



BASE – FORSCHUNGSBERICHTE ZUR
SICHERHEIT DER NUKLEAREN ENTSORGUNG

Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeits- beteiligung im Standortauswahl- verfahren

AUFTRAGNEHMER:IN
Unabhängiges Institut für Umweltfragen UfU e.V.

Dr. Silke Domasch
Dr. Michael Zschiesche



Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Dieser Band enthält einen Ergebnisbericht eines vom Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung in Auftrag gegebenen Untersuchungsvorhabens. Verantwortlich für den Inhalt sind allein die Autor:innen. Das BASE übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie die Beachtung privater Rechte Dritter. Der Auftraggeber behält sich alle Rechte vor. Insbesondere darf dieser Bericht nur mit seiner Zustimmung ganz oder teilweise vervielfältigt werden.

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung der Auftragnehmer:in wieder und muss nicht mit der des BASE übereinstimmen.

BASE-005/21

Bitte beziehen Sie sich beim Zitieren dieses Dokumentes immer auf folgende URN:
urn:nbn:de:0221-2021052827222

Berlin, September 2018

Impressum

**Bundesamt
für die Sicherheit
der nuklearen Entsorgung
(BASE)**

BASE – FORSCHUNGSBERICHTE ZUR
SICHERHEIT DER NUKLEAREN ENTSORGUNG

Auftragnehmer:in
Unabhängiges Institut für Umweltfragen UfU e.V.

Dr. Silke Domasch
Dr. Michael Zschiesche

030 184321-0
www.base.bund.de

Stand: September 2018

GUTACHTEN

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

für das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)

Dr. Silke Domasch, Dr. Michael Zschiesche

unter Mitarbeit von Franziska Sperfeld, Karl Stracke und Patrick Konopatzki
(UfU e.V.) sowie in juristischer Hinsicht von Rechtsanwältin

Dr. Cornelia Ziehm, Berlin

Inhaltlicher Stand: 31.10.2017, letzte redaktionelle Bearbeitung: 03.01.2018.

Kontakt Dr. Silke Domasch
E-Mail silke.domasch@ufu.de **Tel** (030) 4284 993 36
Büro Greifswalder Str. 4, 10405 Berlin
Tel (030) 428 49 93 0 **Fax** (030) 428 00 485
E-Mail mail@ufu.de **Web** www.ufu.de

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung zur Auftragsbearbeitung	9
Zusammenfassung	10
Teil I	15
1 Einführung	16
1.1 Zielstellung und Vorgehen zu Teil I.....	16
1.2 Was meint Öffentlichkeitsbeteiligung?	19
1.3 Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlprozess als demokratietheoretische Herausforderung	21
2 Analyse und Bewertung der Rahmenbedingungen	26
2.1 Historischer und gesellschaftspolitischer Hintergrund der Standortauswahl	26
2.1.1 Einstieg in die Atomenergienutzung, erster Atomausstieg, Laufzeitverlängerung, zweiter Atomausstieg	26
2.1.2 Vertrauensverlust gegenüber Politik und Verwaltung	29
2.1.3 Fehlende konkrete Betroffenheit und fortbestehendes Misstrauen	30
2.2 Erfahrungen aus Öffentlichkeitsbeteiligungen im Zusammen- hang mit der Endlagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland.....	32
2.2.1 Endlager Schacht Konrad	33
2.2.2 Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben (ERAM).....	35
2.2.3 Endlager Schachtanlage Asse II.....	36
2.2.4 Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erkundung von Gorleben.....	40
2.2.5 Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Endlager-Kommission.....	40
2.2.6 Exkurs: Erfahrungen anderer europäischer Länder mit Öffentlichkeitsbeteiligung bei Endlagersuchprozessen	42

2.3 Regelungen des Standortauswahlgesetzes a.F.	47
2.3.1 Standortentscheidung bis 2031	47
2.3.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung	47
2.3.3 Gesetzliche Rahmenvorgaben in Bezug auf die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung	51
2.3.4 Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit	52
2.4 Ausführungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Kommissionsbericht und deren Bewertung	53
2.4.1 Nationales Begleitgremium	54
2.4.2 Fachkonferenz Teilgebiete	55
2.4.3 Regionalkonferenzen	56
2.4.4 Fachkonferenz „Rat der Regionen“	58
2.4.5 Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	59
2.4.6 Offene Fragen zur Konzeption der Endlager-Kommission	60
3 Die besondere Komplexität des Standortauswahlverfahrens	64
3.1 Wissenschaftlich-technisch	65
3.2 Verfahrensrechtlich	66
3.3 Zeitlich	68
3.4 Finanziell	70
3.5 Administrativ	72
3.6 Personell (Akteure und Akteursgruppen)	73
4 Prämissen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung	79
Teil II	84
1 Einführung zu Teil II	85
2 Verfahrensrechtlicher Hintergrund für die Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung nach StandAG n.F.	87
2.1 Gesetzeszweck und zeitliche Vorgaben	88

2.2	Information der Öffentlichkeit und Dokumentation	91
2.2.1	Informationsinhalte und -zeitpunkte	91
2.2.2	Informationsplattform.....	92
2.2.3	Dokumentation	93
2.3	Konkretisierung und Erweiterung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG n.F.....	94
2.3.1	Durchführung und Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung	94
2.3.2	Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine.....	94
2.3.3	Strategische Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Beurteilung der Raumverträglichkeit	95
2.3.4	Fachkonferenz Teilgebiete.....	96
2.3.5	Regionalkonferenzen	96
2.3.6	Fachkonferenz Rat der Regionen.....	98
2.4	Verzahnung von formellen und informellen Beteiligungsformaten.....	98
2.4.1	Notwendigkeit der Verzahnung formeller und informeller Beteiligungsformate gemäß StandAG	99
2.4.2	Welche informellen Beteiligungsformate können sich zur Flankierung der im StandAG vorgesehenen Beteiligungsformate als sinnvoll und notwendig erweisen?.....	100
2.4.3	Konkrete Verknüpfungsmöglichkeiten von formellen Beteiligungsformaten aus dem StandAG mit informellen Beteiligungsmöglichkeiten.....	103
3	Europa- und völkerrechtliche sowie weitere Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung für das Standortauswahlverfahren.....	106
3.1	Aarhus-Konvention	106
3.2	Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU (2003/35/EG)	109
3.3	Weitere Beteiligungsstandards durch gesetzliche Regelungen sowie durch Standards privater Organisationen	110
3.3.1	Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG).....	111
3.3.2	Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG).	112
3.3.3	VDI-Richtlinie 7000	113

4 Institutionelle Voraussetzungen im StandAG n.F.	114
4.1 Zur Rolle des BfE sowie zum Verhältnis von BfE und BGE.....	114
4.2 Das Nationale Begleitgremium und die Rolle des Partizipationsbeauftragten nach § 8 StandAG n.F.	115
5 Ressourcenseitige Konsequenzen des Gesetzes	117
5.1 Geringfügig vs. maßgeblich erhöhter Erfüllungsaufwand	117
5.2 Konkretisierung des Ressourcenbedarfs für die Öffentlichkeits- beteiligung im Standortauswahlverfahren seitens des BfE	120
6 Sichtweisen und Erfahrungen erfahrener Stakeholder zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren.....	129
6.1 Hintergründe zu Vorgehen und Analyse der Interviews.....	129
6.2 Grundsätzliche Erwartungen bezüglich Endlagersuche und Öffentlichkeitsbeteiligung.....	131
6.3 Persönliche Erfahrungen zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext.....	134
6.4 Notizen zu Öffentlichkeitsbeteiligungskonzepten des StandAG a.F. sowie der Endlager-Kommission.....	137
6.5 Konkrete Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche	139
6.6 Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung	141
6.7 Zusammenfassende Kernaussagen.....	143
7 Überlegungen zur Bearbeitung von Konflikten und Motivation zur Beteiligung...	145
7.1 Mögliche institutionelle Konfliktlinien.....	147
7.2 Aktuelle Beteiligungserfahrungen im Bereich Endlagerung	150
7.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung durch Endlager-Kommission.....	150
7.2.2 Bestandsaufnahme für aktuelle Beteiligung seitens Teilen der organisierten Öffentlichkeit	151
7.2.3 Die Erfahrungen der Asse-II-Begleitgruppe	154
7.2.4 Schlussfolgerungen	154
7.3 Initiierung einer Debatte über Gemeinwohlverantwortung.....	155
7.3.1 Ausgangssituation und Gelingensvoraussetzungen	156
7.3.2 Vorschläge zur Debatten-Initiierung	159

Teil III	162
1 Einführung zu Teil III	163
2 Die Informationsplattform zum Standortauswahlverfahren nach § 6 StandAG	165
2.1 Gesetzlicher Auftrag	165
2.1.1 Aufgaben und Ziele	166
2.1.2 Art und Umfang der bereitzustellenden Unterlagen.....	166
2.2 Zwingende Vorgaben durch weitere Gesetze	171
2.2.1 Datenschutzrechtliche Anforderungen	171
2.2.2 Behindertengleichstellungsgesetz und Barrierefreie- Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0).....	174
2.2.3 Urheberrechtliche Fragen.....	176
2.3 Errichtung und Nutzung der Internetplattform	178
2.3.1 Wesentliche Unterlagen des Vorhabenträgers	179
2.3.2 Unterlagen der Regionalkonferenzen	179
2.4 Best-Practice-Beispiele und Ansätze zu deren Adaption	180
2.4.1 Beispiele für Informationsplattformen auf Bundesebene	180
2.4.2 Vergleichbare Plattformen auf europäischer Ebene.....	189
2.5 Vorschläge zur Ausgestaltung der Informationsplattform des BfE	199
2.5.1 Tabellarisch-chronologischer Zugang	201
2.5.2 Zielgruppenspezifischer Zugang	204
2.5.3 Geografischer Zugang	206
2.5.4 Zusammenfassende Überlegungen und Vorschläge.....	208
2.6 Ideen für zusätzliche Funktionen: Beteiligungsoptionen	211
2.7 Überlegungen zum Ressourcenbedarf	215
3 Die Fachkonferenz Teilgebiete nach § 9 StandAG	218
3.1 Gesetzlicher Auftrag und Gestaltungsvorgaben	218

3.2 Offene Fragen bzw. Gestaltungsspielräume	221
3.3 Vergleichbare Beteiligungsformate und Best-Practice-Ansätze.....	223
3.4 Grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der „Fachkonferenz Teilgebiete“	227
3.4.1 Überlegungen zur Zahl der Teilnehmenden.....	227
3.4.2 Methodische Überlegungen	228
3.4.3 Strukturell-inhaltliche Überlegungen	230
3.4.4 Organisatorische Überlegungen.....	233
3.5 Szenarien zur konkreten Ausgestaltung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ – und ihre Vor- und Nachteile.....	235
3.5.1 Szenario 1: Verschiedene Orte – Mehrere Treffen	235
3.5.2 Szenario 2: Ein Ort – Mehrere Treffen	236
3.5.3 Szenario 3: Ein Ort – Ein Treffen.....	237
3.5.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen	237
3.6 Überlegungen zum Ressourcenbedarf.....	239
Literatur	241
Anhang	251

Vorbemerkung zur Auftragsbearbeitung

Die vorliegende Studie wurde zwischen Februar 2016 und Oktober 2017 erstellt: Die Bearbeitung erfolgte in drei Teilschritten, die in drei Zwischenberichte mündeten. Der vorliegende Text fasst diese drei Berichte zusammen.

Die Bearbeitung des ersten Teils erfolgte von Februar 2016 bis Januar 2017, unterbrochen in den Monaten April bis Juli 2016: Der Auftraggeber, das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE), hatte vor dem Hintergrund der zu diesem Zeitpunkt noch tagenden Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ gebeten, die Arbeiten auszusetzen und erst mit Vorlage des Endberichtes der Kommission wieder aufzunehmen. Durch diese Bearbeitungspause verlängerte sich die ursprünglich bis Juni 2017 vorgesehene Bearbeitungszeit auf Oktober 2017.

Zwischenzeitlich, im Juli 2016, wurde auch das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz, StandAG) unter anderem in Bezug auf das Nationale Begleitgremium novelliert, sodass es dies für die weitere Bearbeitung zu berücksichtigen galt. Mit Inkrafttreten des novellierten StandAG im Mai 2017 ergab sich eine weitere neue gesetzliche Situation, die zwingend für das Gutachten zu berücksichtigen war; hier wurde die Handlungsgrundlage für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren konkret festgelegt, was zum Zeitpunkt des Projektstarts noch nicht absehbar und bekannt war. Der zweite Teil, erstellt zwischen Februar und Juli 2017, sowie der dritte Teil der Studie, erstellt zwischen August und Oktober 2017, berücksichtigen diese neue gesetzliche Situation.

Aufgrund der zeitlichen Verzögerung und veränderten gesetzlichen Voraussetzungen ergaben sich in jedem der drei Teilberichte gegenüber der Leistungsbeschreibung und dem Angebot des Auftragnehmers inhaltliche Präzisierungen bzw. Veränderungen in der Schwerpunktsetzung: Im ersten Teil wurden neben der Analyse und Bewertung der historischen, gesellschaftlichen und gesetzlichen Rahmenbedingungen auch die Ausführungen und Vorschläge der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung gesichtet und bewertet. Der zweite Teil beschäftigt sich schwerpunktmäßig mit dem verfahrensrechtlichen Hintergrund des StandAG n.F. vom Mai 2017, beschreibt europa- und völkerrechtliche Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung und reflektiert die Sichtweise und Erfahrungen erfahrener Stakeholder, mit denen leitfadengestützte Interviews zwischen September und Dezember 2016 geführt wurden. Der dritte Teil widmet sich schließlich der konkreten Ausgestaltung zweier durch das novellierte StandAG von Mai 2017 festgelegter Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung: Schwerpunkt waren nunmehr die Informationsplattform nach § 6 StandAG und die Fachkonferenz Teilgebiete nach § 9 StandAG.

Zusammenfassung

Deutscher Bundestag und Bundesrat haben im März 2017 das Gesetz „zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle“ (Standortauswahlgesetz, StandAG) verabschiedet. Ziel des Standortauswahlverfahrens ist es, in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren den Standort mit der bestmöglichen Sicherheit für eine Anlage zur Endlagerung in Deutschland für die im Inland verursachten, hoch radioaktiven Abfälle zu finden (§ 1 Abs. 1 StandAG). Der Gesetzgeber hat mit den von ihm in §§ 5 ff. StandAG vorgesehenen Elementen zur Öffentlichkeitsbeteiligung (wie Fachkonferenz Teilgebiete oder Regional-konferenzen) Neuland betreten.

Suche und Auswahl eines Endlagerstandortes, wie es das StandAG vorsieht, sowie Errichtung und Betrieb eines Endlagers sind hinsichtlich der zeitlichen und baulichen Dimension einzigartig. Dies trifft auch auf die Öffentlichkeitsbeteiligung zu. Für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung genügt es nicht, ein formelles Verfahren zu strukturieren und zu institutionalisieren. Zu identifizieren sind vielmehr die Besonderheiten der Endlagersuche und -auswahl. Denn auch wenn große Infrastrukturprojekte regelmäßig umstritten sind, so trifft das für die Suche und Auswahl eines Endlagerstandortes für insbesondere hoch radioaktive Abfallstoffe in Deutschland in herausragender Weise zu.

Historischer und gesellschaftspolitischer Hintergrund der Standortauswahl

Nach jahrzehntelangem Betrieb der Atomkraftwerke sind große Mengen hoch radioaktiver Abfälle in Deutschland vorhanden. Sie werden gegenwärtig über ganz Deutschland verteilt in oberirdischen zentralen und dezentralen Zwischenlagern aufbewahrt. Die Lösung der Endlagerfrage, also das „Ob“ des Such- und Auswahlverfahrens für einen Standort für insbesondere hochradioaktive Abfälle steht nicht zur Disposition; infrage steht auch nicht die Lagerung in einer tiefen geologischen Formation.

Die Folgen der konfliktbeladenen Auseinandersetzungen um die Nutzung der Atomenergie sowie um den Salzstock Gorleben wirken allerdings fort und beeinflussen zwangsläufig auch die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Erfahrungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der existierenden Endlagerprojekte in Deutschland (Genehmigung von Schacht Konrad als Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle, Stilllegung der Endlager Morsleben und Asse II) müssen Eingang in die anstehende Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung finden.

Heute müssen sich auch die Menschen mit den Hinterlassenschaften der Atomenergie befassen, die von jeher gegen die Nutzung dieser Energieform

waren und/oder aufgrund ihres Alters keinen Nutzen daraus gezogen haben. Für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung müssen aber nicht nur die staatlichen Institutionen, sondern auch die Parteien, Verbände, Gewerkschaften und Kirchen als „organisierte“ Öffentlichkeit sich ihrer Verantwortung für das Gemeinwohl stellen.

Die besondere Komplexität des Standortauswahlverfahrens

Die Suche und Errichtung eines Endlagers für hochradioaktive Abfallstoffe zeichnet sich durch eine besondere Komplexität aus: Zunächst ist die Endlagerung von hochradioaktivem Abfall mit besonderen Herausforderungen in wissenschaftlich-technischer Hinsicht verknüpft. Dann lässt der Umfang und die Abstufung des geplanten Beteiligungsverfahrens eine einfache Übernahme des bisherigen Verfahrensrechts zur Durchführung von Beteiligungsverfahren nicht zu; die unterschiedlichen Verfahrensstufen und Beteiligungsformate müssen auch in verfahrenstechnischer Hinsicht aufeinander abgestimmt werden. Zudem wird das geplante Beteiligungsverfahren hinsichtlich seiner zeitlichen Dauer im Vergleich zu den bisher durchgeführten Beteiligungsverfahren beispiellos sein. Die Endlagersuche sowie die Errichtung des Endlagers werden auch in finanzieller Hinsicht die bisherigen Infrastrukturprojekte in den Schatten stellen; dies gilt ebenso für die Kosten der geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Komplexität im administrativen Bereich ergibt sich aus den gesetzlich angeordneten Pflichten des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) in Verbindung mit der zeitlichen Dimension der Standortsuche sowie dem Zusammenspiel mit anderen Akteuren bzw. Institutionen (u.a. Bundesgesellschaft für Endlagerung, Nationales Begleitgremium). Und schließlich wird die Endlagersuche von der Einbeziehung und Auseinandersetzung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure gekennzeichnet sein. In dem gelingenden Zusammenspiel dieser Dimensionen liegen die Herausforderungen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren.

Prämissen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Lösung der Endlagerfrage ist alternativlos, die hochradioaktiven Abfälle sind vorhanden. Keine der heutzutage diskutierten Alternativen zur Endlagerung in einer langzeitsicheren, tiefen geologischen Formation bietet eine ähnliche große Sicherheit für die unbefristete Isolation hochradioaktiver Abfälle von der Biosphäre. Vor dem Hintergrund einer generationenübergreifenden Gemeinwohlorientierung und Umweltgerechtigkeit sowie eines Sicherheitsgewinns gegenüber den überirdischen Zwischenlagern ist ein Scheitern des Auswahlverfahrens keine Option. Grundsätzlich gilt daher das Primat der Ergebnisorientierung in einem realistischen, durch das StandAG vorgegebenen Zeitrahmen. Hierfür ist die fortwährende, konsistente, offensive, klare und verbindliche Kommunikation von staatlichen Stellen in Verwaltung und Politik von zentraler Bedeutung. Das heißt, es kommt bei der Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidend darauf an, den Bürgerinnen und Bürgern realistische Erwartungen hinsichtlich der Beteiligung zu kommunizieren, was auch die Grenzen der Beteiligung deutlich machen sollte.

Grundsätzlich ist die Ergebnisoffenheit des jeweiligen Prozesses eine der zentralen Randbedingungen für die Durchführung von partizipativen Verfahren. Aber: Am Schluss wird es eine Region in Deutschland und in dieser Region lebende Menschen geben, die durch die Auswahl des Endlagerstandortes und die spätere Errichtung des Endlagers eine Last im Sinne des Gemeinwohls zu tragen haben. Konsens wird hierüber mit großer Wahrscheinlichkeit bestenfalls im Hinblick auf das bevorstehende Verfahren für die Suche und Auswahl erreicht werden können. Ziel sollte es auch nicht sein, Akzeptanz für einen bestimmten Standort anzustreben, denn Akzeptanz im Sinne von allgemeiner Unterstützung wird es mit großer Wahrscheinlichkeit ebenso wenig wie einen Konsens geben.

Sichtweisen und Erfahrungen erfahrener Stakeholder zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Die im Rahmen dieser Studie ausgewerteten Interviews, die mit Vertreterinnen und Vertretern von Behörden, Umweltverbänden und Bürgerinitiativen, der Wissenschaft und der Kirchen sowie jungen Erwachsenen geführt wurden, weisen überraschender Weise viele Gemeinsamkeiten in der Nennung von Herausforderungen, Erwartungen und Zielen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Endlagersuche auf. Inhaltlich finden sich einige, immer wiederkehrende Gedanken: Transparenz, Information und Ergebnisorientierung sind zentrale Stichworte, die als grundsätzliche Erwartungen formuliert werden; es sollten klare Rollen und Rahmenbedingungen ausgehandelt, formuliert und kommuniziert werden; ebenso sei stets der Grad der (jeweiligen) Beteiligung bzw. die Reichweite der mitgestalteten Entscheidungen deutlich zu machen. Auch müsse es darum gehen, Informationen breit, frühzeitig, mit leichten, niedrigschwelligem Zugang, fachlich hinreichend und beständig bereitzustellen, um so Entscheidungen grundsätzlich nachvollziehbar zu machen. Es müsse das Ziel sein, ein Bewusstsein für die Fragestellung zu schaffen sowie auf die Verbesserung der Qualität der Entscheidung durch die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern hinzuwirken. Es gelte in jedem Fall, Toleranz und Verständnis in Bezug auf das Ergebnis anzustreben und die Nachvollziehbarkeit des Ergebnisses und des Weges dorthin zu gewährleisten. Es sei wichtig, Verfahrensoptimierung und -gerechtigkeit sicherzustellen und – auf einer anderen Ebene – regionale Entwicklungspotenziale zu stärken.

Mit diesen Zielstellungen sind einige Herausforderungen verbunden, derer sich die Interviewten durchaus bewusst sind: Zunächst sei die gesamtgesellschaftliche Aufgabe anzugehen, Vertrauen in das Verfahren und die politisch Handelnden herzustellen und zu wahren. Im gesamten Verfahren gelte es, eine Balance zwischen Ergebnisorientierung und Ergebnisoffenheit zu finden. Das antizipierte Beteiligungsdilemma sollte bewerkstelligt werden, indem frühzeitig tatsächliche Beteiligung ermöglicht wird, die über (bloßes) Informieren hinaus geht; die Idee der aufsuchenden Beteiligung könnte hier zielführend sein.

Die Informationsplattform zum Standortauswahlverfahren nach § 6 StandAG

Das BfE als Verfahrensführer und Träger der Öffentlichkeitsarbeit im Standortauswahlverfahren errichtet nach § 6 StandAG eine Informationsplattform im Internet. Darin werden „fortlaufend die das Standortauswahlverfahren betreffenden wesentlichen Unterlagen des BfE und des Vorhabenträgers nach § 10 Umweltinformationsgesetz (UIG) zur Verfügung gestellt“. Ausgenommen sind Unterlagen, die aufgrund von datenschutzrechtlichen Anforderungen (personenbezogene Daten sowie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) nicht oder nur zum Teil zu veröffentlichen sind; außerdem ist das Behindertengleichstellungsgesetz sowie die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung zu berücksichtigen.

Um der herausgehobenen Bedeutung der Internetplattform gerecht zu werden, sollte sie als eigenständiges Informationsinstrument des BfE kenntlich gemacht werden. Da es sich bei der Informationsplattform um eine eigene Website neben der des BfE als Bundesbehörde handelt, muss überlegt werden, welche Informationen auf welcher Internetseite präsentiert werden: Unstrittig sind die Veröffentlichung der „wesentlichen Unterlagen“ auf der Informationsplattform. Um die Plattform aber auch darüber hinaus mit weitergehenden Informationen interessant und attraktiv zu machen, bietet es sich an, hier auch allgemeine und für verschiedene Zielgruppen aufbereitete, leicht verständliche Informationen anzubieten. Darüber hinaus geht es nach § 5 Abs. 1 StandAG auch um die Beteiligung der Öffentlichkeit – unter anderem via Internet. Obwohl solche Beteiligungsmöglichkeiten gesetzlich zwar nicht zwingend sind, sollten sie dennoch als politisch und demokratisch notwendiger Bestandteil der Informationsplattform gesehen werden.

Grundsätzlich gilt es, einen einfachen Zugriff auf relevante Dokumente für alle Interessierten bereitzustellen. Nur so kann die Transparenz und ein gleichberechtigter Informationszugang aller am Suchprozess Beteiligter gewährleistet werden. Für die konkrete Ausgestaltung und Aufbereitung sind verschiedene Möglichkeiten und Ansätze denkbar; jeder dieser Zugänge hat seine Vor- und Nachteile. Am plausibelsten und wahrscheinlich auch sinnvollsten erscheint vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrages und der angenommenen, sehr langen zeitlichen Perspektive eine kluge Filterstruktur, die zukünftige Kriterien für eine mögliche Sortierung bereits mit bedenkt.

Die Fachkonferenz Teilgebiete nach § 9 StandAG

Als neues Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung führt § 9 StandAG eine „Fachkonferenz Teilgebiete“ ein. Ziel ist es, eine standortübergreifende Sichtweise zu befördern, die den Aufbau eines Erfahrungs- und Wissensstandes befördert und damit die spätere Arbeitsaufnahme der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen sowie die weitere Beteiligung erleichtern kann. Die „Fachkonferenz Teilgebiete“ soll aus Bürgerinnen und Bürgern, Vertreterinnen und Vertretern der Gebietskörperschaften der ermittelten Teilgebiete, Akteuren gesellschaftlicher Organisationen sowie Wissenschaftlerinnen und

Wissenschaftlern bestehen und adressiert damit eine heterogene Zielgruppe mit unterschiedlichen Interessen und Wissensständen.

Für die Ausgestaltung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ werden Aufgabe und Ziele sowie wesentliche Eckdaten mit § 9 StandAG sowie in der Gesetzesbegründung zu diesem Paragraphen definiert. Für die konkrete Umsetzung hinsichtlich der Konzeption, Organisation und Durchführung ergibt sich allerdings eine Reihe von offenen Fragen, die für das konkrete Herangehen unmittelbar relevant sind: Ein, wenn nicht der entscheidende Faktor ist die Anzahl der vorgeschlagenen Teilgebiete bzw. die daraus resultierende Zahl der Teilnehmenden, denn abhängig von der Teilnehmerzahl ergeben sich verschiedene Verfahren und Methoden, die entscheidend für die konkrete Ausgestaltung sind. Unabhängig davon wird eine Reihe von methodischen, inhaltlichen sowie organisatorischen Überlegungen zentral, die es unabhängig eines zu konzipierenden konkreten Formates zu berücksichtigen bzw. zu bedenken gilt. Für die Durchführung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ sind verschiedene Szenarien denkbar, die sich weniger im Format als vielmehr über die Teilnehmerzahl sowie unterschiedliche zeitliche Settings charakterisieren. Letztlich werden erst mit Veröffentlichung des Zwischenberichtes der BGE letzte Fragen beantwortet und konkrete Planungen angegangen werden können.

Einschätzung zum Ressourcenbedarf

Das novellierte StandAG geht trotz der im Vergleich zum alten StandAG deutlich gestiegenen Anforderungen von einem nur „geringfügigen Mehraufwand“ bei der Ausstattung des BfE mit personellen und sächlichen Ressourcen im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung aus (BT-Drs. 17/13471). Dies entspricht weder den hohen Ansprüchen an Intensität, Umgang, Dauer und Flexibilität des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses noch den quantitativ deutlich aufgefächerten formalen Beteiligungsformaten: Der ursprünglich anvisierte Personalaufwand zur Erfüllung der definierten Aufgaben wird nicht ausreichen, um die vielfältigen und komplexen Aufgaben mit sehr langer Laufzeit zu leisten. Vor allem die Regionalkonferenzen mit Geschäftsstellen werden mutmaßlich deutlich mehr Personals bedürfen. Eine konkrete Aufschlüsselung einzelner Personalbedarfe ist zum jetzigen Zeitpunkt sehr schwierig bis nicht zu kalkulieren: Erstens ist der konkrete Umfang vieler Aufgaben zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar; wie vielen Anfragen, Nachprüfaufträgen oder Informationspflichten es beispielsweise nachzukommen gilt, ist offen. Zweitens werden viele Aufgaben erst mit fortschreitender Standortsuche wahrzunehmen sein (z.B. Regionalkonferenzen); andere Aufgaben verlieren sich dahingegen mit fortschreitender Zeit (z.B. Fachkonferenz Teilgebiete). Drittens wird die Dauer des gesamten Verfahrens zwar mit 15 Jahren bzw. bis 2031 angestrebt; dieser Zeitrahmen kann sich – auf heute nicht zu benennende Zeit – erweitern.

Teil I

Der erste Teil dieser Studie wurde zwischen Februar 2016 und Januar 2017 erstellt, sodass die rechtliche Grundlage für die Ausführungen in Teil I sämtlich das Standortauswahlgesetz von 2013 ist, was jeweils mit a.F. (alte Fassung) kenntlich gemacht ist.

Dieser erste Teil entstand unter Mitwirkung von Franziska Sperfeld und Karl Stracke.

1 Einführung

1.1 Zielstellung und Vorgehen zu Teil I

Der Deutsche Bundestag hatte zuerst 2013 das „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle“, kurz Standortauswahlgesetz (StandAG) beschlossen. Ziel des Standortauswahlverfahrens ist es, in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren den bestmöglichen Standort für eine Anlage zur Endlagerung in Deutschland für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle, zu finden (§ 1 Abs. 1 StandAG a.F.).

Der Gesetzgeber hat mit den von ihm in §§ 8 ff. StandAG a.F. vorgesehenen Elementen zur Öffentlichkeitsbeteiligung Neuland betreten. Das durch das StandAG neu gegründete Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) ist verpflichtet, das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen und fortzuentwickeln (§ 9 Abs. 4 StandAG a.F.). Bereits zuvor hat die von Bundestag und Bundesrat eingerichtete „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Endlager-Kommission) im Juli 2016 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Die Endlager-Kommission hat darin gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 5 StandAG a.F. auch „Anforderungen an die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz“ erarbeitet; zugleich hatte die Kommission die Öffentlichkeit an ihrer eigenen Arbeit zu beteiligen (§ 5 Abs. 3 i.V.m. §§ 9, 10 StandAG a.F.).

Für eine Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Suche und Auswahl des bestmöglichen Endlagerstandortes genügt es nicht, allein das formelle Verfahren einer Öffentlichkeitsbeteiligung zu strukturieren. Die heutige Öffentlichkeit, der die Möglichkeit zur Beteiligung an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen etwa zu allgemeinen Sicherheitsanforderungen durch die Kommission gegeben werden soll, wird in weiten Teilen eine andere sein als diejenige, die beispielsweise im Rahmen der übertägigen Erkundung durch das BfE zu beteiligen ist. Diese wiederum wird ihrerseits teils eine andere sein, als die im Hinblick auf die Auswahl für untertägige Erkundungen ebenfalls durch das BfE zu beteiligende Öffentlichkeit usw. Denn – zusätzlich zu erst im Laufe der Zeit sichtbar werdenden und möglicherweise wechselnden räumlichen Betroffenheiten – werden Teile der Öffentlichkeit mit der Zeit ausscheiden, teils zwangsläufig aus Altersgründen, teils wegen wegfallender Betroffenheit, teils aus „Ermüdung“.

Suche und Auswahl eines Endlagerstandortes, wie es das StandAG vorsieht, sowie sodann Errichtung und Betrieb eines atomaren Endlagers sind hinsichtlich der zeitlichen und der baulichen Dimension einzigartig. Dies trifft auch auf die Öffentlichkeitsbeteiligung zu. Allerdings existieren in der Bundesrepublik Deutschland bereits die Endlagerprojekte Asse II, Morsleben und

Schacht Konrad, bei denen unterschiedliche Erfahrungen mit Beteiligungsprozessen gemacht wurden. Während beispielsweise Asse II bundesweit für Schlagzeilen sorgt und breit öffentlich diskutiert wird und eine Asse II-Begleitgruppe ins Leben gerufen wurde, schaut auf Morsleben so gut wie niemand. Es bestehen also möglicherweise an unterschiedlichen Standorten auch unterschiedliche Herausforderungen. Das wird bei der Endlagersuche für einen Standort für hochradioaktive Stoffe auch so sein können.

Die bisherigen Beteiligungserfahrungen bei atomrechtlichen Zulassungsverfahren sind im Wesentlichen geprägt von formellen Mitwirkungsmöglichkeiten. Diese sind jedoch spätestens seit den Ereignissen zum Bahnhofsbau von Stuttgart 21 in der Kritik. Zentrale Kritikpunkte sind:

1. der späte Zeitpunkt der Beteiligung,
2. oftmals zu starre Fristen, Informationserlangung und Durchführung nur eines Erörterungstermins sowie die kaum vorhandene Rückkopplung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens an die Einwenderinnen und Einwender,
3. zu wenig Anpassungsmöglichkeiten des Beteiligungsprozesses an die konkreten Fallkonstellationen sowie
4. zu wenig Interesse und Ressourcen der Zulassungsbehörden, die Öffentlichkeit in ein solches Verfahren adäquat einzubinden.

Auf wissenschaftlichen Tagungen sowie in Publikationen seit 2010 sind zentrale Fragen im Kontext Öffentlichkeitsbeteiligung bereits thematisiert worden.¹ Dabei wurden zahlreiche Vorschläge diskutiert und viele praktische Erfahrungen mit Planungsverfahren zusammengefasst.² Es wurde auch tiefgehend erörtert, dass die repräsentative Demokratie über gewisse Fehlstellen verfügt und sich daher die Notwendigkeit „analytisch-deliberativer Beteiligungsprozesse“ ableitet.³ Zugleich sind auch immer wieder die Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren diskutiert und erörtert worden.⁴ Deutlich geworden ist, dass die Kombination aus formellen und informellen Beteiligungsmethoden wünschenswert ist, zugleich aber hierfür kein Patentrezept existiert, sondern jedes Konzept für Öffentlichkeitsbeteiligung an das Zulassungsverfahren angepasst werden muss. Dies gilt besonders für Großprojekte und/oder zeitlich lang dauernde Verfahren.

Das StandAG a.F. hat ab §§ 9 ff. Grundsätze sowie die methodische Ausgestaltung, die Formate und Elemente des Beteiligungsprozesses normiert. Hiernach ist bereits eine frühzeitige Beteiligung nicht erst für das eigentliche Genehmigungsverfahren eines Endlagers, sondern bereits für die Standort-

¹ Siehe u.a. Dialogik 2011; Bertelsmann-Stiftung 2011b; Politische Ökologie 2011.

² Siehe Verein Deutscher Ingenieure (VDI): Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekte VDI 7000, unter: <https://www.vdi.de/wirtschaft-politik/fruehe-oeffentlichkeitsbeteiligung> [20.11.2016].

³ Siehe beispielsweise Renn 2011a.

⁴ Siehe u.a. Steinberg 2011 und Durner 2011.

auswahl vorgesehen, die durch Bürgerbüros und entsprechende Bürgerversammlungen an den Standorten sowie Bürgerdialoge (pluralistische Bürgerkonferenzen) gekennzeichnet sein sollen. Die im StandAG normierte Öffentlichkeitsbeteiligung geht damit über das hinaus, was im atomrechtlichen Genehmigungsverfahren oder in Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren etwa nach dem BundesImmissionsschutzgesetz vorgesehen ist. Der Gesetzgeber des StandAG wollte mit der der Öffentlichkeit in dem Verfahren zugewiesenen Rolle Vertrauen in den Neuanfang der Endlagersuche in Deutschland und Akzeptanz, mindestens aber Akzeptabilität der späteren Standortauswahl schaffen und den Planungsprozess optimieren.

Im Folgenden geht es zunächst darum, die spezifischen inhaltlichen, zeitlichen aber auch gesellschaftlichen Dimensionen und Ausmaße des Verfahrens zu bestimmen und zu konkretisieren; hierfür werden zunächst die besonderen Rahmenbedingungen und Anforderungen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren herausgearbeitet und analysiert. Dabei wird von den folgenden vier Aspekten ausgegangen, die den Endlagersuchprozess entscheidend bestimmen:

- Die Lösung der Endlagerfrage ist alternativlos, der radioaktive Müll ist vorhanden.
- Es handelt sich um einen über Jahrzehnte und mehrere Auswahlstufen angelegten Prozess.
- Es werden teils hochkomplexe Sachverhalte diskutiert; es geht um die Folgen einer Hochrisikotechnologie.
- Die vergangenen Jahrzehnte zur Endlagersuche in Deutschland haben tiefe Gräben in der Gesellschaft hinterlassen; Vertrauen in staatliche Institutionen wurde vielfach zerstört.

Empfehlungen für eine wirksame Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Suche und Auswahl eines Endlagerstandortes muss neben einer Analyse der existierenden Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig eine Analyse der Besonderheiten der Endlagersuche und -auswahl sowie von Erfahrungen mit Endlagerprojekten in Deutschland vorausgehen: In Kapitel 2 erfolgt daher die Analyse und Bewertung dieser Rahmenbedingungen hinsichtlich

- historischer und gesellschaftspolitischer Hintergründe der Standortauswahl (I, Kapitel 2.1),
- der Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit der Endlagerung radioaktiver Abfälle (I, Kapitel 2.2),
- der Regelungen des Standortauswahlgesetzes (I, Kapitel 2.3) sowie
- den Ausführungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Bericht der Endlager-Kommission (I, Kapitel 2.4).

Auf Basis dieser Ausführungen wird die besondere Komplexität des Standortauswahlverfahrens für Deutschland abgeleitet (I, Kapitel 3), aus denen sich im Weiteren dann Anforderungen in Form von grundlegenden Prämissen für die Ausgestaltung für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben (I, Kapitel 4). Zunächst gilt es jedoch, den Begriff der Öffentlichkeit bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung kurz zu diskutieren bzw. zu definieren (I, Kapitel 1.2) sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren in den größeren Zusammenhang einer demokratietheoretischen Herausforderung zu stellen (I, Kapitel 1.3).

1.2 Was meint Öffentlichkeitsbeteiligung?

Obgleich der Begriff „Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Zuge von Beteiligungsprozessen im Umwelt- und Planungsrecht hohe Aufmerksamkeit erfährt,⁵ ist er weder durch die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie⁶ noch durch das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung⁷ aus dem Jahr 2013 bislang legal definiert worden.

In der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie werden die Kategorien „Öffentlichkeit“ und „betroffene Öffentlichkeit“ definiert und begrifflich unterschieden: Unter „Öffentlichkeit“ werden danach „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen und, in Übereinstimmung mit den innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder der innerstaatlichen Praxis, deren Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen“⁸ verstanden. Im rechtlichen Sinne werden also unter Öffentlichkeit neben den Betroffenen und interessierten Bürgerinnen und Bürgern vor allem die Umwelt- und Naturschutzverbände explizit unter den Begriff der Öffentlichkeit subsumiert. Die betroffene Öffentlichkeit ist „die von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene oder wahrscheinlich betroffene Öffentlichkeit oder die Öffentlichkeit mit einem Interesse daran. Im Sinne dieser Begriffsbestimmung haben nichtstaatliche Organisationen, die sich für den Umweltschutz einsetzen und alle nach innerstaatlichem Recht geltenden Voraussetzungen erfüllen, ein Interesse.“⁹ Der begriffliche Ansatz von „Öffentlichkeit“ und „betroffener Öffentlichkeit“ der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie geht auf die Aarhus-Konvention¹⁰ zurück und soll vor

⁵ Siehe ausführlich Schlacke 2009, Zschiesche 2015.

⁶ Vgl. Richtlinie 2003/35/EG vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 91/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie) v. 26. Mai 2003.

⁷ Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG) v. 31.05.2013, Bundesgesetzblatt Teil I 2013 Nr. 26 v. 06.06.2013 S. 1388.

⁸ Siehe Art. 2 Nr. 4 Aarhus-Übereinkommen, jetzt in Art. 2 d) Plan-UVP-Richtlinie sowie in Art. 2 Abs. 1 Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie.

⁹ Siehe Art. 2 Nr. 5 Aarhus-Übereinkommen, jetzt in Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie (RL 85/337/EWG) sowie Art. 2 Nr. 14 IVU-Richtlinie (RL 96/61/EG).

¹⁰ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, siehe auch www.aarhus-konvention.de.

allem die interessen geleitete Öffentlichkeit, also Umweltschutzverbände, stärken. Das ist insofern von Bedeutung, weil die Frage der Legitimität der Meinungsäußerungen von Umweltverbänden immer wieder, nicht nur in Beteiligungsprozessen von Zulassungsverfahren, in Deutschland problematisiert wurde.¹¹

In der Politikwissenschaft wird die Frage, wer Öffentlichkeit ist und was Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Partizipation im Umweltschutz darstellt, unterschiedlich diskutiert. Eine Mehrzahl von Autorinnen und Autoren unterscheidet ebenso wie die EU-Richtlinien und die Aarhus-Konvention zwischen individueller Öffentlichkeit und organisierter Öffentlichkeit, der so genannten Stakeholder-Beteiligung. Eine weitergehende Unterscheidung des Begriffs Öffentlichkeit stellt auf den Organisationshintergrund ab. Danach gibt es

- einzelne Bürgerinnen und Bürger oder kleine lokale Gruppen, die lose agieren oder in Bürgerinitiativen zusammengeschlossen sind,
- Umweltverbände als eine interessen geleitete Öffentlichkeit mit einer klaren Positionierung zugunsten von Umweltschutzinteressen,
- eine Öffentlichkeit, die aus kleinen oder großen Unternehmen besteht sowie
- eine Öffentlichkeit, die im weitesten Sinne kommerzielle, eigennützige Interessen verfolgt.¹²

Diese Unterteilung enthält auch Akteursgruppen, die sich nicht (nur) im Sinne des Umweltschutzes engagieren, die es aber in der Praxis gibt und die einen Teil der Öffentlichkeit darstellen.

In der Partizipationswissenschaft wird der Begriff Öffentlichkeits- oder Bürgerbeteiligung¹³ häufig weit gefasst. Ortwin Renn, einer der renommiertesten Partizipationsforscher definiert: „Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert.“¹⁴

¹¹ Siehe hier u.a. Positionspapier des BDI vom 28.2.2006, worin anerkannte Umweltverbände als Verbände mit privaten Interessen bezeichnet werden und ihnen die Funktion, für die Öffentlichkeit Stellungnahmen abzugeben, abgesprochen wird.

¹² Siehe Mostert 2005, S. 165.

¹³ Die Begriffe Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung werden in der Literatur oft synonym verwendet; im Folgenden ist zumeist von Öffentlichkeitsbeteiligung die Rede, da diese mehr umfasst als nur die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern im engeren Sinne.

¹⁴ Renn 2011b, S. 32.

Der Lüneburger Partizipationswissenschaftler Jens Newig versteht unter dem Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung „verschiedenste Formen von Bürger- und Interessenbeteiligung – von der reinen Informierung durch die Behörde über Anhörungsverfahren bis zur kooperativen Problemlösung.“¹⁵ Er bezieht damit sowohl die formelle Beteiligung, als auch die informelle Beteiligung mit ein. Angelika Vetter, Partizipationswissenschaftlerin an der Universität Stuttgart, betrachtet unter Bürgerbeteiligung „all jene Handlungen, die Bürger freiwillig mit dem Ziel anstreben, Sach- und Personalentscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.“¹⁶ Der Fokus ihres Beteiligungsbegriffs bildet die Möglichkeit der Einflussnahme auf Entscheidungen, also der aktiven, gestaltenden Mitwirkung durch Bürgerinnen und Bürger. Ein engeres Begriffsverständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung lag der österreichischen, interministeriellen Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Jahre 2008 zugrunde: „Wir verstehen Öffentlichkeitsbeteiligung als Möglichkeit aller betroffenen und bzw. oder interessierten Personen, ihre Interessen oder Anliegen bei der Entwicklung von Plänen, Programmen, Politiken oder Rechtsakten zu vertreten bzw. vorzubringen.“¹⁷ Der Schwerpunkt dieser Betrachtung liegt auf der formellen Ebene der Verwaltungsverfahren, die allerdings auch informelle Beteiligungselemente mit umfassen kann.

Für die vorliegende Studie soll in Ableitung dessen unter Öffentlichkeitsbeteiligung *alle von Einzelnen oder interessierten Gruppen vorgebrachten Stellungnahmen, Meinungsäußerungen und Einwendungen zur Beeinflussung des Endlagersuchprozesses sowie seiner Zulassungsentscheidungen* verstanden werden. Die Begriffe Öffentlichkeit und betroffene Öffentlichkeit orientieren sich an den definitorischen Vorgaben der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie.

1.3 Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlprozess als demokratietheoretische Herausforderung

Art und Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie der Prozess der Standortauswahl sind weltweit einzigartig. Die damit verbundenen Chancen, die eine solche Beteiligung für die demokratische Willensbildung und Teilhabe in Deutschland mit sich bringen, stehen im Falle eines Nicht-Gelingens gravierenden Folgen für das demokratische Selbstverständnis mutmaßlich weiter Teile der Bevölkerung gegenüber. Die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung über einen mehrstufigen, sehr zeitintensiven und hoch komplexen Prozess hat daher auch wichtige und weitreichende **demokratietheoretische Implikationen**.

¹⁵ Siehe Feindt/Newig 2005, S. 92.

¹⁶ Siehe Vetter 2008, S. 10; siehe auch Kaase 1995 S. 521f.

¹⁷ Siehe Arbter 2008.

Die Demokratie als solche hat hohe Zustimmungswerte; nur ihre konkrete Gestalt wird nicht selten als mangelhaft erlebt:¹⁸ Es scheint, als entferne sich die Bevölkerung vom politischen System; sinkende Wahlbeteiligung, Politikverdrossenheit oder aufkommender Populismus zeugen vom Ansehensverlust demokratischer Parteien und Politik. Alcántara et al. fassen folgende Gründe zusammen, warum sich viele Menschen nicht an Politik beteiligen:¹⁹

- weil sie nicht können; es fehlen ihnen die notwendigen Ressourcen
- weil sie nicht wollen; entweder aus mangelndem politischen Interesse oder fehlender Überzeugung, etwas bewirken zu können
- weil sie nicht gefragt werden; es fehlt an Möglichkeiten, Institutionen und Zugang zu politisch aktiven Menschen

Allerdings betrifft eine mangelnde Partizipationsbereitschaft nicht alle Bevölkerungssteile gleichermaßen; stattdessen können zwei gegenläufige Tendenzen beobachtet werden: Junge, an Politik uninteressierte Menschen sowie Menschen mit niedrigen Bildungsabschlüssen beteiligen sich überdurchschnittlich selten an Wahlen oder anderen Möglichkeiten der politischen Einflussnahme; dagegen hat sich der Aktionsradius für ältere und gebildete Menschen auch durch dialogorientierte Prozesse ausgeweitet. Diese Entwicklungen widersprechen dem demokratischen Prinzip politischer Gleichheit; ein solcher „Partizipationsbias“ kann als wesentliches Indiz für die gegenwärtige Krise der repräsentativen Demokratie gesehen werden.²⁰

Dass die repräsentative Demokratie seit geraumer Zeit und zunehmend in der Krise ist, ist nachweislich.²¹ Bereits 2008 formulierten Kersting et al. drei zentrale Krisenerscheinungen der Demokratie:²²

- Partizipationskrise (sinkende Wahlbeteiligung und abnehmende Parteimitgliedschaften)
- Kontroll- und Kompetenzkrise (zunehmende Übertragung politischer Kompetenzen an Zentralbanken, autonome Regierungsbehörden, Expertenkommission etc.)
- Legitimationskrise (nachlassender politischer Entscheidungsspielraum aufgrund der Omnipotenz von Wirtschaft und supranationaler Institutionen)

Doch die „Idee von Partizipation [...] schöpft als politische Programmatik und hoffnungsvolle Vision aus ihrer Verbundenheit mit der Krise“.²³ Das heißt, solchen attestierten Problemen demokratischer Prozesse steht zwangsläufig die

¹⁸ Siehe Fuchs/Roller 2013, S. 371ff.

¹⁹ Siehe Alcántara et al. 2016, S. 12; dort auch weitere Literatur.

²⁰ Siehe Kersting et al. 2008, S. 42ff; Schäfer 2013, 2015; Süßmuth 2011; Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg 2014, Nanz/Leggewie 2016.

²¹ Jüngst Nanz/Leggewie 2016, S. 16ff.

²² Siehe Kersting et al. 2008, S. 42ff.

²³ Alcántara et al. 2016, S. 1.

häufig geforderte Möglichkeit nach verstärkter Einbeziehung informeller partizipativer Verfahrens gegenüber, die die repräsentative Demokratie ergänzen, erweitern und nicht zuletzt mit neuem Leben füllen sollen; die gesellschaftliche Forderung nach einem „Mehr an Beteiligung“ steht im Raum. Das heißt, die Öffentlichkeit soll nicht nur an Wahlprozessen beteiligt sein, sondern auch an der Entscheidungsvorbereitung und der Abwägung von kollektiv verbindlichen Handlungsoptionen, von deren Konsequenzen sie betroffen sein werden oder sein könnten.²⁴

Diese Entwicklung beginnt bereits Mitte der 1970er Jahre, als mit der Entwicklung von Beteiligungsverfahren wie der Planungszelle (Dienel 2002)²⁵ eine Basis dafür geschaffen wird, die Anliegen der Bevölkerung strukturiert aufzuarbeiten; die Proteste zum Neubau des Stuttgarter Hauptbahnhofs (Stuttgart 21) haben die Notwendigkeit von informellen Beteiligungsformaten in Deutschland brisant und aktuell werden lassen. Seitdem haben vor allen Kommunen sich verstärkt mit dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung auseinandergesetzt und verschiedene Verfahren durchgeführt und etabliert.²⁶

Aus sozial- später auch dezidiert partizipationswissenschaftlicher Sicht wurde verstärkt bereits seit den 1990er Jahren analysiert, welche Bedingungen und Voraussetzungen für das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung vorliegen müssen, welche Verfahren für welche Zielstellung erfolgreich sind oder wann welche Graduierungen von Beteiligung möglich und sinnvoll sind. Es existieren verschiedene Stufenmodelle, die unterschiedliche Beteiligungstiefen bzw. so genannte Partizipationsleitern formulieren.²⁷ Allerdings helfen solche Systematisierungen nach dem Grad des Einflusses der Verfahrens auf die politische Willensbildung bzw. der Involviertheit unterschiedlicher Gruppen in den politischen Prozess nicht dabei, das jeweils richtige Maß an Beteiligung zu finden.

Es existieren unterschiedliche Vorstellungen darüber, welches Beteiligungsniveau angemessen bzw. hinreichend für eine demokratisch verfasste Gesellschaft sein sollte; dahinter stehen verschiedene Auffassungen und Definitionen, wie Demokratie konkret ausgestaltet sein sollte. Das heißt, der Demokratiebegriff als auch diverse demokratietheoretische Ansätze werden sehr heterogen definiert. Sowohl empirisch (was macht reale Demokratien aus) als auch normativ (was sollte sie ausmachen) herrscht keine Einigkeit, die sich

²⁴ Vgl. dazu ausführlich Alcántara et al. 2016, 3ff.

²⁵ Dienel 2002 weist die 5. Auflage nach; die 1. Auflage erschien 1977.

²⁶ Es existieren mittlerweile zahllose Beispiele; exemplarisch sei hier nur auf www.netzwerk-buergerbeteiligung.de verwiesen, die sich zum Ziel gemacht haben, politischer Partizipation vor allem auf kommunaler Ebene mehr Gewicht zu verleihen; dort finden sich zahlreiche Einzelinitiativen und aktuelle Projektinformationen [10.10.2016].

²⁷ Eins der bekanntesten Stufenmodelle ist das von Sherry Arnstein, die zwischen Nicht-Partizipation, Quasi-Beteiligung und Partizipation unterscheidet und konkret nochmal in acht Stufen differenziert, vgl. Arnstein 1969, S.216ff. Weitere Modelle differenzieren (mit zunehmenden Grad der Beteiligung) in: informieren, konsultieren, einbeziehen, kooperieren und ermächtigen, vgl. u.a. Wouters et al. 2011, S. 16ff; andere Modelle unterscheiden zunächst grundsätzlich zwischen formellen und informellen Verfahren und formulieren dann Grade bzw. Ziele der Mitwirkung, vgl. z.B. Städtetag Baden-Württemberg 2012, S. 62.

in den verschiedensten Theorieansätzen widerspiegeln.²⁸ Grundsätzlich korrelieren aber bestimmte Demokratiemodelle oder -auffassungen mit bestimmten Partizipationskonzepten:²⁹

- Partizipationsskepsis – neoliberale und funktionalistische Ansätze
- Partizipationsemphase – deliberative und emanzipatorische Ansätze

Es wird ersichtlich, „dass der Stellenwert von Öffentlichkeitsbeteiligung [...] von gesellschaftspolitischen Vorstellungen geprägt ist. Die demokratietheoretischen Vorstellungen [...] bestimmen mit, wie und in welchem Ausmaß die Bevölkerung an politischen Entscheidungen partizipieren soll (Inklusion), unter welchen Voraussetzungen dies legitim erscheint (Transparenz), inwieweit dafür Rahmenbedingungen geschaffen oder modifiziert werden müssen und in welchem Ausmaß die Teilnehmenden befähigt werden müssen (Empowerment).“³⁰

Grundsätzlich „gibt es berechnete theoretische Annahmen, dass die Vorteile einer Ausweitung der Öffentlichkeitsbeteiligung die Nachteile überwiegen“³¹; die Ergänzung einer repräsentativen Demokratie durch kooperative und deliberative Elemente, die der gesellschaftlichen Forderung nach einem „Mehr an Beteiligung“ Rechnung tragen, kann die Funktionalität des politischen Systems bereichern.

