Nähe zueinander und die Möglichkeit von face-to-face-Kontakten nehmen in Kooperationen und Austauschbeziehungen einen hohen Stellenwert ein, um eine gemeinsame Wissens- und Vertrauensbasis aufzubauen und neue Informationen und neues Wissen besser verstehen und einordnen zu können (vgl. Meusburger 2017). Ein Vorteil räumlicher Nähe ist, dass Informationen und Gerüchte frühzeitig innerhalb der Organisationen bekannt werden und dass Vertrauen zwischen Individuen, Gruppen und auch Organisationen durch Erfahrung in Form von persönlichen und wiederkehrenden Interaktionsformen aufgebaut werden kann (Bathelt und Glückler 2003, S. 162).

²⁵ Siehe hierzu Lewinski (2016) und Seibel (2017).

Die Forschung zu regionalen Innovationsnetzwerken unterstützt die Annahme, dass flache Hierarchien nicht nur innerhalb von Organisationen vorteilhaft sind für das Lernen auf Basis von Vertrauen und Information, sondern auch zwischen Institutionen, die miteinander kooperieren (vgl. Wulfert 2011, S. 37-38). Hierbei kann eine Einbettung in Netzwerke Lernprozesse anregen, da sie den Zugang zu relevantem, auch neuem und unbekanntem Wissen ermöglichen, sofern diese Netzwerke auch durch schwache, sog. „weak ties“ (Granovetter 1973) verbunden sind; dadurch kann schneller auf veränderte Kontexte reagiert werden (Liefner und Schätzl 2012, S. 135-136).

Es sollten folglich Kommunikationsstrukturen geschaffen werden, die sowohl einen intensiven Austausch innerhalb der Organisation (bspw. zwischen den unterschiedlichen Hierarchieebenen) als auch mit deren direkter „Umwelt“ ermöglichen, um frühzeitig über veränderte Umwelt-/Randbedingungen informiert zu sein und damit entsprechende Maßnahmen und Änderungsprozesse rechtzeitig entwickeln und initiieren zu können. Im Entsorgungskontext bedeutet das, einen intensiven Austausch zumindest zwischen allen am Verfahren beteiligten Institutionen zu pflegen.

Mit Blick auf den Kontext der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle ist zu berücksichtigen: Die vier zentralen Akteure – BASE, BGE, BMU und NBG – sind sehr unterschiedlich aufgestellt. Handelt es sich beim BASE und beim BMU um klassische Behörden mit entsprechenden Verwaltungsstrukturen, so ist die BGE eher einer unternehmerischen Organisation zuzuordnen und das NBG einer fern dem klassischen Verständnis einer Behörde oder Organisation konstituierten Institution. Hierarchien haben bei ersteren beiden eine stärkere Bedeutung als bei den zwei Letztgenannten²⁶. Im Folgenden wird auf die zentralen Akteure und deren Rollen explizit eingegangen, um Erfordernisse und Herausforderungen von Schnittstellenkommunikation und -kooperation zu erkennen.

2.3.2. Die Akteure im Standortauswahlverfahren – Rollenverständnisse und die Bedeutung von Schnittstellenkommunikation und -kooperation

Basierend auf dem Literaturreview in Kapitel 2.3.1 – ergänzt durch Erkenntnisse aus den Expert*innengesprächen – wird in diesem Kapitel detaillierter auf die Voraussetzungen und Möglichkeiten für die Ausgestaltung von Kommunikations- und Kooperationsräumen an den Schnittstellen der beteiligten Institutionen im Standortauswahlverfahren eingegangen.

Kommunikations- und Kooperationsräume bauen auf Vertrauen auf und dürfen dem gesetzlichen Rahmen und Auftrag nicht entgegenstehen. Voraussetzung ist außerdem eine selbsthinterfragende Haltung jeder einzelnen Person, um eine offene Diskussionskultur zu fördern. Sträter (Mbah 23.10.2019) spricht in diesem Zusammenhang von „Achtsamkeit“ aller Beteiligten gegenüber den jeweils anderen Akteuren, um Machtpositionen nicht auszunutzen. Dies gilt sowohl für intra- als auch interorganisationale Kooperationen. Achtsamkeit trifft beispielsweise auf die Kritikfähigkeit²⁷ aller (auch der Vorgesetzten) zu und auch darauf, wie mit Fehlern innerhalb der Organisation, aber auch zwischen Organisationen umgegangen wird. Besteht ein positiver Umgang, um aus Fehlern oder aus Kritik zu lernen und zukünftig verbesserte Verhaltensweisen oder Prozesse zu erzeugen, oder werden über den Einsatz von Macht Kritik und Fehler sanktioniert? Sanktionen und der Einsatz von

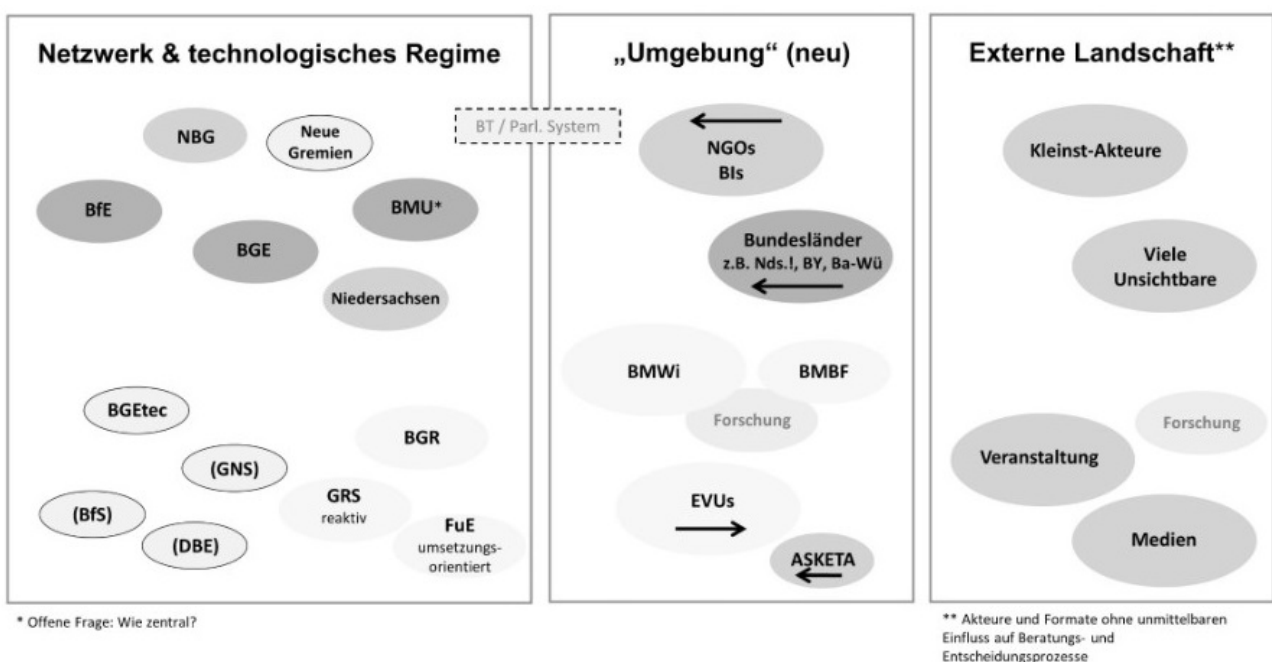
²⁶ Siehe hierzu Benz (2004, S. 18ff), der die Verwaltung als ein hierarchisches Mehrebenensystem bezeichnet, d.h. auf der obersten Ebene sind die Leitungs- und Aufsichtsfunktionen angesiedelt, während die Ausführung auf den nachgeordneten Ebenen stattfindet. Aufgrund von Informationsasymmetrien sind die Leitungs- und Aufsichtsebenen bei der Erledigung komplexer Aufgaben auf Kommunikationsbeziehungen angewiesen, da sie weder über Detailkenntnisse verfügen noch über die Informationsverarbeitungskapazitäten. Daher bestehen ergänzend zu den hierarchischen Strukturen auch in und zwischen Behörden horizontale gleichberechtigte Kommunikationsbeziehungen, die jedoch immer im „Schatten der Hierarchie“ bleiben. Auch Müller et al. 2011 und Dörner 2015 gehen auf die Bedeutung von Hierarchien im Vergleich zwischen Wirtschaftsunternehmen und öffentlicher Verwaltung ein.

²⁷ Zur Bedeutung und Wirkung von Kritik – als soziale Interaktion – für die Lern- und Wandlungsfähigkeit von Organisationen ausführlich diskutiert bei Hartmann (2018).

Macht allgemein führen dazu, dass entsprechende Personen sich zurückziehen, Strategien des Verdeckens von Fehlern entwickeln und Kritik nicht mehr äußern. Machtpositionen können vielfältiger Natur sein, beispielsweise ein Informationsvorschuss, der den anderen Akteuren gezielt vorenthalten werden kann, oder die starke Kontrolle durch die aufsichtshabende Behörde. Durch solche Machtpositionen können Konfliktspiralen²⁸ in Gang gesetzt werden, die ein Lernen und Hinterfragen erschweren oder gar unmöglich machen. Es ist daher wichtig, dass die Akteure eine Ebene finden, auf der gemeinsam Regeln für den wechselseitigen Umgang miteinander festgelegt werden und damit Kooperation in einem gewissen Rahmen ermöglicht wird, ohne dass Misstrauen und Macht zu präsent sind oder aber die gesetzlich festgelegte Rollentrennung gefährdet wird - ähnlich der Habermas'schen Vorstellung der „ideal speech situation“²⁹ (Habermas 1995). Sträter (Mbah 23.10.2019) nennt hier die Bedeutung von Haltepunkten und dem sogenannten Briefing und Debriefing. Letzteres meint jeweils vorher festzulegen, welche Ziele und Strategien verfolgt werden (z.B. in Meetings), um dann im Nachgang zu reflektieren, wie gut Ziele und Strategien umgesetzt wurden, welche Verbesserungen erfolgen könnten, was gelernt werden sollte. Formen des Briefings und Debriefings sollten auf allen Ebenen horizontal und vertikal stattfinden.

Die folgende Abbildung kategorisiert die verschiedenen am Standortauswahlverfahren beteiligten Akteure (Kallenbach-Herbert et al. 2018). Es wird unterschieden zwischen dem „Netzwerk und dem technologischen Regime“ sowie der „umgebenden Infrastruktur“, d.h. Akteuren, die eine zentrale Rolle einnehmen und das Verfahren mehr oder weniger stark beeinflussen können. Drittens wird die Ebene der „externen Landschaft“ genannt, die diejenigen Akteure umfasst, die das Verfahren ggf. beobachten und kommentieren, jedoch nicht direkt beeinflussen.

Abbildung 3: Akteursfelder im soziotechnischen Ensemble



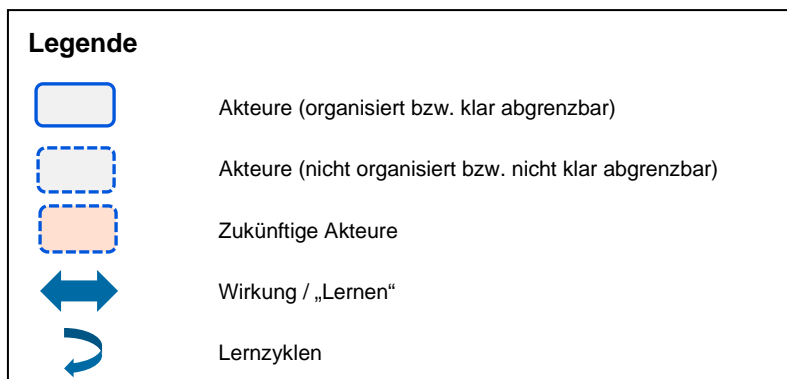
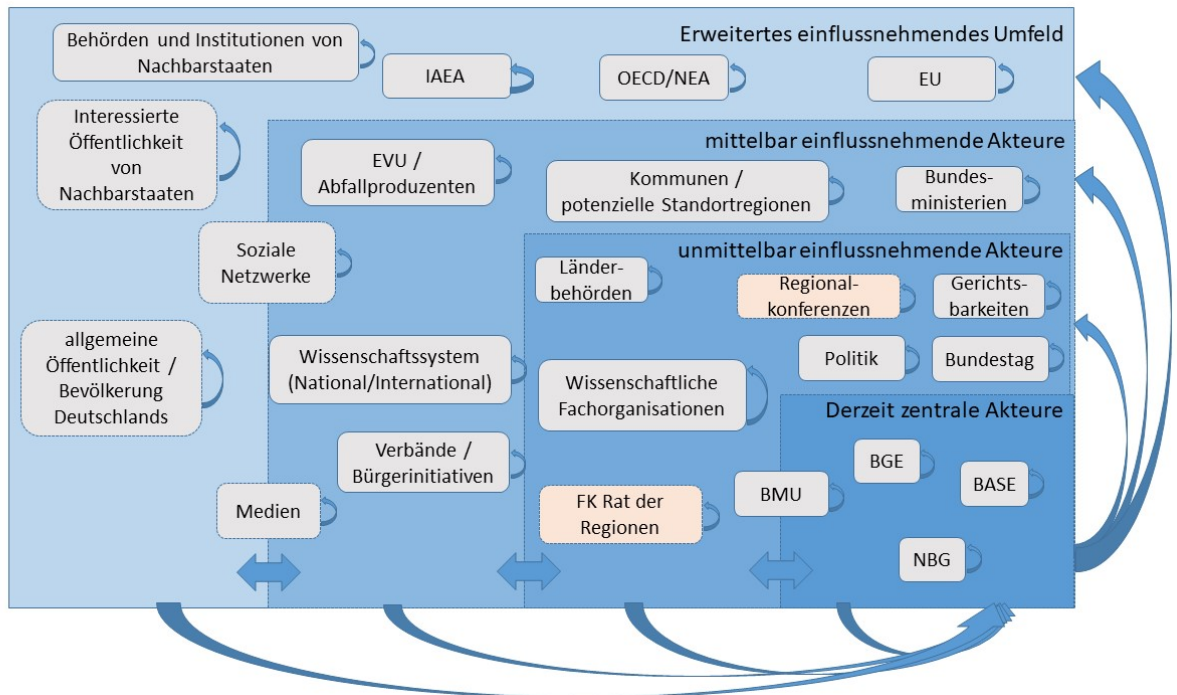
Quelle: Weiterentwicklung der Abb. aus Kallenbach-Herbert et al. (2018) im Rahmen des SOTECradio-Workshops mit Expert*innen und interessierter Öffentlichkeit im Jahr 2019.

²⁸ Mit Konfliktspirale ist hier gemeint, dass bspw. Informationen nicht preisgegeben werden, daraufhin Kontrollen verschärft werden, woraufhin sich, die nun verstärkt kontrollierte Institution (bzw. auch Einzelpersonen), weiter zurückzieht und das Misstrauen zwischen den beteiligten Institutionen somit verstärkt wird.

²⁹ Nach Habermas (1995) ist die Voraussetzung für Deliberation ein herrschaftsfreier Diskurs, der verständlich und wahrhaftig erfolgt, sodass letztlich die besseren Argumente überzeugen.

Die DAEF (2020/i.E.) hat eine Weiterentwicklung dieser Akteurslandschaft vorgenommen (siehe Abb. 4) und geht hierin explizit auf das Lernen ein.

Abbildung 4: Akteurslandschaft im Standortauswahlverfahren



Quelle: DAEF (2020/i.E.).

Jeder Akteur sollte in sich lernend sein und reagiert – hier im Kontext der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle – auf die Impulse anderer Akteure und Ereignisse, so dass diese sowohl wechselseitig aufeinander wirken als auch voneinander lernen (siehe Abb. 4). Je weiter weg Akteure und Akteursgruppen vom Kreis der direkt beteiligten Akteure sind, desto weniger direkten Einfluss haben sie auf das Verfahren. Andererseits können diese aber eine wichtige Funktion hinsichtlich der Anreize und Eingaben für Lernen haben. Ausschlaggebend ist daher, wie die Schnittstellen zwischen den Akteuren ausgestaltet werden, welche kommunikativen Formen und Strukturen angewendet werden und wie effektiv diese jeweils sind. Letzteres hängt stark von den direkt am Verfahren beteiligten Akteuren ab, die den Prozess im Wesentlichen steuern und externe Eingaben und Lernen zulassen oder eben auch verhindern.

Um eine Arbeitsebene an den jeweiligen Schnittstellen zu finden, ist es nach Sträter (Mbah 23.10.2019) sinnvoll einen code of conduct festzulegen, in dem sich die beteiligten Akteure auf die

Art und Weise des wechselseitigen Umgangs miteinander verständigen und Regeln dafür vereinbaren. Hierbei sollte auch festgehalten werden, wer für die Kontrolle der Einhaltung dieser Regeln zuständig ist. Dies sollte keiner der direkt beteiligten Akteure sein, sondern eine Art unabhängige Schlichtungsinstanz, die eingreifen kann, falls Regeln nicht eingehalten werden und die Gefahr besteht, dass das Gesamtverfahren darunter leidet. Der oder die Partizipationsbeauftragte könnte beispielsweise diese Rolle übernehmen, sofern alle beteiligten Akteure dem zustimmen und diesen bzw. diese als unabhängige Kontroll- und Schlichtungsinstanz akzeptieren. Des Weiteren sollte festgehalten werden, welche Inhalte Gegenstand von Kooperationen sein sollten und in welchem Umfang Kooperation gewünscht ist. Dies sollte transparent nach Außen kommuniziert werden, um nicht dem Verdacht der „Kungelei“ anheim zu fallen. Voraussetzung ist folglich, dass der Dialog zwischen den Akteuren als Teil des Verfahrens gesehen wird. In dem Dialog sollte es beispielsweise nicht darum gehen, wie etwas inhaltlich bewertet wird, sondern wie die Kriterien zur Bewertung festgelegt werden, ob diese eingehalten werden können oder ob es hier kritische Stellen gibt, die ggf. zu einer Anpassung führen müssen. Eine gemeinsame Festlegung auf einen solchen code of conduct sollte möglichst früh in einem Prozess erfolgen, um von Beginn an das Entstehen von Misstrauen oder das Ausnutzen von etwaigen Machtpositionen zu vermeiden. Je weiter ein Prozess fortgeschritten ist, desto eher könnte das Vertrauen durch entsprechende Vorkommnisse beschädigt worden sein, wodurch die Bereitschaft zur Kooperation geringer wird und damit einem Lernen im Verfahren entgegensteht (Mbah 23.10.2019).

Smeddinck (Schütte und Mbah 05.12.2019) konstatiert, dass den zentralen Akteuren – BASE, BGE und NBG – alle Möglichkeiten und Formen der Kooperation offenstehen, da das StandAG in § 5 Abs. 3 ausdrücklich zur Ausgestaltung informeller Formate der Partizipation auffordert. Das muss nicht nur auf externe Akteure der Öffentlichkeit bezogen werden, sondern kann auch auf die zentralen Akteure angewandt werden. Das bedeutet, dass die zentralen Akteure auch Formate initiieren könnten, die geschützte Räume der Kooperation an Schnittstellen ermöglichen, um kritische oder kontroverse Themen vertrauensvoll besprechen zu können. In solchen geschützten Räumen der Kooperation könnten auch Fragen zur Ausgestaltung eines partizipativen Verfahrens, beispielsweise der Initiierung und Ausgestaltung der informellen Formate thematisiert werden. Ebenso wichtig wären hier Fragen nach der Aufgabenteilung, der Rollenklärung und der Umgangskultur, um eine Zusammenarbeit zu gewährleisten, die unterstützend auf die Erfüllung des gesetzlichen Auftrages hinwirkt.

Von besonderem Interesse für das Standortauswahlverfahren ist der mögliche Beitrag der Akteure im Hinblick auf die Ausgestaltung eines lernenden Verfahrens. Relevante Faktoren dabei sind:

- Funktion und Einfluss innerhalb des Standortauswahlverfahrens;
- mögliche Wirkungen von Reflexionsprozessen innerhalb der Institutionen auf das Lernen im Verfahren;
- Interaktionen und Lernen zwischen den Akteuren.

Nachfolgend werden die Aufgaben und Rollen der direkt beteiligten Akteure dargestellt. Zu den direkt beteiligten institutionellen Akteuren gehören das BASE, die BGE, das NBG sowie das BMU als Fach- und Rechtsaufsicht des BASE und alleiniger Gesellschafter der BGE.

Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung – BASE

Das BASE ist gegliedert in eine Amtsleitung, der das Referat PB (Präsidialbereich) direkt zuarbeitet sowie nachfolgend sechs Abteilungen (Z, ÖB, SV, GE, KE, FA), die wiederum in Referate (nur Abteilung Z) und Fachgebiete untergliedert sind. Folglich gibt es eine Leitungsstruktur mit dem Präsidialbereich, der Referatsleitung PB und den Abteilungsleitungen. Darunter folgt die nächste Ebene

der Fachgebiets-/ Referatsleiter*innen und als dritte Ebene die der Referent*innen und Sachbearbeiter*innen (BASE 2020).

Das BASE ist die aufsichtshabende Behörde und Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung. Es hat insofern zu prüfen, ob das Verfahren entsprechend des StandAG durchgeführt wurde und ist dahingehend auch verantwortlich dafür, dass die wissenschaftliche Perspektive im Sinne eines lernenden Verfahrens hinreichend berücksichtigt wird, d.h. dass das Verfahren auf Basis des jeweils aktuellen Standes von Wissenschaft und Technik durchgeführt wird und somit einem lernenden Verfahren Rechnung getragen wird. Weiterhin folgt aus der Verantwortung für die Öffentlichkeitsbeteiligung, dass das BASE Beteiligung zu ermöglichen und zu koordinieren hat (siehe Kapitel 2.2). Letzteres heißt, Lerneffekte durch die Öffentlichkeitsbeteiligung herbeizuführen, indem Beteiligungsformate initiiert und ausgestaltet werden, Ergebnisse dieser Beteiligungsformate systematisch ausgewertet und bewertet werden sowie ggf. eine Umsetzung der Ergebnisse herbeigeführt wird. Da Öffentlichkeitsbeteiligung oftmals eng an Verfahrensschritte und -abläufe gekoppelt ist, z.B. hinsichtlich des Zeit- oder Informationsbedarfs, ergibt sich hier auch ein Anspruch zum Lernen im Sinne einer Verfolgung von Weiterentwicklungsbedarfen des Verfahrensablaufs. An dieser Stelle stellt sich zudem die Frage nach der Kooperation und Kommunikation zwischen Vorhabenträgerin und Verfahrensaufsicht, die je nach Aufgabe unterschiedlich ausgestaltet sein muss. Benötigt ein wissenschaftlicher Austausch sowie eine gemeinsame Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Begegnung auf Augenhöhe, so muss andererseits gewährleistet sein, dass für die Aufgabenwahrnehmung als aufsichtshabende Behörde eine gewisse Distanz gewahrt bleibt, um eine unabhängige Bewertung nicht zu gefährden.

In Bezug auf das Lernen und wie Lernen in Organisationen sichergestellt wird, stellt sich hier die Frage, wie die interne Zusammenarbeit und Kommunikation im BASE ausgestaltet ist. Einen Hinweis dazu gibt zunächst die Geschäftsordnung des BASE (2018b), in welcher in Teil III festgelegt ist, wie die interne Zusammenarbeit erfolgen soll. Die Zusammenarbeit erfolgt somit nach § 12 Abs. 1 vertrauensvoll, transparent und mit wechselseitiger Unterstützung (§ 12 Abs. 2). Für den Austausch von Informationen ist festgelegt, dass alle für die Aufgabenwahrnehmung relevanten Informationen (§ 12 Abs. 2) durch die Führungskräfte frühzeitig u.a. über Dienstbesprechungen (§ 13 Abs. 3) weitergegeben werden sollen. Des Weiteren gibt es Hinweise zur internen Zusammenarbeit aus den sechs mit BASE-Vertreter*innen geführten Interviews.

Aus den Interviews mit BASE-Vertreter*innen geht hervor, dass es auf jeder hierarchischen Ebene formale Austauschstrukturen in Form von Jour fixes in kleineren Teams und regelmäßigen teamübergreifenden Sitzungen (Fachgebiete/Referate oder Abteilungen) gibt. Personen mit Leitungsfunktion sind häufiger im direkten/persönlichen Austausch mit Vertreter*innen des BASE sowohl auf vertikaler Ebene (teamübergreifend) als auch auf unterschiedlichen Hierarchieebenen, während Sachbearbeiter*innen vornehmlich im direkten Team kommunizieren sowie je nach Aufgabengebiet mit externen Akteuren auf der Arbeitsebene. Wichtig für den internen Austausch über verschiedene Ebenen und Teams hinweg sind anlassbezogene Treffen zu spezifischen Themen. Diese bringen häufig Personen aus verschiedenen Teams, Abteilungen und Referaten auf der Arbeitsebene zusammen, können aber durchaus auch Hierarchieebenen übergreifend sein. In der Verantwortung des Personals mit Leitungsfunktion liegt es, jeweils langfristige Themen nachzuverfolgen, wichtige Themen an die nächst höhere Hierarchieebene weiterzugeben und den Informationsfluss insgesamt sowohl vertikal als auch horizontal zu koordinieren. Im BASE werden hierfür nicht nur formale Wege genutzt, wie beispielsweise über persönliche Meetings und E-Mail-Austausch, sondern auch Wege der informellen Kommunikation in Form von Pausen-/Flurgesprächen oder kurzfristigem Austausch über das Telefon. Hierbei zeigt sich deutlich, dass die räumliche Nähe eine bedeutende Funktion für spontane Formen der Informationsweitergabe innehat. Aufgrund der zwei Standorte Berlin und Salzgitter sind die Herausforderungen der informellen Informationsweitergabe vor allem zwischen den

Standorten zu sehen. Die räumliche Entfernung zwischen Beschäftigten in Salzgitter und Berlin führt dazu, dass es weniger Gelegenheiten für einen informellen Austausch gibt und dieser auch dann nur bedingt möglich ist, selbst wenn Gelegenheiten gegeben sind, da für diese Form der Kommunikation eine gewisse Bekanntheit und Vertrautheit notwendig sind. Des Weiteren weisen die zwei Standorte unterschiedliche Kommunikations- und Arbeitskulturen auf, auch bedingt durch die personelle Zusammensetzung – am Standort Salzgitter eher ältere bzw. dienstzeitältere Personen mit viel Bürokatieerfahrung und in Berlin häufiger junge, neue Kolleg*innen, von denen sich einige eine weniger hierarchische Arbeitsweise und Struktur innerhalb der Behörde wünschen. Da die Teams bisher noch eher klein sind, hat auf vertikaler Ebene häufig die informelle Informationsweitergabe einen hohen Stellenwert inne. Dennoch gibt es in allen Abteilungen und Referaten – insbesondere zwischen den Hierarchieebenen formelle Kommunikations- und Austauschstrukturen, um den Informationsfluss zu sichern. Dieser wird als teilweise sehr zeitaufwendig und verbesserungsfähig eingestuft.

Der Austausch mit anderen beteiligten Institutionen im Standortauswahlverfahren ist in der Geschäftsordnung des BASE (BfE 2018b) nur im Ansatz in § 41 festgelegt, indem das BASE „mit Bundesministerien und nachgeordneten Dienststellen anderer Geschäftsbereiche grundsätzlich unmittelbar“ zusammenarbeitet. In § 42 wird auch auf die Zusammenarbeit mit Landesbehörden verwiesen, die jedoch grundsätzlich über das BMU erfolgt. In der Geschäftsordnung wird zudem auf das Weisungsrecht³⁰ des BMU verwiesen. Das Weisungsrecht hat heutzutage in der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr einen so hohen Stellenwert, kann aber dann von Bedeutung sein, wenn es um sehr sensible Themen geht, deren öffentliche Diskurse kontrovers geführt werden (vgl. Benz 2004). Auf die Zusammenarbeit zwischen dem BASE und dem Vorhabenträger – der BGE – oder mit dem NBG, wird in der Geschäftsordnung nicht hingewiesen. Das StandAG §§ 13-20 sieht den formalen Austausch zwischen BASE und BGE dann vor, wenn Dokumente von der BGE vorgelegt werden, die durch das BASE zu prüfen sind und einer Entscheidung bedürfen, um in die nächste Phase einzutreten. Darüber hinaus gibt es keine weiteren Regelungen. Gegenüber dem NBG hat das BASE laut StandAG § 8 Abs. 2 die Pflicht, Einsicht in „alle Akten und Unterlagen des Standortauswahlverfahrens“ zu gewähren.

In den Interviews wurde aus Sicht des Forschungsteams ebenfalls deutlich, dass **bisher** (Stand Frühjahr 2019) der Austausch zwischen BASE, BGE und NBG eher als gering zu bezeichnen ist, jedoch eindeutig ein Bedarf für mehr intraorganisationalen Austausch gesehen wird. Hinsichtlich der Frage nach möglichen Strukturen eines solchen Austauschs gibt es unterschiedliche Auffassungen bei den Interviewpartner*innen, die wie folgt beschrieben werden können: Einerseits besteht der Wunsch nach einer eindeutigen Abgrenzung und Trennung der jeweiligen Rolle der Institution im Standortauswahlverfahren, die durch ein Mehr an Kommunikation und intensivere Austauschstrukturen an Eindeutigkeit verlieren könnte. Andererseits wird aber von allen interviewten Akteuren gewünscht, dass der Austausch intensiviert wird. Über das „Wie“, besteht jedoch derzeit noch keine Einigkeit, bzw. hier scheint auch der intraorganisationale Austausch darüber noch nicht intensiv geführt zu werden.

Weiterhin hat das BASE den Auftrag, die Öffentlichkeit zu informieren und zu beteiligen. Bisher nimmt es diese Aufgabe mit unterschiedlichen Formaten der Information wahr, um das Vorhaben

³⁰ Nach Benz (2004, S. 19–20) machen Aufsichtsbehörden in der Bundesrepublik Deutschland nur noch selten Gebrauch von deren Weisungsrecht gegenüber nachgeordneten Behörden/Verwaltungen. Üblicherweise würden divergierende Ansichten über Kommunikationsbeziehungen in Verhandlungen aufgelöst werden. Förmliche Weisungen würden weitestgehend durch Empfehlungen ersetzt werden. Bei politisch umstrittenen Themen bleibe aber die Bedeutung von Weisungen hoch, wie beispielsweise bei der Kernenergie. Die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle ist als ein solch strittiges Thema zu betrachten, weshalb hier das Weisungsrecht weiterhin eine wichtige Bedeutung hat.

bundesweit bekannt zu machen. Die vornehmlich der Information dienenden Veranstaltungen werden vor allem im Vortrags- bzw. Plenumsformat durchgeführt. Dialogveranstaltungen, die über die Vermittlung von Informationen hinausgehen, fanden bisher nur untergeordnet statt. Dies soll sich zukünftig jedoch ändern, so die Aussage in einem Interview mit BASE-Vertreter*innen sowie in einer Präsentation des BASE in der Sitzung des NBG vom 8.8.2019 in Berlin (Blank und Banzhaf 2019). Auf Basis der geführten Interviews und der eigenen Beobachtungen kann an dieser Stelle konstatiert werden, dass die zahlreiche Kritik gegenüber dem Auftreten des BASE und bezüglich der Ausgestaltung von Informations- und Beteiligungsformaten zeigt, dass das Misstrauen gegenüber dem BASE in der Öffentlichkeit hinsichtlich des Verfahrens (noch) relativ hoch ist. Bisher scheint es jedoch noch keine systematische Auswertung der Veranstaltungen mit der Öffentlichkeit zu geben, auf deren Basis konkrete Schlussfolgerungen zum Vertrauensaufbau und zu den bisherigen Formaten gezogen werden könnten, die dann für die Reflexion genutzt werden könnten, um daraus Maßnahmen und Strategien für die Zukunft abzuleiten. Auch erscheint der abteilungsübergreifende Austausch dazu als ausbaufähig. Aus Sicht des Forschungsteams ist eine systematische Reflexion aller Formen der Information und Beteiligung nicht nur wünschenswert, sondern unabdingbar, um ein Lernen im Verfahren zu gewährleisten.

Die Bundesgesellschaft für Endlagerung – BGE

Die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) ist ein bundeseigenes Unternehmen, das im Juli 2016 zur Umsetzung der Endlagerung radioaktiver Abfälle gegründet wurde. Sie ist ein „*Zusammenschluss der Endlagerfachbereiche des Bundesamts für Strahlenschutz (BfS) sowie der Betriebsgesellschaften Asse-GmbH und Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe (DBE)*“ (BGE 2020) und ist derzeit auf sieben Standorte verteilt. „*Die Arbeit und die Organisationsform der BGE begründen sich aus dem Atomgesetz (§ 9a Abs. 3 S. 2 AtG) und dem Standortauswahlgesetz (StandAG). Alleiniger Gesellschafter ist die Bundesrepublik Deutschland. Eine Gewinnorientierung besteht nicht. Ein Aufsichtsrat kontrolliert die Arbeit des Unternehmens.*“ (BGE 2020). Die BGE gliedert sich in eine vierköpfige Geschäftsführung, deren Mitglieder jeweils für einen Bereich mit dessen Abteilungen zuständig sind (BGE 2019). Daneben existieren sieben Stabsstellen der Geschäftsführung. Zur Zusammenarbeit intern und der Ausprägung der Hierarchieebenen liegen kaum Informationen vor. In der Geschäftsordnung der BGE (2017) wird in § 3 ausdrücklich die Zusammenarbeit der einzelnen Geschäftsführer*innen beschrieben und wie die Entscheidungsfindung abläuft. Hier wird ausdrücklich auf die Rolle von Jour fixes verwiesen, die mindestens alle zwei Wochen stattfinden müssen (§ 3 Abs. 1). Ansonsten enthält die Geschäftsordnung Ausführungen zur Zusammenarbeit mit dem Aufsichtsrat und zur Gesellschafterversammlung³¹. Die Zusammenarbeit intern auf den untergeordneten Ebenen wird von der Geschäftsordnung nicht berührt.

Die BGE hat in ihrer Rolle als Vorhabenträgerin den klaren Auftrag, die gesetzlich vorgegebenen Schritte und Kriterien unter Berücksichtigung der noch entstehenden Gesetze und untersetzenden Verordnungen (z.B. Geologiedatengesetz, Verordnung über Sicherheitsanforderungen und Sicherheitsuntersuchungen) umzusetzen. Innerhalb dieses Rahmens hat sie Gestaltungsspielräume, wie sie die Vorgaben umsetzt, unter Berücksichtigung der übergeordneten gesetzlichen Vorgaben der Wissenschaftlichkeit, Transparenz und der Anforderungen an Partizipation. Die BGE steht hierbei unter Aufsicht des BASE, das regelmäßig aufsichtliche Gespräche führt (alle drei Monate), bei welchen die BGE über den Stand der Arbeiten berichtet. Bei Bedarf werden Statusgespräche auf Arbeitsebene geführt (BfE 2018c). Des Weiteren verfasst die BGE Quartalsberichte, die dem BASE ebenfalls der Erfüllung der aufsichtlichen Funktion dienen (<https://www.bge.de/de/endlagersuche/wesentliche-unterlagen/berichte/>). Das BMU genehmigt als Gesellschafterin den Wirtschaftsplan der BGE.

³¹ Detaillierte Ausführungen auch im Gesellschaftsvertrag der BGE (Bundesrepublik Deutschland 2018).

Das einseitige Dokument zur Zusammenarbeit zwischen BASE und BGE stellt neben dem StandAG und dem Rechtsgutachten des Anwaltsbüros Gaßner, Groth, Siederer & Coll. (Gaßner et al. 2018) bisher die Grundlage für die Kommunikation und Kooperation zwischen BASE und BGE dar. Basierend auf den geführten Interviews mit Vertreter*innen der beteiligten Institutionen und eigenen Beobachtungen drängt sich dem Forschungsteam der Eindruck auf, dass die Rollenabgrenzung zwischen BGE und BASE nicht immer gut gelingt, beispielsweise in Bezug auf schon erfolgende oder zukünftige Aktivitäten der Initiierung partizipativer Elemente im Verfahren. Ebenso erscheint die Auslegung, welche Aufgaben in den Bereich der Verfahrensführer*in und welche Aufgaben in den Bereich der Rechtsaufsicht fallen, unterschiedlich zu sein und führt zu Kontroversen bzw. Missstimmung. Hierzu wurde auch der Wunsch nach mehr Gelegenheiten für den informellen Austausch geäußert. Es sei notwendig, fachliche Gespräche neben den aufsichtlichen Gesprächen zu etablieren, die die Möglichkeit eröffnen sollten, einen Austausch auf der Sachebene herzustellen, bei welchem Probleme und Fragen offen angesprochen und diskutiert werden könnten.

In Bezug auf die Schnittstelle mit dem NBG wird auf Basis der Interviews deutlich, dass die Kooperation zwischen BGE und NBG wechselseitig als fruchtbar und gut wahrgenommen wird. Das NBG werde von Seiten der BGE als „Frühwarnsystem“ begriffen. Die BGE bringe eigene Ideen und Vorschläge noch in einem Entwurfsstadium beim NBG ein, um festzustellen, ob nachgearbeitet werden müsse und wenn ja, zu welchen Punkten. Bisher sei diese Form der Kooperation sehr wertvoll gewesen, da die Diskussion und Kritik sehr offen verlaufe bzw. geäußert werde. Die Kooperation zwischen den zentralen Akteuren werde daher von der BGE als sehr wichtig wahrgenommen und sei auch für die Schnittstellen mit dem BASE wichtig, wenngleich hier eine Kooperation schwieriger sei, da die Arbeitsbeziehung unterschiedliche Funktionen inne habe, einerseits die der Erfüllung aufsichtlicher Vorgaben und damit der Kontrolle durch das BASE und andererseits auf einer Arbeitsebene, die einen Austausch zwischen BASE und BGE auf Augenhöhe bedürfe, um bspw. Fragen zu Methodik, Vorgehensweisen oder kritischen Erkenntnissen gemeinsam zu diskutieren und einen möglichen Umgang gemeinsam abzustimmen und ggf. festzulegen.

Hiermit wird deutlich, dass Kooperation zwischen den zentralen Akteuren insbesondere für die Arbeit der BGE fruchtbar sein kann. Daher ist es wichtig, dass eine Arbeitsgrundlage in Form eines gemeinsamen Verständnisses von zentralen Aspekten des Verfahrens, wie beispielsweise Beteiligung, entwickelt wird.

Trotz erforderlicher Kooperation zwischen den zentralen Akteuren ist für alle Akteure – aber besonders auch für die Vorhabenträgerin (BGE) – von Bedeutung, dass der BGE keine Einflussnahme auf eine ggf. erfolgende Modifikation von Kriterien unterstellt werden kann und deren Anwendung nachvollziehbar und eindeutig geschieht. Sonst laufen BGE und BASE Gefahr, dass die Kooperation zwischen diesen als negativ für das Verfahren ausgelegt werden könnte, sofern der Eindruck entstünde, dass die BGE sich den Rahmen des Standortauswahlverfahrens (insbesondere der Kriterien) auf ihre Bedarfe „zuschneiden“ könnte. Dennoch ist das Lernen im Verfahren, aber auch als Organisation für die BGE nicht nur wünschenswert, sondern geradezu unerlässlich. Erstens hat die BGE als Vorhabenträgerin den gesetzlichen Auftrag die Weiterentwicklung wissenschaftlicher Erkenntnisse angemessen zu berücksichtigen. Zweitens ist mit diesem gesetzlichen Auftrag verbunden, interne Reflexionsprozesse und externe Anstöße, durch beispielsweise Kritik und Hinweise von Seiten des BASE und des NBG oder der Öffentlichkeit, aufzunehmen und zu prüfen, um ggf. weitere Forschungsbedarfe zu erkennen und bestehendes Wissen entsprechend einordnen und bewerten zu können. Hierdurch werden neue Impulse für ein Hinterfragen von Methoden, Ergebnissen etc. gegeben oder für die Betrachtung und Bewertung von Unsicherheiten und Ungewissheiten.

Das Nationale Begleitgremium – NBG

Als ein weiterer wichtiger Akteur im Standortauswahlverfahren ist das NBG zu nennen, dessen Aufgabe nach § 8 Abs. 1 die vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens ist. „Das Nationale Begleitgremium ist ein unabhängiges, pluralistisch zusammengesetztes gesellschaftliches Gremium“ (NBG 2020).

Das NBG besteht seit Dezember 2016 und setzt sich aus 18 Mitgliedern zusammen. Es handelt sich um ein pluralistisch zusammengesetztes Gremium anerkannter Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens (12 Mitglieder), die von Bundestag und Bundesrat gewählt wurden sowie sechs Bürgervertreter*innen, die in Beteiligungsverfahren nominiert wurden. Seit dem Beginn des Gremiums sind vier Mitglieder ausgeschieden und 10 „neue“ Mitglieder hinzugekommen (zwei davon seit Dezember 2019 und acht seit März 2020) (https://www.nationales-begleitgremium.de/DE/WerWirSind/Die_Mitglieder/Die_Mitglieder_node.html). Zur Erfüllung der Aufgaben werden die NBG-Mitglieder von einer achtköpfigen Geschäftsstelle unterstützt.

Das NBG ist eine neuartige Institution im deutschen Verwaltungs- und Behördenapparat, die nicht wie eine Behörde, aber auch nicht wie ein Unternehmen aufgestellt ist. Die Mitglieder haben sich im Februar 2017 ihre Geschäftsordnung (2019b) gegeben, in welcher beispielsweise das Konsensprinzip festgeschrieben ist, von dem nur dann abgewichen werden darf, wenn ein Konsens nicht möglich ist, dann wird mit einer Zweidrittelmehrheit entschieden (NBG 2019b § 2). Das Gremium tagt in der Regel öffentlich und legt selbständig fest, mit welchen Themen es sich befasst (§ 5 Abs. 1). Die Arbeit des Gremiums umfasst im Sinne einer Begleitung des Standortauswahlverfahrens zahlreiche Tätigkeiten, d.h. neben der Teilnahme an Veranstaltungen im Rahmen des Standortauswahlverfahrens und der Durchführung von NBG-Sitzungen stellt es Informationen zu seiner Arbeit und zu einzelnen Aspekten des Standortauswahlverfahrens aber auch zum Stand des Gesamtverfahrens bereit. Hierzu gibt es Gutachten in Auftrag, erhält vollständige Akteneinsicht hinsichtlich des Standortauswahlverfahrens beim BASE und der BGE, initiiert bei Bedarf themenzentrierte Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung, erstellt Stellungnahmen und Positionspapiere und legt dem Bundestag Empfehlungen vor. Zudem legt es einmal jährlich einen Tätigkeitsbericht vor (NBG 2019a).

In Interviews mit NBG-Vertreter*innen wurde deutlich, dass die bisherige Unterbesetzung eine große Herausforderung für das NBG darstellt, denn es könne so unmöglich gewährleisten, dass bei allen Veranstaltungen, die im Rahmen des Standortauswahlverfahrens stattfinden, das NBG repräsentiert sei und damit könne es seine Funktion als unabhängiger Begleiter nicht vollumfänglich erfüllen. Wie sich durch den Rücktritt eines NBG-Mitglieds im Februar 2019 (Lambrecht 2019) zeigte, führt die hohe Arbeitsbelastung aufgrund der Unterbesetzung bei gleichzeitig hoher Erwartungshaltung und geringer Ressourcenausstattung zu einer Überbelastung einzelner oder aller Mitglieder (vgl. auch NBG 2019a). In der Rücktrittserklärung wurde zudem deutlich, dass die unterschiedliche Ressourcenausstattung intern sowie extern als problematisch angesehen wird. Einerseits wird hier Bezug genommen auf das Verhältnis zwischen den Akteuren, das nicht auf Augenhöhe sein könne, solange die Ressourcenausstattung so ungleich sei. Damit ist gemeint, dass das NBG auf Basis von ehrenamtlich Tätigen mit weniger Zeit und weniger finanziellen Ressourcen Ergebnisse zu erarbeiten habe und damit immer in einem Ungleichgewicht mit den Hauptamtlichen beim BASE oder der BGE stehe. Andererseits wird hier, wie auch in den Interviews, auf interne Disparitäten hingewiesen, die einerseits in der Struktur des NBG inhärent sind – durch die Teilung in „anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens“ und „zivile Bürgervertreter*innen“ und andererseits durch die unterschiedlichen Voraussetzungen und Ausstattungen (z.B. keine einheitliche Ausstattung bzgl. der IT-Infrastruktur oder hinsichtlich der Regularien zur Nutzung von Kommunikationstools), die die einzelnen Mitglieder mitbringen und die in Summe zu gewissen Machtverhältnissen innerhalb des Gremiums führten.

Aus den Interviews und eigenen Beobachtungen geht zudem hervor, dass die lange Unklarheit über die Nachbesetzung bzw. mögliche Verlängerung der Amtszeit, der seit 2016/2017 amtierenden

NBG-Mitgliedern zu Verunsicherung im NBG führte und insgesamt die Arbeit des Gremiums beeinflusste. Dies zeigte sich beispielsweise an den zahlreichen Diskussionen dazu im Gremium selbst, und insbesondere hinsichtlich der (Nicht-)Teilnahme von Mitgliedern an Veranstaltungen und in Form von (Nicht-)Kooperationen mit den am Standortauswahlverfahren direkt beteiligten Institutionen, aufgrund mangelnder Planbarkeit und Arbeitsüberlastung.

Smeddinck (Smeddinck 2019b) sieht das NBG stark in der Rolle des Mitgestalters von Öffentlichkeitsbeteiligung, das neben der Rolle des unabhängigen Beobachters und Begleiters des Verfahrens aufgrund des Selbstbefassungsrechts mit eigenen Themensetzungen und Partizipationsformaten (z.B. Zwischenlager-Workshop in Karlsruhe im Januar 2018) in Erscheinung tritt. Damit habe das NBG auch eine Mittler-Funktion, d.h. dass das NBG über den Austausch mit der interessierten Öffentlichkeit auch deren Anregungen in das Verfahren einbringen kann sowie Beobachtungen des Verfahrens über das NBG an die interessierte Öffentlichkeit vermittelt werden können. Hierbei sieht sich das NBG selbst als „Anwalt der Öffentlichkeit“ aber nicht als „Vertretung der Öffentlichkeit“ (Mbah 23.09.2019). Die Hauptaufgabe des NBG bestehe demnach darin, dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzlich geregelten Mindeststandards von Partizipation und Transparenz von den am Standortauswahlverfahren direkt beteiligten institutionellen Akteuren eingehalten werden. Zur Erfüllung dieser Aufgabe kann das NBG Gutachten einholen und dafür Sorge tragen, dass alle Dokumente im Verfahren offengelegt und damit transparent gemacht werden. Das NBG kann in der Ausübung dieser Rolle sowohl als „Störenfried“ als auch als „Wächter“ wahrgenommen werden. Letzteres beinhaltet, dass frühzeitig Fehlentwicklungen in Bezug auf Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung aber auch im Zusammenhang mit inhaltlichen und methodischen Verfahrensfragen aufgedeckt werden können, die eine Reflexion und ggf. ein Umsteuern ermöglichen. Mit der Rolle des NBG und dessen Aufgaben soll etwaigen „*Vermachtungstendenzen im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung*“ (Smeddinck 2019b) entgegengewirkt werden. Besonders im Fokus des NBG stehen die Handlungen der am Standortauswahlverfahren direkt beteiligten institutionellen Akteure.

Aus den verschiedenen Interviews, auch mit NBG-Vertreter*innen, geht hervor, dass das NBG, wie auch die BGE und die interviewten Expert*innen, Kooperation, trotz der unterschiedlichen Rollen der direkt beteiligten Akteure im Standortauswahlverfahren, als ein zentrales Element betrachten, um zu dem Gelingen des Verfahrens beizutragen. Hierfür sei es notwendig, Räume zu schaffen in denen bestehende Hierarchien weitestgehend abgebaut werden könnten, um Vertrauen zwischen den Akteuren schaffen zu können und einen Austausch auf Augenhöhe zu ermöglichen.

Die NBG-Sitzungen und die Beteiligung von BGE und BASE an diesen Sitzungen sei zwar gut und sehr wichtig, trotzdem sei zu überlegen, ob diese wirklich das richtige Format für einen auf Vertrauen basierenden Austausch und zur Beratung auf Augenhöhe zwischen den direkt beteiligten Akteuren des Standortauswahlverfahrens darstellen. Die Berichterstattungen von Seiten des BASE und der BGE in den NBG-Sitzungen seien nicht wirklich informativ. Die Nachfrage von Information und Bereitstellung von Information müsse verbessert werden (Mbah 23.09.2019). Daher müsse es darüber hinaus noch Austausch in einer Art Arbeitsgruppenkonstellation geben, an der dann nicht alle NBG-Mitglieder beteiligt sein müssten, sondern themenzentriert, um Synergien (der einzelnen NBG-Mitglieder) zu nutzen und Räume zu schaffen, die es den Akteuren BGE und BASE ermöglichen, aus der Reporting-Rolle herauszukommen. Wichtig sei jedoch, dass die Ergebnisse der Gespräche jeweils der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, um dem Erfordernis der Transparenz im Verfahren nachzukommen. Die Möglichkeit des informellen Austauschs unter Einhaltung der Transparenz durch die Veröffentlichung der Ergebnisse der jeweiligen Gespräche, wird auch von Smeddinck so gesehen (Schütte und Mbah 05.12.2019). Um die Arbeitsbelastung nicht durch weitere Reisetätigkeiten zu erhöhen könnten hierfür die digitalen Möglichkeiten genutzt werden, d.h. Video- und Telefonkonferenzen in Ergänzung zu den monatlichen persönlichen Treffen. Dies gelte auch für den internen Austausch im NBG selbst, der sonst vor allem über E-Mail erfolge und durch Telefon- und Videokonferenzen sinnvoll zu ergänzen sei. In den Interviews mit NBG-Vertreter*innen zeigt sich,

dass das plurale Gremium unterschiedliche Ansichten vertritt, beispielsweise in Bezug auf potenzielle Kooperationen mit den anderen beteiligten institutionellen Akteuren. So besteht neben dem Wunsch, weitere Kooperationsräume zu schaffen, auch die Sorge, dass das NBG als unabhängiger Begleiter des Verfahrens aus zwei Gründen nicht in jede Arbeitsgruppe hineinkann: Erstens bestehe die Gefahr, dass mit einer zu engen Kooperation mit den übrigen direkt am Verfahren beteiligten institutionellen Akteuren (BASE, BGE und BMU) der externe Blick des NBG verloren gehe. Zweitens führe eine Teilnahme an allen Arbeitsgruppen zu einer noch höheren Arbeitsbelastung der NBG-Mitglieder.

Für ein Lernen im Verfahren erscheint es zunächst wichtig, Beteiligung als Zugewinn zu verstehen und entsprechend, eine positive Haltung zu entwickeln. Denn durch Beteiligung wird gewährleistet, dass mehrere „Augen und Ohren“ sich einen Sachverhalt genauer vornehmen und so Rückmeldung geben können, an welchen Stellen ggf. etwas anders gemacht werden sollte. Deutlich sei, dass sich zwischen NBG und BASE ein gewisses nicht-kooperatives Verhalten im Sinne von Sträter (Mbah 23.10.2019) entwickelt habe, aufgrund von Fehlkommunikation zwischen den beiden Akteuren. Die Zusammenarbeit müsste auf eine Vertrauensbasis gestellt werden, um fruchtbar sein zu können (Mbah 24.05.2019).

In der Zusammenarbeit mit den anderen Akteuren gebe es unterschiedliche Erfahrungen: In Bezug auf die BGE eher positive, da die Haltung der BGE gegenüber Beteiligung und dem NBG als offen eingestuft wird, da beispielsweise Entwurfsstadien schon zur Diskussion gestellt werden und das NBG aktiv in die Diskussion einbezogen werde. Der Austausch mit dem BMU sei sehr begrenzt und erfolge nur anlassbezogen, beispielsweise bei der Verordnung Sicherheitsanforderungen und Sicherheitsuntersuchungen (VO EndSiAnfV und EndSiUntV). Hier habe sich aber gezeigt, dass die Behörde trotz des Versuchs, mehr Beteiligung zuzulassen, wieder in konventionelle Muster behördlichen Handelns verfallen sei und die Wünsche oder Anforderungen der Öffentlichkeit wenig zu berücksichtigen wüsste (Mbah 23.09.2019; Schütte und Mbah 05.12.2019). Hier wird insbesondere auf die zeitlichen Rahmenbedingungen und Fristen des Symposiums Bezug genommen. Insgesamt sei eine beteiligungs- und kooperationsfreundliche Haltung aller Akteure erforderlich, um gemeinsam zu einem guten Verfahren beizutragen.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit – BMU

Hinsichtlich der oben genannten Weiterentwicklungsbedarfe des Verfahrensablaufs ist ein weiterer Akteur im Verfahren zu erwähnen, und zwar das BMU, das hier als fachlich und politisch zuständiges Organ in der Standortauswahl die Koordination von Weiterentwicklungsbedarfen innehat.

Das BMU hat keine Aufsichtsfunktion gegenüber dem Vorhabenträger, sondern ist alleiniger Gesellschafter der BGE und ist Fach- und Rechtsaufsicht des BASE, also die vorgesetzte Behörde. Die Verantwortung der ordnungsgemäßen Durchführung des Standortauswahlverfahrens ist somit auf mehrere Akteure verteilt, wobei dem BMU durchaus die Rolle zufällt, die Verzahnung zwischen dem behördlichen und dem politischen Entscheidungsprozess herbeizuführen. Damit obliegt dem BMU die Verantwortung, für diese spezielle Verknüpfung wie sie das StandAG vorsieht – dass der Bundestag und der Bundesrat noch einzubinden sind – zu sorgen. Das BASE und die BGE haben die zentralen Rollen und das BMU ist eher der politische Akteur, der die Rechtssetzung zu verantworten hat. Es kommuniziert folglich politisch in die Regierung hinein und erlässt Verordnungen, aber in der Vollzugsverantwortung ist das BASE.

Damit obliegt dem BMU ein gewisser Gestaltungsspielraum, denn es ist zuständig für den Entwurf von gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Grundlage der Ergebnisse des Verfahrens (u.a. für die Entsorgung radioaktiver Abfälle) und hat damit eine zentrale Rolle bei der Festlegung des übergeordneten Rahmens, der durch den Bundestag erfolgt. In dieser Rolle kann das BMU auch als Akteur

im Standortauswahlverfahren in Erscheinung treten, z.B. in seiner Aufgabenwahrnehmung in Verordnungsgebungsverfahren. Insoweit übernimmt es auch die Verantwortung für die Durchführung von Anhörungsverfahren. Bei dem Verordnungsgebungsverfahren zum Entwurf einer Verordnung über Sicherheitsanforderungen und vorläufige Sicherheitsuntersuchungen für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle (siehe BMU-Homepage und www.dialog-endlagersicherheit.de) hat es über die nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgesehene Länder- und Verbändeanhörung hinaus auch eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt. Über den fachlichen Austausch hinaus kann es dabei auch Lerneffekte im Bereich anderer Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren generieren oder von diesen profitieren.

Das BMU ist als oberste Bundesbehörde mit einer Bundesministerin und einem verbeamteten Staatssekretär als Leitungsspitze klassisch hierarchisch aufgebaut. Auf der nachfolgenden Ebene gibt es fünf Fachabteilungen, eine Planungs-, eine Grundsatz- und eine Zentralabteilung. Jede dieser Abteilungen umfasst zwischen ca. 80 bis 200 Mitarbeitende (BMU 2020). Genauere Hinweise zur internen Zusammenarbeit sind nicht veröffentlicht.

Auf Basis der Forschungsliteratur zu Lernen in Verwaltungen (vgl. Müller et al. 2011; Dörner 2015; Klug 2009; Seibel 2017; Kahl und Burs 2016; Benz 2004) sowie den geführten Interviews (mit BMU, BGE, BASE, NBG und Expert*innen) und eigenen Beobachtungen kann an dieser Stelle konstatiert werden, dass in einer Bundesbehörde mit hierarchischem Aufbau die Arbeitsabläufe eindeutig sind. Dennoch können Individuen, auch auf Leitungsebene einen gewissen Gestaltungsspielraum nutzen bzw. nach eigenem Ermessen handeln, bspw. bei der Frage, welche Aspekte individuell bearbeitet werden können und bei welchen der formale Weg eingehalten werden muss, um eine hierarchische Absicherung und Verantwortungsübernahme zu gewährleisten. Agieren Individuen eher vorsichtig, können sich dadurch Verzögerungen im Prozess bzw. Verfahrensablauf einstellen. Individuelle Handlungen, insbesondere auch für neue innovative Ansätze sind eingeschränkt, wenn feste formale Abfolgen eingehalten werden müssen, die zeitlich einen engen Rahmen vorgeben. Auch kurzfristig prioritär zu bearbeitende Anforderungen der Leitungsebene können in einem Verfahren zu Verzögerungen führen. Durch die historische und kontextbedingte hohe Aufmerksamkeit im Bereich der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle kann die Notwendigkeit der hierarchischen Absicherung für Mitarbeitende der Behörde von besonderer Bedeutung sein, da u.a. auch durch die Forderung nach Transparenz eine Verunsicherung und „Angst“ vor Fehlern bzw. Sorge vor in der Öffentlichkeit ausgetragener politischer Kritik entstehen kann. Die Vorsicht der behördlichen Akteure ist hoch und jeder einzelne Schritt wird sorgfältig abgewogen und formal abgesichert. Dadurch und durch überschaubare Personalressourcen steht nur wenig Raum zur Verfügung, um neben der Bearbeitung der zentralen Aufgaben weitere Tätigkeiten in den Blick zu nehmen.

Aus den verschiedenen Interviews wird deutlich, dass der Austausch zwischen BMU, BASE und BGE bisher auf der Arbeitsebene eher anlassbezogen stattfindet. Zwischen BMU und BASE wird der Austausch auf der Leitungsebene auch formalisiert in Form von Jahresplanungsgesprächen vollzogen. Ein informeller persönlicher Austausch finde i.d.R. nur spontan während externer Veranstaltungen statt, ansonsten erfolge der Austausch vor allem telefonisch oder via E-Mail. Es wird jedoch keine Notwendigkeit für einen weiter formalisierten Austausch gesehen, da die Zusammenarbeit von Einzelnen als gut und ausreichend beschrieben wird (Mbah 24.10.2019). Gleichzeitig wird jedoch angemerkt, dass ein unbefangener Austausch wünschenswert wäre, vor allem mit der BGE, der dem BMU auf fachlicher Ebene einen Austausch auf Augenhöhe ermögliche und nicht nur in der Rolle des Gesellschafters wahrgenommen werden dürfe. Verzögerungen in der Bearbeitung fachlicher Angelegenheiten können sich zudem ungünstig auf das Gesamtverfahren auswirken, wenn dadurch beispielsweise Beteiligungsformate nicht frühzeitig geplant und initiiert werden können oder nicht ausreichend Zeit für interne Prozesse der Reflexion und Beratung (auch mit Externen) blieben.

Zwischen dem BMU und dem NBG gibt es ebenfalls keinen formalisierten Austausch. Hier wird zwar einerseits keine grundsätzliche Notwendigkeit für einen intensiveren Austausch mit dem NBG von Seiten des BMU gesehen, andererseits wurde aber in dem Interview deutlich, dass es in der Kommunikation häufiger zu Missverständnissen kommt. Die Herausforderungen bezüglich des NBG werden insbesondere darin gesehen, dass das NBG als eine neuartige Institution andere Arbeitsweisen hat und ein anderes Selbstverständnis aufweist, die nicht in das klassische Behörden-/Verwaltungssystem hineinpassen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob nicht auch an dieser Schnittstelle eine andere Form der Kooperation und des Austauschs sinnvoll wäre.