Dies gilt sowohl für zeitlich wie räumlich begrenzte Großprojekte – wie den Bau eines Flughafens, den Umbau eines Bahnhofs, den Ausbau von Stromtrassen – als auch gesellschaftliche Herausforderungen mit langfristiger Perspektive wie den demografische Wandel, energierelevante Transformationsprozesse oder die Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle. Hier ist es notwendig, heute Entscheidungen und Maßnahmen zu treffen, die weit in die Zukunft reichen und deren Entwicklungen im Einzelnen nicht vorhersehbar sind. Um Vertrauen, Legitimität und Glaubwürdigkeit für ihr Handeln zu generieren, muss Politik responsiv agieren, d.h. sie muss auf die artikulierten Interessen der Bevölkerung eingehen. Beteiligungsverfahren können helfen, Responsivität des politischen Systems zu gewährleisten bzw. zu steigern. Wenn sie gelingen, können sie helfen, die Demokratie als solche zu revitalisieren.

Damit ist in aller Deutlichkeit eine *Conditio* formuliert, die entsprechende Folgen im Falle des Nichtgelingens implizieren: Werden Vertrauen, Legitimität oder Glaubwürdigkeit nicht erlangt und/oder im Laufe des langen Prozesses

²⁸ Siehe u.a. Steinbrecher 2009; Martinsen 2006; Abromeit 2002.

²⁹ In aller Ausführlichkeit vgl. Alcántara et al. 2016, S. 19-40; zur Übersicht „Pole der Demokratie- und Partizipationsdebatte“, S. 22; im Weiteren eröffnen sie drei Dimensionen bzw. Analyseebenen: die praktische Kritik am Zustand der Demokratie, die normative Konzeption alternativer Modelle sowie die Untersuchung der strukturellen sozialen Rahmenbedingungen. Erst die verschränkte Betrachtung ermöglicht eine strukturierte Analyse der verschiedenen Typen und „Leistungen“ von Beteiligungsverfahren; dort auch Kritik und Vorzüge des „deliberativen Arguments“ (vgl. S. 34-40).

³⁰ Alcántara et al. 2016, S. 81.

³¹ Alcántara et al. 2016, S. 14.

wieder verloren, wird nicht nur den Kritikerinnen und Kritikern deliberativer Beteiligungsverfahren ein (weiterer) Beleg für ihre Argumente geliefert; gleichzeitig wäre dann politikverdrossenen bis populistischen Tendenzen weiter Vorschub geleistet. Daher ist es notwendig, dass sich alle Beteiligten von Anfang an dieser **gesellschaftspolitischen und eben auch demokratiepraktischen Verantwortung** bewusst werden und bewusst bleiben, damit dieser „Demokratietest“³² gelingen kann.

In aktuellen politisch-programmatischen Texten zur Frage der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Endlagerstandortsuche werden solche neuen „Verantwortungen“ an verschiedenen Stellen und für alle Akteursgruppen explizit formuliert: „Unabhängig von der Position, die jede oder jeder Einzelne in der Auseinandersetzung um die Atomenergie eingenommen hat, besteht eine gesellschaftliche Pflicht, alles zu tun, dass die Bewältigung der Aufgabe [Suche und Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfälle] gelingt“.³³ Dafür ist es jedoch erforderlich, dass „alle Akteure lernfähig und bereit sind, sich so zu verhalten, das neues Vertrauen aufgebaut [...] werden kann“ (S. 29); und „wenn alle Parteien nicht nur fair und vorbehaltlos am gesamten Verfahren beteiligt werden, sondern wenn auch die Bereitschaft besteht, sich auf eine neue gesellschaftliche Konfliktkultur einzulassen“ (S. 38). Das schließt sowohl die „Beteiligungs- oder zumindest Dialogbereitschaft von kritischen Gruppen“ (S. 123); als auch „ein verändertes Verhalten auf Seiten der Behörden“ (S. 29) mit ein.

³² Siehe Brunnengräber 2015, S. 137ff.

³³ Kommissionsbericht 2016, S. 23; dort auch die weiteren Zitate.

2 Analyse und Bewertung der Rahmenbedingungen

Für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Suche und Auswahl eines atomaren Endlagerstandortes genügt es nicht, ein formelles Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu strukturieren und zu institutionalisieren. Zu identifizieren sind vielmehr zunächst die Besonderheiten der Endlagersuche und -auswahl. Denn auch wenn große Infrastrukturprojekte regelmäßig umstritten sind, so trifft das für die Frage der Suche und Auswahl eines Endlagerstandortes für insbesondere hoch radioaktive Abfallstoffe in Deutschland noch einmal in herausragender Weise zu.

Unter der Überschrift „Analyse und Bewertung der Rahmenbedingungen“ werden im Folgenden daher zunächst der historische und gesellschaftspolitische Kontext des Atomausstieges sowie der Endlagersuche in Deutschland skizziert (I, Kapitel 2.1) sowie die Erfahrungen aus Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren im Zusammenhang mit der Lagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland aufgezeigt; hier werden auch cursorisch Erfahrungen aus anderen Staaten (Schweiz, Schweden und Finnland) mit einbezogen (I, Kapitel 2.2). Anschließend werden die Regelungen des Standortauswahlgesetzes (I, Kapitel 2.3) sowie die Ausführungen der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet (I, Kapitel 2.4).

2.1 Historischer und gesellschaftspolitischer Hintergrund der Standortauswahl

2.1.1 Einstieg in die Atomenergienutzung, erster Atomausstieg, Laufzeitverlängerung, zweiter Atomausstieg

Betrieb und Rückbau von Atomkraftwerken sind mit der Produktion großer Mengen radioaktiver Abfälle verbunden. 1957 ging der erste Forschungsreaktor in der Bundesrepublik Deutschland in München in Betrieb, 1959 wurde mit der Verabschiedung des Atomgesetzes die kommerzielle Nutzung der Atomenergie in der Bundesrepublik Deutschland zugelassen, ohne dass eine sichere Entsorgung der radioaktiven Abfälle nach dem Stand von Wissenschaft und Technik gewährleistet oder auch nur absehbar gewesen wäre.³⁴

Erst mit der Vierten Atomgesetznovelle von 1976³⁵ wurden erstmals eine Pflicht zur Beseitigung radioaktiver Abfälle sowie die Planfeststellungsbedürftigkeit von atomaren Endlagern in das Atomgesetz aufgenommen. In der

³⁴ Vgl. Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, v. 23.12.1959, BGBl. I S. 814.

³⁵ Vgl. Viertes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes v. 4.9.1976, BGBl. I S. 2573.

DDR verlief die Entwicklung mehr oder weniger ähnlich.³⁶

Die Nutzung der Atomenergie war in der Bundesrepublik Deutschland nahezu von Beginn an von großen Widerständen in der Gesellschaft und zunehmend auch in der Politik begleitet. Nach Konsensverhandlungen mit den vier Atomkraftwerksbetreibern RWE, VIAG, VEBA und EnBW beschloss der Deutsche Bundestag am 22. April 2002 mit dem „Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität“ den ersten Atomausstieg.³⁷ Danach sollten die Betriebsgenehmigungen der Atomkraftwerke erlöschen, sobald jeweils eine Strommenge produziert gewesen wäre, die maximal einer Strommenge von 32 Betriebsjahren entsprach. Zusätzlich wurde ein auf zehn Jahre befristetes Erkundungsmoratorium für den Salzstock Gorleben vereinbart. Auf Grund von Übertragungen von Reststrommengen von neueren auf ältere Atomkraftwerke war bis 2010 tatsächlich kein Atomkraftwerk vom Netz gegangen.

Im Herbst 2010 machte der Deutsche Bundestag aufgrund geänderter politischer Mehrheitsverhältnisse den ersten Atomausstieg mit Verabschiedung der 11. Novelle des Atomgesetzes rückgängig.³⁸ Die Laufzeit für alle 17 deutschen Atomkraftwerke wurde um durchschnittlich zwölf Jahre verlängert. Die Anlage 3 zu § 7 Abs. 1a AtG wurde um eine Spalte mit entsprechenden zusätzlichen Reststrommengen für jedes einzelne Atomkraftwerk ergänzt. Zeitgleich mit der Elften Novelle passierte die Zwölfte Novelle des Atomgesetzes³⁹ den Bundestag. Mit ihr wurden u. a. Vorschriften über ein neues Schutzniveau (§ 7d „Weitere Vorsorge“) sowie über Enteignungen im Hinblick auf die Realisierung eines atomaren Endlagers (§§ 9d ff.) in das Atomgesetz (AtG) aufgenommen.

Als Konsequenz aus der Reaktorkatastrophe im japanischen Fukushima im März 2011 verabschiedete der Deutsche Bundestag nur wenige Monate nach der Laufzeitverlängerung am 30. Juni 2011 die 13. Novelle des Atomgesetzes.⁴⁰ Maßgeblich sind seitdem wieder die im Atomgesetz von 2002 in Anlage 3 zu § 7 Abs. 1a AtG festgeschriebenen Elektrizitätsmengen. Zusätzlich wurde mit der 13. Novelle für jedes Atomkraftwerk ein fixes Enddatum eingeführt, an dem die Berechtigung zum Leistungsbetrieb auch dann erlischt, wenn die zugestandenen Elektrizitätsmengen noch nicht produziert worden sein sollten. Spätestens Ende 2022 gehen danach schließlich mit Isar 2, Emsland und Neckarwestheim 2 die letzten Atomkraftwerke vom Netz (§ 7 Abs. 1a Nr. 6 AtG). Die sieben ältesten Reaktoren Biblis A und B, Neckarwestheim 1, Brunsbüttel, Isar 1, Unterweser und Philippsburg 1 sowie das Atomkraftwerk Krümmel wurden bereits unmittelbar nach der Reaktorkatastrophe von Fukushima stillgelegt.⁴¹ Mit dem

³⁶ Siehe u.a. Klöpfer 1991, S. 126ff.

³⁷ Vgl. BT-Drs. 14/7261; Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität vom 22. April 2002, BGBl. I, Nr. 26.

³⁸ Elfte Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl. I, S. 1814 ff.

³⁹ 12. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 8. Dezember 2010, BGBl. I, S. 1817 ff.

⁴⁰ 13. Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31. Juli 2011, BGBl. I, S. 1704 ff.

⁴¹ Ausführlich zur Historie siehe auch Ziehm 2012, S. 221ff.; Kommissionsbericht 2016, S. 66ff.

Standortauswahlgesetz von 2013 wurde zudem die bergmännische Erkundung des Salzstocks Gorleben beendet.

Festzuhalten bleibt: Nach jahrzehntelangem Betrieb der Atomkraftwerke sind große Mengen hoch radioaktiver Abfälle vorhanden. Sie werden gegenwärtig über ganz Deutschland verteilt in oberirdischen zentralen und dezentralen Zwischenlagern aufbewahrt. Die noch aus der so genannten Wiederaufarbeitung aus Frankreich und Großbritannien zurückzunehmenden radioaktiven Abfälle sollen in drei der dezentralen Zwischenlager verbracht werden.

Durch den 2011 beschlossenen Atomausstieg lässt sich auch die Menge der insgesamt endzulagernden hoch radioaktiven Abfälle mehr oder weniger exakt bestimmen. Die erwarteten Mengen an radioaktiven Abfällen sind im Nationalen Entsorgungsprogramm der Bundesregierung vom 12. August 2015 detailliert aufgeführt. Dabei handelt es sich um

- rund 10.500 Tonnen Schwermetall in Form von bestrahlten Brennelementen aus dem Betrieb der Atomkraftwerke (diese Masse wird in rund 1100 Behältern aufbewahrt),
- rund 300 Behälter mit hoch- und mittelradioaktiven Abfällen aus der Wiederaufarbeitung bestrahlter Brennelemente im europäischen Ausland,
- rund 500 Behälter mit bestrahlten Brennelementen aus dem Betrieb von Forschungs-, Entwicklungs- und Demonstrationsreaktoren.

Zusätzlich werden rund 600.000 Kubikmeter schwach- und mittelradioaktive Abfälle eingeplant.⁴²

Die Lösung der Endlagerfrage, also das „Ob“ des Such- und Auswahlverfahrens für einen Standort für insbesondere hochradioaktive Abfälle steht nicht zur Disposition: Zuletzt hatte die Ethikkommission der Bundesregierung in ihrem Bericht vom 30. Mai 2011 gefordert, dass die in Deutschland erzeugten radioaktiven Abfälle in Deutschland einer abschließenden Lagerung zugeführt werden müssen.⁴³ Keine der heutzutage diskutierten Alternativen zur Endlagerung in einer langzeitsicheren, tiefen geologischen Formation bietet eine ähnliche große Sicherheit für die unabdingbare unbefristete Isolation hoch radioaktiver Abfälle von der Biosphäre. Das hat auch die „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfälle“ erneut bekräftigt.⁴⁴ In Frage steht also auch nicht die Lagerung in einer tiefen geologischen Formation.

Die Endlagerfrage ist infolge des zweiten Atomausstiegs auch nicht länger mit der Frage um die Richtigkeit oder Unvertretbarkeit der Atomenergienutzung verbunden. Die Folgen der Auseinandersetzungen um die Nutzung die Atomenergie sowie um den Salzstock Gorleben wirken allerdings fort und

⁴² Vgl. Nationales Entsorgungsprogramm 2015; ein Verzeichnis radioaktiver Abfälle (Bestand 31.12.2014 und Prognose) ist online unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/verzeichnis_radioaktiver_abfaelle_aug_bf.pdf [05.11.2016].

⁴³ Siehe Bundesregierung 2011, S. 104 ff.

⁴⁴ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 237ff.

beeinflussen zwangsläufig auch die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Standortauswahlgesetz.

2.1.2 Vertrauensverlust gegenüber Politik und Verwaltung

Die Vergangenheit hat gezeigt, dass der Prozess zur Beantwortung der Endlagerfrage im Hinblick auf hoch radioaktive Abfälle immer wieder ins Stocken geriet, weil es an Transparenz, an klaren und verbindlichen Vorgaben über Auswahl und Bestimmung eines Endlagerstandortes und an einer (angemessenen) Beteiligung der Bevölkerung fehlte.⁴⁵ Der Entscheidung zur Erkundung des Salzstocks Gorleben gingen Betrachtungen voraus, die nicht transparent waren, sich auf nur wenige sicherheitsbezogene Kriterien stützten und nicht systematisch auf Grundlage von vorher festgelegten Auswahl- und Sicherheitskriterien erfolgten.⁴⁶ Überdies wurde seinerzeit nicht allein ein Standort für ein atomares Endlager gesucht, sondern in erster Linie ein Standort für das damals geplante gesamte Nukleare Entsorgungszentrum mit einer Wiederaufbereitungsanlage für abgebrannte Brennelemente. Wesentliche Elemente des Nuklearen Entsorgungszentrums wie die Wiederaufbereitungsanlage und die Brennelementefabrik wurden nicht verwirklicht. Am Standort Gorleben wurde gleichwohl unverändert festgehalten.

Gegen die Erkundung des Salzstocks Gorleben wurde über Jahrzehnte in unterschiedlichsten Formen und quer durch alle Altersgruppen und alle gesellschaftlichen Schichten Widerstand geleistet. Bei den Castor-Transporten in das Zentrale Transportbehälterlager Gorleben nahe dem (ehemaligen) Erkundungsbergwerk Gorleben kam es über Jahrzehnte zu – teils fast bürgerkriegsähnlichen – Auseinandersetzungen. In der Folge haben die Nutzung der Atomenergie und der Umgang mit der Endlagerfrage in den vergangenen Jahrzehnten tiefe Gräben in der Gesellschaft hinterlassen. Vertrauen in staatliche Institutionen und in die Politik im Allgemeinen wurde vielfach zerstört.⁴⁷

Der Deutsche Bundestag hat sich ab 2010 in einem Untersuchungsausschuss mit Gorleben befasst. Er sollte klären, ob und inwieweit der frühere Auswahlprozess für den niedersächsischen Salzstock fachlich begründet oder politisch motiviert war. Der Untersuchungsausschuss konnte sich auch nach drei Jahren Arbeit 2013 nicht auf einen gemeinsamen Abschlussbericht verständigen.⁴⁸

Vor diesem Hintergrund und in Zusammenhang mit dem zweiten Atomausstieg von 2011 hat der Gesetzgeber mit dem Standortauswahlgesetz vom Sommer 2013 einen Neuanfang in der Endlagersuche gestartet. Nicht zuletzt mit der der Öffentlichkeit in dem Verfahren nach den §§ 8 ff. StandAG zugewiesenen Rolle sollen Vertrauen in diesen Neuanfang, die Nachvollzieh-

⁴⁵ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 151ff.

⁴⁶ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 161ff.

⁴⁷ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 161ff. sowie etwa Donat 2015a oder Dally 2003.

⁴⁸ BT-Drs. 17/13700 mit Sondervotum von SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen.

barkeit des Verfahrens und Transparenz geschaffen werden.⁴⁹ Allerdings enthält auch der Abschlussbericht der Endlager-Kommission betreffend den Salzstock Gorleben zwei „Versionen“. Dies verdeutlicht u.a., wie tief gespalten die Gesellschaft nach wie vor ist. Auch die Endlager-Kommission konnte hier in Teilen der Gesellschaft kaum neues Vertrauen schaffen bzw. Teile der Gesellschaft waren nicht bereit, den Neuanfang mit einem Vertrauensvorschluss zu versehen. Manifeste Konfliktlagen bestehen weiterhin fort.

2.1.3 Fehlende konkrete Betroffenheit und fortbestehendes Misstrauen

Die in einem ersten Umsetzungsschritt des Standortauswahlgesetzes eingesetzte Endlager-Kommission sollte bereits an ihrer Arbeit die Öffentlichkeit beteiligen (siehe oben) und damit den Auftakt für eine wirksame Beteiligung der Öffentlichkeit an dem Prozess der Suche und Auswahl eines atomaren Endlagerstandortes bilden. Tatsächlich beteiligte sich allerdings nur eine relativ überschaubare „Öffentlichkeit“ an der Kommissionsarbeit:⁵⁰ Das gilt zum einen für die Beteiligung an der Kommissionsarbeit via Internet;⁵¹ es gilt zum anderen für von der Kommission durchgeführte Veranstaltungen. Entsprechendes gilt im Hinblick auf die Diskussion für den Abschlussbericht selbst.⁵²

Auch in Bezug auf anderweitige Veranstaltungen zum Thema ist teils Ähnliches festzustellen. Beispielsweise musste eine von der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin im Juni 2016 geplante Jugendkonferenz mit dem Titel „Wohin damit? Atomkraft? Nein danke! Doch was passiert mit dem Atommüll?“ und hochkarätigen Gästen⁵³ mangels Interesse abgesagt werden.

Mitursächlich für die eher geringe Beteiligung ist sicherlich der Umstand, dass gegenwärtig aus der Natur der Sache heraus noch keinerlei regionale, oder gar individuelle Betroffenheiten erkennbar sind. Gleichzeitig besteht aber – trotz Atomausstiegs und Standortauswahlgesetz – vielfach das Misstrauen gegenüber den staatlichen Institutionen und der Ergebnisoffenheit von Standortsuche und -auswahl fort.

So lehnten insbesondere relevante Teile der Umweltbewegung eine Beteiligung an der Kommissionsarbeit vehement ab – bis hin zur Verweigerung der Teilnahme an einer Sachverständigenanhörung der Endlager-Kommission, da man „nicht bereit (sei), als Statisten Bürgerbeteiligung für einen Prozess vorzugaukeln, dessen Ergebnis – trotz aller wohlmeinenden Anstrengungen von Einzelnen in der Kommission – durch die falschen Rahmenbedingungen

⁴⁹ Vgl. die Gesetzgebungsbegründung insbesondere zu §§ 1, 3, 8 ff. StandAG.

⁵⁰ Siehe auch Evaluation der seitens der Endlager-Kommission selbst durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung, Kommissionsbericht 2016, S. 426f.

⁵¹ Siehe <https://www.bundestag.de/endlager/buergerbeteiligung/zuschriftenuebersicht> sowie <https://www.bundestag.de/endlager/forum> [10.10.2016].

⁵² Siehe auch Pötter 2016; weitere Ausführungen im vorliegenden Gutachten, I, Kapitel 2.2.5.

⁵³ <http://www.bildungswerk-boell.de/de/jugendkonferenz-wohin-damit-programm> [09.09.2016].

bereits vorgezeichnet“ sei.⁵⁴ Veranstaltungen der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung wurden – unter gleichzeitiger Organisation einer „Gegenveranstaltung“ – als „untauglicher Versuch einer simulierten gesellschaftlichen Verständigung zur Atommüllpolitik“ definiert.⁵⁵ Jugendbotschafterinnen und -botschafter in der AG 1 der Endlager-Kommission beklagten eine mangelnde Wertschätzung und beschrieben den Eindruck ihrer Teilnahme dahingehend, dass von ihnen eingebrachte Punkte gar nicht oder nicht ausreichend diskutiert wurden.⁵⁶ Ähnlich stellt der BUND in seiner Bilanz zur Kommissionsarbeit fest: „Die Beteiligungsformate der Kommission waren ernst gemeint, hatten aber alle Schwächen. Die Zusammensetzung der Formate war nicht optimal, es gab Probleme mit der gleichen Augenhöhe, und der Kommission fehlte oft die Zeit oder der Wille, sich intensiv mit den Vorschlägen aus der Beteiligung auseinanderzusetzen.“⁵⁷

Die Berechtigung dieser Position wird zwar, erst recht in ihrer Pauschalität, von anderer Seite mit guten Gründen in Frage gestellt.⁵⁸ Aber unabhängig von einer solchen Berechtigung müssen für die Identifizierung von Prämissen für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung im Prozess der Endlagersuche und -auswahl hieraus jedenfalls notwendig Konsequenzen gezogen werden.

Hinzu kommt: Es gibt keine win-win-Situation.⁵⁹ Infolge des Atomausstiegs gibt es seitens der Atomkraftwerksbetreiber im Hinblick auf den Betrieb ihrer Anlagen kein Interesse (mehr), dass die Endlagerfrage gelöst wird.

Folgt der Deutsche Bundestag den in ihrem Abschlussbericht gegebenen Empfehlungen der „Kommission zur Überprüfung des Finanzierung des Kernenergieausstiegs“ (KFK)⁶⁰, wird zudem die Finanzierungsverantwortung der Betreiber begrenzt, obwohl derzeit die tatsächlich notwendigen Kosten nicht beziffert werden können. Zugleich müssen sich Menschen mit den Hinterlassenschaften der Hochrisikotechnologie Atomenergie befassen, die von jeher gegen die Nutzung der Atomenergie waren und/oder auf Grund ihres Alters keinen Nutzen aus der Atomenergie gezogen haben. Kommt es zu der von der KFK empfohlenen Deckelung der Kosten für die Atomkraftwerksbetreiber für Zwischen- und Endlagerung, würde das umweltrechtliche Verursacherprinzip durchbrochen und zusätzlich auch das Kostenrisiko auf künftige Generationen verlagert.

⁵⁴ Schreiben von ausgestrahlt e.V., Greenpeace e.V. und Bürgerinitiative Lüchow-Dannenberg an die Vorsitzenden der „Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe vom 28. Oktober 2014. Unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20141028_absage_kommission_sanhoeerung_nov3.pdf [09.09.2016].

⁵⁵ Ueberhorst 2015, S. 3ff.; siehe auch Dehmer 2015.

⁵⁶ Schreiben der JugendbotschafterInnen in der AG1 im Auftrag der TeilnehmerInnen des Workshops „Junge Erwachsene und BeteiligungspraktikerInnen“ an die Vorsitzenden der AG1 vom 18. März 2016, K-Drs. 193.

⁵⁷ BUND 2016a.

⁵⁸ Siehe etwa Bull, S. 593ff.

⁵⁹ Ein Mediationsverfahren ist hier daher von vornherein kein geeignetes Format der Öffentlichkeitsbeteiligung, siehe auch Norgall 2015.

⁶⁰ KFK 2016.

Vor- und Nachteile der Lösung der Endlagerfrage sind mithin ungerecht verteilt bzw. werden als stark ungerecht empfunden. Die Behauptung, das so genannte St. Florians-Prinzip habe deutlich an Verbreitung gewonnen,⁶¹ greift vor diesem Hintergrund zu kurz. Eine Bereitschaft zur Übernahme von Gemeinwohlverantwortung kann bei denjenigen, auf deren Grundstücken oder in deren Nachbarschaft ein atomares Endlager errichtet und betrieben werden soll, vor dem soeben dargestellten Hintergrund allenfalls partiell erwartet werden. Mit Blick auf Bürgerinitiativen gilt grundsätzlich nichts Anderes. Sie sind heute häufig weniger dem Gemeinwohl als vielmehr bestimmten Partikularinteressen verpflichtet.⁶²

Umso wichtiger wird es für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung im Prozess der Endlagersuche und -auswahl sein, dass nicht nur die beteiligten staatlichen Institutionen, sondern auch die in Parteien, Verbänden, Gewerkschaften und Kirchen „organisierte“ Öffentlichkeit sich der Verantwortung für das Wohl der Allgemeinheit stellen und die Notwendigkeit der Lösung der Endlagerfrage in ihrer Mitgliedschaft vertreten. Gelingt es nicht, die gegenwärtig zu beobachtende Blockade- und Abwehrhaltung oder Skepsis relevanter Teile der Öffentlichkeit gegenüber dem Prozess der Standortsuche und -auswahl nach dem Standortauswahlgesetz aufzubrechen, dürfte – unabhängig von strukturellen und institutionalisierten Elementen – eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung mit großer Wahrscheinlichkeit nur schwer zu erreichen sein. Für das BfE ergibt sich daraus unseres Erachtens insbesondere die Notwendigkeit, eine Diskussion über die Gemeinwohlverantwortung einerseits staatlicher Institutionen und Vertreter sowohl auf Bundes- als auch auf Landes-, Regional- und Kommunalebene und andererseits von Umweltverbänden zu initiieren. Eine diesbezügliche Konkretisierung ist Teil II vorbehalten.

2.2 Erfahrungen aus Öffentlichkeitsbeteiligungen im Zusammenhang mit der Endlagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland

Die Erfahrungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der existierenden Endlagerprojekte in Deutschland (Genehmigung von Schacht Konrad als Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle, Stilllegung der Endlager Morsleben und Asse II) sind für die Suche nach einem Endlager in den Blick zu nehmen und müssen in die anstehende Entwicklung der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach den §§ 8 ff. StandAG Eingang finden. Denn auch und gerade aus den realen Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung bei den existierenden Endlagerprojekten in Deutschland ergeben sich Erkenntnisse für die Rahmenbedingungen, unter denen die Entwicklung der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung nach den §§ 8 ff. StandAG stattfindet. Entsprechendes gilt mit Blick auf die erfolgte Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“.

⁶¹ Wörner 2015, S. 4.

⁶² Claus 2015, siehe auch Walter 2013.

2.2.1 Endlager Schacht Konrad

Schacht Konrad ist ein stillgelegtes Eisenerz-Bergwerk im Stadtgebiet Salzgitter; seit 2007 wird es zum Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle umgerüstet. Der („Noch“-)⁶³Betreiber von Schacht Konrad, das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), informiert u.a. im Internet auf einer eigenen Homepage⁶⁴ sowie vor Ort in einer Infostelle⁶⁵ über das Vorhaben und das konkrete Vorgehen im Einzelnen. Das niedersächsische Umweltministerium⁶⁶ und das BMUB⁶⁷ informieren ebenfalls im Internet.

Das Endlager Schacht Konrad ist die erste Anlage zur Entsorgung von radioaktiven Abfällen in Deutschland, für die vor der Inbetriebnahme ein atomrechtliches Planfeststellungsverfahren nach dem Atomgesetz (AtG) durchgeführt wurde. Allerdings erfolgte die Festlegung der Schachanlage Konrad als Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle ohne vorhergehende vergleichende Standortauswahl.

Auf Antrag der seinerzeit zuständigen Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) aus dem Jahr 1989 hatte das niedersächsische Umweltministerium 2002 nach § 9b AtG einen Planfeststellungsbeschluss erlassen. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens waren rund 290.000 Einwendungen eingereicht worden, der Erörterungstermin fand an 75 Verhandlungstagen statt.⁶⁸ Nach zahlreichen Klagen von Privatpersonen sowie Städten und Kommunen bestätigte das Bundesverwaltungsgericht 2007 letztinstanzlich den Planfeststellungsbeschluss für die Errichtung und den Betrieb des Endlagers Konrad.⁶⁹ Eine dagegen gerichtete Verfassungsbeschwerde wurde vom Bundesverfassungsgericht nicht zur Entscheidung angenommen.⁷⁰

2011 wurde eine gemeinnützige Stiftung für die Region Salzgitter gegründet.⁷¹ Mit der Stiftung erhalten die Stadt Salzgitter und ihre Nachbargemeinden einen finanziellen Ausgleich für die gesamtgesellschaftliche Verantwortung, die die Region mit dem Endlager Schacht Konrad übernimmt.

⁶³ Die Vorhabenträgerschaft für sämtliche Endlagerprojekte geht im Zuge der beschlossenen Neuorganisation demnächst vom BfS auf die neu gegründete Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) über.

⁶⁴ Vgl. http://www.endlager-konrad.de/Konrad/DE/home/home_node.html [10.10.2016].

⁶⁵ BfS: <http://www.bfs.de/DE/bfs/wir/standorte/salzgitter/info-konrad.html> [10.10.2016].

⁶⁶ Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (NMU): http://www.umwelt.niedersachsen.de/atomaufsicht/endlager/endlager_konrad/endlager-konrad-9067.html [10.10.2016].

⁶⁷ BMUB: <http://www.bmub.bund.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/endlagerprojekte/schacht-konrad> [10.10.2016].

⁶⁸ BfS: http://www.endlagerkonrad.de/Konrad/DE/themen/endlager/planfeststellungsverfahren/planfeststellungsverfahren_node.html?sessionid=EC20C5699A54F5EE0E313A47D45AF131.1_cid37.8 [10.10.2016]; siehe in sozialwissenschaftlicher Hinsicht auch Müller-Erwig 2000.

⁶⁹ BVerfG, Beschluss vom 10.11. 2009, BvR 1178/07, Rn. 18, zitiert nach juris.

⁷⁰ BVerwG, Beschlüsse vom 26.03. 2007, 75.06 u.a., zitiert nach juris.

⁷¹ BMUB: <http://www.bmub.bund.de/bmub/aufgaben-und-struktur/gremien/konrad-fonds> sowie <http://www.salzgitter.de/wirtschaft/regional/konrad-fonds.php> [10.10.2016].

Jährlich stehen danach voraussichtlich rund 700.000 Euro für gemeinnützige Projekte zur Verfügung. Bisher wird der Fonds zu $\frac{3}{4}$ von den Energieversorgungsunternehmen und zu $\frac{1}{4}$ vom Bund gespeist.⁷²

Akzeptanz oder auch „nur“ Toleranz gibt es bis heute in der Region nicht: Zwar hatten Aufmerksamkeit und Kritik in der Region seit der höchstrichterlichen Bestätigung des Planfeststellungsbeschlusses für Errichtung und Betrieb von Schacht Konrad in 2007 deutlich abgenommen. Mit der Veröffentlichung des Entwurfs des Nationalen Entsorgungsprogramms des Bundesumweltministeriums vom 6. Januar 2015 entzündete sich allerdings erneut grundsätzlicher Widerstand in der Region. Der Entwurf des Nationalen Entsorgungsprogramms hatte – vor dem Hintergrund der gesetzlich seit 2013 vorrangig zu verfolgenden Rückholung der Abfälle aus der Schachanlage Asse II – eine Prüfung einer Erweiterung des Endlagers Konrad nach dessen Inbetriebnahme nicht ausgeschlossen.

In der Folge unterschrieben im Frühjahr rund 70.000 Menschen die Einwendung „Konrad stoppen – statt erweitern“. Aufgerufen dazu hatte ein Aktionsbündnis aus der Bürgerinitiative AG Schacht Konrad, IG Metall, Landvolk Braunschweiger Land und der Stadt Salzgitter mit der Forderung, insbesondere schnellstmöglich und auch konkret eine Neubewertung von Schacht Konrad vorzunehmen.⁷³ Ende 2015 wurde ein „Appell der Region“ beschlossen.⁷⁴ Darin fordert ein breit getragenes Bündnis von Kommunen, Abgeordneten der Stadt Salzgitter und Bürgerinitiativen von der Bundesregierung eine Überprüfung der Genehmigung für Schacht Konrad „auf Aktualität“. Geltend gemacht wurden Sicherheitsbedenken.

Die Bereitschaft seitens des Bündnisses, diese Sicherheitsbedenken anhand des vorliegenden Konzepts zum Vorgehen fachlich mit dem Betreiber und Sachverständigen zu diskutieren, scheint allerdings tatsächlich eher gering zu sein.⁷⁵ Bemerkenswert ist auch, dass die mögliche Prüfung einer Erweiterung des Endlagers Konrad gerade nicht aus allgemeinen Erwägungen, sondern konkret im Hinblick auf die Notwendigkeit der Lösung der „Asse-Problematik“ nicht ausgeschlossen werden sollte.⁷⁶ Die Notwendigkeit einer regionenübergreifenden Sicht der – nicht zur Disposition der staatlichen Organe stehenden – Lösung der Entsorgung radioaktiver Abfälle überhaupt scheint schwer vermittelbar zu sein. Aus der Perspektive derjenigen, die Partikularinteressen verfolgen, ist das nachvollziehbar; aus der Perspektive derjenigen, die als Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen und Ländern jedenfalls auch dem Gemeinwohl verpflichtet sind, müsste mindestens eine Differenzierung erfol-

⁷² Siehe etwa https://www.salzgitter.de/rathaus/presse_news/archiv/2011/126010100000060676.php [10.10.2016]

⁷³ Siehe etwa https://www.salzgitter.de/rathaus/presse_news/2015/126010100000082169.php [10.10.2016].

⁷⁴ Siehe etwa https://www.salzgitter.de/rathaus/presse_news/2015/126010100000082169.php [10.10.2016].

⁷⁵ BfS: <http://www.endlager-konrad.de/SharedDocs/Stellungnahmen/Konrad/DE/2016/160429-stellungnahme-fachworkshop.html> [10.10.2016].

⁷⁶ Siehe S. 5 des Entwurfs des Nationalen Entsorgungsprogramms des BMUB.

gen. Allerdings hat der Protest in der Region dazu geführt, dass das schließlich am 12. August 2015 vom Bundeskabinett beschlossene Nationale Entsorgungsprogramm nunmehr vorsieht, dass die aus der Asse zurückzuholenden Abfälle in das – zu findende – Endlager für hochradioaktive Abfälle verbracht werden sollen.

2.2.2 Endlager für radioaktive Abfälle Morsleben (ERAM)

Die Schachtanlage Bartensleben in Morsleben in Sachsen-Anhalt diente der Kali- und Salzgewinnung, bevor sie 1971 zum Endlager für radioaktive Abfälle wurde. Bis 1998 wurden hierher zunächst Abfälle aus Atomkraftwerken der DDR und später maßgeblich auch aus der Bundesrepublik Deutschland verbracht.

Das ERAM erhielt 1986 die Dauerbetriebsgenehmigung durch DDR-Behörden. Nach der Wiedervereinigung ging die Anlage in den Verantwortungsbereich des Bundes über. Durch den auf Grund des Einigungsvertrages in das Atomgesetz eingefügten § 57a AtG galt die Dauerbetriebsgenehmigung von 1986 als Planfeststellungsbeschluss nach § 9b AtG fort. 1992 stellte das BfS auf Weisung des damaligen Bundesumweltministers beim Umweltministerium des Landes Sachsen-Anhalt zunächst den Antrag auf Einleitung des Planfeststellungsverfahrens nach § 9b AtG für den Weiterbetrieb über das Jahr 2000 hinaus. Mit Änderungsantrag vom Mai 1997 beschränkte das BfS das ursprüngliche Planfeststellungsverfahren auf die Stilllegung. Im Dezember 1997 fand hierfür der so genannte Scopingtermin mit einem Beteiligungsverfahren statt. Nach Planauslegung hat das Umweltministerium Sachsen-Anhalt rund 14.000 Einwendungen erhalten. 2011 fand der Erörterungstermin mit neun Verhandlungstagen statt. Das Planfeststellungsverfahren nach Atomgesetz läuft derzeit noch.⁷⁷

In dem ehemaligen Salzbergwerk sind schwach- und mittelradioaktive Abfälle ohne einen Langzeitsicherheitsnachweis entsorgt worden. Nach den heutigen Anforderungen an ein Endlager würde Morsleben keine Genehmigung zur Einlagerung von radioaktiven Abfällen erhalten.⁷⁸ Auf eine entsprechende Klage eines Umweltschutzverbandes hin untersagte das OVG Magdeburg mit Beschluss vom 25. September 1998 die Einlagerung im Ostfeld des ERAM.⁷⁹ Daraufhin setzte das BfS die Einlagerung radioaktiver Abfälle insgesamt aus.

Seit dem Stopp der Atommüllleinlagerung in Morsleben 1998 wird das Lager aus Gründen der Gefahrenabwehr aufwendig stabilisiert. Das BfS informiert u.a. im Internet auf einer eigenen Seite⁸⁰ sowie vor Ort in einer Infostelle⁸¹

⁷⁷ BfS: <http://www.endlager-morsleben.de/Morsleben/DE/themen/stilllegungsverfahren/chronologie> sowie Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Ernährung Sachsen-Anhalt (MULE): <http://mule.sachsen-anhalt.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/atomrecht/endlager-morsleben/planfeststellungsverfahren-zur-stilllegung-des-eram> [beide 10.10.2016].

⁷⁸ Siehe auch BVerwG, Urteil vom 21. Mai 1997, Az.: 11 C 2/96, BVerwGE 105, 6.

⁷⁹ OVG Magdeburg, Beschluss vom 25. September 1998 – Az.: C ¼ S 260/97, NVwZ 1999, 164.

⁸⁰ Vgl. http://www.endlager-morsleben.de/Morsleben/DE/home/home_node.html [10.10.2016].

über das Planfeststellungsverfahren, das Stilllegungskonzept und die laufenden konkreten Sicherungsmaßnahmen. Das Umweltministerium Sachsen-Anhalt⁸² und das BMUB⁸³ informieren ebenfalls im Internet.

Von den Betroffenen in der Region werden mit Blick auf das laufende Planfeststellungsverfahren vor allem die „extrem asymmetrischen Verhältnisse in Hinsicht auf Manpower, Finanzierung und alle anderen Ressourcen“ sowie die Auswahl und Strukturierung der zur Verfügung gestellten Dokumente kritisiert. Als Konsequenz aus den Erfahrungen werden jedenfalls für Erörterungstermine „gleiche Bedingungen für Einwender wie für die Antragsteller“ gefordert, „insbesondere auch durch technische, organisatorische, wissenschaftliche und juristische Unterstützung der Einwender“.⁸⁴ Gefordert wird zudem eine Begleitgruppe für den laufenden Sicherungsbetrieb im ERAM und die weitere „Planentwicklung“.

2.2.3 Endlager Schachtanlage Asse II

Die Schachtanlage Asse II bei Wolfenbüttel fiel bis Ende 2008 in den Zuständigkeitsbereich des Bundesforschungsministeriums. Von 1967 bis 1978 wurden dort von der Gesellschaft für Strahlenforschung (GSF, heute Helmholtz Zentrum München) schwach- und mittelradioaktive Abfälle eingelagert. Von 1971 an wurde die Asse II faktisch nicht mehr als Versuchslager, sondern als Endlager genutzt, um hier den Großteil der schwach- und mittelradioaktiven Abfälle der Bundesrepublik Deutschland einzulagern. Die Einlagerung endete 1978, nachdem 1976 das Atomgesetz geändert worden war. Als Voraussetzung für die Endlagerung radioaktiver Abfälle war nun ein atomrechtliches Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben. Auf den Betrieb der Schachtanlage Asse II wurde jedoch weiterhin Bergrecht angewandt. Ein Stilllegungskonzept für die Zeit nach der Einlagerung gab es nicht.

Zum 1. Januar 2009 hat die Bundesregierung die Verantwortung für die Schachtanlage Asse II vom Bundesforschungsministerium auf das BMUB und das BfS als Betreiber übertragen. Die Asse unterliegt seitdem insgesamt den Regeln, die für Endlager für radioaktive Abfälle in Deutschland gelten. Seit 2013 besteht mit der „Lex Asse“ der gesetzliche Auftrag, die Schachtanlage Asse II unverzüglich und sicher stillzulegen. Die Stilllegung soll nach Rückholung der radioaktiven Abfälle erfolgen (§ 57b Abs. 2 AtG).

Der hohe Durchbauungsgrad und die Nähe der Abbaukammern zum Nebengebirge verursachen große Probleme in der Asse. Unter dem Druck des Deckgebirges, der auf das Grubengebäude einwirkt, werden die Abbau-

⁸¹ BfS: <http://www.endlager-morsleben.de/Morsleben/DE/morsleben/info-morsleben/info-morsleben> [10.10.2016]; zur Informationspolitik siehe auch Fox 2014.

⁸² MULE: <http://mule.sachsen-anhalt.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/atomrecht/endlager-morsleben/planfeststellungsverfahren-zur-stilllegung-des-eram> [10.10.2016].

⁸³ BMUB: <http://www.bmub.bund.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/endlagerprojekte/endlager-morsleben> [10.10.2016].

⁸⁴ Fox 2014, S. 2.

kammern zusammengedrückt. Dadurch lockern sich das Salz- und Nebengebirge auf. So sind Wegsamkeiten entstanden, durch die seit 1988 (derzeit salzgesättigtes) Grundwasser in das Bergwerk eindringen. Es sind aufwändige Stabilisierungsarbeiten als Voraussetzung für eine Rückholung der Abfälle erforderlich.⁸⁵

Für Belastungen, die im Zusammenhang mit der Schachtanlage Asse II stehen, erhält die Region vom BMUB in den nächsten Jahren einen finanziellen Ausgleich. 2014 erhielt der vom Landkreis Wolfenbüttel gegründete „Zukunftsfonds Asse gGmbH“ eine Million Euro, seit 2015 stehen jährlich drei Millionen Euro zur Verfügung.⁸⁶

Auch hier informiert das BfS u.a. im Internet auf einer eigenen Seite⁸⁷ sowie vor Ort in einer Infostelle⁸⁸ über das Vorhaben und das konkrete Vorgehen im Einzelnen. Das niedersächsische Umweltministerium⁸⁹ und das BMUB⁹⁰ informieren ebenfalls im Internet.

Die Bevölkerung in der betroffenen Region ist durch die Asse-II-Begleitgruppe („a2b“) intensiv an dem Stilllegungs- und Rückholungsprozess beteiligt.⁹¹ Die ehrenamtlich arbeitende Gruppe erhält vom BMUB Finanzmittel für ein Sekretariat und Öffentlichkeitsarbeit. Die Begleitgruppe besteht aus:

- Vertreterinnen und Vertretern des gewählten Kreistages,
- Bürgermeisterinnen und -meistern der Anrainerkommunen der Asse,
- Vertreterinnen und Vertretern der Umweltverbände sowie von Bürgerinitiativen.

Das BMUB finanziert auch eine unabhängige wissenschaftliche Unterstützung der Asse-II-Begleitgruppe durch die Arbeitsgruppe Optionen – Rückholung (AGO). Auf diese Weise ist es möglich, im Diskurs zwischen staatlichen Stellen und der regionalen Interessenvertretung nach den besten Lösungen zu suchen.⁹² Die Begleitgruppe wird als „gebündelte Stimme der Region für den speziellen Prozess“ beschrieben.⁹³

⁸⁵ Siehe insgesamt zu Asse II: BMUB: <http://www.bmub.bund.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/endlagerprojekte/schachtanlage-asse-ii> und BfS: http://www.asse.bund.de/DE/2_Was_Ist/_node.html [beides 10.10.2016].

⁸⁶ BMUB: <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemittelungen/pm/artikel/hendricks-macht-millionen-euro-fuer-die-region-asse-locker> [10.10.2016].

⁸⁷ Siehe: http://www.asse.bund.de/Asse/DE/home/home_node.html [10.10.2016].

⁸⁸ BfS: http://www.asse.bund.de/Asse/DE/asse/info-asse/info-asse_node.html [10.10.2016].

⁸⁹ NMU: <http://www.umwelt.niedersachsen.de/themen/atomaufsicht/endlager/asse/stilllegung-der-schachtanlage-asse-ii-93833.html> [10.10.2016].

⁹⁰ BMUB: <http://www.bmub.bund.de/themen/atomenergie-strahlenschutz/endlagerprojekte/schacht-konrad> [10.10.2016].

⁹¹ Siehe: <http://www.asse-2-begleitgruppe.de/begleitprozess.html> [10.10.2016].

⁹² Siehe <http://www.asse-2-begleitgruppe.de/begleitprozess.html> [10.10.2016].

⁹³ Dettmann 2014.

Gemäß § 5 ihrer selbstgegebenen Geschäftsordnung sind die Ziele der Asse-II-Begleitgruppe

- der bestmögliche nachhaltige Schutz von Mensch und Umwelt vor dem Asse-Atomüll.
- eine schnellstmögliche und größtmögliche Rückholung des Asse-Atomülls, sofern damit keine unvermeidbaren Risiken verbunden sind,
- eine Schaffung von Transparenz zum gesamten Stilllegungsprozess,
- effektive Beteiligung und Information der Öffentlichkeit,
- Versachlichung der Diskussion und Vorbereitung einer sachgerechten Entscheidung.

Der Begleitgruppe kommen daher nach § 6 ihrer Geschäftsordnung die folgenden Aufgaben zu:

- das Stilllegungsverfahren der Schachtanlage Asse zu begleiten und die Frage der Zwischen- und Endlagerung des Asse-Atomülls kriteriengeleitet und verantwortungsvoll zu berücksichtigen,
- Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse aller beteiligten Behörden kritisch zu begleiten,
- die Bündelung der Interessen der Region auf der Basis der gemeinsamen Ziele,
- die Begleitung des Rückholungsprozesses,
- Einfordern und Überwachen eines selbstverpflichtenden Zeit- und Maßnahmenplanes zur Rückholung.

Die Asse-II-Begleitgruppe tagt vier Mal im Jahr zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern des BMUB, des BfS, der Asse GmbH, des niedersächsischen Umweltministeriums sowie des Landesbergamtes Niedersachsen.

Die Asse-II-Begleitgruppe wird von einem in der Gruppe vertretenen Bürger als „eine Geschichte mit vielen Erfolgen aller Beteiligten“ gewertet.⁹⁴ Während ursprünglich die Situation als „Betrug“ und „Information von oben“ erlebt wurde, wird die Situation seit dem Betreiberwechsel 2009 bis zum Ergebnis des Optionenvergleichs als eine der „intensiven Beratung und Information“ sowie „Offenheit“ beschrieben. Kennzeichnend sei eine „kritisch-konstruktive Kooperation mit der Begleitgruppe als „Scharnier“ zur Bevölkerung gewesen. Die aktuelle Phase der Rückholungsplanung und -vorbereitung beschreibt er demgegenüber als „pro-forma-Beteiligung“ und den Staat als „Obrigkeit und Gegner“.⁹⁵

Schlussfolgerung aus den Erfahrungen in der Asse-II-Begleitgruppe sei, dass ein Begleitgremium und seine Berater eine nicht-staatliche Trägerschaft

⁹⁴ Fuder 2014.

⁹⁵ Fuder 2014, S. 7. Eine ähnliche Bewertung dürfte dem Schreiben von Wiegel vom 8.2.2016 an die „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“, K-Drs. 221, zu entnehmen sein.

bräuchten, um unabhängig agieren zu können. Eine Abhängigkeit vom Ministerium verhindere „Augenhöhe“ und begünstige Trotzverhalten auf beiden Seiten. Ein Begleitprozess benötige zudem ein neues Selbstverständnis und eine neue Kultur in den Behörden. Die Arbeit im Begleitprozess müsse als Teil der „eigentlichen“ Arbeit, nicht als ein lästiger Zusatzaufwand verstanden werden.⁹⁶

Ein anderes Mitglied der Begleitgruppe sieht als Zielsetzungen der Asse-II-Begleitgruppe u.a. ein „kritisches Gegengewicht zur Öffentlichkeitsarbeit des Betreibers“ sowie die „Möglichkeit fundierten Einspruchs“. Betont werden zudem die Notwendigkeit der Unterstützung durch alle gesellschaftlichen Kräfte, die Kontinuität in der personellen Besetzung sowie der Neutralität des Vorsitzes. Ein Übergewicht der parteigebundenen politischen Vertreterinnen und Vertreter könne wegen der Bindung an etwaige parteipolitische Vorgaben und Beschlüsse problematisch werden. In jedem Fall müssten die politischen Vertreterinnen und Vertreter bereit sein, sich vertieft in die fachliche Materie einzuarbeiten.⁹⁷

Die Vorsitzende des Asse-II-Begleitgruppe, die Landrätin des Landkreises Wolfenbüttel, betont die Notwendigkeit, die verschiedenen Prozesse klar und deutlich zu unterscheiden, und zwar sowohl in der praktischen Durchführung als auch in der Außendarstellung und Wahrnehmung:

- Einerseits das „klassische“ staatliche Verfahren, durchgeführt entsprechend den Grundsätzen der parlamentarisch-demokratischen Demokratie nach Recht und Gesetz, das allein von den entscheidenden und durchführenden staatlichen Stellen verantwortet werde;
- andererseits ein gemeinwohlorientierter politischer Begleitprozess mit der Zivilgesellschaft ohne inhaltliche Entscheidungsbefugnisse und ohne rechtliche Verantwortung, dessen Zweck grundsätzlich in der Verbesserung und Absicherung des staatlichen Verfahrens sowie der Schaffung einer rational begründeten Akzeptanz bestehe, die aus Beteiligung und Nachvollziehbarkeit staatlichen Handelns entstehe.

Komme es zu einer Vermischung dieser Prozesse, bestehe die Gefahr, dass von manchen Akteuren an den gemeinwohlorientierten politischen Begleitprozess Erwartungen gestellt würden, welche dieser nicht erfüllen könne.⁹⁸

Insgesamt sei der mentale Wechsel vom „Verhindern“ (einer radioaktiven Verseuchung der Umwelt) zum „Bewerkstelligen“ (der Rückholung) nicht so vollzogen, wie es für eine zielgerichtete Arbeit an der Hauptaufgabe, der Rückholung des Asse-Atommülls, erforderlich wäre. Je akuter das Thema des Zwischenlagers für den rückzuholenden Atommüll geworden sei, desto stärker

⁹⁶ Fuder 2014, S. 9.

⁹⁷ Dettmann 2014.

⁹⁸ Steinbrügge 2015, Seite 2; siehe auch König 2013.

hätten sich die (überwiegend lokalen) Gegner eines Asse-nahen Zwischenlagers und grundsätzlich kritische Akteure zusammengefunden und eine zunehmend dominierende Rolle eingenommen. Durch eine „Denkpause“ und schließlich eine Mediation sollte eine Lösung gefunden werden.⁹⁹ Mittlerweile finden wieder Arbeitssitzungen der Begleitgruppe statt.

2.2.4 Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erkundung von Gorleben

Der Vollständigkeit halber sei vermerkt, dass im Rahmen der – durch das StandAG beendeten – Erkundung des Salzstocks im niedersächsischen Gorleben zu keinem Zeitpunkt eine Öffentlichkeitsbeteiligung stattfand. Die erfolgten bergrechtlichen Erkundungsmaßnahmen sind zu einer Zeit zugelassen worden, als das Bundesberggesetz noch keine Öffentlichkeitsbeteiligung etwa im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorsah. Das atomrechtliche Planfeststellungsverfahren ist über die Stellung eines Antrags hinaus nicht weiter verfolgt worden; einen Erörterungstermin gab es demzufolge nicht.¹⁰⁰

2.2.5 Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Endlager-Kommission

Die Endlager-Kommission beschreibt in ihrem Bericht ausführlich Historie und Situation für die in Deutschland existierenden Endlagerprojekte.¹⁰¹ Erfahrungen aus der Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen dieser Projekte werden allerdings mit Blick auf die Ausgestaltung und Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Standortauswahlgesetz im Abschlussbericht der Kommission nicht ausgewertet. Das erstaunt, zumal insbesondere auch mit der Asse-II-Begleitgruppe bereits schon einmal in einem Endlagerprojekt „Neuland“ im Hinblick auf die Beteiligung von Öffentlichkeit betreten wurde und sich aus der konkreten Arbeit dieser Begleitgruppe Schlussfolgerungen auch für das Standortauswahlverfahren ergeben können. Die ursprüngliche, vollständige Bezeichnung der AG 1 „Arbeitsgruppe Gesellschaftlicher Dialog, Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz unter Berücksichtigung der Erfahrungen aus Asse, Gorleben, Schacht Konrad und Morsleben“ deutete auch an, dass der Aspekt der Berücksichtigung der Erfahrungen aus Asse, Gorleben, Schacht Konrad und Morsleben dauerhaft in die Struktur der Arbeitsgruppe implementiert werden müsse.¹⁰² Tatsächlich ist das im Weiteren – soweit ersichtlich – jedenfalls im Hinblick auf die Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung kaum erfolgt.

An der Kommissionsarbeit selbst beteiligte sich nur eine relativ überschaubare „Öffentlichkeit“. Das gilt zum einen – siehe die Rubriken „Veröffentlichte Zuschriften“ und „Forum“ auf der Homepage der Kommission – für die Beteiligung an der Kommissionsarbeit via Internet.¹⁰³ Es gilt zum anderen für

⁹⁹ Steinbrügge 2015, Seite 5.

¹⁰⁰ Siehe zur Situation in Gorleben auch Breuer 2012.

¹⁰¹ Kommissionsbericht 2016, S. 28, 88ff., 151ff.

¹⁰² Siehe Protokoll der 1. Sitzung der AG 1 der Endlager-Kommission am 8. September 2014.