Es bestehen Forderungen von Seiten unterschiedlicher Akteure, dass das BMU sich stärker einmischt und als Akteur im Standortauswahlverfahren sichtbarer wird. Die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle wurde mit dem StandAG zwar größtenteils auf die anderen (neuen) Akteure übertragen, die den Prozess begleiten bzw. leiten. Trotz dieser Verantwortungsübertragung bzw. -teilung auf mehrere Akteure, könnte und sollte das BMU – aus Sicht des Forschungsteams – eine stärkere Rolle im Verfahren einnehmen. Dies wäre insbesondere vor den aktuellen Entwicklungen bedeutsam, da die Kernakteure – BASE, BGE und NBG – sich derzeit schon in einem gewissen (externen) Klima des Misstrauens bewegen und Konflikte mit Teilen der interessierten Öffentlichkeit aufkeimen. Spätestens mit dem Erscheinen des Zwischenberichts Teilgebiete im 3. Quartal des Jahres 2020 könnten diese Konflikte virulent werden, da dann die Betroffenheit in Teilgebieten und Regionen höher sein wird und damit auch der Druck auf die zentralen Akteure des Verfahrens von externen Akteuren größer wird. Insbesondere die Aufmerksamkeit der interessierten Öffentlichkeit wird zunehmen. Außerdem werden neue Akteure, wie zunächst die Fachkonferenz Teilgebiete und danach die einzelnen Regionalkonferenzen, hinzukommen, die das Verfahren vor neue Herausforderungen stellen werden (vgl. Abb. 4). Damit wird deutlich, dass es ratsam wäre, die Zeit vor dem Erscheinen des Zwischenberichts Teilgebiete effektiv für die Verständigung zwischen den zentralen Akteuren zu nutzen, um den kommenden Herausforderungen gewachsen zu sein und gemeinsame, funktionierende Kommunikations- und Kooperationsformen gefunden und eingeübt zu haben. Das BMU als die Schnittstelle zwischen behördlichem Verfahren und politischer Entscheidung qua Gesetz könnte hier eine wichtige Rolle einnehmen und quasi moderierend aktiv werden. Besonders auch vor dem Hintergrund, dass das Standortauswahlverfahren reversibel sein soll und es daher sinnvoll und notwendig erscheint, das Verfahren in regelmäßigen Abständen zu evaluieren, um zu reflektieren und ggf. Anpassungen bzw. Korrekturen vornehmen zu können. Das BMU könnte, neben dem Partizipationsbeauftragten, diejenige Instanz sein, hier den Überblick zu wahren und moderierend auf das Verfahren und seine Akteure einzuwirken sowie die Evaluation anzustoßen.

2.3.3. Zwischenfazit

Vor dem Hintergrund der jeweiligen Rollen und Aufgaben der am Standortauswahlverfahren beteiligten institutionellen Akteure stellt sich die Frage, wie die genannten Akteure kooperieren und kommunizieren sollten, um ein Lernen im Verfahren zu ermöglichen. Innerhalb der einzelnen Institutionen braucht es eine positive Fehlerkultur, sodass nicht aufgrund der hohen Anforderungen an Transparenz und der Möglichkeit, Fehler aufzudecken, Ängste und Unsicherheiten sowie Verhaltensweisen und Strukturen entstehen, die dem intraorganisationalen Lernen entgegenstehen könnten. Allgemein kann die bisher zu beobachtende Vorgehensweise der beteiligten Behörden bzw. einzelner Vertreter*innen dieser einerseits auf die Resilienz von Behörden und Verwaltungen sowie andererseits auf die spezifische Funktion und Arbeitsweise dieser – Verordnungen und Gesetze anzuwenden – zurückgeführt werden. Ein nicht-sanktionierender Umgang mit Fehlern kann als ungewohnt beschrieben werden und hat sich bisher noch nicht als generelle Praxis einer positiven Fehlerkultur einstellen können (vgl. Dörner 2015; Lewinski 2016; Müller et al. 2011). Es zeigt sich deutlich, dass zu allererst eine gemeinsame Haltung des Umgangs gefunden werden müsste und dieser Umgang

zwischen den Akteuren durch Offenheit und Kritikfähigkeit gekennzeichnet sein sollte. Hierfür braucht es die Bereitschaft aller Akteure, Kritik anzunehmen und Prozesse und Handlungen zu reflektieren und diese offen zu besprechen. Um diese Art der Offenheit zu ermöglichen, braucht es wechselseitiges Vertrauen, aber auch gemeinsame Regeln im Sinne des von Sträter (Mbah 23.10.2019) vorgeschlagenen code of conduct. Das bedeutet, dass ein fairer Umgang miteinander herrscht, Regeln der Gesprächsführung aufgestellt und eingehalten werden, nicht negativ über die anderen Akteure gesprochen wird und jeder Akteur achtsam ist, was die Belange der anderen Akteure angeht. Deutlich wurde in diesem Zusammenhang, dass Vertreter*innen aller beteiligten Institutionen ein eigenes Rollenverständnis sowie jeweils Vorstellungen über die Rolle der anderen Akteure entwickeln, die jedoch voneinander abweichen können. Dies zeigt, dass es wichtig wäre, die jeweiligen Rollen mit den anderen beteiligten Institutionen in einem diskursiven Austausch gemeinsam zu entwickeln, um dann auf deren Basis geeignete Kommunikations- und Austauschstrukturen zu finden.

Die Schnittstellen zwischen den direkt am Standortauswahlverfahren beteiligten institutionellen Akteuren bieten hier die Möglichkeit, neues Wissen, neue Informationen und Kritik zügig zu erkennen und in das Verfahren aufzunehmen. Über das NBG kann zwar sichergestellt werden, dass ein gewisser kritischer, externer Blick auf das Verfahren gehalten wird, jedoch zeigt die Literaturdiskussion, dass Impulse aus der externen Umgebung – hier also der Öffentlichkeit – wichtig sind, um Kritik spezifisch einzubringen und Reflexion auslösen zu können. Letzteres muss aber in einer koordinierten Weise geschehen, um Relevanz und damit Wirkung zu entfalten. Genau an dieser Stelle der Koordination externer Impulse erscheint zum Zeitpunkt der Durchführung der Interviews mit BASE-Vertreter*innen (Sommer bis Herbst 2019) auch ein großer Handlungsbedarf zu bestehen. So wird bspw. aus den Interviews deutlich, dass das Personal des BASE unter erheblichem Zeitdruck arbeitet und aufgrund des noch im Aufbau befindlichen Personaltableaus Aufgaben zurückgestellt werden müssen. Es fehlten Freiräume für eine systematische Auswertung und Reflexion, die auch Gespräche zwischen Abteilungen und Referaten einschließen. Der Mangel an Personal kann auch zur Folge haben, dass für konzeptionelles Arbeiten weniger Zeit bleibt und das hierfür notwendige kreative Potenzial nicht genutzt werden kann. Hingewiesen wird zudem darauf, dass Entscheidungswege zu lang seien und verkürzt werden könnten. Dies könnte ebenfalls Folge des Personalmangels sein, aber auch auf hierarchische Strukturen hindeuten, die ggf. in Teilen abgebaut werden müssten, um schneller Anpassungen an veränderte Kontexte herbeiführen zu können oder auch, um die Sprechfähigkeit einzelner Vertreter*innen des BASE zu verbessern.

2.4. Fazit und Empfehlungen zum selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren bei der Standortauswahl

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die vier am Standortauswahlverfahren beteiligten institutionellen Akteure als zentrale Verfahrensgestalter anzusehen sind und somit Lernen ermöglichen oder behindern. Um Lernen zu ermöglichen, ist es notwendig, dass die zentralen Akteure entsprechende Weichenstellungen vornehmen, d.h. Räume für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Augenhöhe schaffen, die von offener und frühzeitiger Kommunikation geprägt sind. Um dennoch nicht Grenzen der Zusammenarbeit zu überschreiten und gleichzeitig die Offenheit für Neues und insbesondere der Reflexion zu ermöglichen, ist es notwendig, Verbindungen nach außen zu wahren, also mit Akteuren zu kommunizieren die etwas weiter weg oder gar im erweiterten Umfeld des Standortauswahlverfahrens stehen. Hier kann das NBG als Bindeglied gesehen werden, sollte jedoch nicht alleinige Instanz sein, Anregungen von außen einzuholen bzw. einzubringen. Besonders Partizipationsformate stellen hier eine Möglichkeit dar, direkt in den Austausch mit Außenstehenden zu treten und Kritik einzuholen. Um diese fruchtbar zu machen, braucht es neben einer sinnvollen Koordination und Ausgestaltung derer, eine systematische Auswertung und Bewertung der Ergebnisse solcher Partizipationsformate. Diese Auswertungen und Bewertungen sollten Akteuren überlassen

sein, die nicht direkt am Verfahren beteiligt sind, jedoch entsprechenden Sachverstand und Know-how mitbringen, um eine Bewertung – auch inhaltlicher Art – vornehmen zu können, bei gleichzeitiger Neutralität und Unabhängigkeit. Dies könnten wissenschaftliche Akteure im Verfahren gewährleisten.

Aus der Trägerschaft des BASE für die Öffentlichkeitsbeteiligung ließe sich ableiten, dass dieses eine zentrale Koordinations- und Bündlungsfunktion aller Partizipationsformate innehaben könnte (siehe auch AP 2, sowie Kapitel 2.2.4). Voraussetzung dafür ist, dass es eine Ebene der Verständigung der direkt beteiligten Akteure gibt, auf der ein solches Vorgehen gemeinsam ausgestaltet und festgelegt werden kann.

Das BASE hat beispielsweise eine solche Rollenklärung für sich selbst relativ zu Beginn des Verfahrens vorgenommen (vgl. BfE 2018a), eine gemeinsame Abstimmung der Rollen zwischen den Akteuren hat jedoch bisher nicht stattgefunden. Grundsätzlich ist es wichtig, auch hier eine Begegnung auf Augenhöhe zu ermöglichen und gemeinsam einen Rahmen zu schaffen, der einerseits eine übergeordnete Koordination im Sinne einer Zusammenführung aller Beteiligungsverfahren und -formate ermöglicht und andererseits den einzelnen Akteuren genügend Raum zur Gestaltung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung lässt. Dies setzt voraus, dass Kommunikationsstrukturen zwischen BGE und BASE aufgebaut werden, die einen offenen informellen Austausch in Bezug auf das Standortauswahlverfahren zulassen. Damit ist gemeint, dass neben den aufsichtlichen Gesprächen auf der Arbeitsebene Räume für Fachgespräche und organisatorische Absprachen geschaffen werden müssten. Beide Institutionen sollten hier einen Raum schaffen, der durch möglichst geringe Hierarchien gekennzeichnet ist und einen vertraulichen Austausch zu spezifischen Themen, beispielsweise ausschließlich mit Bezug zur Öffentlichkeitsbeteiligung, zulässt.

An dieser Stelle kann das NBG in der Rolle des kritischen Beraters hinzugezogen werden. Hierbei geht es nicht darum, dass das NBG die Öffentlichkeitsbeteiligung konkret mit ausgestaltet, jedoch beratend in einem sehr frühen Stadium involviert wird, um eigene Anregungen, aber auch solche aus der interessierten Öffentlichkeit, einzubringen. Als ein positives Beispiel für die Zusammenarbeit der Akteure kann das gemeinsame Vorgehen bezüglich der Jugendbeteiligung angeführt werden (BfE et al. 2019). Eine Voraussetzung für die Schaffung von vertraulichen Räumen im Schnittstellenbereich ist, dass alle drei Institutionen zunächst auf interner Ebene eine hinterfragende, responsive Haltung einnehmen und im Sinne einer lernenden Organisation agieren (vgl. Senge 2017). Dies bedeutet, eine positive Fehlerkultur (Mbah 23.10.2019) und eine gemeinsame Vision zu entwickeln, die dann bis auf die Ebene der Individuen wirkt und Grundlage für den Austausch mit der direkten Umwelt ist, also mit den am Verfahren beteiligten Akteuren.

Die zentralen Akteure des Standortauswahlverfahrens sollten in jedem Fall die Spielräume des StandortAG für das Initiieren des informellen Austauschs mit externen Akteuren nutzen (Smeddinck 2019a), um neue Entwicklungen aber auch neue Wissensbestände frühzeitig und flexibel aufzugreifen und ggf. nachzufragen oder weitere Untersuchungen in Auftrag zu geben. Granovetter (1973) hat schon früh die Bedeutung von sogenannten „weak ties“ festgestellt, wie oben diskutiert. Folglich ist ein Austausch mit der sogenannten „umgebenden Infrastruktur“ (siehe Abb. 3) bzw. mit den mittelbar einflussnehmenden Akteuren (siehe Abb. 4) wichtig, um Signale frühzeitig zu erkennen und aufnehmen zu können und darüber ein Umsteuern im Verfahren zu ermöglichen.

All diese Aktivitäten wirken dann wiederum auf und in die „externe Landschaft“ (siehe Abb. 3) bzw. das erweiterte einflussnehmende Umfeld (siehe Abb. 4) hinein, einerseits über verschiedene Beteiligungsverfahren und deren -formate und andererseits über Pressemitteilungen, weitere öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen sowie über die Medien. Hier ist es wichtig, bidirektionale bzw. multidirektionale Kommunikationswege aufzubauen, die eine systematische Reflexion der Stimmen aus der Öffentlichkeit ermöglicht, die so in die Aktivitäten der direkt am Standortauswahlverfahren beteiligten institutionellen Akteure aufgenommen werden können und damit Lernprozesse anstoßen.

3. Zukunftsbilder für die Endlagerung (AP 4)

3.1. Einführung und konzeptioneller Zugriff

In Arbeitspaket 4 geht es um die Analyse von Narrativen und die Entwicklung von Zukunftsbildern. Wie in den methodischen Vorarbeiten des BASE-Projektes Öffentlichkeitsbeteiligung festgestellt, bestätigte die Auswertung der einschlägigen Literatur, dass der Ansatz tragfähig ist, über die Analyse von Narrativen zur Endlagerung die Entwicklung von Zukunftsbildern voranzutreiben. Methodisch ist festzuhalten, dass es eine Reihe von Konzepten gibt, aus denen die Begriffe Narrativ und Zukunftsbild ihre Rahmung erhalten. Mit dem Konzept des Vision Assessments nach Grunwald und Lösch kann die Gesamtanalyse begrifflich und analytisch kontextbildend ergänzt werden (Grunwald 2012; Lösch et al. 2016; Lösch 2013). Auf diesen konzeptionellen Rahmungen aufbauend werden über die empirischen Ergebnisse (Kap. 3.3) Narrative herausgearbeitet. Diese Narrative bilden die Voraussetzungen für die Entwicklung von Zukunftsbildern und deren Bewertung sowie die Formulierung von komplementären Handlungsempfehlungen.³²

Der Begriff Narrativ, wie er hier verwendet wird, ist von den Begriffen Diskurs und Erzählung zu unterscheiden und stellt eine Verdichtung der empirisch vorfindbaren Wirklichkeit verschiedenster Diskurselemente sowie damit zusammenhängender Erzählungen her. Narrative sind interpretierte und mit Bedeutung versehene Erzählungen eines Rezipienten, der wiederum als Autor in Erscheinung tritt (Weber 2017). In Narrationen fließen nach Viehöver (2011) die Motive des Erzählers, die Kontextbedingungen, unter denen diese erzählt werden, sowie die Motive der Zuhörer ein. Narrative sind folglich zeitlich strukturierte Beschreibungen, die sich auf die Vergangenheit beziehen und bis in die Gegenwart hineinwirken sowie – und das ist hier zentral – offen gegenüber der Zukunft sind (Geiger 2006). Damit wird der Unterschied zu einem Zukunftsbild deutlich, denn Zukunftsbilder stellen konkrete Vorstellungen, Wünsche und Visionen für in der Gegenwart noch nicht erlebte bzw. vorhandene „Gegebenheiten“ dar.

Um das so entstehende Spannungsfeld zwischen den auf die Vergangenheit bezogenen Narrationen und den darauf basierenden, aber in die Zukunft hineinwirkenden Zukunftsbildern handhabbar zu machen, sind in diesem AP mit Zukunftsbildern immer „soziotechnische Zukünfte“ (Lösch et al. 2019) gemeint. In diesen wird die soziotechnische Gestaltung einer sozialen Aufgabe mit technischen und politischen Mitteln vorangetrieben. Dafür werden unter anderem auch sprachliche Mittel (kommunikative Formate, Narrative und Argumentationen) für den begleitend zur Gestaltung zu führenden Diskurs benötigt. Soziotechnische Zukünfte benennen unterschiedliche und möglicherweise auch konträre Zukünfte, deren Skizzierung sich i.d.R. auf große öffentliche Debatten wie z.B. die der Atomkraft bezieht. Soziotechnische Zukünfte treten in unterschiedlichen Formen auf, z.B. als Technikleitbilder, Forschungslinien oder Teilelement wissenschaftlich erarbeiteter Produkte wie Szenarien³³ oder Roadmaps (siehe dazu den AP2-Szenarioworkshop Anfang 2019 in Berlin). Sie können auch als Visionen formuliert sein, um Aufmerksamkeit in bestimmten (außer-)akademischen Gemeinschaften/Gruppen zu erzeugen oder um kollektive Akteure für Unterstützung oder Mitwirkung bei Gestaltungsprozessen zu mobilisieren. Ihren Ort finden sie nicht nur in Texten (als manifeste Formulierungen), sondern auch in Bildern, Gegenständen und Organisationen (Lösch et al. 2016).

³² Vgl. dazu: Zukunftsbilder können auch mit Begriffen wie soziotechnische Zukünfte, Vision oder Imaginary umschrieben werden (Jasanoff und Kim San-Hyun 2009; Lösch et al. 2016).

³³ Szenarien wie hier als gesellschaftliche Entwicklungspfade der Entsorgungspolitik verstanden, die durch das Standortauswahlverfahren mit seinen qualitativen Beschreibungen möglich werden. Sie sind nicht mit dem Szenarien-Begriff zu verwechseln, die bei vorgeschriebenen sicherheitstechnischen Betrachtungen im Standortauswahlprozess vorgeschrieben sind.

Soziotechnische Zukünfte benötigen Argumente und Erklärungen, aus welchen Gründen damit zu rechnen sei, dass bestimmte Trends sich durchsetzen werden. Dazu werden offen oder implizit treibende Faktoren genannt. Narrative hingegen enthalten keine Argumente im engen Sinn, sondern sind kondensierende Aussagen (wie z.B. das Narrativ „Kein Bergwerk ohne herausragende Technik“.). Zwar wollen Narrative auch erklären und einordnen, jedoch nicht über die Verifizierung der Inhalte, sondern über die Authentizität des Erzählten (Weber 2017). Narrative enthalten daher keine argumentativen Auseinandersetzungen, sondern wollen durch die in der Erzählung entwickelte Bedeutung des Geschehenen überzeugen. Sie sind von subjektiven Elementen geprägte Darstellungen eines Sachverhalts, der von einer Gemeinschaft oder sozialen Gruppe geteilt wird. Narrative sind also pointierte Aussagen, die auf Authentizität zielen. Sie beinhalten Argumente, wie heute warum gehandelt werden sollte, sind aber selbst voraussetzungsvoll und nicht kontextfrei (siehe dazu insbes. Kap. 3.5).

Aus der frühen Literatur zum Thema „framing“ (Goffman 1974, Wehling 2016) haben wir bei der empirischen Arbeit Zusammenhänge entdeckt, die das Erkennen von Mustern bei der Beschreibung von Inhalten über die verwendeten Rahmungen, also das sogenannte Framing von Inhalten sichtbar machen. Framing bedeutet, dass Ziele kollektiver Akteure über „Alltagsdeutungen“ für wenig informierte Zuschauer*innen oder die interessierte Öffentlichkeit diskursfähig gemacht werden können³⁴. Frames liefern selbst neue Alltagsdeutungen und strukturieren Ziele, um die es in einer gegebenen Situation geht (Esser 1990).

Zu Diskursen um die nukleare Entsorgung gehört fast immer die Konfliktgeschichte an den Standorten Gorleben und Asse sowie die sich fortschreibenden Auseinandersetzungen und Proteste. Auch die gesellschaftliche Debatte über die Stärken und Schwächen des Auswahlverfahrens nach StandAG (Hocke und Kallenbach-Herbert 2015; Hocke und Smeddinck 2017; Möller 2009; Römmele 2019; Kirchhof 2018), führen zu Diskursen, in denen sich Narrative und damit diskutierbare soziotechnischen Zukünfte der nuklearen Entsorgungsfrage widerspiegeln³⁵. Im Kontext von Beratung und soziotechnischer Forschung (wie u.a. in der Technikfolgenabschätzung) betreten wir hier an verschiedenen Stellen begrifflich insofern Neuland, da Begriffe angesichts des Falls Entsorgung und der Aufgabenstellung neu eingeordnet werden müssen. Die Begriffe werden in den Kommunikationswissenschaften und der politischen Soziologie mitunter divers diskutiert, für die Fragestellung kann hieran aber produktiv angeknüpft werden.

³⁴ Siehe das Argument des frame alignment bei Goffman 1974.

³⁵ Wie oben unter Verweis auf Geiger (2016) erläutert, sind die soziotechnischen Beschreibungen, die in der Regel von Narrativen getragen werden, einerseits so angelegt, dass sie auf die Vergangenheit und vor allem auf die Gegenwart einwirken. Allerdings zeigt neuere Forschung u.a. zu Vision Assessment auf, dass Zukunftsbilder in sich selbst schillernde, häufig inhaltlich ambivalente Gebilde sind, in denen das jeweilige Zukunftsbild nicht auf empirisch überprüfbare Foresight-Ergebnisse verweist, sondern auf unterschiedlichste Aussagen und Narrative, die die Gegenwart betreffen (Grunwald 2019; zu Vision Assessment siehe Lösch 2017). In diesem Sinn werden Zukunftsbilder zu Beschreibungen, die Aussagen über die Gegenwart enthalten und dafür vorstellbare zukünftige Szenarien (wie den unten in Kap. 3.5 angeführten drei Entwicklungslinien „positiv“, „negativ“ und „stabil“) entwerfen. Es besteht also kein logischer innerer Zusammenhang zwischen Narrativen und Zukunftsbildern; vielmehr sind aber lose Verknüpfungen von Beschreibungen gegenwärtiger Sachverhalte und deren Interpretationen zu erkennen. Für detaillierte Erkenntnisse dazu wäre technikbezogene empirische Forschung notwendig.

3.2. Methodisches Vorgehen

3.2.1. Expert*inneninterviews

Mittels qualitativer leitfadengestützter Interviews wurden ausgewählte Akteure zu ihrer gegenwärtigen Perspektive auf das Standortauswahlverfahren für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle befragt. Dazu gehörte auch die Betrachtung des entsorgungspolitischen Kontextes und die Reflexion über erwartbare Zukünfte. Um verschiedene Perspektiven abzubilden, wurden die Interviewpartner*innen aus den diskursrelevanten Bereichen Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Politik, Verwaltung, Journalismus und Unternehmen ausgewählt. Innerhalb dieser Bereiche verfügen die ausgewählten Personen aufgrund ihrer Tätigkeit, Position oder aktiven Partizipation „besonderes Wissen“. Dieses spezielle Wissen macht sie zu Expert*innen³⁶ für die Endlagerung als spezifischem „Problemfeld“³⁷. Es befähigt sie, Ursachen von Problemen zu erkennen, und ermöglicht ihnen, prinzipielle Lösungen für diese anzubieten (Pfadenhauer 2009). In der empirischen Sozialforschung werden insbesondere qualitative Interviews mit Expert*innen angewendet, um deren besonderes Wissen zu rekonstruieren (Pfadenhauer 2009). Für das Arbeitspaket von Bedeutung ist die Einsicht der Expert*innen in die sozialen Situationen und Prozesse, die sie aufgrund ihrer persönlichen Beteiligung oder persönlicher Erfahrung erlangt haben. Neben diesem sogenannten Prozesswissen ist weiterhin das Deutungswissen von Interesse, welches Sichtweisen, Einstellungen und Erklärungsmuster umfasst. Entscheidend ist hierbei die subjektive Perspektive der Interviewten auf den Sachverhalt, da sie *„mit ihren Deutungen das konkrete Handlungsfeld sinnhaft und handlungsleitend für Andere“* strukturiert (Bogner et al. 2014).

Zur Durchführung der Interviews wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, der ausgehend von einer Gegenwartsdiagnose der Interviewpartner*in Erwartungen, Wünsche und Befürchtungen in den Blick nimmt. Dabei ist es nicht entscheidend, dass allen Personen genau dieselben Fragen gestellt werden, wie dies bei einer standardisierten Befragung der Fall wäre. Vielmehr geht es darum, im Interview eine Situation herzustellen, in der die Befragten gleichermaßen „zum Reden gebracht werden“ sowie den von ihnen vorgebrachten Relevanzstrukturen Aufmerksamkeit zu Teil wird; d.h. die Perspektive des Forschers wird nicht in den Mittelpunkt gestellt (Bogner et al. 2014; Meuser und Nagel 2009a). Methodisch gewendet bedeutet „dies, durch die Interviewführung Narrationen herauszufordern“ (Meuser und Nagel 2009a). Insgesamt wurden Interviews mit sechs Expert*innen geführt. Die Gespräche wurden – bis auf eines – aufgezeichnet, anonymisiert³⁸ und anschließend transkribiert³⁹. Die Dokumentation eines Interviews musste über ein Gedächtnisprotokoll erfolgen, da die interviewte Person kurzfristig einen Audiomitschnitt des Gesprächs ablehnte.

Die Auswertung der Interviews erfolgte mittels qualitativer Inhaltsanalyse – einem etablierten Verfahren der empirischen Sozialforschung (Kuckartz 2018; Mayring 2014). Die Interviewdaten werden

³⁶ Im Unterschied zu Spezialist*innen verfügt der oder die Expert*in über ein speziell angereichertes Wissen und *„weiß, was die (jeweiligen) Spezialisten auf dem von ihm ‚vertretenen‘ Wissensgebiet wissen – und wie das, was sie wissen, miteinander zusammenhängt“* (Hitzler 1994).

³⁷ Meuser und Nagel 2009a; Gläser und Laudel 2010.

³⁸ Die Anonymisierung der Interviews erfolgte nach den Standards der Sozialwissenschaften und erlaubt keine Rückschlüsse auf die befragten Personen. Die Namen der Interviewten unterliegen der Vertraulichkeit und sind nur einer sehr kleinen Gruppe des Forschungsteams bekannt.

³⁹ Ein einfaches Transkriptionssystem wurde eingesetzt (siehe beispielsweise Dresing und Pehl 2017). Zur Erläuterung ist anzumerken, dass die Interviews anonymisiert, inhaltlich segmentiert, gelabelt und einem transparenten Vorgehen nach dem Vier-Augen-Prinzip mit der Analyseeinheit „Narrativ“ kontrolliert ausgewertet wurden. Dies geschah in Anlehnung an die „Objektive Hermeneutik“ nach Ulrich Oevermann, der Diskursanalyse nach Reiner Keller und etablierten Standards der qualitativen Sozialforschung (zu Oevermann grundlegend: ders. et al. 1979 und ders. 2001; Keller et al. 2011).

bei diesem Verfahren thematisch strukturiert. Zentral ist dabei die Bildung von Kategorien⁴⁰, welche zum einen aus der Forschungsfrage und dem Interviewleitfaden deduktiv verknüpft, zum anderen induktiv am Material entwickelt werden. Mithilfe dieser Kategorien konnten Themen und Narrative herausgearbeitet werden.

3.2.2. Reflexionsworkshop

Die Teilnehmenden am Reflexionsworkshop waren Studierende und Doktorand*innen. Sie hatten keine speziellen Vorkenntnisse zum Thema nukleare Entsorgung oder zum aktuellen Standortauswahlverfahren. Zu Beginn des Workshops hörten sie daher drei Impulsvorträge. Diese deckten die Themen nukleare Entsorgung in Deutschland, den aktuellen Stand und weiteren Verlauf des Verfahrens nach StandAG ab, erläuterten aber zusätzlich die Bedeutung von Narrativen und Zukunftsbildern für die Endlagerpolitik.⁴¹⁺⁴²

Für den Workshop leitend waren folgende Forschungsfragen:

1. Sind die ermittelten Narrative tragfähig und überzeugend?
2. Welche Zukunftsbilder ergeben sich?

Diese Forschungsfragen schließen sowohl die Frage nach der Plausibilität ein als auch das Vorhaben, die Plausibilität von den Teilnehmenden kritisch befragen zu lassen und Zukunftsbilder unterschiedlichen Typs differenziert zu entwickeln. In Kleingruppen wurden von den Teilnehmer*innen zunächst einige der Narrative diskutiert⁴³, welche aus den empirischen Ergebnissen abgeleitet worden waren (siehe insbes. Kap. 3.3.1 bis 3.3.3). Diskussionsleitend wurden den Teilnehmenden folgende Leitfragen mitgegeben:

- Was finde ich an dem Narrativ überzeugend/schlüssig?
- Was finde ich nicht überzeugend?
- Was verstehe ich nicht daran, welche Fragen löst das bei mir aus?

Der Fokus der Diskussion war dabei nicht darauf gerichtet, eine mögliche Übereinstimmung zwischen den Teilnehmenden zu erzielen, vielmehr sollen möglichst viele unterschiedliche Aspekte kritisch diskutiert werden (Littig und Wallace 1997). Im zweiten Teil des Workshops wurden in drei Kleingruppen mögliche Zukunftsbilder entwickelt, die sich an drei Entwicklungspfaden orientierten:

- pessimistische Entwicklung der Gesellschaft,
- moderate / mittlere Entwicklung, weder besonders positiv noch besonders negativ,
- ein deutlich optimistischerer Entwicklungspfad, der die Rahmenbedingungen für die deutsche Entwicklung erheblich vereinfachen würde.

Es wurde bewusst darauf verzichtet, die Rahmenbedingungen der Zukunftsbilder enger zu setzen. Die Offenheit gewährleistet methodisch betrachtet, dass die Teilnehmer*innen ihre eigenen Relevanzen einbringen und nicht durch die Relevanzen des Forschungsteams vorgeprägt wurden.

⁴⁰ „In einer Kategorie ist das Besondere des gemeinsam geteilten Wissens von Experten verdichtet und explizit gemacht.“ (Meuser und Nagel 2009b).

⁴¹ Da bei Entwicklungspfaden unter Stakeholdern und Expert*innen häufig relativ pessimistische gesellschaftliche Entwicklungslinien in den Vordergrund treten (ernste Finanzkrisen etc.), werden hier dieser Variante zwei positive gegenübergestellt (siehe die folgende Passage).

⁴² Die Titel der Vorträge lauteten „Zur Entsorgung nuklearer Abfälle in Deutschland“ (Dr. P. Hocke), „Das Standortauswahlgesetz“ (Prof. apl. Dr. U. Smeddinck), „Narrative und Zukunftsbilder“ (St. Enderle, Dipl. Soz.-Wiss.) (siehe 6.1).

⁴³ Jede Kleingruppe erhielt jeweils zwei Narrative, von denen eines verpflichtend zu bearbeiten war.

3.3. Empirische Ergebnisse

Die empirischen Daten in Form von Interviewmaterial werden nach Themen unterteilt und so dargestellt, dass jeweils unterschiedliche Aspekte des Endlager-Diskurses in den Blick genommen werden. Zitiert werden hier Aussagen, die die Bedeutungszuschreibungen erkennbar machen, die von den Interviewpartnern genannt und i.d.R. auch erläutert werden. Von ihnen ausgehend wurden Narrative extrahiert. Einige der Narrative waren Gegenstand des Workshops, bei dem diese Narrative und ihre Interpretationen von den Teilnehmern*innen kommentiert und bewertet wurden. Die Ergebnisse der Interviews wurden um die Erkenntnisse des Workshops erweitert. Darunter ist zu verstehen, dass bei der Berichtslegung an den geeigneten Stellen Passagen des Zwischenberichts um einschlägige Sinnzuschreibungen und Anmerkungen ergänzt wurden, ohne den Sinnzusammenhang zu verändern.⁴⁴ Ausgehend von den Narrativen wurden ferner Handlungsempfehlungen entwickelt, die nach den jeweiligen Themen getrennt dargestellt werden. In AP 5 werden diese Handlungsempfehlungen für den Schlussbericht mit den Ergebnissen der AP 2 und 3 abgeglichen und weiter verdichtet. Kapitel 3.6 wurde nach hinten gestellt, da sich auf der einen Seite in den Interviews zeigte, dass die Expert*innen sehr gut auf die Fragestellung nach den Narrativen antworten konnten und die Analyseeinheit „Narrativ“ damit ihre Tauglichkeit bewies. Andererseits verschwand die narrative Klarheit der Aussagen durch die Expert*innen immer wieder dann, wenn sie von den ‚alten‘ deutschen Forschungsbergwerken (Morsleben, Asse) oder den Entsorgungsstandorten Gorleben und Schacht Konrad Auskunft gaben. Um diese Inhalte gleichzeitig nicht zu verbergen, werden sie am Ende des empirischen Teils zu den Zukunftsbildern aufgegriffen. In den hier unmittelbar anschließenden Passagen 3.3.1 bis 3.3.3 werden Narrative in den Blick genommen, die bedeutsame inhaltliche Aspekte des Endlager-Diskurses in den Mittelpunkt stellen.

3.3.1. Zur Konfliktgeschichte

Der Ausstieg aus der Atomenergie und die Entwicklung des Standortauswahlgesetzes werden von den Expert*innen entlang einer Konfliktgeschichte erzählt. Atomare Katastrophen wie Tschernobyl und vor allem Fukushima werden als entscheidende Ereignisse beschrieben. Diese haben zum einen das Vertrauen in die vermeintlich sichere Kernenergie erschüttert, zum anderen aber auch einen massiven Vertrauensverlust gegenüber dem entsorgungspolitischen Entscheidungssystem mit seinen Entscheidungsträgern hervorgerufen.

„Vorher hatte man uns immer gesagt, sowas kann gar nicht passieren, wir haben alles im Griff. Und der Beweis des Gegenteils hat dann eben auch meine Meinung geändert.“ (I1)

„Tschernobyl, wo im Grunde dann auch belegt wurde, dass die Sorgen, die man hatte, auch berechtigt waren.“ (I2)

Die nicht verwirklichte zügige Lösung für die Entsorgung des Atommülls wird in besonderer Weise den Regierungsorganisationen zugeschrieben. Dabei wird der intransparente Umgang mit dem Entsorgungsproblem als einer von mehreren wesentlichen Gründen für die nuklearkritischen Umweltbewegungen und deren Proteste gesehen.

„da ist einfach fundamental was falsch gelaufen“ (I1)

„dass auch immer wieder die Sorge war, es wird einem nicht die Wahrheit erzählt“ (I2)

⁴⁴ Von den Workshop-Teilnehmer*innen wurden die Narrative, die aus den Interviews mit den Expert*innen systematisch und kontrolliert herausgearbeitet wurden, als gesetzte empirische Zwischenergebnisse zur Kenntnis genommen und argumentativ aus der Sicht der jungen Erwachsenen auf ihre Plausibilität hin abgeklopft. Zurückweisungen einzelner Narrative fanden nicht statt.

„das hat natürlich auch dazu geführt, dass die Bewegung dagegen einen enormen Auftrieb bekam, weil man das Gefühl hatte, da wird was verschleiert“ (I2)

„das ist Gorleben, das sind Castor-Transporte, das ist Polizei, Staatsgewalt auf der einen Seite – Bürgerinnen und Bürger auf der anderen Seite.“ (I6)

Eine bzw. ein Interviewpartner*in benennt die schwache gesellschaftliche Akzeptanz der Stromerzeugung durch Kernenergie und der nuklearen Entsorgung von hochradioaktiven Abfällen in Gorleben als Ursache für einen Neuanfang in der Standortauswahl: *„Im Gorleben-Untersuchungsausschuss wurde [...] deutlich, dass ein grundlegendes Akzeptanzproblem vorherrscht, welches es nötigt machte, eine grundlegend neue gesetzliche Grundlage für die Standortauswahl zu schaffen“.* (I2)

Das Misstrauen gegenüber der Politik und ihrer Entscheidungen wird als groß eingeschätzt. Mit dem Ausstieg aus der Kernenergie haben die Proteste, wie es sie bei den Transporten der Castoren gegeben hat, zwar an zentraler Symbolik verloren, allerdings wird ihnen in den Interviews historisch eine große Bedeutung zugeschrieben, da sie zum „Erfolg“ der Anti-Atom-Bewegung beigetragen hätten:

„... so ein Erfolg [wie der Atomausstieg; Erg.d.Verf.] prägt natürlich auch“ (I2). „Vor der Reaktorkatastrophe gab es schon auch Proteste, immer wieder an Standorten usw., aber du hast es nicht so gesehen und eigentlich hat es 2009 wieder angefangen, da war diese Geschichte mit der Asse, dass das Wasser da zuläuft. Da hat es schon angefangen und nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima hattest du plötzlich dieses Klima, wo die Leute auf die Straße gegangen sind.“ (I4)

Die Konfliktgeschichte wird wie folgt verdeutlicht:

Narrativ: „Ohne Fukushima gäbe es kein StandAG“

- Die nukleare Entsorgung wurde nicht – wie angekündigt – zeitnah verwirklicht, die Lösung des Abfallproblems wurde intransparent und politisch unangemessen vorangetrieben.
- Atomare Katastrophen (vor allem Tschernobyl, Fukushima) haben Vertrauen der Bevölkerung in Kernenergie erschüttert.
- Der Ausstieg aus der Atomenergie ist ein Erfolg der nuklearkritischen Bewegungen und Proteste und ermöglichte die notwendige Neuausrichtung der Entsorgungspolitik über den Gesetzgeber.
- Misstrauen in Politik und Behörden ist aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit berechtigt.
- Der Vorwurf: Die Politik handelt erst, wenn es zu Katastrophen und Konflikten gekommen ist.

In der Diskussion des Narratives im Reflexionsworkshop wurde von den Teilnehmer*innen die Frage aufgeworfen, wie das Problem der Endlagerung vor Fukushima behandelt wurde, da das Problem der Endlagerung ja bereits vor 2011 Thema gewesen sein bzw. eine Lösung zur Entsorgung des Atommülls in irgendeiner Weise angedacht gewesen sein musste. Fukushima habe also vielmehr dazu geführt, dass das Thema der Kernenergienutzung und der damit verbundenen Entsorgung zu einem Thema in der Öffentlichkeit wurde. Die Katastrophe habe innerhalb der deutschen Bevölkerung Interesse am Thema hervorgerufen, dies wiederum habe Druck auf die Politik ausgelöst, sich dieses Themas anzunehmen. Damit verbunden wurde von den Teilnehmer*innen diskutiert, ob der Ausstieg aus der Kernenergie als Reaktion auf Fukushima gerechtfertigt war oder ob diese Entscheidung eventuell voreilig getroffen wurde. Die Teilnehmer*innen konstatierten, dass sie zu wenig über

die Vergangenheit und die Zusammenhänge wüssten. Das Narrativ schließt die Vergangenheit indirekt aus, indem es mit Fukushima einen Anfang setzt, so das Ergebnis des Forschungsteams. Die Teilnehmer*innen weiter: Nimmt man das Narrativ ernst, so hänge damit automatisch die Frage zusammen, wie die Situation vor 2011 war, und dies löse viele Rückfragen zur komplexen Konfliktgeschichte aus, welche für Personen schwer nachzuvollziehen ist, die sich bisher nicht intensiv mit dem Thema beschäftigt haben. Der Bezug zwischen Fukushima und dem Problem der Endlagerung ist, so unsere Beobachtung, im Narrativ nicht unmittelbar erkennbar, sondern muss erst gedeutet werden. Ohne die atomare Katastrophe in Fukushima wäre es nicht zu einem Ausstieg aus der Kernenergie in Deutschland gekommen. Erst mit diesem Ausstieg war die Grundlage für ein neues Verfahren zur Entsorgung des Atommülls überhaupt möglich. Durch diese Verkürzung lenkt das Narrativ den Diskurs womöglich weg von der Frage der Endlagerung hin zum Thema der Kernenergienutzung.

Handlungsempfehlungen:

- Das Narrativ zu Fukushima ist ambivalent. Es ist per se kein Narrativ, welches gezielt zur (positiven) Kommunikation eingesetzt werden kann. Es ist allerdings ein Narrativ, das im Diskurs anzutreffen ist und auf das Akteure daher vorbereitet sein sollten. Bei Personen, die sich bisher wenig mit dem Thema auseinandergesetzt haben, ist es nötig, die Konfliktgeschichte zu erläutern.
- Bei Thematisierung der Konfliktgeschichte auf positive Entwicklungen hinweisen. Bei der Erläuterung der Konfliktgeschichte ist es wichtig, auch die Erfolge der zivilgesellschaftlichen Opposition anzuerkennen und als positiven Entwicklungsschub wahrzunehmen. Innergesellschaftlicher Widerspruch und Protest trugen in der Vergangenheit dazu bei, entsorgungspolitische Positionen zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Da bei der aktuellen Endlagersuche erhebliches Misstrauen und Proteste zu erwarten sind, ist die rückwärtsgewandte Anerkennung der konfliktiven Endlagerpolitik vor Fukushima ein Vorteil und kein Eingeständnis von Schwäche. Die proaktive Auseinandersetzung mit der Konfliktgeschichte und den „Fehlern“ der Vergangenheit ist daher von Vorteil.

3.3.2. Zum Zustand der Gesellschaft

Ein weiteres Thema der Expert*innen ist die Auseinandersetzung mit der Qualität der politischen Kultur in Deutschland. Die ausgeprägte Tradition, sich in Bürgerinitiativen zu organisieren, wird als grundsätzliches Interesse an politischen Prozessen und Entscheidungen interpretiert. Auch neuere soziale Bewegungen zeigten, dass die Beteiligung an demokratischen Prozessen nicht zurückgegangen sei und auch nicht als Depolitisierung begriffen werden sollte: *„Ich finde, diese Fridays-for-Future-Geschichten zeigen, dass auch die Jugend hochpolitisch ist, wenn sie das Gefühl hat, sie kann wo anknüpfen“* (I4). Von den Expert*innen wird jedoch auch beobachtet, dass das Vertrauen und die Identifikation mit der repräsentativen Demokratie abnehme und es stark populistische Tendenzen gebe (I2, I3, I4, I6).

„Was mich häufig in der Diskussion mit der engagierten sogenannten kritischen Öffentlichkeit – da ist der Staat der Gegner. Der demokratische Rechtsstaat. In einem Zeitalter in dem – [...] der demokratische Rechtsstaat in der Defensive ist und häufig eigentlich der Garant dafür/ oder das letzte Bollwerk von Freiheit, Rechtsstaatlichkeit“ [ist, müsse dies berücksichtigt werden] (I6).

„Ich meine, natürlich kann man sagen, es gibt einen starken Populismus, aber das liegt natürlich auch daran, dass die Zeiten sehr unsicher sind, aus verschiedenen Gründen: Also ökonomisch – EU, USA ... – und da ist es natürlich einfacher, auf populistische Thesen zu

reagieren, aber wie gesagt, auch das gehört dazu und ich sehe jetzt noch nicht die Demokratie in Gefahr oder so“ (14).

Diese Verschiebungen in der öffentlichen Debatte und damit zusammenhängende Konfliktlinien könnten auch bei der Entsorgungsdebatte, relevant werden:

„Ich weiß nicht, ob man die Abfälle in der Zukunft alleine betrachten kann. [...] Ich glaube, dass es in Zukunft Probleme geben könnte, die viel dringlicher sind, weil sie die Menschen direkter betreffen, ich denke da an Klimakatastrophen, die vielleicht diese Thematiken überschütten könnten, oder das Aufrüsten von Supermächten, die wieder mehr auf Atomenergie drängen“ (13).

In mehreren, wenn auch nicht in allen Interviews, wurde gleichzeitig darauf hingewiesen, dass Bürgerbeteiligung als Form vertrauensvoll einzustufender Politik wertgeschätzt werde (z.B. I1). Verdichtet lässt damit folgendes Narrativ festhalten.

Narrativ: „Endlagerung geht nicht ohne Bürgerbeteiligung.“

- Das Interesse, sich an demokratischen Prozessen zu beteiligen, ist innerhalb der Gesellschaft grundsätzlich vorhanden.
- Gleichzeitig sind allerdings auch populistische Tendenzen zu beobachten, die u.a. darauf hindeuten, dass das Vertrauen und die Identifikation mit der repräsentativen Demokratie abnehmen.
- Auch beim Thema Endlagerung besteht die Gefahr, dass der Diskurs mit populistischen Argumenten geführt wird.
- Im StandAG ist die gesellschaftliche Forderung nach mehr Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen berücksichtigt worden.
- Die Standortsuche sollte als demokratischer Prozess, abseits von populistischer Meinungsmache stehen.
- Das Standortauswahlverfahren ist damit als demokratische Innovation zu verstehen, die zivilgesellschaftlicher Mobilisierung mehr Raum einräumt.

Im Workshop wurde die Absicht, die Bevölkerung am Verfahren zu beteiligen, überaus positiv gesehen. Das Verfahren werde somit als demokratischer Prozess erkennbar, da Entscheidungen gemeinsam mit der Bevölkerung und „nicht von oben“ getroffen werden. Die Beteiligung kann dazu beitragen, dass sich Unmut reduziert, da somit Raum geschaffen wird, um die Sorgen der Bevölkerung zu hören, so die Teilnehmer*innen am Workshop. Es scheint nach Beobachtung durch das Forschungsteam so zu sein, als habe man aus der bundesdeutschen Vergangenheit bei Infrastrukturprojekten und der schwachen Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Errichtung von Kernreaktoren und nuklearen Infrastrukturen gelernt. Dies wurde von den Teilnehmer*innen als allgemeine Erkenntnis so vertreten, ohne die Vorgänge z.B. um Gorleben nach eigener Auskunft konkret zu kennen.

Eine breite Beteiligung der Bevölkerung ist aus Sicht der Workshop-Teilnehmer*innen zusätzlich aufgrund der langen Dauer des Verfahrens unbedingt nötig. Die Kommunikation mit der Bevölkerung wird als große Herausforderung gesehen, wofür es aus Sicht der Teilnehmer*innen eines ganzheitlichen Kommunikationskonzepts inklusive Mediator*in bedürfe. In den Diskurs einzutreten bringt aus Sicht der Workshop-Teilnehmer*innen allerdings auch die Gefahr mit sich, dass man eine Plattform schafft, auf der der populistische Diskurs überhandnimmt und/oder die Diskussion von „lauten Minderheiten“ geführt wird. Die Bevölkerung aufzuklären und mit Wissen zu versorgen, wird daran anknüpfend als unerlässlich verstanden. Im Diskurs bleibt allerdings grundsätzlich zu beachten, dass

das Ziel – nämlich das Finden eines Endlagers – immer im Fokus bleiben muss, so die Teilnehmer*innen weiter. Ein Mitentscheiden sei allerdings nicht uneingeschränkt positiv zu sehen, demokratische Entscheidungen sind aus Sicht der Workshopteilnehmer*innen nicht immer die (wissenschaftlich) sinnvollsten Entscheidungen. Das Endlager wird als technisches Problem gesehen, bei dem die Sicherheit im Vordergrund steht, betonten die Teilnehmer*innen. Die letztliche Entscheidung sollte daher auch den Endlager-Spezialist*innen überlassen werden. Allerdings sei es wichtig, dass die Politik immer über die Bevölkerungsmeinung informiert ist. Die Bevölkerung in den Prozess mit einzubeziehen, hat allerdings auch Auswirkungen auf Zeit und Kosten. Ob eine Verzögerung aber wirklich ein Problem darstellt, ist den Teilnehmer*innen nicht ganz klar – hat es technische, gesellschaftliche oder rechtliche Konsequenzen, wenn der Zeitplan nicht eingehalten wird? Eine weitere, sehr elementare Frage, die sich die Teilnehmer*innen stellten, war, was Beteiligung den nun konkret bedeutet – das Legitimieren einer Entscheidung oder bedeutet es auch die Mitbestimmung an dieser? Und was passiert eigentlich, wenn sich die Bevölkerung gegen das Endlager entscheidet?

Handlungsempfehlungen:

- Was meint Partizipation genau? Während Informationsrechte weitgehend präzisiert sind, ist unklar, an welchen Stellen in welchem Umfang partielle Mitsprachen und Mitentscheidungen zugelassen werden. Klarzumachen ist, wann und wie weit auf das Verfahren vermittelt über Dialog und Diskussion eingewirkt werden kann. Was mit den Meinungen der Bevölkerung und was mit qualifizierten Minderheitsmeinungen geschieht, ist im Hinblick auf die vorgesehene Fortschreibung der Beteiligungsmöglichkeiten ebenso als offener Raum darzustellen wie auch fachlich nur schwer einzugrenzen.
- Am Zeitplan festzuhalten ist ebenso zu begründen, wie ihn zu verändern. Wenn man am Zeitplan strikt festhalten will, ist klarzumachen, warum das nötig ist. Bei einem Verfahren und Bau eines Projektes mit diesem Zeithorizont ist es nicht intuitiv nachvollziehbar, was ein oder zwei Jahre länger wirklich ausmachen.

An diesem empirischen Ergebnis der Interviewauswertung sowie der daran anknüpfenden Handlungsempfehlung ist sinnvoll, auch auf weiteren Kontext hinzuweisen, der sich ebenso in den Interviews zeigt. Die zugehörigen Interviewpassagen lassen sich als „Gegenwartsbeschreibung“ analytisch einordnen. Bei diesen Gegenwartsbeschreibungen wurden von den Interviewten nicht nur gesellschaftliche und politische Verwerfungen, sondern auch solche angesprochen, die den Gemeinwohl-Gedanken aufgreifen. Vielen gehe

„es heute nicht mehr um das, was eigentlich in einer Demokratie Sinn macht, also gedacht ist, dass man einen Ausgleich der Interessen findet und eine Lösung findet, mit der möglichst die große, überwiegende Mehrheit gut leben kann – [gut leben] ohne, dass es eine Minderheit irgendwie unterdrückt. Und diese Prämisse haben viele gar nicht, sondern die sagen ‚es geht mir drum, wie ich persönlich in meinem Lebensumfeld das Beste für mich habe‘. Also da fehlt ... – das sag ich mal ganz altmodisch – das Gemeinwohl. Der Gemeinwohlgedanke hat rasant abgenommen und daran leidet natürlich auch das Demokratieverständnis.“ (I2)

Durch den Bedeutungsverlust, den das Thema Gemeinwohl erfahren hat, werde also das Sankt-Florians-Prinzip (NIMBY-Phänomen) gestärkt – ein Prinzip, das in einer von älteren Bevölkerungsgruppen stark mitbestimmten Gesellschaft seine Ursache habe, der es an Weitblick mangle „... die einfach nicht (...) über den Tag hinaus bereit sind zu denken.“ (I2).

Für den zukünftigen Diskursverlauf ist daher auch relevant, dass rationale Argumente und Fakten nicht automatisch in Akzeptanz münden, so eine wichtige Beobachtung bei der Auswertung der Interviews, bei der sich mehrere Personen gleichzeitig einig sind. In diesem Kontext spielten irrationale Argumente eine Rolle, die stimmungsgeladene und emotional besetzt seien, so ein/e Expert*in. Kernkraft, nukleare Strahlung, Radioaktivität usw. werden – so die Interviewten – als etwas Geheimnisvolles und Unbekanntes beschrieben, etwas, was „man nicht riechen, schmecken, fühlen [kann] [...] Es ist etwas Unheimliches irgendwo ...“ (I1). Aus dieser Nicht-Wahrnehmbarkeit entstünden, so ein/e weiterer/e Interviewpartner*in, in Deutschland Ängste; die im Vergleich zu anderen Ländern (wie Schweden oder Finnland) ein deutlich höheres Niveau erreicht hätten (I2). „Wenn die Menschen glauben, wenn das Endlager in ihre Region kommt, zieht der Tod in ihre Nachbarschaft, dann wird es (...) schwierig“ (I6). Um eine ausreichende Akzeptabilität des Verfahrens zu erhalten, sei es daher wichtig, die Menschen hinreichend aufzuklären. D.h. sie so zu informieren, dass „sie auch einschätzen können, also ein Bild oder eine Vorstellung davon haben, [...] wie groß das Risiko ist“ (I6). Es bleibe allerdings eine ungleiche Lastenverteilung. „... wir alle haben profitiert, aber am Ende gibt es nur einen Standort für das Endlager“ (I6).

Kompensationen für die betroffenen Regionen und Bürger*innen werden von den Expert*innen in diesem Zusammenhang ebenso thematisiert – zum einen in finanzieller Hinsicht

„Ich weiß nicht, es gibt ja auch die Überlegung, da ganz viel Subventionen hin zu pumpen. Ich meine, in Gundremmingen hat es funktioniert. Da wurden die AKWs natürlich gebaut ... [Ich meine, da] gab es schon recht viel Widerstand, aber keine Ahnung / die haben eine ganz schöne große Sporthalle – eine neue (Lachen)...“ (I4), aber auch darüber hinaus „Und das kann sicher nicht einfach eine finanzielle Kompensation sein, dass die im Dorf oder wo auch immer, ganz viele Freibäder bauen dürfen. Das muss schon substantiell sein, darf sich auch nicht nur in finanziellen Dingen erschöpfen. Ich denke, da ist auch symbolische Wertschätzung wichtig, aus der Politik auch heraus, dass der Bundespräsident irgendwie einmal im Jahr da hinreist und mit den Leuten redet, das ist auch wichtig, dass die Menschen vor Ort dann auch geschätzt werden dafür, dass sie eben dieses Zeug irgendwie in ihrer Nähe tolerieren“ (I1).

Narrativ: „Das Denken im Sankt-Florians-Prinzip blockiert bisher gemeinwohlorientiertes Entscheiden.“

- Im Endlagerdiskurs tauchen sehr unterschiedliche Argumente auf. Der Diskurs wird häufig auch mit Argumenten geführt, die stimmungsgeladene und emotional besetzt sind. Rationale Argumentationsmuster stehen emotionalen und/oder angstbesetzten gegenüber.
- Rationale Argumente und Fakten führen nicht automatisch zur Zustimmung. Es wird keine Lösung gegeben, die keine Lasten erzeugt.
- Die Standortauswahlentscheidung zu akzeptieren bedeutet, gemeinwohlorientiert und eben nicht dem Sankt-Florians-Prinzip folgend zu handeln.

Dieses Narrativ besitzt einen stark appellativen Charakter („Handle gemeinwohlorientiert!“). Dieser Charakter der Aussage schließt die Aufforderung ein, die persönlichen Sorgen in einen Kontext mit der Verantwortung gegenüber der heutigen Allgemeinheit und gleichzeitig gegenüber künftigen Generationen zu setzen. Auch die eigene gefühlte Bedrohung aufgrund der potentiellen regionalen Nähe wird ins Verhältnis gesetzt. Denn auch wenn das Endlager räumlich nahe sein mag, ist es immer noch die sicherste Lösung und das Gefahrenpotential unter dem Strich ist geringer. Das Narrativ kann, so die Beobachtung des Forschungsteams, dazu beitragen, die Bevölkerung zur Reflexion anzuregen: In diesen Zusammenhang meinten die Expert*innen überwiegend, dass es alles im

allem um das Gemeinwohl geht und nicht um die persönliche Meinung und individuelle Ängste. Genau hier liegt für die Teilnehmer*innen des Workshops allerdings auch der Nachteil des Narratives. Es wirke ‚unempathisch‘. Ängste und Bedenken würden so womöglich weggewischt, was zu Abwehrreaktionen innerhalb der Bevölkerung führen könnte. Ist es ein Appell oder doch vielmehr eine Moral-Predigt? In diesem Zusammenhang wurde im Workshop auch diskutiert, ob nicht der Fokus des Narratives auf den Aspekt der Generationengerechtigkeit womöglich einen großen Effekt haben könnte. Als wichtig wird auch hervorgehoben, dass man die betroffene Region nach 2031 nicht alleine lassen dürfe, wenn sie im Sinne des Gemeinwohls diese Last auf sich nimmt. In diesem Zusammenhang wurde auch die Möglichkeit der Kompensationen diskutiert. Dem folgend sollte das Element der Wertschätzung Teil des Narrativs sein. Ein darauf bezogener Vorschlag der Workshop-Teilnehmer*innen ist, Testimonials einzusetzen. Es könnten Personen, die beispielsweise schon längere Zeit in Regionen leben, in denen Atommüll gelagert wird, eingebunden werden. Sie könnten durch ihren Erfahrungsraum glaubhaft berichten, warum sie selbst keine oder wenig Ängste und Bedenken haben. Das Narrativ würde so auf eine persönliche Ebene geholt und wirke somit weniger abstrakt. Der Umstand, dass es am Ende nur einen Standort geben kann, wird dagegen von den Teilnehmer*innen als schwierig, aber nachvollziehbar beschrieben. Allerdings wäre es im Sinne einer Lastenverteilung denkbar, dass man dennoch einen oder zwei weitere potentielle Standorte weiter mitdenkt bzw. mitausbaut, damit deutlich wird, dass im Falle von auftretenden Komplikationen ein Ausweichstandort zur Verfügung steht, so ein Vorschlag, der nach StandAG nicht vorgesehen ist. Das Thema zukünftige Generationen und Generationengerechtigkeit tauchte in mehreren Expert*innen-Interviews am Rande auf, wurde im Reflexionsworkshop aber pointiert als zusätzliches Narrativ herausgearbeitet.

Narrativ: „Die Betroffenen werden nicht alleine gelassen.“

- Die Gesellschaft trägt das Projekt als Ganzes. Daher werden die Betroffenen nicht allein gelassen und erfahren konkrete Unterstützung.

Handlungsempfehlungen:

- Realistische und verständliche Kommunikation über die Risiken eines Endlagers hat zu erfolgen.
- Der zukünftigen Standortregion ist Wertschätzung entgegenzubringen. Dies umfasst mehr als nur finanzielle Kompensationen. Kollektive Unterstützung ist als erwartbar darzustellen.
- Emotion und Argument sind zu vermitteln. Auch emotionale Argumente sind ernst zu nehmen und als Ausdruck von Sorgen zu interpretieren, die i.d.R. in argumentative Kontexte eingebettet werden können.

3.3.3. „Verfahren ist/ist nicht...“ versus „Verfahren sollte ... sein“

Bei der Strukturierung der Interviews wurden zunächst zwei Zeitebenen unterschieden: Wünsche, Vorstellungen und Sorgen der Gegenwart wurden von denen der Zukunft getrennt. In den Erzählungen der Expert*innen sind die Gegenwartsbeschreibungen allerdings stark mit der Erwartung an die Zukunft und an das Verfahren verbunden. Die Trennung der Zeitebenen wurde in der inhaltsanalytischen Auswertung daher weitestgehend aufgelöst, um die Bezüge angemessen interpretieren zu können.

... partizipativ

Das Thema Partizipation nimmt in den Interviews einen hohen Stellenwert ein. Grundsätzlich wird es als positiv betrachtet, dass die Gesellschaft in den Prozess einbezogen werden soll. Allerdings wird stark kritisiert, dass dies in der Umsetzung (noch) nicht geschieht. Das Standortauswahlgesetz

wird von I2 jedoch als „*taugliches Instrument [beschrieben], um den maximalen Konsens erreichen zu können*“ (I2). Auf erster Stufe bedarf es – so die Interviews – dazu einer gewissen Informiertheit. Die Informationen zur Verfügung zu stellen und entsprechend aufzubereiten liege in der Verantwortung der zuständigen Institutionen (I5). Es erfordere aber auch ein Mindestmaß an Engagement von Seiten der Bürger*innen sich die Informationen zu holen; der Zugang sollte allerdings so gut wie möglich gewährleistet sein (I4).

Das Bereitstellen von Information allein wird aber als nicht ausreichend angesehen. Über den Dialog mit den Bürger*innen sollen auch „*unliebsame Meinungen*“ gehört und gegebenenfalls berücksichtigt werden. Informationen sollten gut zugänglich sein, Fragen sollen gestellt werden können und Räume für Diskussionen geschaffen werden. I3 macht dabei das Spannungsfeld von digitaler und persönlicher Kommunikation zum Thema. Die digitale Kommunikation sei wichtig, allerdings könne sie die persönliche nicht ersetzen. Der direkte Kontakt sei notwendig, um „*Akzeptanz und Vertrauen*“ zurück zu gewinnen (I3). Die Kommunikation nach außen wird nicht nur an die verantwortlichen Institutionen (BfE, BGE und NBG) geknüpft, sondern auch an die Personen innerhalb dieser Institutionen. I5 merkt an, dass in der öffentlichen Kommunikation bisher nur die „*Führungsebene*“ sichtbar sei. Im öffentlichen Auftritt – digital auf den Webauftritten ebenso wie in Öffentlichkeitsveranstaltungen – sollten auch „*die unteren Ebenen ein Gesicht bekommen*“ (I5).

Auch die fehlende mediale Präsenz wird kritisiert: „*Sagen wir mal so, früher wäre das in der Tageschau gekommen*“ (I2). Das Wissen und das Interesse in der Bevölkerung über das Thema insgesamt wird als eher gering eingeschätzt; dies gelte insbesondere dann, wenn „*man einmal aus der Blase derjenigen heraustritt, die sich permanent mit dem Thema beschäftigen*“ (I6). Es besteht die Sorge, dass sich die Beteiligung nur auf die „*Community [beschränkt], die sich sowieso dafür interessiert*“ (I2) bzw. dass sich „*kritische Gruppen aus dem Prozess längst abgemeldet haben bzw. nie eingetreten sind*“ (I1). (Zivilgesellschaftliche) Organisationen hätten bereits Gegenpositionen bezogen. Es stelle sich die Frage, wie bzw. ob diese Gruppen in das Verfahren integriert werden könnten (I5).