¹⁰³ Siehe <https://www.bundestag.de/endlager/buergerbeteiligung/zuschriftenuebersicht> sowie <https://www.bundestag.de/endlager/forum> [beide 10.10.2016].

von der Kommission durchgeführten Veranstaltungen. Selbst auf der Konsultationsveranstaltung der Kommission „Endlagerbericht im Entwurf“ am 29./30. April 2016, auf welcher die von der Kommission erarbeiteten Kernbotschaften vorgestellt und diskutiert wurden, verhielt es sich so.¹⁰⁴ Entsprechendes gilt im Hinblick auf die Online-Diskussion für den Abschlussbericht selbst.¹⁰⁵

Der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) stellt in seiner Bilanz zur Arbeit der Endlager-Kommission fest: „Die Kommission hat es nicht geschafft, eine breite gesellschaftliche Debatte über das Standortauswahlverfahren zu starten. Die Beteiligungsformate der Kommission waren ernst gemeint, hatten aber alle Schwächen. Die Zusammensetzung der Formate war nicht optimal, es gab Probleme mit der gleichen Augenhöhe, und der Kommission fehlte oft die Zeit oder der Wille, sich intensiv mit den Vorschlägen aus der Beteiligung auseinanderzusetzen.“¹⁰⁶

Die externe wissenschaftliche Bewertung der Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit kommt zu folgenden Ergebnissen:¹⁰⁷

„Obwohl die Resonanz der Veranstaltungen insgesamt erfreulich hoch war, gibt es doch im Hinblick auf den Aspekt der fairen und ausgewogenen Selektion der Teilnehmenden einige kritische Punkte anzumerken. So ist zum Beispiel fraglich, ob man tatsächlich von einem „Bürger“-Beteiligungsprozess sprechen kann, wenn in erster Linie Fachpublikum und Vertreter/innen von (regionalen) Behörden und Verwaltungen durch die Veranstaltungen angesprochen wurden. Zudem waren Männer mittleren Alters (40+) überrepräsentiert. Einen auch nur annähernd repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung konnten die Veranstaltungen somit nicht abbilden. [...] Es erscheint fraglich, inwieweit die Kommission ihre „Bringschuld“ erfüllt hat, das Interesse am Thema Endlager und somit ein Problembewusstsein in der breiten Bevölkerung zu wecken. Ein besonderes Augenmerk sollte bei der Öffentlichkeitsarbeit auf der jungen Generation liegen, die in besonderer Weise betroffen ist, deren Interesse am Thema vielfach aber erst angeregt werden muss, was sich bei der Rekrutierung von Teilnehmer/innen für den Jugendworkshop auch gezeigt hat. [...] Insbesondere gilt es, ein Augenmerk auf die breite Öffentlichkeit, zivilgesellschaftliche Gruppierungen (insbesondere kritische Gruppen der Anti-Atom-Bewegung) und Jugendliche zu richten, die bislang auf den Veranstaltungen unterrepräsentiert waren. Zudem wäre es wünschenswert, auch den Frauenanteil zu erhöhen.“

¹⁰⁴ So ausdrücklich auch der Bericht zu TOP 3 in der 17. Sitzung der AG 2 der Endlager-Kommission am 9. Mai 2016 über die Konsultationsveranstaltung „Endlagerbericht im Entwurf“ am 29./30. April 2016.

¹⁰⁵ Siehe u.a. Pötter 2016.

¹⁰⁶ Siehe BUND 2016a.

¹⁰⁷ Kommissionsbericht 2016, S. 422ff; Zitat S. 423.

2.2.6 Exkurs: Erfahrungen anderer europäischer Länder mit Öffentlichkeitsbeteiligung bei Endlagersuchprozessen

Der europäische Vergleich von Beteiligungsmaßnahmen bedarf der Berücksichtigung der jeweiligen nationalen politischen wie regulatorischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern sowie der Betrachtung gesellschaftlicher Strukturen und Erfahrungen im Bereich partizipatorischer Prozesse. Diese Faktoren haben neben den gemachten Erfahrungen mit Standortauswahlverfahren in der Vergangenheit Einfluss auf die Ausgestaltung sowie die Gelingensfaktoren von Beteiligungsverfahren; ein unmittelbarer Vergleich ist daher nicht ohne Weiteres möglich. Generell gibt es international vielfältige Beteiligungsprozesse, die etabliert sind und in den jeweiligen Ländern gut funktionieren; aufgrund der jeweils länderspezifischen Kontexte kann man die Erfahrungen aber nur bedingt auf die spezielle Situation in Deutschland übertragen.¹⁰⁸

In der **Schweiz** hat bereits in den Jahren 1998 bis 2000 eine vom schweizerischen Bundesrat eingesetzte Gruppe von Sachverständigen die Grundlagen für das schweizerische Entsorgungsprogramm erarbeitet; dieses Konzept ist im Kernenergiegesetz (KEG) für alle Abfallarten festgeschrieben.¹⁰⁹ Im KEG ist außerdem die Pflicht zur inländischen Entsorgung (Art. 30) formuliert. Das Auswahlverfahren für ein geologisches Tiefenlager ist mit dem „Sachplan geologisches Tiefenlager“ (SGT) von 2008 festgelegt: Dieser Sachplan ist das wichtigste Planungsinstrument des Bundes; es besteht aus einem Konzept- und einem Umsetzungsteil. Der Konzeptteil wurde 2008 vom schweizerischen Bundesrat verabschiedet; darin sind Verfahren und Kriterien für die Standortauswahl festgelegt.¹¹⁰ Die Auswahl erfolgt in drei Etappen:¹¹¹

- Auswahl von geologischen Standortgebieten je für schwach- und mittelaktive sowie für hoch aktive Abfälle
- Auswahl von mindestens zwei Standorten für schwach- und mittelaktive sowie für hoch aktive Abfälle
- Standortauswahl mit Rahmenbewilligungsverfahren nach dem KEG

Etappe 1 endete 2011 mit der Festlegung von sechs Standortgebieten, die sich aus sicherheitstechnischer Sicht für ein Tiefenlager eignen; Etappe 2 der Standortauswahl wurde im Dezember 2014 mit einem Vorschlag für die weitere Einengung auf zwei potenzielle Endlagerstandorte (Zürich Nordost und Jura Ost) abgeschlossen.¹¹² Etappe 3 wird zehn Jahre dauern und in das Rahmen-

¹⁰⁸ Eine ausführliche Diskussion kann an dieser Stelle nicht erfolgen; wir konzentrieren uns auf die Schweiz, Schweden und Finnland. Eine ausführliche Erörterung bzw. einen entsprechenden Ländervergleich, der weitere europäische Länder die Beteiligungsverfahren betreffend einbezieht, stellen u.a. Kallenbach-Herbert 2014, Brunnengraber et al. 2015 oder Öko-Institut 2007 an; vgl. auch Kommissionsbericht 2016, S. 204-211.

¹⁰⁹ Vgl. Kernenergiegesetz (KEG) vom 21.03.2003 (Stand 01.07.2016), unter: <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20010233/index.html> [10.11.2016].

¹¹⁰ BFE 2008, Revision vom 30.11.2011.

¹¹¹ BFE 2008, S. 34ff.

¹¹² Im Einzelnen siehe NAGRA 2014 sowie NAGRA 2015.

bewilligungsverfahren überführen. Die Rahmenbewilligung erteilt der Bundesrat und muss vom Parlament bewilligt werden; falls ein Referendum erfolgt, kann die schweizerische Bevölkerung in einer nationalen Abstimmung final darüber befinden. Als Zeitplan für die Inbetriebnahme des Lagers für schwach- und mittelaktive Abfälle ist 2050, für hochaktive Abfälle 2060 anvisiert.¹¹³

In der Schweiz ist die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (NAGRA) das technische Kompetenzzentrum für die Entsorgung radioaktiver Abfälle in geologischen Tiefenlagern; ihr Auftrag ist neben Planung geowissenschaftlicher Tiefenlager inkl. zu erbringender Sicherheitsnachweise auch die transparente Information der Öffentlichkeit.¹¹⁴ Informationspflichtig ist auch das Bundesamt für Energie (BFE), was als verfahrensleitende Behörde auch die 2011 eingerichteten Regionalkonferenzen koordiniert. Diese Regionalkonferenzen sind die zentralen Gremien der regionalen Mitwirkung am Standortauswahlverfahren, in denen Vertreterinnen und Vertreter der regionalen Behörden, Organisationen und Privatpersonen den Prozess aktiv gestalten.

Definitiv ist die regionale Partizipation wie folgt festgelegt und grundlegend für den gesamten Prozess: „Die regionale Partizipation im Rahmen des Sachplans geologische Tiefenlager bezeichnet ein Instrument einer Standortregion zur Mitwirkung – im Sinne von Einbezug und Mitsprache – mit dem Ziel der Einflussnahme. Mit diesem Instrument entwickeln und formulieren Bevölkerung, Institutionen sowie Interessengruppen in oder aus einer Standortregion ihre Forderungen, Anliegen, Fragen, Bedürfnisse und Interessen zuhanden des Bundes und der Gemeinden der Standortregion.“¹¹⁵

Damit ist die Rolle bzw. der Handlungsrahmen eindeutig formuliert. Vor diesem Hintergrund haben sich in allen sechs Standortregionen Regionalkonferenzen etabliert, deren Aufgabe es war und ist, Forderungen und Empfehlungen insbesondere zu Belangen der Raumordnung, zu Sicherheitsbestimmungen und zu möglichen sozioökonomischen oder ökologischen Auswirkungen zu erarbeiten, die dann in den Entscheidungsprozess einfließen.¹¹⁶ Kritisiert wird hierbei, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung sich derzeit nur mit der Lage und Ausgestaltung der Oberflächenanlagen beschäftigt, nicht aber mit der Sicherheit des unterirdischen Lagers.¹¹⁷

¹¹³ Vgl. Aebersold/Jordi 2015, S. 463; siehe auch Kommissionsbericht 2016, S. 195ff.

¹¹⁴ Vgl. <http://www.nagra.ch/de/auftrag.htm> [10.11.2016].

¹¹⁵ BFE 2011, S. 19; weitere zentrale Texte wie Konzepte, Berichte, Evaluationen, Leitfäden etc. in Bezug auf die Regionale Partizipation im Rahmen der Endlagersuche in der Schweiz unter: <http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01375/04397/index.html?lang=de> [10.11.2016].

¹¹⁶ Vgl. u.a. Kommissionsbericht 2016, S. 198; Aebersold/Jordi (2015, S. 470) listen Zahlen und Fakten zur regionalen Partizipation: Die Anzahl der einbezogenen Gemeinden werden dort beispielsweise mit 199 genannt, was zugleich auf die Herausforderungen der regionalen Partizipation verweist.

¹¹⁷ Vgl. u.a. Kommissionsbericht 2016, S. 212.

Als Herausforderungen für die regionale Partizipation lassen sich für den schweizerischen Endlagersuchprozess folgende Erkenntnisse festhalten; für eine gelingende Beteiligung braucht es:¹¹⁸

- Akzeptanz der Rahmenbedingungen der Beteiligten
- Flexibilität innerhalb der Rahmenbedingungen
- Definition der Rollen und Pflichten der Beteiligten
- Sorgfältige Planung
- Zeit und Ressourcen
- Wille und Bereitschaft der Verfahrensverantwortlichen, sich auf einen partizipativen Prozess einzulassen
- Vertrauen der Beteiligten in die Fachleute und Behörden
- ernsthafter Umgang mit den Ergebnissen

In **Schweden** liegt die Verantwortung für Entsorgung und Endlagerung der atomaren Brennelemente bei den Betreibern der Kraftwerke; diese haben sich in einer Aktiengesellschaft Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB) zusammengefunden.¹¹⁹ Mit der Suche nach einem Endlager hat die SKB bereits 1977 begonnen; von 1993 bis 2000 wurden von der SKB an acht potenziellen Standorten so genannte Machbarkeitsstudien durchgeführt. Alle Standorte haben kristallines Wirtsgestein; Steinsalz oder Tongestein sind in Schweden nicht vorhanden. Entscheidungsrelevant war mithin die Akzeptanz in der Bevölkerung. Nach weiteren Erkundungen und Gemeinereferenden entschied sich die SKB im Juni 2009 für den Standort Forsmark, u.a. auch weil dort das Gestein eine höhere Wärmeleitfähigkeit und eine höhere Dichte und weniger Klüfte aufweist; im März 2011 hat die SKB einen Antrag zur Errichtung des Endlagers für hoch radioaktive Abfälle an diesem Standort bei den schwedischen Aufsichtsbehörden eingereicht. Über diesen Antrag wird voraussichtlich zwischen 2018 und 2020 entschieden; der Bau des Endlagers soll dann 2025 abgeschlossen sein.¹²⁰

Der Umstand, dass eine private Firma der Nuklearindustrie für die Entsorgung des radioaktiven Abfalls zuständig ist, bringt einige Probleme mit sich: Die Forderung nach Transparenz ist hier ebenso von Belang wie die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortsuche und -auswahl.¹²¹ Gleichwohl wird das Vorhaben von verschiedenen regionalen und überregionalen Bürgerinitiativen und Verbänden begleitet. Diese sehen ihre Aufgabe überwiegend darin, das Verfahren kritisch zu begleiten und auf höchstmögliche Transparenz aller Entscheidungen hinzuwirken. Bürgerinitiativen, deren Protest im Wesentlichen darauf zielte, ein Endlager am jeweiligen Standort zu verhindern, haben sich zwischen zeitlich wieder aufgelöst. „Das Interessante an dem schwedischen Verfahren ist vor allem, dass aus dem Entsorgungsfond [der SKB]

¹¹⁸ Aebersold/Jordi 2015, S. 471ff.

¹¹⁹ Die SKB beschäftigt derzeit rund 500 Mitarbeitende; darunter 30 allein im Bereich Kommunikation, vgl. Kommissionsbericht 2016, S. 198ff.

¹²⁰ Vgl. u.a. Kommissionsbericht 2016, S. 199.

¹²¹ Im Einzelnen siehe Käberger/Swahn 2015, S. 451ff.

Mittel für Umweltgruppen und andere NGOs zur Verfügung gestellt wurden, damit diese an den öffentlichen Debatten und Prüfungen des schwedischen Entsorgungskonzeptes teilnehmen konnten.“¹²²

In **Finnland** gibt es einige Vergleichbarkeiten zu Schweden: Auch hier liegt die Verantwortung für die Standortauswahl und Endlagerung in der Hand von Privatfirmen; zur operationalen Realisierung eines zentralen Endlagers für abgebrannte Brennelemente wurde das private Unternehmen Posiva Oy gegründet, an dem die Kraftwerksbetreiber zusammen 100 Prozent der Anteile halten. Und wie in Schweden steht auch nur Kristallingestein als potenzielles Wirtsgestein für ein geologisches Tiefenlager zur Verfügung.¹²³

Von staatlicher Seite sind das Ministerium für Arbeit und Wirtschaft (einschlägige Forschung und Rechtssetzung, Genehmigungsbehörde für das Endlager sowie Aufsicht über den Fonds) sowie die fachliche unabhängige und mit Vetorecht ausgestattete Strahlenschutzbehörde (Aufsichts- und wissenschaftliche Fachbehörde, u.a. Festlegung der Sicherheitsanforderungen) die wesentlichen Akteure.

Das finnische Kernenergiegesetz sieht für die Errichtung eines Endlagers ein mehrstufiges Verfahren vor:¹²⁴

- Entscheidung des Staatsrates zur Errichtung eines Endlagers
- Standortsuche unter Einbindung von regionalen und überregionalen Verwaltungen und Organisationen mit Stellungnahmen und öffentlichen Anhörungen
- Ratifizierung der abschließenden Standortentscheidung des Staatsrates durch das Parlament
- endgültige Baugenehmigung und Betriebserlaubnis durch Staatsrat und Präsentation im Parlament

Nach dem Regierungsbeschluss hat Posiva Oy von 1986 bis 1992 erste Standorte untersucht, davon wurden 1993 bis 2000 vier sowohl über- als auch untertägig erkundet. Darunter waren auch die beiden Kernkraftwerksstandorte Loviisa und Olkiluoto, bei denen sich die bestehenden Zwischenlager für hoch- sowie die Endlager für schwach und mittel radioaktive Abfälle befinden.¹²⁵ Alle vier Standorte erwiesen sich als grundsätzlich geeignet; zur Minimierung der Transportwege wählte Posiva Oy Olkiluoto aus. Diese Entscheidung wurde vom örtlichen Gemeinderat mit großer Mehrheit unterstützt; eine Umfrage unter der ortsansässigen Bevölkerung ergab ebenfalls eine mehrheitliche Zustimmung. Die Regierung billigte die Standortauswahl im Dezember 2000; das

¹²² Schreurs, Miranda auf der 6. Sitzung der Endlager-Kommission am 5. Dezember 2014, Wortprotokoll S. 44; siehe auch Käberger/Swahn 2015, S. 452.

¹²³ Vgl. u.a. Kommissionsbericht 2016, S. 201f; dort auch weitere Einzelheiten zum Endlagerkonzept in geologisch-technischer Hinsicht.

¹²⁴ Vgl. u.a. Kommissionsbericht 2016, S. 202.

¹²⁵ Vgl. u.a. Kommissionsbericht 2016, S. 201f.

Parlament ratifizierte diese Regierungsentscheidung im Mai 2001. Der Bauantrag für ein Endlager in Olkiluoto wurde Ende 2012 gestellt und im November 2015 durch die finnische Regierung genehmigt. Mit dem Bau soll 2023 begonnen werden.¹²⁶

Die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure wird im Genehmigungsverfahren hauptsächlich über Anhörungen gewährleistet; daneben besteht umfassender Rechtsschutz vor finnischen Gerichten, allerdings nur gegen die konkrete Endlagergenehmigung. Einwände von Anwohnerinnen und Anwohnern sind am Standort in Olkiluoto kaum zu erwarten: Zum einen gehören 90 Prozent der Halbinsel, auf der das Endlager errichtet wird, der Betreibergesellschaft; zum anderen hat die Gemeinde insgesamt von ihrem Veto-Recht nicht Gebrauch gemacht. Und auch generell hat das öffentliche Interesse seit der Grundsatzentscheidung der Regierung zur Errichtung eines Endlagers insgesamt abgenommen; die Strahlenschutzbehörde fokussiert ihre diesbezüglichen Aktivitäten darauf, durch Transparenz und Information das öffentliche Vertrauen zu gewinnen und zu erhalten.¹²⁷

Die exemplarische Skizzierung verschiedener Länder macht deutlich, dass es verschiedene Faktoren gibt, die sich nicht unmittelbar auf die Suche eines Endlagers in Deutschland übertragen lassen: Folgende Fragen spielen hier eine Rolle:¹²⁸

- die Frage nach den vorliegenden Wirtsgesteinen und damit verbundenen Sicherheitsanforderungen und -konzepten
- die Frage nach der staatlichen oder privatwirtschaftlichen Aufgabe der Endlagerung und deren rechtlichen Implikationen
- die Frage nach der Finanzierung, deren Sicherstellung und Ausgestaltung
- die Frage nach den gesellschaftlichen Ausgangsbedingungen in Bezug auf die Verankerung von Elementen direkter Demokratie in der Verfassungsordnung, dem Selbstverständnis der Bevölkerung, dem politischen und regulatorischen System etc.

Dennoch lassen sich einige **grundsätzliche Schlussfolgerungen** für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung ableiten: Zunächst wird deutlich, dass nirgendwo auf der Welt ein rein technisches Verfahren erfolgreich ist. Dies führte immer zu einem entsprechend den Rahmenbedingungen angepassten Grundkonzept der Standortsuche. Die Frage nach der Sicherheit eines Standortes und der erreichten Akzeptanz in der dortigen Bevölkerung stellt sich aber schon ambivalent dar: Bislang konzentrierten sich erfolgreiche Suchverfahren darauf, unter mehreren grundsätzlich geeigneten Standorten den mit der höchsten Akzeptanz auszuwählen; in Deutschland wird die Auswahl des insbesondere unter Sicherheitsaspekten besten Standortes als besonders wichtige Voraussetzung für die spätere Akzeptanz in der betroffenen Bevölkerung gesehen. Mit einem Veto-Recht betroffener Gebietskörperschaften im Standortaus-

¹²⁶ Vgl. u.a. Kommissionsbericht 2016, S. 202.

¹²⁷ Vgl. u.a. Kommissionsbericht 2016, S. 204.

¹²⁸ Zusammengefasst nach Kommissionsbericht 2016, S. 211f.

wahlverfahren gibt es ebenso sehr ambivalente Erfahrungen: „Während sie teilweise dazu beigetragen haben, die Akzeptanz in ausgewählten Gemeinden deutlich zu fördern, führten sie in anderen Staaten aber auch zum erzwungenen Abbruch.“¹²⁹ Schließlich bleibt aber festzuhalten, dass Transparenz und die Möglichkeit zur aktiven Mitwirkung immer notwendige, wenngleich nicht immer hinreichende Elemente erfolgreicher Auswahlverfahren waren.

2.3 Regelungen des Standortauswahlgesetzes a.F.

2.3.1 Standortentscheidung bis 2031

Der Deutsche Bundestag hatte zuerst 2013 das „Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle“, kurz Standortauswahlgesetz (StandAG)¹³⁰ beschlossen. Im Juli 2016 wurde es bereits teilweise novelliert.¹³¹

Ziel des Standortauswahlverfahrens ist es, in einem wissenschaftsbasierten und transparenten Verfahren den bestmöglichen Standort für eine Anlage zur Endlagerung in Deutschland für die im Inland verursachten, insbesondere hoch radioaktiven Abfälle zu finden (§ 1 Abs. 1 StandAG a.F.). Es gilt, einen bzw. den Standort zu finden, der für die Abfälle einer Hochrisikotechnologie die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet (§ 1 Abs. 1 StandAG a.F.).

Die Aufgabe der Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle soll in dieser Generation gelöst werden. Um diesem Ziel Ausdruck zu verleihen, bestimmt § 1 Abs. 3 StandAG a.F., dass das Standortauswahlverfahren bis zum Jahr 2031 abgeschlossen werden soll.¹³² Alle Beteiligten müssen, so der Gesetzgeber, die von ihnen zu erledigenden Aufgaben darauf ausrichten, die zeitlichen Vorgaben einzuhalten.¹³³ Das gilt dementsprechend auch mit Blick auf die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. An die Standortentscheidung schließen sich sodann die konkrete Planung, ein entsprechendes Planfeststellungsverfahren sowie schließlich die Errichtung und der Betrieb einer Anlage zur Endlagerung nach § 9a Abs. 3 Atomgesetz (AtG) an.

2.3.2 Gesetzliche Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung finden sich in §§ 8 ff. StandAG a.F.. Der Gesetzgeber hat mit den dort vorgesehenen Elementen zur Öffentlichkeitsbeteiligung Neuland betreten. Das durch das Standortauswahlgesetz neu gegründete Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit

¹²⁹ Kommissionsbericht 2016, S. 213.

¹³⁰ Standortauswahlgesetz vom 23. Juli 2013, BGBl. I S. 2553.

¹³¹ Durch Art. 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2016, BGBl. I S. 1843.

¹³² Gesetzgebung zu § 1 Abs. 3 StandAG, BT-Drs. 17/13471.

¹³³ Gesetzgebung zu § 1 Abs. 3 StandAG, BT-Drs. 17/13471.

(BfE) ist verpflichtet, das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung fortzuentwickeln (§ 9 Abs. 4 StandAG a.F.). Zudem wurde von Bundestag und Bundesrat eine „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Endlager-Kommission) eingerichtet. Diese hatte im Mai 2014 ihre Tätigkeit aufgenommen und hat nunmehr im Juli 2016 ihren Abschlussbericht an den Deutschen Bundestag übergeben.¹³⁴ Die Endlager-Kommission sollte auch „Anforderungen an die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz“ (§ 4 Abs. 2 Nr. 5 StandAG a.F.) erarbeiten sowie bereits und gerade auch selbst die Öffentlichkeit an ihrer eigenen Arbeit „beteiligen“ (§ 5 Abs. 3 i.V.m. §§ 9, 10 StandAG a.F.). Im Einzelnen:

Anknüpfend an § 25 Abs. 3 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) sieht das Standortauswahlgesetz für den Prozess der Standortsuche und -auswahl in § 9 Abs. 1 eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung vor. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung soll, so die Gesetzesbegründung, auch der Optimierung des Planungsprozesses zur Reduzierung von möglichen Konflikten zwischen den Realisierungsinteressen für ein Endlager und den Interessen und Bedürfnissen der betroffenen Regionen dienen.¹³⁵

Dabei werden für die Öffentlichkeitsbeteiligung unterschiedliche Elemente und Begrifflichkeiten benannt. Sie werden im Gesetz allerdings nur grob bzw. umschrieben. Auf feststehende Definitionen und Erfahrungen aus der Praxis in anderen Bereichen kann in Anbetracht der Neuartigkeit allenfalls partiell rekuriert werden. Die vom Gesetzgeber des Standortauswahlgesetzes normierten Elemente und Begrifflichkeiten bedürfen folglich der Entwicklung, Ausfüllung und Verzahnung. Um die erforderliche Flexibilität für alle Beteiligten zu erhalten und auch in Anbetracht des langen Zeitraums, den das Standortauswahlverfahren in Anspruch nehmen wird, wird es „für nicht zweckmäßig erachtet, das Beteiligungsverfahren in allen Einzelheiten bereits jetzt gesetzlich auszugestalten“.¹³⁶

Das Standortauswahlgesetz verpflichtet das neu gegründete Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE), das Beteiligungsverfahren der Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Allgemeinen und im Hinblick auf vergleichbare Großvorhaben entsprechend fortzuentwickeln und die jeweils gewählten Beteiligungsformen in angemessenen zeitlichen Abständen zu überprüfen (§ 9 Abs. 4 StandAG a.F.).¹³⁷ Der Gesetzgeber hat dafür den folgenden Rahmen vorgegeben: Das BfE und der Vorhabenträger, die neu gegründete Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE),¹³⁸ haben gemäß § 9 Abs. 1 S. 1 StandAG a.F. jeweils im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse „dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens durch Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge, über das

¹³⁴ Kommissionsbericht 2016.

¹³⁵ BT-Drs. 17/13471 zu § 9 StandAG.

¹³⁶ Vgl. BT-Drs. 17/13471 zu § 8 f. StandAG.

¹³⁷ Siehe ausdrücklich auch BT-Drs. 17/13471 zu § 9 Abs. 4 StandAG.

¹³⁸ Siehe Art. 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2016, BGBl. I S. 1843.

Internet und durch andere geeignete Medien umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet wird“. Der Öffentlichkeit ist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 9 Abs. 1 S. 2 StandAG a.F.). Bürgerversammlungen und Bürgerdialoge sollen teilweise als förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung dienen.¹³⁹

Das BfE und der Vorhabenträger „werten die übermittelten Stellungnahmen aus und nehmen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne eines dialogorientierten Prozesses Stellung“ (§ 9 Abs. 1 S. 3 StandAG a.F.). Das Ergebnis der Auswertung ist bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen (§ 9 Abs. 1 S. 4 StandAG a.F.).

Die mindestens von BfE und Vorhabenträger zur Unterrichtung bereitzustellenden Informationen, zu denen die Öffentlichkeit Stellung nehmen kann, konkretisiert § 9 Abs. 2 StandAG a.F. Es sind dies

- die Vorschläge für die Entscheidungsgrundlagen;
- der Vorschlag für in Betracht kommende Standortregionen und die Auswahl von übertägig zu erkundenden Standorten nach § 13 Abs. 3 StandAG a.F.;
- Vorschläge für die standortbezogenen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien nach § 15 Abs. 1 StandAG a.F.;
- der Bericht über die Ergebnisse der übertägigen Erkundung, deren Bewertung und der Vorschlag für die untertägig zu erkundenden Standorte nach § 16 Abs. 2 StandAG a.F.;
- Vorschläge für die vertieften geologischen Erkundungsprogramme und Prüfkriterien nach § 18 Abs. 2 StandAG a.F.;
- die Erkenntnisse und Bewertungen der untertägigen Erkundung nach § 18 Abs. 4 StandAG a.F. sowie
- der Standortvorschlag nach § 19 Abs. 1 StandAG a.F..

Das Standortauswahlgesetz macht in § 10 für die Durchführung von Bürgerversammlungen weitere Vorgaben: So sind die Bürgerversammlungen „im räumlichen Bereich des Vorhabens“ durchzuführen. Ort und Zeitpunkt werden im Bundesanzeiger und auf der Internetplattform des BfE sowie in örtlichen Tageszeitungen, die im Bereich des Vorhabens verbreitet sind, bekannt gemacht (§ 10 Abs. 2 StandAG a.F.).

Zu welchen Zeitpunkten und wie viele Bürgerversammlungen genau durchgeführt werden sollen, sagt § 10 StandAG a.F. zwar nicht, ebenso wenig wird dort geregelt, ob die Bürgerversammlungen in Abhängigkeit von bestimmten formellen Verfahrensschritten oder aber zu bestimmten Themenbereichen durchgeführt werden sollen. In der Gesetzesbegründung heißt es allerdings ergänzend: „Zur Vorbereitung der jeweiligen Entscheidungen sieht

¹³⁹ BT-Drs. 17/13471 zu § 9 Abs. 3 StandAG.

das Gesetz die Durchführung von Bürgerversammlungen vor. Speziell im Vorfeld dieser Entscheidungen ist das Verfahren im Zusammenwirken mit der Öffentlichkeit angelegt und geht damit über eine bloße Anhörung bzw. Erörterung hinaus. Die geplanten Bürgerversammlungen können und sollen darüber hinaus in einzelnen Verfahrensabschnitten auch die Funktion eines Erörterungstermins erfüllen, beispielsweise bei der Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung¹⁴⁰.

Für die Durchführung von „Bürgerdialogen“ konkretisiert § 9 Abs. 3 StandAG a.F.: „Zur weiteren Beteiligung der Öffentlichkeit veranlasst das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit Bürgerdialoge mit dem Ziel, einen offenen und pluralistischen Dialog in der Öffentlichkeit zu ermöglichen. Hierfür sind geeignete Methoden vor Ort und im Internet bereit zu stellen, die von einer regionalen Begleitgruppe unter Beteiligung von regionalen Bürgerinitiativen begleitet werden. Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit richtet an den in Betracht kommenden Standortregionen und Standorten Bürgerbüros ein. Diese haben dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit an den in Betracht kommenden Standortregionen und Standorten in allen Angelegenheiten des jeweiligen Verfahrensschrittes Gelegenheit zur eigenständigen fachlichen Beratung erhält.“

Weitere Vorgaben für die Besetzung, Ausgestaltung, Arbeitsweise usw. der regionalen Begleitgruppen und Bürgerbüros enthält das Gesetz nicht. In der Gesetzesbegründung wird aber noch der Hinweis gegeben, dass „die Arbeit der Bürgerbüros und die Bürgerdialoge geprägt sein (sollen) von einer neutralen Moderation, die zum einen die Ergebnisverwertung im weiteren Verfahren ermöglicht und zum anderen eine breite Einbeziehung verschiedenster Interessen sicherstellt“¹⁴¹.

Von maßgeblicher Bedeutung ist darüber hinaus und vor allem auch die Frage der Verzahnung der unterschiedlichen Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung. Das gilt zunächst mit Blick auf die Beteiligung im Rahmen von Bürgerversammlungen, Bürgerdialogen mit regionalen Begleitgruppen und regionalen Bürgerinitiativen, Internet und anderen Medien.

Geklärt werden muss also u.a.: Erfolgt das parallel, zeitlich gestaffelt, in Abhängigkeit voneinander und wenn ja, in welcher? Wie erfolgt der Austausch zwischen unterschiedlichen Bürgerversammlungen und unterschiedlichen regionalen Begleitgruppen einerseits und Bürgerversammlung und Bürgerdialog andererseits? Und geklärt werden muss das Verhältnis zwischen der nationalen und der regionalen „Begleitung“¹⁴².

¹⁴⁰ BT-Drs. 17/13471 zu § 10 Abs. 1 StandAG.

¹⁴¹ BT-Drs. 17/13471 zu § 9 Abs. 3 StandAG.

¹⁴² Siehe auch DAEF 2016, S. 34f.

Zusätzlich zu den regionalen Beteiligungsmaßnahmen in Form von Bürgerversammlungen und Bürgerdialogen aus §§ 9, 10 StandAG a.F. sieht das Standortauswahlgesetz in § 8 die Einrichtung eines gesellschaftlichen nationalen Begleitgremiums „zur gemeinwohlorientierten Begleitung des Prozesses der Standortauswahl“ vor.

Die Gesetzesbegründung des Standortauswahlgesetzes in der Fassung aus 2013 konkretisiert das Begleitgremium und dessen Funktion: Danach sorgt das Bundesumweltministerium dafür, „dass in dem gesellschaftlichen Begleitgremium unterschiedliche gesellschaftliche Gruppen vertreten sind, um die Öffentlichkeit an dem Auswahlprozess des Endlagerstandortes zu beteiligen und bei sicherheitstechnischer Gleichwertigkeit verschiedener Standorte bei der Auswahlentscheidung auch sonstige öffentliche Belange zu berücksichtigen“. Die fachliche Begleitung des Standortauswahlprozesses wird aber wie bisher durch die vom Bundesumweltministerium eingerichteten fachlichen Kommissionen, wie der Entsorgungskommission (ESK), erbracht. Die Unabhängigkeit und Weisungsungebundenheit des Begleitgremiums soll zur Vertrauensbildung in der Öffentlichkeit beitragen.¹⁴³

Im Juli 2016 wurde § 8 StandAG a.F. entsprechend einer Empfehlung der Endlager-Kommission geändert.¹⁴⁴ Danach soll ein Nationales Begleitgremium bereits unmittelbar nach Abschluss der Kommissionsarbeit eingesetzt werden. Zentrale Aufgaben des Gremiums sind sodann die „vermittelnde und unabhängige Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere auch der Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung“; das Gremium soll zudem „als Brücke zwischen der Arbeit der Endlager-Kommission und dem beginnenden Standortauswahlverfahren fungieren“. In § 8 Abs. 3 finden sich nähere Vorgaben für die Besetzung des Begleitgremiums, so sollen u.a. „anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens“ sowie so genannte Zufallsbürger und ein Vertreter der „jungen Generation“ vertreten sein. Letztere sollen, nachdem sie in einem „geeigneten Verfahren der Bürgerbeteiligung nominiert worden sind“, vom Bundesumweltministerium ernannt werden.

2.3.3 Gesetzliche Rahmenvorgaben in Bezug auf die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung

§ 9 Abs. 1 S. 4 StandAG a.F. normiert, dass das Ergebnis der Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus Bürgerversammlungen, Bürgerdialogen, Internet und anderen Medien bei den weiteren Verfahrensschritten „zu berücksichtigen“ ist. Der Terminus der „Berücksichtigung“ hat in der Rechtsprechung eine gefestigte Auslegung erfahren; er begründet insbesondere eine weniger strenge Bindung an Belange, Grundsätze oder Prinzipien als der Terminus des „Beachtens“.¹⁴⁵

¹⁴³ BT-Drs. 17/1347 zu § 8 StandAG.

¹⁴⁴ Durch Art. 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2016, BGBl. I S. 1843.

¹⁴⁵ Vgl. BVerfGE 62, 374, 383; 71, 255, 268.

In Übereinstimmung mit dieser Rechtsprechung heißt es in der Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 1 S. 3 StandAG a.F., dass das BfE und der Vorhabenträger sich mit den vorgebrachten Argumenten auseinandersetzen und sie bei ihren weiteren Entscheidungen berücksichtigen bzw. in der Abwägung gewichten müssen.¹⁴⁶

Die letzte Entscheidungshoheit liegt also beim Staat, zuletzt beim Deutschen Bundestag (§§ 14, 17, 20 StandAG a.F.). Eine Mitentscheidung der Öffentlichkeit gibt es nicht. Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Standortauswahlgesetz ist nicht mit Mitgestaltung gleichzusetzen.¹⁴⁷ Tatsächlich kann der Staat auch niemanden eine Vetoposition einräumen; täte er es, würde er den Anspruch auf Zukunftsgestaltung aufgeben.¹⁴⁸

§ 10 Abs. 1 StandAG a.F. formuliert, dass Bürgerversammlungen durchzuführen sind mit dem Ziel, die jeweiligen Verfahrensschritte im Zusammenwirken mit der Öffentlichkeit „vorbereiten“. In welcher Form und Verbindlichkeit die „Vorbereitung der jeweiligen Verfahrensschritte“ im Sinne von § 10 Abs. 1 StandAG a.F. erfolgen soll, ist bewusst offen geblieben. In der Gesetzesbegründung findet sich insofern die Anmerkung, dass es im Hinblick auf die regionalen Auswirkungen der jeweiligen Entscheidung von großer Bedeutung sei, dass insbesondere die Interessen der potenziell betroffenen Öffentlichkeit in dem Entscheidungsprozess repräsentiert würden. Die Auswahl der Instrumente und Methoden, die angewendet werden sollen, um den Planungsprozess zu optimieren und mögliche Konflikte zwischen den Realisierungsinteressen für die Durchführung eines Standortauswahlverfahrens und den Interessen und Bedürfnissen der betroffenen Region zu reduzieren, soll das BfE zusammen mit den Beteiligten treffen.¹⁴⁹

2.3.4 Beteiligung der Öffentlichkeit an der Kommissionsarbeit

Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass bereits vor dem eigentlichen Auswahlverfahren eine Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen sollte. Die vom Deutschen Bundestag eingesetzte Endlager-Kommission (vgl. § 1 Abs. 2, § 3 StandAG a.F.) sollte u.a. „Anforderungen an die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit sowie zur Sicherstellung der Transparenz“ (§ 4 Abs. 2 Nr. 5 StandAG a.F.) erarbeiten und dabei selbst die Öffentlichkeit an ihrer eigenen Arbeit beteiligen (§ 5 Abs. 3 in Verbindung mit §§ 9, 10 StandAG a.F.).

Konkret hat die Endlager-Kommission folgende Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt:¹⁵⁰

¹⁴⁶ BT-Drs. 17/13471 zu § 9 Abs. 1 S. 3 StandAG.

¹⁴⁷ Siehe auch Claus 2015.

¹⁴⁸ Bull 2015, S. 593 ff.

¹⁴⁹ BT-Drs. 17/13471 zu § 10 Abs. 1 StandAG.

¹⁵⁰ Zu den einzelnen Maßnahmen siehe Kommissionsbericht 2016, S. 416ff; die Bürgerbeteiligung an der Kommissionsarbeit im Überblick, S. 417.

- „Bürgerdialog Standortsuche“ in Form einer „Plenarveranstaltung mit Arbeitsgruppen“
- eine „Fachkonferenz mit Fachöffentlichkeit“
- drei eintägige Workshops mit den Regionen
- drei zweitägige Workshops mit jungen Erwachsenen und Beteiligungspraktikern
- World Cafés mit vernetzter Dokumentation und Plenarphasen zum Entwurf des Kommissionsberichts

Der Entwurf des Kommissionsberichts konnte auch im Web kommentiert werden. Eine beabsichtigte Informationskampagne seitens der Endlager-Kommission wurde „zurückgestellt“. Unter „Dialogangeboten an kritische Gruppen“ führt die Kommission eine Analyse von Veröffentlichungen dieser Gruppen auf.¹⁵¹

2.4 Ausführungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Kommissionsbericht und deren Bewertung

Der Abschlussbericht der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (Endlager-Kommission) schlägt bezüglich Öffentlichkeitsbeteiligung eine Reihe von Maßnahmen, Aktivitäten, Formaten und Elementen vor, die über die derzeit vorgesehenen Beteiligungselemente des StandAG deutlich hinausgehen. **Ziel** ist es, ein Standortsuchverfahren zu organisieren, welches eine „Lösung“ (sicheres Endlager in Deutschland) findet, die von einem „breiten gesellschaftlichem Konsens getragen wird“ (S. 38). Es soll eine Öffentlichkeitsbeteiligung „neuer Qualität“ durchgeführt werden, die eine „aktive Mitwirkung der Bevölkerung am Auswahlprozess eines Standortes“ bezweckt (S. 380). Durch umfassende Partizipation soll das zu erreichende Ergebnis „qualitativ hochwertig“ sein und „legitimiert und akzeptiert“ werden können (S. 39). Die Konfliktgeschichte in diesem Bereich soll dabei nicht ausgeblendet werden (S. 38); neu entstehende Konflikte sollen thematisiert und bearbeitet werden (S. 39). Maßstab der Bereitschaft zu Partizipation soll eine „konstruktive Konfliktbearbeitung“ sein, die das Ziel des Verfahrens, den Bau eines Endlagers, „nicht aus den Augen verliert“ (beides S. 39).

Eines der konkret formulierten Ziele ist es, durch eine breitere, von höchstmöglicher Transparenz getragene Beteiligung, bei denen regionale Akteure „effektive Rechte“ erhalten sollen, eine „angemessene Toleranz für die dauerhafte Lagerung in der Standortregion“ zu erreichen (S. 381); Akzeptanz wird bei den unmittelbar Betroffenen nicht angestrebt (ebd.). Aber es soll, über den in der Partizipationsforschung als gesichert geltenden Mechanismus, durch Beteiligung am Verfahren, welche als „gerecht und fair wahrgenommen wird“, zumindest Einsicht für die Verantwortungsübernahme der Entscheidung in der betroffenen Region erzielt werden.

¹⁵¹ Für die praktischen Erfahrungen im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Endlager-Kommission sei auf I, Kapitel 2.2.5 verwiesen.

Die Vorschläge der Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung gründen letztlich auf der **Erwartung**, durch Umsetzung des Grundsatzes „Mehr Beteiligung wagen“ (S. 380) zu einem konsensual besseren und damit gesellschaftlich legitimierten Ergebnis bei der Standortsuche für ein atomares Endlager in Deutschland zu gelangen.

Die **Struktur der Öffentlichkeitsbeteiligung** sieht grundsätzlich zwei so genannte Handlungsfelder vor: neben den „Grundformen der Öffentlichkeitsbeteiligung mit Rechtsschutz“ werden „erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen, deren Existenz und Handlungsmöglichkeiten ebenfalls rechtlich legitimiert sind, von den Beteiligten aber aus überregionale und regionaler Ebene flexibler und bezogen auf den Prozess dynamischer gestaltet werden können“ (S. 387). Das BfE als Träger des Verfahrens gewährleistet die Umsetzung in beiden Handlungsfeldern; das neu einzurichtende Nationale Begleitgremium (siehe unten) beobachtet das Beteiligungsverfahren als unabhängiger Akteur.

Ergänzend zu den „Grundformen“ (Stellungnahmen, Erörterungstermine, Strategische Umweltplanung und Behördenbeteiligung) werden konkret folgende **Akteure und Gremien** als „Erweiterungen“ vorgeschlagen und definiert:¹⁵²

- Nationales Begleitgremium
- Fachkonferenz Teilgebiete
- Regionalkonferenzen
- Fachkonferenz „Rat der Regionen“

2.4.1 Nationales Begleitgremium

Das „Nationale Begleitgremium“ hat die zentrale Aufgabe der „vermittelnden Begleitung und Überwachung des Standortauswahlverfahrens“ mit besonderem Fokus auf der „Umsetzung der Partizipation im Verfahren“ (S. 393). Während des Standortauswahlverfahrens soll das Nationale Begleitgremium „die Vorschläge von BfE und BGE überprüfen“ (ebd.); es kann auch eigene Vorschläge zur Verbesserung und Weiterentwicklung hierfür entwickeln. Das Gremium steht darüber hinaus im „Dialog und Austausch mit der Öffentlichkeit und allen Akteuren der Verfahrens“ und „setzt sich bei Konflikten vermittelnd ein“ (ebd.); es ist „Ombudsstelle für die Öffentlichkeit und Ansprechpartner für alle Beteiligten des Standortauswahlverfahrens, ebenso wie für Betroffene der Zwischenlagerstandorte“ (S. 395).

Die Zusammensetzung des Gremiums ist wie folgt vorgesehen: Es besteht aus Bürgerinnen und Bürgern (= 4) und dezidiert Jugendlichen (= 2) sowie anerkannten Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens (= 12). Die Mitglieder des Nationalen Begleitgremiums werden jeweils für drei Jahre berufen und können

¹⁵²

Siehe im Einzelnen Kommissionsbericht 2016, S. 392-409; zur Übersicht siehe S. 388.

zweimal wiederberufen werden. Aus ihren Reihen werden gemeinsam zwei Mitglieder als Sprecherin und Sprecher ernannt.¹⁵³

Das Nationale Begleitgremiums hat die Pflicht, seine Beratungsergebnisse in einem Bericht nach jeder Phase des Suchverfahrens¹⁵⁴ aufzubereiten und an die Bundesregierung sowie den Gesetzgeber zu übermitteln. Außerdem hat es sich „regelmäßig, umfassend und gleichmäßig über den aktuellen Stand der Beratungen in allen Regionen zu informieren“ (S. 395). Das Gremium verfügt über ein Selbstbefassungs- und Beschwerderecht und kann somit jederzeit Fragen an BfE und BGE stellen und Beantwortung einfordern; außerdem ist dem Gremium das Recht einzuräumen, sich mit Berichten an die Öffentlichkeit zu wenden.

Das Gremium kann einen wissenschaftlichen Berater berufen und/oder Sachverständige für „Reflexion, Prozessgestaltung und wissenschaftliche Gutachten zu Rate ziehen“ (S. 395); es soll weiterhin einen Partizipationsbeauftragten bzw. eine Partizipationsbeauftragte ernennen, der oder die zur Beilegung und Schlichtung von Konflikten beiträgt (verantwortlich für Konfliktmanagement).¹⁵⁵ Das Nationale Begleitgremium wird bei der Durchführung seiner Aufgaben von einer Geschäftsstelle unterstützt, die vom Bundesumweltministerium eingesetzt und haushalterisch dort verortet sein soll.¹⁵⁶

2.4.2 Fachkonferenz Teilgebiete

Bereits in Phase 1 des Standortauswahlprozesses soll eine Fachkonferenz Teilgebiete mit dem **Ziel** eingeführt werden, Beteiligungsformate anzubieten, die den Prozess und die Bildung von Strukturen des partizipativen Suchverfahrens begleiten; so wird die Möglichkeit eröffnet, „den Zeitraum der bloßen Information zu verkürzen und eine fachkundige Befassung rechtzeitig einzuleiten, bevor vorrangig regionale Interessen bedeutsam werden“ (S. 397).

Die Fachkonferenz Teilgebiete hat die Aufgabe, den Zwischenbericht der BGE nach Schritt 2 in Phase 1¹⁵⁷ zur erörtern und hierzu einen Bericht vorzulegen. Die Fachkonferenz setzt sich vorrangig aus Vertreterinnen und Vertretern der Teilgebiete zusammen, die in dem zu behandelnden Zwischenbericht identifiziert wurden; dabei sollen v.a. Akteure von Kommunen, der gesellschaftlichen Organisationen und der Bürgergesellschaft aus den Teil-

¹⁵³ Im Einzelnen siehe Kommissionsbericht 2016, S. 393f. zur vorzeitigen Einsetzung des nationales Begleitgremiums siehe ebd., S. 396.

¹⁵⁴ Das Standortauswahlverfahren teilt sich nach den Empfehlungen der Kommission in drei Phasen; siehe ausführlich Kommissionsbericht 2016, S. 257-270.

¹⁵⁵ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 395 bzw. Abschnitt B 2.4 „Grundsätze für den Umgang mit Konflikten“.

¹⁵⁶ Zu weiteren Einzelheiten hinsichtlich Weisungsbefugnis, Dienstaufsicht oder Budget für die Geschäftsstelle siehe Kommissionsbericht 2016, S. 395; zur wissenschaftlichen Unterstützung siehe ebd., S. 395; zur Ausstattung des/der Partizipationsbeauftragten siehe ebd., S. 396.

¹⁵⁷ Die erste Phase des Verfahrens (Auswahl von Standortregionen für die übertägige Erkundung) teilt sich ihrerseits in drei Schritte, siehe im Einzelnen Kommissionsbericht 2016, S. 258ff.

gebieten besonders angesprochen werden.¹⁵⁸ Die Fachkonferenz Teilgebiete soll innerhalb von sechs Monaten dreimal zusammentreten.

Die **Rechte und Pflichten** der Teilnehmenden an der Fachkonferenz sind:

- Anspruch auf umfassende Erläuterungen von Vertretern der BGE zu den Inhalten des Zwischenberichts und den Methoden bei der Erarbeitung, aber kein Recht auf Nachprüfung,
- Übermittlung der Beratungsergebnisse an die BGE und das BfE innerhalb von vier Wochen nach ihrer Abschlussveranstaltung

Das BfE gewährleistet als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung die **Finanzierung** der Fachkonferenz; hierbei ist sind auch finanzielle Ausgleichsmaßnahmen für die Teilnehmenden zu berücksichtigen.

2.4.3 Regionalkonferenzen

Regionalkonferenzen werden in jeder Region eingerichtet, „die in Phase 1 als übertägig zu erkundende Standortregionen vorgeschlagen wird“ (S. 398); sie begleiten die weiteren Verfahrensschritte langfristig und intensiv. Auch hier richtet das BfE die Regionalkonferenzen ein und stattet sie über die gesamte Laufzeit organisatorisch und finanziell aus, damit sie ihrer Arbeit eigenständig und mit hoher Unabhängigkeit nachkommen können.

Die Hauptaufgaben bestehen darin, „den gesamten Auswahlprozess intensiv zu begleiten und die wesentlichen Vorschläge und Entscheidungen auf Richtigkeit und Nachvollziehbarkeit zu überprüfen“ (S. 399); auch sollen „alle interessierten Bürgerinnen und Bürger niedrigschwellig beteiligt“ (ebd.) werden; ebenso ist es Aufgabe und Recht, Nachprüfaufträge zu formulieren.¹⁵⁹ Die Regionalkonferenzen entsenden außerdem Vertreterinnen und Vertreter in die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ (siehe unten), um regionale und überregionale Sichtweisen abzugleichen. Zudem wirken sie bei den vom BfE zu organisierenden Erörterungsterminen mit. Schließlich erstellen sie in jeder Phase des Standortauswahlverfahrens einen Bericht, „in dem sie die Ergebnisse ihrer Beratungen dokumentieren und ggf. die Ergebnisse der Nachprüfung bewerten“ (ebd.)

Die „Gründung“ von Regionalkonferenzen stellt die Frage nach der jeweiligen geografischen Abgrenzung; diese soll jeweils „im räumlichen Bereich des Vorhabens stattfinden“ (S. 402): „Als pragmatische Grundregel wird empfohlen, dass die kommunalen Gebietskörperschaften, deren Gebiet oberhalb des möglichen Bergwerks liegt, gemeinsam mit allen direkt angrenzenden Gebietskörperschaften eine gemeinsame Region bilden“ (ebd.); Staatsgrenzen

¹⁵⁸ Weitere Einzelheiten siehe Kommissionsbericht 2016, S. 398.

¹⁵⁹ Zu einzelnen inhaltlichen Aufgaben sowie konkreten Vorschlägen zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger siehe Kommissionsbericht 2016, S. 399.

bilden dabei keine Grenzen der Beteiligung.¹⁶⁰

Strukturell besteht eine Regionalkonferenz aus einer Vollversammlung und ihrem Vertretungskreis. Zusammen mit der breiten Öffentlichkeit in den Regionen kann die Struktur mithilfe eines Ringmodells verdeutlicht werden (Quelle Kommissionsbericht 2016, S. 400):¹⁶¹



Die Zusammenarbeit zwischen der Öffentlichkeit, Vollversammlung und Vertretungskreis wird in einer Geschäftsordnung spezifiziert und von der Vollversammlung beschlossen; das BfE stellt eine Mustergeschäftsordnung zur Verfügung, die entsprechend angepasst werden kann.

Alle wesentlichen Entscheidungen, die dem Vertretungskreis vorbehalten sind, erfolgen nach Anhörung der Vollversammlung; folglich formuliert der Vertretungskreis auch nach Anhörung der Vollversammlung die Nachprüfaufträge. Mit den Nachprüfungen wird das Ziel verfolgt, „das Standortauswahlverfahren durch ein starke Einflussmöglichkeit der Betroffenen zu qualifizieren, Konflikte rechtzeitig aufzulösen und das Risiko von Abbruch oder dauerhafter Verzögerung des Prozesses zu senken“ (S. 403).¹⁶²

Die Finanzierung wird auch hier über das BfE gewährleistet; dabei ist für jede Regionalkonferenz von einer Geschäftsstelle, von eigenständiger fachlicher Begleitung, von externer Moderation, Verdienstaussfallregelungen und der Durchführung von Medienarbeit auszugehen.

¹⁶⁰ Wie dies im Einzelfall zwischenstaatlich zu regeln bzw. zu organisieren ist siehe Kommissionsbericht 2016, S. 402.

¹⁶¹ Zusammensetzung, Funktionen und Zusammenwirken siehe im Einzelnen Kommissionsbericht 2016, S. 399ff.

¹⁶² Im Einzelnen siehe Kommissionsbericht 2016, S. 403.

2.4.4 Fachkonferenz „Rat der Regionen“

In der Fachkonferenz „Rat der Regionen“ tauschen die Vertreterinnen und Vertreter „aus den einzelnen Regionalkonferenzen ihre Erfahrungen über die Prozesse in ihrer jeweiligen Region miteinander aus und entwickeln eine überregionale Perspektive auf die Standortsuche“ (S. 405); zudem sollen in dieses Gremium auch Vertreterinnen und Vertreter der Zwischenlagerstandorte ihre Perspektiven einbringen. So sollen „Potenziale für mögliche Probleme aber auch für die Optimierungsfelder“ (ebd.) effizienter erkannt und bearbeitet werden. Die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ nimmt ihre Arbeit nach Bildung der Regionalkonferenzen auf und erstreckt sich über Phase 2 und 3 des Standortauswahlverfahrens. Dabei richtet sich Anzahl und Zeitpunkt der Sitzungen nach den Fortschritten im Suchprozess; sie sollten aber mindestens dreimal jährlich stattfinden.

Die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ hat die Aufgabe, die Ergebnisse der BGE und des BfE nachzuvollziehen und die Prozesse der Regionalkonferenzen miteinander zu vergleichen; dabei wird die Anwendung der Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und Abwägungskriterien, die zur Identifizierung der zu erkundenden Standortregionen geführt haben, überprüft. Darüber hinaus soll dieses Gremium „eine übergreifende Strategie zur Förderung der Regionalentwicklung in den Standortregionen entwickeln“ (S. 405). Sie formuliert ihre Beratungsergebnisse und übermittelt sie in Form von Berichten an der BfE.