Der Erfolg des Verfahrens hängt für die befragten Expert*innen von einer breiten Beteiligung der Gesellschaft am Prozess ab, so dass „*wenigstens alle, außer die unmittelbar Betroffenen, sagen ‚Das war jetzt ein faires Verfahren‘.*“ (I2)

Wieviel Partizipation möglich bzw. nötig ist und wie weit diese gehen soll, wird unterschiedlich beurteilt. Von einer Expert*innenseite wird auf die Mitgestaltung in Form von „*inhaltlichen Nachprüfungen*“ (I6) verwiesen, welche sicherstelle, dass auf „*kritische Einwände*“ eingegangen werde (I6). Gleichzeitig wird von anderer Seite moniert, dass Partizipation weitergehen müsse und als „*echte*“ Beteiligung begriffen werden sollte,

„... [damit] nicht von vornherein da so ein Gefühl einzieht, dass – ich nehm‘ mal das Beispiel Behörde – dass da eine Behörde sozusagen dann von oben herunter Informationen verteilt und sozusagen sagt, ‚wir sind noch großzügig, wir lassen euch doch partizipieren, wir informieren euch‘. Also da ist teils noch kein Bewusstsein dafür da ...“ (I1).

Es solle ein Dialog „auf Augenhöhe“ entstehen. Im Moment herrscht bei den Expert*innen teilweise noch

„immer dieses Gefühl, dass ‚von oben herab‘ gesagt wird, wie es laufen soll. Und genauso ist natürlich der Prozess, den man jetzt schaffen will, (...) ein von oben vorgegebener. Was erstmal weder gut noch schlecht ist, aber es ist natürlich von denjenigen (...), die das kriti-

sieren, die empfinden das als problematisch und haben, glaube ich, auch viel wieder Rückschläge erfahren, wo sie eigentlich positiv rangegangen sind. Auch nicht alle, aber einige finde ich.“ (I4).

Partizipation schlieÙe somit auch ein unmittelbares Mitwirken an der Verfahrensgestaltung (z.B. dem Festlegen der dafür notwendigen Zeitfenster) mit ein.

Von den Expert*innen wird es als Dilemma angesehen, dass im Moment der Gestaltungsraum für partizipative Elemente noch relativ groß sei, das Interesse der Bevölkerung jedoch noch relativ gering. Dies werde sich allerdings mit der Veröffentlichung der Teilgebiete (3. Quartal 2020) voraussichtlich schlagartig ändern.

„Also, wenn es dann wirklich an die Regionen geht, da, glaube ich, könnte es wieder spannend werden“ (I4), weil „in dem Moment, wo Farbe auf die Landkarte kommt, bekommen wir eine andere Diskussion“ (I6).

Es sei aber wichtig, bereits in dieser Phase des Verfahrens Beteiligung zuzulassen:

„Sobald ein Ort konkret zur Auswahl steht, sollte man die Möglichkeit für Rücksprünge geben, diese dürfen nicht negativ bewertet werden. [...] Breite Beteiligung ist wichtiger“ (I2).

Wenn ein partizipatives Verfahren gewollt ist, *„dann finde ich, dass an jedem Punkt es möglich sein muss, sich zu beteiligen“ (I4)*. Kritisiert wird, dass das Verfahren nicht wirklich darauf ausgerichtet ist,

„die Partizipation, die hätte auch stärker noch sein können. Die ist in gewisser Weise auf das Beobachten dessen, was da passiert, [ausgerichtet, also] alle paar Jahre, immer wenn BGE einen Bericht vorlegt und der veröffentlicht wird, dann gucken alle rein und überzeugen sich (...), ob alle gut argumentiert“ haben. (I1) „In den Zwischenzeiten ist ja keine Beteiligung dabei, und das hätte man anders machen können. [...] Also so ist es letztlich dahingelaufen, was ja – sagen wir mal dem Gedanken von Partizipation, wie er ja heute in vielen anderen Bereichen gelebt wird – nicht entspricht. Das ist selektiv“ (I1). „Dann die Geschichte mit dem Veto, wobei ich – wie gesagt – total verstehen kann, warum es kein Veto gibt, aber ich glaube auch, dass da die Leute das Gefühl haben: Naja, die vertrauen uns ja eh nicht. Zum Schluss wollen sie es ja sowieso nur durchdrücken“ (I4).

Entscheidend sei es, klar zu kommunizieren, was Partizipation in diesem Verfahren bedeutet. *„Man darf den Menschen nichts versprechen, was man nicht halten kann“ (I6)*. Dies beinhaltet auch, dass letztendlich eine Entscheidung getroffen werden muss und dafür liegt *„die Entscheidung am Ende eben beim höchsten demokratisch legitimierten Gremium (...), nämlich beim Bundestag“ (I6)*.

Welches Ergebnis beim Standortauswahlverfahren, insbesondere auch unter Bedingungen von erweiterter Partizipation, am Ende als zufriedenstellend angesehen wird, wird von den Expert*innen unterschiedlich beschrieben: Für I6 ist es nötig, dass *„die Mehrheit der Menschen in der Region am Ende sagen ‚OK, ich bin bereit, das zu tolerieren‘“*. I2 wiederum *„glaubt noch nicht daran, dass es einen Standort geben kann, bei dem die Anlieger einverstanden sind.“* Das Verfahren solle am Ende aber vom Rest der Gesellschaft insofern mitgetragen werden, dass man *„über die unmittelbaren Anlieger und Anrainer hinweggehen kann“ (I2)*. Für I4 ist es entscheidend, die Anti-Nuklear-Opposition zu überzeugen: *„Also wenn man es schaffen würde, dass die Kritiker sagen, wir sind für diesen Standort, dann hat man gewonnen, glaube ich. Also außer die Bevölkerung hat dann hochgradig was dagegen“ (I4)*. Um dies auflösen zu können, wurde in verschiedenen Interviews die zu erwartende Qualität der Überzeugungsarbeit angesprochen, die auf die Vorteile des Verfahrens abzielt. Gleichzeitig war – so die Beobachtung des Forschungsteams – entscheidend, dass herausgestellt

wurde, dass die Expert*innen betonten, die Akteure müssten sich argumentativ in gegenseitiger Anerkennung gegenübertraten. Entsprechend wurde folgendes Narrativ festgehalten.

Narrativ: „Ein faires Verfahren braucht Partizipation auf Augenhöhe.“

- Informationen zu vermitteln und zur Verfügung zu stellen ist wichtig, wird aber nicht als ausreichend gesehen.
- Digitale Kommunikation ist wichtig, kann aber direkte und personalisierte Kommunikation nicht ersetzen.
- Breite Beteiligung kann erst erwartet werden, wenn Betroffenheit (z.B. über das Benennen der Teilgebiete) vorhanden ist.

Handlungsempfehlungen:

- Beteiligung muss früh und inklusiv sein: Der Diskurs über Partizipationsmöglichkeiten und deren konkrete Ausgestaltung muss früh und partizipativ (z.B. unter Einbezug der „kritischen Gruppen“) erfolgen.
- Die Grenzen der Beteiligung sind klar zu kommunizieren.
- Die zukunftsgerichtete Medienarbeit ist zu erhöhen. Die professionelle Medienarbeit mit klaren Botschaften auch zu Zukunftsbildern ist deutlich auszubauen.
- Information ist eng mit Diskurs und Dialog zu verknüpfen! Informieren und darauf aufbauende Öffentlichkeitsbeteiligung ist ohne breiten Diskurs und dialogische Beratung nicht möglich.

Überzeugende Narrative und attraktive Zukunftsbilder sind nicht trivial, können aber unter bestimmten Bedingungen den Kommunikationsprozess unterstützen und zur Vertrauensbildung beitragen.

... wissenschaftsbasiert

Die Rolle der Wissenschaft wird von den Interviewpartner*innen hervorgehoben. Erwartet wird von den Expert*innen, dass sich die Wissenschaft mit dem Thema ausführlich beschäftigt und dabei verschiedene Ansätze und Disziplinen einbezogen werden (I3). Es besteht der Eindruck, dass das Thema in der Wissenschaft „zu wenig präsent“ sei (I3); dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund der Gefahr abnehmender Aufmerksamkeit. „... die Gefahr ist natürlich, dass es jetzt abnimmt aufgrund des Atomenergie-Ausstieg“ (I2). Die Forschung solle sich auch weiterhin mit dem Thema beschäftigen, um den Stand der Technik immer wieder zu überprüfen. Neu gewonnene Erkenntnisse müssten im Verfahren berücksichtigt werden, „dass man im Grunde nicht sagt, das haben wir schon erforscht vor 20 Jahren und das ist so“ ausreichend (I2).

Erforderlich sei auch, dass „Expertise von außen“ eingeholt und verstärkt auf internationaler Ebene kooperiert werde (I2 & I3). Von Seiten der Wissenschaft solle darauf geachtet werden, dass sie „nachvollziehbar“ und „verständlich“ kommuniziere. Sprachbarrieren seien zu überwinden, „weil ganz viele“ Wissenschaftler*innen so sprechen, dass es „die normale Gesellschaft nicht versteht“ (I2). Grundsätzlich sollte die Wissenschaft „unabhängig und frei von wirtschaftlichen und politischen Interessen“ (I3) sein. Die Forschung sollte nach strengen wissenschaftlichen Standards, wie Peer-Review-Verfahren, kontrolliert werden. „... das gab es ja in früheren Zeiten so auch nicht. Da haben irgendwelche Leute etwas, BGR oder so, gemacht, und dann hat das ansonsten keiner kontrolliert“ (I1). Es wird jedoch auch problematisiert, dass wissenschaftliche Erkenntnisse nie völlig objektiv oder eindeutig seien. Auch in den vermeintlich „exakten“ Naturwissenschaften fänden Abwägungsprozesse statt (I2) und selbst die verschiedenen festgelegten Kriterien seien interpretationsbedürftig.

Dies zeige sich exemplarisch an den im Standortauswahlverfahren notwendigen Kriterien: Die Endlager-Kommission „hat die Kriterien in die Welt gesetzt, die [aber] auch nicht (...) gewichtet, sondern die stehen einfach so nebeneinander. Manche haben sowas quantitatives, manche qualitativ“ (I1). Wenn in der Endphase des Verfahrens anhand dieser Kriterien die verschiedenen Standorte miteinander verglichen werden, „dann kriegt man ein ernsthaftes Problem mit dem Verfahren, weil sowas nachvollziehbar, argumentativ hieb- und stichfest hinzukriegen, das ist was für Fortgeschrittene“ (I1). „Am Ende ist es vor allem eine Frage des Vertrauens. [Aber es] ist auch eine Frage, wer kann seine Auffassung plausibel machen und gut begründen“ (I2).

Trotz der Herausforderungen wird der Ansatz des Verfahrens als positiv bewertet:

„Positiv sehe ich im Verfahren den grundsätzlich anderen Ansatz, also dieses Starten mit weißer Landkarte und dann [ein] allmähliches, kontrolliertes, transparentes und [von einem] wissenschaftlichen Peer-review begleitetes Auswahlverfahren. [...] Um dann eben am Ende zu einem Standort zu kommen, zu dem es dann ja keine bessere Alternative geben kann, denn die hätte man ja sonst gefunden...“ (I1).

Narrativ: „Ein gutes Auswahlverfahren benötigt unabhängige wissenschaftliche Begleitung. Wissenschaftliche Erkenntnisse müssen verständlich kommuniziert werden.“

- Behörden und Regierungsorganisationen mit Rollen im Standortauswahlverfahren sollten sich darauf einstellen, dass die Erwartungen an die Wissenschaft (Inhalte und Akteure) ansteigen.
- Für eine „gute“ Wissenschaftlichkeit bedarf es interdisziplinärer, internationaler und aktueller (State-of-the-art-)Forschung.
- Um Vertrauen zu schaffen, muss die Forschung frei von wirtschaftlichen und politischen Interessen sein.
- Das Einhalten von strengen wissenschaftlichen Standards ist sicherzustellen, welche nicht nur durch Behörden sondern auch durch die „Community“ kontrolliert werden.
- Die Aufgabe der Wissenschaft selbst ist es, die Ergebnisse für Nicht-Wissenschaftler*innen verständlich aufzubereiten und zu kommunizieren, um diese für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu machen.
- Die Wissenschaft selbst liefert allerdings keine „Entscheidung“, vielmehr müssen die wissenschaftlichen Ergebnisse (anhand von Kriterien) interpretiert werden.

Die Teilnehmer*innen am Reflexionsworkshop weisen der Wissenschaft eine entscheidende Rolle im Verfahren der Standortsuche zu. Die Wissenschaft liefere die Basis für Entscheidungen und biete mit ihren Ergebnissen eine gewisse Objektivität. Sie finden dabei die klare Rollenverteilung von Politik und Wissenschaft wichtig; die Wissenschaft liefere die Erkenntnisse, die Politik entscheide.⁴⁵ Schwierig nachzuvollziehen bleibt für sie allerdings, an welchem Punkten die politische Entscheidung von den Fakten der Wissenschaft wirklich abweichen könne. Wenn die Sicherheit als oberstes Kriterium gesetzt sei, und sich auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse für einen Standort entschieden werde, wie könne dann die politische von der wissenschaftlichen Einschätzung abweichen?

⁴⁵ Diese Aussage steht im Widerspruch zu dem weiter oben vorgetragenen Argument aus dem Reflexionsworkshop, dass die Entscheidung bei den Expert*innen liegen solle. Damit zeigt sich hier ein nicht selten anzutreffendes Phänomen in partizipativen Formaten. Teilnehmer*innen an diesen Formaten räumen oft Differenzen untereinander nicht aus, sondern lassen sie nebeneinanderstehen. In der Regel werden diese ‚gegeneinander stehenden‘ Aussagen als „Spannungsfelder“ begriffen, die Teilnehmer*innen untereinander nicht auflösen. Diese könnten bei aufwändigen Untersuchungen behandelt werden. Dies war in dieser Studie aus Ressourcengründen nicht möglich.

Die Anforderungen des Narrativs, so die Workshop-Teilnehmer*innen, an eine unabhängige Wissenschaft wird als überaus wichtig erachtet. Allerdings bedürfe es auch einer Erläuterung, wie diese Unabhängigkeit sichergestellt werden könne. Neben der Unabhängigkeit wird von den Teilnehmer*innen aber vor allem auch eine „transparente“ Wissenschaft gefordert, um erkennbar zu machen, inwiefern Unabhängigkeit gewährleistet sei. Inwiefern sei die Wissenschaft wirklich noch unabhängig, wenn die Fragestellung „Was-ist-das-beste-Endlager?“ im Vorfeld gesetzt sei? Schließe man damit nicht Forschung nach Alternativen aus, und sei die Forschung dann wirklich noch unabhängig? Müsste eine unabhängige Wissenschaft nicht auch auf andere Antworten kommen dürfen? Dass die wissenschaftlichen Erkenntnisse verständlich kommuniziert werden sollten, ist für die Teilnehmer*innen ausgesprochen bedeutend. Allerdings sollten hier die Grenzen der Komplexitätsreduktion mitbeachtet werden. Und bedeute dies, dass jede/r Wissenschaftler*in diesen Anspruch mitführen müsse? Oder bedeute es, dass die entsprechend aufbereitete Kommunikation der Ergebnisse von einem anderen Akteur übernommen werden könne?

Handlungsempfehlungen:

- Die Unabhängigkeit der Wissenschaft ist zu stärken. Um diese Unabhängigkeit sicherzustellen, spielt Transparenz eine besondere Rolle. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse sollten durch innerwissenschaftliche Verfahren, wissenschaftliche Debatten und unabhängige Förderung gestärkt werden.
- Wissenschaftliche Ergebnisse sind verständlich und nachvollziehbar zu kommunizieren. Dies hat insbesondere die Wissenschaft selbst sicherzustellen. Abwägungsprozesse und (Gewichtung der) Kriterien sollten argumentativ ausgearbeitet und angemessen dargestellt werden.
- Ungewissheit, Nichtwissen und Expert*innendissens besitzen eine besondere Bedeutung. Sie sind ebenso in die Argumentation mit einzubeziehen wie der zur jeweiligen Fachfrage relevante Stand der Wissenschaft. Etabliertes und abgesichertes Wissen ist dabei mit nachvollziehbaren Argumenten und in verständlicher Sprache zu erläutern. Expert*innendissens ist nicht auszuklammern, auch wenn er unterschiedlich bewertet wird. Einige Spannungsfelder sind häufig nicht auf der Ebene wissenschaftlicher Argumente und in diesem Sinn wissenschaftsbasiert aufzulösen.
- Entsprechend hat die Wissenschaft im Kontext der nuklearen Entsorgung sich selbst neu und integrativ zu definieren. Dies ist zwar punktuell angelegt, aber nicht als allgemeines Merkmal wissenschaftlichen Handelns bei dem hier behandelten Thema zu erkennen. Insgesamt ist zu verdeutlichen, wie Wissenschaft arbeitet und dass auch Wissenschaft Ergebnisse interpretieren muss. Dazu gehört weiterhin: Nur dann, wenn wissenschaftliche Ergebnisse argumentativ und nachvollziehbar kommuniziert werden, wird das Verfahren im Kern gestärkt.
- Die Rollen von Wissenschaft und Politik sowie deren Zusammenspiel sind zu kommunizieren. Wer ist für was zuständig, welcher Raum wird der Öffentlichkeit eingeräumt und wer trifft Entscheidungen auf welcher Grundlage?

... transparent, selbsthinterfragend und lernend

Auch diese Begriffe werden von den Expert*innen aufgegriffen und mit Erwartungen verknüpft. In Sachen Transparenz wird von I2 das Schweizer Vorgehen zum Vorbild genommen: „... *mich hat das in der Schweiz so beeindruckt, dass der Mont Terri einfach zugänglich war.*“ Transparenz wird von I6 eng mit Nachvollziehbarkeit verknüpft – „*also, dass man nachvollziehen kann, wie Entscheidungen entstehen ...*“ (I6)

Die Begriffe ‚lernend‘ und ‚selbsthinterfragend‘ seien analytisch schwer voneinander zu trennen, betonen die Expert*innen. Lernen werde teils explizit, aber vor allem implizit genutzt, um die Abgrenzung gegenüber früheren Verfahren zu beschreiben. Das Verfahren müsse einen neuen Charakter bekommen (I1). „Nicht so wie damals ... gelernt aus einer missglückten Geschichte“ (I1). Das Verfahren selbst zeige schon mal, dass man etwas aus der Geschichte gelernt habe: „... wie das umgesetzt wird und wie das funktioniert, das muss man sehen. Also das ist ja alles Theorie, da fehlt noch die Praxis.“ (I4) Hinzu komme der Aspekt des „Vorausdenkens“; dies meine, sich jetzt schon auf mögliche Probleme vorzubereiten und dass man „vorher auch mal durchspielt“, was geschehen könne (I1). Selbsthinterfragend wird als Begriff nicht explizit verwendet. Die Bedeutung findet sich aber in den Erwartungen, dass das Verfahren korrigierbar ist. Es müsse die Möglichkeit für „Rücksprünge“ im Verfahren geben und dass man nicht, wie „bei den üblichen Planfeststellungsverfahren“ sage: „Jetzt ist der Zug auf dem Gleis und jetzt müssen wir ihn auch weiter schieben ...“ (I2). Dass Pfadabhängigkeiten zu vermeiden seien, wird auch von I6 gesehen, allerdings bestehe auch die Gefahr, dass die Forderungen nach Rücksprüngen aus strategischen Gründen eingesetzt würden und einem reinen Blockadewillen entstammten.

Narrativ: „Ein gutes Verfahren heißt, aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen und offen für neue Entwicklungen zu bleiben.“

- Transparenz und Nachvollziehbarkeit sind wichtige Punkte.
- Ob sich gegenüber früheren Verfahren substantiell etwas verändert hat, wird sich in der Umsetzung des Aspekts des „lernenden Verfahrens“ beweisen müssen.
- Pfadabhängigkeiten gilt es zu vermeiden, es muss jederzeit Raum und Zeit für Rücksprünge geben.

Dieser Themenkreis konnte im Reflexionsworkshop aufgrund des geringen Vorwissens der Teilnehmer*innen nicht ausreichend erörtert werden. Die Handlungsempfehlungen beruhen daher vor allem auf der Auswertung der Expert*inneninterviews.

Handlungsempfehlungen:

- Systematische Reflexion ist in Behördenhandeln zu integrieren. Eine Reflexion der bisherigen Entsorgungsgeschichte sowie eine laufende Reflexion des aktuellen Verfahrens sollten umfassend und selbstkritisch integriert werden.
- Das Etablieren einer Fehlerkultur (siehe Sträter i.E.), in der Schwächen und Fehler systematisch betrachtet werden, kann das Verfahren qualitativ verbessern.
- Qualitative Kriterien für die Verfahrensqualität müssen diskursiv integriert werden! Die Qualität des Verfahrens wird mit Begriffen wie „selbsthinterfragend“, „lernend“, „Offenheit“, „Haltepunkte“, „Reversibilität“ etc. gekennzeichnet. Diese Begriffe müssen mit Leben gefüllt werden. Die Position, dass nur ein komplett neues Verfahren das verlorene Misstrauen in Institutionen und Prozesse wiederherstellen kann, ist ernst zu nehmen. Die bei dieser Position hinterlegten Argumente mit ihren Vor- und Nachteilen sind kritisch wie eine Vergleichsfolie bei der inhaltlichen Beratung der qualitativen Kriterien einzusetzen.

3.4. Die positive Handlungsoption als Zukunftsbild und plausibles Argument bei den befragten Expert*innen

In diesem Teilkapitel wird ein erster Anlauf unternommen, um sich über die Expert*innen-Interviews den Zukunftsbildern anzunähern. Diese Annäherung ist auch im Hinblick auf den Reflexionsworkshop von Bedeutung, der im folgenden Kapitel 3.5 mit seinen zentralen Ergebnissen dargestellt

wird. Während der Expert*inneninterviews hatte sich die Annahme bestätigt, dass hinter den Narrativen häufig Zukunftserwartungen durchscheinen.⁴⁶ Um die Expert*innen in ihrer Positionierung besser zu verstehen, wurde die Offenheit des Interview-Leitfadens an einer Stelle durch eine Fokussierung auf diese meist nicht angesprochenen Gedanken ergänzt. Diese Fokussierung zielte auf das Untersuchungsziel, das jeweilige Zukunftsbild neben die formulierten Narrative zu stellen. Damit wurde die konzeptionelle Herausforderung adressiert, die Brücke von unterschiedlichsten Narrativen zu Zukunftserwartungen und den dabei mit angesprochenen Zukunftsbildern zu schlagen. Dies geschah durch den Einsatz einer verpflichtenden Frage in jedem Interview. Die Interview-Partner*innen, die u.a. aufgrund ihrer relativ guten Kenntnis der Endlagerpolitik, des Standortauswahlverfahrens und der komplementären Diskurse mit ihren Konfliktlinien ausgewählt worden waren, wurden gebeten, eine explizit positiv ausgerichtete Position einzunehmen und von dieser Perspektive aus den Satz „Endlagerung geht, weil ...“ zu vervollständigen.

Instruktiv sind dabei folgende Antworten:

„Endlagerung geht, weil wir uns als [...] reife, demokratische Gesellschaft es gar nicht leisten können, dass es nicht geht. Ist ein bisschen blöd, aber irgendwo glaube ich es wirklich. Es ist der ‚Proof‘, ob wir jetzt auch wirklich ein schwieriges Problem lösen können.“ (I1)

- ➔ Interpretation: Das Standortauswahlverfahren wird als Härtestest der Demokratie angesehen.
- ➔ Zukunftsbild: Das schwierige Problem der Endlagerung konnte dank der demokratischen Verfasstheit der Gesellschaft gelöst werden.

„Ich bin für ein Endlager, weil es auf jeden Fall sicherer ist als der Jetzt-Zustand. Und das heißt nicht, dass es absolut sicher ist, aber es bringt uns mehr Sicherheit“ (I2).

- ➔ Interpretation: Die Sicherheit vor radiologischer Strahlung und die Verantwortung gegenüber den jetzigen Zwischenlagerstandorten ist eine starke Motivation für einen erfolgreichen Endlager-Auswahlprozess und die Errichtung eines Endlagers.
- ➔ Zukunftsbild: Das Endlager verschafft uns größere Sicherheit vor radiologischer Strahlung.

Endlagerung geht, weil „die Wissenschaft die besten Grundlagen geschaffen hat, um Sicherheit zu gewährleisten und die Bevölkerung breit zu beteiligen“ (I3).

- ➔ Interpretation: Wissenschaftsbasierte Entscheidung und breite Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglichen eine Entscheidung, die Zustimmung findet.
- ➔ Zukunftsbild: Das Endlager findet Zustimmung, weil es durch die wissenschaftlichen Grundlagen Sicherheit gewährleistet und die Entscheidung von der Bevölkerung getragen wird.

„Endlagerung geht, wenn es uns gelingt, den Menschen nachvollziehbar zu machen, wie wir zu der Entscheidung gekommen sind und sie technisch natürlich sicher ist. Dann geht Endlagerung.“ (I6)

- ➔ Interpretation: Entscheidend ist, dass der Öffentlichkeit die Gründe für die Entscheidung nahegebracht werden.
- ➔ Zukunftsbild: Die Öffentlichkeit konnte nachvollziehen, warum die Entscheidung für einen bestimmten Standort gefallen ist, und entsprechend wird die Entscheidung mindestens toleriert.

Wissenschaftlichkeit und breite Partizipation werden durch die Expert*innen also ebenso betont wie der erwartete Sicherheitsgewinn durch das stufenweise, standortvergleichende Auswahlverfahren sowie die erwartete Problemlösung für das Problem, das für lange Zeit durch einen hohen Grad an

⁴⁶ Siehe dazu Kap. 2.1 und Kap. 2.2 in diesem Bericht.

Politisierung geprägt war.⁴⁷ Ein zentrales positives Zukunftsbild lautet: Der Standort mit der bestmöglichen Sicherheit kann nur durch ein wissenschaftsbasiertes und partizipatives Verfahren gefunden werden.⁴⁸ Dabei ist – so unsere Beobachtung – ein Spannungsfeld zu bewältigen, was aber nicht gegen eine Kopplung dieser beiden Elemente spricht. In der Kommunikation sollte dazu betont werden, dass andere Optionen als die geologische Tiefenlagerung keine Alternative sind, da sie von heute aus betrachtet keine zu Ende gedachte Alternative darstellen – weder technisch noch sozial.

3.5. Testlauf dreier Zukunftsbilder auf dem Reflexionsworkshop mit jungen Erwachsenen

Um neben den Perspektiven der befragten Expert*innen auf die möglichen Bedingungen einer Verwirklichung eines nuklearen Endlagers nicht der Gedankenfigur einer „self-fulfilling prophecy“ zu erliegen, haben wir in zweiten Teil des Reflexionsworkshops Grundformen möglicher Zukünfte betrachtet. Für diese Spiegelung der Expert*innenpositionen an einem anderen Personenkreis (junge Erwachsene)⁴⁹ wurden drei Grundformen für die Entwicklung der Zukunft vorgegeben (pessimistisch, moderat-fortschreibend und optimistisch). Innerhalb dieser Grundformen wurden die jungen, gut ausgebildeten Erwachsenen befragt, wie sie sich erstens die jeweils möglichen Zukünfte in Deutschland vorstellen und zweitens welche Handlungsmuster kollektiver Akteure je nach Zukunftsmuster zu erwarten seien. Früh zeigte sich, dass es mangels Detailwissen für die befragten jungen Erwachsenen ausgesprochen schwierig werden würde, die regionalen Effekte nach einem abgeschlossenen stufenweisen Standortauswahlverfahren zu imaginieren. Wie in AP 2 wurden gesamtgesellschaftliche Entwicklungen als zentrale Variable betrachtet, die regional je nach Konfliktverlauf und Randbedingungen sehr unterschiedlich ausfallen würden. Entsprechend wurde bei der Planung des Designs die oben eingeführte Unterscheidung zwischen drei Grundformen zukünftiger Entwicklung ins Zentrum gerückt.⁵⁰

Zukunftsbilder mit den drei Ausrichtungen (pessimistisch, moderat-fortschreibend und optimistisch) wurden in Kleingruppen erarbeitet. Die Ergebnisse, die dabei erzielt wurden, werden in diesem Unterkapitel dargestellt. Die Teilnehmer*innen hatten zunächst die Aufgabe anhand vorgegebener Aspekte (Politik, Öffentlichkeit, Zustand der Gesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft) sowie eigener Schwerpunkte ein allgemeines Bild der Zukunft zu entwerfen. Als fiktiver Bezugspunkt wurde das Jahr 2029 gewählt.⁵¹ Ausgehend von den jeweiligen allgemeinen Zuständen des Jahres 2029 wurden Schlussfolgerungen für das Standortauswahlverfahren gezogen. In einem zweiten Schritt erhielten die Teilnehmer*innen den Auftrag, auf diesen Zukunftsbildern aufbauend das Handeln verschiedener Akteure zu imaginieren. Als Anregungen wurden ihnen die Akteure Politik (Bund, Land, Kommune), Behörden, Umweltverbände, Wissenschaft, Bürger*innen vorgeschlagen.

(a) Prognostizierter pessimistischer Trend „Es geht abwärts“

⁴⁷ Zur Politisierung siehe Hocke und Kallenbach-Herbert 2015 sowie Hocke und Brunnengräber 2019.

⁴⁸ Vergleiche dazu die Interviewaussagen zur Rolle der Wissenschaften, der Politik und Einbindung der Öffentlichkeit durch Partizipation insbes. in den Kap. 3.3.2 und 3.3.3.

⁴⁹ Dabei handelt es sich um die Personengruppe, die im ersten Teil des Workshops die Narrative diskutiert und kommentiert hatte, die empirisch aus den Expert*innen-Interviews gewonnen worden waren.

⁵⁰ Welche empirischen Alternativen zum Thema unterschiedlichen regionaler Entwicklung nach erfolgter Standortauswahl für ein Tiefenlager für hochradioaktive Abfälle experimentell eingesetzt werden könnten, wird in Kap. 3.6 abschließend skizziert.

⁵¹ Zu diesem Zeitpunkt ist die Entscheidung für einen Endlager-Standort nach heutiger Einschätzung noch nicht getroffen, steht aber in Kürze bevor.