Die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Vertreterkreise der Regionalkonferenzen zusammen, wobei jede Regionalkonferenz die gleiche Anzahl von Personen entsendet. Zusätzlich entsenden die Standortgemeinden der bestehenden Zwischenlage ihre Vertretungen; insgesamt sollen max. 30 Personen dieses Gremium bilden.¹⁶³ Die Vertretungen der einzelnen Regionalkonferenzen stellen eine ausreichende Präsenz ihrer Region sicher und spiegeln die überregional erarbeitete Sicht in ihre Regionalkonferenz zurück.

Wie bei den oben genannten Gremien finanziert das BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung die Fachkonferenz „Rat der Regionen“, die das BfE zudem auch organisiert.

Zusammenfassend stellt sich die Arbeit der Gremien entlang der Phasen der Standortauswahl wie folgt dar (Quelle Kommissionsbericht 2016, S. 409):

¹⁶³ Zu Zusammensetzung und Wahlperioden siehe im Einzelnen Kommissionsbericht 2016, S. 406.

	Phase 1		Phase 2		Phase 3	
	Teilgebiete	Vorschlag für übertägig zu erkundende Standortregionen	Erkundungsphase	Vorschlag für untertägig zu erkundende Standorte	Erkundungsphase	Standortvorschlag und Standortvereinbarung
National	NBG	NBG	NBG	NBG	NBG	NBG
Über-regional	Fachkonferenz Teilgebiete	Fachkonferenz RdR	Fachkonferenz RdR	Fachkonferenz RdR	Fachkonferenz RdR	-
Regional	-	Vielzahl von Regional-konferenzen	Vielzahl von Regional-konferenzen	mehrere Regional-konferenzen	mehrere Regional-konferenzen	eine Regional-konferenz

NBG: Nationales Begleitgremium RdR: Fachkonferenz „Rat der Regionen“

2.4.5 Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine

Neben diesen vier neu zu schaffenden Gremien werden auch weitere Stellungnahme- und Erörterungstermine vorgesehen: „Am Ende jeder Phase [...] wird der abschließende Vorschlag der allgemeinen Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange [...] zur Erörterung vorgelegt“ (S. 406); damit wird „die Öffentlichkeitsbeteiligung mit rechtlich stark definierten Verfahrensschritten abgesichert“ (ebd.).

Die **Stellungnahmen** sind grundsätzlich öffentlich und online abzugeben; das BfE übermittelt die Stellungnahmen an die BGE, die sie in einem ersten Schritt „quantitativ und qualitativ auswertet, so dass inhaltliche Schwerpunkte erkennbar werden“ (S. 407); in einem zweiten Schritt werden die Stellungnahmen auch einzeln gesichtet und abgewogen. Die BGE erstellt einen Auswertungsreport, der alle Schlussforderungen zusammenfasst; diese Auswertung bildet die Grundlage für die Schlussfolgerungen des BfE, welche es zu berücksichtigen plant.

Die Auswertung und die Schlussfolgerungen sind u.a. Grundlage für den anschließenden **Erörterungstermin**, zum dem das BfE einlädt; daneben bilden der Vorschlag der BGE sowie ggf. Berichte der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen sowie ggf. die Ergebnisse der Nachprüfungen weitere Grundlagen. Solange mehrere Standorte im Suchverfahren sind, findet in jeder Region ein Erörterungstermin statt. Ziel dieser Termine soll es sein „die Informationsbasis auf allen Seiten zu verbessern und die Abwägungskriterien im Detail nachvollziehbar zu erläutern“ (S. 407).

Die Möglichkeit zur Stellungnahme sowie die Teilnahme an einem Erörterungstermin stehen allen Bürgerinnen und Bürgern offen. Für diese

Termine sind dementsprechend vom BfE die bereitzustellenden Informationen angemessen aufzubereiten und zu veröffentlichen. Außerdem organisiert und finanziert das BfE die Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine.

Jede Phase des Standortauswahlverfahrens wird durch Bundesgesetz abgeschlossen; mit dieser Entscheidung werden alle bis zu diesem Zeitpunkt vorliegenden Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung zusammengeführt und nicht-aufgelöste Gegensätze werden durch Abwägung entschieden.¹⁶⁴

2.4.6 Offene Fragen zur Konzeption der Endlager-Kommission

Gespiegelt an den eingangs genannten Zielen für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Standortsuche und -auswahl ergeben sich nach der deskriptiven Zusammenfassung der vorgesehenen Elemente mehrere kritische Punkte, die sich zunächst maßstäblich anhand folgender fünf Leitfragen aufspannen:

1) Wie stehen die vorgeschlagenen, erweiterten Beteiligungsmöglichkeiten zu der übergeordneten gesetzlichen Zielstellung, ein Standortsuchverfahren zügig und effektiv bis 2031 abzuschließen? Haben sich die Vorschläge der Kommission, beispielsweise die Regionen mit Nachprüfrechten ausstatten zu wollen, am gesetzlichen Zeitplan zur Auswahl eines Standortes orientiert? Welche Rückwirkungen sind jeweils zu erwarten?

2) Wurde die übergeordnete gesellschaftliche Zielstellung, einen Sicherheitsgewinn durch den Bau eines Endlagers in Deutschland zu erzielen, in den Maßnahmen zur stärkeren Öffentlichkeitsbeteiligung institutionell berücksichtigt? Welche Rückwirkungen sind jeweils zu erwarten?

3) Sind die im Kommissionsbericht genannten ambitionierten Ziele zur Öffentlichkeitsbeteiligung durch die vorgeschlagenen Umsetzungsmaßnahmen adäquat abgebildet? Mit anderen Worten: Können die vorgeschlagenen Aktivitäten, Maßnahmen und Formate die intendierten Kommissionsziele bezüglich Öffentlichkeitsbeteiligung überhaupt leisten?

4) Wurden die real existierenden Erfahrungen aus Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit der Endlagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland ausgewertet und inwiefern bildet sich eine (etwaige) Auswertung in den Empfehlungen der Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung ab?

5) Setzt sich der Bericht damit auseinander, dass Beteiligung kein „Selbstläufer“ ist, jedenfalls nicht, solange keine konkreten Betroffenheiten erkennbar sind?

Hierzu sollen jeweils die Kernelemente bzw. Formate zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung betrachtet werden, die im Abschlussbericht der

Endlager-Kommission ausgeführt werden:¹⁶⁵

- Regionalkonferenzen (Vollversammlung und Vertretungskreis)
- Fachkonferenz Rat der Regionen
- Informationsplattform
- Fachkonferenz Teilgebiete
- Stellungnahmeverfahren/Erörterungstermine
- Nationales Begleitgremium¹⁶⁶

Fragen, die alle Elemente und Maßnahmen gleichermaßen betreffen, zielen zum einen darauf, welche übergeordneten Prämissen für jedes Beteiligungsformat leitend sein sollten, um das Gesamtziel stets zu gewährleisten. Im selben Zusammenhang ist zu fragen, wer den Mehrwert der Beteiligung hinsichtlich des Gesamtziels überprüft und wie mögliche Sollbruchstellen zum Abbruch von Beteiligungsverfahren definiert werden. Zum anderen geht es um das Zusammenspiel von den formulierten, neuen Stellungnahmemöglichkeiten der Öffentlichkeit und den ohnehin gesetzlich vorgesehenen Beteiligungsmöglichkeiten (z.B. SUP und UVP), um mögliche Doppelarbeit und daraus resultierende Missverständnisse auszuschließen bzw. um die Prozessabläufe zu optimieren. Auch muss geklärt werden, was passiert, wenn die Beteiligung nicht die erwartete Zahl von Akteuren und relevanten Gruppen umfasst. Und schließlich ist zu fragen, inwieweit es Ausstiegs- und Abbruchmöglichkeiten für einzelne Verfahrensschritte gibt, falls intendierte Ziele, nach wenigen Wochen sichtbar, überhaupt nicht erreicht werden können?

Für die vorgeschlagenen Formate sind – jeweils in Frageform – folgende Aspekte kritisch zu betrachten:

Regionalkonferenzen

- Ist die Zahl der im Vertretungskreis zu berufenen Mitglieder der Aufgabenerfüllung adäquat?
- Wie wird der konstruktive Umgang mit den gewählten Gebietskörperschaften sichergestellt?
- Wie wird der möglichen Eigendynamik, sich gegen die Bundesebene zu „solidarisieren“, begegnet?
- Was kann und darf das BfE im Hinblick auf ein nicht unwahrscheinliches „Autonomiestreben“ der Regionalkonferenzen tun, welche Maßnahmen kann und darf das BfE ergreifen, um Vertrauen zu den Regionalkonferenzen aufzubauen und zu sichern?

- Wie kann der organisatorische Aufwand für Vollversammlung und Vertretungskreis sichergestellt werden? Wer kontrolliert die Mittelver-

¹⁶⁵ Siehe im Einzelnen Kommissionsbericht 2016, S. 392-409.

¹⁶⁶ Da für das Nationale Begleitgremium nicht das BfE zuständig ist, wird es hier nicht weiter betrachtet.

wendung durch die Regionalkonferenzen?

- Ist die Intensität der Fragestellungen und die daraus resultierende zeitliche Belastung für die Mitarbeit an den beiden Gremien ehrenamtlich zu leisten?
- Kann eine Gruppe von maximal 30 Personen (Vertretungskreis) zum einen arbeitsfähig sein, zum anderen die Region repräsentativ abbilden? Sind hier nicht Konflikte bei der Besetzung des Vertretungskreises vorprogrammiert, insbesondere, wenn Vertreterinnen und Vertreter aus mehreren Kreisen und Gemeinden mitarbeiten wollen?
- Sind die Nachprüfrechte der Regionen hinreichende Motivation für die Prozessbereitschaft? Wie absehbar ist es, dass sie nur genutzt werden, um BfE und BGE zu weiteren Berichten zu „zwingen“ und zeitliche Verzögerungen zu „provokieren“?
- Ist die Aufgabenzuweisung, den gesamten Prozess durch die Regionalkonferenzen u.a. auf „Richtigkeit“ zu prüfen, angemessen?
- Welche Schlussfolgerungen ergeben sich aus den Erfahrungen insbesondere in der Asse-II-Begleitgruppe für die Ausgestaltung und Rolle der Regionalkonferenzen?

Rat der Regionen

- Wodurch kann die Umsetzung des Gemeinwohlgedankens in diesem Gremium sichergestellt werden?
- Wie soll der Interessenausgleich in dem Gremium sichergestellt werden? Derzeit wäre dieses Gremium eine Ansammlung von „Partikularinteressen“.
- Die Gefahr des Scheiterns bzw. des Suchens nach einem „gemeinsamen Feind“ (Bundesebene) liegt nach dem derzeitigen Bauplan nahe.

Informationsplattform

- Wie werden die Gremien und Beteiligungsinstitutionen des Prozesses mit ihren Texten und Materialien in eine vom BfE betreute Informationsplattform eingebunden? Wie kann das datenschutz- und presserechtlich konform erfolgen?
- Welche redaktionellen Rechte an der Plattform werden beispielsweise den Regionalkonferenzen überhaupt zugestanden werden?
- Was meint der Kommissionsbericht mit Informationsbüros? Es gibt keine näheren Erläuterungen.

Fachkonferenz Teilgebiete

- Es ist unklar, welche Vertreterinnen und Vertreter der Teilgebiete ausgewählt werden sollen und warum sie dreimal innerhalb von sechs Monaten tagen sollen.
- Welcher Mehrwert wird erwartet und ist erreichbar?

Zusätzliche Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine

- Welche Funktion haben diese zusätzlichen Stellungnahmeverfahren?
Bestehen überhaupt noch Informationsdefizite nach den vielen anderen eingerichteten Gremien und Formaten?
- Wäre dieses Element zeitlich, personell und inhaltlich (Erkenntnisgewinn?) gerechtfertigt? In welchem Verhältnis zu formellen Beteiligungsverfahren stünde es?

3 Die besondere Komplexität des Standortauswahlverfahrens

Die Analyse und Bewertung der einzelnen Rahmenbedingungen verdeutlicht in der Zusammenschau die besondere Komplexität des Standortauswahlverfahrens für Deutschland; die Suche und Errichtung eines Endlagers für hochradioaktive Abfallstoffe ist einzigartig. Diese Komplexität und Einzigartigkeit zeigt sich in verschiedenen Dimensionen, die einzeln sowie in ihrem vielfältigen Zusammenspiel die Parameter für die später abzuleitenden Anforderungen darstellen (I, Kapitel 4). Gleichzeitig liegen in dieser Mehrdimensionalität auch die möglichen Konfliktpotenziale bzw. Herausforderungen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren.

Die **wissenschaftlich-technische Dimension**: Zunächst ist die Endlagerung von hochradioaktivem Abfall mit besonderen Herausforderungen in wissenschaftlich-technischer Hinsicht verknüpft: Die Suche nach dem am besten geeigneten Standort im Sinne des StandAG setzt die Kenntnis und das Verständnis von äußerst schwierigen naturwissenschaftlichen und geologischen Zusammenhängen voraus. Gleichzeitig müssen diese für die Akzeptanz des Auswahlverfahrens von der allgemeinen Öffentlichkeit nachvollzogen werden können, um insbesondere eine sachliche Diskussionsgrundlage zu haben.

Die **verfahrensrechtliche Dimension**: Der Umfang und die Abstufung des geplanten Beteiligungsverfahrens lässt eine einfache Übernahme des bisherigen Verfahrensrechts zur Durchführung von Beteiligungsverfahren nicht zu. Die unterschiedlichen Verfahrensstufungen und Beteiligungsformate müssen auch in verfahrenstechnischer Hinsicht aufeinander abgestimmt und klar voneinander abgegrenzt werden, um zum einen eine effektive Beteiligung zu ermöglichen und zum anderen eine Lösung erzielen zu können.

Die **zeitliche Dimension**: Das geplante Beteiligungsverfahren wird hinsichtlich der geplanten Dauer, also der zeitlichen Dimension im Vergleich zu den bisher durchgeführten Beteiligungsverfahren beispiellos sein. Die damit auftretenden Schwierigkeiten und Herausforderungen finden sich in allen weiteren Dimensionen in unterschiedlicher Ausprägung wieder.

Die **finanzielle Dimension**: Die Endlagersuche sowie die Errichtung des Endlagers werden auch in finanzieller Hinsicht die bisherigen Infrastrukturprojekte in den Schatten stellen. Dies gilt ebenso für die Kosten der geplanten Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die **administrative Dimension**: Die Komplexität im administrativen Bereich ergibt sich aus den gesetzlich angeordneten Pflichten des BfE in Verbindung mit der zeitlichen Dimension der Standortsuche. Es ist davon auszugehen, dass

die Unterrichtung der Öffentlichkeit aufgrund der wissenschaftlich anspruchsvollen Materie und der besonderen gesellschaftspolitischen Dimension eine Vielzahl an zu behandelnden Themenkreise umfassen wird und dadurch umfangreiche administrative Ressourcen binden wird; insbesondere die vor dem Hintergrund der zeitlichen Dimension erforderliche inhaltliche Aufarbeitung der zeitlich vorhergehenden Beteiligungsschritte wird neue administrativ zu bewältigende Herausforderungen mit sich bringen.

Die **personelle Dimension**: Die Endlagersuche wird von der Einbeziehung und Auseinandersetzung mit einer Vielzahl und sich über den Zeitraum bis zum Bau des Endlagers unterscheidenden Akteuren gekennzeichnet sein. Die Ungewissheit über den Standort führt zu Beginn der Standortsuche zu einer in quantitativer Hinsicht einzigartigen Umfang der zu beteiligen Öffentlichkeit. Aufgrund des langen Zeitraums bis zum Abschluss des Beteiligungsverfahrens ändern sich zudem die an der Endlagersuche beteiligten Akteure – sowohl bei den Entscheidungsträgern in Bundestag und der Verwaltung als auch in der allgemeinen Öffentlichkeit.

3.1 Wissenschaftlich-technisch

Hoch radioaktive Abfälle sind Hinterlassenschaften einer Hochrisikotechnologie. Die hoch radioaktiven Abfälle machen in Deutschland zwar einen relativ geringen Mengenanteil von nur zehn Prozent aus, sie enthalten aber etwa 99,9 Prozent der gesamten Radioaktivität aller anfallenden radioaktiven Abfälle.¹⁶⁷ Auf Grund der langen Halbwertszeiten vieler radioaktiver Substanzen muss die bestmögliche Sicherheit für einen Zeitraum von einer Million Jahren gewährleistet werden (vgl. § 1 Abs. 1 StandAG a.F.). Die Halbwertszeit von Plutonium⁻²³⁹ beträgt beispielsweise 24.000 Jahre. Weltweit gibt es bislang kein betriebsbereites Endlager für hoch radioaktive Abfälle.

Für sämtliche bis zur Stilllegung der Atomkraftwerke in Deutschland angefallenen hoch radioaktiven Abfälle wird derzeit von einem benötigten Endlagervolumen von ca. 28.100 Kubikmetern ausgegangen.¹⁶⁸ Die Bundesregierung plant ausweislich des Nationalen Entsorgungsprogramms aus 2015, alle Arten radioaktiver Abfälle in tiefen geologischen Formationen einzulagern. Die Endlager-Kommission hat eine entsprechende Empfehlung abgegeben.¹⁶⁹ Denn keine der heutzutage diskutierten Alternativen zur Endlagerung in einer langzeitsicheren, tiefen geologischen Formation biete eine ähnliche große Sicherheit für die unabdingbare unbefristete Isolation hoch radioaktiver Abfälle von der Biosphäre.

Als mögliche Wirtsgesteine kommen in Deutschland Steinsalz, Ton- und Kristallingestein in Betracht; doch bei der Wahl des bestmöglichen Standortes

¹⁶⁷ Siehe beispielsweise: http://cms2.niedersachsen.de/atomaufsicht/endlager/FAQ/radioaktive-Abf%C3%A4lle-117974.html?_psmand=10 [05.11.2016].

¹⁶⁸ Siehe BMUB 2015a.

¹⁶⁹ Kommissionsbericht 2016, S. 31, 218, 232f.

ist nicht nur das Wirtsgestein relevant, sondern auch die geologische Gesamtsituation und die standortvariable Kombination mit bergtechnischen und organisatorischen Detailfragen. Grundsätzlich soll zudem – nach den Empfehlungen der Endlager-Kommission – die Möglichkeit der Fehlerkorrektur auch im laufenden Verfahren bis hin zur Bergbarkeit und Rückholbarkeit bis zu 500 Jahre möglich sein. Diese Rahmenbedingungen definieren ein mögliches Endlagerbergwerk, das als Zielperspektive verschlossen werden soll und keine Belastung der Biosphäre und zukünftiger Generationen verursacht.¹⁷⁰

3.2 Verfahrensrechtlich

Der Umfang und die Abstufung des Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahrens nach dem StandAG lässt aufgrund der besonderen Komplexität des Standortauswahlverfahrens eine einfache Übernahme des bisherigen Verfahrensrechts zur Durchführung von Beteiligungsverfahren nicht zu. Vielmehr wird durch das StandAG auch aus verfahrensrechtlicher Sicht bewusst Neuland betreten. Das gesetzgeberische Ziel, die Öffentlichkeit umfassend an der Standortauswahl-suche zu beteiligen, muss sich daher auch in einem besonderen Verfahrensrecht wiederfinden.

Die besondere Komplexität im verfahrensrechtlichen Bereich ist dabei vielschichtig: Zum einen ergibt sie sich aus den im Standortauswahlgesetz vorgesehenen, **mehrstufigen und sich teilweise zeitlich überschneidenden Verfahrensschritten**, die jeweils eine selbstständige Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen. Hier ist eine besondere Verzahnung und Abstimmung, gleichzeitig aber auch genaue Abgrenzung der Beteiligung an den unterschiedlichen Verfahrensschritten durch konkretisierende verfahrensrechtliche Bestimmungen notwendig.

Dabei kann die Ausgestaltung und Definition des Verfahrensrechtes zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem StandAG aber nicht isoliert erfolgen. Vielmehr ist auch eine Verzahnung mit den die Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften des StandAG ergänzenden allgemeinen Beteiligungsvorschriften nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen und umweltrechtlichen Spezialgesetzen zu leisten und die Beteiligung im späteren atomrechtlichen Genehmigungsverfahren mitzudenken: So sind etwa im Standortauswahlverfahren nach dem StandAG zwei Strategische Umweltprüfungen (SUP) und eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchzuführen. Eine SUP ist vor der Entscheidung zur übertägigen Erkundung nach § 14 Abs. 2 StandAG a.F. und vor der Entscheidung zur untertägigen Erkundung nach § 17 Abs. 2 StandAG a.F. vorgesehen¹⁷¹. Die UVP ist in § 18 Abs. 4 StandAG a.F. vor der finalen

¹⁷⁰ Im Einzelnen siehe Kommissionsbericht 2016, S. 237ff.

¹⁷¹ Zu den SUP-pflichtigen Plänen bzw. Programmen zählen die Festlegung der Standortregionen und Standorte für die übertägige Erkundung (vgl. Nr. 1.15 der Anlage 3 zum UVPG) sowie die Festlegung der Standorte für die untertägige Erkundung (vgl. Nr. 1.16 der Anlage 3 zum UVPG).

Festlegung des Endlagerstandortes vorgeschrieben.¹⁷² Für die SUP und UVP sind daher jeweils zwingend eine den Vorgaben des UVPG in den §§ 9, 14 i UVPG entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

Auch Verwaltungstätigkeiten, die zur Durchführung des Standortauswahlverfahrens erforderlich sind – etwa (Bau-)maßnahmen für die ober- bzw. unterirdische Erkundung – können ein verfahrensrechtlich vorgeschriebene Öffentlichkeitsbeteiligung nach sich ziehen. Das gleiche gilt für die Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften aus dem Raumordnungsrecht, die nach § 19 Abs. 1 S. 3 StandAG a.F. ausdrücklich zu berücksichtigen sind.

Alle diese allgemeinen Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften bleiben neben den speziellen Öffentlichkeitsbeteiligungsvorschriften des StandAG bestehen und müssen verfahrensrechtlich während der Standortauswahl such mitgedacht werden.

Dasselbe gilt zudem auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung im sich an die Standortentscheidung anschließende **atomrechtlichen Genehmigungsverfahren**, etwa im Rahmen der nach § 9b Abs. 2 S. 3 Atomgesetz (AtG) durchzuführenden UVP. Denn erst das atomrechtliche Genehmigungsverfahren zur Errichtung der Endlagerstätte wird den Schlusspunkt unter das jahrzehntelange Verfahren zur Errichtung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle setzen. Erfahrungen mit bisherigen Großverfahren¹⁷³ haben dabei gezeigt, dass Bürgerinnen und Bürger häufig erst dann aufwachen und reagieren, „wenn der Bulldozer bereits vor ihrer Haustür steht“.¹⁷⁴ Die jeweilige Bedeutung der der atomrechtlichen Genehmigung vorgelagerten Verfahrensschritte, also der gesamten Standortsuche und der Standortentscheidung nach dem StandAG, muss daher schon allein im Hinblick auf die lange Verfahrensdauer der Standortsuche insgesamt auch verfahrensrechtlich besonders hervorgehoben werden.

Zum anderen bedürfen die verschiedenen, gesetzlich möglichen, dort aber (bisher) nicht näher definierten Beteiligungsformate, einer **näheren Ausgestaltung und Definition**. Dies wird nur in sehr beschränktem Maße durch die Übernahme bereits bestehender verfahrensrechtlicher Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen können. Zudem sollen die verfahrensrechtlichen Vorschriften kontinuierlich fortentwickelt werden.

Zusätzlich besteht beim StandAG die besondere Herausforderung, durch die verfahrensrechtlichen Regelungen zwar eine effektive und umfangreiche Beteiligung zu ermöglichen, gleichzeitig aber den Abschluss der Standortauswahl such bis zum Jahre 2031 nicht zu gefährden. Denn die durch die Öffent-

¹⁷² Denn die Errichtung und der Betrieb einer Anlage zur Endlagerung radioaktiver Abfälle ist ein UVP-pflichtiges Projekt, vgl. Nr. 11.2. der Anlage 1 zum UVPG.

¹⁷³ Wulfhorst 2001, S. 581, 582.

¹⁷⁴ Dolde 2013, S. 769, 772.

lichkeitsbeteiligung bezweckte Förderung der Akzeptanz der zu treffenden Sachentscheidung und der Teilhabe am Verfahren dürfen nicht den gesetzgeberisch festgelegten Zeitrahmen zur Bestimmung des Endlagerstandortes beeinträchtigen. Vielmehr ist die dienende Funktion des Verfahrens zur Bestimmung des Endlagerstandortes bei der Ausgestaltung der verfahrensrechtlichen Bestimmungen hervorzuheben. Diese müssen daher sowohl die Verwirklichung des objektiven materiellen Rechts, das heißt, die Bestimmung des Endlagerstandortes und der subjektiven Rechte des Einzelnen – als Teil der Öffentlichkeit – sicherstellen.¹⁷⁵

3.3 Zeitlich

Die Aufgabe der Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle soll nach dem Willen des Gesetzgebers in dieser Generation gelöst werden. Um diesem Ziel Ausdruck zu verleihen, bestimmt § 1 Abs. 3 StandAG a.F., dass das Standortauswahlverfahren **bis zum Jahr 2031** abgeschlossen werden soll; eine Herleitung dieses Datums erfolgt weder im Gesetz noch in der Gesetzesbegründung.¹⁷⁶ Diese Jahreszahl ist von Sachverständigen-Seite hoch umstritten: Hier ist von 50 bis 80 Jahren die Rede, die es nach Schätzungen noch dauern wird, bis ein Endlager gefunden und eingerichtet ist.¹⁷⁷ Für die Endlager-Kommission erscheint es generell „nicht sinnvoll, heute einen Ablaufplan unter Angabe genauer Jahreszahlen festzulegen“, denn die „Realisierungszeiträume bis zur Festlegung eines Standortes, bis zum Beginn der Einlagerung der Abfälle oder bis zum sichern Verschluss des Endlagerbergwerkes sind aus heutiger Sicht nur schwer einschätzbar“;¹⁷⁸ in jedem Fall ist für die Endlager-Kommission „der Zeitbedarf hinsichtlich der Gewichtung nachrangig zu den Zielen Sicherheit und Partizipation.“¹⁷⁹

Das „Zeitalter des Aufräumens der nuklearen Hinterlassenschaften“¹⁸⁰ ist aber in jedem Fall unvorstellbar viel länger, als die aus heutiger Sicht veranschlagten 15 bis möglicherweise 80 Jahre für die Endlagersuche. Denn neben dem konkreten Zeitraum für die Suche, Errichtung und Inbetriebnahme eines Endlagers wird der atomare Abfall aufgrund seiner Radioaktivität bis **zu einer Million Jahre** strahlen. Damit müssen Zeiträume gedacht werden, die nicht überschaut werden können: Das Thema atomarer Abfall wird die Menschheit, sofern diese über einen solchen langen Zeitraum überleben kann, die nachfolgenden 40.0000 Generationen noch beschäftigen. Der Mensch wird also über

¹⁷⁵ Dolde 2013, S. 769, 771.

¹⁷⁶ Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 3 StandAG, BT-Drs. 17/13471, S. 19.

¹⁷⁷ Siehe u.a. Thomauske 2016; zur medialen Verortung dieser Debatte siehe u.a. ZEIT Online vom 2. Juni 2016, Unter: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-06/atommuell-endlager-kommission-zeitbedarf> [14.10.2016] oder schon Spiegel Online vom 10.05.2011, Unter: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/streit-ueber-endlager-abschied-vom-millionen-jahre-konzept-a-760101.html> [14.10.2016].

¹⁷⁸ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 248; generelle Ausführungen zum Zeitbedarf zur Realisierung des empfohlenen Entsorgungspfades macht Kapitel 5.6 des Kommissionsberichtes, S. 248ff.

¹⁷⁹ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 251.

¹⁸⁰ Brunnengräber 2015, S. 15.

einen schier unüberschaubaren Zeitraum mit den Folgen, Risiken und Altlasten der atomaren Energiegewinnung konfrontiert sein;¹⁸¹ Brunnengräber spricht in diesem Zusammenhang von so genannten „Ewigkeitslasten“.¹⁸²

Allein die Dauer des Suchprozesses macht eine **Tradierung von Wissen** über einen langen Zeitraum notwendig, der schon aufgrund dessen verschiedene Ebenen im Rahmen des Standortauswahlverfahrens tangiert. Es gilt sich der Herausforderung zu stellen, bei allen Akteursgruppen angesichts der Dauer des zu erwartenden Verfahrens, Kontinuität und Beständigkeit zu organisieren bzw. Konstanten in den langjährigen Prozess zu integrieren, ohne zukünftige Generationen mit zu verfestigten Ergebnissen zu konfrontieren und zugleich aber nicht Alles zu jeder Zeit wieder grundsätzlich in Frage zu stellen und neu zu diskutieren. Dafür sind folgende Aspekte zu vergegenwärtigen und permanent mitzudenken; es braucht

- personelle bzw. institutionelle Konstanten, um ein Mindestmaß an Weitergabe der gemachten Erfahrungen zu gewährleisten,
- geeignete technische sowie verfahrensrechtliche Dokumentationspflichten,
- lebendig und relevant Halten einer Geschichte der Atomwirtschaft, mit deren Konsequenzen es sich immer wieder / noch zu beschäftigen gilt,
- permanente Sichtbarmachung bzw. -haltung von Beteiligungsergebnissen, die den Prozess prägen und mit deren Ergebnisse/Diskussionsständen es sich weiter zu beschäftigen gilt.

Ein wesentlicher und nicht zu unterschätzender Aspekt für den Prozess der Suche sind die sich ändernden **politischen Mehrheiten**; für den in Rede stehenden Zeitraum werden (mindestens) vier Regierungen politisch in der Verantwortung stehen. Hierbei ist nicht auszuschließen, dass jedes Mal grundsätzliche politische Ziele auf den Prüfstand stehen und wieder neu verhandelt und errungen werden müssen; es können grundsätzliche politische Entscheidungen rückwirkend wieder außer Kraft gesetzt werden und umgekehrt. Dass diese Fragen auch in der aktuellen Debatte eine Rolle spielten, zeigen u.a. die diskutierten Möglichkeiten der Absicherung über mehrere Legislaturperioden unter dem Stichwort „Atomausstieg ins Grundgesetz“.¹⁸³

Von ebensolcher Relevanz und Wichtigkeit sind Fragen nach **Forschung und Entwicklung** im Bereich Rückbau, Entsorgung und Endlagerung von radioaktiven Abfällen und welche Herausforderungen das für die Dauer der der Suche des Standortes mit der bestmöglichen Sicherheit mit sich bringt. Es braucht nach Ansicht der Endlager-Kommission eine „Neuausrichtung der Endlagerforschung“: Diese betrifft zum einen die geowissenschaftlichen und technischen Fragen wie beispielsweise die Charakterisierung von Wirtsge-

¹⁸¹ Siehe Brunnengräber 2015, S. 7.

¹⁸² So auch der Titel des gleichnamigen Buches; siehe Brunnengräber 2015.

¹⁸³ Dies ist auch eine zentrale Forderung der seit Jahren aktiven Bürgerinitiativen und Umweltverbände; siehe beispielsweise Fox 2016, S. 2 oder BUND 2016b, S. 6f.; siehe u.a. Domasch et al. 2016, S. 95ff.; rechtliche Gutachten liegen aktuell mit Gärditz 2016 sowie Roßnagel 2016 vor.

steinsvorkommen, die Entwicklung von wirtgesteinsspezifischen Sicherheits- und Nachweiskonzepten oder Endlager-Referenzkonzepten für die Standortauswahl.¹⁸⁴ Es ist heute nicht vorhersehbar, welche Möglichkeiten sich in Zukunft bieten und wie man Atommüll in Zukunft behandeln kann: Vielleicht kann man ihn unschädlich machen oder in Wertstoffe verwandeln; Technologien wie die so genannte Transmutation, die sich heute noch im Forschungsstadium befinden, können neue Perspektiven eröffnen.¹⁸⁵

Zum anderen sind auch sozialwissenschaftliche bzw. sozio-technische Aspekte in den Blick zu nehmen; diese sind u.a.

- Begleitforschung zur Partizipation
- politikwissenschaftliche Analysen zur demokratietheoretischen Herausforderung
- Fragen des Wissensmanagements
- Computer- und datenbankgestützte Entwicklung zur Langzeitsicherung und Verständlichkeit von Daten und Wissen
- historische Sicherung und wissenschaftliche Aufarbeitung der Diskurse über Atomenergie, Anti-AKW-Bewegung, nuklearen Katastrophen etc.

Die **Aus- und Weiterbildung** und damit der Erhalt kerntechnischer Kompetenzen in Deutschland sind ebenso zwingend notwendig und nicht nur bis zum Beginn der Rückbauphase. Während der gesamten Übergangszeit bzw. des gesamten Endlagersuchprozesses müssen Strahlenschutz und nukleare Sicherheit von gut qualifizierten Expertinnen und Experten gewährleistet werden. Erhalt und Weiterentwicklung kerntechnischer Kompetenzen müssen also weiterhin konstant hoch gewährleistet werden, obwohl es der beschlossene Atomausstieg mit sich bringt, dass Staat und die Energiewirtschaft selbst immer weniger Interesse an kerntechnischen Studiengängen zeigen. Die Lehrstühle müssen reagieren und ihre kerntechnischen Angebote zurückfahren, sich stärker auf Forschungsthemen zu Rückbau, Endlagerung und Sicherheit konzentrieren und ihr Lehr- und Forschungsangebot zum Einsatz von Kerntechnik jenseits der Energieerzeugung ausbauen.¹⁸⁶

3.4 Finanziell

In finanzieller Hinsicht schienen die Rahmenbedingungen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle klar zu sein. Die Abfallverursacher, in diesem Fall die kernkraftwerksbetreibenden Energieversorgungsunternehmen (EVU) wurden verpflichtet, gegen Entgelt radioaktive Abfälle an ein vom Bund zu errichtendes und zu betreibendes Endlager abzuliefern. Wer wieviel zu zahlen hat, wurde gemäß Endlagervorausleistungsverordnung bereits 1982 festgelegt:

¹⁸⁴ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 64.

¹⁸⁵ Zum Thema Transmutation siehe den aktuellen Forschungsstand in Brenk Systemplanung GmbH 2015 sowie Öko-Institut et al. 2015.

¹⁸⁶ Vgl. u.a. http://www.faz.net/aktuell/beruf-chance/campus/macht-der-atomausstieg-ein-kernenergiestudium-ueberfluessig-14362056-p3.html?printPagedArticle=true#pageIndex_3 [09.08.2016].

Danach bemisst sich die Kostenbeteiligung für ein Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle bei den Atomkraftwerken auf 64,4 Prozent des Aufwandes, für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle zu 96,5 Prozent der Gesamtkosten.¹⁸⁷

Was nicht feststeht und derzeit auch nicht feststehen kann, sind Aussagen über die tatsächliche Höhe der Baukosten zur Errichtung und zum Betrieb eines oder mehrerer Endlager für die genannten Abfallarten.¹⁸⁸ Da auch in diesem Bereich grundsätzlich das **Verursacherprinzip** gilt, müssen die EVUs als Verursacher von radioaktiven Abfällen daran interessiert sein, die Kosten des Baus und des Betriebs eines oder mehrerer Endlager möglichst niedrig zu halten. Es wird ihnen daran gelegen sein, maximal die Summen zur Verfügung zu stellen, die sie in den letzten Jahrzehnten zurückgestellt und in ihren Bilanzen ausgewiesen haben. Wie schwierig und umkämpft die finanzielle Frage ist, zeigt der im Frühjahr 2016 vorgelegte Bericht der „Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernausstiegs“ (KFK) und noch stärker die anschließenden öffentlichen Reaktionen darauf.¹⁸⁹ Die von der KFK-Kommission vorgeschlagene öffentlich-rechtliche Fondslösung zur Finanzierung der Endlagerung radioaktiver Abfälle wird von der Bundesregierung weiterverfolgt und entsprechend gesetzlich flankiert:¹⁹⁰ Danach sollen die Kernkraftwerksbetreiber einmalig 17,2 Milliarden Euro an einen öffentlich-rechtlichen Fonds übertragen. Zusätzlich wird ein Risikoaufschlag von 35 Prozent erhoben, mit dem die Unternehmen alle bestehenden und künftigen Risiken vollständig an den Staat übertragen können. Damit belief sich die Gesamthöhe der Mittel des öffentlich-rechtlichen Fonds für alle Abfallarten aus Kernkraftwerken auf 23,3 Milliarden Euro. Damit wäre auch klar, dass nach Abschluss einer Vereinbarung über eine solche Summe der Staat und damit der Steuerzahlerinnen und -zahler das unbeschränkte finanzielle Risiko für den Bau und den Betrieb eines oder mehrerer Endlager, für die Zwischenlagerung und sonstige Fragen in diesem Kontext ewig trüge und somit verantwortlich wäre.

Für die Finanzierung eines nach StandAG a.F. zu errichtenden Endlagers wurden vor der Veröffentlichung der Ergebnisse der Endlager-Kommission etwa zwei Milliarden Euro Gesamtkosten allein für das durchzuführende Auswahlverfahren veranschlagt.¹⁹¹ Darin sollen auch die Kosten der Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten sein. Sollten die deutlich umfassenderen und damit ressourcenseitig aufwendigeren Verfahrensschritte, die die Endlager-Kommission vorschlug, umgesetzt und gesetzlich verankert werden, würden allein im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung die Kosten des Verfahrens deutlich

¹⁸⁷ Siehe § 6 Endlagervorausleistungsverordnung

¹⁸⁸ Siehe hierzu BMUB 2015b.

¹⁸⁹ Siehe KFK 2016.

¹⁹⁰ Siehe Erklärung der Bundesregierung zur Umsetzung der Empfehlungen der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs (KFK) vom 27. April 2016, Anlage 3 zur Kabinettsvorlage des BMWi, Datenblatt-Nr. 18/09 153. Unter: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Energie/Konventionelle-Energietraeger/uran-kernenergie.did=739424.html> [04.08.2016].

¹⁹¹ Siehe BMUB 2015b, S. 12.

höher ausfallen. Hierfür stünden dann zunächst auch die Mittel des öffentlich-rechtlichen Fonds in Höhe von 23,3 Milliarden Euro zur Verfügung, falls es zu einer solchen Lösung käme. Wieviel allein die Öffentlichkeitsbeteiligung kosten würde und welcher Betrag angesichts der komplexen Fragestellungen als angemessen zu bezeichnen wäre, ist derzeit nicht bezifferbar. Allerdings lässt sich bereits heute feststellen: Die Aufwendungen hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung für die Suche nach einem atomaren Endlager werden die höchsten sein, die jemals in der Bundesrepublik Deutschland für ein Infrastrukturvorhaben ausgegeben wurden. Sie werden deutlich höher liegen, als die Kosten zum Bau milliardenschwerer und umstrittener Bauprojekte wie die des Stuttgarter Bahnhofs oder der Bau von Startbahnen der Flughäfen Frankfurt/Main, Berlin Schönefeld oder München. Diese Aussage lässt sich allein nach den geplanten Elementen und Verfahrensschritten abschätzen, die derzeit nach dem StandAG a.F. geplant sind (siehe I, Kapitel 2.3). Würde sich der Gesetzgeber die Vorschläge der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu eigen machen, kämen weitere Kosten hinzu.

3.5 Administrativ

Die Komplexität im administrativen Bereich ergibt sich aus den gesetzlich angeordneten Pflichten des BfE. So wird beispielsweise nach § 8 Abs. 1 S. 2 und S. 3 StandAG a.F. vorgeschrieben, dass die Mitglieder des gesellschaftlichen Begleitgremiums Einsicht in alle Unterlagen des BfE und des BfS erhalten und die Beratungsergebnisse des Begleitgremiums zu veröffentlichen, sowie abweichende Voten zu Empfehlungen und Stellungnahmen zu dokumentieren sind.

Nach § 9 Abs. 1 StandAG a.F. haben BfE und BfS jeweils dafür zu sorgen, dass die Öffentlichkeit zum einen frühzeitig und auch während der Dauer des Standortauswahlverfahrens durch Bürgerversammlungen, Bürgerdialoge über das Internet und durch andere geeignete Medien umfassend und systematisch über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet wird. Dabei haben das BfE und das BfS die übermittelten Stellungnahmen auszuwerten und im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Satz 1 im Sinne eines dialogorientierten Prozesses Stellung zu nehmen. Das Ergebnis ist bei den weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen.

Es ist davon auszugehen, dass nicht nur die Unterrichtung der Öffentlichkeit aufgrund der wissenschaftlich anspruchsvollen Materie und der besonderen gesellschaftspolitischen Dimension eine Vielzahl an zu behandelnden Themenkreise umfassen wird und dadurch umfangreiche administrative Ressourcen binden wird. Auch für die Stellungnahmen ist mit einem besonders hohen Aufkommen zu rechnen. So waren die bisherigen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren gegen Atomkraftwerke Rekordhalter bei der Zahl der Einwendung: Der Protest gegen die Wiederaufbereitungsanlage Wackersdorf

umfasste einen bundesweiten Rekord von ca. 80.000 Einwendungen.¹⁹² Und auch bei dem geplanten Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle Schacht Konrad bei Salzgitter wurden im Rahmen des atomrechtlichen Genehmigungsverfahrens im Herbst 1992 ca. 250.000 Einwendungen registriert.¹⁹³

Auch die nach § 9 Abs. 3 StandAG a.F. vorgeschriebene, durch das BfE zu veranlassende weitere Beteiligung durch Bürgerdialoge mit dem Ziel, einen offenen und pluralistischen Dialog in der Öffentlichkeit zu ermöglichen und der dafür zu bereitstellenden geeigneten Methoden vor Ort und im Internet, der Eröffnung von Bürgerbüros und der Gewährleistung von fachlicher Beratung in allen Angelegenheiten des jeweiligen Verfahrensschrittes, erfordert umfangreiche administrative Ressourcen. Gleiches gilt für die nach § 10 Abs. 1 StandAG a.F. festgelegte Unterstützung der Öffentlichkeit bei der organisatorischen Vorbereitung auf die Teilnahme an den Bürgerversammlungen.

3.6 Personell (Akteure und Akteursgruppen)

Aufbau und Betrieb atomtechnischer Anlagen in Deutschland haben eine etwa 60jährige Geschichte (vgl. I, Kapitel 2.1). In dieser Zeit wurde ein heftiger und intensiver zum Teil auch gewaltsamer öffentlicher Diskurs über die friedliche Nutzung der Atomenergie geführt. Die Suche nach einem Endlager stellt die Fortführung dieses Diskurses unter der neuen Voraussetzung des absehbaren Ausstiegs aus der Nutzung der Atomenergie in Deutschland dar. Die Dialogbereitschaft ist bei den unterschiedlichen Akteursgruppen¹⁹⁴, die am Endlagersuchprozess beteiligt sind oder beteiligt werden sollen, sehr unterschiedlich ausgeprägt. Aufgrund von nicht aufgearbeiteten Konflikten aus der 60jährigen Geschichte der Nutzung der Atomenergie gibt es einflussreiche Gruppen, die eine Zusammenarbeit mit Behörden nach wie vor verweigern. Auch die Endlager-Kommission konnte die Konfliktgeschichte nicht entscheidend abtragen. Daher besteht weiterhin eine große Herausforderung darin, wie man eine tatsächliche Verständigung mit der Bevölkerung erreichen kann.

Die Grundstimmung in der **Bevölkerung** zum Thema friedliche Nutzung der Atomenergie hat sich über die Jahrzehnte gewandelt. War sie in der Aufbauphase der Atomenergienutzung in den 1950er und 1960er Jahren im Bundesgebiet indifferent,¹⁹⁵ so wurde der Bau von atomtechnischen Anlagen beginnend mit den 1970er Jahren¹⁹⁶ kritisch und auch gewalttätig begleitet. Die öffentliche Meinung, die dem Bau von Atomanlagen zunehmend kritischer gegenüber stand, änderte sich insbesondere nach Unfällen in Anlagen zur Atomenergiegewinnung in Three Miles Island (Harrisburg, USA) 1979 und noch

¹⁹² Rucht 2008, S. 253.

¹⁹³ Rucht, 2008, S. 255.

¹⁹⁴ Der Schwerpunkt der nachfolgenden Beschreibung der Akteure wird auf der Darstellung der Öffentlichkeit im Sinne der vorangestellten Eingrenzung am Anfang dieses Berichts liegen; vgl. I, Kapitel 1.2.

¹⁹⁵ Vgl. Rucht 2008, S. 262

¹⁹⁶ Rucht 2008, S. 248

einmal stärker nach der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl 1986 in der Sowjetunion.¹⁹⁷ Durch die Reaktorkatastrophe in Fukushima in Japan im März 2011 wurden die Ausstiegspläne aus der Atomenergie, die bis dahin in Deutschland politisch hoch umkämpft waren, entschieden. Eine repräsentative Bevölkerungsumfrage, durchgeführt im Juni 2016, ergab, dass 77 Prozent der Deutschen den Ausstieg aus der Atomenergie befürworteten.¹⁹⁸ Hinsichtlich der Suche und der Einrichtung eines Endlagers für hochradioaktive Abfallstoffe ist eine große Zustimmung der Bevölkerung zu den dazu gefassten Beschlüssen im Bundestag zu verzeichnen (71%).¹⁹⁹

Im Endlagerprojekt in Deutschland ist aufgrund des offenen Suchverfahrens eine **betroffene Öffentlichkeit** noch nicht näher zu charakterisieren. Prognosen und Erfahrungen lassen sich jedoch aus Planungsprozessen für Infrastrukturvorhaben der vergangenen Jahre sowie aus Auseinandersetzungen zu atomaren Vorhaben ablesen: Im Zusammenhang mit dem Bau des Stuttgarter Bahnhofs 2010 sind erstmals so genannte „Wutbürger“ identifiziert worden. Dieses noch 2010 bestaunte Phänomen ist inzwischen weithin gesellschaftliche Realität geworden. Die Dresdener Plattform Pegida steigerte ab 2014 mit ihrer ablehnenden Art, konstruktive öffentliche Auseinandersetzungen zu führen, die Entrüstung der Wutbürger zu einer neuen Bewegung und hat inzwischen überall in der Bundesrepublik Deutschland entsprechende Ableger, die gesellschaftliche Diskurse bestimmen. Diese Strömungen haben auch im Hinblick auf die Endlagersuche das Potenzial, die Planungen zu torpedieren und zu skandalisieren.²⁰⁰ Es ist zudem heute mittels sozialer Netzwerke sehr einfach, Protest zu organisieren. Kritisch ist, dass regional schon zum jetzigen Zeitpunkt mobilisiert wird. So äußerte sich der Bürgermeister aus Thurmansbang in Bayern schon nach Veröffentlichung des Abschlussberichts der Endlager-Kommission, dass ein Protest im Ausmaß Wackersdorf organisiert würde, wenn das Endlager in dieser Region geplant würde.²⁰¹

Die **Anti-Atombewegung** hat sich seit den 1950er Jahren regional und standortbezogen, seit Anfang der 1970er Jahre mehr und mehr bundesweit entwickelt und wird als die „langlebigste, zähste und ausdauerndste Protestformation in Deutschland“ beschrieben.²⁰² Die kollektive Identität speist sich noch heute in weiten Teilen aus den Aktivitäten zur Verhinderung von Standorten atomtechnischer Anlagen (z.B. in Wyhl und Wackersdorf) und den Demonstrationen und Aktionen zivilen Ungehorsams anlässlich von Castor-Transporten zwischen 1994 und 2011 in das Zwischenlager Gorleben. Orte wie Wackersdorf, Gorleben oder Wyhl und die Kennzeichen der Bewegung

¹⁹⁷ Geiges et al. 2013, S. 161.

¹⁹⁸ Dabei war die Zustimmung bei den jugendlichen Befragten höher, im Westen höher als im Osten der Bundesrepublik, dort aber immer noch signifikant für den Atomausstieg (68%); vgl. TNS Emnid 2016, S. 4f.

¹⁹⁹ TNS Emnid 2016, S. 5.

²⁰⁰ Brunnengräber 2013, S. 5.

²⁰¹ Vgl. Tagesschau vom 05.07.2016: <http://www.tagesschau.de/multimedia/video/video-197139.html> [03.08.2016].

²⁰² Geiges et al. 2013, S. 161f; Rucht 2008, S. 249.

(lachende Sonne „Atomkraft nein Danke“ und X-Zeichen für X-tausendmal querstellen) haben eine große Symbolkraft entwickelt. Auch wenn die lokalen Anti-Atom-Initiativen sowohl absolut als auch von der Mitgliederstärke begrenzt sind,²⁰³ haben sich einzelne Initiativen und Verbände, wie etwa „ausgestrahlt“ und die „BI Lüchow-Dannenberg“ im Laufe der Jahre stark professionalisiert. Die Initiativen sind zudem bis heute ein sehr effizient verbundenes Netzwerk, das über ein breites und erprobtes Aktionsrepertoire und Mobilisierungspotenzial verfügt. Die drei wesentlichen Säulen der Auseinandersetzungen zu Atomenergie sind bis heute juristische Stellungnahmen sowie gerichtliche Klagen (bspw. Mobilisierung von 880.000 Einwendungen von Bürgerinnen und Bürgern gegen die geplante Wiederaufbereitungsanlage in Wackersdorf),²⁰⁴ Öffentlichkeitsarbeit und Demonstrationen.²⁰⁵

Die Anti-Atomkraft-Bewegung hatte es bis zum endgültigen Ausstiegsbeschluss der Bundesregierung im Jahr 2011 leicht, verschiedene Strömungen zu bündeln, denn das Ziel bestand darin, aus der zivilen Nutzung der Atomenergie in Deutschland auszusteigen.²⁰⁶ Vor dem Hintergrund des Ausstiegs aus der Atomenergie ist der Markenkern der Anti-Atomkraft-Bewegung seitdem im Umbruch.²⁰⁷ Für die Anti-Atomkraft-Bewegung stellt sich mittelfristig die Ressourcenfrage. Es ist offen, ob mit der kritischen Begleitung der Endlager suche Spenden und Zuwendungen in dem nötigen Maße und über einen so langen Zeitraum aufgebracht werden können, wenn das Kernanliegen der Abschaltung der AKWs erreicht wurde.²⁰⁸

Dabei gilt noch heute, dass viele Akteure der Anti-Atomkraft-Bewegung höchst misstrauisch gegenüber den Betreibern von atomtechnischen Anlagen und staatlichen Stellen sind, die diese legitimieren. Akteure der Anti-Atomkraft-Bewegung haben insbesondere in Beteiligungsverfahren negative Erfahrungen gemacht. Sie fordern, dass der Bewegung Anerkennung gezollt und Unrecht aufgearbeitet wird, dass während der langjährigen Auseinandersetzungen geschehen ist (geheimdienstliche Überwachung, Strafverfahren, Kriminalisierung etc.).²⁰⁹

Aktuelle Äußerungen der Anti-Atomkraft-Bewegung deuten darauf hin, dass die bisherigen Einladungen zum Dialog über einen Endlagerstandort²¹⁰ oder die würdigenden Worte gegenüber der Anti-Atomkraft-Bewegung u.a. in der Rede von Ministerin Hendricks anlässlich des 30jährigen Bestehens des BMUB²¹¹ nicht ausreichen. Gefordert werden Zugeständnisse, wie etwa Gor-

²⁰³ Vgl. Rucht 2008, S. 255.

²⁰⁴ Rucht 2008, S. 253

²⁰⁵ Geiges et al. 2013, S. 166f.

²⁰⁶ Vgl. Rucht 2008, S. 256.

²⁰⁷ Brunnengräber/Häfner 2014.

²⁰⁸ Brunnengräber/Häfner 2014, S. 22.

²⁰⁹ Donat 2015b, S. 328ff.

²¹⁰ vgl. BT-Drs. 18/1068.

²¹¹ Siehe: <http://www.bmub.bund.de/presse/reden/detailansicht/artikel/rede-von-dr-barbara-hendricks-anlaesslich-des-30-jaehrigen-jubilaeums-des-bmub> [15.07.2016].

leben von der Endlagersuche auszuschließen sowie den Ausstieg aus der Atomenergie im Grundgesetz zu verankern, um deutlich zu machen, dass der Staat tatsächlich für einen Neuanfang bereit ist.

Es gibt unter den **Umweltverbänden**,²¹² die in Deutschland sehr einflussreich sind, keine einheitliche Position zur Beteiligung an der Suche eines Endlagers. Die deutschen Umweltverbände, die sich am häufigsten zu Fragen der Endlagerung zu Wort melden, sind Greenpeace, der BUND und Robin Wood; vereinzelt bezieht auch der NABU Stellung.²¹³ Greenpeace, Robin Wood und der BUND lehnten die Mitarbeit in der Endlager-Kommission in einer gemeinsamen Stellungnahme zunächst ab.²¹⁴ Der BUND entschied sich nach intensiven internen Auseinandersetzungen zu einer Teilnahme, weil einige Forderungen, wie etwa die Evaluierung des StandAG und die Organisation einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung während der Kommissionsarbeit von Parlamentariern aufgegriffen wurden.²¹⁵ Dem abschließenden Kommissionsbericht stimmte der BUND jedoch nicht zu und veröffentlichte ein Sondervotum, das

- die Verankerung des Atomausstiegs im Grundgesetz,
- Rechtsschutz nach jeder Phase des Suchprozesses sowie
- den Ausschluss von Gorleben fordert und bemängelt
- das unklar ist, für welche atomaren Abfälle das Endlager ausgelegt ist und
- dass ungleiche Datenlagen zu Standorten und Gesteinsformationen zu einer ungleichen Behandlung führten.²¹⁶

Der Dachverband der Umwelt- und Naturschutzverbände, der Deutsche Naturschutzring (DNR), hatte sich zum Beginn der Arbeit der Endlager-Kommission sehr kritisch zur Ausgangslage geäußert,²¹⁷ hebt heute jedoch die Erfolge der Vertreter der Umweltverbände in der Endlager-Kommission hervor²¹⁸ und hat angekündigt, sich – wie andere Umweltverbände und Initiativen auch – weiter kritisch und konstruktiv in die Endlagersuche einzubringen.²¹⁹ Auch der BUND betonte in seinem Sondervotum, dass dies kein Signal für den Stillstand des Verfahrens sein soll.