Das negative Bild der Zukunft wird von den Teilnehmer*innen des Workshops folgendermaßen beschrieben:

- Politisch bilden sich – gestärkt durch den Populismus – rechtsnationale Extreme heraus, welche sich weg von Demokratie in Richtung Diktatur bewegen. Politische Gemeinschaften wie die EU sind zunehmend geschwächt und drohen unter den nationalstaatlichen Interessen vollends auseinanderzubrechen.
- Die „ersten“ Klimaflüchtlinge erreichen Deutschland. Umweltfragen gewinnen immer mehr an Gewicht und Sorgen für Unruhen in der Gesellschaft.
- Das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber der Politik aber auch der Wissenschaft schwindet. Die Gesellschaft ist zunehmend gespalten. Die Schere zwischen Arm und Reich wird größer, auch das Bildungsgefälle nimmt zu. Dies führt zu immer extremeren Standpunkten der gesellschaftlichen Großgruppen.
- Die Politik entmachtet die Wissenschaft zunehmend (entzieht beispielsweise Forschungsgelder), Entscheidungen werden ohne wissenschaftliche Expertise getroffen. Die Wissenschaft muss zunehmend gegen Fake News ankämpfen.
- Wirtschaftlich steckt Deutschland in einer Krise. Die Gesellschaft ist hochtechnisiert und die Digitalisierung macht es möglich, dass die Gesellschaft von der Wirtschaft kontrolliert wird. Unternehmen erhalten aufgrund immer größerer Datenmengen immer mehr Einfluss.

Erwarteter Verlauf des Standortauswahlverfahrens:

Landesregierungen und Kommunalvertreter*innen misstrauen der Bundespolitik. Die bundesweiten Beteiligungsprozesse haben nicht zur erwarteten Vertrauensbildung geführt. Die Politik kommt ihrer Aufsichtsrolle gegenüber den Betreibern der Endlager nicht nach. Die Kommunalpolitik ist dazu aufgefordert, die entstandenen Konflikte zu schlichten. Auf kommunaler Ebene werden hohe Geldsummen in Aussicht gestellt, um den Auswahlprozess zu beschleunigen, die Interessen der Bürger*innen werden dabei übergangen. Zwischen allen Akteuren (Wirtschaft, Politik, Wissenschaft, Gesellschaft usw.) herrscht großes gegenseitiges Misstrauen.

In einem Endlagerprojekt⁵² kommt es zu einem Unfall, was zu mehr Misstrauen, Sorge und Angst gegenüber dem Verfahren führt.

Die Behörden folgen den Anweisungen der Bundesregierung. Sie erarbeiten „Ausgleichs-Pakete“ für die Bevölkerung und sollen diese auch gegenüber den Betroffenen kommunizieren.

Die Bevölkerung vertraut der Wissenschaft nicht mehr. Die Rufe nach einer Entsorgungsmöglichkeit außerhalb Deutschlands nehmen zu. Es kommt zu zahlreichen Protesten und Ausschreitungen für und gegen Endlagerstandorte. Die Polizei ist infolgedessen überlastet.

Die Umweltverbände verbünden sich nicht, sondern arbeiten teilweise gegeneinander. Dies verstärkt die sich radikalierenden Tendenzen. Politische Parteien nutzen die aufgeheizte Stimmung für sich und fahren Hass-Strategien gegen die Endlagersuche.

Auch die Wissenschaft ist nicht mehr handlungsfähig, internationale Vergleichsstudien werden unmöglich gemacht, da es keine Gelder dafür gibt. Die Wissenschaft versucht verzweifelt, sich

⁵² Es wurde auch ein konkretes Endlagerprojekt genannt, aber auch von den Workshop-Teilnehmer*innen klargemacht, dass dies als bewusste Zuspitzung gedacht war. Bei der Auswertung entschied das ITAS-Team, den Ortsnamen nicht zu nennen.

wieder Gehör zu verschaffen und gegen den Vertrauensverlust anzukämpfen und die Debatte wieder zu versachlichen. Neue wissenschaftliche Erkenntnisse haben ergeben, dass es doch zu größeren negativen Effekten an der Standortregion kommen könnte. Die neuen Fakten müssen kommuniziert werden, ohne aber das Misstrauen in der Bevölkerung weiter zu schüren.

Das negative Zukunftsbild beschreibt also eine Entwicklung, die auf allen Ebenen von Misstrauen geprägt ist. Die verschiedenen Akteure agieren nicht gemeinsam oder aufeinander abgestimmt, sondern sind abgekoppelt voneinander und arbeiten gegeneinander. Die Bürger*innen verlieren das Vertrauen in die Institutionen und fühlen sich zunehmend handlungsunfähig. Zunehmende extremistische Aktivitäten führen zu einer Paralyse.

(b) Prognostizierter moderater Trend „Stabil und ohne große Überraschungen“

Das moderate Bild der Zukunft wird von den Teilnehmer*innen des Workshops folgendermaßen beschrieben:

- Politisch wird Deutschland weiterhin von einer Großen Koalition regiert, die mit kleineren populistischen Parteien zu kämpfen hat. Vorrangig beschäftigt sich die Politik mit innerparteilichen Grabenkämpfen, Wählersicherung und (europäischer) Krisenbewältigung. Es gibt wenig Raum, sich vorausschauend mit gesellschaftlichen Entwicklungen zu beschäftigen.
- Die Wirtschaft möchte Reformen, aber warnt vor dem Verlust von Arbeitsplätzen. Es gibt nach wie vor keine klaren und mehrheitsfähigen Konzepte für „abgehängte“ Regionen.
- Die Gesellschaft ist kritisch, aber nur selten zu Partizipation bereit. Es herrscht eine starke Individualisierung, aber wenig offenes Einlassen auf gesellschaftliche Debatten. Der Gesellschaft fehlt es an Übung, sich wirksam zu beteiligen. Es gibt keine Routinen zur konstruktiven Partizipation in politischen Prozessen,
- In der Wissenschaft herrscht ein zunehmender Kampf um Ressourcen. Es gibt wenig Raum für inter- und transdisziplinäre Forschung.

Erwarteter Verlauf des Standortauswahlverfahrens:

Die Bundespolitik verhält sich neutral und beschwichtigend. Sie betont stets, dass man gemeinsam (!) im Sinne der Bürger*innen eine ideale und sichere Standortlösung finden möchte. Der Umgang mit den Standorten wird aber immer mehr von der bundespolitischen Ebene auf die regionale Landes- oder Kommunalebene verschoben. Die Nähe zu den Bürger*innen macht es einfacher, partizipative Formate umzusetzen – wie beispielsweise Informationsveranstaltungen und Bürger*innenforen. Die Kommunen fordern Ausgleichszahlungen vom Bund für ihre Region.

Die Kriterien zur Standortauswahl sind Streit- und Diskussionspunkt zwischen den Landesregierungen. Es werden zahlreiche Gutachten und Gegengutachten angefordert. Gleichzeitig wird diese Debatte mit Blick auf Landtagswahlen für „Stimmungsmache“ genutzt und um andere landespolitische Themen durchzusetzen.

Auch die Umweltverbände führen unabhängige und eigenständige Recherchen durch und legen Gutachten vor. Thematisch schauen sie auch auf Bereiche wie den Artenschutz, welche von der klassischen Wissenschaft eher vernachlässigt werden. Die Umweltverbände könnten in ihrer Rolle als Mittler zwischen besorgten Bürger*innen und dem Staat fungieren.

Die Behörden arbeiten unabhängig vom gesellschaftlichen Diskurs relativ abgekoppelt und autonom an ihren Prozessen weiter, um für die Umsetzung vorbereitet zu sein.

Die Wissenschaft tut sich schwer in ihrer Rolle. Sie sieht sich in ihrer Kompetenz angegriffen, wenn ihre Vorschläge nicht umgesetzt werden. Die Ressourcen für die Forschung im Feld werden knapper, was sich auf die Untersuchungstiefe auswirkt.

Die Politik verschiebt die Entscheidung des Endlagerstandorts, was dazu führt, dass das Interesse am Thema abnimmt und auch die breite Bevölkerung sich nicht mehr am Diskurs beteiligt. Zurück bleiben Protestbewegungen und Betroffene, die sich „in ihren Ängsten nicht wahrgenommen“ fühlen und gegen den Standort protestieren.

Mit der Entscheidung für einen Endlagerstandort entgegen dem Willen der Bevölkerung kommt es zu einer Abkehr gegenüber der Politik. Die Entscheidung wird als undemokratisch und diktatorisch empfunden („#Endlagerdiktatur“). Die Politik wirft der protestierenden Bevölkerung wiederum Egoismus vor, da das Verfahren ihrer Meinung nach demokratisch war.

Das stabile Zukunftsbild wird als relativ statisch beschrieben, die kollektiven Akteure sind wenig innovativ und verbleiben in ihren kleinteiligen Diskussionen. Aufgrund der fehlenden Routinen, sich an politischen Prozessen konstruktiv zu beteiligen, bleiben auch die Partizipationsformate zur Standortauswahl ineffektiv. Das Erstaunliche für das Forschungsteam war an dieser Stelle, dass der nicht gefundene Kompromiss von den Teilnehmer*innen nicht als besonders dramatisch eingestuft, sondern vielmehr auch als eine mögliche, und daher möglicherweise eintretende Entwicklung eingestuft wurde. Dass in diesem Fall alte Gräben wieder aufreißen würden und notwendige Entsorgungsentscheidungen auf ein unbestimmtes ‚Später‘ und damit sogar u.U. auf zukünftige Generationen verschoben würden, wurde hingenommen. Es wäre als zukünftige Entwicklung nicht ausgeschlossen – auch wenn sie nicht wünschenswert wäre, so die Interpretation in der Auswertung.

(c) Prognostizierter optimistischer Trend „Es geht voran“ – Die goldene Zukunft

Das positive Bild der Zukunft wird von den Teilnehmer*innen des Workshops als „Goldene Zukunft“ beschrieben. Im Einzelnen merken sie an:

- Das positive Zukunftsbild ist gezeichnet von einer freieren Gesellschaft, die aufgrund verkürzter Arbeitszeiten und bedingungslosem Grundeinkommen mehr Raum für Kreativität und Engagement hat. Es herrscht eine offenerere und empathischere Stimmung innerhalb der Gesellschaft, es finden Begegnungen und Austausch statt.
- Die Bevölkerung hat keine Angst vor Themen wie künstlicher Intelligenz und ist offen gegenüber neuer Technologie, da sie der Wissenschaft vertraut. Die Digitalisierung führt dazu, dass alle Menschen den gleichen Zugang zu Bildung haben. Die Partizipationsmöglichkeiten werden größer – „liquid-democracy“ durch Digitalisierung setzt sich durch.
- Rechtspopulistische Parteien haben an Boden verloren und sind nicht mehr im Bundestag vertreten.
- Der Klimawandel konnte aus eigener Kraft aufgehalten werden, weil sich in allen Bereichen engagiert wurde. Die Umstellung auf erneuerbare Energien ist geglückt. Auch andere Länder sind aus der Atomkraft ausgestiegen.
- Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung werden von europäischer Seite verstärkt gefördert. Die Wissenschaft ist allgemein themenzentriert und interdisziplinär ausgerichtet.

Erwarteter Verlauf des Standortauswahlverfahrens:

Das Problem des Atommülls wird auf europäischer Ebene diskutiert, es soll eine europäische Lösung gefunden werden. Wissenschaftliche Innovationen haben dazu geführt, dass ein Verfahren zur Transmutation des Atommülls weitgehend ohne schädliche Reststoffe gefunden wurde.⁵³

Dadurch, dass die Gesellschaft so offen, gebildet und reflektiert ist, ist sie auch bereit, Verantwortung zu übernehmen. Die betroffenen Regionen wurden rechtzeitig über das weitere Vorgehen informiert (z.B. Bohrungen) und werden entschädigt.

Die Bevölkerung arbeitet gemeinsam mit der Wissenschaft an der Lösung des Problems.

Das Bild von der „Goldenen Zukunft“ ist geprägt durch Vertrauen gegenüber den verschiedenen beteiligten Institutionen. Die Wissenschaft hat dabei eine entscheidende Rolle, da sie viele Probleme „löst“, Vertrauen gewinnt und schafft und von allen Akteuren respektiert wird.

Das Handeln der kollektiven Akteure, das von den jungen gut gebildeten Erwachsenen für das Jahr 2029 je nach Szenario nach einer Selbstberatung in zurückhaltend moderierten Kleingruppen als wahrscheinlich angesehen wurde, wird in Tabelle 2 in einer Zusammenschau dargestellt. Dabei wird zwischen Gesellschaft, Umweltverbänden, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik (inkl. verschiedener politischer Handlungsebenen) unterschieden.

⁵³ Die Teilnehmer*innen des Reflexionsworkshops wollten dieser Position eines ihrer Gruppenmitglieder nicht ausschließen und nahmen sie – auch wenn sie nach heutigem Stand nicht der Entsorgungspolitik des Gesetzgebers entspricht – aus nicht formulierten Gründen nicht widersprochen. Daher wurde sie in die Dokumentation des Zukunftsbilds aufgenommen.

Tabelle 2: Handeln der kollektiven Akteure innerhalb des jeweiligen Zukunftsbildes (negativ, stabil, positiv) aus Sicht der Teilnehmer*innen beim Karlsruher Reflexionsworkshop (ITAS, 2019)

		Negativ	Stabil	Positiv
Zukunftsbild allgemein	Politik allgemein	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtspopulistische Extreme • Demokratiefeindliche Bewegung • Erste diktatorische Tendenzen • Schwächung der EU 	<ul style="list-style-type: none"> • Große Koalition regiert weiterhin • Fokus auf Grabenkämpfe u.ä. • Kein Raum für vorrausschauende Entwicklung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kein Problem mit rechtspopulistischen Parteien
Zukunftsbild in Bezug auf das Verfahren	Politik – Bundes- eben	<ul style="list-style-type: none"> • Misstrauen von Seiten der Bevölkerung und der Landes- und Kommunalpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • Verhält sich neutral und beschwichtigend 	<ul style="list-style-type: none"> • Atommüll-Problem wird von nationaler auf EU-Ebene verlagert
	Politik – Landes- und Kommunal- ebene	<ul style="list-style-type: none"> • Soll Konflikte schlichten • Erhalten Ausgleichszahlungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Debatte findet vermehrt auf dieser Ebene statt. • Partizipationsangebote • Debatten zwischen den Landesregierungen • Endlagersuche wird instrumentalisiert 	
	Behörden	<ul style="list-style-type: none"> • Erarbeiten „Ausgleichs-Pakete“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Bereiten Umsetzung vor • Sind abgekoppelt von der Debatte 	
Zukunftsbild allgemein	Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Vertrauensverlust gegenüber Politik und Wissenschaft • Gespaltene Gesellschaft • Polarisierter Gesellschaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Kritische, individualisierte Gesellschaft • Wenig Bereitschaft, sich partizipativ zu beteiligen 	<ul style="list-style-type: none"> • Freie, offene Gesellschaft
Zukunftsbild in Bezug auf das Verfahren	Gesellschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Kein Vertrauen in Wissenschaft • Proteste und Ausschreitungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Diskurs wird nur noch von Betroffenen geführt • Politische Entscheidung wird als undemokratisch empfunden 	<ul style="list-style-type: none"> • Ist bereit, Verantwortung zu übernehmen • Wurde rechtzeitig aufgeklärt und entschädigt
	Umweltverbände	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeiten gegeneinander • Radikalisieren sich 	<ul style="list-style-type: none"> • Führen eigenständige Recherchen durch • Besetzen Randthemen • Rolle als Mittler zwischen Bürger*innen und Staat 	(Keine Angabe)

		Negativ	Stabil	Positiv
Zukunftsbild allgemein	Wissenschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Wenig Ressourcen • Wissenschaftliche Erkenntnisse haben kaum Einfluss • Kampf gegen Fake-News 	<ul style="list-style-type: none"> • Wenig Ressourcen • Wenig Raum für inter- und transdisziplinäre Forschung 	<ul style="list-style-type: none"> • Viel Forschungsförderung speziell auch im Bereich der Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung • Themenzentrierte, interdisziplinäre Forschung • Genießt Vertrauen der Gesellschaft
	Zukunftsbild in Bezug auf das Verfahren	<ul style="list-style-type: none"> • Kein internationaler Austausch • Kampf gegen Vertrauensverlust • Versuch der Versachlichung 	<ul style="list-style-type: none"> • Kompetenzverlust • Forschung zum Thema wird weniger 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitet mit Bevölkerung zusammen
Zukunftsbild allgemein	Wirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftskrise • Zunehmender Einfluss und Kontrolle durch Digitalisierung 	<ul style="list-style-type: none"> • Möchte Reformen, aber warnt vor Streichung von Arbeitsplätzen 	(Keine Angabe)
	Sonstiges	<ul style="list-style-type: none"> • Unruhen in der Gesellschaft aufgrund von Klimaflüchtlingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Keine Konzepte für „abgehängte“ Regionen 	<ul style="list-style-type: none"> • Offenheit gegenüber Technik und Innovation • Digitalisierung fördert politische Partizipation • Klimawandel ist aufgehalten • Umstellung auf erneuerbare Energien

Quelle: ITAS / eigene Darstellung.

Insgesamt ist nach Auswertung des Reflexionsworkshops festzuhalten, dass der deutschen Politik selbst im eindeutig positiven Szenario nur eingeschränkte Kapazitäten der Problemlösung zugeschrieben werden. Das neue Standortauswahlverfahren scheint weitgehend unbekannt zu sein, Behörden bleiben auf der Ebene der Maßnahmen schwach und die Lösung entsteht im internationalen Kontext (und nicht auf nationaler Ebene). Wissenschaft und Wirtschaft spielen keine herausragende Rolle. Die Wissenschaft arbeitet mit der Bevölkerung zusammen, mehr aber auch nicht.

Der instruktive Ausblick junger Erwachsener

Zum Abschluss des Workshops wurden alle Teilnehmer*innen gebeten, eine kurze Abschlussbotschaft aus einer fiktiv gewählten Akteursperspektive zu formulieren: „Stellen Sie sich vor, es ist 2029. Mit welcher Botschaft würden Sie gerne in der Zeitung oder anderen Medien zitiert werden?“ Die Botschaften lassen sich in Themenfelder mit zwei Schwerpunkten einordnen. Sie sind mit den Schlagworten „Verantwortung“ und „Wissenschaftlichkeit“ versehen.

Zum einen stellt die Übernahme und Wertschätzung von „Verantwortung“ aus verschiedenen Perspektiven einen inhaltlichen Schwerpunkt der Botschaften dar. So ist eine der vorgetragenen Botschaften, die aus Sicht der/des Bundeskanzler*in formuliert und die durch weitere ähnlich-fiktive offiziell-politische Statements ergänzt wird. Die erste Person in der Rolle der Bundeskanzler*in spricht im Kontext einer positiven Zukunft:

„Wir haben heute die Standorte für den weiteren Auswahlprozess bekannt geben und wir sind uns sehr wohl der Nachteile und Herausforderungen jedes Einzelnen bewusst. Umso mehr danke ich allen, die den harten Weg bis hierhin gegangen sind und schaue zuversichtlich auf die kommenden Jahre, in denen wir unserer gemeinsamen Verantwortung gerecht werden wollen.“ (WS_01)

Eine ebenso politische Perspektive wird auch bei weiteren Botschaften eingenommen. In einer dieser Botschaften wird der Standortregion *„für ihr Gemeinschaftsdenken und ihr solidarisches Verständnis“* (WS_04) gedankt, denn *„die Bürgerinnen und Bürger von BMS („bestmöglicher Standort“) haben unsere Solidarität verdient für die große Bürde, welche sie für uns alle tragen“* (WS_08). Auch aus Sicht eines fiktiven Umweltverbandes lautet die Botschaft: *„Unsere Vorfahren haben uns diesen Müll hinterlassen. Jetzt müssen wir ihn für unsere Nachkommen verwalten und besser hinterlassen. Das ist unsere Verantwortung“* (WS_11). Eine bürgerschaftlich-politische Perspektive lautet: *„Weg vom Egoismus, mehr hin zur Solidarität. Sehr gut, dass ihr euch NICHT egoistisch aufregt und protestiert, sondern für die kommenden Generationen einsetzt und solidarisch seid und das hinnehmt – für eine grüne Zukunft!“* (WS_10). Es wurden also jeweils Botschaften mit dem Fokus auf Verantwortungsübernahme formuliert. Auch die Perspektive der Standortregion wird in einer Botschaft eingenommen – hier aus Sicht des/der Bürgermeister*in: *„Wir freuen uns sehr, dass die Bundesrepublik Deutschland uns diese wichtige Aufgabe des Verwahrens anvertraut hat“* (WS_06).

Zum anderen wird betont, dass der Aspekt der Wissenschaftlichkeit angesichts eines Standortauswahlverfahrens für ein Endlager von besonderer Bedeutung ist.⁵⁴ Es wird formuliert, dass ebenso *„Demokratisierungstendenzen [...] ausgeweitet werden“* sollen, damit die Entscheidungsträger*innen aus Sicht der Workshopteilnehmer*innen ihre (!) Gesellschaft und Umwelt verstehen und damit auch erkennen, was die Staatsbürger*innen von einer demokratisch untermauerten Entscheidungspolitik erwarten (WS_03). Am Prozess der Endlagersuche soll weiterhin festgehalten werden: *„Es ist unsere Aufgabe, den Bürgern den Prozess, wie es zu dem Endlager gekommen ist, transparent zu machen, und sie weiterhin mit Informationen zu dem Thema zu versorgen“* (WS_05). Denn: *„Auch, wenn es anstrengend ist, darf die Bürgerbeteiligung nicht heruntergefahren werden“* (WS_02). Die Chance, die in der Beteiligung der Öffentlichkeit steckt, wird aus bürgerschaftlicher Sicht folgendermaßen formuliert: *„Ich hätte nie gedacht, dass Bürgerbeteiligung bei dieser Thematik die Entscheidungsfindung vereinfachen würde“* (WS_03). Eine erfolgreiche Partizipation wird weiterhin aus Sicht eines/einer Philosoph*in formuliert:

„Ich bin froh, dass im Prozess durchgehend die zukünftigen Generationen eine große Rolle gespielt haben und bin zuversichtlich, dass die getroffene Entscheidung selbstlos und zugunsten der Sicherheit vieler Milliarden Menschen getroffen wurde“ (WS_07).

Der Prozess kann zudem – wie es ein*e weiterer Teilnehmer*in formuliert – dazu beitragen, den Diskurs über Werteverständnis, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit voranzubringen:

⁵⁴ Dies kann einerseits als besondere Betonung der Bedeutung von Wissenschaft verstanden werden, andererseits ist es aber auch nicht überraschend. Die jungen Erwachsenen waren Student*innen oder Doktorand*innen. Dies legt natürlich nahe, dass die Personen gleichzeitig auch über die Herausforderungen und Erwartungen reflektieren, mit denen sie sich zukünftig konfrontiert sehen – insbesondere, wenn sie sich mit einem Projekt wie dem der nuklearen Entsorgung beschäftigen.

„Der Prozess der Endlagersuche hat uns gezeigt, welche Konsequenzen unser Konsum hat und dass wir dies überdenken. Es ist wichtig, eine gemeinsame Wertebasis zu entwickeln, wie wir leben wollen und was wir wirklich brauchen. Unsere Zukunft (ist) gerechter und nachhaltiger (zu) gestalten“ (WS_07).

Die an vielen Stellen für das Forschungsteam erstaunlichen Einschätzungen der jungen Erwachsenen⁵⁵ zeigen, dass Narrative und Zukunftsbilder nicht den gleichen Reflexionsraum eröffnen wie er im aktuellen Endlager-Diskurs unter den etablierten Stakeholdern geführt wird. Selbstbewusst und argumentativ formulieren die jungen Erwachsenen Erwartungen, die jenseits des üblichen Vorstellungswelten etablierter Akteure liegen.

Details zu Konflikten an einzelnen Standorten spielen für die jungen Erwachsenen eine nachrangige Rolle. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen aus den Expert*innen-Interviews. Da die Konflikte um die Standorte in den Antworten der Expert*innen auf die Interviewfragen häufig vorkamen und erheblichen Raum einnahmen, werden wir sie im folgenden Unterkapitel 3.6 behandeln. Die Auswertung der Transkripte zeigte jedoch, dass Standortfragen für die hier behandelte Forschungsfrage von eingeschränkter Bedeutung sind.

Die Entwicklung eigenständiger Narrative, die sich in zukünftigem Behördenhandeln und professioneller Fachpolitik einsetzen lassen, lässt sich aus den Expert*innen-Interviews nicht ableiten. Vielmehr treffen die Narrative und die mit ihnen nur lose verknüpfbaren Zukunftsbilder lediglich Aussagen über Vorstellungen zur Zukunft, die selbst keine Zukunftsprognose im empirisch unterfütterten Sinn erlauben. Mit Grunwald (2019) kann festgehalten werden, dass es sowohl aus nachvollziehbaren Gründen schwerfällt, bei der gestellten Untersuchungsfragen solide unterfütterte Prognosen abzugeben. Die in der Untersuchung eingebundenen Expert*innen und jungen Erwachsenen (Teilnehmer des Reflexionsworkshops) sprechen vielmehr über Konstellationen, die sie in der Gegenwart wahrnehmen, und verknüpfen diese mit Narrativen, gleichzeitig aber auch mit Erwartungen und für sie erstrebenswerten Zukünften. Dies ist bisher wissenschaftlich nicht ausreichend untersucht. Insofern betritt die Studie hier Neuland; sie arbeitet explorativ und kann begründete Hinweise für Behörden und alle Akteure geben, die sich der soziotechnischen Herausforderung bei der nuklearen Entsorgung auch in diesem diskursiven Zusammenhang stellen wollen. Für das Thema „Konkrete Entsorgungsstandorte in Deutschland“ fällt dem Forschungsteam auf, dass Schlussfolgerungen für die allgemeine Entsorgungspolitik an den vier bisher einschlägigen Standortprojekten der nuklearen Entsorgung⁵⁶ von den Expert*innen nur selten gezogen werden. Selbst einfache Beschreibungen der zentralen Sachverhalte (bezogen auf die Standortgeschichten und -entscheidungen) sind von erheblichem Dissens durchzogen. Die auf dieser Ebene anzuesiedelnden Beobachtungen werden im Folgenden dennoch dargestellt. Dies geschieht vor dem Hintergrund, dass der Auftraggeber entscheiden muss, welche Narrative für ihn besondere Bedeutung besitzen. Die Narrative A bis D sind Narrative, die aus wissenschaftlicher Perspektive möglich, aber nicht die einzig möglichen sind.

3.6. Bisher wichtige Entsorgungsstandorte

Standorte wie Gorleben und Asse sind ebenso wie Castortransporte zu Bildern mit daran häufig anschließenden Gedankenfiguren geworden, die aus der Endlagerdiskussion nicht mehr wegzudenken sind (Tiggemann 2019; Möller 2016; Grunwald und Hocke 2012). Gleichzeitig erfüllen sie häufig

⁵⁵ Bei der Auswertung der Workshop-Mitschriften wurde festgestellt, dass die Reaktionen auch erfahrenen Kolleg*innen des Forschungsteams in ihrer Breite und Vielfalt nicht erwartbar waren. Sie geben interessanterweise einen Einblick die Vielfalt und Unterschiedlichkeit an Vorstellungswelten und Erwartungen junger Erwachsener wieder, der sich Behördenhandeln und Endlagerpolitik stellen könnte.

⁵⁶ Dies sind die Forschungsbergwerke Asse und Morsleben, das Erkundungsbergwerk Gorleben und Schacht Konrad als Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle in der Errichtungsphase.

nicht den Charakter eines Narrativs, da sie durch verschiedene Schichten medialer Umformung, fallweise auch medialer Skandalisierung verändert wurden (Berens 2001). Standorte sind – so unsere These – neben selbstredend nicht abgeschlossenen Konflikten um sie auch zu diskursiven Stereotypen geworden. Stereotype verstehen wir hier als Formen notwendiger Komplexitätsreduktion, die mehrschichtige Kommunikationsprozesse und innenpolitische Kontroversen vermeintlich verständlich machen (Thiele 2015).

Betrachtet man den Forschungsstand, so fehlen zu den einschlägigen Entsorgungsstandorten mit wenigen, meist phasenspezifischen Ausnahmen Fallstudien, die das Zusammenspiel zwischen Politik (Bund, Länder, Parteien; Behörden etc.), Wirtschaft, antinuklearer Opposition und Zivilgesellschaft sowie betroffener Bevölkerung als Interaktion systematisch nachvollziehbar machen.⁵⁷ Der Umgang der Verantwortlichen (Fachbehörden, Landesregierungen, Wissenschaft etc.) mit der betroffenen lokalen Bevölkerung an Endlager- und Zwischenlager-Standorten wird zwar als Problem der Multi-level-Governance thematisiert (ENTRIA 2019). Diese Interaktionen sind vielschichtig und schlecht verstanden (z.B. im Hinblick auf Macht- und Ohnmachtsverhältnisse). Bei der Suche nach Narrativen – so unser Ergebnis – kann diese Lücke nicht ohne zusätzliche Untersuchungen geschlossen werden, die nicht mehr innerhalb des Rahmens dieses Forschungsauftrags liegen. Das bedeutet aber nicht, dass bei der Kommunikation von Fachbehörden mit der Öffentlichkeit nicht auf plausible Narrative zu den Standortfragen zurückgegriffen werden kann. Denn allein der Gorleben-Kompromiss der Endlager-Kommission zeigt, dass der Grund für den gefundenen Umgang⁵⁸ voraussetzungsvoll ist und auch kommuniziert werden sollte.

Die Standortentscheidungen Gorleben, Schacht Konrad und Asse werden in den Interviews als ein Teil der Konfliktgeschichte beschrieben. Die anhaltende Kritik gegenüber diesen Standorten zeige, dass die bisherigen Entscheidungsprozesse nicht gut verlaufen sind (I4). Entscheidungen seien bisher aus politischen und weniger aus wissenschaftlich-technischen Gründen getroffen worden.

„Weil im Zuge des Konsenses, also Atomausstieg [...] sogar die Grünen selbst damals gesagt haben ‚Ok, Konrad nehmen wir jetzt‘. Und in der Region gibt es eine ganz starke Kritik, dass [es] beispielsweise kein wirkliches Planfeststellungsverfahren gab und dass man gerade von heutiger Sicht aus sagt, es entspricht nicht dem Stand von Wissenschaft und Technik“ (I4).

Das Spannungsfeld entlang von Wissenschaft/Technik und Politik wird auch von einem anderen Interviewpartner bzw. von einer anderen Interviewpartnerin aufgegriffen: Asse und auch Gorleben werden hier wiederum als durchaus geeignete Standorte betrachtet, die allerdings aufgrund medialer Skandalisierung und politischen Gründen in Verruf geraten sind. So erläutert z.B. ein bzw. eine Expert*in nachdrücklich, die Asse sei „kein unsicherer Ort“ (I5).

Nach Analyse des Interviewmaterials und der einschlägigen Literatur kommen wir zu folgenden Vorschlägen:

- Narrativ A Die Entscheidung für Gorleben als Standort war ein Fehler und wirkt bis heute nach. Der Ausschluss von Gorleben als Standort wäre aber ebenso problematisch.