²¹² Die Umweltverbände werden hier als eigenständige Gruppe aufgeführt, weil die Organisationskerne der Anti-Atomkraft-Bewegung und der Verbände separiert sind. Umweltverbände sind nicht im eigentlichen Sinne Träger der lokalen Initiativen, vgl. Rucht 2008, S. 247.

²¹³ BUND, Robin Wood sowie Nabu sind basisdemokratisch aufgebaut und werden von einer Delegiertenversammlung, einem ehrenamtlichen Vorstand sowie meist einem regional zusammengesetzten Gremium gesteuert. Die Facharbeit läuft teilweise in hochgradig spezialisierten Facharbeitskreisen unterstützt von Referentinnen und Referenten in den Organisationen.

²¹⁴ <http://www.robinwood.de/Newsdetails.13+M58edbb1acee.0.html> [03.08.2016].

²¹⁵ <http://umweltfairaendern.de/2014/11/bund-kritische-debatte-bestaetigt-mitarbeit-in-der-endlager-kommission-neuer-arbeitskreis-atom/> [03.08.2016].

²¹⁶ BUND 2016b.

²¹⁷ Röscheisen 2014a.

²¹⁸ <http://www.dnr.de/presse/presseinformation-05072016.html> [03.08.2016].

²¹⁹ Brunnengräber 2013, S. 3.

Im **Deutschen Atomforum** sind etwa 100 Mitglieder, überwiegend Unternehmen (Energieversorger und Zulieferer) zu einer Interessenvertretung für die friedliche Nutzung der Atomenergie zusammengeschlossen. Das Deutsche Atomforum trat in der Vergangenheit offensiv als „pressure group“ für den Ausbau und die Weiterführung der Nutzung der Atomenergie auf.²²⁰ Vor dem Hintergrund des erneut beschlossenen Ausstiegs aus der Atomenergie 2011 sind die öffentlichen Verlautbarungen pro Atomenergie heute in Deutschland kaum noch wahrnehmbar.

Die vier großen deutschen **Energieversorger** (E.on, RWE, Vattenfall sowie EnBW) stehen in den nächsten Jahren in Umbruchprozessen ihrer Geschäftsfelder, die mit dem Ausstieg aus der Atomenergie einhergehen. Klagen auf Schadensersatz wegen der Abschaltung der Atomkraftwerke stellen eine neue Konfliktlinie mit staatlichen Akteuren dar.²²¹ Wiederholt weisen die großen Energieversorger auf die schon geleisteten Forschungen zur Endlagerung in Gorleben hin.²²² Sie sind mit dem Geschäftsfeld der Endlagerung bisher stark verwoben und haben über die Gesellschaft für Nuklear-Service mbH²²³ 75 Prozent an der einstmals bundeseigenen DBE GmbH inne, die restlichen 25 Prozent halten die bundeseigenen Energiewerke Nord. Die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe (DBE GmbH) mit etwa 900 Mitarbeitenden hat bislang u.a. Betreiberaufgaben für Gorleben, Schacht Konrad und Morsleben wahrgenommen. Die Gründung einer Bundes-Gesellschaft für kerntechnische Entsorgung (BGE), die künftig für die Betreiberaufgaben des Endlagers vom Bund beliehen wird, deren alleiniger Gesellschafter der Bund ist und die unter der Aufsicht des BMUB steht, wurde durch den Bundestag am 23. Juni 2016 beschlossen.²²⁴ Dies soll die vormals engen Verflechtungen zwischen staatlichen Institutionen und großen Energieversorgern künftig ändern.²²⁵

Die **Gewerkschaften** haben den Aufbau der Atomenergienutzung als Beschäftigungsmotor lange Zeit gestützt. Es gab ab Mitte der 1970er Jahre gemeinsam organisierte Demonstrationen von Energieversorgungsunternehmen und Gewerkschaften mit bis zu 40.000 Teilnehmenden.²²⁶ Das Thema Atomkraft wurde allerdings auch in den Gewerkschaften schon seit Ende der 1970er Jahre kontrovers diskutiert: Einzelne Gewerkschaften wie die IG Druck und Papier und die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (GEW) forderten schon damals den Atomausstieg. Der Deutsche Gewerkschaftsbund DGB beschloss 1986 nach der Reaktorkatastrophe in Tschernobyl die Forderung nach dem Ausstieg aus der Atomenergie. Ab 2010 traten DGB und ver.di

²²⁰ Rucht 2008, S. 252.

²²¹ Brunnengräber/Häfner 2014, S. 21.

²²² Brunnengräber 2013, S. 3.

²²³ E.ON Kernkraft (48 %), RWE Power (28 %), die EnBW-Tochter Südwestdeutsche Nuklear-Entsorgungs-Gesellschaft (18,5 %) und Vattenfall Europe (5,5 %).

²²⁴ Plenarprotokoll des Deutschen Bundestages 18/179, S. 17735 (B) Unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btp/18/18179.pdf> [03.08.2016].

²²⁵ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/089/1808913.pdf> [03.08.2016].

²²⁶ Rucht 2008, S. 251.

öffentlich und vehement mit einem Anti-Atom-Kurs auf.²²⁷ Die Gewerkschaftsvertreter haben in der Endlager-Kommission das Thema Beschäftigten- und Wissensmanagement in der Atomenergietechnik verfolgt. Hierin sehen die Gewerkschaften vordringliche Anliegen.²²⁸

Die **Kirchen** in Deutschland setzen sich seit Jahrzehnten mit Atompolitik auseinander. Der Vatikan ist Gründungsmitglied der International Atomic Energy Agency (IAEA) und setzte sich in dieser Funktion für hohe Sicherheitsstandards ein, um zugleich auch die Errungenschaften der Atomkraftnutzung zu betonen.²²⁹ Zu einer kritischen Bewertung der Atomenergie durch die katholische Kirche in Deutschland kam es erst 2010 nach der Verlängerung der Laufzeiten der deutschen Atommeiler.²³⁰ Die Evangelische Kirche in Deutschland hatte ihre neutrale Haltung zur Atomenergie schon nach der Reaktor-katastrophe in Tschernobyl geändert.²³¹ Zur Frage warum sich die Kirchen an der Endlager-Kommission beteiligten, antwortete Landesbischof Meister, dass sie sich für Fairness und Gerechtigkeit einsetzen und philosophische und ethische Reflexionen über das Menschenbild in den Prozess einbringen wollten.²³²

In die Endlagersuche wird neben den bereits genannten Akteuren und Gruppen eine Vielzahl von **behördlichen Akteuren** eingebunden sein, die je nach Art der Verfahren in verschiedenen Konstellationen anzuhören sind oder durch Genehmigungen auf den Prozessverlauf Einfluss nehmen.²³³ Die Zusammenarbeit wird dabei durch den Länderausschuss für Atomenergie (Bund-Ländergremium zur Koordinierung der Ausführung des Atomgesetzes) begleitet, das wiederum mehrere Arbeitsgruppen in Fachausschüssen organisiert.

²²⁷ Robin Wood, unter: <http://www.dirkseifert.net/html/img/pool/gewerk-atom.pdf> [03.08.2016].

²²⁸ Vgl. Protokolle zur Diskussion der Neuordnung der Behördenstruktur in der AG 2 am 12. Januar 2015, S. 22 sowie am 23. Februar 2015, S. 28f. Unter:
http://www.bundestag.de/blob/364086/464a313454b8c5ef8270089cb17bed2c/protokoll_03-data.pdf,
http://www.bundestag.de/blob/371368/400860d4231d8b44bbb572aa3db226bd/protokoll_05-data.pdf
[11.08.2016].

²²⁹ Banach 2011, S. 89f.

²³⁰ Siehe <http://www.erzbistum-muenchen.de/media/pfarreien/media13875020.PDF> [04.08.2016]

²³¹ Siehe <http://www.evangelisch-im-wendland.de/wp-content/uploads/2013/10/1998-11-06-EKD-Synode-Wort-Ausstieg-aus-der-Kernenergienutzung.pdf> [04.08.2016].

²³² http://www.deutschlandradiokultur.de/kirche-zur-debatte-um-atomuell-schwierigster-konflikt-der.1008.de.html?dram:article_id=352799 [04.08.2016].

²³³ Rechtslage vor StandAG: http://www.kernenergie.de/kernenergie-wAssets/docs/fachzeitschrift-atw/2012/atw2012_12_keienburg_behoerdenzustaendigkeiten.pdf [04.08.2016].

4 Prämissen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Aus den bisherigen Ausführungen leiten sich die folgenden, vielfach in Wechselwirkung stehenden Anforderungen bzw. Prämissen für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Prozesses der Endlagersuche nach dem Standortauswahlgesetz ab.²³⁴

Die **Lösung der Endlagerfrage ist alternativlos**, die hochradioaktiven Abfälle sind vorhanden. Keine der heutzutage diskutierten Alternativen zur Endlagerung in einer langzeitsicheren, tiefen geologischen Formation bietet eine ähnliche große Sicherheit für die unabdingbare unbefristete Isolation hochradioaktiver Abfälle von der Biosphäre. Vor dem Hintergrund einer generationenübergreifenden Gemeinwohlorientierung und Umweltgerechtigkeit sowie einem Sicherheitsgewinn gegenüber den überirdischen Zwischenlagern ist ein Scheitern des Auswahlverfahrens keine Option.

Grundsätzlich gilt ebenso das **Primat der Ergebnisorientierung** in einem realistischen, durch das StandAG vorgegebenen Zeitrahmen. Dabei sind die Verfahrensschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung zu berücksichtigen, die die Anhörung aller Beteiligten und Argumente sowie Rechtsschutz ermöglicht; gleichwohl sind verfahrensverzögernde „Endlosschleifen“ zu vermeiden. Hier ist jeweils zwischen den gleichberechtigten Aspekten von Sicherheit, Zeit und Beteiligung abzuwägen bzw. auszugleichen.

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

- Es wird in dem anstehenden Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht über das „Ob“ einer Endlagers für hochradioaktive Abfälle in tiefen geologischen Formationen in Deutschland diskutiert, sondern ausschließlich über das „Wo“ und das „Wie“ der Suche und Auswahl.
- Es gibt kein Mitentscheidungs- oder Ablehnungsrecht der Öffentlichkeit.²³⁵ Die Entscheidung über den Endlagerstandort trifft der Staat, konkret der Deutsche Bundestag als demokratisch legitimierte Institution.
- Es geht bei der Öffentlichkeitsbeteiligung nicht um eine (nachfolgende) Kontrolle staatlicher Institutionen, sondern um eine Mitwirkung und das Einbringen von Sachverstand während des gesamten Verfahrens.

²³⁴ Siehe u.a. auch Kallenbach-Herbert et al. 2008, Müller 2013.

²³⁵ Siehe auch DAEF 2016, S. 16.

Das heißt, es kommt bei der Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidend darauf an, den Bürgerinnen und Bürgern realistische Erwartungen hinsichtlich der Beteiligung zu kommunizieren, was auch die **Grenzen der Beteiligung** deutlich machen sollte. Wenn Mitwirkung versprochen wird, sollte stets deutlich werden, worauf sich diese bezieht. Mitwirkung an der Zulassungsentscheidung oder Mitwirkung am Beteiligungsprozess sind unterschiedliche Voraussetzungen. Hier gilt es innerhalb der frühzeitigen Beteiligung transparent zu machen, worin die Einflussmöglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger konkret bestehen und wie der Abwägungsprozess der Zulassungsbehörde abläuft. Wenn die Erwartungshaltung der Bürgerinnen und Bürger nicht aufgeladen ist, das zeigen empirische Studien, werden realistischere Motivationen hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung innerhalb der Öffentlichkeit entwickelt.

Grundsätzlich ist die **Ergebnisoffenheit** des jeweiligen Prozesses eine der zentralen Randbedingungen für die Durchführung von partizipativen Verfahren.²³⁶ Aber: Am Schluss wird es eine Region in Deutschland und in dieser Region lebende Menschen geben, die durch die Auswahl des Endlagerstandortes und die spätere Errichtung des Endlagers ein „Opfer“ für die Allgemeinheit zu bringen haben.

Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung muss die Wahrnehmung des konkreten Bedarfs, die Kenntnis und Anerkennung der Interessenlagen aller Beteiligten sowie die Einbindung in ein faires, transparentes und klar strukturiertes Format sein²³⁷ – dies alles unter dem Primat der Ergebnisorientierung in einem realistischen Zeitrahmen.

Es kann nicht um das Erreichen eines Konsenses im Hinblick auf die Auswahl eines Endlagerstandortes gehen, denn Konsens wird mit großer Wahrscheinlichkeit tatsächlich bestenfalls im Hinblick auf das bevorstehende Verfahren für die Suche und Auswahl erreicht werden können. Ziel sollte es auch nicht sein, Akzeptanz für einen bestimmten Standort anzustreben. Akzeptanz im Sinne von allgemeiner Unterstützung wird es mit großer Wahrscheinlichkeit ebenso wenig wie einen Konsens geben. Die grundlegenden Partikularinteressen der einzelnen Gruppen werden sich auch im Rahmen einer erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligung in aller Regel nicht wesentlich verändern.²³⁸ Auch das muss von den verantwortlichen staatlichen Stellen in Verwaltung und Politik entsprechend offensiv und gegebenenfalls wiederholt kommuniziert werden. Nur dann ist der Prozess von Beginn an ehrlich und vermeidet Enttäuschungen, Frustration oder Wut zu späteren Zeitpunkten. Unrealistische Erwartungshaltungen sollte es auch insofern auf keiner Seite geben.

²³⁶ Siehe auch DAEF 2016, S. 23.

²³⁷ So auch die Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte der Sachverständigenanhörung zur Öffentlichkeitsbeteiligung am 14. September 2015, K-Drs. 134.

²³⁸ So auch die Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte der Sachverständigenanhörung zur Öffentlichkeitsbeteiligung am 14. September 2015, K-Drs. 134.

Dafür ist die Offenlegung und Kommunikation von Partikularinteressen aller Beteiligten eine wesentliche Voraussetzung. Nur dann können sie im weiteren Verfahren nachvollziehbar und vollständig in Beziehung zur **gesamtgemeinschaftlichen Gemeinwohlaufgabe** der Lösung der Endlagerfrage gesetzt werden. Die staatlichen Institutionen sind per se dem Gemeinwohl verpflichtet; aber nicht nur sie, sondern auch Umweltverbände, Gewerkschaften und Kirchen trifft eine Gemeinwohlverantwortung. Ihre Rolle unterscheidet sich von individuell Betroffenen. Mit allen privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren muss es einen offenen Diskurs darüber geben, dass auch sie eine Verantwortung dafür tragen, die Endlagerfrage zu lösen – auch falls sie seit jeher gegen die Nutzung der Atomenergie waren und es oftmals bequemer ist, gegen etwas zu sein, als konstruktiv an einem konfliktträchtigen Prozess mitzuwirken. Es spricht viel dafür, dass ohne Mitwirkung der Bürgerinitiativen, Umweltverbände, Gewerkschaften und Kirchen eine Kontinuität der Öffentlichkeitsbeteiligung kaum gelingen wird. Staatlicher- bzw. behördlicherseits gilt es, eine ehrliche Analyse und Kommunikation über gemachte Fehler sowie die Aufarbeitung von Unrecht im Kontext Endlager anzugehen: Beides scheint v.a. in der Anfangsphase des neu gestarteten Verfahrens von elementarer Bedeutung zur Erlangung bzw. Sicherstellung von Glaubwürdigkeit und Vertrauen zu sein.²³⁹

Das **Verfahrensrecht zur Öffentlichkeitsbeteiligung** nach dem StandAG a.F. muss dem „Bulldozer-Effekt“ vorbeugen und daher so ausgestaltet werden, dass die Bedeutung der einzelnen Vorentscheidungen für die spätere Standortauswahl allgemein verständlich wird und die aus den jeweiligen Verfahrensschritten. Die Bekanntgabe der Öffentlichkeitsbeteiligung muss daher informativer geschehen als nach den allgemeinen verwaltungsrechtlichen Vorschriften vorgeschrieben und genau und allgemein verständlich beschreiben, worüber in welchem Verfahrensstadium entschieden wird und was die Bedeutung für das Gesamtverfahren ist. Eine umfangreiche informatorische Begleitung und inhaltliche Sicherung der einzelnen Verfahrensschritte und die Bereithaltung und dauerhafte Nutzbarkeit der Informationen über einen extrem langen Zeitraum wird erforderlich. Dies beinhaltet insbesondere auch die für Laien verständliche Aufbereitung der Inhalte und die Bereitstellung von qualifiziertem Ansprechpersonal.

Begleitend zum gesamten Prozess des Standortauswahlverfahrens sollte eine **offensive Öffentlichkeitsarbeit** erfolgen, die neben einer verständlichen Kommunikation die medienspezifische Ansprache für verschiedene Zielgruppen vorsieht und hier konkret und divers verschiedene Textsorten und -stile sowie unterschiedliche Darstellungsformen nutzt. Es gilt zudem eine (leichte) Sprache für technisch komplizierte Sachverhalte zu finden, ohne diese zu trivialisieren.²⁴⁰

²³⁹ Vgl. u.a. König 2013, Donat 2015b oder Nanz 2015.

²⁴⁰ Vgl. u.a. Domasch/Zschiesche 2008, König 2013, Nanz 2015, Alpiger/Vatter 2015 sowie Fielitz/Domasch 2017.

Zusammenfassend lassen sich folgende **Kriterien für eine gelingende und „effektive Öffentlichkeitsbeteiligung“**²⁴¹ darstellen, die – gemessen an den konkreten Zielen, die sich sowohl auf das gesamte Standortauswahlverfahrens als auch auf einzelne Teilschritte davon beziehen können und gesetzlich zu formulieren sind – entsprechend weiter spezifiziert bzw. angepasst werden müssen:²⁴²

- frühzeitige und verbindliche Verankerung informeller Öffentlichkeitsbeteiligung (König 2013, Nanz 2015, Bock/Reimann 2017),
- Einbeziehung von allen Akteuren bzw. Interessengruppen inkl. nicht organisierter Bürgerinnen und Bürger sowie dezidiert Jugendlicher und kritischer Gruppen; Wahl und Gestaltung entsprechender Beteiligungsformate (Donat 2015b, Nanz 2015, Alpiger/Vatter 2015, Rucht 2016, Bock/Reinemann 2017, Fielitz/Domasch 2017),
- sorgfältige, professionelle und neutrale Konzeption und Moderation mit sachkundiger Begleitung (Aebersold/Jordi 2015, Donat 2015b, Eggert/Schrögel 2015, Nanz 2015, Rucht 2016, Fielitz/Domasch 2017),
- offensive und klare Kommunikation von „Spielregeln“, d.h. von Zielen, Reichweite und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Rollen der Beteiligten und deren allseitige Akzeptanz (König 2013, Aebersold/Jordi 2015, Donat 2015b, Nanz 2015, Alpiger/Vatter 2015, Rucht 2016, Fielitz/Domasch 2017),
- Bereitschaft aller Beteiligten zum fairen und respektvollen Umgang miteinander; gleichberechtigtes und konstruktives Einbringen von Argumenten und Fakten (Eggert/Schrögel 2015, Donat 2015b, Nanz 2015, Alpiger/Vatter 2015),
- fortwährende Transparenz über Verfahrensschritte und Inhalte (König 2013, Donat 2015b, Eggert/Schrögel 2015, Eggert/Schrögel 2015, Alpiger/Vatter 2015, Rucht 2016, Fielitz/Domasch 2017),

²⁴¹ Im Leistungsangebot ist von der „Bestimmung von Erfolgskriterien von einer effektiven Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des Stand AG“ die Rede; hierzu sei Folgendes angemerkt: Zunächst müsste spezifiziert bzw. definiert werden, was „effektiv“ in diesem Zusammenhang meint, um daraus Ziele zu formulieren, deren gelingendes Erreichen zu bestimmen ist. Außerdem unterliegt der formulierte Gradmesser – das StandAG – einer momentanen Novellierung, sodass ein Abgleich mit dem Bestehenden wenig zielführend bzw. mit Erscheinen des Gutachtens veraltet ist. Vor diesem Hintergrund werden allgemein gültige Kriterien formuliert, die sich aus dem Gesagten ergeben und die im Kontext einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung v.a. bei großen und umweltrelevanten Infrastrukturprojekten sowie im Zusammenhang mit verschiedenen Partizipationsverfahren im Rahmen der Endlagerstandortsuche zahlreich ermittelt, erprobt und beschrieben wurden; vgl. u.a. Lennartz/Mussel 2004, Domasch/Zschesche 2007, König 2013, Fox 2014, VDI 2015, Donat 2015b, Nanz 2015, Alpiger/Vatter 2015, Aebersold/Jordi 2015, Eggert/Schrögel 2015, Rucht 2016 oder jüngst Bock/Reimann 2017 sowie Fielitz/Domasch 2017.

²⁴² Die Reihenfolge gibt keine inhaltliche Gewichtung wider; sie orientiert sich vielmehr an einer zeitlichen Prozesslogik. Der Nachvollziehbarkeit halber wird hier ausnahmsweise die Literatur unmittelbar im Klammern verzeichnet.

- lernendes und nachvollziehbares Verfahren; iterativer Prozess mit Schleifen der Reflektion und Rückkoppelung zur schrittweisen Konkretisierung des Verfahrens und der verhandelten Inhalte (Domasch/Zschiesche 2008, Aebersold/Jordi 2015, Donat 2015b, Nanz 2015, Alpiger/Vatter 2015, Rucht 2017),
- Vertrauen und Glaubwürdigkeit in Akteure und Verfahren, zum Beispiel über (konstante) Ansprechpersonen vor Ort und/oder Wahl und Finanzierung eigener Sachverständiger für unabhängige wissenschaftliche Expertise und deren Berücksichtigung (Domasch/Zschiesche 2008, König 2013, Fox 2014, Aebersold/Jordi 2015, Donat 2015b),
- unabhängige Begleitgruppen vor Ort mit regionalen Vertreterinnen und Vertretern; Sicherstellen von entsprechenden Ressourcen (Fox 2014, König 2013),
- Transparenz und einfacher Zugriff auf relevante Dokumente für alle Interessierten; gleichberechtigter Informationszugang (Fox 2014, Donat 2015b, Eggert/Schrögel 2015, Nanz 2015, Alpiger/Vatter 2015),
- Ausgleich von realistischen/vorgegebenem Zeitplan und möglichem Zeitdruck (Donat 2015b, Rucht 2016, Fielitz/Domasch 2017),
- inhaltliche und prozedurale Verbindlichkeit bzw. „Rechenschaft“ im Umgang mit den Ergebnissen (Aebersold/Jordi 2015, Donat 2015b, Nanz 2015, Fielitz/Domasch 2017)

Teil II

Zu Beginn des Projektes sind wir ebenso wie der Auftraggeber davon ausgegangen, dass das Projekt zu einem maßgeblichen Teil parallel zur Arbeit der Endlager-Kommission verlaufen würde. Tatsächlich ist der Zeitplan für die Bearbeitung Anfang 2016 auf Wunsch des Auftraggebers nach hinten verschoben worden; dies hatte zur Folge, dass AP 2 erst im Frühjahr 2017 bearbeitet wurde (siehe Vorbemerkung zur Auftragsbearbeitung). Die Endlager-Kommission hat ihren Abschlussbericht im Sommer 2016 vorgelegt, das Standortauswahlgesetz war zwischenzeitlich bereits zwei Mal novelliert worden. Damit hatten sich die Randbedingungen für das Projekt teils wesentlich geändert. Daraus resultieren geänderte Fragestellungen auch und gerade im Hinblick auf die nachfolgend bearbeiteten Themenkomplexe; diese wurden im Vorfeld mit dem Auftraggeber abgestimmt.

1 Einführung zu Teil II

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

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

Das StandAG von März 2017 reiht sich ein in eine Reihe nationaler wie internationaler Gesetze und Regelungen: Die europäischen- und völkerrechtlichen sowie weitere Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung für das Standortauswahlverfahren sind in den letzten Jahren weiterentwickelt worden (II, Kapitel 3): die Aarhus-Konvention, die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU sowie weitere, nationale Gesetze und Richtlinien flankieren damit den rechtlichen Kontext des StandAG.

Danach werden die institutionellen Voraussetzungen, die das StandAG formuliert, hinsichtlich der besonderen Herausforderungen der Zusammenarbeit im Verhältnis von BfE zu BGE bzw. BfE zu NGB / Partizipationsbeauftragtem gesondert fokussiert (II, Kapitel 4). Zudem werden die ressourcenseitigen Konsequenzen des Gesetzes in Bezug auf den tatsächlichen Erfüllungsaufwand sowie auf einen möglichen personellen Mehrbedarf hin ergänzend bzw. präzisierend zum Ergänzungsgutachten vom November 2016 weitergeführt.²⁴³ In diesem Sinne werden zwei weitere grundlegende Fragen bearbeitet, die sich aus Teil I bzw. in Abstimmung mit dem Auftraggeber ergeben hatten:

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

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

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

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

Die Regelungen des StandAG von 2013²⁴⁴ bzw. 2016²⁴⁵ in Bezug auf Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung wurden im Ersten Teil (I, Kapitel 2.3) vom Januar 2017 detailliert dargestellt; mit der Novellierung des StandAG im März 2017 liegt nun eine neue gesetzliche Grundlage für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens vor, die nachfolgend skizziert und analysiert wird.

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

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

Als besonders relevant erscheint der auf Vorschlag des Unterausschusses im Vergleich zum Gesetzentwurf (BT-Drs. 18/11398) neu aufgenommene § 5 Abs. 1 StandAG. Darin wird explizit folgende Zielvorgabe für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren formuliert: Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen. Obwohl an dieser Stelle passivisch formuliert – sind einzubeziehen – erhalten die Bürgerinnen und Bürger ein „Mitgestaltungsrecht“.²⁴⁶ Außerdem muss es gelingen, dass die Lösung von einer breiten gesellschaftlichen Mehrheit (Zielgruppe 1) mitgetragen wird, sowie von den Betroffenen (Zielgruppe 2) toleriert werden kann. Damit sind sämtliche Beteiligungsformate auf diese Ziele hin auszurichten bzw. permanent daraufhin zu

²⁴⁴ Standortauswahlgesetz vom 23. Juli 2013, BGBl. I S. 2553.

²⁴⁵ Art. 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2016, BGBl. I S. 1843.

²⁴⁶ Diese Idee bzw. Formulierung findet sich bereits im Kommissionsbericht: „[Umfassende Partizipation] betrachtet die Bürgerinnen und Bürger als emanzipierte Mitgestalter des Verfahrens und berücksichtigt so alle Dimensionen gelingender Beteiligung“ (Kommissionsbericht 2016, S. 39).

hinterfragen bzw. zu überprüfen. Das heißt auch, dass der gesamte Prozess daran gemessen werden soll, ob die Menschen die Ergebnisse mittragen bzw. tolerieren können (siehe auch II, Kapitel 2.4).

2.1 Gesetzeszweck und zeitliche Vorgaben

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

Im StandAG von 2017 sind die Verbindlichkeit von Gesetzeszweck und zeitlichen Vorgaben abgeschwächt worden. Das wirft Fragen auch im Hinblick auf die gerade vom BfE für eine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung zu leistende offensive und transparente Kommunikation²⁴⁷ auf.

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

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

- partizipativ
- wissenschaftsbasiert
- transparent
- selbstreflexiv
- lernend

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

²⁴⁷ Dazu bereits UfU 2016, S. 61.

Bürger als Mitgestalter des Verfahrens“ adressiert (siehe oben).

Zum anderen ist bemerkenswert, dass das StandAG sowohl von 2013 als auch von 2016 noch explizit vorsah, dass die Aufgabe der Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle in dieser Generation gelöst sein sollte. Um diesem Ziel Ausdruck zu verleihen, bestimmte § 1 Abs. 3 StandAG a.F., dass das Standortauswahlverfahren bis zum Jahr 2031 abgeschlossen werden sollte.²⁴⁸ Die Entscheidung über die untertägige Erkundung sollte dafür bis Ende 2023 erfolgt sein (§ 17 Abs. 5 StandAG a.F.). Alle Beteiligten müssten, so betonte der seinerzeitige Gesetzgeber, die von ihnen zu erledigenden Aufgaben darauf ausrichten, die zeitlichen Vorgaben einzuhalten.²⁴⁹ Das galt dementsprechend auch mit Blick auf die Ausgestaltung und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung.

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

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

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

Diese Veränderungen sind in mehrfacher Hinsicht bedeutsam: Die Zielvorgabe 2031 wurde bereits früher hinterfragt.²⁵⁰ Nun sollen durch das novellierte StandAG zusätzliche Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung und eine weitere Rechtsschutzmöglichkeit hinzukommen. Das StandAG von 2017 setzt sich nicht mit dem zusätzlich zu erwartenden Zeitbedarf auseinander und verzichtet auf jede Auseinandersetzung mit dem Mehrwert bestimmter, zusätzlicher Formate von Öffentlichkeitsbeteiligung im Verhältnis zu einer dadurch bedingten längeren Verfahrensdauer und in Bezug auf eine Zielerreichung bis 2031.

²⁴⁸ Vgl. Gesetzesbegründung zu § 1 Abs. 3 StandAG, BT-Drs. 17/13471.

²⁴⁹ Ebd.

²⁵⁰ Siehe Kommissionsbericht 2016, S. 248ff.

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

Im Ersten Teil hatten wir als eine maßgebliche Prämisse für das Standortauswahlverfahren das **Primat der Ergebnisorientierung in einem realistischen, durch das StandAG vorgegebenen Zeitrahmen** identifiziert.²⁵¹ Dabei sind die Verfahrensschritte der Öffentlichkeitsbeteiligung zu berücksichtigen, die die Anhörung aller Beteiligten und Argumente sowie Rechtsschutz ermöglicht; gleichwohl sind verfahrensverzögernde „Endlosschleifen“ zu vermeiden. Hier ist jeweils zwischen den gleichberechtigten Aspekten von Sicherheit, Zeit und Beteiligung abzuwägen bzw. auszugleichen.

Von zentraler Bedeutung ist zudem die **fortwährende, konsistente, offensive, klare und verbindliche Kommunikation von staatlichen Stellen in Verwaltung und Politik**.²⁵² Es muss von Anfang an eine diesbezügliche Transparenz hergestellt werden, um unrealistische oder gar falsche Erwartungshaltungen von Beginn an zu vermeiden.

In unserem Ergänzungsgutachten vom November 2016 führen wir aus:

„In jedem Fall muss der Beteiligungsprozess aus der Natur der Sache heraus auch situativ auf Unvorhergesehenes reagieren können. In diesem Bereich liegen jedoch manifeste Gefahren für die Einhaltung des Zeitplanes, da das BfE in ein Gefüge von Abhängigkeiten und prozesshaften Voraussetzungen mit und zu anderen Akteuren in Politik und Verwaltung eingebunden ist. Ein ganz entscheidender Faktor für eine gelingende Endlagersuche ist jedoch die strikte Beachtung der übergeordneten gesetzlichen Zielstellung, ein Standortsuchverfahren zügig und effektiv bis 2031 abzuschließen. Alle Formate des Beteiligungsprozesses bringen die Möglichkeit mit sich, zu starken zeitlichen Verzögerungen zu führen. Daher ist es für das BfE notwendig, jede Maßnahme, vor allem aber auch jede zusätzliche und situative Maßnahme zur Beteiligung vorab auf ihre Auswirkungen auf den Gesamtzeitplan hin zu prüfen. Dies sollte in Geschäftsordnungen, Analysen usw. jeweils eine Rolle spielen, ohne als Totschlagsargument bei jedem Vorschlag für Klärungsbedarf oder zusätzliche Maßnahmen im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung herzuhalten und damit jedwede zusätzliche Aktivität im Vorfeld zu erschweren. Man könnte die Zusätz-

²⁵¹ UfU 2016, S. 69.

²⁵² Ebd.

lichkeit einer Beteiligungsmaßnahme am Abwägungskriterium, inwieweit der Gesamtzeitplan in Gefahr gerät, verankern. Ebenfalls Beachtung finden sollte das Kriterium, inwieweit man durch zusätzliche Aktivitäten im Bereich Öffentlichkeitsbeteiligung der übergeordneten gesellschaftlichen Zielstellung, einen Sicherheitsgewinn durch den Bau eines Endlagers in Deutschland zu erzielen, näherkommt.“²⁵³

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

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

2.2 Information der Öffentlichkeit und Dokumentation

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

2.2.1 Informationsinhalte und -zeitpunkte

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

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

2.2.2 Informationsplattform

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2.3 Dokumentation

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

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

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

2.3.1 Durchführung und Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung

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

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

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

2.3.2 Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine

§ 7 StandAG n.F. konkretisiert die in § 10 StandAG a.F. bereits vorgesehenen „Bürgerversammlungen“ als „Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine“.²⁵⁴ **Die Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine sollen vom BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert, durchgeführt und finanziert werden.**²⁵⁵

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

²⁵⁴ Das entspricht dem Bericht der Endlager-Kommission, auf die diesbezüglichen Ausführungen im Ergänzungsgutachten wird verwiesen; vgl. UfU 2016, S. 22f.

²⁵⁵ Siehe auch Kommissionsbericht 2016, S. 408.

dazu jeweils vorliegenden Berichten und Unterlagen.

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

2.3.3 Strategische Umweltprüfung, Umweltverträglichkeitsprüfung, Beurteilung der Raumverträglichkeit

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

Die Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 3 StandAG n.F. stellt nun klar, dass die Erörterungstermine nach dieser Vorschrift zugleich Bestandteil der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Durchführung der SUP bzw. der UVP sind. Die Durchführung von „Extra-Terminen“ zur Öffentlichkeitsbeteiligung von SUP und UVP dürfte damit nicht erforderlich sein.

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

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

2.3.4 Fachkonferenz Teilgebiete

Als neues Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung führt § 9 StandAG n.F. eine „Fachkonferenz Teilgebiete“ ein.²⁵⁶ Damit solle, so die Gesetzesbegründung, eine kontinuierliche²⁵⁷ Beteiligung bereits zu Beginn des Standortauswahlverfahrens gewährleistet werden. Die Fachkonferenz Teilgebiete eröffne die Möglichkeit, den Zeitraum der bloßen Information zu verkürzen und eine fachkundige Befassung von Vertretern der Teilgebiete rechtzeitig einzuleiten, bevor vorrangig regionale Interessen bedeutsam werden. Ziel sei eine standortübergreifende Sichtweise, die den Aufbau eines Erfahrungs- und Wissensstandes befördere und damit die spätere Arbeitsaufnahme der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen sowie die weitere Beteiligung erleichtern könne. Die Fachkonferenz Teilgebiete besteht aus Bürgerinnen und Bürgern, Vertreterinnen und Vertretern der Gebietskörperschaften der ermittelten Teilgebiete, Akteuren gesellschaftlicher Organisationen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Sie erörtert den Zwischenbericht der BGE zu den Teilgebieten in höchstens drei Terminen innerhalb von sechs Monaten.

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

Daraus ist zu schlussfolgern, dass die beim BfE einzurichtende Geschäftsstelle Organisation, Vorbereitung, Durchführung, Aufarbeitung der Beratungen usw. leisten muss. Das bedeutet einen entsprechenden Ressourcenaufwand beim BfE und eine entsprechende Zurverfügungstellung von Ressourcen durch das BfE.

2.3.5 Regionalkonferenzen

Durch § 10 StandAG n.F. werden **Regionalkonferenzen als neue Instrumente der Beteiligung** vorgesehen (vgl. S. 52 der Gesetzesbegründung).²⁵⁸ Bei den Regionalkonferenzen handelt es sich um ein neues Beteiligungsinstrument für die umfassende Beteiligung der regional betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Die intensive und langfristige Begleitung des Standortauswahlverfahrens durch die Regionalkonferenzen soll die kontinuierliche umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit gewährleisten (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 10 StandAG n.F.). Die Regionalkonferenzen begleiten das Standortauswahlverfahren und erhalten vor dem Erörterungstermin nach § 7 StandAG n.F.

²⁵⁶ Zu der entsprechenden Empfehlung der Endlager-Kommission, siehe UfU 2016, S. 20f.

²⁵⁷ Von einer „kontinuierlichen“ Beteiligung zu Beginn des Verfahren kann u.E. keine Rede sein, denn nach „Übermittlung der Beratungsergebnisse an den Vorhabenträger löst sich die Fachkonferenz Teilgebiete wieder auf“; vgl. § 9 Abs. 2 StandAG n.F.

²⁵⁸ Zu der entsprechenden Empfehlung der Endlager-Kommission, siehe UfU 2016, S. 16f.

Gelegenheit zur Stellungnahme zu den Vorschlägen zur ober- und untertägigen Erkundung sowie zum Standortvorschlag. Sie erhalten ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme bei der Erarbeitung der sozioökonomischen Potenzialanalysen nach § 16 Abs. 1 StandAG n.F. und erarbeiten Konzepte zur Förderung der Regionalentwicklung.

Die Regionalkonferenzen sind vom BfE in jeder zur übertägigen Erkundung vorgeschlagenen Standortregion einzurichten. § 10 Abs. 6 bestimmt, dass die Regionalkonferenzen bei ihrer Organisation **jeweils durch eine Geschäftsstelle unterstützt werden. Auch diese sind vom BfE einzurichten** (§ 10 Abs. 6 StandAG n.F.). Die Geschäftsstelle solle Servicefunktionen²⁵⁹ übernehmen und die inneren Arbeiten von Vertretungskreis und Vollversammlung sowie die Informationsarbeit unterstützen. Als Träger der Geschäftsstelle komme beispielsweise die Verwaltung einer Gebietskörperschaft einer betroffenen Standortregion in Betracht (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 10 Abs. 6 StandAG n.F.).

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

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

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

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle schließlich auf das Folgende hingewiesen: Gemäß § 10 Abs. 4 StandAG n.F. sind die Regionalkonferenzen „bei der letztendlichen Standortvereinbarung zu beteiligen“. Was mit Standortvereinbarung gemeint ist, ergibt sich weder aus dem Gesetzestext noch der Gesetzesbegründung. Der Begriff suggeriert, dass über den letztendlichen

²⁵⁹ Was unter „Servicefunktionen“ konkret zu verstehen ist, sagen weder Gesetzestext noch Gesetzesbegründung.

Standort eine Vereinbarung getroffen werde. Das ist unzutreffend. Die Standortentscheidung erfolgt durch den Deutschen Bundestag per Gesetz. Eine Beteiligung der Regionalkonferenzen gibt es „nur“, aber gerade auch im Hinblick auf das der gesetzlichen Standortentscheidung vorausgehende Auswahlverfahren. Um Missverständnisse zu vermeiden, sollte § 10 Abs. 4 StandAG n.F. berichtigt werden; das BfE sollte darauf im Hinblick auf die Notwendigkeit der transparenten und klaren Kommunikation alsbald hinweisen.

2.3.6 Fachkonferenz Rat der Regionen

Durch § 11 StandAG n.F. wird die Fachkonferenz Rat der Regionen **als neues Instrument der Beteiligung** vorgesehen (vgl. S. 52 der Gesetzesbegründung).²⁶⁰

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

§ 11 Abs. 3 StandAG n.F. bestimmt, dass die Fachkonferenz Rat der Regionen von **einer Geschäftsstelle unterstützt wird, die ebenfalls vom BfE eingerichtet wird.** Auch im Hinblick auf die Fachkonferenz Rat der Regionen ist folglich ein entsprechender Ressourcenaufwand beim BfE und eine entsprechende Zurverfügungstellung von Ressourcen durch das BfE erforderlich.

2.4 Verzahnung von formellen und informellen Beteiligungsformaten

Eine der in den letzten Jahren unter Partizipationswissenschaftlerinnen und -wissenschaftlern aber auch Praktikern am stärksten diskutierten Fragen ist die nach der sinnvollen Verzahnung von formellen und informellen Beteiligungsangeboten und -formaten. Dabei stellt sich – insbesondere bei komplexen Infrastrukturvorhaben – die Frage, ob eine solche Verzahnung an sich sinnvoll ist. Dies ist hinreichend belegt.²⁶¹ Die Frage ist nunmehr, wie dies jeweils ausgestaltet sein soll und welches Maß, mithin welche „Dosierung“ und „Mischung“ hilfreich und förderlich ist. Dies wiederum ist abhängig von den Zielen des Beteiligungsprozesses. Die Frage, was man mit der Öffentlichkeitsbeteiligung erreichen will, setzt hier gewissermaßen die Messlatte für die zu konzipierenden informellen Formate. Hier enthält das neue StandAG in § 5 Vorgaben, die

²⁶⁰ Zu der entsprechenden Empfehlung der Endlager-Kommission, siehe UfU 2016, S. 21.

²⁶¹ Siehe hierzu u.a. grundlegend Dialogik 2011.

dieses Verhältnis direkt betreffen.

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

2.4.1 Notwendigkeit der Verzahnung formeller und informeller Beteiligungsformate gemäß StandAG

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

Die formell im StandAG festgelegten Beteiligungsformate sind beispiellos in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland. In keinem der vielen bislang durchgeführten Beteiligungsprozesse zu Infrastrukturvorhaben wurde eine derart umfassende formelle Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen (siehe unten II, Kapitel 3). Statt auf Informationsbeteiligung, wie in den meisten Beteiligungsprozessen üblich, setzt das StandAG in seinen formellen Beteiligungsformaten deutlich stärker auch auf Dialog. Dennoch gibt es eine Reihe von Gründen und Anforderungen, warum auch ein derart ambitioniertes Beteiligungsverfahren nicht ohne informelle Beteiligungsformate auskommen kann.

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

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

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

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

Hilfreich bei der Beurteilung der Teilnehmungsprozesse wäre ein software-gestütztes und eigens für das Verfahren zu entwickelndes zentrales Akteurs-analysetool, welches dem kontinuierlichen Daten- und Wissensaufbau diene und sowohl fallbezogene Auswertungen und Prognosen ermöglichte als auch Erfahrungen beinhaltet, die für den langen Verlauf des Verfahrens Details beinhalten und Differenzierungen ermöglicht. Einfache und valide Akteurs-analysen wie in der VDI 7000 vorgeschlagen, können das Repertoire der metho-dischen Instrumente ergänzen. Die interne Erarbeitung von jeweiligen Leit-fragen zur ständigen Überprüfung und Einschätzung der Teilnehmungsverfahren ist dabei ebenso Voraussetzung wie Bedingung für optional aufzusetzende zusätzliche informelle Teilnehmungsformate. Ergänzt werden sollte die Akteurs-analyse durch sogenannte Themenfeldanalysen, um die jeweiligen Risiken für die erfolgreiche Durchführung der Teilnehmungsformate beurteilen zu können und im Falle von hohen Risiken nachsteuern zu können. Leitfragen hierfür könnten sein:²⁶²

- Wer sind die relevanten Stakeholder?
- Wie lässt sich die Beziehung zu ihnen beschreiben?
- In welcher Beziehung stehen die Stakeholder und relevante Akteure untereinander?

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

Beim Einsatz zusätzlicher informeller Beteiligungsverfahren steht dem BfE ein breites Feld erprobter informeller und dialogorientierter Methoden zur Verfügung. Diese hier umfassend vorzustellen, würde den Rahmen der Studie sprengen.²⁶³ Neben bekannten Formaten wie Runder Tisch, Planungszelle oder Bürger- bzw. Konsensuskonferenz gibt es auch eine ganze Reihe weiterer Beteiligungsformate, die im jeweiligen Kontext sinnvoll sein können.

Ausgewählte informelle Beteiligungsformate, die für die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung grundsätzlich bzw. in Elementen anwendbar sind.²⁶⁴

Methoden	Charakteristika	Anwendungsgebiete
Triplex-Methode	mehrere Bürgerveranstaltungen unter Einbeziehung von Sachverständigen, bei denen die Bürger allmählich zu „Experten“ werden; vorbereitende Studie, Produktion eines Films, Nutzung des Internets zur Kommunikation	Stadtteilsanierung, Lärmsanierung, Dorferneuerung, Energetische Haussanierung (u.a.)
Planungszelle	Erarbeitung eines Bürgergutachtens als Ergebnis eines etwa dreiwöchigen Arbeitsprozesses; Freistellung der Teilnehmenden von ihren alltäglichen Verpflichtungen für die Planungszeit (Aufwandsentschädigung, Übernahme von Kinderbetreuung bzw. Pflege von Angehörigen)	Bürgergutachten ÖPNV EXPO Hannover 2000, Bürgergutachten Verbraucherschutz Freistaat Bayern 2001, Leitbild Bayern 2008

²⁶³ Statt vieler: Beck/Ziekow 2013; Dialogik 2011; Bertelsmann-Stiftung 2013; Nanz/Fritsche 2012; Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt 2011, VDI 2015, Zschiesche 2015.

²⁶⁴ Siehe Zschiesche, ebd.; sowie der Überblick über weitere partizipative Methoden mit unterschiedlicher Fragestellung, Gruppengrößen etc. Bertelsmann-Stiftung 2011a oder www.partizipation.at [15.10.2017].

Konsensus- oder Bürgerkonferenz	Verlagerung von Diskussionen aus Fachkreisen in die Laienöffentlichkeit; intensiver Dialog zwischen interessierten Laien und wissenschaftlichen Experten; hohe Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit	Nanotechnologie, Entwicklung der Wasserstoffmobilität, Gendiagnostik, Stammzellenforschung u.a.
Charrette-Verfahren	Öffentliche Planungsmethode am Ort des Vorhabens, drei Charrette ermöglichen Interessierten einen intensiven Austausch zum Vorhaben: im Abschluss-Charrette wird das Konzept mit Politik und Verwaltung erörtert	Charrette-Verfahren im Schorfheideviertel Berlin Marzahn, Charrette-Verfahren Bahnhofsvorplatz Duisburg
Szenariotechnik	Szenarien sind weder verlässliche Prognosen noch realitätsferne Utopien, sondern eine Auswahl von denkbaren Zukunftsbildern; Verfahren als Frühwarnsystem: frühzeitiges Erkennen von Chancen und Risiken eines Entwicklungsverlaufs und Möglichkeit zum Umsteuern in die gewünschte Richtung	Szenario Konferenzen „Grüne Gentechnik“ 2008, Szenarioworkshop urban ecology in Dänemark 1992/1993, Entwicklung der Grenzregion Görlitz/Zgorzelec 2002

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

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

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

Darüber hinaus stehen dem BfE weitere kleinere Stellschrauben zur Verfügung, um die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich zu gestalten. Hierzu gehört die Art der Informationsansprache und Kommunikation gegenüber der Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit sollte sich grundsätzlich eingeladen fühlen, sich zu beteiligen. Das BfE sollte sich bemühen, eine einfache und verständliche Sprache zu nutzen. Da das Verfahren ohnehin technisch anspruchsvoll ist, wäre es hilfreich, wenn das BfE auch als eine Art Übersetzer für die schwierigen technischen Sachverhalte wahrgenommen würde. Dies schafft noch keine Akzeptanz im Beteiligungsverfahren, jedoch würde dies eine zugewandte Haltung verdeutlichen.

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

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

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

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

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

- Hierzu gehören konzentrierte Informationsangebote und Rückfragemöglichkeiten an Sachverständige zu den ausgelegten Unterlagen am Anfang der Dreimonatsfrist.
- Zu denken ist hierbei auch an zusätzliche Informationsabende oder Bürgerversammlungen im Sinne des § 10 StandAG a.F.

- Hilfreich und im Sinne der Vertrauensbildung gegenüber dem Bevölkerungsteil, der dem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung konstruktiv gegenübersteht, ist die Erläuterung, nach welchem Prüfverfahren die eingehenden Stellungnahmen verarbeitet und „berücksichtigt“ werden. Dies könnte im Format einer eintägigen oder am Abend stattfindenden Bürgerversammlung mit Nachfragemöglichkeiten an den jeweiligen betroffenen Orten durchgeführt werden.

Bei ausgelegten Unterlagen ist meist das mangelnde Vorstellungsvermögen seitens der Betroffenen aufgrund schriftlicher und kartografischer Unterlagen eines der größten Hemmnisse für Verständnis und Vertrauensbildung. Das BfE sollte daher darauf achten, entsprechende räumliche Animationen und 3D-basierte „Unterlagen“ bereitzustellen. Ein Beteiligungsformat, welches die Erarbeitung von Modellen zu dem jeweiligen Vorhaben zum Ziel hat und das dabei einen Diskussionsprozess über das Vorhaben ermöglicht, ist das aus der Stadtteilplanung bekannte „Planning for real-Verfahren“.²⁶⁵ Dieses Verfahren kann sicher nicht für tausende Betroffene durchgeführt werden, aber als Ergänzung zu bestimmten Entscheidungen gemäß § 7 StandAG n.F. sollte das BfE dieses Verfahren in Betracht ziehen.

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

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

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

Hierfür böten sich die unter 2.4.2 aufgeführten Formate je nach Fragestellung und Gruppengröße an. Wichtig ist es seitens des BfE, den Regionalkonferenzen entsprechende Freiräume zu gewähren, um zu bestimmten Fra-

gen unter Einbeziehung weiterer regionaler Akteure an relevanten Fragen zu arbeiten. So könnte der planerische Aspekt der Regionalentwicklung in dem für die Regionalkonferenz relevanten Planungsraum wesentliches Motiv einer intensiven Beschäftigung außerhalb der Regionalkonferenz notwendig machen. Innerhalb eines solchen Planungsverfahrens – beispielsweise nach der Triplexmethode, einer Planungszelle oder eines Charette-Verfahrens – könnten die Auswirkungen des Endlagers auf die Region unter Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern und Planungsexpertinnen und -experten analysiert, diskutiert und in Alternativen aufgezeigt werden. So könnte zumindest versucht werden, neben der Bürde des Endlagers auch positive Entwicklungschancen für die Region zu diskutieren und die jeweils notwendigen Voraussetzungen hierfür eingehend zu ermitteln. Das wiederum könnte verdeutlichen, dass durch das Endlager nicht nur zusätzliche hochwertige und zukunftssichere Arbeitsplätze geschaffen werden könnten, sondern auch weitere wirtschaftliche Bereiche in der Region profitieren könnten.

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

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

Die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren ist in den letzten Jahrzehnten sowohl international als auch national hinsichtlich der anzuwendenden Standards in öffentlichen und auch in Fachkreisen in vielfältigen Diskursen, Debatten und Standardisierungsprozessen weiterentwickelt worden. Das novellierte Standortauswahlgesetz ist damit in Bezug auf die dort festgeschriebenen Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit einer Reihe von nationalen wie internationalen Regelungen zu sehen. Völkerrechtlich ragt in diesem Zusammenhang die Aarhus-Konvention²⁶⁶ heraus; auf europäischer Ebene markiert die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie²⁶⁷ den Kern der europäischen Beteiligungsstandards. National sind seit 2010, provoziert durch die öffentlichen Debatten um den kontroversen Stuttgarter Bahnhofsbau, sowohl gesetzliche Regelungen zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung als auch Standardisierungsprozesse angestoßen worden.

3.1 Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention (AK) aus dem Jahr 1998, die in einem Aushandlungsprozess verschiedener Akteure aus Staat und Zivilgesellschaft entstanden ist, rekuriert nicht auf alle Prinzipien und Kriterien, die aus der Sicht einer möglichst umfassenden und demokratischen Teilhabe an gewichtigen Infrastrukturentscheidungen möglich wäre.²⁶⁸ Auch regelt Art. 3 Abs. 5 AK nur die verfahrensrechtlichen Mindeststandards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Weitergehende Standards sollen gemäß AK jedoch ausdrücklich beibehalten oder durch die Vertragsstaaten geschaffen werden (Art. 3 Abs. 6 AK).

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

²⁶⁶ vgl. "Convention on Access to Information, Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in Environmental Matters"; deutsches Zustimmungsgesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. II S. 1251.

²⁶⁷ Siehe Richtlinie 2003/35/EG v. 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. Nr. L 156, S. 17).

²⁶⁸ Siehe hierzu Linder/Vatter 1996, S. 181f.

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

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

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

Des Weiteren sind abgegebene Stellungnahmen gemäß Art. 6 Abs. 7 AK begrifflich nicht nur Einwendungen, wie im deutschen Verwaltungsprozessrecht, sondern Stellungnahmen, Informationen, Analysen und Meinungen. Damit wird das gesamte Spektrum einer Äußerung erfasst, von hilfreicher, unterstützender Information bis zu Informationen, die die Ablehnung des Projektes zum Ziel haben. Diese, im Vergleich zur deutschen Zulassungspraxis deutlich weniger auf Ablehnung fixierte Kategorisierung der öffentlichen Äußerungen, wird der Bandbreite der Stellungnahmen zu einem Vorhaben gerechter, als der einengende, im deutschen Verwaltungsverfahren genutzte Begriff der Einwendung.²⁶⁹

Auch das **Prinzip der verständlichen, gut zugänglichen Informationen** hat im Konventionstext der AK seinen Niederschlag gefunden. So geht Artikel 6 Absatz 6 Nr. d AK auf die Verständlichkeit von Informationen ein, indem gefor-

²⁶⁹ Vgl. Schlacke et al. 2010, S. 159f.

dert wird, den Antragsunterlagen eine „nichttechnische Zusammenfassung der genannten Informationen“ [Antragsunterlagen zum Vorhaben, d. A.] beizufügen.

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

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

Zu ähnlichen Bewertungen gelangt man hinsichtlich des **Prinzips der offenen Konfliktaustragung** sowie der gemeinsamen Festlegung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln. Zwar sieht die AK vor, dass es eine Überprüfung vor einer unabhängigen Stelle bei Verstößen gegen den Umweltinformationszugang oder zur Beteiligung an Zulassungsverfahren geben muss. Wie diese Überprüfung stattfindet und welche Modelle bzw. methodischen Formate sinnvoll und zielführend sein können, dazu enthält die AK keine Angaben. Völlig leer läuft das **Prinzip der gemeinsamen Festlegung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln**, zum Beispiel am Beginn eines Beteiligungsprozesses. Hierzu gibt es in der AK keine Anhaltspunkte.

Die Beteiligungsprinzipien **Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen**, sowie **Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Schichten und Interessen** haben durch die AK nur insoweit Berücksichtigung gefunden, dass in der Präambel hierzu ein entsprechender Hinweis auf künftige Generationen zu finden ist: „in der Erkenntnis, daß jeder Mensch das Recht hat, in einer seiner Gesundheit und seinem Wohlbefinden zuträglichen Umwelt zu leben, und daß er sowohl als Einzelperson als auch in Gemeinschaft mit anderen die Pflicht hat, die Umwelt zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen zu schützen und zu verbessern“.²⁷⁰ Weitergehende Formulierungen im Text der Konvention, die diesen beiden Prinzipien entsprechen würden, wurden nicht verankert.

3.2 Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU (2003/35/EG)

Neben den völkervertraglichen Vorgaben der Aarhus-Konvention gab es in der Europäischen Union bereits seit Mitte der 1990er Jahre Bestrebungen, erweiterte Instrumente für die Teilhabe an Planungsprozessen und Zulassungsverfahren sowie neuartige partizipative Modelle in Vorschriften mit Umweltbezug einzuführen. Hervorgehobene Bedeutung erlangte hierbei zunächst die UVP-Richtlinie aus dem Jahr 1986²⁷¹, später die Wasserrahmenrichtlinie,²⁷² aber auch die IVU-Richtlinie,²⁷³ sowie die mehrfach geänderte UVP-Richtlinie.²⁷⁴ Alle genannten Richtlinien erweiterten jeweils maßvoll die Partizipationserfordernisse seitens der Umweltverwaltungen. Die EU-Vorgaben beruhen auf der Erkenntnis, dass sich die oftmals komplexe staatliche Umweltpolitik effektiv nur durchsetzen lässt, wenn bei staatlichen Entscheidungsprozessen Bürgerinnen und Bürger als sachverständige Partner frühzeitig eingebunden werden.

Dadurch, dass die EU ihrerseits Signatarstaat der Aarhus-Konvention wurde, bestand für die EU die Verpflichtung, die AK in gesetzlichen Regelungen auf die EU-Mitgliedsstaaten zu übertragen. Mit der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (2003/35/EG) und weiteren Richtlinien²⁷⁵ ist sie dieser Verpflichtung nachgekommen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie der EU setzt im Kern Art. 6 der AK um, die der Richtlinie auch den Namen gab. Darüber hinaus wurden aber auch Art. 7 der AK (Beteiligung der Öffentlichkeit bei umweltbezogenen Plänen

²⁷⁰ Vgl. 7. Nennung in der Präambel der AK .

²⁷¹ Richtlinie 85/337/EWG vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. Nr. L 175, S. 40).

²⁷² Siehe Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich Wasserpolitik (597PC0049).

²⁷³ Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, hier insbesondere Artikel 15.

²⁷⁴ Richtlinie des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, geändert durch die Richtlinien 97/11/EG, 2011/92/EU sowie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014.

²⁷⁵ Vgl. zu weiteren EU-Richtlinien mit Bezug zur AK, Schlacke et al. 2010, S. 4f.

und Programmen) und Art. 9 Abs. 2 und 4²⁷⁶ umgesetzt.

Die völkerrechtliche Verpflichtung zur Umsetzung der AK durch die Europäische Union konnte in die Zielstellung für eine starke Umweltunion integriert werden. Die Einordnung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde wiederum als wichtiger Baustein zur Realisierung der umweltpolitischen Ziele der EU angesehen. Wörtlich heißt es im Begründungstext der EG-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Entscheidungsverfahren im Umweltbereich trägt dazu bei, diese Ziele [umweltpolitischen Ziele der EU] zu erreichen.“²⁷⁷ Neben der Orientierung an den grundsätzlichen Zielen der EU verfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie eine Reihe weiterer spezifischer Ziele. So soll die Qualität der Entscheidungen durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit verbessert werden. Darüber hinaus soll durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit eine höhere Akzeptanz für die zutreffende Entscheidung erreicht werden: „Das Endergebnis findet in der öffentlichen Meinung größere Akzeptanz.“²⁷⁸

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

3.3 Weitere Beteiligungsstandards durch gesetzliche Regelungen sowie durch Standards privater Organisationen

Seit 2010 ist die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturvorhaben auch in Deutschland durch die Ereignisse um den Bahnhofsbau in Stuttgart in Bewegung geraten; insbesondere wurde deutlich, dass die Beteiligungsstandards für formelle Genehmigungs- und Zulassungsverfahren nicht mehr auf der Höhe der Zeit waren. Der Gesetzgeber hat mit dem Netzausbaubeschleunigungsgesetz und mehr noch mit dem Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung versucht, nachzusteuern. Beide Gesetze stellen – gerade auch in Kenntnis der Standards der AK sowie der europäischen Beteiligungsrichtlinien – allerdings nur geringe Verbesserungen für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess dar. Deutlich umfassender und flexibler sind die vom Verein Deutscher Ingenieure entwickelten Beteiligungsstandards mittels der VDI 7000.

²⁷⁶ Dieser Artikel sieht den Zugang zu gerichtlichen oder anderen Verfahren zwecks Anfechtung der materiell- und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit von Entscheidungen, Handlungen oder Unterlassungen in Fällen, in denen gemäß Artikel 6 des Übereinkommens eine Öffentlichkeitsbeteiligung vor.

²⁷⁷ Daher umfasst die Tätigkeit der Gemeinschaft eine Politik auf dem Gebiet der Umwelt (Art. 3 Abs. 1 Buchstabe l des EG-Vertrags). Diese Politik trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei: Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität; Schutz der menschlichen Gesundheit; umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen; Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

²⁷⁸ Siehe Begründung EG-Öffentlichkeitsrichtlinie, S. 3.

3.3.1 Netzausbaubeschleunigungsgesetz (NABEG)

Das Netzausbaubeschleunigungsgesetz aus dem Jahr 2011²⁷⁹ enthält maßvolle Neuregelungen zur erweiterten Einbeziehung der Öffentlichkeit auf verschiedenen Planungsebenen. Zwei Verfahrensprinzipien, die lange von der Partizipationswissenschaft für Infrastrukturvorhaben gefordert wurden, sind im NABEG hervorgehoben und stärker gesetzlich berücksichtigt worden. Zum einen wurde **die frühzeitige Beteiligung gesetzlich stärker verankert**, darüber hinaus auch **das Transparenzprinzip**. Nach mehr als sechs Jahren Praxis des NABEG findet man bislang zwar nur vereinzelte Versuche, die Praxis der erweiterten Beteiligungselemente zu analysieren und zu bewerten.²⁸⁰ Daher sind umfassende und aus systematisch evaluierten Studien resultierende Schlussfolgerungen hinsichtlich anzuwendender Standards, die auch für die erweiterten Beteiligungselemente des Endlagersuchprozesses von Nutzen wären, hier noch nicht zu formulieren. Jedoch sind zumindest Tendenzen aus den erweiterten Beteiligungselementen und den darin gewährleisteten umfassenderen Beteiligungsstandards offensichtlich, die so auch ähnlich die erweiterten Beteiligungselemente des Endlagersuchprozesses betreffen werden.

Das im NABEG umfassender als bei herkömmlichen Beteiligungsprozessen gewährleistete Transparenzprinzip äußert sich u.a. in der **Bereitstellung und Zugänglichkeit von Dokumenten und Unterlagen**, die in Beziehung zum Verfahren stehen. Hierbei wird deutlich, dass der Umfang der Unterlagen von den beteiligten Expertinnen und Experten der Beteiligungsprozesse als hoch eingestuft wird.²⁸¹ Zusammenfassende Berichte, die die Bundesnetzagentur gewährt, werden als hilfreich angesehen, aber nicht als ausreichend, um sich in Konsultationsverfahren aktiv einbringen zu können. Insofern muss die sich beteiligende Öffentlichkeit die umfangreichen Dokumente detailliert studieren. Hierbei kommen die Vertreterinnen und Vertreter der Öffentlichkeit, die das in der Regel ehrenamtlich bewerkstelligen müssen, an ihre Grenzen. Neben dem Umfang der zu analysierenden Dokumente wird auch die Frequenz der stattfindenden Verfahren seitens der Öffentlichkeit als zu anspruchsvoll moniert.²⁸² Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Schlussfolgerung einer befragten Expertin darin gipfelt, dass die Stellungnahmetätigkeit vor allem Zeit benötige, und diese im NABEG-Verfahren nicht in allen Elementen ausreichend vorhanden sei.²⁸³

Als hilfreich und sinnvoll wird die Frühzeitigkeit der Einbeziehung der Öffentlichkeit angesehen. Allerdings scheint die frühzeitige Einbeziehung aus Sicht der Öffentlichkeit als eine ohnehin notwendige Voraussetzung angesehen zu werden, um auf gleicher Augenhöhe in einem diskursiven Prozess die

²⁷⁹ Netzausbaubeschleunigungsgesetz vom 28. Juli 2011 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 120 G v. 29.3.2017 BGBl. I S. 626.

²⁸⁰ Siehe Harms 2014; Otremba 2013.

²⁸¹ Siehe Harms 2014, S. 51 f.; der Umfang der Beitragsunterlagen, auf die sich diese Aussage bezieht, lag bei 300 bis 500 Seiten Text.

²⁸² Ebd., S. 58.

²⁸³ Ebd., S. 59.

relevanten Fragen zur Genehmigung möglichst offen zu klären. **Für die Frage von Akzeptanz und Vertrauen scheint daher die Frage der frühzeitigen Einbeziehung keinen entscheidenden Parameter darzustellen.** Die Akzeptanz hinge viel stärker von der Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens ab, vor allem von der Berücksichtigung der Stellungnahmen in der Entscheidungsfindung.²⁸⁴

Durch die NABEG-Verfahren sind im Detail sehr umfassende und praxisrelevante Erfahrungen in der zuständigen Abteilung für Öffentlichkeitsbeteiligung der Bundesnetzagentur (BNA) entstanden. Die BNA sowie die Netzbetreiber haben mit vielen flankierenden informellen Informationsveranstaltungen und eigens entwickelten Formaten²⁸⁵ sehr viele konkrete Erfahrungen mit schwierigen Konstellationen gesammelt, die auch vom BfE genutzt werden sollten. Daher ist ein ständiger Austausch mit der BNA zu Herangehensweisen, Lernmöglichkeiten, Fehlerquellen usw. von hoher Bedeutung für eine realistische Beteiligungsplanung.

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

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

Die Frühzeitigkeit der Einbeziehung der Öffentlichkeit wurde im Verwaltungsverfahrensgesetz ausgestaltet, jedoch sind die meisten Passagen so abgefasst, dass keine zwingenden Verpflichtungen der Einbeziehung der Öffentlichkeit entstanden sind.²⁸⁶ Das Bundesland Baden-Württemberg, das im Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene versuchte, striktere Regelungen durchzusetzen, hat nach dem Scheitern der Bemühungen um Verbesserungen im Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung zum 1. Januar 2015

²⁸⁴ Ebd., S. 2; 34f.

²⁸⁵ Siehe u.a. <https://www.tennet.eu/de/unser-netz/onshore-projekte-deutschland/ostbayernring/pilotprojekt-buergerbeteiligung> [25.07.2017].

²⁸⁶ Neu wurde durch das PIVereinHG in § 25 VwVfG Abs. 3 (frühe Öffentlichkeitsbeteiligung) eingefügt, ebenso § 27a zur elektronischen Beteiligung der Öffentlichkeit.

ein eigenes Landesgesetz (Umweltverwaltungsgesetz, UVerwG) vorgelegt, welches die frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit in Infrastrukturvorhaben verbindlicher als der Bund regelt.

So sieht das UVerwG in Baden-Württemberg ein so genanntes Umweltscoping vor, das auch eine Faktenklärung („Joint Fact Finding“) zwischen Öffentlichkeit, Behörden und Investor zu relevanten Gutachten und Fragestellungen im Kontext zum Vorhaben beinhaltet. Mittels dieses Abgleichs wird das **Prinzip von gleicher Augenhöhe zwischen den beteiligten Akteuren** realisiert und die Frühzeitigkeit der Einbeziehung tatsächlich inhaltlich praktiziert.²⁸⁷

3.3.3 VDI-Richtlinie 7000

Der private Verein Deutscher Ingenieure hat mit der VDI-Richtlinie 7000²⁸⁸ mit dem Titel „Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten“ 2013 ebenfalls einen vielbeachteten neuen Beteiligungsstandard vorgelegt, der vor allem auf die Verzahnung formeller und informeller Beteiligungsformate zielt und die Chancen eines gelungenen Beteiligungsprozesses aus der Sicht der Investoren thematisiert. Da die VDI 7000 sehr praxisnah aufgebaut ist, werden verschiedene Standards der Partizipationsforschung, vor allem auch der Erkenntnisse aus gescheiterten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren wie in Stuttgart, aufgegriffen und den Akteuren zur Umsetzung empfohlen.

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

²⁸⁷ Siehe hierzu Staatsministerium Baden Württemberg 2013.

²⁸⁸ Siehe VDI 2015.

4 Institutionelle Voraussetzungen im StandAG n.F.

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

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

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

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

Das stimmt im Wesentlichen mit § 7 StandAG a.F. überein. § 7 StandAG a.F. verwendete zwar in Bezug auf das BfE ausdrücklich noch den Begriff der „Regulierung“ des Standortauswahlverfahrens. Die Gesetzesbegründung zu § 4 Abs. 1 StandAG n.F. stellt indes klar, dass „die Zuständigkeiten des BfE nach § 7 des bisherigen Standortauswahlgesetzes beibehalten“ bleiben sollen. Die **Regulierungsfunktion** des BfE mit Blick auf das Standortauswahlverfahren wird überdies im Einzelnen mit den in § 4 Abs. 1 StandAG aufgezählten Bereichen umschrieben. Das heißt, das BfE **„reguliert“**, indem es **Erkundungsprogramme und Prüfkriterien festlegt** (§ 4 Abs. 1 Nr. 1 StandAG n.F.); Vorschläge der BGE **prüft und dazu Empfehlungen abgibt** (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 StandAG) und überhaupt den Vollzug des Standortauswahlverfahrens entsprechend § 19 Abs. 1 bis Abs. 4 AtG **überwacht**. Dem BfE ist also eine Aufsichtsfunktion im Standortauswahlverfahren gerade auch im Verhältnis zum Vorhabenträger BGE immanent.²⁸⁹

Dem BfE wird schließlich explizit die **Trägerschaft der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren** zugewiesen; das BfE ist dementsprechend nach § 4 Abs. 2 StandAG n.F. „Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren“.

²⁸⁹ Etwas anderes wäre im Übrigen auch vor der der Einrichtung des BfE seinerzeit vorausgegangenen Diskussion um „Regulator“ und „Operator“ kaum plausibel, siehe dazu etwa das StandAG von 2013 sowie die diesem zugrundeliegenden Entwürfe.

Der BGE kommt damit keine originäre Zuständigkeit bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (mehr) zu. Die bisher auf Grund von § 9 Abs. 1 StandAG a.F. bestehenden Unklarheiten für das Verhältnis BfE / BGE bei der Öffentlichkeitsbeteiligung sind mithin beseitigt.²⁹⁰ Der BGE obliegt nach § 3 Abs. 2 StandAG n.F. nur (aber gerade auch) die Information der Öffentlichkeit über die von ihr im Rahmen des Standortauswahlverfahrens vorgenommenen Maßnahmen.

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

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

Seit November 2016 sind die sechs Personen des Nationalen Begleitgremiums (NBG) vom Deutschen Bundestag berufen: Klaus Töpfer hat den Vorsitz übernommen; Miranda Schreurs ist seine Stellvertreterin. Weitere Personen sind Klaus Brunsmeier, Armin Grunwald, Monika Müller und Kai Niebert; sowohl Grunwald als auch Brunsmeier waren Mitglieder der Endlager-Kommission. Neben diesen berufenen sechs Persönlichkeiten wurden die Zufallsbürgerinnen Bettina Gaebel aus Ebenhausen, Hendrik Lambrecht aus Karlsruhe und Jorina Suckow aus Hamburg nominiert. Die Mitglieder des NBG sind seit Ende November 2016 personell bestätigt und im Amt.²⁹¹

Mit Verabschiedung des neuen StandAG wird das NGB aus 18 Mitgliedern bestehen: Zwölf Mitglieder sollen anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sein und vom Deutschen Bundestag und Bundesrat gewählt werden; sechs Bürgerinnen und Bürger, darunter zwei Vertreterinnen und Vertreter der jungen Generation komplettieren das Gremium.²⁹² Die Amtszeit beträgt drei Jahre; eine Wiederberufung ist zweimal möglich (§ 8 Abs. 3 StandAG n.F.).

²⁹⁰ Dazu UFU 2016, S. 6f.

²⁹¹ Vgl. http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Begleitgremium/Mitglieder/mitglieder_node.html;jsessionid=45FFF356E3E7E9AB25A4AA587897EDD6.1_cid284 [20.03.2017]

²⁹² Die Wahl durch Bundestag und Bundesrat erfolgt auf der Grundlage eines gleichlautenden Wahlvorschlages; die Bürgerinnen und Bürger sollen in einem geeigneten Verfahren der Bürgerbeteiligung nominiert werden; sie werden vom BMUB abschließend benannt; vgl. § 8 Abs. 3 StandAG n.F. Zum Zeitpunkt der Erstellung des Gutachtens im Sommer 2017 war hierzu auf den Seiten des Nationalen Begleitgremiums keinerlei Information zum Stand der „Nachrekrutierung“ nachweislich.

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

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

Das NBG wird bei der Durchführung seiner Aufgaben durch eine Geschäftsstelle unterstützt; diese wird vom BMUB eingesetzt und untersteht fachlich dem NBG. Das NBG gibt sich eine Geschäftsordnung und kann sich durch Dritte wissenschaftlich beraten lassen (§ 8 Abs. 4 StandAG n.F.).²⁹³

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

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

²⁹³ Wissenschaftliche Expertise kann durch Anhörungen und Vergabe von Gutachten hinzugezogen werden; für längerfristige Aufgaben kann eine Wissenschaftlicher Beirat berufen werden; vgl. die Gesetzesbegründung zu § 8 Abs. 4 StandAG n.F.

5 Ressourcenseitige Konsequenzen des Gesetzes

5.1 Geringfügig vs. maßgeblich erhöhter Erfüllungsaufwand

Mit dem Standortauswahlgesetz von 2013 wurde der Erfüllungsaufwand des Bundes für die Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens abgeschätzt.²⁹⁴ Im Rahmen des jetzigen Fortentwicklungsgesetzes wäre seitens des Gesetzgebers also im Hinblick auf die Bestimmung des Erfüllungsaufwandes für Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung zu bewerten gewesen, ob – erstens – die damaligen Annahmen realistisch waren und – zweitens – welche Aufgaben nun erweitert oder neu begründet werden und welcher zusätzliche Erfüllungsaufwand hierdurch entsteht.

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

„Für die Arbeiten der Kommission sowie die Beteiligung der Öffentlichkeit (durch die Kommission, das Bundesamt für kerntechnische Entsorgung, den Vorhabenträger und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) und die Durchführung der dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgung im Standortauswahlverfahren zugewiesenen Aufgaben inklusive erhöhter Sachverständigentitel werden Kosten von ca. 26 Mio. Euro pro Jahr für 15 Jahre angesetzt. Insgesamt ist ein Erfüllungsaufwand für das gesamte Standortauswahlverfahren von etwas über 2 Mrd. Euro zu erwarten.“²⁹⁵

Eine Aufschlüsselung der 26 Mio. Euro jährlich gab es nur bedingt: Für das BfE wurde ein Erfüllungsaufwand für das Standortauswahlverfahren von insgesamt (also nicht nur Öffentlichkeitsinformation und -beteiligung) rund 20 Mio. Euro jährlich angesetzt.²⁹⁶

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

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

²⁹⁴ Vgl. BT-Drs. 17/13471, S. 16ff.

²⁹⁵ Vgl. BT-Drs. 17/13471, S. 3.

²⁹⁶ BT-Drs. 17/13471, S. 17.

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

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

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

Im Weiteren ist die Gesetzesbegründung nicht stringent. Einerseits wird dieser „geringfügig höhere Erfüllungsaufwand von einmalig 45.000 Euro und jährlich rund 230.000 Euro“ nur auf die neuen Instrumente Fachkonferenz Teilgebiete, die Regionalkonferenzen und die Fachkonferenz Rat der Regionen bezogen, wobei die 45.000 Euro aufgeschlüsselt werden in „33.000 Euro Personalaufwand und 12.000 Euro Sachaufwand“²⁹⁷ und die jährlich rund 230.000 Euro in 180.000 Euro Personalaufwand und 50.000 Euro Sachaufwand (vgl. Gesetzesbegründung S. 45):

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

²⁹⁷ Die nachfolgende Auflistung in der Gesetzesbegründung verzeichnet im Gegensatz 37.000 Euro Personal- und (nur) 8.000 Euro Sachmittel.

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

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

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

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

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

Darüber hinaus und vor allem erscheint es, da der Mehrbedarf an Sach- und Personalmitteln beim Bund finanziell und stellenmäßig im jeweiligen Einzelplan ausgeglichen werden soll, geboten, dass seitens des BfE frühzeitig aufzeigt wird, welcher **tatsächliche Mehrbedarf für die jeweils als Nächstes konkret anstehenden Maßnahmen** anfallen wird. Die folgenden Ausführungen bieten dafür – anknüpfend an die Ergebnisse des vom UfU für das BfE erstellten Ergänzungsgutachtens vom November 2016²⁹⁸ – eine Grundlage:

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

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

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

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

Die in BT-Drs. 17/13471 aufgeführten Ausführungen zur Stellenausstattung des BfE sah vor, eine Abteilung Beteiligungsverfahren mit drei Fachgebieten zu etablieren (Kriterien und Verfahrensentwicklung, Beteiligung, Umweltverträglichkeit). Für die „wissenschaftliche Begleitung der Standortauswahl“ im BfE (zwei Abteilungen mit je drei Fachgebieten) wurden 2013 insgesamt „bis zu 60 Stellen im höheren Dienst und bis zu 15 Stellen im gehobenen Dienst“²⁹⁹ abgeschätzt.

Demnach würden rein rechnerisch – bei einer angenommenen quantitativ gleichmäßigen Aufteilung der vorgesehenen personellen Kapazitäten – die drei Fachgebiete der Abteilung Beteiligungsverfahren jeweils über folgende personelle Ausstattung verfügen:³⁰⁰

²⁹⁹ Vgl. BT-Drs. 17/13471, S. 17.

³⁰⁰ Die im geschätzten Erfüllungsaufwand aufgeführten Besoldungsgruppen B4 und B2 sowie A5 finden in der nachfolgenden Auflistung bzw. „Berechnung“ keinen Niederschlag, da hier angenommen wird, dass diese Positionen nicht unmittelbar für das Fachgebiet Beteiligung

im höheren Dienst

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

im gehobenen Dienst

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

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

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

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

Aufgaben des BfE aus dem StandAG 2017 und personelle Konsequenzen

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

Aufgabe	Umsetzung	formulierter Mehraufwand nach BT 18/11398, S. 45-46	Grobabschätzung zu Umfang der Aufgabe
weitere Informationspflichten	... gegenüber Bundestag und allgemeiner Öffentlichkeit; Nachprüfaufträge der Regionalkonferenzen; Vorbereitung von Materialien und Texten zu den Formaten und zum Beteiligungsprozess insgesamt; Vorträge, Einladungen, Tagungen	---	mind. eine weitere Person , in Ergänzung zur Internetredaktion
Anfragen nach UIG (inkl. Anfragen des NBG)**	fristgerechte Bearbeitung der Anfragen (Anzahl der Anfragen nach UIG offen, erwartet werden eher wenige)***	mit Verweis auf digital veröffentlichte Unterlagen: - 4.000 Euro	mind. 1 Stelle , im Einzelnen nicht abschätzbar
„lernendes Verfahren“	Evaluation; Weiterentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung	---	mind. 1 Stelle , im Einzelnen nicht abschätzbar
Dokumentation****	u.a. Klassifikation der Daten, Aufbereitung für dauerhafte Sicherung; zwei Standorte für Sicherung aller Speicherdaten	Konkretisierung durch Rechtsverordnung	zusätzlicher Erfüllungsaufwand wird über Rechtsverordnung begründet

Aufgabe	Umsetzung	formulierter Mehraufwand nach BT 18/11398, S. 45-46	Grobabschätzung zu Umfang der Aufgabe
zeitweise, mit unterschiedlichen Umfängen			
Stellungnahmeverfahren und Erörterungstermine	Aufbereitung und Veröffentlichen der bereitzustellenden Informationen; Planung und Durchführung der Erörterungstermine	---	fortwährend mind. ½ Stelle ; ggf. externe Moderation
mit Benennung der Teilgebiete	(§ 9 Abs. 1 StandAG)		
Fachkonferenz Teilgebiete	Konzeption, Planung und Durchführung; ggf. via angepasste Konsensuskonferenz oder Planungszelle; Einrichten einer Geschäftsstelle; ggf. Einbinden eines externen Dienstleisters (Ausschreibung, Auswahl, Betreuung etc.)	---	mind. zwei Mitarbeitende für die Dauer der Fachkonferenz (ca. ein Jahr: sechs Monate Vorbereitung, sechs Monate Durchführung); ggf. Unterstützung durch externen Dienstleister bzw. externe Moderation
mit Vorliegen der übertägig zu	erkundenden Standortregionen	(§ 10 Abs. 1 StandAG)	
Regionalkonferenzen	Einrichtung bis zu sechs Regional-konferenzen und Vor-Ort-Büros inkl. Geschäftsstelle (ggf. nach dem Vorbild der Infostellen des BfS); Mustersatzungen für Betrieb entwerfen u.a.; Koordinierung und Begleitung der Regionalkonferenzen für die Dauer ihres Bestehens; Teilnahme an Regionalkonferenzen	---	Geschäftsstelle und Vor-Ort Büro je Regionalkonferenz 1-5 Personen, d.h. ca. 6 x 3 Personen = 18 Stellen für die Dauer der Regionalkonferenzen; Dauer an sich nicht absehbar

Aufgabe	Umsetzung	formulierter Mehraufwand nach BT 18/11398, S. 45-46	Grobabschätzung zu Umfang der Aufgabe
Rat der Regionen	Einrichten des Rates mit max. 30 Personen sowie einer Geschäftsstelle; Begleiten der Prozesse der Regionalkonferenzen; Ausgleich bei widerstreitenden Interessen der Standortregionen	---	mind. eine Person , für die Dauer des Rates (Dauer an sich offen); ggf. externe Moderation

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

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

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

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

Die Addition der in Spalte 4 aufgelisteten, eher auf ein Minimum hin ausgerichteten Personalstellen macht deutlich, dass ein ursprünglich anvisierter Personalaufwand von 10,5 Stellen zur Erfüllung der definierten Aufgaben nicht ausreichen wird; die vielfältigen und komplexen Aufgaben sind mit der bisher geplanten Personalausstattung nicht zu leisten ist. Vor allem die **Regional-konferenzen mit Geschäftsstellen werden mutmaßlich deutlich mehr Personals** bedürfen.³⁰¹ Eine konkrete Aufschlüsselung einzelner Personalbedarfe ist – unabhängig ihrer strukturellen Verortung innerhalb des BfE – zum jetzigen Zeitpunkt sehr schwierig bis nicht zu kalkulieren:

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

³⁰¹ Inwieweit hierfür „weitere bis zu 170 neue Stellen“ (BT Drs. 17/13471, S. 17), die für die Bereiche Standortauswahl, Genehmigungen, Zentralabteilung sowie Präsidialbereich nach Übergang aller Zuständigkeiten geschaffen werden, anteilig genutzt werden können, ist offen.

Hinzu kommen folgende bereits im Ergänzungsgutachten ausgeführten qualitativen Aspekte:³⁰² Mitarbeitende des Beteiligungsbereichs sind physisch und psychisch unter Umständen stark belastenden Anforderungen ausgesetzt. Erforderlich sind solide Erfahrungen im Umgang mit schwierigen Gruppen, Dynamiken und Konflikten. Das Team des Beteiligungsbereichs braucht eine interdisziplinäre Zusammensetzung aus verschiedenen Disziplinen:

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

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

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

Die **Clearingstelle EEG** ist eine neutrale Einrichtung zur Klärung von Streitigkeiten und Anwendungsfragen des EEG;³⁰³ sie wird durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie betrieben. Trägerin ist die RELAW GmbH – Gesellschaft für angewandtes Recht der Erneuerbaren Energien. In der Clearingstelle EEG sind zurzeit 18 Personen tätig, die zusammen rund 15,6 Vollzeitstellen ausüben: 7,9 Leitungs-, Mitglieds- und Koordinatorenstellen werden von neun Personen ausgeübt und 7,7 Assistenz-, Geschäftsstellen-

³⁰² Vgl. UfU 2016, S. 29-35.

³⁰³ <https://www.clearingstelle-eeg.de/auftrag> [09.05.2017].

mitarbeits- und IT-Stellen werden von neun Personen ausgefüllt.³⁰⁴ Die Clearingstelle EEG wird vom BMWi finanziert; seit dem 1. Januar 2013 erhebt die Clearingstelle EEG für die Durchführung von einzelfallbezogenen Verfahren Entgelte gemäß § 81 Abs. 10 EEG 2017.

Das **Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (KNE)** „unterstützt den naturverträglichen Ausbau der erneuerbaren Energien, indem es zu einer Versachlichung der Debatten und zur Vermeidung von Konflikten vor Ort beiträgt“.³⁰⁵ Das Kompetenzzentrum ist im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit tätig und wird darüber hauptsächlich finanziert. Das KNE arbeitet in der Rechtsform einer gGmbH, gestützt durch die Michael Otto Stiftung für Umweltschutz, die als Gesellschafterin fungiert und die Neutralität des KNE garantiert. Das KNE unterhält eine Geschäftsstelle mit zurzeit sieben Personen in „Geschäftsführung und Verwaltung“, fünf Personen im Bereich „Fachinformation“, vier Personen im Bereich „Konfliktberatung“ sowie weiteren vier Personen im Bereich „Fachdialoge“.³⁰⁶

³⁰⁴ Vgl. <https://www.clearingstelle-eeq.de/mitarbeiter> [09.05.2017].

³⁰⁵ Vgl. <https://www.naturschutz-energiewende.de/ueber-uns/> [09.05.2017].

³⁰⁶ <https://www.naturschutz-energiewende.de/ueber-uns/geschaeftsstelle/> [09.05.2017].

6 Sichtweisen und Erfahrungen erfahrener Stakeholder zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Um die Sichtweisen und Erfahrungen erfahrener Expertinnen und Experten – über die in offiziellen Quellen erfassten Aussagen hinaus – zu gewinnen, wurden im Rahmen des Projektes Interviews geführt. Experteninterviews sind eine „Strategie der Wissensbeschaffung“³⁰⁷, indem Spezialistinnen und Spezialisten für bestimmte Inhalte befragt werden und als Quelle dieses Spezialwissens genutzt werden. Die Befragung dient der Gewinnung sowie Vertiefung der vorhandenen, in der Literatur niedergeschriebenen Kenntnisse.

6.1 Hintergründe zu Vorgehen und Analyse der Interviews

Von Seiten des BfE waren zehn Personen für ein Interview vorgeschlagen worden; drei der ursprünglich Angefragten haben abgesagt.³⁰⁸ Über die Gründe erfolgte keine Aussage; in einem Fall wurde auf eine andere Person im selben institutionellen Kontext verwiesen. Teilweise konnten Nachrückkandidatinnen und -kandidaten erfolgreich angesprochen werden, die vorher ebenfalls mit dem BfE abgestimmt waren. Schließlich konnten acht Interviews geführt werden; die Befragten bilden eine heterogene Gruppe, die Stakeholder aus folgenden Aktionsradien umfasst:

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

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

Die Interviews wurden im Zeitraum von September bis Dezember 2016 über eine aufsuchende Befragung realisiert und dauerten in der Regel circa eine Stunde. Die Interviews folgten einem Interviewleitfaden und dienten so der gezielten Informationsgewinnung; es wurden vergleichbare Aussagen gewonnen, die in ihrer Summe die Vielzahl von Argumenten und Perspektiven

³⁰⁷ Gläser/Laudel 2010, S. 5.

³⁰⁸ Die Absagen entstammten der Behördenvertreter auf kommunaler Ebene, der Umweltverbände bzw. der Kirchen; für letztere konnte Ersatz gefunden werden.

abbilden. Der Leitfaden fokussierte sechs Fragekomplexe (im Einzelnen siehe Anhang):

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

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

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

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

Die Interviews wurden per Tonmitschnitt festgehalten und transkribiert; in einem Fall – wo der Audiomitschnitt explizit nicht gewollt wurde – wurden die Aussagen handschriftlich festgehalten.³⁰⁹ Anschließend wurde das vorliegende Material inhaltsanalytisch ausgewertet: Die zusammenfassende qualitative Inhaltsanalyse³¹⁰ ist eine Auswertungsmethode, die bei bereits vorliegendem sprachlichen Material Anwendung findet. Sie hat das Ziel, „das Material so zu reduzieren, das wesentliche Inhalte erhalten bleiben und durch Abstraktion

³⁰⁹ Die Interviews bzw. Tonmitschnitte erfolgten sämtlich unter der Zusage, dass diese ausschließlich intern verwendet werden und dass keine namentlichen Zitate verwendet werden; es wurde von Seiten der Gutachter zugesichert, dass (nur) eine zusammenfassende Inhaltsanalyse erfolgt.

³¹⁰ Zur Übersicht vgl. die Ausführungen von Schreier 2014.

einen überschaubaren Corpus zu schaffen, der immer noch Abbild des Grundmaterials ist“.³¹¹ Hierfür werden die Interviews systematisch nach Frageblöcken paraphrasiert, auf wesentliche Aussagen hin reduziert und über mehrere Aussagen hinweg zusammengefasst. Es wurden zentrale Aspekte induktiv erfasst³¹² und als strukturierende Elemente für die nachfolgenden Ausführungen genutzt. Dabei spielten quantitative Aspekte eine untergeordnete Rolle: Es ging bei der Auswertung nicht um die Häufigkeit einzelner Aussagen oder Argumente, sondern um eine gleichberechtigte Berücksichtigung verschiedener Aspekte. Die Erfahrungen, Erwartungen und Hoffnungen der Interviewpartnerinnen und -partner werden so – unabhängig ihrer Häufigkeit – nah am Wortlaut zusammenfassend wiedergegeben und vereinzelt mit beispielhaften, anonymisierten Zitaten hinterlegt.³¹³

6.2 Grundsätzliche Erwartungen bezüglich Endlagersuche und Öffentlichkeitsbeteiligung

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

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

³¹¹ Mayring 2010, S. 67.

³¹² Für eine qualitative Analyse ist ein induktives Vorgehen sehr fruchtbar, denn die Ableitung der Kategorien erfolgt in einem Verallgemeinerungsprozess aus dem Material selbst. So erreicht man eine gegenstandsnahe Abbildung des Gesagten ohne Verzerrungen durch Vorannahmen; vgl. u.a. Mayring 2010, S. 85.

³¹³ Die Nachweise erfolgen in codierter Form, um die zugesicherte Anonymisierung der Aussagen zu gewährleisten.

werden“ (6,1); mit anderen Worten: Es braucht ein Verfahren, das fairer ist und am Ende die Bevölkerung befriedigter als ohne Beteiligungsverfahren hinterlässt (8,1).

Dafür ist **Transparenz durch ausreichende, niedrighschwellige und unabhängige**³¹⁴ **Information** notwendig; nur durch sie wird die Voraussetzung zur Teilhabe und Mitentscheidung (4,1) ermöglicht. Informationen liefern die Grundlage für eine sachgerechte Beteiligung und Entscheidung (3,1). Hierfür gilt es aber zweierlei zu beachten: Zum einen sollten alle Bevölkerungsgruppen einbezogen werden; vor allem die Einbeziehung der jungen Generation, aber auch von verschiedenen sozialen Schichten, Herkunftten und Generationen ist wichtig; es sollte gelingen, einen intergenerationeller Austausch (5,1) zu ermöglichen, der über die Dauer des angelegten Verfahrens notwendig wird. Zum anderen darf die reine Information nur die Basis bzw. die Grundlage für die Einbeziehung der Bevölkerung sein; Beteiligung sollte aber über die Ebene der reinen, oberflächlichen Information hinausgehen (7,1).

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

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

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

Fachlich hinreichende Informationen wären gleichzeitig die Voraussetzung dafür, dass Beteiligung nicht nur im Sinne von Befragung verstanden, sondern als echte Gestaltungsmöglichkeit wahrgenommen wird (5,1); die frühzeitige und

³¹⁴ Eine Interviewpartnerin wird an dieser Stelle konkret und äußert die Hoffnung, dass „nicht zu viel Einfluss der Atomindustrie“ (4,1) geltend gemacht wird.

wirkliche Beteiligung muss folglich über reine Information hinaus gehen (2,1). Dafür ist auch „ein **konsistentes, gut durchdachtes Konzept der Öffentlichkeitsbeteiligung** notwendig“ (8,2).

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

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

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

Das heißt, eine zentrale Herausforderung besteht auch vor diesem Hintergrund darin, Öffentlichkeitsbeteiligung **ergebnisorientiert und zugleich ergebnisoffen** zu gestalten (6,2). Es wird wichtig, die Beteiligung vor Ort mit

offenen Formate (z.B. Werkstätten) zu beginnen und später „gefilterte“ Formate mit konkreten Fragestellungen anzubieten. Zu jeder Zeit sollte die „persönliche Begegnung, der persönlicher Austausch“ von zentraler Bedeutung sein, „weil dann Fragen und Antworten nahe sind“ (6,2).

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

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

6.3 Persönliche Erfahrungen zu Öffentlichkeitsbeteiligung im Kontext

Die Erfahrungen, von denen die Interviewten berichten, können grundsätzlich in dreierlei Hinsicht unterschieden werden: Zunächst sind es Beobachtungen, die deskriptiv und wertfrei geschildert werden, gefolgt von zahlreichen Negativbeispielen mit entsprechend formulierten Vorschlägen für eine bessere Ausgestaltung und schließlich – in der Summe recht wenige – positive Erfahrungen und Situationen.

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

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

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

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

Ein grundsätzliches Problem – gerade bei langfristigen Prozessen – ist die **Legitimation von Öffentlichkeit** (1,8): Die Frage, wer für wen spricht und wie legitimiert ist, stellt sich vor allem bei Akteuren, die keine demokratische Legitimation als gewählte Volksvertreterinnen und -vertretern haben. Bei der Entsendung legitimer Vertretungen der Umweltverbände muss klar sein, für wie lange sie für den Verband sprechen und wie die Rückkopplung der Interessen erfolgt. Für Bürgerinitiativen stellen sich diese Fragen noch verstärkt: Sie berufen sich auf ein „moralisches Mandat“ (1,8) und müssen darstellen und transparent machen, wie und für wie lange sie im Prozess legitimiert sind. Hintergrund dieses Aspektes sind stets die zentralen Fragen, wie sichergestellt

wird, dass diejenigen die sprechen, auch eine entsprechende Legitimation haben (1,8) und um sicher zu stellen, dass sie auch diejenigen vertreten, für die sie sprechen (1,9).

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

Als positive Erfahrung wird eine **aufsuchende Öffentlichkeitsarbeit** angesehen: Es sei wichtig, auf die Leute konkret zu zugehen und sich vor Ort der Kritik auszusetzen (1,12); die Verantwortlichen setzen sich hier durchaus einem Stress aus, da oft sehr kritische Rückmeldungen kommen, „aber manchmal wird das Endprodukt besser“ (1,10). Zur aktiven Information zählen weiterhin breite Informationsangebote – unterschieden nach Fachöffentlichkeit und breiter, allgemeiner Öffentlichkeit sowohl vor Ort als auch medial aufbereitet (3,1).³¹⁵ Im Sinne einer guten Öffentlichkeitsarbeit ist es ein Erfolg, wenn „die Leute mit mehr Fragen gehen, als sie kommen“ (1,13): Dann nämlich haben sie sich mit den Argumenten der Anderen auseinandergesetzt, die eigene Position hinterfragt und reines Pro oder Kontra überwunden (1,13).

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

Als positiv wurde außerdem angesehen, schon **sehr frühzeitig Stakeholder mit einbeziehen**, zum Beispiel beim Entwickeln des Forschungsprogramm; dies erhöht von Anfang an die Glaubwürdigkeit des Prozesses und die Transparenz des Verfahrens (2,2). Ebenso kann das **Einbringen von externem Sachverstand** tatsächlich Schwachstellen aufzeigen und so zur Verbesserung des Ergebnisses beitragen (7,3).

³¹⁵ Ein Interviewpartner machte konkret die positive Erfahrung, dass online bereit gestellte Filme sehr stark nachgefragt wurden, ein anderer berichtete sehr positiv von Infoständen vor Ort.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die **Arbeit der Kommission** wird insgesamt positiv gesehen: Die Beratungen und Sitzungen waren öffentlich; es wurden wissenschaftliche Expertisen von verschiedenen Seiten eingeholt; es wurde Kontakt zu der Region Gorleben aufgenommen; es wurden internationale Erfahrungen zu Rate gezogen (6,10). All das war dafür dienlich, sich ein breites Bild für die Besonderheiten des Prozesses zu machen. Vielleicht wäre es „besser gewesen, wenn die Kommission am Anfang mehr gereist wäre“ (1,18): Das persönliche Kennenlernen der Menschen und Umstände vor Ort wäre für einige Mitglieder der Kommission ein „hilfreicher Realitätscheck“ (1,18) gewesen, denn „in der Realität und in den Projekten, wie wir schon Erfahrungen haben, gibt es einfach die Erfahrung, dass nicht alles,

was wünschbar ist, am Ende in der Realität auch funktioniert“ (1,18).

6.5 Konkrete Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche

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

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

Als wesentlich wird gesehen, nicht nur eine **breite, gesamtgesellschaftliche Diskussion anzustoßen, sondern diese auch zu gestalten**: Es gilt, immer wieder und mit neuen Information, Formaten etc. auf die Menschen zugehen (1,19), eine aktive Aufklärungsarbeit zu leisten (5,6) und eine „aufsuchende Beteiligung“ (5,7) zu initiieren, d.h. konkret in die Regionen zu gehen, denn die Großstädte wird es nicht betreffen (1,19). Hierfür braucht es in jedem Fall eine **verständliche Sprache** (2,13): Es wird wichtig sein, komplexe technische und politische Sachverhalte, einfach aber nicht falsch darzustellen (2,13), und Informationen so aufzubereiten und sprachlich so zu gestalten, dass sie verstanden werden (5,6). Dafür sollten kreative Möglichkeiten gefunden werden (8,6). Es wird ganz zentral sein, dass stets **ausgewogene Informationen** zur Verfügung gestellt werden, dass es keine Vorsortierung oder Beeinflussung (5,7) über selektive Vorauswahl von Informationen (Hintergründe, Zusammenhänge, Fakten) erfolgt und es auf dieser elementaren Ebene keinerlei Vorfestlegungen gibt (7,12).

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

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

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

Präzisierend werden hier zwei weitere Aspekte genannt: Zum einen wird immer wieder betont, dass früh und stets der **Beteiligungsgrad für die sich beteiligende Öffentlichkeit** deutlich sein muss: Wann geht es um Information, wann um Konsultation und wann um Kooperation im Sinne von Mitsprache (6,10)? Auch hierfür gilt es frühzeitig zu überlegen, wann und wie welche Ebene angesprochen wird und dies transparent zu machen (5,5), und dabei aber genügend konkrete Beteiligung mit realen Gestaltungsmöglichkeiten (7,11) anzubieten. Ohne diese Differenzierung und deren Kommunikation im Vorfeld besteht die reale Gefahr, sich dem Vorwurf der Scheinbeteiligung auszusetzen. – Zum anderen sollte aber auch über einen **Ausgleich zwischen öffentlicher und nicht öffentlicher Rede** nachgedacht werden, denn „manchmal kann man in einem geschützten Raum offener sprechen und/oder agieren“ (6,11).

6.6 Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung

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

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

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

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

Ganz grundsätzlich stellte sich – für alle interviewten Personen – die Frage, ob das Ziel der Beteiligung die Schaffung von Akzeptanz für die abschließende Entscheidung sein kann, oder ob es nicht vielmehr um die **Verbesserung der Qualität der Entscheidung** geht: Die Beteiligung wird über Jahrzehnte angelegt sein, sodass eine entsprechende Kommunikation gewährleistet sein muss; das meint nicht nur den behördlich-administrativen Sektor, sondern auch in der Region vor Ort (3,3). Insofern gilt es mit der Beteiligung der Öffentlichkeit die

Qualität behördlichen Arbeitens und Legitimation politischer Entscheidungen zu steigern (3,4), denn Bürgerinnen und Bürger können das Verfahren und damit auch das Ergebnis verbessern (6,15). Auf Akzeptanz der abschließenden Entscheidung zu setzen, wäre eine „Überforderung des Verfahrens und der Menschen (2,14)“; auch ist das Wort selbst ein „Reizwort“, was in diesem Kontext (negativ) besetzt ist und möglichst nicht verwendet werden sollte (6,14).

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

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

Konflikte werden sich dabei sicher nicht vermeiden lassen; das kann also kein Ziel sein (7,13). Im Gegenteil, es wird sicher Konflikte geben, die sich nicht auflösen lassen, daher ist ein **lösungsorientierter Umgang mit sowie eine strukturierte Bearbeitung von Konflikten** (1,22) (7,13) unerlässlich. Dabei sollte man Konflikte grundsätzlich nicht als etwas zu Vermeidendes ansehen, sondern als Möglichkeit der Verfahrensoptimierung konstruktiv damit umgehen (6,13). Hier spielt sicher der Verfahrensträger als Organisator eines lernenden Verfahrens (7,14) eine wesentliche Rolle. **Verfahrensoptimierung und -gerechtigkeit** sind in diesem Zusammenhang auch zentrale Stichworte (6,13), die als ganz wesentlich für den gesamten Prozess angesehen werden.

6.7 Zusammenfassende Kernaussagen

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

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

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

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

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

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

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

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

7 Überlegungen zur Bearbeitung von Konflikten und Motivation zur Beteiligung

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

Obwohl mit der Komplexität und Dauer des Standortauswahlverfahrens nicht vergleichbar, gibt es einige Beispiele, die überregionale und große Infrastrukturmaßnahmen langfristig umsetzen und eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung gewährleisten:³¹⁶ Die Deutsche Bahn (DB) startete – als Erfahrung aus Stuttgart 21 – zum Beispiel eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung, um die Einbindung der Betroffenen und Interessierten am Ausbau der Strecke Uelzen—Stendal—Magdeburg—Halle (Saale) zu gewährleisten: Zunächst wurden die Bundestagsabgeordneten der Landkreise, die Landtage sowie die Landräte über das Vorhaben informiert; danach wurden die Bürgermeister der tangierten Städte und Gemeinden über den Projektverlauf unterrichtet; außerdem werden zahlreiche Informationsveranstaltungen für die betroffenen oder interessierten Bürgerinnen und Bürger durchgeführt; schließlich gewährleisten Runde Tische den Dialog über den gesamten Projektzeitraum.³¹⁷

Die Endlager-Kommission hat in ihrem Bericht zum Umgang mit Konflikten sehr viele grundsätzliche und konzeptionelle Überlegungen beschrieben und unterbreitet.³¹⁸ Die Rede ist von neuer „Konfliktkultur“, die geschaffen werden

³¹⁶ Nachfolgend sei nur exemplarisch ein Beispiel der Deutschen Bahn skizziert; auch die Bundesnetzagentur skizziert und bietet zahlreiche Möglichkeiten der Beteiligung, die überblicksartig in einer Broschüre vorgestellt werden (<https://www.netzausbau.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/BroschuereBeteiligung.pdf> – 25.07.2017).

³¹⁷ Die Internetseite <https://bauprojekte.deutschebahn.com> dokumentiert dieses Vorhaben wie alle anderen auch; weitere Ausführungen hierzu erfolgen im Dritten Teil, wo im Rahmen von Kapitel 3.1 bestehende Informationsplattformen kritisch verglichen und mögliche best-practice-Beispiele herausgearbeitet werden.

³¹⁸ Kommissionsbericht 2016, S. 25f; S. 123f.

müsse, oder von „Konflikten als Treiber des Verfahrens“.³¹⁹ Wie die Kommission sich die Bearbeitung von auftretenden Konflikten im Einzelnen vorstellt, wird ausführlich dargelegt³²⁰ und an dieser Stelle nicht wiederholt. Das Herangehen der Kommission im Umgang mit möglichen auftretenden Konflikten zeigt, dass hier neu gedacht wurde, um einen Neuanfang in Bezug auf die Endlagersuche in Deutschland zu ermöglichen. Die Frage ist, wie diese Überlegungen in der Praxis angegangen werden (können) und ob sie auf fruchtbaren Boden fallen.

Die Darstellung und Neuaufstellung im Umgang mit Konflikten im Zusammenhang mit dem Endlagersuchprozess seitens der Endlager-Kommission ist ein Angebot an alle, die konstruktiv und lösungsorientiert als Betroffene oder sonst Beteiligte im Standortauswahlprozess mitwirken. Das Angebot der Kommission setzt dabei auf Überzeugungen und gute Argumente, weniger auf Anreize. Die überwiegende und unausgesprochen übereinstimmende Überlegung der Kommissionsmitglieder ist die, dass verschiedenste Konflikte im Kontext mit der jeweiligen Standortauswahl auftreten werden. Diese werden unter anderem auch als Konflikt zwischen dem „Gemeinwohlinteresse“ zur Findung eines geeigneten Standortes in Deutschland und den jeweiligen Anwohnerinteressen charakterisiert.³²¹ Positiver hat dieselbe Konfliktlage der Ministerpräsident des Bundeslandes Baden Württemberg Winfried Kretschmann formuliert, in dem er meinte, man müsse über das neue StandAG „vom Sankt-Florians-Prinzip zum Prinzip Verantwortung kommen.“³²²

Für die Bearbeitung von Konflikten im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlprozess ist formal nicht das BfE, sondern der bzw. die Partizipationsbeauftragte zuständig (siehe oben, II, Kapitel 4.2). Allerdings haben Konflikte und ihre Bearbeitung mindestens enorme Auswirkungen auf den zeitlichen Ablauf des Verfahrens. Allein deshalb muss dem BfE daran gelegen sein, Konfliktlagen frühzeitig zu orten, sie zu strukturieren und zu analysieren und effektive und zeitsparende Lösungsstrategien – natürlich im Zusammenspiel mit dem Partizipationsbeauftragten – zu konzipieren und schlussendlich umzusetzen. Der Kommissionsbericht spricht in diesem Zusammenhang von einem „Konflikt radar“, welches die Konfliktmanagementinstanz, also der Partizipationsbeauftragte einrichten sollte und das die frühzeitige Bearbeitung auf einer möglichst niedrigen Eskalationsstufe ermöglichen soll; es gilt damit einer weiteren Eskalation durch Nichtbearbeitung aktiv entgegenzuwirken.³²³ Dieser Idee liegt ein vorsorgendes Agieren, und folglich kein nachsorgendes „Feuerlöscher-Prinzip“ im Umgang mit Konflikten zugrunde.

³¹⁹ Beides ebd., S. 124.

³²⁰ Ebd., S. 123f.

³²¹ Sommer 2016.

³²² Kretschmann 2017.

³²³ Kommissionsbericht 2016, S. 125.

7.1 Mögliche institutionelle Konfliktlinien

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

Aus dem jetzigen gesetzlichen Auftrag werden die Aufgaben und damit die Rollenverständnisse des BfE und des NBG klar erkennbar: Das BfE „ist Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren“ (§ 4 Abs. 2 S.1 StandAG); sie ist allein verantwortlich für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Rolle des NBG wird gesetzlich definiert als „vermittelnde“ und „unabhängige“ Einrichtung zur Begleitung des Standortauswahlverfahrens, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung (StandAG § 8 Abs.1). Gemäß Protokoll vom 9. März 2017 wird die Rolle durch die Mitglieder des Gremiums selbst folgendermaßen charakterisiert:³²⁴

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

Was das für den konkreten Einzelfall in der praktischen Zusammenarbeit bedeutet, d.h. wie sich das NBG zu einzelnen inhaltlichen wie prozeduralen Fragen positionieren bzw. konkret agieren wird, kann derzeit nicht vorhergesagt werden. Fest steht aber, dass gemäß Protokoll vom 9. März 2017 das NBG die Zusammenarbeit mit dem BfE pflegen will³²⁵ sowie sich insgesamt als eine (pro)aktive Begleitung aller Prozesse zum Standortauswahlverfahren, insbesondere der Öffentlichkeitsbeteiligung sieht. Die Mitglieder wollen nicht – der Idee der Kommission folgend – warten, bis Konflikte manifest werden und kaum

³²⁴ Vgl. http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Themen/Arbeit/Sitzungen/Protokoll_vierte_Sitzung-09-03-2017.html?nn=8556084 [28.03.2017].

³²⁵ Ebd.

noch zu bearbeiten sind. Die personelle Ausstattung der Geschäftsstelle wird eine solche proaktiv ausgerichtete Begleitung des Verfahrens auch grundsätzlich ermöglichen.

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

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

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

Das heißt, das Verhältnis zwischen BfE und NBG ist nach den letzten zwei Spiegelstrichen per se dialektisch geprägt: Für beide Absätze des § 8 StandAG liefern die Gesetzesbegründungen diesbezüglich keine weiterführenden Präzisierungen: So bleibt beispielsweise – und im Gegensatz zur Formulierung im Kommissionsbericht³²⁶ – offen, ob und ggf. in welchen Fristen eine Beantwortung zu erfolgen hat; gleiches gilt auch für die Konsultationen des NBG durch das BfE. Daher sollte mit dem NBG sowie der oder dem Partizipationsbeauftragten mindestens ein regelmäßiger informeller Austausch stattfinden. In dem bereits im Ergänzungsgutachten vorgeschlagenen „Code of Conduct“ zwischen BfE und NBG³²⁷ könnte dann beispielsweise festgehalten werden, in welchen Fristen – beispielsweise nach § 3 Abs. 3 UIG – Anfragen des NBG zu beantworten sind.