⁵⁷ Ansatzpunkte dafür liefern Radkau und Hahn 2013, Tiggemann 2006; Möller 2009; Brunnengräber 2019; Drögemüller 2018; Kuppler 2017.

⁵⁸ Gorleben bleibt im Standortauswahlverfahren und wird nach den gleichen Vergleichskriterien bewertet, die für andere potenzielle Standorte und Teilgebiete gelten; dabei soll es keine Rolle spielen, dass der Standort in der Vergangenheit favorisiert war (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016 sowie § 36 des StandAG).

- Narrativ B Die Asse ist nicht deshalb ein sicherer Ort, weil Sicherheitsvorschriften eingehalten werden, sondern vielmehr ein Ort mit zügigem Handlungsbedarf; gleichzeitig hat sich bis heute dort keine atomare Katastrophe ereignet.
- Narrativ C Schacht Konrad ist ein im Verfahren weit vorangeschrittener Standort.
- Narrativ D Morsleben zeigt, wie aufwändig eine angemessene Schließung unter schwierigen Randbedingungen ist.

Diese Narrative müssten kommunikationsstrategisch vom Auftraggeber einer vertieften Prüfung und Weiterentwicklung unterzogen werden. Dies hat seinen Grund in der Einmaligkeit des Vorgehens, die auch eine bzw. einer der Interviewpartner*innen betont, wenn auf er bzw. sie die Einmaligkeit des Zusammenspiels von Wissenschaft, Bundestag und Bundesrat in der Endlagerkommission hinweist und den ungewöhnlichen Anlauf bei der Problemlösung hervorhebt („Proof“).

Handlungsempfehlungen:

- Fehler, Missmanagement und offensichtliche Pannen an einzelnen Entsorgungsstandorten sind anzuerkennen.
- Der Konflikt um Entsorgungsstandorte wie Gorleben, Asse, Schacht Konrad sowie die Proteste und formulierten Widersprüche zur Zwischenlagerung müssen im Diskurs mitthematisiert werden. Sie können nicht getrennt von der Endlager-Standortsuche für hochradioaktive Abfälle betrachtet werden.
- Es sollte nicht verschwiegen werden, dass Dinge nicht gut gelaufen sind. Dies ist allein aus zeitlichen Gründen zu berücksichtigen. Pfadabhängigkeiten und Entscheidungsblockaden verweisen auf nicht genutzte Handlungsoptionen und Entscheidungsalternativen. Die Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Fachpolitik unterließ es, Angebote zur Konfliktschlichtung zu unterbreiten.
- Eingeständnisse erhöhen die Chance auf Anerkennung. Ohne diese Eingeständnisse werden heute Zweifel an der Aufrichtigkeit der für das Verfahren verantwortlichen Akteure nicht ausgeräumt werden können.
- Erwartungshaltungen, die von den Expert*innen und Workshopteilnehmer*innen angesprochen wurden, sind zu berücksichtigen. Zentral ist es daher, ein Konzept zu entwickeln, wie heute – angesichts der offensichtlichen Erwartungshaltungen von NGOs und interessierter Öffentlichkeit – Möglichkeiten gesellschaftlicher Selbstberatung auf Dauer gestellt werden. Die Endlagerkommission hat dafür Charakteristika vorgeschlagen (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016) und das StandAG greift diese im Kern auf (StandAG 2017): Sie werden durch die Begriffe Offenheit, Transparenz, Dialogorientierung und Wissenschaftsbasiertheit umrissen.
- Spezielle Formate werden benötigt. Für diese gesellschaftliche Selbstberatung, die von Regierungsorganisationen sicherzustellen ist, sollten Foren entwickelt und bereitgestellt werden. So können sich flexibel und individuell im kleinen Rahmen mit Personen Austauschprozesse entwickeln, die das Verfahren fördern, ohne die ungünstige Vergangenheit der Endlagersuche auszublenzen.
- Eine Fehlerkultur ist auf sozialer und auch auf technischer Ebene von Vorteil. Auf fachlicher Ebene wird es einer entsprechenden Fehler-Kultur bedürfen, wie sie Sträter (2020/i.E.) im deutschen Kontext thematisiert.

Es handelt sich also bei der kommunikativen Begleitung der Öffentlichkeitsbeteiligung um einen Sonderfall fachpolitischen und gesellschaftspolitischen Handelns. Dies hat aus interdisziplinärer Perspektive sowohl damit zu tun, dass die Ergebnisse des Gesetzgebers und der Expert*innenkom-

mission jetzt und in der Zukunft kollektive Akteure (staatliche, zivilgesellschaftliche und administrative) herausfordern, einen langen und mehrstufigen Prozess anzunehmen und dies auch über Zeit als ihre Aufgabe zu verstehen (Smeddinck 2019a). Welche Tücken dieses Vorgehen haben wird, wird durch die mehrfache Komplexität der Fachfragen und die Verwickeltheit der Infrastrukturentscheidungen zur Bewältigung einer Last nicht erleichtert. Vielmehr muss die Herausforderung bewältigt werden, neben der Anordnung auf der Zeitachse auch die Gestaltungsaufgaben frühzeitig vorzudenken und erste Vorbereitungen zu treffen.⁵⁹

3.7. Ausblick

Aus Sicht der in diesem AP vertretenen Disziplinen (Technikfolgenabschätzung, STS, Sozialwissenschaft) ist die Analyse und Reflexion von Narrativen und Zukunftsbildern für die Endlagerung im Kontext des Projekts Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll und vielversprechend. Die Auseinandersetzungen um das Standortauswahlverfahren verweisen nicht nur auf Notwendigkeiten, sondern auch auf Chancen, die in dem Neuanlauf des Standortauswahlprozesses liegen. Die kollektive Reflexion und Gestaltung der soziotechnischen Zukünfte, also Beratungen und Entscheidungen darüber, welche soziotechnischen Entwicklungen erwartet werden und in der Folge auch umgesetzt werden sollen, sollten als Teil eines Standortauswahlverfahrens (jenseits seiner begrifflichen Sperrigkeit) inhaltlich sichtbar werden. Wichtige Kommunikationsräume dürften eher insbesondere auch die Debatten bei Endlager-Veranstaltungen (Veranstaltungsöffentlichkeit in Anlehnung an Habermas) und weniger die massenmediale Öffentlichkeit sein.⁶⁰

Das aktuell voranschreitende Standortauswahlverfahren in Phase 1 findet in einem gesellschaftlichen Rahmen statt, der nicht als konfliktfrei einzustufen ist. Neue Konfliktlinien zeichnen sich bereits an verschiedenen Punkten ab oder sind für die nahe Zukunft zu erwarten (siehe die Arbeiten aus AP2 zur Konfliktlandschaft). Die hier dargestellten Narrative, die der Entwicklung der Zukunftsbilder dienen (wie z.B. „Ohne Fukushima kein StandAG“), verweisen darauf, dass die Endlager-Politik und die an ihr geäußerte Kritik der Vergangenheit (der jüngeren und der älteren) bei der Reflexion möglicher Zukünfte immer noch mitschwingen. Dies ist – wie mit Weber (2017) dargelegt wird – kein Ausnahmefall, der mit dem Thema nukleare Entsorgung zu tun hat. Große Erzählungen („Narrationen“) und die dabei verwendeten Narrative wirken i.d.R. in die Gegenwart hinein und sind in unterschiedlichster Weise verknüpft.

Angesichts dieser Ausgangslage sind die Narrative insofern diskursstrategisch von Bedeutung, da auch sie neben anderen Faktoren⁶¹ im Diskurs kontextsetzend sind und die Qualität des Diskurses dann positiv beeinflussen, wenn sie „argumentativ“ eingesetzt werden. Wer als Fachbehörde oder interagierende Regierungsorganisation reaktiv und ebenfalls proaktiv in öffentliche Debatten und die immer wieder auftretenden Kontroversen Inhalte einspeisen will, kann Schlüsse für erfolgversprechende Vorschläge aus den Narrativen und ihrem jeweils feststellbaren Zusammenhang ziehen.

Allerdings muss in spätmodernen Gesellschaften wie Deutschland eine Reihe von Gelingensbedingungen (Grunwald 2012) erfüllt sein. Erstens sind unterschiedlichste Wissensbestände so einzubeziehen, dass „positionierende“ Wortmeldungen gegenüber „diskursiven Wortmeldungen“ in den Hintergrund treten und der zwanglose Zwang des besseren Arguments ausreichend Raum im Diskurs erhält. Geäußerte Kritik am Standortauswahlverfahren ist in diesem Kontext als Ressource zu sehen! Prämissen institutioneller Handlungsstrategien sind überzeugend vorzutragen, um die Chance

⁵⁹ Zur mehrfachen Komplexität siehe Kuppler 2017, zur Verwickeltheit („wicked problem“) siehe ENTRIA 2019 (S. 175 sowie Kap. 3.7.2 ebd.) und dem soziotechnischen Charakter der Fachpolitik (Hocke 2016).

⁶⁰ Zur Unterscheidung von Veranstaltungsöffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit siehe Neidhardt 1994 – Für die Öffentlichkeit in Sozialen Medien gelten besondere Randbedingungen.

⁶¹ Beispiel: neue Allianzen kollektiver Akteure.

zu erhalten, die häufig prekären Vertrauensverhältnisse zu verbessern. Wie Hartmut Rosa (2019) zeigt, sind positive Resonanzverhältnisse zwischen kollektiven Akteuren zunehmend prekär geworden. Indem kulturelle Selbstverständlichkeiten wie Vertrauen in Wissenschaftlichkeit verloren gehen und die Vorstellung von robustem Wissen durch Ungewissheitsverhältnisse und hybride Wissensordnungen erodieren, werden wissenschaftsbasierte Formen der Entscheidungsfindung herausgefordert oder erschwert (Bösch 2016). Autor*innen wie Horn weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass in modernen Gegenwartsgesellschaften Zeitverhältnisse zerbrechen und wichtige Orientierungen verloren gehen, die erhebliche Effekte auf individueller, aber auch kollektiver Ebene haben (Horn 2014). Dies ist auch im Hinblick von Standortauswahl und damit zusammenhängenden Infrastrukturvorhaben von Bedeutungen. Die Vorstellungen von Machbarkeit, Handlungsfreiräumen und zuverlässigen Institutionen werden so in Frage gestellt. Die Annahme, dass Gestaltungsmöglichkeiten im Sinn des Gesetzes, aber auch im erweiterten Verständnis der Ergebnisse der Endlagekommission (siehe insbes. Kap. 3.3.3) zu aktivieren und zusammen mit der interessierten Öffentlichkeit umzusetzen sind, wäre demnach nicht mehr unhinterfragt gültig.

Um Handlungsalternativen herauszuarbeiten, die in die Auswahl von Entscheidungspfaden münden, bedarf es diskursivem Handeln und entsprechend gestalteten Räumen. Was für den einen oder anderen Entscheidungspfad in einem selbstlernenden reflexiven System spricht, ist diskursiv und argumentativ über die Auseinandersetzung mit kritischen Einwänden und Widersprüchen (inklusive Protestanliegen) zu schärfen. D.h. soziotechnische Zukünfte wie die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle sind als Handlungsalternativen mit unterschiedlichen „Nebenfolgen“ zu erkennen und zu kommunizieren. Durch authentische und argumentativ abgesicherte diskursive Rahmungen können Zukunftsbilder angepasst oder entworfen werden, die gangbare Wege in ihrer Unterschiedlichkeit erkennbar machen. Snow und Benford (1988) haben aus der Theorietradition der angelsächsischen Ressourcen-Mobilisierung heraus Strategien benannt (wie „frame extension“ etc.), die in weiteren dialogischen-strukturierten Arbeiten genauer zu beraten wären. In der Passage „Endlagerung-geht-weil...“ (Kap. 3.5) wird gezeigt, wie entsprechende Narrative für Zukunftsbilder aussehen könnten. Damit können gesellschaftliche Versprechen inhaltlich gefüllt werden, die in dem Konzept des partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Standortauswahlverfahrens verknüpfbar sind. Ob sie vertrauensbildend wirken, kann nur die praktische Anwendung zeigen.

Wenn über mögliche nationale oder lokale Zukünfte nachgedacht werden soll, sind Vorhersagen und Foresight-Prozesse in hochspezialisierten Fachkontexten meist nur schwer so zu gestalten, dass belastbare Ergebnisse erzeugt werden. Vorhersagen mit ausreichender Belastbarkeit ließen sich angesichts der eher geringen Kenntnisstände berücksichtigter Adressat*innengruppen für regionale Räume nicht erwarten. Deswegen entschieden wir uns, junge Erwachsene auszuwählen, die, wie erwartet, auch nicht die ausgesprochen skeptische Zukunftseinstellung wie die Teilnehmer*innen des Szenarioworkshops in AP 2 hatten. Grundsätzlich bleibt aber festzuhalten, dass andere Formate zur Reflexion regionaler Zukünfte im Prinzip möglich sein könnten, hier unter dem Einsatz der vorhandenen Ressourcen nicht umsetzbar waren. Die experimentelle Auseinandersetzung mit Binnenerwartungen in Behörden selbst ist dabei ebenso eine Möglichkeit wie eine moderierte Bearbeitung präferierter Handlungsoptionen bei Stakeholdern. Diese Antizipation theoretisch möglicher Zukunftsbilder würde sich zwar immer im Spekulativen bewegen, gleichzeitig aber Vorstellungen befördern, wie professionell unter Bedingungen der Ungewissheit und offener Zukünfte plausibel über Zukunft gesprochen, reflektiert und beraten werden kann. Aufbauend auf den hier gelieferten Vorarbeiten, könnten empirische Formate dafür ausgewählt und angepasst werden.

4. Gemeinsame Schlussfolgerungen von AP 3 und AP 4

Im Hinblick auf die Unterstützung einer lernenden Organisation und die Gestaltung eines lernenden Verfahrens wie sie in AP 2 und AP 3 entfaltet und diskutiert wurden, finden sich zahlreiche Hinweise auf die Bedeutung der Entwicklung gemeinsamer Bilder und auf den angemessenen Umgang mit gesellschaftlichen Narrativen. Dies gilt insbesondere für die große Herausforderung eines gelingenden Standortauswahlprozesses.

Dabei sind zwei Betrachtungsebenen hervorzuheben: Narrative und Narrationen (zum Begriff vgl. Kap 3.1) wirken nach innen in die Organisationen (der beteiligten institutionellen Akteure hinein zur Identitätsstiftung und Verständigung zwischen Mitarbeitenden und unterschiedlichen Hierarchieebenen und sie sind die Grundlage für die Kommunikation nach „außen“ – zwischen den beteiligten Institutionen und mit Politik, Medien und Zivilgesellschaft.

Aus der Innensicht der Organisationen (der beteiligten institutionellen Akteure) stellen Narrative und gemeinsame Zielentwicklungen die Grundlage dar, um zu lernen. Der Austausch zwischen Mitarbeitenden über ihre Aufgaben und die angemessene Ausstattung (Infrastruktur und Prozess) zur Bewältigung dieser Aufgaben basieren auf einem gemeinsamen Verständnis über die Ziele. Nach außen hin und in der Wechselbeziehung mit Akteursgruppen, aber auch der breiten Öffentlichkeit, wirken die Narrative als gesellschaftliches „Radar“ und bestimmen u.a. die Eckpfeiler für die Durchführung eines selbstlernenden Verfahrens (vgl. Kap. 2.3.1).

Der vorliegende Bericht hat diese Aspekte der „Innen- und Außenfunktion“ von Narrativen zum ersten Mal zusammengeführt und für die (spezifische) deutsche Diskussion unter den Bedingungen des StandAG herausgearbeitet.

Besonders hervorzuheben sind dabei die empirisch abgesicherten Hinweise auf die Notwendigkeit zum „lernenden“ Umgang mit historischen Bezügen vergangener und neuer Narrative. Die Schlussfolgerung hier ist, dass man keine neuen Narrative für Zukunftsbilder sicher in fachlichen und gesellschaftlichen Diskursen zur nuklearen Entsorgung bekanntmachen, „platzieren“ und bewerben kann, ohne sich der historischen Vorbedingungen bisheriger Narrative bewusst zu sein (vgl. Kap. 3.7).

Weiterhin ist die Frage nach dem (historischen) und aktuellen Kontext (Framing) bestimmter Themen von hoher Bedeutung – und sollte reflektiert werden, wenn eine themen- und zielgruppenspezifische Ansprache verschiedener Medien und Akteure im Rahmen von Kommunikationskonzepten (mit der allgemeinen Öffentlichkeit) oder formellen/informellen Beteiligungsformaten (in betroffenen Regionen) gelingen soll. Konkrete angemessene Methoden (best-practice), besonders relevante Themen, existierende Narrative und möglicherweise (diskursiv funktionierende) Zukunftsbilder stellt der vorliegende Bericht zusammen.

Wie die Erfahrungen bei den unterschiedlichen öffentlichen Veranstaltungen (z.B. der Endlagerkommission) und einzelnen dialogorientierten Veranstaltungen aus Wissenschaft, Politik und Behörden zeigen, ist dem Zusammenspiel zwischen Binnenkommunikation (innerhalb z.B. einer Behörde) und der Außenkommunikation besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Die unterschiedlichen Erwartungen und Vorstellungen in einem ergebnisoffenen, stufenweisen und selbstlernenden Standortauswahlverfahren sind dialogisch anspruchsvoll.

Was jeweils in der nahen und mittleren Zukunft der Verfahrensgestaltung, aber auch der Mitgestaltung durch interessierte Akteure wann richtig und wichtig ist, lässt sich nicht vorhersagen. Die Bedeutung der einzelnen Themenstränge kann ebenso nicht vorhergesagt werden. Neue Argumente zur Sinnhaftigkeit des aktuellen Standortauswahlverfahrens werden in den öffentlichen und internen Debatten zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle neu zu beantworten sein. Die Beantwortbarkeit

dieser neuen Argumente mit alten Gewissheiten und seit langem bekannten Argumenten wird nur in dem einen oder anderen Fall überzeugend sein. Dialogfähigkeit bedeutet weiterhin, auf schwierige Diskussionen nicht nur mit Schlüsselpersonen, sondern auch mit einem breit aufgestellten Team interessierter Personen vorbereitet zu sein.

5. Literaturverzeichnis

- Ackermann, Benno; Krancher, Oliver; Nort, Klaus; Schildknecht, Katrin; Schorta, Silvia (Hg.) (2018): Erfolgreicher Wissenstransfer in agilen Organisationen. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Aderhold, Jens; Mann, Carsten; Rückert-John, Jana; Schäfer, Martina (2014): Soziale Innovationen und förderliche Governance-Formen im gesellschaftlichen Transformationsprozess. Berlin: Technische Universität Berlin (TU Berlin), Zentrum Technik und Gesellschaft (ZTG); Institut für Sozialinnovationen e.V. (ISInova).
- ABEG (2020): Allgemeines Eisenbahngesetz, vom 29.03.1951, zuletzt geändert durch Art. 1 G vom 29.06.2020.
- Argyris, Chris (1977): Double-loop learning in organizations. In: *Harvard Business Review*, S. 115–125.
- Argyris, Chris; Schön, Donald A. (1978): *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. Reading: Addison Wesley.
- Argyris, Chris; Schön, Donald A. (2018): *Die lernende Organisation. Grundlagen, Methode, Praxis*. Unter Mitarbeit von Wolfgang Rhiel. Sonderausgabe Management-Klassiker. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag (Management-Klassiker). Online verfügbar unter <https://www.schaeffer-poeschel.de/shop>, zuletzt geprüft am 21.01.2020.
- Bach, Norbert (2010): *Mentale Modelle als Basis von Implementierungsstrategien - Konzepte für ein erfolgreiches Change Management*. Konzepte für ein erfolgreiches Change Management. Ilmenau: ilmedia.
- Badke-Schaub, Petra; Hofinger, Gesine; Lauche, Kristina (2012): *Human Factors. Psychologie sicheren Handelns in Risikobranchen*. Berlin, Heidelberg: Springer.
- Bathelt, Harlad; Glückler, Johannes (2003): *Wirtschaftsgeographie: Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive*. Stuttgart: UTB.
- BauGB: Baugesetzbuch, vom 23.06.1960, zuletzt geändert durch Art. 2 G vom 08.08.2020.
- Benz, Arthur (Hg.) (2004): *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Berens, Harald (2001): *Prozesse der Thematisierung in publizistischen Konflikten, Ereignismanagement, Medienresonanz und Mobilisierung der Öffentlichkeit am Beispiel von Castor und Brent Spar*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Binner, Hartmut F. (2018): *Organisation 4.0: MITO-Konfigurationsmanagement*. Wiesbaden: Springer Vieweg.
- BImSchG (2020): Bundesimmissionsschutzgesetz, vom 15.03.1974, zuletzt geändert durch Art. 103 VO vom 19.06.2020.
- BImSchV: Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.
- Blank, Jennifer; Banzhaf, Stefan (2019): Protokoll 28. NBG-Sitzung 08./09.04.2019. NBG. Berlin. Online verfügbar unter https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_32.Sitzung_08.08.2019/Ergebnisprotokoll_32.Sitzung.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt geprüft am 16.04.2020.
- BNatSchG (2020): Bundesnaturschutzgesetz, vom 20.12.1976, zuletzt geändert durch Art. 290 VO vom 19.06.2020.

- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2014): Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Böschen, Stefan (2016): Hybride Wissensregime. Skizze einer soziologischen Feldtheorie. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Brunnengräber, Achim (2019): The Wicked Problem of Long Term Radioactive Waste Governance. Ten Characteristics of a Complex Technical and Societal Challenge. In: Achim Brunnengräber und Maria Rosaria Di Nucci (Hg.): Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance. Wiesbaden: Springer, S. 335–355.
- Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) (2020): Organigramm. Hg. v. BASE. Berlin. Online verfügbar unter <https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/bfe/organigramm-de.html>, zuletzt geprüft am 23.01.2020.
- Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) (2018a): Unterschiedliche Rollen – ein Ziel. Positionspapier zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortauswahl. Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit.
- Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) (2018b): Geschäftsordnung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit. Hg. v. BfE. Berlin.
- Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) (2018c): Zusammenarbeit von BfE und BGE mbH im Standortauswahlverfahren. Berlin, Peine, zuletzt geprüft am 16.04.2020.
- Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE); Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE); Nationales Begleitgremium (NBG) (2019): Vereinbarung zum gemeinsamen Verständnis zur Zusammenarbeit von Nationalem Begleitgremium (NBG), Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) und Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) im Bereich der Jugendbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Berlin. Online verfügbar unter https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Kooperationsvereinbarungen/Vereinbarung_BfE-BGE_Jugendworkshop.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 23.01.2020.
- Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) (2020): Das Unternehmen. Hg. v. BGE. Online verfügbar unter <https://www.bge.de/de/bge/organisation/>, zuletzt geprüft am 22.01.2020.
- Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) (2019): Organigramm. Hg. v. BGE. Online verfügbar unter <https://www.bge.de/de/bge/organisation/>, zuletzt geprüft am 21.01.2020.
- Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) (2017): Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH. Hg. v. BGE. Online verfügbar unter https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Organisation/Geschaeftsordnungen/20171213_GO_Geschaeftsfuehrung__Stand_13.12.2017_.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2020.
- Bundesgesetzblatt (BGBl.) II 1406 (2002): Gesetz zu dem Übereinkommen vom 25. Februar 1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen sowie zu der auf der zweiten Konferenz der Parteien in Sofia am 27. Februar 2002. beschlossenen Änderung des Übereinkommens (Espoo-Vertragsgesetz) vom 07.06.2002. Online abrufbar unter https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&bk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//**%255B@attr_id=%2527bgbl202s1406.pdf%2527%255D#__bgbl__%2F%2F%255B%40attr_id%3D%27bgbl202s1406.pdf%27%5D__1601549634659, zuletzt geprüft am 01.10.2020.
- Bundesgesetzblatt (BGBl. I 2808) (2017): Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20.07.2020. Online abrufbar unter

https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s2808.pdf%27%5D#__bgbl__%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl117s2808.pdf%27%5D__1601546198527, zuletzt geprüft am 01.10.2020.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) (2020): Das Ministerium: Aufgaben und Struktur. Online verfügbar unter <https://www.bmu.de/ministerium/aufgaben-und-struktur/#c5914>, zuletzt geprüft am 23.01.2020.

Bundesrat Drucksache (BR Drs. 239/17) (2017): Beschluss des Bundesrates zum Gesetz zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radio-aktive Abfälle und anderer Gesetze. Zum Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages. 31.03.2017 Berlin. Online verfügbar unter [https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/drucksachen/2017/0201-0300/239-17\(B\).pdf?__blob=publicationFile&v=5](https://www.bundesrat.de/Shared-Docs/drucksachen/2017/0201-0300/239-17(B).pdf?__blob=publicationFile&v=5), zuletzt geprüft am 01.10.2020.

Bundesrepublik Deutschland (2018): Gesellschaftsvertrag der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH. Online verfügbar unter https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Organisation/Geschaeftsordnungen/20180109_Gesellschaftsvertrag_vom_09_01_2018.PDF, zuletzt geprüft am 21.01.2020.

Bundestag Drucksache (BT Drs. 18/11398) (2017): Gesetzentwurf der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze. 07.03.2017. Berlin. Online verfügbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/113/1811398.pdf>, zuletzt geprüft am 01.10.2020.

Bundestag Drucksache (BT Drs. 18/11647) (2017): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. 22.03.2017 Berlin. Online verfügbar unter <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/116/1811647.pdf>, zuletzt geprüft am 01.10.2020.

Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF) (2020/i.E.): Das lernende Verfahren. Hg. v. Klaus-Jürgen Röhlig, Oliver Sträter, Melanie Mbah, Peter Hocke, Beate Kallenbach-Herbert und Vinzenz Brendler.

Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF) (2016): Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager. Karlsruhe, Braunschweig: DAEF. Online verfügbar unter http://www.daef2014.org/DAEF/assets/daef-partizipation_2016-03_web-1-.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2020.

Dietlein, Johannes (2019): Band I, Teil I Immissionschutzrecht. In: Martin Beckmann, Wolfgang Durner, Thomas Mann und Marc Röckingshausen (Hg.): Landmann / Rohmer Umweltrecht. Kommentar in Losblattsammlung. München: C.H. Beck.

Dörner, Christine (2015): Veränderungsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Stuttgart: Führungsakademie Baden-Württemberg. Online verfügbar unter https://www.diefuehrungsakademie.de/en_US/change-management1?p_p_id=110_INSTANCE_Y6PGGA2M7bQB&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_count=1&_110_INSTANCE_Y6PGGA2M7bQB_struts_action=%2Fdocument_library_display%2Fview_file_entry&_110_INSTANCE_Y6PGGA2M7bQB_redirect=https%3A%2F%2Fwww.diefuehrungsakademie.de%2Fen_US%2Fchange-management1%3Fp_p_id%3D110_INSTANCE_Y6PGGA2M7bQB%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1&_110_INSTANCE_Y6PGGA2M7bQB_fileEntryId=28355, zuletzt geprüft am 21.01.2020.

- Dresing, Thorsten; Pehl, Thorsten (2017): Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ For-schende. Marburg: Eigenverlag.
- Drögemüller, Cord (2018): Schlüsselakteure der Endlager-Governance. Entsorgungsoptionen und -strategien radioaktiver Abfälle aus Sicht regioanler Akteure. Wiesbaden: Springer VS.
- ENTRIA (2019): Abschlussbericht der Forschungsplattform ENTRIA: Interdisziplinäre Analysen und Entwicklung von Bewertungsgrundlagen. Clausthal: ENTRIA (BMW-gefördertes Forschungsprojekt).
- Erbguth, Wilfried (2018): Zur Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im räumlichen Planungs- und Zulassungsrecht. In: *Umwelt und Planungsrecht (UPR)* (4/2018), S. 121–127.
- Esser, Hartmut (1990): "Habits", "Frames" und "Rational Choice". Die Reichweite von Theorien der rationalen Wahl (am Beispiel der Erklärung des Befragtenverhaltens). In: *Zeitschrift für Soziologie* 19 (4), S. 231–247.
- Eurich, Johannes; Glatz-Schmallegger, Markus; Parpan-Blaser, Anne (2018): Gestaltung von Innovationen in Organisationen des Sozialwesens. Rahmenbedingungen, Konzepte und Praxisbezüge. Wiesbaden: Springer VS.
- FStrG (2020): Bundesfernstraßengesetz, vom 06.08.1953, zuletzt geändert durch Art. 1 G vom 29.06.2020.
- Gabler Wirtschaftslexikon (2020): Lernen. Online verfügbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/lernen-41169#references>, zuletzt geprüft am 09.01.2020.
- Garavan, Thomas N.; McCarthy, Alma (2008): Collective Learning Processes and Human Resource Development. In: *Advances in Developing Human Resources* 10 (4), S. 451–471. DOI: 10.1177/1523422308320473
- Gaßner, Hartmut; Groth, Klaus-Martin; Siederer, Wolfgang et al. (2018): Zum Verhältnis zwischen BGE und BfE im Standortauswahlverfahren. Berlin, Augsburg: GGSC (im Auftrag der BGE).
- Geiger, Daniel (2006): Wissen und Narration. Der Kern des Wissensmanagements. Berlin: FU Berlin (Dissertation).
- Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Goffman, Erving (1974): *Frame analysis. An essay on the organization of experience*. Cambridge: Harvard University Press.
- Granovetter, Mark (1973): The Strength of Weak Ties. In: *The American Journal of Sociology* 78, S. 1360–1380.
- Grundeis, Jens; Kaehler, Boris (2018): Wie erreichen Unternehmen mehr Agilität? Ein kritischer Blick auf »neue« Formen der Organisation. In: *Zeitschrift für Führung und Organisation* 87 (6), S. 427–434.
- Grunwald, Armin (2012): Technikzukünfte als Medium von Zukunftsdebatten und Technikgestaltung. Karlsruhe: KIT Scientific Publishing (Karlsruher Studien Technik und Kultur).
- Grunwald, Armin; Hocke, Peter (2012): Castor. In: Nadine Marquardt und Verena Schreiber (Hg.): Ortsregister. Ein Glossar zu Räumen der Gegenwart. Bielefeld: Transcript Verlag, S. 57–63.
- Grunwald, Armin (2019): Shaping the Present by Creating and Reflecting Futures. In: Andreas Lösch, Armin Grunwald, Martin Meister und Ingo Schulz-Schaeffer (Hg.): *Socio-technical Futures*

- Shaping the Present. Empirical Examples and Analytical Challenges in Social Studies of Science and Technology and Technology Assessment. Wiesbaden: Springer VS, S. 17-36.
- Habermas, Jürgen (1995): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (2004): Werte und Normen. Ein Kommentar zu Hilary Putnams Kantischem Pragmatismus. In: Jürgen Habermas (Hg.): Wahrheit und Rechtfertigung, Philosophische Aufsätze. Frankfurt am Main: Suhrkamp, S. 271–298.
- Hartmann, Michael (2018): Kritik in Organisationen. Episoden, Wirkungen und Paradoxien. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Hitzler, Ronald (1994): Wissen und Wesen des Experten. Ein Annäherungsversuch - zur Einleitung. In: Ronald Hitzler, Anne Honer und Christoph Maeder (Hg.): Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit. Wiesbaden: Vieweg und Teubner Verlag, S. 13–30.
- Hocke, Peter (2016): Technik oder Gesellschaft? Atommüll als sozio-technische Herausforderung begreifen. In: Achim Brunnengräber (Hg.): Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll. Baden-Baden: Nomos, S. 77–96.
- Hocke, Peter; Brunnengräber, Achim (2019): Multi-Level Governance of Nuclear Waste Disposal. Conflicts and Contradictions in the German Decision Making System. In: Achim Brunnengräber und Maria Rosaria Di Nucci (Hg.): Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance. Wiesbaden: Springer, S. 383–401.
- Hocke, Peter; Kallenbach-Herbert, Beate (2015): Always the Same Old Story? Nuclear waste Governance in Germany. In: Achim Brunnengräber, Maria Rosaria Di Nucci, Ana María Isidoro Losada, Lutz Mez und Miranda A. Schreurs (Hg.): Nuclear Waste Governance. An International Comparison. Wiesbaden: Springer VS, S. 177–202.
- Hocke, Peter; Smeddinck, Ulrich (2017): Robust-parlamentarisch oder informell-partizipativ? Die Tücken der Entscheidungsfindung in komplexen Verfahren. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 26 (2), S. 125–128. DOI: 10.14512/gaia.26.2.16
- Horn, Eva (2014): Zukunft als Katastrophe. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch.
- Jasanoff, Sheila; Kim San-Hyun (2009): Containing the Atom: Sociotechnical Imaginaries and Nuclear Power in the United States and South Korea. In: *Minerva* (47), S. 119-146.
- Kahl, Wolfgang; Burs, Matthias (2016): Beurteilungsspielräume der Verwaltung im Naturschutzrecht (Teil 1). In: *DVBl (Deutsches Verwaltungsblatt)* (18), S. 1157–1165.
- Kallenbach-Herbert, Beate; Akinsara-Minhans, Anne; Brohmann, Bettina; Kuppler, Sophie; Hocke, Peter; Bechthold, Elske et al. (2018): Konzepte und Maßnahmen zum Umgang mit soziotechnischen Herausforderungen bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle (SOTECradio). Arbeitsbericht zum Arbeitspaket 1 des BMWi-geförderten Forschungsprojektes SOTECradio. Spezifizierung der soziotechnischen Herausforderungen. Darmstadt, Karlsruhe, Berlin: Öko-Institut e.V., ITAS am KIT, FFU an der FU Berlin.
- Keller, Reiner; Hirsland, Andreas; Schneider, Werner; Viehöver, Willy (Hg.) (2011): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kirchhof, Astrid Mignon (2018): East-West German Transborder Entanglements through the Nuclear Waste Sites in Gorleben and Morsleben. In: *Journal for the History of Environment and Society* (3), S. 145–173.