Wie die Öffentlichkeit auf die neu geschaffenen Strukturen und Institutionen reagiert, ist offen. Hierfür spielen sicher in erster Linie die jeweiligen Außendarstellungen und erste mögliche Aktivitäten eine wesentliche Rolle. Zunächst müssen alle Akteure gleichermaßen daran interessiert sein, zunächst um Vertrauen in alle Richtungen zu werben, um überhaupt selbst anerkannt zu werden. Ob dabei alle unterschiedlichen Erwartungen der Öffentlichkeit erfüllen werden können, wird sich erst zukünftig zeigen. Für das NBG – als neuartige Institution – wird es darum gehen, in der Öffentlichkeit als neutraler Player wahrgenommen und respektiert zu werden; dies wird grundsätzlich nur gelingen, wenn das NBG keine Partikularinteressen vertritt. Die versammelten Persönlichkeiten werden sich den Grundsatz der Unabhängigkeit zu Eigen machen, der auch eine – unterschiedlich ausgeprägte – Un- bzw. Überparteilichkeit beinhaltet.

³²⁶ Im Kommissionsbericht heißt es dazu: Das Nationale Begleitgremium kann „jederzeit Fragen an BfE und BGE stellen und eine Beantwortung einfordern“ (Kommissionsbericht 2016, S. 395).

³²⁷ Vgl. UfU 2016, S. 27.

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

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

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

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

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

7.2 Aktuelle Beteiligungserfahrungen im Bereich Endlagerung

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

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

7.2.1 Öffentlichkeitsbeteiligung durch Endlager-Kommission

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

Im Ergebnis muss die von der Endlager-Kommission durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch in weiten Teilen als wenig erfolgreich angesehen werden (vgl. auch I, Kapitel 2.2.5). Denn tatsächlich beteiligte sich überhaupt nur eine relativ überschaubare „Öffentlichkeit“ an der Kommissionsarbeit³²⁸ – sowohl was die Beteiligung an der Kommissionsarbeit über das Internet angeht,³²⁹ als auch im Hinblick auf die von der Kommission durchgeführten Veranstaltungen und die Diskussion ihrer Kernbotschaften und ihres Abschlussberichts.

³²⁸ Evaluation der seitens der Endlager-Kommission selbst durchgeführten Öffentlichkeitsbeteiligung, Kommissionsbericht 2016, S. 422ff.

³²⁹ Siehe <https://www.bundestag.de/endlager/buergerbeteiligung/zuschriftenuebersicht> sowie <https://www.bundestag.de/endlager/forum/> [10.10.2016].

Einige der im Rahmen dieser Studie durchgeführten Interviews lassen Rückschlüsse auf die Wahrnehmung der Öffentlichkeitsbeteiligung der Endlager-Kommission zu: Die hier gemachten Erfahrungen beziehen sich auf einzelne Veranstaltungsformate und deren situative Eindrücke und können daher nicht verallgemeinert werden; dennoch ermöglichen sie eine Einordnung der persönlich gemachten Erfahrungen: Eine Veranstaltung wurde als sehr gut konzipiert und organisiert betrachtet; auch die heterogene Teilnehmerschaft wurde positiv hervorgehoben. Gleichwohl wurde es als „sehr enttäuschend“ wahrgenommen, dass auf der Veranstaltung nicht – wie ursprünglich vorgesehen – der abschließende Bericht der Kommission von einer breiten Öffentlichkeit diskutiert wurde, sondern nur so genannte Kernthesen: „Es wurde nicht gut kommuniziert, was genau man diskutiert, [das] wurde natürlich gleich von den pfiffigen Teilnehmern aufgedeckt und hinterfragt“ (6,3);³³⁰ „die Transparenz war nicht gegeben“, „aber grundsätzlich, war das Format innovativ und geglückt“ (beides 6,4).

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

Diese Einzeleindrücke verdecken nicht, dass es in Teilen der organisierten Öffentlichkeit, das heißt vor allem in Umweltverbänden und -initiativen, von Beginn an und „formatunabhängig“ eine ausgeprägte Abwehr- und Blockadehaltung gab. Während der BUND sowie die Deutsche Umweltstiftung jeweils einen Vertreter in das Gremium entsendeten, lehnten andere, relevante Teile der Umweltbewegung eine Beteiligung an der Kommissionsarbeit grundsätzlich und vehement ab – teils sogar bis hin zur Verweigerung der Teilnahme an einer Sachverständigenanhörung der Endlager-Kommission; eine Veranstaltung der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung wurde beispielsweise unter gleichzeitiger Organisation einer „Gegenveranstaltung“ boykottiert (siehe I, Kapitel 2.2.5).

7.2.2 Bestandsaufnahme für aktuelle Beteiligung seitens Teilen der organisierten Öffentlichkeit

Das Standortauswahlgesetz stellt einen grundsätzlichen Neubeginn der Endlagersuche in Deutschland dar; es schreibt erstmals überhaupt eine vergleichende deutschlandweite Standortsuche vor. Die endgültige Standortentscheidung wird durch den Bundestag getroffen, zuvor beschließt der Bundestag über die ober- und untertägigen Erkundungsgebiete. Das Standortauswahlgesetz sah bereits in seiner ersten und zweiten Fassung umfangreiche Stufen und Formate von Öffentlichkeitsbeteiligung vor wie kaum ein anderes Gesetz bisher im Bereich von Infrastruktur- oder Anlagenplanungen (siehe oben II, Kapitel 3.3).

³³⁰ Die Nachweise von Argumenten bzw. Zitaten aus den geführten Interviews erfolgen auch hier in codierter Form, um die zugesicherte Anonymisierung der Aussagen zu gewährleisten.

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

Der **BUND** hat in der Endlager-Kommission mitgearbeitet. Er ist zudem der Auffassung, dass das neue Standortauswahlgesetz 2017 gegenüber dem bisherigen deutlich verbessert worden sei. Es habe aber nach wie vor „gravierende Mängel, die das Standortauswahlverfahren gefährden“. Ein lückenhaftes Exportverbot, das Festhalten am ungeeigneten Standort Gorleben und nicht ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten belasteten das Verfahren. Auch die Regelungen zur Transparenz seien unzureichend. Deshalb sei völlig unklar, ob der nötige Vertrauensaufbau für das Standortauswahlverfahren gelingen könne.³³¹

Greenpeace e.V. hält das Standortauswahlgesetz nach wie vor überhaupt für untauglich. Denn man verfüge bis heute nicht über eine wissenschaftlich belastbare und öffentlich gut vermittelte Ausarbeitung von verschiedenen Optionen im Umgang mit radioaktiven Abfällen. Deshalb sei jeder Versuch illusionär, Akzeptanz bei Bürgerinnen und Bürgern zu finden, die sich ihr Grundrecht auf eine gesellschaftliche politische Willensbildung nicht nehmen lassen würden. Sämtliche Kriterien und Mindestanforderungen im Gesetz seien so formuliert, dass Gorleben bis zu einer endgültigen Standortentscheidung nicht ausscheiden könne. Greenpeace fordert die Rücknahme des Standortauswahlgesetzes zugunsten „eines tatsächlichen Neustarts“. Anstelle der Wiederholung von Fehlern sollten zunächst neue, längerfristige Zwischenlager für die radioaktiven Abfälle entwickelt werden.³³²

Die **Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg** (BI Lüchow-Dannenberg) fordert, Gorleben als Endlagerstandort auszuschließen und prognostiziert ein Scheitern des Suchverfahrens. Protest sei in der Endlagersuche vorprogrammiert. Trotz der Behauptung, es handele sich um ein lernendes Verfahren seien Fehlerkorrekturen im Gesetz nicht vorgesehen. Nicht einmal dem Nationalen Begleitgremium würden wirksame Einflussmöglichkeiten zugestanden. Auch das novellierte Gesetz lasse es zu, dass sich Politfunktionäre, Behörden, Regierung und Parlament weitgehend ohne die Mitwirkung der

³³¹ Vgl. BUND 2017a sowie BUND 2017b.

³³² Vgl. Greenpeace 2017 sowie Strahlentelex 2017.

Öffentlichkeit auf einen Endlagerstandort verständigten. Entgegen dem im Bundestag vorherrschenden Politikverständnis – das auch die Führung der Grünen teile – sei ein Parteienkonsens in einer parlamentarischen Demokratie nicht dasselbe wie ein gesellschaftlicher Konsens und auch nicht durch Parlamentswahlen ausreichend legitimiert.³³³

Nach Ansicht der **Initiative .ausgestrahlt** setze die Politik wieder darauf, dass am Ende die Polizei mit Gewalt den Weg für den Atommüll gegen die betroffene Bevölkerung durchsetzen müsse. Das erneute Scheitern der Standortsuche sei auf diese Weise vorprogrammiert. Aus Anlass der Verabschiedung des novellierten Standortauswahlgesetzes hat die Initiative erklärt: „Aus Gorleben wurde nicht gelernt. In den fünf Jahren der Entwicklung des neuen Suchverfahrens wurde erst gar nicht der Versuch unternommen, die betroffene Bevölkerung an potentiellen Standorten mit einzubeziehen. Wieder werden die Menschen vor Ort vor vollendete Tatsachen gestellt. Im Gesetz ist von Bürgerbeteiligung die Rede. Gemeint sind damit lediglich Anhörungen ohne jede Ergebniswirksamkeit. So schafft man kein Vertrauen in den Prozess, sondern setzt den alten Konflikt um den Atommüll nahtlos fort. [...] Das alte Denkmodell von der geologischen Tiefenlagerung durfte gar nicht erst in Frage gestellt werden. Diese und andere Vorfestlegungen werden den beteiligten Behörden um die Ohren fliegen, sobald in einigen Jahren erste Standortregionen benannt werden. Nun wird ein neues Gesetz beschlossen. Der gesellschaftliche Konflikt wird damit allerdings nicht überwunden. Eine große Chance wurde vertan.“³³⁴

Der Dachverband der Umwelt- und Naturschutzverbände, der **Deutsche Naturschutzring (DNR)**, hatte sich zum Beginn der Arbeit der Endlager-Kommission 2014 sehr kritisch zur Ausgangslage geäußert und angekündigt, sich weiter kritisch und konstruktiv in die Endlagersuche einzubringen.³³⁵ Soweit ersichtlich gibt es gegenwärtig seitens des DNR keine Befassung mit dem Thema mehr; Äußerungen etwa zur Novellierung des Standortauswahlgesetzes sind diesseits nicht bekannt. Gleichwohl ist der Präsident des DNR, Kai Niebert, Mitglied im Nationalen Begleitgremium – dies allerdings in erster Linie als „anerkannte Persönlichkeit des öffentlichen Lebens“ (§ 8 Abs. 3 StandAG n.F.) und zugleich in seiner Funktion als Professor für Didaktik der Naturwissenschaften und Nachhaltigkeit an der Universität Zürich.³³⁶

Auch die **Deutsche Umweltstiftung**, die zwar – wie der BUND – in der Endlager-Kommission mitgearbeitet hatte, scheint sich zurzeit weitgehend aus dem Thema zurückgezogen zu haben. Sie hat sich nicht sichtbar in das weitere Verfahren zur Novellierung des Standortauswahlgesetzes eingebracht; lediglich ein Debattenbeitrag von dem Vorsitzenden Jörg Sommer unter BBLOG ist öffentlich, indem v.a. die Rolle des Partizipationsbeauftragten nach StandAG n.F. positiv erörtert wird.³³⁷

³³³ Vgl. Donat 2017 sowie BI Lüchow-Dannenberg 2017.

³³⁴ Vgl. die Pressemitteilungen von .ausgestrahlt 2017a und 2017b.

³³⁵ Röscheisen 2014a; Brunnengräber 2013, S. 3.

³³⁶ Vgl. http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Begleitgremium/Mitglieder/mitglieder_node.html [25.07.2017].

³³⁷ Vgl. <http://bblog.de/der-partizipationsbeauftragte-kommt/> [15.05.2017].

7.2.3 Die Erfahrungen der Asse-II-Begleitgruppe

In dem Moment, in dem ein Wechsel von „Widerstand“ auf die – aus der Natur der Sache heraus auch mit unpopulären Entscheidungen verbundene – Lösung eines existierenden Problems anstand, änderte sich teils offensichtlich die Bereitschaft zur Beteiligung in der Begleitgruppe, obwohl deren Organisation usw. unverändert blieb: Während die Situation in der Asse-II-Begleitgruppe seit dem Betreiberwechsel 2009 bis zum Ergebnis des Optionenvergleichs als eine der „intensiven Beratung und Information“ sowie „Offenheit“ beschrieben wurde, werden die Phase der Rückholungsplanung und -vorbereitung seit 2014 als „pro-forma-Beteiligung“ und der Staat als „Obrigkeit und Gegner“ charakterisiert (siehe ausführlich I, Kapitel 2.2.3).

Nach Einschätzung der Vorsitzenden der Begleitgruppe sei der mentale Wechsel vom „Verhindern“ (einer radioaktiven Verseuchung der Umwelt) zum „Bewerkstelligen“ (der Rückholung) nicht so vollzogen, wie es für eine zielgerichtete Arbeit an der Rückholung des Asse-Atommülls erforderlich wäre. Je akuter das Thema des Zwischenlagers für den rückzuholenden Atommüll geworden sei, desto stärker hätten sich die (überwiegend lokalen) Gegner eines Asse-nahen Zwischenlagers und grundsätzlich kritische Akteure zusammengefunden und eine zunehmend dominierende Rolle eingenommen.³³⁸

7.2.4 Schlussfolgerungen

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

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

An der (noch) fehlenden konkreten regionalen oder individuellen Betroffenheit wird sich erst mit dem weiteren Fortgang des Standortauswahlprozesses

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

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

7.3 Initiierung einer Debatte über Gemeinwohlverantwortung

Die Initiierung einer Debatte über Gemeinwohlverantwortung meint kein „blame and shame“ der organisierten Öffentlichkeit: Das teils tief sitzende Misstrauen gegenüber den staatlichen Institutionen und der Ergebnisoffenheit von Standortsuche und -auswahl ist durch die Historie der Endlagerfrage in Deutschland begründet (siehe ausführlich I, Kapitel 2.1.2 und 2.1.3). Mit Initiierung einer Debatte würde deutlich, dass Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur in eine Richtung geht, indem Angebote und Möglichkeiten zur Beteiligung geschaffen werden, sondern dass **Öffentlichkeitsbeteiligung auch auf Seiten der sich Beteiligten Voraussetzungen** hat. Das gilt zu allererst im Hinblick auf die Achtung demokratisch zustande gekommener Entscheidungen, und zwar auch dann, wenn sie inhaltlich nicht oder nicht vollumfänglich geteilt werden. Fehlt es an einer solchen Achtung, steht in der Konsequenz mehr auf dem Spiel als „lediglich“ das Scheitern des Standortauswahlverfahrens (siehe ausführlich I, Kapitel 1.3).

7.3.1 Ausgangssituation und Gelingensvoraussetzungen

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

Darüber, wie die Entsorgung der hochradioaktiven Abfälle zu lösen ist, existieren unterschiedliche Auffassungen. Der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben insoweit eine Entscheidung getroffen; sie haben in einem vom Grundgesetz vorgegebenen Verfahren mit dem Standortauswahlgesetz und seinen Novellierungen eine vergleichende Standortsuche beschlossen und dafür eine bestimmte gestufte Vorgehensweise und eine bestimmte Art der Entsorgung gesetzlich festgelegt. Sowohl der Deutsche Bundestag als auch die von ihm eingerichtete Endlager-Kommission haben im Rahmen ihrer Arbeit umfangreiche Expertenanhörungen durchgeführt. Sie sind dabei unter anderem zu dem Ergebnis gelangt, dass keine der heutzutage diskutierten Alternativen zur Endlagerung in einer langzeitsicheren, tiefen geologischen Formation eine ähnliche große Sicherheit für die unabdingbare unbefristete Isolation hochradioaktiver Abfälle von der Biosphäre bietet.³³⁹ Gemäß § 1 Abs. 4 StandAG n.F. soll die Endlagerung deshalb in tiefen geologischen Formationen in einem für diese Zwecke errichteten Endlagerbergwerk mit dem Ziel des endgültigen Verschlusses erfolgen. Vorgesehen sind über die gesamte Dauer des Standortauswahlverfahrens umfangreiche und seitens des Staates finanziell unterlegte Beteiligungsmöglichkeiten in Form der Fachkonferenz Teilgebiete, der Regionalkonferenzen mit Nachprüferechten, der Fachkonferenz Rat der Regionen und diverser Erörterungstermine und Stellungnahmeverfahren.³⁴⁰

Nicht nur die endgültige Standortentscheidung, sondern auch maßgebliche Entscheidungen im Rahmen des Standortauswahlverfahrens sind nicht abschließend der Exekutive überantwortet, sondern werden ebenfalls durch den Deutschen Bundestag durch Bundesgesetz getroffen werden (vgl. §§ 15, 17, 20 StandAG). Zur Kontrolle von Bundesgesetzen kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden. Der vorgesehene Rechtsschutz ist darauf aber nicht beschränkt. Denn nicht nur gegen den atomrechtlichen Planfeststellungsbeschluss über Errichtung und Betrieb eines atomaren Endlagers ist die Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes möglich, sondern bereits zuvor auf zwei Stufen während des Standortauswahlverfahrens (vgl. §§ 17 Abs. 2, 19 Abs. 2 StandAG).

³³⁹ Kommissionsbericht 2016, S. 210 ff.

³⁴⁰ Siehe dazu im Einzelnen und ausführlich UfU 2016 sowie oben.

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

- Greenpeace, die BI Lüchow-Dannenberg und die Initiative .ausgestrahlt haben ihre Teilnahme an einer Anhörung der Endlager-Kommission mit der Begründung verweigert, sie hätten kein Vertrauen in die Bereitschaft der Kommission, ihre Argumente aufzunehmen. Man sei „nicht bereit, als Statisten Bürgerbeteiligung für einen Prozess vorzugaukeln, dessen Ergebnis durch die falschen Rahmenbedingungen bereits vorgezeichnet“ sei.³⁴¹
- „Der untaugliche Versuch einer simulierten gesellschaftlichen Verständigung zu dieser schwierigen Frage“ könne nur scheitern oder auf Kosten von Rationalität und Demokratie durchgesetzt werden.³⁴²
- 2017 fordert Greenpeace – siehe oben – die Rücknahme des Standortauswahlgesetzes zugunsten „eines tatsächlichen Neustarts“.
- Nach Auffassung der BI Lüchow-Dannenberg könnten sich – siehe ebenfalls oben - „Politfunktionäre, Behörden, Regierung und Parlament weitgehend ohne die Mitwirkung der Öffentlichkeit auf einen Endlager-Standort verständigen“. Das Standortauswahlgesetz sei ein Parteienkonsens und für die Lösung der Endlagerfrage nicht durch Parlamentswahlen ausreichend legitimiert.
- Zur Weigerung von Umweltverbänden, sich an den Beratungen der Endlager-Kommission zu beteiligen, wird in der Wissenschaft die Auffassung vertreten: „Wenn das Interesse groß ist, eigene Sichtweisen durchsetzen zu wollen“, sei diese Blockade „logisch“. Denn da das Standortauswahlgesetz für den Beschluss über den Kommissionsbericht eine Zwei-Drittel-Mehrheit fordere, „kritischen Mitgliedern“ also kein Vetorecht zukomme, sei eine „Marginalisierung vorprogrammiert, die nur durch Austritt oder Verweigerung angeprangert werden“ könne.³⁴³

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

Zum Ausdruck kommt darin – zum anderen – aber auch eine Missachtung demokratisch zustande gekommener Entscheidungen sowie dem gewählten Parlament und den zuständigen Behörden gegenüber. Vermittelt (oder gerechtfertigt) wird, dass, wenn Teilnehmende eines Diskussionsprozesses meinten, sie

³⁴¹ Schreiben von .ausgestrahlt, Greenpeace und BI Lüchow-Dannenberg an die Vorsitzenden der „Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe vom 28. Oktober 2014.

³⁴² Röscheisen 2014b.

³⁴³ Smeddinck 2016, S. 181.

hätten keine Chance, sich mit ihrer Meinung durchzusetzen, diese richtig handeln, wenn sie gar nicht erst an dem Prozess teilnähmen. Zugespitzt formuliert: Weil (oder wenn) es keine Mitwirkung an der Zulassungsentscheidung gibt, wird die Mitwirkung am Beteiligungsprozess verweigert. Der Staat kann indes niemanden eine Vetoposition einräumen (siehe auch I, Kapitel 2.3.3).

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

Dadurch, dass relevante Teile der Umweltbewegung von ihnen gewünschte Ergebnisse zur Bedingung für ihre Beteiligung und für den Start einer „gemeinsamen“ Suche eines Endlagerstandortes gemacht haben und weiter machen, schließen sie sich selbst aus dem Entscheidungsprozess aus.³⁴⁴ Das bedeutet zugleich in der Konsequenz nichts anderes als das Fehlen der Bereitschaft, sich überhaupt auf eine Mehrheitsentscheidung einzulassen.³⁴⁵ Es bedeutet letztlich auch, dass man einigen Akteuren (sich selbst?) a priori „richtigere“ Entscheidungsfindungen als anderen zugesteht. Das jedoch ist mit dem Prinzip demokratischer Gleichheit unvereinbar.³⁴⁶

Und schließlich: Die geschilderte Art und Weise der Ablehnung der in demokratischen Verfahren zustande gekommenen Entscheidungen sowie ein grundsätzliches Misstrauen gewählten Vertreterinnen und Vertretern und zuständigen Behörden gegenüber offenbart durchaus Ähnlichkeit mit einem Agieren, das derzeit zunehmend in einem ganz anderen politischen Spektrum zu beobachten ist und das gegenwärtige demokratische System in Frage stellen möchte. Nicht nur der aus Gründen des Gemeinwohls unerlässlichen Lösung der sicheren Entsorgung hochradioaktiver Abfälle sind diese Befunde wenig zuträglich (siehe auch I, Kapitel 1.3).

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

Mit dem StandAG 2013 ist bekanntlich die so genannte „weiße Landkarte“ als Grundlage des Standortauswahlverfahrens beschlossen worden. In Übereinstimmung damit erklärte das Bayerische Umweltministerium zwar 2015, die Suche sei ergebnisoffen. Gleichzeitig hieß es jedoch aus dem Ministerium ebenfalls 2015, – also vor jeglicher Suche nach dem StandAG durch die zuständigen

³⁴⁴ Bull 2015, S. 593ff.

³⁴⁵ Bull 2016, S. 244.

³⁴⁶ Ebd.

Institutionen BfE und BGE – dass nach den vorliegenden Erkenntnissen des Bayerischen Landesamts für Umwelt über den geologischen Untergrund Standorte in Bayern nicht geeignet für die Endlagerung seien.³⁴⁷ Die Vertreterin Bayerns in der Endlager-Kommission, die bayerische Umweltministerin, demonstrierte folglich, dass sie für bayerische Interessen kämpft, indem sie versuchte, die Granitstandorte im Bayerischen Wald und im Fichtelgebirge bei der Endlagersuche von vornherein auszuschließen: „Bayern bringt in der Endlagerkommission klar zum Ausdruck, dass zerklüfteter Granit als Wirtsgestein für ein Endlager nicht in Betracht kommt. Er bietet die notwendige geologische Barriere-Wirkung nicht.“³⁴⁸

Außerdem reichten vor der geplanten Verabschiedung der Novelle des StandAG im März 2017 Bayern und Sachsen im Bundesrat Anträge ein: Darin kritisieren sie die Gleichbehandlung von kristallinem Gestein, das in beiden Ländern vorkommt, als mögliche unterirdische Endlagerstätte; sie wollten damit einen Ausschluss erreichen, obwohl der Abschlussbericht der Endlager-Kommission explizit einen solchen Ausschluss ablehnt. Im April 2017 äußerte sich die Bayerische Umweltministerin schließlich wie folgt: Der Salzstock Gorleben biete sich nach wie vor besonders für ein Atommüll-Endlager an. Wenn man Gorleben in Augenschein nehme, werde man feststellen, dass die Investitionen, die für diesen Standort schon getätigt worden seien, aus ihrer Sicht nicht umsonst getätigt worden seien. Man habe hier eine Gesteinsform vorgefunden, die sich für ein Endlager durchaus eignen würde.³⁴⁹

7.3.2 Vorschläge zur Debatten-Initiierung

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

- Eine solche Runde könnte beispielsweise mit ehemaligen Geschäftsführern bzw. Vorständen, ehemaligen anderen leitenden Mitarbeitern oder ehemaligen Pressesprechern von Umweltverbänden geführt werden. Möglicherweise bestehen ohne die Einbindung in die oben dargestellten Verbandspositionen andere Zugänge und Bereitschaften, sich dem Thema Standortauswahl zu nähern.
- Eine andere (oder erweiterte) Runde könnte aus jungen Menschen (z.B. Schülerinnen und Schülern) bestehen, die bereits auf Grund ihres Alters keinen Bezug zu dem historisch bedingten tiefen Misstrauen haben. Hier könnte man gezielt Schülerräte, Landesschülervereinigungen o.ä. ansprechen.

³⁴⁷ Vgl. Bojanowski 2015.

³⁴⁸ Storch 2017.

³⁴⁹ Vgl. Augsburgs Allgemeine vom 10.4.2017, Bayern: Atom-Endlager soll nach Gorleben. Ministerin sieht Salzstock als Favoriten.

- Eine Runde könnte sich aus Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen – Partizipationswissenschaften, Politologie, Soziologie, Kommunikationswissenschaften – zusammensetzen, um gemeinsam einen Überblick zu erarbeiten, ob und wie „Anforderungen an die sich Beteiligten“ und „Gemeinwohlverantwortung“ bereits möglicherweise anderweitig Thema sind.
- Auch die Ansprache von Vertreterinnen und Vertretern von Kirchen und Gewerkschaften ist in diesem Zusammenhang anzudenken.

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

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

Mit all diesen Maßnahmen kann ein gesamtgesellschaftlicher Dialog angestoßen werden, der bereits von Beginn an verschiedene Zielgruppen, Reichweiten und Formate hat und so eine – mutmaßlich wie hoffentlich – breite Öffentlichkeit adressiert, um gerade zu Beginn des Verfahrens der Aufgabe der

umfassenden Information und Aufklärung nachzukommen und eine Debatte über die gemeinwohlorientierte Herausforderung der Suche und Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfälle anzugehen.

Teil III

Der dritte und letzte Teil des Gutachtens zur „Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren“ ist zwischen August und Oktober 2017 entstanden (siehe Vorbemerkung zur Auftragsbearbeitung) und entspricht dem damaligen Sachstand. Er widmet sich der konkreten Ausgestaltung zweier, durch das novellierte StandAG festgelegter Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung:

- der Informationsplattform nach § 6 StandAG
- der Fachkonferenz Teilgebiete nach § 9 StandAG

Dieser Teil entstand unter Mitwirkung von Patrick Konopatzki.

1 Einführung zu Teil III

Kapitel 2 fokussiert zunächst die **Informationsplattform nach § 6 StandAG**: Hier werden zunächst die **gesetzlichen Rahmenbedingungen** ausführlich dargelegt (III, Kapitel 2.1): Der gesetzliche Auftrag für die Informationsplattform zum Standortauswahlverfahren nach § 6 StandAG wird in seinen Aufgaben und Zielen sowie in Art und Umfang der bereitzustellenden Unterlagen grundlegend erörtert; ergänzt werden diese Ausführungen um zwingende Vorgaben durch weitere Gesetze, die für die Informationsplattform unmittelbar relevant sind: Hierbei spielen vor allem datenschutz- und urheberrechtliche Anforderungen sowie das Behindertengleichstellungsgesetz und die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung eine wesentliche Rolle (III, Kapitel 2.2). Daraus zu schlussfolgernde Ausführungen zu Errichtung und Nutzung der Internetplattform folgen (III, Kapitel 2.3).

Auf Grundlage dessen werden **Best-Practice-Beispiele und Ansätze zu deren Adaption** aufgezeigt (III, Kapitel 2.4): Hierfür wurden zunächst bestehende Informationsplattformen auf Bundesebene sowie vergleichbare Portale auf europäischer Ebene recherchiert, um einen Überblick und Einblick in bestehende Seiten ähnlichen Typs zu gewinnen. Darauf aufbauend werden erste Überlegungen angestellt, nach welcher grundsätzlichen Struktur das BfE eine solche Plattform aufsetzen könne; dabei werden **drei verschiedene Konzepte** skizziert und mit entsprechenden Beispielen hinterlegt (III, Kapitel 2.5). Schließlich wird die Idee für eine zusätzliche Funktion für die Seite formuliert, die auf die **Möglichkeit der (Online-) Beteiligung** zielt (III, Kapitel 2.6). Die Überlegungen zur Informationsplattform des BfE enden mit einigen Überlegungen, welche **ressourcenseitigen Konsequenzen** verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten mit sich bringen (III, Kapitel 2.7).

Kapitel 3 befasst sich mit der **„Fachkonferenz Teilgebiete“ nach § 9 StandAG**: Auch hier werden zunächst gesetzlicher Auftrag und Gestaltungsvorgaben aufgezeigt, die auch die Ausführungen in der diesbezüglichen Gesetzesbegründung hinzuziehen (III, Kapitel 3.1); daraus ergeben sich eine Reihe von offenen Fragen, die auf mögliche Gestaltungsspielräume hinweisen, die für eine konkrete Ausgestaltung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ aufgezeigt werden (III, Kapitel 3.2). Ein Blick in aktuelle, vergleichbare Beteiligungsformate macht schnell deutlich, dass mit der „Fachkonferenz Teilgebiete“ Neuland betreten wird, denn unter anderem sind Aufgabenstellung, Teilnehmerzahl und -zusammensetzung sowie Zeitrahmen – zumal in der in Rede stehenden Konstellation – für ein Beteiligungsverfahren sehr spezifisch und neu (III, Kapitel 3.3).

Insofern werden zunächst **grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung dieses Beteiligungsformates** angestellt (III, Kapitel 3.4), die sich einleitend der antizipierten Zahl der Teilnehmenden widmen; es folgende weitere methodische, strukturell-inhaltliche sowie organisatorische Überlegungen, die unter anderem den Grad der Beteiligung, die Zahl und Rekrutierung der teilnehmenden Bür-

gerinnen und Bürger, die Einbindung von externen Sachverständigen sowie mögliche Bearbeitungsschritte, verschiedene Gruppenzusammensetzungen oder Fragen der Öffentlichkeit des Verfahrens thematisieren. Schließlich werden **drei verschiedene Szenarien zur konkreten Ausgestaltung** skizziert und in ihren Vor- und Nachteilen diskutiert (III, Kapitel 3.5): Diese unterscheiden bzw. definieren sich primär über verschiedene zeitliche Settings und die Orte der Zusammenkünfte. Die Ausführungen schließen mit einigen **Überlegungen zum Ressourcenbedarf**, der für die einzurichtende Geschäftsstelle sowie für die konkrete Durchführung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ zu bedenken ist (III, Kapitel 3.6).

2 Die Informationsplattform zum Standortauswahlverfahren nach § 6 StandAG

Das BfE als Verfahrensführer und Träger der Öffentlichkeitsarbeit im Standortauswahlverfahren errichtet nach § 6 Standortauswahlgesetz (StandAG) eine Informationsplattform im Internet – im Wortlaut:

Zur umfassenden Unterrichtung der Öffentlichkeit errichtet das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit eine Internetplattform mit einem Informationsangebot; darin werden fortlaufend die das Standortauswahlverfahren betreffenden wesentlichen Unterlagen des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit und des Vorhabenträgers nach § 10 des Umweltinformationsgesetzes zur Verfügung gestellt. Zu den wesentlichen Unterlagen gehören insbesondere Gutachten, Stellungnahmen, Datensammlungen und Berichte.

Aufgabe und Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es, drei Konzepte zu skizzieren, wie eine solche Informationsplattform strukturiert bzw. ausgestaltet sein könnte. Folgende **Leitfragen** waren dafür maßgeblich:

- Welche Aufgaben soll die Plattform laut den gesetzlichen Vorgaben erfüllen?
- Wie können die gesetzlich geforderten Aufgaben optimal erfüllt werden?
- Welche zusätzlichen Eigenschaften/Funktionen wären für die Plattform denkbar?
- Welche positiven Beispiele für vergleichbare Plattformen gibt es? Welche Aspekte/Eigenschaften der „best-practice“-Fälle ließen sich für die Informationsplattform nach §6 StandAG übernehmen?
- Welche Vor- und Nachteile bringen verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten mit sich?
- Welchen Mittelbedarf erfordern sie seitens des BfE?

Die nachfolgenden Ausführungen nehmen an verschiedenen Stellen Bezug bzw. ergänzen die Ausführungen von Teil I und II: Zum einen werden die Überlegungen zu den formulierten Prämissen in Teil I, Kapitel 3.2 aufgegriffen; außerdem dienen die Überlegungen in Kapitel 2.2 des Zweiten Teils (Information der Öffentlichkeit) sowie in Kapitel 5 des Zweiten Teils (Ressourcenbedarf, v.a. hinsichtlich der Informationsplattform) als Grundlage für die Ausführungen in III, Kapitel 2.1 sowie 2.7.

2.1 Gesetzlicher Auftrag

Bezugnehmend auf die grundlegenden Ausführungen zur „Information der Öffentlichkeit und Dokumentation“ nach der im März 2017 verabschiedeten Novelle zum Standortauswahlverfahren (vgl. II, Kapitel 2.2.) wird nachfolgend

gesondert und ausschließlich die in § 6 StandAG genannte Informationsplattform fokussiert.

2.1.1 Aufgaben und Ziele

Das BfE ist Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 4 Abs. 2 S. 1 StandAG). Es informiert die Öffentlichkeit „umfassend und systematisch über das Standortauswahlverfahren“ (§ 4 Abs. 2 S. 2 StandAG).

Diese „umfassende und systematische Information der Öffentlichkeit“ wird in § 5 Abs. 2 StandAG lediglich dahingehend weiter konkretisiert, dass das BfE dafür zu sorgen hat, „dass die Öffentlichkeit frühzeitig und während der Dauer des Standortauswahlverfahrens über die Ziele des Vorhabens, die Mittel und den Stand seiner Verwirklichung sowie seine voraussichtlichen Auswirkungen unterrichtet wird“.

Entscheidend für die praktische Ausgestaltung der aktiven Informationspflicht sind mithin das übergeordnete Ziel eines „partizipativen und transparenten Verfahrens“ (vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG) und die deshalb erforderliche „grundlegende Information möglichst großer Teile der Bevölkerung über die Problematik und den Prozess der Endlagersuche wie auch eine vertiefte Information der Fachöffentlichkeit und engagierter Bürgerinnen und Bürger“ (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 5 StandAG).

Dem BfE kommt dafür insgesamt ein großer Gestaltungsspielraum zu. Als verbindliche gesetzliche Vorgabe im Hinblick auf bestimmte Informationsformate sieht das StandAG – neben der erst später im Verfahren vorgesehenen Auslegung von Unterlagen im Vorfeld der Durchführung von Erörterungsterminen – in § 6 S. 1 StandAG allein die Einrichtung einer Informationsplattform in Form einer Internetplattform vor.

2.1.2 Art und Umfang der bereitzustellenden Unterlagen

Das BfE errichtet danach „zur umfassenden Unterrichtung der Öffentlichkeit eine Internetplattform mit einem Informationsangebot“. Darin werden „fortlaufend die das Standortauswahlverfahren betreffenden wesentlichen Unterlagen des BfE und des Vorhabenträgers nach § 10 Umweltinformationsgesetz (UIG) zur Verfügung gestellt“. § 6 S. 2 StandAG konkretisiert den Begriff der „**wesentlichen Unterlagen**“ nur allgemein dahingehend, dass „insbesondere Gutachten, Stellungnahmen, Datensammlungen und Berichte“ umfasst seien. Im Übrigen verweist, wie bereits § 6 S. 1 StandAG, auch die Gesetzesbegründung zu § 6 StandAG auf § 10 UIG.

Aktiv zu verbreitende Informationen nach § 10 UIG

§ 10 UIG kennt den Begriff der „wesentlichen Unterlagen“ allerdings nicht. § 10 Abs. 1 UIG sieht vielmehr eine aktive Informationspflicht informationspflichtiger Stellen vor im Hinblick auf „Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen“.

§ 10 Abs. 2 S. 1 UIG nennt sodann als mindestens „zu verbreitende Umweltinformationen“:

- den Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt (Nr. 1);
- politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt (Nr. 2);
- Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden (Nr. 3);
- Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken (Nr. 4);
- Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen (Nr. 5) sowie
- eine zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach den §§ 11 und 12 des UVPG und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG (Nr. 6).

Der in § 10 Abs. 2 S. 1 UIG festgelegte Mindestumfang entspricht den Vorgaben in Art. 7 Abs. 2 der Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG. Es steht der informationspflichtigen Stelle, hier also dem BfE, frei, darüber hinausgehende Umweltinformationen zu verbreiten. Ihr obliegt in jedem Fall stets eine Aktualisierungspflicht (vgl. § 10 Abs. 2 S. 3 UIG).

Die Unterrichtungspflicht nach § 10 UIG ist begrenzt auf den sachlichen und räumlichen Zuständigkeitsbereich der informationspflichtigen Stelle.³⁵⁰ Das bedeutet, dass das BfE Umweltinformationen nur insoweit verbreiten muss, wie sein sachlicher und räumlicher Zuständigkeitsbereich reicht. Umweltinformationen, über die das BfE zwar verfügt, die aber nicht für die Wahrnehmung seines Aufgabengebietes erforderlich sind, müssen nicht verbreitet werden.

In den Fällen der Nummern 5 und 6 genügt gemäß § 10 Abs. 2 S. 2 UIG für die „Verbreitung“ die Angabe, wo solche Informationen zugänglich sind oder gefunden werden können.

Die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach § 10 Abs. 1 und 2 UIG können nach § 10 Abs. 4 UIG zudem ausdrücklich auch dadurch erfüllt werden, dass Verknüpfungen zu Internet-Seiten eingerichtet werden, auf denen die zu verbreitenden Umweltinformationen zu finden sind.

³⁵⁰ Vgl. BT-Drs. 15/3406, S. 21.

Zusammenschau von § 6 StandAG und § 10 UIG

Aus der Zusammenschau von § 6 StandAG und § 10 UIG ergeben sich vor dem Hintergrund des übergeordneten Ziels eines partizipativen und transparenten Verfahrens (siehe oben, § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG) mindestens die folgenden **vom BfE auf seiner Internetplattform bereitzustellenden Unterlagen**:

- einschlägige Rechtsquellen wie unter anderem das StandAG, das AtG und das UIG, aber auch die Aarhus-Konvention, die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG und die Beteiligungsrichtlinie 2003/35/EG;
- politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt: „politische Konzepte“ sind alle von der Leitung der Stelle der öffentlichen Verwaltung gebilligten Konzepte,³⁵¹ „Pläne und Programme“, alle im deutschen Recht vorgesehenen Instrumente zur Schaffung der Voraussetzungen planerischer Entscheidungen;³⁵² unter diesen Tatbestand fällt beispielsweise das Nationale Entsorgungsprogramm;³⁵³
- Berichte nach § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 UIG sind Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen im Sinne von § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 und 2 UIG; damit sind die in diversen Richtlinien und Verordnungen vorgesehenen Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemeint, in zeitlich regelmäßigen Abständen der Europäischen Kommission den Stand der Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben mitzuteilen;³⁵⁴ § 6 S. 2 StandAG spricht allerdings allgemein von „Berichten“, so dass danach nicht nur Umsetzungsberichte an die Europäische Kommission, sondern etwa auch Berichte des Vorhabenträgers an das BfE über den Stand der Maßnahmen zur Durchführung des Standortauswahlverfahrens umfasst sein dürften; erfasst sind danach etwa auch die seitens Vorhabenträgers im Rahmen des Standortauswahlverfahrens zu erarbeitenden Vorschläge für (potenzielle) Teilgebiete, für die Auswahl der Standortregionen und die zu erkundenden Standorte; die Veröffentlichungspflicht des BfE für die Vorschläge des Vorhabenträgers folgt im Übrigen auch bereits aus § 4 Abs. 2 S. 3 StandAG;
- § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 UIG beschränkt den Begriff der „Daten“ auf Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken; dazu gehört vor allem die staatliche Aufsicht im engeren Sinne, also die Einzelkontrolle, ob die Verhaltensanforderungen des Umweltrechts, insbesondere die behördlichen Vorgaben im Rahmen von Zulassungsentscheidungen und Verbotsverfügungen eingehalten sind;³⁵⁵ § 6 S. 2 StandAG verlangt die

³⁵¹ Siehe auch BT-Drs. 15/3406; hinsichtlich der im Entstehen befindlichen Konzepte greift der Ausschlussgrund gemäß § 10 Abs. 6 i.V.m. § 8 Abs. 2 Nr. 4 UIG.

³⁵² Guckelberger 2017, § 10 UIG Rn. 50; Reidt/Schiller 2017, § 10 UIG Rn. 13.

³⁵³ BMUB 2015a.

³⁵⁴ Reidt/Schiller 2017, § 10 Rn. 14.

³⁵⁵ Reidt/Schiller 2017, § 10 Rn. 17.

Bereitstellung von „Datensammlungen“, ohne dies weiter zu spezifizieren; insgesamt wird man daher von einem weiten Verständnis der auf der Internetplattform vom BfE zu veröffentlichenden „Daten“ bzw. „Datensammlungen“ auszugehen haben; erfasst werden deshalb auch die Daten bzw. Datensammlungen, die das BfE in seiner Eigenschaft als Aufsicht gegenüber dem Vorhabenträger oder anderweitig im Rahmen seiner Aufgabe der Überwachung des Vollzugs des Standortauswahlverfahrens nach § 19 Abs. 1 bis 4 AtG (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 3 StandAG) erlangt hat; in jedem Fall ergibt sich aber aus § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 UIG, dass die Veröffentlichungspflicht des BfE nur soweit reicht, wie es die Informationen gerade aus seiner Überwachungstätigkeit erhalten hat;³⁵⁶ Umweltinformationen, die das BfE aus der Wahrnehmung anderer Aufgaben erlangt hat, werden von der aktiven Unterrichtungspflicht nach § 10 UIG nicht erfasst;

- Zulassungsentscheidungen im Sinne von § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 5 UIG sind alle vorhabenbezogenen Behördenakte, die nach deutschem Recht notwendig sind, um ein Einzelvorhaben verwirklichen zu können; erfasst werden sowohl Genehmigungen aller Art (Errichtungs- und Betriebsgenehmigungen, Teilgenehmigungen, Änderungsgenehmigungen, Vorbescheide usw.) als auch Planfeststellungsbeschlüsse;³⁵⁷ erfasst werden auch alle Genehmigungsvorbehalte nach Unionsrecht; die Zulassungsentscheidung muss erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben. Wann die Auswirkungen die Erheblichkeitsschwelle überschreiten, wird nicht näher festgelegt; als Indiz für das Vorliegen erheblicher Umweltauswirkungen ist die Projekt-UVP-Pflichtigkeit des Vorhabens anzusehen; diese kann sich sowohl aus der Regelpflicht aus § 3b UVPG oder infolge einer Vorprüfung gemäß § 3c UVPG ergeben; für das BfE folgt daraus eine Veröffentlichungspflicht etwa im Hinblick auf die von ihm erteilten Genehmigungen für Standortzwischenlager; außerdem besteht eine Veröffentlichungspflicht für die in den „Sicherungsverfahren“ nach § 21 StandAG erteilten oder versagten Einvernehmenserklärungen des BfE; in diesem Zusammenhang dürfte zudem die Verknüpfung zu den Internet-Seiten der jeweiligen Landesbergämter geboten sein (siehe auch § 10 Abs. 2 S. 2 UIG); das BfE kann anstelle der Veröffentlichung der Inhalte der Zulassungsentscheidungen auch einen Hinweis veröffentlichen, wo die betroffenen Umweltinformationen zugänglich sind oder gefunden werden können; diese Wahlmöglichkeit nach § 10 Abs. 2 S. 2 UIG soll die informationspflichtige Stelle vor zu großem Aufwand schützen und dient der Erleichterung der Arbeit. Nicht festgelegt sind die Anforderungen, die der Hinweis erfüllen muss; angesichts des Entlastungszweckes genügt der Hinweis auf eine Bezugsmöglichkeit des Entscheidungstextes (etwa auf der Website der informationspflichtigen Stelle); nicht erforderlich ist, dass die Zugangsquelle, auf die verwiesen wird, in elektronischer Form (z.B. durch Hyperlink) bereitgehalten wird;³⁵⁸

³⁵⁶ Siehe auch BT-Drs. 15/3406, S. 21.

³⁵⁷ Siehe auch BT-Drs. 15/3406, S. 21 sowie Reidt/Schiller 2017, § 10 Rn. 18.

³⁵⁸ Siehe auch BT-Drs. 15/3406, S. 21; Guckelberger 2017, § 10 Rn. 58 ff.; Reidt/Schiller 2017, § 10 Rn. 21.

- gemäß § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 UIG sind die zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach den §§ 11 und 12 UVPG sowie Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG zu veröffentlichen; nach dem StandAG ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung erstmals im Rahmen der untertägigen Erkundung durchzuführen (vgl. § 18 StandAG); erst ab diesem Verfahrensschritt greift also die genannte Veröffentlichungspflicht; das StandAG sieht keine Pflichten zur Risikobewertung vor, wie sie beispielsweise in § 6 Abs. 1 GenTG oder der REACH-Verordnung normiert sind; nach der Rechtsprechung hat aber im Atomrecht vor Errichtung kerntechnischer Anlagen eine Risikoermittlung und Risikobewertung zu erfolgen;³⁵⁹ die Veröffentlichung von Risikobewertungen nach § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 UIG umfasst dabei die Beschreibung der Grundlagen, auf denen die Risikobewertung beruht (Tatsachenbasis), den Bewertungsvorgang (mit Offenlegung der Bewertungsmethoden) sowie die Feststellung des Bewertungsergebnisses;³⁶⁰
- § 6 S. 2 StandAG nennt als vom BfE auf seiner Internetplattform einzustellende Unterlagen neben „Datensammlungen“ und „Berichten“ noch „Gutachten“ und „Stellungnahmen“; im Hinblick auf „Gutachten“ dürften zwar vielfach Überschneidungen mit dem Begriff der „Risikobewertungen“ nach § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 UIG bestehen, im Ergebnis wird man aber eine Ausdehnung der nach § 6 S. 2 StandAG zu veröffentlichenden Unterlagen über die Vorgabe des § 10 Abs. 2 S. 1 Nr. 6 UIG hinaus anzunehmen haben; Entsprechendes gilt für die Einstellung von „Stellungnahmen“ auf die Internetplattform; insofern dürften zum einen die Stellungnahmen maßgeblich sein, die im Rahmen der in § 7 StandAG geregelten Stellungnahmeverfahren von der Öffentlichkeit und den Trägern öffentlicher Belange abgegeben werden; darüber hinaus dürften „Stellungnahmen“ vom Nationalen Begleitgremium nach § 8 StandAG gemeint sein sowie die Prüfergebnisse des BfE zu den unterschiedlichen Vorschlägen des Vorhabenträgers und etwaige Stellungnahmen des Vorhabenträgers wiederum zu diesen Prüfergebnissen des BfE (siehe etwa § 17 Abs. 1 StandAG); im Sinne eines transparenten Verfahrens erscheint es schließlich geboten, auch bereits die im Vorfeld vor der Übermittlung der förmlichen Vorschläge durch den Vorhabenträger seitens des BfE erfolgten Stellungnahmen zu Maßnahmen des Vorhabenträgers auf die Internetplattform einzustellen - sofern diese nicht bereits unter den Tatbestand der „Daten aus der Überwachungstätigkeit des BfE“ (siehe oben) subsumiert werden.

Ausschlussgründe nach §§ 8, 9 UIG

Um Streitigkeiten oder Missverständnisse über auf der Internetplattform vom BfE einzustellende Unterlagen zu vermeiden, empfiehlt es sich, auf der Internetplattform selbst auch die Grenzen oder Bedingungen für eine Veröffentlichung von Unterlagen deutlich zu machen.

³⁵⁹ Vgl. BVerwGE 72, 300, 316 f.; BVerwGE 81, 185, 190 ff.

³⁶⁰ OVG Münster, UPR 2005, 450.

Diese ergeben sich zum einen aus anderen Gesetzen (siehe III, Kapitel 2.2). Ausschlussgründe enthält aber auch das Umweltinformationsgesetz in §§ 8, 9 UIG. Diese Vorschriften gelten auch für die Unterrichtungspflicht nach § 10 UIG und mithin gleichermaßen im Rahmen von § 6 StandAG. Dies ergibt sich aus dem Verweis in § 10 Abs. 6 UIG auf die §§ 8 und 9 UIG.

Soweit Umweltinformationen unter die Ausschlussgründe fallen, besteht auch keine Unterrichtungspflicht nach § 10 Abs. 1 UIG. Die durch §§ 8, 9 UIG geschützten Rechtsgüter werden somit im Rahmen der aktiven Verbreitung von Umweltinformationen genauso geschützt wie im Rahmen des Zugangs zu Umweltinformationen auf Antrag.³⁶¹ Das ist schon deshalb sowohl unions- wie verfassungsrechtlich geboten, da die nach § 10 Abs. 1 UIG – und mithin § 6 StandAG – zu veröffentlichenden Informationen grundsätzlich auch personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse umfassen können. Dies stellt einen Grundrechtseingriff dar, der nur dann gerechtfertigt ist, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage erfolgt und verhältnismäßig ist.³⁶²

Insofern ist festzuhalten, dass es Sinn und Zweck des Verhältnisses von § 10 UIG bzw. § 6 StandAG zu §§ 8, 9 UIG ist, dass die informationspflichtige Stelle dann, wenn Ausschlussgründe einschlägig sind, auch kein Recht hat, die betreffenden Umweltinformationen von sich aus zu veröffentlichen. Veröffentlicht sie gleichwohl die Informationen, handelt sie rechtswidrig und macht sich gegebenenfalls schadensersatzpflichtig im Wege der Amtshaftung und § 823 BGB.

2.2 Zwingende Vorgaben durch weitere Gesetze

2.2.1 Datenschutzrechtliche Anforderungen

Die datenschutzrechtlichen Anforderungen beziehen sich auf **personenbezogene Daten** sowie **Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse**. Die personenbezogenen Aspekte des Datenschutzes werden über das Bundesdatenschutzgesetz gewährleistet, die Sicherstellung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erfolgt über spezielle Regelungen beispielsweise das Atomgesetz (AtG) und das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG).

Sobald **personenbezogene Daten** durch die zu veröffentlichenden Daten berührt sind, müssen datenschutzrechtliche Regelungen beachtet werden, da die Daten das informationelle Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen und die Wahrung von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen sowie sonstiger rechtlich geschützter Geheimnisse verletzen können. Das BfE ist eine öffentliche Stelle im Sinne des § 1 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) und unterliegt somit dem BDSG. Das Datenschutzrecht kommt dann zur Anwendung, wenn es sich um den Umgang mit „personenbezogenen Daten“ handelt. Deshalb ist bei der Online-Veröffentlichung von Informationen und Dokumenten über die Informationsplattform aus datenschutzrechtlicher Sicht zu beachten, ob die Dokumente einen Personenbezug im Sinne des § 1 Abs. 2 BDSG aufweisen oder nicht. Diejenigen

³⁶¹ BT-Drs. 15/3406, S. 22.

³⁶² Siehe auch Reidt/Schiller 2017, § 10 Rn. 29f.

Dokumente, die keinen Personenbezug aufweisen, können darüber hinaus weitere Fragestellungen in Bezug auf die Verletzung von Amts-, Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen aufwerfen, hinsichtlich personenbezogener Daten wären sie unproblematisch.

Die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von personenbezogenen Daten ist nur dann zulässig, solange das BDSG oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder anordnet oder der Betroffene eingewilligt hat (§ 4 Abs. 1 BDSG). Werden Dokumente, die personenbezogene Daten enthalten, auf elektronischem Weg übersandt, eingescannt, gespeichert oder auf die Internetplattform hochgeladen und darin zur Einsicht vorgehalten, gelten sie als verarbeitet (§ Abs. 4 BDSG). Als öffentliche Stellen sind sowohl das BfE als auch andere Bundesbehörden, bei der die Verarbeitung von personenbezogenen Daten stattfindet, an § 14 BDSG gebunden. § 14 Abs. 1 BDSG führt hierzu aus: „Das Speichern, Verändern oder Nutzen personenbezogener Daten ist zulässig, wenn es zur Erfüllung der in der Zuständigkeit der verantwortlichen Stelle liegenden Aufgaben erforderlich ist und es für die Zwecke erfolgt, für die die Daten erhoben worden sind.“

Für die Idee eines direkten Hochladens von Daten durch Dritte (beispielsweise andere Bundesbehörden) gäbe es für das BfE bereits technisch keine Möglichkeit, auf die Dateninhalte Einfluss zu nehmen. Von einer Verarbeitung der Inhalte im datenschutzrechtlichen Sinn kann daher nicht gesprochen werden. Daher obläge bei einer solchen gewählten technischen Lösung dem BfE keine eigene datenschutzrechtliche Prüfung auf die Verletzung personenbezogener Daten. Erforderlich wäre eine solche Prüfung anhand einer Einzelfallbetrachtung – von zum Beispiel Adress- oder genauen Ortsangaben. Da aber die Kenntnis beispielsweise der genauen Lage eines Vorhabens für die Bewertung seiner Umweltauswirkungen erforderlich ist und somit auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung, wäre eine Veröffentlichung auf der Informationsplattform des BfE zur Erfüllung der Aufgabe als notwendig anzusehen und deshalb auch als zulässig einzuschätzen.