- Klug, Christopher (2009): Erfolgsfaktoren in Transformationsprozessen öffentlicher Verwaltungen. Empirische Untersuchungen zur Entwicklung eines Veränderungsmanagements. Kassel: Universität Kassel.
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (2016): Verantwortung für die Zukunft- Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes. Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Berlin: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (K-Drs. 268).
- Kopp, Ferdinand; Ramsauer, Ulrich (2015): VwVfG Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. München: C.H. Beck
- Kuckartz, Udo (2018): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Kuppler, Sophie (2017): Effekte deliberativer Ereignisse in der Endlagerpolitik. Deutschland und die Schweiz im Vergleich von 2001 bis 2010. Wiesbaden: Springer VS.
- Lambrecht, Hendrik (2019): Erklärung des Rücktritts, 01.02.2019 an NBG. Online verfügbar unter http://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/R%C3%BCcktritt-terkl%C3%A4rung_von_Hendrik-Lambrecht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 21.01.2020.
- Lamnek, Siegfried; Krell, Claudia (2016): Qualitative Sozialforschung. Weinheim: Beltz.
- Leggewie, Claus (2007): Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung. Neue Wege öffentlicher Konsultation. Frankfurt am Main: Campus.
- Lewinski, Kai (2016): Resilienz der Verwaltung in Unsicherheits und Risikosituationen. In: Hermann Hill und Utz Schliesky (Hg.): Management von Unsicherheit und Nichtwissen. Baden-Baden: Nomos, S. 239–252.
- Liefner, Ingo; Schätzl, Ludwig (2012): Theorien der Wirtschaftsgeographie. Paderborn, München, Wien und Zürich: UTB.
- Lippert, André (2013): Die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen Infrastrukturvorhaben. In: *ZUR (Zeitschrift für Umweltrecht)* (4), S. 203-211.
- Littig, Beate; Wallace, Claire (1997): Möglichkeiten und Grenzen von Fokus-Gruppendiskussionen für die sozialwissenschaftliche Forschung. Wien: Institut für Höhere Studien.
- Lösch, Andreas; Böhle, Knud; Coenen, Christopher; Dobroc, Paulina; Ferrari, Arianna; Heil, Reinhard et al. (2016): Technikfolgenabschätzung von soziotechnischen Zukünften. Karlsruhe: Karlsruher Institut für Technologie (KIT) (Diskussionspapiere / Institut für Technikzukünfte).
- Lösch, Andreas (2017): Technikfolgenabschätzung soziotechnischer Zukünfte. In: *TATuP (Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis)* 26 (1-2), S. 60–65.
- Lösch, Andreas (2013): "Vision-Assessment" zu Human-Enhancement-Technologien. In: *TATuP (Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis)* 22 (1), S. 9–16.
- Lösch, Andreas; Grunwald, Armin; Meister, Martin; Schulz-Schaeffer, Ingo (2019): Introduction: Socio-technical Futures Shaping the Present. In: Andreas Lösch, Armin Grunwald, Martin Meister und Ingo Schulz-Schaeffer (Hg.): Socio-technical Futures Shaping the Present. Empirical Examples and Analytical Challenges. Introduction. Wiesbaden: Springer VS.
- Matthiesen, Ulf (2005): KnowledgeScapes. Pleading for a knowledge turn in socio-spatial research. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner. Online verfügbar unter

https://leibniz-irs.de/fileadmin/user_upload/IRS_Working_Paper/KnowledgeScapes.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2020.

Mayring, Philipp (2014): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Uwe Flick (Hg.): Handbuch qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim: Beltz, S. 209–212.

Mbah, Melanie (24.05.2019). Interview mit NBG-Vertreter*in_1. Frankfurt am Main.

Mbah, Melanie (23.09.2019). Interview mit NBG-Vertreter*in_2. Telefoninterview.

Mbah, Melanie (23.10.2019): Lernen in Organisationen. Interview mit Oliver Sträter. Telefoninterview.

Mbah, Melanie (24.10.2019). Interview mit BMU-Vertreter*in. Telefoninterview.

Meusburger, Peter (2008): The Nexus of Knowledge and Space. In: P. Meusburger, M. Welker und E. Wunder (Hg.): Clashes of Knowledge. Dordrecht: Springer Science + Business Media B.V., S. 35–90.

Meusburger, Peter (2017): Spatial Mobility of Knowledge: Communicating Different Categories of Knowledge. In: Michael Heffernan, Heike Jöns und Peter Meusburger (Hg.): Mobilities of Knowledge. Heidelberg: Springer, S. 23–50.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009a): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlagen. In: Susanne Pickel, Detlef Jahn, Hans-Joachim Lauth und Gert Pickel (Hg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–479.

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009b): Experteninterview und der Wandel der Wissensproduktion. In: Alexander Bogner (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 35–60.

Möller, Detlev (2009): Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland. Administrativ-politische Entscheidungsprozesse zwischen Wirtschaftlichkeit und Sicherheit, zwischen nationaler und internationaler Lösung. Frankfurt am Main: Peter Lang.

Möller, Detlev (2016): Zur Geschichte des Endlagers Asse II (1964 - 2009) und ihrer heutigen Relevanz. In: Peter Hocke, Elske Bechthold und Sophie Kuppler (Hg.). Rückholung der Nuklearabfälle aus dem früheren Forschungsbergwerk Asse II. Karlsruhe (KIT Scientific Working Papers 47. Dokumentation einer Vortragsreihe am Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)), S. 9–24.

Müller, Karsten; Straatmann, Tammo; Hörning, Ulrich; Müller, Fabian (2011): Besonderheiten des Change Managements in öffentlichen Verwaltungen. In: *VM (Verwaltung & Management)* 17 (4), S. 211–218. DOI: 10.5771/0947-9856-2011-4-211

Nationales Begleitgremium (NBG) (2019a): Ein neuer Weg hat sich bewährt. Unsere Begleitung des Standortauswahlverfahrens. Rückblick und Ausblick. Berlin. Online verfügbar unter https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Bericht_NBG/2.T%C3%A4tigkeitsbericht_NBG.html, zuletzt geprüft am 21.01.2020.

Nationales Begleitgremium (NBG) (2019b): Geschäftsordnung. Hg. v. NBG. Online verfügbar unter https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_NBG_allgemein/Geschaeftsordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=8, zuletzt geprüft am 21.01.2020.

Nationales Begleitgremium (NBG) (2020): Das Gremium. Hg. v. NBG. Online verfügbar unter https://www.nationales-begleitgremium.de/DE/WerWirSind/Das_Gremium/Das_Gremium_node.html, zuletzt geprüft am 21.01.2020.

- Neidhardt, Friedhelm (Hg.) (1994): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (KZfSS, Sonderheft 34).
- Oevermann, Ulrich (2001): Zur Analyse der Struktur von sozialen Deutungsmustern. In: Sozialer Sinn 2 (1). DOI: 10.1515/sosi-2001-0102
- Oevermann, Ulrich; Allert, Tilman; Konau, Elisabeth; Krambeck, Jürgen (1979): Die Methodologie einer „objektiven Hermeneutik“ und ihre allgemeine forschungslogische Bedeutung in den Sozialwissenschaften. In: Hans-Georg Soeffner (Hg.): Interpretative Verfahren in den Sozial- und Textwissenschaften. Stuttgart: Metzler, S. 352–434.
- Park, Sunyoung; Kim, Eun-Sung (2018): Fostering organisational learning through leadership and knowledge sharing. In: *Journal of Knowledge Management* 22 (6), S. 1408–1423.
- Pfadenhauer, Michaela (2009): Auf gleicher Augenhöhe. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Alexander Bogner (Hg.): Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 99–116.
- Radkau, Joachim; Hahn, Lothar (2013): Aufstieg und Fall der deutschen Atomwirtschaft. München: oekom verlag.
- Römmele, Andrea (2019): Zur Sache! Für eine neue Streitkultur in Politik und Gesellschaft. Berlin: Aufbau-Verlag.
- Rosa, Hartmut (2019): Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung. Berlin: Suhrkamp.
- Roßnagel, Alexander; Hentschel, Anja (2016): Zu § 10 Genehmigungsverfahren. In Martin Führ (Hg.): GK-BImSchG-Kommentar. Bundes-Immissionsschutzgesetz. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Sackmann, Sonja (2017): Unternehmenskultur: Erkennen - Entwickeln - Verändern. Erfolgreich durch kulturbewusstes Management. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Scharpf, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen: Leske + Budrich.
- Schütte, Silvia; Mbah, Melanie (05.12.2019): StandAG. Interview mit Ulrich Smeddinck. Telefoninterview.
- Seibel, Wolfgang (2017): Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung. Berlin: Suhrkamp.
- Senge, Peter M. (2017): Die fünfte Disziplin. Kunst und Praxis der lernenden Organisation. Stuttgart: Schaefer-Poeschel.
- Smeddinck, Ulrich (2017): StandAG Standortauswahlgesetz. Kommentar. Berlin: BWV.
- Smeddinck, Ulrich (2019a): Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren - experimentell, resilient und partizipationsfähig? In: Winfried Kluth und Ulrich Smeddinck (Hg.): Bürgerpartizipation - neu gedacht. Halle: Universitätsverlag Halle-Wittenberg, S. 149–178.
- Smeddinck, Ulrich (2019b): Feigenblatt oder Wachhund mit Konfliktradar? - Das Nationale Begleitemium nach § 8 Standortauswahlgesetz. In: Sabine Schlacke, Guy Beaucamp, Mathias Schubert (Hg.): Infrastrukturecht – Festschrift für Wilfried Erbguth. Berlin: Duncker & Humblot, S. 501–520.
- Smeddinck, Ulrich; Roßegger, Ulf (2013): Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe - unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes. In: *NuR (Natur und Recht)* (35), S. 548–556.

Snow, David A.; Benford, Robert D. (1988): Ideology, Frame Resonance and Partizipant Mobilization. In: Bert Klandermans (Hg.): From Structure to Action. Comparing Social Movement Research Across Cultures. Greenwich: JAI Press, S. 197–217.

StandAG (2017): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz), vom 05.05.2017 (BGBl. I S. 1074) zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 16 des Gesetzes vom 20.07.2017 (BGBl. I S. 2808).

Sträter, Oliver (i.E.): Bedeutung von Mensch und Organisation für eine dauerhafte Sicherheit von Entsorgungsoptionen. In: Peter Hocke, Sophie Kuppler, Thomas Hassel und Ulrich Smeddinck (Hg.): Technisches Monitoring und Long-term Governance. Baden-Baden: Nomos.

Thiele, Martina (2015): Medien und Stereotype. Konturen eines Forschungsfeldes. Bielefeld: Transcript Verlag.

Tiggemann, Anselm (2006): Der Weg nach Gorleben. Zur Geschichte der Endlagerung in der Bundesrepublik Deutschland (1955-1977). In: Peter Hocke und Armin Grunwald (Hg.): Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung. Berlin: edition sigma, S. 85–118.

Tiggemann, Anselm (2019): The Elephant in the Room. The Role of Gorleben and its Site Selection in the German Nuclear Waste Debate. In: Achim Brunnengräber und Maria Rosaria Di Nucci (Hg.): Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance. Wiesbaden: Springer, S. 69–88.

UmwRG (2018): Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, vom 07.12.2006, zuletzt geändert durch Art. 4 G vom 17.12.2018.

UVPG (2020): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, vom 12.02.1990, zuletzt geändert durch Art. 117 VO vom 19.06.2020.

UVwG BW (2020): Umweltverwaltungsgesetz des Landes Baden-Württemberg, vom 25.11.2014, § 32 zuletzt geändert durch Artikel 46 vom 11.02.2020.

Viehöver, Willy (2011): Diskurse als Narrationen. In: Reiner Keller, Andreas Hirseland, Werner Schneider und Willy Viehöver (Hg.): Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden. Wiesbaden, Opladen: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 193–224.

VwVfG (2019): Verwaltungsverfahrensgesetz, vom 01.01.1977, zuletzt geändert durch Artikel 6 G vom 21.06.2019.

Weber, Simon (2017): Wie Geschichten wirken - Grundzüge narrativer Psychologie. In: Jacques Chlopczyk (Hg.): Beyond Storytelling. Narrative Ansätze und die Arbeit mit Geschichten in Organisationen. Berlin, Heidelberg: Springer Gabler, S. 11–21.

Wehling, Elisabeth (2016): Politisches Framing. Wie eine Nation sich ihr Denken einredet – und daraus Politik macht. Köln: Herbert von Halem Verlag.

Willke, Helmut (2001): Systemisches Wissensmanagement. Stuttgart: UTB.

Wollenteit, Ulrich (2019): Gesetz zur Suche eines Standortes für hochradioaktive Abfälle (StandAG) (Einleitung StandAG, §§ I, 2, 5-27, 36-38 StandAG). In: Walter Frenz (Hg.): Atomrecht. Atomgesetz und Ausstiegsgesetze. Baden-Baden: Nomos, S. 443–594.

Woods, David D. (2003): Creating foresight. How resilience engineering can transform NASA's approach to risky decision making. In: *Work* 4 (2), S. 137–144.

Wulfert, Heike (2011): Wissensproduktion und -transfer im regionalen Kontext. Wissensvernetzung und regionale Einbettung außeruniversitärer Forschungsinstitute im Ruhrgebiet. Dortmund: TU Dortmund.

Ziekow, Jan (2013): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung. Der Beginn einer neuen Verwaltungskultur. In: *NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht)* (12), S. 754–760.

6. Anhang

6.1. Anhang 1

Tabelle 3: Überblick „partizipativ“, „selbsthinterfragend“, „lernend“ (StandAG)

Weitere Literatur, die neben den bereits genannten Literaturquellen für die Auslegung der Begrifflichkeiten verwendet wurde, in chronologischer Reihenfolge.

Quelle	Auslegungshinweise für ein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren
Ethik-Kommission Sichere Energieversorgung (2011) „Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft“.	„Gemeinschaftswerk Energiezukunft Deutschlands“, die Gesellschaft als bedeutsam für „[den] Übergang in ein Zeitalter einer konsequenten Verbesserung der Energieeffizienz und zur Nutzung erneuerbarer Energie bezeichnet. Der Übergang erfordere und ermögliche Partizipation, Überzeugung und Entscheidungen vieler Menschen in den Parlamenten und Regierungen, in den Städten und Gemeinden, an den Universitäten, den Schulen, den Unternehmen und Institutionen (S. 9 von 48).
Smeddinck, Ulrich / Roßegger, Ulf (2013) „Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe – unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes“, NuR (35), S. 548-556.	Der Beitrag befasst sich mit der Schwierigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei dem Problem der Entsorgung radioaktiver Reststoffe und geht hierbei insbesondere auf die „Regelungen zur Partizipation“ (so nennen es die Autoren, obgleich in dem Stand AG von 2013 das Wort zumindest ausdrücklich nicht erwähnt wird; in der Einleitung lassen sie aber erkennen, dass sie die „Partizipation“ bereits in das Wort „transparent“ in § 1 Abs.1 a.F. hineinlesen) im StandAG als aktuelles Beispiel ein. Bereits aus diesem Umstand ergibt sich, dass die Autoren den Begriff der Partizipation als Synonym für Öffentlichkeitsbeteiligung verwenden (S. 548).
Wiegand, Marc André (2014) „Konsens durch Verfahren? Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz nach dem Standortauswahlgesetz im Verhältnis zum atomrechtlichen Genehmigungsverfahren“, NVwZ, S. 830 – 835.	Der Beitrag beinhaltet eine Darstellung des in dem StandAG (a.F.) beschriebenen Auswahlverfahrens (parlamentarische Zwischenschritte sowie Öffentlichkeitsbeteiligung) und reflektiert diese kritisch. Erst im Rahmen seines Ausblickes, verwendet der Autor den Begriff „partizipativ“ („partizipatorische Elemente“, „Partizipation“), wobei er ihn mit den unter der Überschrift „Öffentlichkeitsbeteiligung und gerichtlicher Rechtsschutz“ (III. 2. b), S. 5 f.) beschriebenem Verfahren in Verbindung bringt. Obgleich keine konkrete Definition des Begriffs erfolgt, könnte allein aus der Art

Quelle	Auslegungshinweise für ein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren
	<p>der Verwendung geschlossen werden, dass „partizipativ“ (in jeglicher grammatikalischer Verwendung) als Synonym für die Beteiligung der Öffentlichkeit steht. Gleichzeitig scheinen die Formulierungen darstellen zu wollen, dass nicht nur die „klassische“ Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Verwaltungsverfahrens gemeint ist, sondern darüber hinaus sämtliche Elemente (auch im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens usw.), welche die Beteiligung der Öffentlichkeit zum Gegenstand haben.</p>
<p>Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF) (2016)</p> <p>„Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager“ (Positionspapier für die Endlagerkommission).</p>	<p>Das Positionspapier fokussiert sich ausschließlich auf Herausforderungen und Lösungsansätze des Themas „Partizipation“ (u.a. unter 2.1. die Begriffsbedeutung und Formate). Es beschreibt einleitend, dass bereits aus dem StandAG (a.F.) die Relevanz der Partizipation (auch hier als Synonym für Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet) an vielen Stellen deutlich wird, aber noch nicht umfassend, bestimmt, fehlerfrei geregelt ist. Zu beachten ist, dass zu diesem Zeitpunkt der Begriff „partizipativ“ noch nicht im StandAG verankert ist und die Einschätzungen der Kommission als maßgebende Kraft für die Vorbereitung des Standortauswahlverfahrens gemäß §§ 1 Abs.2, 4 Abs.1 StandAG (a.F.)</p>
<p>Deutsches Institut für Urbanistik (DifU) (2017)</p> <p>„Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten – Status quo und Perspektiven“, Berlin.</p>	<p>Der Beitrag stellt eine Zusammenfassung der Diskussionen/Ergebnisse eines Fachkongresses zum Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten dar. Zwar wird an zwei Stellen der Begriff der „Partizipation“ ebenfalls als Synonym für die Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet, allerdings nicht speziell in Bezug auf das StandAG; die Endlagersuche findet in dem Beitrag keine Erwähnung.</p>
<p>Hocke, Peter / Smeddinck, Ulrich (2017)</p> <p>„Robust parlamentarisch oder informell-partizipativ? – Die Tücken der Entscheidungsfindung in komplexen Verfahren“, GAIA, S. 125 – 128.</p>	<p>Der Aufsatz befasst sich mit der Novellierung des StandAG in Bezug auf die Partizipation, wobei insbesondere die Herausforderungen einer „robust parlamentarischen“ und einer „informell-partizipativen“ Entscheidungsfindung diskutiert werden. So wird u.a. das neue Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung dargestellt, dessen Innovation gerade ein Zusammenspiel zwischen den vorbenannten Varianten darstellt. „Partizipativ“ wird auch hier nicht definiert, aber stets</p>

Quelle	Auslegungshinweise für ein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren
	als Synonym für die („innovative“) Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet.
<p>Smeddinck, Ulrich (2017)</p> <p>„Die Fortentwicklung des Standortauswahlgesetzes (StandAG) – Novellierungen, Beispiele, Reflektionen“, EurUP, S. 195 – 205.</p>	<p>Der Begriff „partizipativ“ wird einleitend als Konkretisierung des bereits in der a.F. durch den Gesetzgeber Gemeinten/Beschriebenen sowie mehrfach unter der Überschrift „3. Beteiligungsverfahren“ verwendet (S. 198-201, 205)</p> <p>Der Begriff „selbsthinterfragend“ wird nur einleitend als Konkretisierung des bereits in der a.F. durch den Gesetzgeber Gemeinten/Beschriebenen verwendet, je-doch im Folgenden nicht näher behandelt (S. 198).</p> <p>Der Begriff „lernend“ wird einleitend als Konkretisierung des bereits in der a.F. durch den Gesetzgeber Gemeinten/Beschriebenen sowie eingehend unter der Überschrift „4. Reflektionen zur Fortentwicklung des StandAG“ verwendet (S.201-204).</p>
<p>Schlacke, Sabine (2017)</p> <p>„Konzentrierter oder phasenbedingter Rechtsschutz – Individual- und Verbandsklage – Einsatzbereiche, Ergänzung, Kompensation?“, ZUR, S. 456 – 462.</p>	<p>Der Aufsatz untersucht Einsatzbereiche und Funktionen (Ergänzung, Kompensation) von Individual- und Verbandsklage in Bezug auf konzentrierten und phasenspezifischen Rechtsschutz, wobei die Rechtsschutz-Regelung des StandAG (§§ 17 ff. StandAG) auf-grund der Kombination von Rechtsschutz-Konzepten als positives Beispiel Erwähnung findet. Erklärungsansätze für Ursprung und Bedeutung der drei Begriffe sind im Ergebnis nicht ersichtlich.</p>
<p>Erbguth, Wilfried (2018)</p> <p>„Zur Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im räumlichen Planungs- und Zulassungsrecht“, UPR, S. 121 – 127.</p>	<p>Der Autor erörtert verfassungs-, unions-, national-rechtlich die Möglichkeit eines akzeptanzsichernden Einsatzes der Öffentlichkeitsbeteiligung im räumlichen Planungs- und Zulassungsrecht. Das StandAG findet eingangs nur kurz Erwähnung, indem beschrieben wird, dass ein neues Modell der Öffentlichkeitsbeteiligung etabliert worden ist.</p> <p>Der Autor stellt allerdings einleitend drei Begriffe, „Bürgerbeteiligung“, „Partizipation“ sowie „Öffentlichkeitsbeteiligung“ gegenüber, welche jeweils die Einbeziehung der Bürger*innen in Zulassungs- und Planungsverfahren bezeichnen. Er legt sich für seinen Aufsatz auf den („überwiegend verwendeten“, der „unio-</p>

Quelle	Auslegungshinweise für ein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren
	<p>„nalen Ebene“ entsprechenden) Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung fest; „Partizipation“ verkörpere eine Vorabwertung, „Bürgerbeteiligung“ sei eher überholt.</p>
<p>Leidinger, Tobias (2018)</p> <p>„Die Übertragung des Beteiligungsmodus nach StandAG auf die Zwischenlagerung – Ist eine grundlegende Reform der Öffentlichkeitsbeteiligung im Zwischenlagerverfahren erforderlich?“, NuR, S. 594 – 601.</p>	<p>Der Autor befasst sich mit der Frage, ob die im Rahmen der Novellierung des StandAG (also die Endlagersuche) geschaffenen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf das Zwischenlagerverfahren übertragen werden kann. Er fokussiert sich weniger auf die Bedeutung der einzelnen Begriffe, sondern beschreibt vielmehr entlang der gesetzlich normierten Regelungen, das Beteiligungsverfahren, um dieses anschließend auf die Übertragbarkeit hin untersuchen zu können. Allerdings wird der Begriff „Partizipation“ stets als Synonym für die Öffentlichkeitsbeteiligung verwendet.</p>
<p>Wollenteit, Ulrich (2018)</p> <p>„Das neue Standortauswahlgesetz: Ziele, Prinzipien, Akteure und neue Beteiligungsformate“, NuR, S. 668 – 675.</p>	<p>Der Autor gibt einen umfassenden Überblick über die Novellierungen des StandAG. Zu den Begriffen allgemein beschreibt er, dass es bislang keine vergleichbare Begrifflichkeit in anderen Gesetzen gebe und sie von den Empfehlungen der Endlagerkommission inspiriert sind. Er zitiert entsprechend den vorbenannten Abschlussbericht der Kommission/ das Gesetz (S. 671). Der Begriff „Partizipativ“ zielt auf eine Mitgestaltung ab (§ 5 Abs.1 StandAG), welche sich vor allem in den neuen Beteiligungsformaten (§§ 8-11 StandAG) verwirklichen solle.</p> <p>Unter dem „selbsthinterfragenden“ Verfahren verstehe die Endlagerkommission, „einen Prozessweg, bei dem sich die Akteure immer wieder selbst und gegenseitig hinterfragen und sich systematisch und fortlaufend in der selbstkritischen Analyse des erreichten Standes üben sollen“ (S. 671).</p> <p>„Lernend“ sei ein Verfahren, bei dem Entscheidungen gründlich auf mögliche Fehler oder Fehlentwicklungen geprüft werden und Möglichkeiten für eine spätere Korrektur von Fehlern vorzusehen sind (S. 671).</p>
<p>Durner, Wolfgang (2019)</p> <p>„Das Beteiligungsverfahren nach dem Standortauswahlgesetz im Vergleich zu anderen Großvorhaben“, NuR, S. 241 – 252.</p>	<p>Der Autor setzt sich zunächst beschreibend mit dem Beteiligungsverfahren nach dem StandAG auseinander („innovatives Zweisäulenmodell“, S.242-244), um dann den Vergleich zu anderen Beteiligungsverfahren</p>

Quelle

Auslegungshinweise für ein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren

(„den klassischen“) zu ziehen. Eine detaillierte Befassung mit der Bedeutung der drei Begriffe erfolgt jedoch nur mittelbar, durch die allgemeine Beschreibung der Novellierungen des StandAG.

Quelle: eigene Darstellung.

6.2. Anhang 2

Reflexionsworkshop 23. Oktober 2019

„Atommüll-Endlagerung bis in die ferne Zukunft?“

TN: Studierende und PhDs aus Karlsruhe (14 TN)

Methode: Impulsvortrag mit anschließender Diskussion. Teilnehmende Beobachtung, 2 erfahrene Protokollant/innen; Teilnehmer erhalten ein Zertifikat

Ort: ITAS am KIT

Tagesplan

23. Oktober 2019, 10:00 Uhr – 17:00 Uhr

Moderation: Elske Bechthold (ITAS)

10:00 Begrüßung und Einführen in das Vorhaben

Dr. P. Hocke (ITAS) / Dr. B. Brohmann (Projektleitung „Öffentlichkeitsbeteiligung in der BfE (Videobotschaft)

Kurze Vorstellungsrunde der Teilnehmenden

10:20 Impulsvorträge

1. Zur Entsorgung nuklearer Abfälle in Deutschland (10 min)
Vortragender: Dr. P. Hocke
Inhalt: Atomausstieg in Deutschland, Protestkultur, Endlager Kommission
2. Das Standardauswahlgesetz (10 min)
Vortragende: Prof. apl. Dr. U. Smeddinck
Inhalt: Ziele und Inhalte des StandAG, Verfahrensverlauf, Akteure (BfE, BGE, NBG)
3. Narrative und Zukunftsbilder (10 min)
Vortragende: St. Enderle
Inhalt: Was ist ein Narrativ, was ist ein Zukunftsbild? Ziel und Zweck des gezielten Einsatzes von Narrativen und Zukunftsbildern

11:05 Aufgabenstellung für Kleingruppen, Aufteilung in Kleingruppen

11:15 *Kurze Pause: 15 min*

11:30 Gruppenarbeit zu den Narrativen

12:30 *Mittagspause: 60 min*

13:30 Plenum

- a) Zusammentragen der Ergebnisse der Kleingruppen
- b) Aufgabenstellung für zweite Phase Gruppenarbeit zu den Zukunftsbildern

14:30 Gruppenarbeit zu den Zukunftsbildern

15:30 *Kurze Pause: 15 min*

15:45 Plenum

Zusammentragen der Ergebnisse der Kleingruppen

16:30 Inhaltlicher und persönlicher Abschluss des Workshops

- a) Eine letzte Frage ...
- b) Auswertungsrunde inhaltlich und persönlich (3 Impulsfragen)

16:55 Dank, Verabschiedung und Abschluss der Veranstaltung