Daraus lässt sich allerdings nicht schlussfolgern, dass sämtliche relevanten Unterlagen des Zulassungsverfahrens, die personenbezogene Daten enthalten, bedenkenlos für die Öffentlichkeit ausgelegt oder online bereitgestellt werden können. Es ist jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob zur Erfüllung der Aufgabe nicht nur die Veröffentlichung des Dokuments selbst, sondern auch ob die Veröffentlichung der Daten mit Personenbezug innerhalb des Dokuments zwingend erforderlich ist. Ist dies nicht der Fall, ist die Veröffentlichung dieser Daten unzulässig und sie müssen aus dem zu veröffentlichenden Dokument gelöscht bzw. anonymisiert werden.

Die Zulassungsbehörden als verantwortliche Stellen im Sinne des Datenschutzes unterliegen diesen datenschutzrechtlichen Anforderungen. Daher ist davon auszugehen, dass sie im Rahmen der Verarbeitung der Daten bzw. von vorzubereitenden Unterlagen eine entsprechende Prüfung auf mögliche Verletzungen personenbezogener Daten vorgenommen haben.

Für die Informationsplattform des BfE ist davon auszugehen, dass weniger personenbezogene Daten von Einzelpersonen eine Rolle spielen, als vielmehr Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von Bedeutung sind. Nach § 30 VwVfG haben die an einem Verfahren Beteiligten Anspruch darauf, „dass ihre Geheimnisse, insbesondere die zum persönlichen Lebensbereich gehörenden Geheimnisse sowie die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, von der Behörde nicht unbefugt offenbart werden“ (§ 30 VwVfG).

Der Schutz von **Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** ist inzwischen sowohl auf der Ebene der EU-Rechtsprechung als auch auf der Ebene des Bundesverfassungsgerichts im Bereich beispielsweise der Art. 12 (Berufsfreiheit), Art. 14 (Eigentumsgarantie) und Art. 20 Abs. 3 (Rechtsstaatsprinzip) anerkannt.³⁶³ Ganz allgemein spielen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in vielen Rechtsgebieten in der Bundesrepublik Deutschland eine Rolle. Es hat sich daher eine rechtsübergreifende Begriffsdefinition herausgebildet, die sich an § 17 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) sowie an den §§ 203 Abs. 1, 204, 355 Abs. 1 Nr. 2 StGB orientiert und durch höchstrichterliche Entscheidungen präzisiert wurde.³⁶⁴ Danach werden unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.“³⁶⁵ Vier Tatbestandsmerkmale sind demnach entscheidend:

- eine Beziehung der Information zum Unternehmen
- die Nichtoffenkundigkeit der Information
- ein Geheimhaltungswille (subjektives Tatbestandsmerkmal) und
- ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse (objektives Tatbestandsmerkmal).³⁶⁶

In der Praxis bereiten diese klar erscheinenden Tatbestandsmerkmale sowohl im Informationsfreiheitsrecht als auch im Umweltinformationsrecht allerdings nicht selten Schwierigkeiten, was nicht zuletzt an den mannigfachen gerichtlichen Entscheidungen ablesbar ist.³⁶⁷

Ganz generell sind Betriebsgeheimnisse Geheimnisse, die den technischen Bereich eines Unternehmens betreffen. Hierzu sind Produktionsmethoden und Verfahrensabläufe aber auch technisches Wissen und ähnliches zu zählen. Geschäftsgeheimnisse sind Geheimnisse, die dem kaufmännischen Bereich zugeordnet werden: Darunter fallen kaufmännische Daten, die nicht zu veröffentlichen sind wie Kalkulationen, Geschäftsverbindungen, Marktstrategien, Lieferanten- und Kundenlisten, Forschungsprojekte, Vertriebs- oder Kreditdaten.³⁶⁸

³⁶³ Vgl. Kloepfer 2011, S. 3-10.

³⁶⁴ BVerfGE 115, 205 (230), Beschluss vom 14. März 2006.

³⁶⁵ Ebd.

³⁶⁶ Vgl. Schoch 2009, § 6 Rn. 45.

³⁶⁷ Zum IFG vgl. Lukaßen 2010, S. 179f; zum UIG vgl. Schrader 2010, § 1 Rn. 140.

³⁶⁸ Siehe auch:

https://www.lidi.nrw.de/mainmenu_Informationenfreiheit/submenu_Anwendungshinweise/Inhalt/Anwendungshinweise_zum_Informationenfreiheitsgesetz/_8.pdf [16.10.2017].

Im Umweltinformationsgesetz (UIG) des Bundes wird gemäß 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG hinsichtlich der Frage, ob ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis betroffen ist, eine Abwägung seitens der informationspflichtigen Stelle (in der Regel Behörde) vorgenommen. Für die Ermittlung, ob und inwiefern Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sind, schreibt das Umweltinformationsrecht eine Abwägung vor. Das öffentliche Interesse an der Preisgabe der Daten konkurriert mit dem Geheimhaltungsinteresse im Hinblick auf den Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse möglicher betroffener Unternehmen. Zur Abwägung und seinen Prämissen gibt es bereits entsprechende Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts.³⁶⁹ Demnach genügt nicht nur das allgemeine Interesse der Öffentlichkeit, Zugang zu Informationen über die Umwelt zu erhalten, sondern es muss darüber hinaus dargelegt werden, welches besondere Interesse an der Zugänglichmachung der Informationen besteht, um eine generelle Vorfahrt des öffentlichen Interesses zu vermeiden.³⁷⁰

Durch § 9 Abs. 1 S. 4 UIG wird zum Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Unternehmen die Möglichkeit eingeräumt, durch eine Kennzeichnung übermittelter Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Status als Betroffener zu erlangen. Die Folge ist, dass das Unternehmen vor Offenlegung möglicher Informationen anzuhören ist (vgl. § 9 Abs. 1 S. 3 UIG).³⁷¹

Der Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen bedarf also einer Einzelfallprüfung, ob dieser Tatbestand erfüllt ist oder nicht. Aufgrund einer dynamischen Rechtsprechung sind hierzu auch jeweils richterliche Entscheidungen heranzuziehen. Zu beachten bleibt, dass gemäß § 9 UIG die Öffentlichkeit ein starkes Recht hat, mittels Darlegung des speziellen öffentlichen Interesses die Herausgabe von bei Behörden vorhandenen Daten von Unternehmen ggf. verlangen zu können. Sollten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen sein, beispielsweise bei der öffentlichen Auslegung im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung, müssten dann die entsprechenden Unterlagen ggf. durch Inhaltsdarstellungen ersetzt werden. Dieses Vorgehen entspricht der bereits in anderen Bundesgesetzen vorgeschriebenen Praxis zum Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, so zum Beispiel in § 71 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG).

2.2.2 Behindertengleichstellungsgesetz und Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0)

Das auf die gleichberechtigte Teilhabe von Menschen mit Behinderungen am Leben in der Gesellschaft gerichtete Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) umfasst auch barrierefreie Informationstechnik. Laut § 16 EGovG (Gesetz zur Förderung der elektronischen Verwaltung) sollen die Behörden des Bundes die barrierefreie Ausgestaltung der elektronischen Kommunikation und der Verwendung elektronischer Dokumente nach § 4 des Behindertengleichstellungsgesetzes in angemessener Form gewährleisten.

³⁶⁹ Vgl. u.a. BVerwG v. 24.09.2009 - 7 C 2.09; BVerwG v. 23.06.2011 - 20 F 21.10; BVerwG v. 27.11.2014 - 7 C 12.13; BVerwG v. 25.03.2015 - 6 C 12.14; BVerwG v. 17.03.2016 - 7 C 2.15.

³⁷⁰ Vgl. auch Klöpfer 2011, S. 56ff.

³⁷¹ Vgl. Klöpfer 2011, S. 58ff.

§ 4 BGG bezeichnet unter anderem akustische und visuelle Informationsquellen sowie Kommunikationseinrichtungen als barrierefrei, wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Unter Menschen mit Behinderungen werden nach § 3 BGG hierbei Personen mit langfristigen körperlichen, seelischen, geistigen oder Sinnesbeeinträchtigungen verstanden, wobei als langfristig ein Zeitraum gilt, der mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate andauert. Gemäß § 12 BGG sind die Internetportale entsprechend schrittweise technisch anzupassen. Konkretisiert wird dies in der Barrierefreie Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0), welche unter anderem einzubeziehende Gruppen benennt (§ 2 BITV 2.0) und anzuwendende Standards (§ 3 BITV 2.0) bei öffentlich zugänglicher Informationstechnik beschreibt. Da die Informationsplattform neu konzipiert wird, kann es die **Mindestanforderungen barrierefreier Informationstechnik** bereits von Anfang an erfüllen:

„§ 12 BGG - Barrierefreie Informationstechnik

(1) Träger öffentlicher Gewalt im Sinne des § 1 Absatz 2 Satz 1 gestalten ihre Internetauftritte und -angebote sowie die von ihnen zur Verfügung gestellten grafischen Programmoberflächen, einschließlich Apps und sonstiger Anwendungen für mobile Endgeräte, die mit Mitteln der Informationstechnik dargestellt werden, nach Maßgabe der nach Satz 2 zu erlassenden Verordnung schrittweise technisch so, dass sie von Menschen mit Behinderungen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können.“

Als öffentlicher Träger ist das BfE vom Anwendungsbereich der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung³⁷² umfasst. Die anzuwendenden Standards betreffen gemäß § 3 der Verordnung zentrale Navigations- und Einstiegsangebote sowie Erläuterungen in Deutscher Gebärdensprache und in Leichter Sprache. § 3 Abs. 2 der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) und die Anlagen 1 und 2 der Verordnung schreiben diese Standards verbindlich vor. Gemäß § 11 Abs. 1 S. 1 in Verbindung mit § 7 Abs. 1 S. 1 des Behindertengleichstellungsgesetzes gilt die BITV 2.0 für Dienststellen und sonstige Einrichtungen der Bundesverwaltung, einschließlich der bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Das BfE fällt als Einrichtung der Bundesverwaltung somit darunter.

Grunddaten der Informationsplattform sind gemäß § 3 Abs. 2 der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung umfasst. Die Verordnung zur Schaffung barrierefreier Informationstechnik nach dem Behindertengleichstellungsgesetz, kurz Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung – BITV 2.0, ergänzt das BGG. Die BITV 2.0 enthält gemäß den Inhalten der Web Content Accessibility Guidelines (WCAG)³⁷³ keine Vorgaben zur grundlegenden Technik, die für die Bereitstellung von elektronischen Inhalten und Informationen verwendet wird (Server,

³⁷² Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung vom 12. September 2011 (BGBl. I S. 1843), die zuletzt durch Art. 4 der Verordnung vom 25. November 2016 (BGBl. I S. 2659) geändert worden ist.

³⁷³ Richtlinien für barrierefreie Webinhalte, unter: <http://www.barrierefreies-webdesign.de/wcag2/> [16.08.2017]

Router, Netzwerkarchitekturen und Protokolle, Betriebssysteme usw.). Die Anforderungen beziehen sich allein auf die angebotenen elektronischen Inhalte und Informationen. Die BITV 2.0 nimmt auf die in den WCAG-2.0-Richtlinien enthaltenen Prinzipien Wahrnehmbarkeit, Bedienbarkeit, Verständlichkeit und Robustheit Bezug.³⁷⁴

Gemäß Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0) ist die Bereitstellung von Grundinformationen in leichter Sprache sowie in Gebärdensprache auch auf der Informationsplattform notwendig. Ein Beispiel, wie dies umgesetzt werden kann, liefert die Seite des Bundesumweltministeriums.³⁷⁵ Neben der BITV 2.0 gibt es Regelwerke und Leitfäden, welche Hinweise zur Umsetzung Leichter Sprache, auch speziell für das Internet, geben. Die wichtigsten sind der Ratgeber „Leichte Sprache“³⁷⁶, die Broschüre „Informationen für alle: Europäische Regeln, wie man Informationen leicht lesbar und leicht verständlich macht“³⁷⁷ sowie das Regelbuch „Leichte Sprache“ von der Forschungsstelle Leichte Sprache der Universität Hildesheim.³⁷⁸

2.2.3 Urheberrechtliche Fragen

Aufgrund der herrschenden großen Unsicherheit im praktischen Umgang mit dem Urheberrecht im Internet und dem Umstand, dass spezialisierte Anwaltskanzleien Verstöße gegen Urheberrecht oder vermeintliche Verstöße gegen Urheberrecht stark sanktionieren, gilt es, die grundlegenden Aspekte im Kontext mit der Plattform des BfE, insbesondere wenn man sich verdeutlicht, dass die Öffentlichkeit die Daten der Plattform nutzen soll, zu klären.

Das Urheberrecht schützt die Urheberinnen und Urheber schöpferischer Werke auf dem Gebiet der Literatur, Wissenschaft und Kunst.³⁷⁹ Geschützt ist das so genannte „urheberrechtliche Werk“ gemäß §§ 2 ff. Urhebergesetz (UrhG). Will jemand das Werk eines Urhebers nutzen, muss er von diesem als Inhaber der Verwertungsrechte stets ein entsprechendes Nutzungsrecht einholen, welches als einfaches oder ausschließliches Recht eingeräumt wird (§ 31 UrhG).

Von diesem weiten Schutz des Urhebers bestehen zum einen gemäß § 5 UrhG Ausnahmen; zudem wird das Urheberrecht gemäß den §§ 44 ff. UrhG für bestimmte Konstellationen eingeschränkt: Gemäß § 5 Abs. 1 UrhG sind Gesetze, Verordnungen, amtliche Erlasse und Bekanntmachungen sowie Entscheidungen und amtlich verfasste Leitsätze zu Entscheidungen vom urheberrechtlichen Schutz ausgenommen. Gemäß § 5 Abs. 2 UrhG gilt das gleiche für andere amtliche Werke, die im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme ver-

³⁷⁴ Siehe hierzu Anlage 1 der Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung – BITV 2.0 unter: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Gesetze/begruendung-bitv-2-0.pdf;jsessionid=9E507BBCF8821F99D927E63322781398?_blob=publicationFile&v=2 [16.08.2017].

³⁷⁵ <http://www.bmub.bund.de/service/technische-hinweise/barrierefreiheit/gebardensprache/> [16.8.2017].

³⁷⁶ BMAS 2014.

³⁷⁷ Inclusion Europe 2009.

³⁷⁸ Maaß 2015.

³⁷⁹ Dreier 2015, Einleitung, Rn.1.

öffentlich worden sind, mit der Einschränkung, dass die Bestimmungen über das Änderungsverbot und die Quellenangabe in § 62 Abs. 1 bis 3 UrhG und § 63 Abs. 1 und 2 UrhG entsprechend anzuwenden sind.

Mutmaßlich alle auf der Informationsplattform veröffentlichten Dokumente von Behörden unterfallen entweder § 5 Abs. 1 UrhG (Bekanntmachungen und Entscheidungen) oder § 5 Abs. 2 UrhG (amtliches Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme). Damit ist ein Teil der Dokumente durch § 5 UrhG vom Urheberrechtsschutz ausgenommen. Für Dokumente, die von Unternehmen stammen, wird der Urheberrechtsschutz gemäß § 45 UrhG eingeschränkt, wenn diese Unterlagen in einem Verwaltungsverfahren verwendet werden (§ 45 Abs. 1 UrhG). Gemäß § 45 Abs. 3 UrhG dürfen urheberrechtlich geschützte Werke in einem solchen Verwaltungsverfahren verbreitet, öffentlich ausgestellt und öffentlich wiedergegeben werden.

Für das BfE sind somit keine direkten Gefahren oder Risiken durch die Veröffentlichung von urheberrechtlich relevanten Dokumenten zu befürchten. Allerdings besteht beispielsweise durch eine unbeabsichtigte Weiterverbreitung urheberrechtlich geschützter Inhalte auf privaten Webportalen sehr schnell in der Gefahr, gegen Urheberrecht zu verstoßen. Grundsätzlich dürfen private Nutzer zwar Kopien von Dokumenten für den privaten oder sonstigen Gebrauch (z.B. wissenschaftlichen Gebrauch) herstellen oder durch die Behörde anfertigen lassen (§ 53 Abs. 1 und Abs. 2 UrhG). Wenn aber beispielsweise eine Bürgerinitiative einzelne Dokumente herunterlädt und auf ihre Internetseiten einstellt, ist die Gefahr groß, gegen urheberrechtliche Bestimmungen zu verstoßen – denn die Einschränkungen des Urheberrechtes durch § 45 UrhG gelten nur für die staatlichen Behörden.

Rechtssystematisch ist dies im Informationsweiterverwendungsgesetz³⁸⁰ geregelt. Danach wird nicht gestattet, Informationen zu vervielfältigen, zu veröffentlichen oder sonst in urheberrechtlich relevanter Weise zu nutzen, soweit dies nicht von den Schranken des Urheberrechts gedeckt ist.³⁸¹ Die gleichen Grundsätze träfen auch auf Dokumente zu, die mittels einer UIG-Anfrage an private Antragsteller übermittelt werden. Der erfolgreiche UIG-Antragsteller erwirbt keinerlei Rechte an den Werken und darf sie also außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechts nicht weiterverwenden.

Um die Öffentlichkeit auf die real große Gefahr des möglichen Missbrauchs von urheberrechtlich geschützten Dokumenten der Informationsplattform des BfE hinzuweisen, ist es geboten, entsprechende Hinweise auf die engen Grenzen der Weiterverwendung von urheberrechtlich geschützten Dokumenten mitzuteilen, um die Gefahr der Sanktionierung von urheberrechtlich geschützten Daten nicht entstehen zu lassen oder die Öffentlichkeit zumindest gewarnt zu haben. Ein solcher Hinweis kann im Impressum erfolgen und/oder FAQ's aufgenommen werden und beispielsweise folgenden Wortlaut haben:

³⁸⁰ Gesetz über die Weiterverwendung von Informationen öffentlicher Stellen (Informationsweiterverwendungsgesetz - IWG) v. 13.12.2006, BGBl. I S. 2913, geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Juli 2015 (BGBl. I S. 1162).

³⁸¹ Raue 2013, S. 285.

„Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit weist darauf hin, dass die Weiterverwendung urheberrechtlich geschützter Teile von bereitgestellten Unterlagen nur in den Grenzen des geltenden Urheberrechtes nach dem Urheberrechtsgesetz (UrhG) gestattet ist. Urheberrechtsverstöße können empfindliche Geldforderungen nach sich ziehen. Bitte informieren Sie sich hierzu auch in den entsprechenden Ausführungen in den FAQ's.“

2.3 Errichtung und Nutzung der Internetplattform

Die Errichtung der „Internetplattform mit einem Informationsangebot“ obliegt – siehe oben – dem BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 6 S. 1 i.V.m. § 4 Abs. 2 StandAG). Das BfE stellt entsprechend der obigen Darstellung (siehe III; Kapitel 2.1) sowie unter Beachtung der Einschränkungen und Grenzen von Veröffentlichungen (siehe III, Kapitel 2.2) die „wesentlichen Unterlagen“ in diese Internetplattform ein. Das BfE unterliegt damit in formeller Hinsicht der **Impressumspflicht** und ist für den Inhalt der Internetplattform verantwortlich. Das heißt, es sind der Herausgeber sowie der oder die Verantwortliche für den Inhalt sowie die Adresse und Kontaktmöglichkeiten anzugeben. Das Impressum muss zudem „Rechtliche Hinweise“ im Hinblick auf Inhalte anderweitiger Anbieter bei Verweisen und Links, im Hinblick auf eigene Inhalte sowie zum Urheberrecht usw. enthalten. Diese formellen Voraussetzungen sind für die Internetplattform des BfE in der gegenwärtigen Fassung bereits erfüllt.³⁸²

In materieller Hinsicht sollte für die Weiterentwicklung der Internetplattform unbedingt im Vordergrund stehen, dass der Gesetzgeber zu § 6 StandAG zwar keine konkreteren Ausgestaltungshinweise gegeben hat, sich solche aber aus der Zusammenschau mit dem übergeordneten Ziel des StandAG eines partizipativen und transparenten Verfahrens (siehe oben) ergeben. Das unterscheidet die Internetplattform nach § 6 StandAG übrigens auch von der nach § 57 b Abs. 8 AtG. Das heißt, es muss vorwiegend darum gehen, durch Informationen, deren Aufbereitung und Darstellung zur Beteiligung an den verschiedenen Stufen des Verfahrens anzuregen und für die Beteiligung an dem Verfahren die notwendigen Kenntnisse zu vermitteln. Mit anderen Worten, die Internetplattform nach § 6 StandAG darf sich nicht auf eine „Online-Bibliothek“ beschränken.

Um der herausgegebenen Bedeutung der Internetplattform gerecht zu werden, sollte sie deshalb auch von der Homepage des BfE getrennt und damit als **eigenständiges Informations- und Beteiligungsinstrument des BfE** kenntlich gemacht werden. Das gilt noch einmal in besonderer Weise in Anbetracht der „Informationskonkurrenz“ auf Homepages des Vorhabenträgers, des Nationalen Begleitgremiums, (voraussichtlich) des Partizipationsbeauftragten, des BMUB, der zuständigen Behörden auf Länderebene usw.

Konkretere Ausgestaltungsvorschläge für die Internetplattform erfolgen unten (siehe III, Kapitel 2.5); an dieser Stelle sei für die Internetplattform lediglich noch auf Folgendes hingewiesen:

382

Vgl. http://www.bfe.bund.de/DE/soa/unterlagen-standag/unterlagen-standag_node.html [20.10.2017].

2.3.1 Wesentliche Unterlagen des Vorhabenträgers

Anders als zum Beispiel bei der Internetplattform nach § 13 Abs. 6 EnWG handelt es sich bei der Internetplattform nach § 6 StandAG zwar nicht um eine „gemeinsame Internetplattform“ von mehreren, sondern ausschließlich um eine des BfE. Auf der Internetplattform des BfE werden allerdings auch die wesentlichen Unterlagen des Vorhabenträgers zur Verfügung gestellt (vgl. § 6 S. 1 StandAG). Ein Ermessensspielraum besteht insoweit nicht. Ein eigenes aktives Nutzungsrecht des Vorhabenträgers für die Internetplattform des BfE ist nicht vorgesehen. Dem BfE obliegt es mithin, die „wesentlichen Unterlagen“ der BGE auf seiner Internetplattform „zur Verfügung zu stellen“. Das bedeutet, dass mit der BGE zunächst ein gemeinsames Verständnis darüber erzielt werden sollte, welche Unterlagen als „wesentliche Unterlagen des Vorhabenträgers“ gelten (siehe III, Kapitel 2.1.2). Sämtliche „wesentlichen Unterlagen“ der BGE sind von dieser, da es sich um „ihre“ Unterlagen handelt, entsprechend den Ausschlussgründen nach §§ 8, 9 UIG und den sonstigen datenschutz-, urheberrechtlichen usw. Anforderungen (dazu III, Kapitel 2.2) für die Veröffentlichung aufzubereiten und dann dem BfE zwecks Einstellung auf der Internetplattform zu übermitteln. In der Darstellung sollten die „wesentlichen Unterlagen des Vorhabenträgers“ als solche auf der Internetplattform des BfE gekennzeichnet sein, um auch insofern klar und erkennbar zwischen Aufsicht (BfE) und Vorhabenträger (BGE) zu unterscheiden.

Das BfE als für die Internetplattform verantwortliche Behörde muss die Barrierefreiheit insgesamt garantieren, zumindest aber auf die Gewährleistung der Barrierefreiheit von Dokumenten Dritter bei diesen hinwirken. Mindestens im Hinblick auf Dokumente der BGE dürfte das kein Problem sein; hier kann das BfE das unmittelbar einfordern (siehe III, Kapitel 2.2.1).

2.3.2 Unterlagen der Regionalkonferenzen

Die Regionalkonferenzen informieren die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang. Sie können „ihre Unterlagen“ auf der Informationsplattform des BfE nach § 6 StandAG „veröffentlichen“ (vgl. § 10 Abs. 4 StandAG). Die Regionalkonferenzen sind erst später im Verfahren einzurichten, so dass die Veröffentlichung von „ihren“ Unterlagen aktuell nicht ansteht.

Zwar sollte bei der Konzeption und Weiterentwicklung der Internetplattform die Anforderung aus § 10 Abs. 4 StandAG im Blick sein. Jedenfalls müsste insofern die Möglichkeit einer gesonderten Rubrik „Unterlagen der Regionalkonferenzen“ mitgedacht werden. Anders als in Bezug auf die BGE und die Bestimmung der „wesentlichen Unterlagen“ unterliegt nach dem Wortlaut des Gesetzes allerdings allein den Regionalkonferenzen die Entscheidung darüber, ob überhaupt („können“) und wenn ja, welche Unterlagen auf der Internetplattform des BfE veröffentlicht werden.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wenig sinnvoll, bereits jetzt konkrete Veröffentlichungsmöglichkeiten einzurichten. Vielmehr sollte unmittelbar nach Konstituierung der Regionalkonferenzen mit diesen seitens des BfE geklärt werden, ob Unterlagen der Regionalkonferenzen (auch) auf der Internetplattform

des BfE oder möglicherweise nur auf eigenen Homepages der Regional-
konferenzen usw. veröffentlicht werden sollen.

2.4 Best-Practice-Beispiele und Ansätze zu deren Adaption

Um sich vor dem Hintergrund der komplexen, eben geschilderten gesetz-
lichen Rahmenbedingungen langsam einer Idee zur praktischen Umsetzung der
Informationsplattform für das Standortauswahlverfahren zu nähern, werden
zunächst vorhandene Informationsplattformen auf Bundesebene recherchiert,
um einen Überblick und Einblick in bestehende Seiten ähnlichen Typs zu
gewinnen (III, Kapitel 2.4.1); außerdem werden vergleichbare Plattformen auf
europäischer Ebene kurz in den Blick genommen (III, Kapitel 2.4.2). Darauf auf-
bauend werden erste Überlegungen angestellt, nach welcher grundsätzlichen
Struktur das BfE eine solche Plattform aufsetzen könne; dabei werden drei
verschiedene Konzepte skizziert und mit entsprechenden Beispielen hinterlegt (III,
Kapitel 2.5). Schließlich wird die Idee für eine zusätzliche Funktion für die Seite
formuliert, die auf die Möglichkeit der (Online-) Beteiligung zielt (III, Kapitel 2.6).

2.4.1 Beispiele für Informationsplattformen auf Bundesebene

Um Best-Practice Beispiele zu eruieren, wurden zunächst Informations-
plattformen im Allgemeinen recherchiert. Zwar wird mit der Plattform des BfE
Neuland betreten, gleichwohl existieren bereits Onlineplattformen verschiedener
Bundesbehörden, die große, bundesweit angelegte Infrastrukturmaßnahmen mit
unmittelbaren Umweltauswirkungen zum Gegenstand haben. Genau diesen
Kriterien folgend – bundesweite Reichweite, weitreichende Umweltauswirkun-
gen, staatlicher bzw. behördlicher Träger – wurden folgende zwei Schwerpunkte
systematisch recherchiert:

1. (Informations-)Portale von oberen Bundesbehörden (mit Umwelt- bzw.
Infrastrukturbezug)
2. Infrastrukturprojekt-Seiten der Deutschen Bahn

Dieser Fokus war von der Überlegung getragen, dass es sich bei diesen
Portalen staatlicher Behörden und Unternehmen in Deutschland – neben den o.g.
Kriterien – um solche Plattformen handelt, die zumindest teilweise vergleichbare
Aufgaben bzw. Zielstellungen haben, wie sie für die Informationsplattform des
BfE formuliert sind (siehe III, Kapitel 2.1.1):

- Bereitstellung von wesentlichen Unterlagen im Standortauswahlverfahren
- die möglichst breite, umfassende und aktuelle sowie leicht zugängliche
Information von sowohl Bürgerinnen und Bürgern als auch entsprechenden
Sachverständigen.

Zu den genannten Schwerpunkten der Recherche wurde außerdem das
(sehr neue) UVP-Portal des Bundes als Beispiel herangezogen, was Informationen
zu Umweltverträglichkeitsprüfungen auf Bundesebene bündelt und so transpa-
rent und übersichtlich über eine Internetadresse für Interessierte zu erreichen ist.

Die Sichtung der Seiten erfolgte nach folgenden Gesichtspunkten:

- Usability / Benutzerfreundlichkeit? (Struktur / Logik / Übersichtlichkeit)
- unterschiedliches Informationsniveau? (für verschiedene Zielgruppen, unterschiedlicher Textsorten und Medienangebote)
- Social-Media-Kanäle? (welche? werden wie eingebunden?)
- Beteiligungsoptionen? (welche? werden wie angeboten?)
- Mehrsprachigkeit? (vorhanden? welche? in welchem Umfang?)
- leichte Sprache / Gebärdensprache? (vorhanden? in welcher Realisierung?)
- Positive Besonderheiten bzw. NoGos
- Gesamteindruck / Fazit

Die Recherche ergab folgende Übersicht (jeweils letzter Aufruf am 22.08.2017):

(Informations-)Portale von oberen Bundesbehörden (mit Umwelt- bzw. Infrastrukturbezug)

- Bundesanstalt für Gewässerkunde, Wasserblick - Bund/Länder- Informations- und Kommunikationsplattform, unter: <http://www.wasserblick.net/servlet/is/1/>
- Bundesministerium für Bildung und Forschung - UNESCO- Weltaktionsprogramm, Bildung für nachhaltige Entwicklung, unter: <http://www.bne-portal.de/>
- Informationen zu Nanomaterialien und Nano-Sicherheitsforschung , unter: <http://www.nanopartikel.info/>
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bundesinitiative Ländliche Entwicklung, unter: http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raume/_texte/BundesinitiativeLaendlicheEntwicklung_%C3%9Cberblick.html
- Infoportal Zukunft.Land, unter: http://www.bmel.de/DE/Laendliche-Raume/InformationsportalZukunftLand/ZukunftLand_node.html
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Mehr Platz fürs Rad!, unter: <https://fahrradfoerderung.vcd.org/startseite/>
- Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, Fahrradportal, unter: <https://nationaler-radverkehrsplan.de/>
- <http://www.digitale-technologien.de/DT/Navigation/DE/Foerderprogramme/IKT-EM-3/ikt-em-3.html>
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Clearingstelle EEG – neutrale Einrichtung zur Klärung von Streitigkeiten und Anwendungsfragen des EEG, unter: <http://www.clearingstelle-eeg.de/>
- Bundesnetzagentur, Netzausbau – Stromnetzte zukunftssicher gestalten, unter: www.netzausbau.de
- Eisenbahn-Bundesamt, Lärmaktionsplan an Haupteisenbahnstrecken des Bundes, unter: <https://www.laermaktionsplanung-schiene.de/>

- Umweltbundesamt, Mediendatenbank H₂O-Wissen, unter: <http://www.h2o-wissen.de/>
- Umweltbundesamt, Informationsportal – Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals, unter: <http://reach-info.de/>
- Umweltbundesamt, Rigletto, unter: <https://webrigoletto.uba.de/rigoletto/public/welcome.do>
- Umweltbundesamt, Aktuelle Luftdaten, unter: https://www.umweltbundesamt.de/daten/luftbelastung/aktuelle-luftdaten#/start?s=q64FAA=&_k=x1lj3e
- Umweltbundesamt, International Environmental Specimen Bank Group, unter: <http://www.inter-esb.org/index.html>
- Umweltbundesamt, Cleaner Production Germany (CPG) – Das Portal zum Umwelttechnologietransfer, unter: <http://www.cleaner-production.de>

Infrastrukturprojekt-Seiten der Deutschen Bahn

- Bahnprojekt Stuttgart-Ulm - <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/aktuell/>
- BauInfoPortal, Bauprojekte der Deutschen Bahn - <https://bauprojekte.deutschebahn.com/>

Nachfolgend werden exemplarisch vier Portale vorgestellt, die sämtlich auf das gesamte Bundesgebiet zielen und die Bandbreite an verschiedenen Möglichkeiten der Informationsvermittlung verdeutlichen; hierbei werden die o.g. Gesichtspunkte als Analyseraster berücksichtigt und entsprechend einer Markierung durch (+) und (-) zugleich bewertet:

- a) Netzausbau, Bundesnetzagentur – Die Seite zum Netzausbau ist ein sehr umfangreiches Informationsportal, was klar den **Fokus auf die verschiedenen Informationskanäle** legt.
- b) Lärmaktionsplan, Eisenbahnbundesamt – Diese Seite verbindet Information und Beteiligung und verdeutlicht sehr klar und **vordergründig das Prozesshafte** von großen Infrastrukturvorhaben.
- c) BauInfoPortal der Deutschen Bahn – Diese eigene Unterseite der Deutschen Bahn verzeichnet systematisch alle Bauprojekte der Deutschen Bahn und nutzt hierfür **einen primär visuell geografischen Zugang**.
- d) UVP-Portal des Bundes - Die Seite **bündelt Informationen an einer Stelle** und versammelt so sonst verstreute Informationen zu aktuellen Umweltverträglichkeitsprüfungen übersichtlich für das gesamte Bundesgebiet.

a) Bundesnetzagentur - www.netzausbau.de

Startseite (Ausschnitt), unter: www.netzausbau.de [25.09.2018]

The screenshot shows the website 'Stromnetze zukunftsicher gestalten' by the Bundesnetzagentur. The main navigation includes 'Fünf Schritte', 'Bedarfsermittlung', 'Leitungsvorhaben', 'Wissenswertes', 'Mitreden', and 'Mediathek'. A featured article titled 'Zweiter Abschnitt beantragt' for 'VORHABEN 13' is highlighted. The article text states: 'Der ersten beiden Bundesfachplanungsanträge für das Vorhaben Pulgar – Vieselbach sind eingegangen. Die Bundesnetzagentur prüft sie nun auf Vollständigkeit.' Below the article, there are three summary cards: 'VORHABEN 13: Zweiter Abschnitt beantragt', 'VORHABEN 11: Unterlagen ausgelegt', and 'START DER KONSULTATION: Bedarfsermittlung 2017-2030'. At the bottom, there are three quick links: 'VERANSTALTUNGEN', 'BETEILIGUNGSVERFAHREN', and '@NETZAUSBAU AUF TWITTER'.

- (+) eigene Informationsseite, neben der Homepage der Institution (www.bundesnetzagentur.de)
- (+) **Startseite:** klar auf unmittelbare und leicht zugängliche Information ausgerichtet
 - klare Struktur; schlanke, selbsterklärende Menüführung
 - Aktuelles als Slider mit direktem Link (regelmäßig wechselnde Themen und Bilder)
 - Hinweise auf aktuelle Veranstaltungen und Beteiligungsverfahren
 - Einbettung des eigenen Twitter-Kanals
 - Hinweise auf aktuelle Publikationen und Videos; gegebenenfalls entbehrbar zugunsten der Übersichtlichkeit
- (+) **unterschiedliches Informationsniveau** ist durch allgemeine Informationen für Bürgerinnen und Bürger (z.B. FAQ, Informationsbroschüren) sowie für Fachleute und verschiedene Sachverständige (z.B. Antragsunterlagen für die Bundesfachplanung zum Download) gegeben
- (-) **mehrdimensionaler Informationszugang** via Menüführung (Themen und Angebote vermischt)

- (-) **wenig (geo-) grafische Elemente**, was sich bei dem Thema anbietet; zudem sehr statisch und mit keinen Verknüpfungen zu beispielsweise Veranstaltungen, Stand der Dinge etc.
- (+) **Mediathek** versammelt eigene (Animations-)Filme sowie Poster, Flyer und Broschüren zum Download; teilweise auch in Englisch; Hinweis auf SlideShare
- (+) **Glossar** leicht via Startseite zugänglich
- (+) **FAQ's** sind vorhanden und sehr umfangreich
- (+) regelmäßige Informationsangebote über **NewsFeed** sowie **Newsletter** möglich
- (+) **zahlreiche Social-Media Optionen**: YouTube, Twitter, SlideShare; Twitter ist auch auf der Startseite eingebunden
- (+) auf **Beteiligungsverfahren** wird zentral hingewiesen; Hinweise auf bundesweite Anhörungen, Informationstage oder Konsultationen; entsprechende Materialien werden bereitgestellt
- (-) **keine direkte Beteiligungsmöglichkeit**, die online geführt wird; keine Debatte auf der Seite, auch nicht temporär
- (+) **Mehrsprachigkeit**: es wird eine englische Sprachversion angeboten, die wesentliche Inhalte übersetzt
- (+) eine Erklärung zur Bundesnetzagentur sowie zur Internetseite ist in **leichter Sprache** vorhanden; ein Video in **Gebärdensprache** informiert über die Bundesnetzagentur, den Netzausbau und die Navigation dieses Internetauftritts

Fazit: gute Benutzerfreundlichkeit, viele Social-Media-Angebote, komplexes Thema mit entsprechend komplexer Seite, klassisches Design ohne „aufregenden“ Hingucker, keine interaktiven Elemente³⁸³

383

Eine interessante Information bezüglich der personellen Ressourcen offenbart das Impressum: Dort sind vier Personen unter „Redaktion“ genannt.

b) Eisenbahn-Bundesamt, Lärmaktionsplan - www.laermaktionsplanung-schiene.de

Startseite (Ausschnitt), unter www.laermaktionsplanung-schiene.de/eisenbahnbundesamt/de/home [25.09.2017]

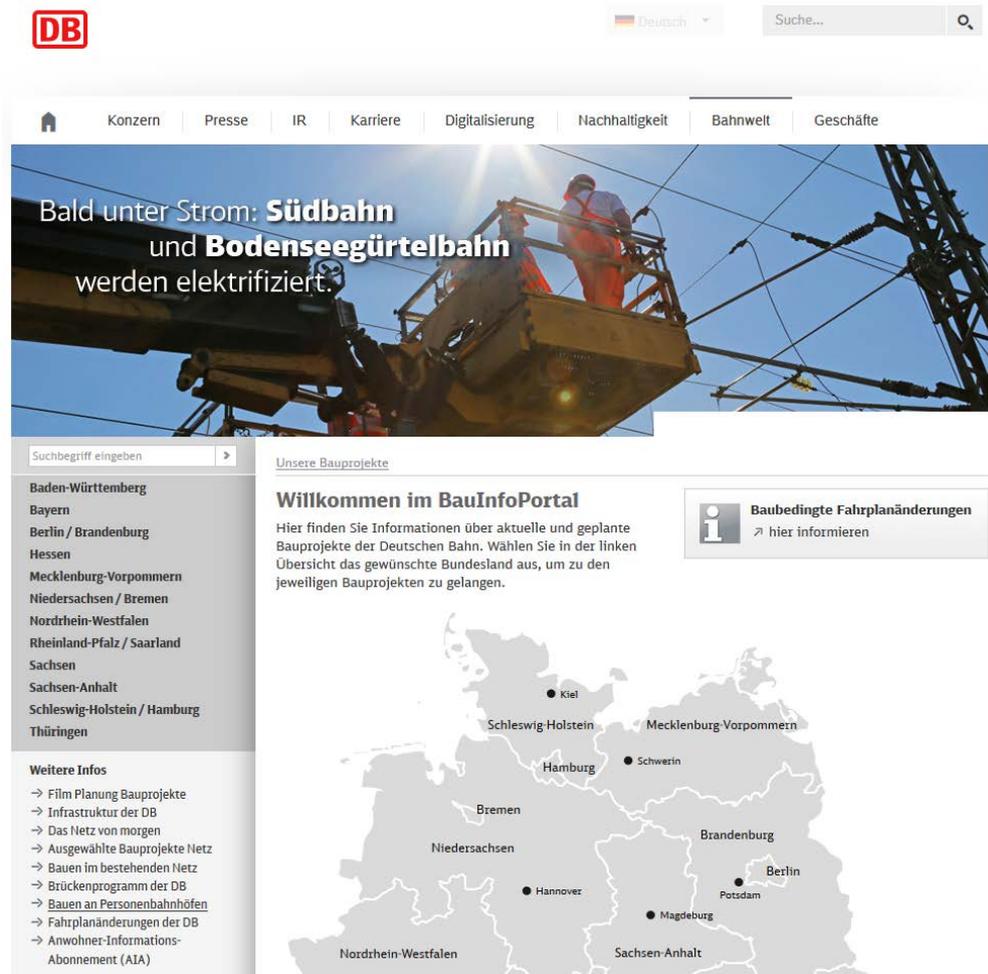
The screenshot shows the homepage of the 'Lärmaktionsplanung an Hauptbahnstrecken des Bundes' website. At the top left is the logo of the Eisenbahn-Bundesamt. The main title 'Lärmaktionsplanung an Hauptbahnstrecken des Bundes' is prominently displayed. Below the title is a navigation menu with 'Startseite', '1. Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung', 'Hintergründe', and 'FAQ'. The main content area features a 'Herzlich willkommen' section with a text block and a photograph of a train station interior. Below this is a section titled 'ÜBER DEN PROZESS' which contains a horizontal flow diagram with six numbered steps (1-6) in blue and white chevrons.

- (+) Informations- und Beteiligungsplattform in einem
- (+) sehr klare **Startseite**
 - Prozess wird über eine zentrale Grafik in seinen (sechs) Stufen sehr gut verdeutlicht
 - Neuigkeiten weisen auf die aktuellen Aktivitäten hin
 - sehr schlanke, einfache Menüführung: nur Phasen, Hintergründe und FAQ
- (+) **FAQ's** über die Startseite zugänglich und thematisch sortiert; zentrale Begriffe werden unter „Hintergründe“ erklärt
- (+) kennwortgeschützte Registrierung zur Teilnahme am Prozess
- (+) Beteiligungsprozess wird systematisch dokumentiert (für 25.724 Beteiligungen) und grafisch, im Sinne einer geografischen Verortung dokumentiert und ist anonymisiert einsehbar
- (-) Seite zurzeit im Aufbau, bzw. Prozess in Phase 1
- (-) kein **Glossar**, keine **Mehrsprachigkeit**
- (-) keine **leichte Sprache** und/oder Informationen in **Gebärdensprache**

Fazit: Reduzierung auf das Wesentliche; das Prozesshafte wird grafisch einfach und eindeutig visualisiert; keine umfassenden technischen Informationen sowie (noch) keine Social-Media-Angebote

c) Deutsche Bahn, BauInfoPortal – <https://bauprojekte.deutschebahn.com/>

Startseite (Ausschnitt), unter <https://bauprojekte.deutschebahn.com/>
[25.09.2017]



- (+) eigene Seite, nur zu den aktuellen oder geplanten Baumaßnahmen im gesamten Bundesgebiet
- (+) klare **Starseite** mit wechselndem Slider (Fotos bzw. Zeichnungen mit Max Maulwurf)
 - eigentliches Menü (Konzern, Presse, Karriere etc.) ist sehr im Hintergrund gehalten
 - deutlich geografischer Zugang zu weiteren Informationen, sowohl über eine bundesdeutsche Landkarte als auch über die Listung der Bundesländer in der Menüspalte
 - zentraler Hinweis auf akute, baubedingte Auswirkungen auf die Fahrgäste (Fahrplanänderungen)
 - über die Menüspalte Hinweise zu weiteren, zentralen Informationen, zu Projekttagbüchern sowie zu „Max Maulwurf“

- (+) **unterschiedliches Informationsniveau:** systematische Informationen für alle Bauprojekte: Informationen zum Projekt, zum Zeitplan, Anwohnerinfo und Downloads, außerdem: Mediagalerie (Fotos, Karten, Pläne, Filme etc.) weiterführende Links (Pressemitteilungen, Verkehrswegeplan etc.), Ansprechpartner und konkreten Fahrplanänderungen für die Strecke sowie Max-Maulwurf (nicht für jedes Bauprojekt)
- (+) erste Informationen zu einzelnen Projekten erhält man via PopUp
- (+) **Icons** verdeutlichen sowohl in Karten- als auch in textlichen Passagen den der aktuellen Stand: Planungs- oder Bauphase
- (-) kein **Glossar**, keine **FAQ's** – beides bietet sich auch nicht an
- (-) keine **Mehrsprachigkeit**
- (-) keine **leichte Sprache** und/oder Informationen in **Gebärdensprache**
- (-) keine eigenen **Social-Media-Angebote** (gibt es nur für Personenverkehr)
- (+) teilweise **Infomails** zu einzelnen Bauprojekten; kein allgemeiner Newsletter

Fazit: systematisch doppelter Informationszugang über tabellarische Listen bzw. Karten möglich; es werden systematisch Fotos oder geografische Karten genutzt, d.h. es existieren keine reinen Textseiten; sympathische Maskottchen-Idee mit Max-Maulwurf

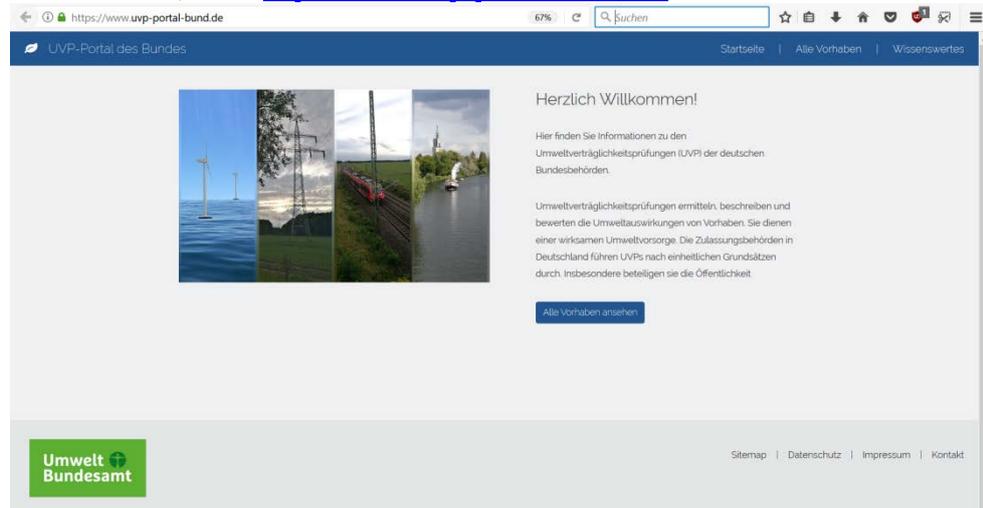
d) UVP-Portal des Bundes – www.uvp-portal-bund.de/

Auf dem zentralen UVP-Portal des Bundes werden mit Inkrafttreten der letzten Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) am 16. September 2017 sämtliche in die Verantwortung von Bundesbehörden fallende Zulassungsverfahren mit UVP bekanntgegeben.³⁸⁴ Im Rahmen einer einjährigen Übergangsfrist ist den Bundesbehörden gestattet, Grundinformationen zu Verfahren im UVP-Portal anzugeben, jedoch dazugehörige Unterlagen noch über die eigene Seite zur Verfügung zu stellen. Diese relevanten Unterlagen zur Beteiligung der Öffentlichkeit sind mit Ablauf dieser Frist ebenfalls über das Portal zugänglich zu machen.

Seit der Online-Schaltung des Portals im September 2017 gibt es noch kein neues Verfahren, was komplett auf dieser Seite eingestellt wurde; abgelaufene Verfahren werden nicht in das Portal aufgenommen. Daher ist die Seite bis dato unbespielt.

³⁸⁴ Auch auf Länderebene gibt es ein UVP-Portal: www.uvp-verbund.de/startseite. Derzeit sind dort die Bundesländer Brandenburg, Berlin, Bremen, Hessen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt vertreten. Dort werden derzeit über alle UVP-pflichtige Vorhaben, deren Verfahrensstand, Auslegungs- und Erörterungstermine, eingestellte Unterlagen, Berichte und Empfehlungen sowie die anschließende Entscheidung informiert. Dabei wird der Informationszugang neben einer Suche mit Filtern nach Bundesländern, Kategorien, Verfahrenstypen, Aktualität sowie einer Karteneinbindung gestaltet. Dieses Portal ist unabhängig vom UVP-Portal des Bundes.

Startseite, unter <https://www.uvp-portal-bund.de/> [18.10.2017]



Im Folgenden kann nur der derzeitige Stand des UVP-Portals des Bundes – als Rohversion – analysiert werden:

- (+) **Startseite** mit simpler Struktur
 - keine aktuellen Meldungen
 - minimalistische Menüführung; drei Menüpunkte: „Startseite“, alle Vorhaben“ und „Wissenswertes“
 - keine Suchfunktion
 - keine Karteneinbindung
- (-) **unterschiedliches Informationsniveau** fehlt bisher
- (+) **Filterung** der Vorhaben nach: „UVP-Pflicht“ (ja/nein), „zuständige Behörde“ und „Status“ (laufend/abgeschlossen)
- (-) **keine Mediathek**
- (-) **kein Glossar**
- (+) **FAQ's** unter Wissenswertes
- (+) regelmäßige Informationsangebote über **News-Feed**; diesen findet man jedoch erst nach Suche auf der Sitemap durch Anklicken des News-Feed-Logos
- (-) **keine Social-Media-Optionen**
- (-) **keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten**, die online geführt sind; nur prozesshafte Vorstellung der Beteiligung in UVP-Verfahren
- (-) **keine Mehrsprachigkeit**; die Seite wird nur auf Deutsch angeboten
- (-) Es ist keine Version der Seite in **leichter Sprache** verfügbar.

Fazit: neue, unbespielte Seite; benutzerfreundlich durch sehr einfache Menüführung; Suchfunktion fehlt (bisher); (wenige) Filteroptionen erleichtern die Suche; keine Mediathek; keine Social-Media-Einbindung; herausgegeben vom BMUB und betrieben vom UBA; mit steigender Anzahl an Verfahren wird voraussichtlich die Funktionalität des Portals erweitert (gegebenenfalls weitere Filter?)

2.4.2 Vergleichbare Plattformen auf europäischer Ebene

Mit Blick auf europäische Erfahrungen in Bezug auf Informationsangebote im Zuge der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Endlagersuchprozessen rücken vor allem die Länder Schweiz, Frankreich, Finnland und der Schweden in den Blick (vgl. auch I, Kapitel 2.2.6): Bei der Betrachtung der jeweiligen Homepages bedarf es der Berücksichtigung der jeweiligen nationalen politischen wie regulatorischen Rahmenbedingungen in den jeweiligen Ländern; ein unmittelbarer Vergleich ist daher nicht ohne Weiteres möglich. Aufgrund der jeweils länderspezifischen Kontexte kann man die Angebote daher nur bedingt auf die konkrete Situation in Deutschland übertragen. Gleichwohl haben alle vier der nachfolgend skizzierten Plattformen die Herausforderungen einer umfassenden und möglichst viele Zielgruppen adressierenden Internetseite gemein.

Bemerkenswert und für die Gestaltung der Informationsplattform des BfE von einiger Relevanz scheint die Beobachtung, dass alle angesehenen Internetseiten über eine englischsprachige Seite verfügen; nur deswegen konnte eine Sichtung und Bewertung vorgenommen werden. Ob und inwieweit diese eine reduzierte Version der originalen, in der Landersprache verfassten Seite ist, kann im Einzelfall aufgrund fehlender Sprachkenntnis nicht beurteilt werden

a) Schweiz: BFE und Nagra

In der Schweiz ist die Rollenteilung im Kontext der Standortsuche zwischen dem Bundesamt für Energie (BFE), der Nationalen Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) und den Kantonen klar geregelt: Das BFE hat im Auswahlverfahren die Federführung. Seine Aufgabe ist es, das Verfahren zu leiten und zu koordinieren. Es führt die Anhörungs- und Mitwirkungsverfahren durch und organisiert die regionale Partizipation. Außerdem liegt es in seiner Verantwortung, die Öffentlichkeit über das Verfahren zu informieren. Die Kantone unterstützen das Bundesamt für Energie bei der Durchführung der regionalen Partizipation und bei der Zusammenarbeit mit den Gemeinden. Die Nagra hat die Aufgabe, die erdwissenschaftlichen Grundlagen für die Standortsuche zu erarbeiten und Vorschläge für die Standortwahl vorzulegen.

Sowohl BFE als auch Nagra haben die Aufgabe, die Öffentlichkeit über das Verfahren zu informieren.³⁸⁵ Beide Institutionen kommen dieser Aufgabe auch über ihre Homepages nach:

³⁸⁵ Vgl. <http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01277/05193/index.html?lang=de> sowie <http://www.nagra.ch/de/auftrag.htm> [10.11.2017].

Themenseite des BFE (deutsch, Ausschnitt), unter:

<http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/index.html?lang=de> [20.11.2017]

The screenshot shows the website interface for 'Radioaktive Abfälle' (Radioactive Waste) on the BFE (Bundesamt für Energie) website. The page is in German. At the top, there is a navigation bar with 'Bundesverwaltung', 'UVEK', and 'BFE'. The main header includes the Swiss Confederation logo and the text 'Schweizerische Eidgenossenschaft', 'Confédération suisse', 'Confederazione Svizzera', and 'Confederaziun svizra'. The main title is 'Bundesamt für Energie BFE Radioaktive Abfälle'. Below the header, there is a navigation menu with 'Themen', 'Dokumentation', 'Dienstleistungen', and 'Das BFE'. The main content area is titled 'Radioaktive Abfälle' and features a map of Switzerland with markers for 'Standortregionen' (Location Regions) and 'Entsorgungskette' (Waste Management Chain). A sidebar on the left contains a menu with items like 'Entsorgung', 'Lagerung', 'Standortsuche für geologische Tiefenlager', 'Aktueller Stand der Suche', 'Erdwissenschaftliche Untersuchungen', 'Newsletter Tiefenlager', 'Medien', 'Publikationen/Berichte', and 'Fragen & Antworten'. A sidebar on the right contains 'Weitere Informationen' with links to 'Podium und Referate zur Entsorgung' and 'Energieia plus, Kategorie Tiefenlager', and 'Newsletter Tiefenlager' with a link to 'Abonnieren Sie unseren Newsletter!'. A paragraph at the bottom explains that radioactive waste is primarily generated from nuclear energy and medicine, and that the BFE is responsible for the overall management.

- (-) Auf der Internetpräsenz des BFE gelangt man über Themen → Kernenergie → Radioaktive Abfälle zu einer Unterseite, die der Standortsuche und den dazugehörigen Prozessen gewidmet ist. Diese ist mit www.radioaktiveabfaelle.ch auch direkt zu erreichen.

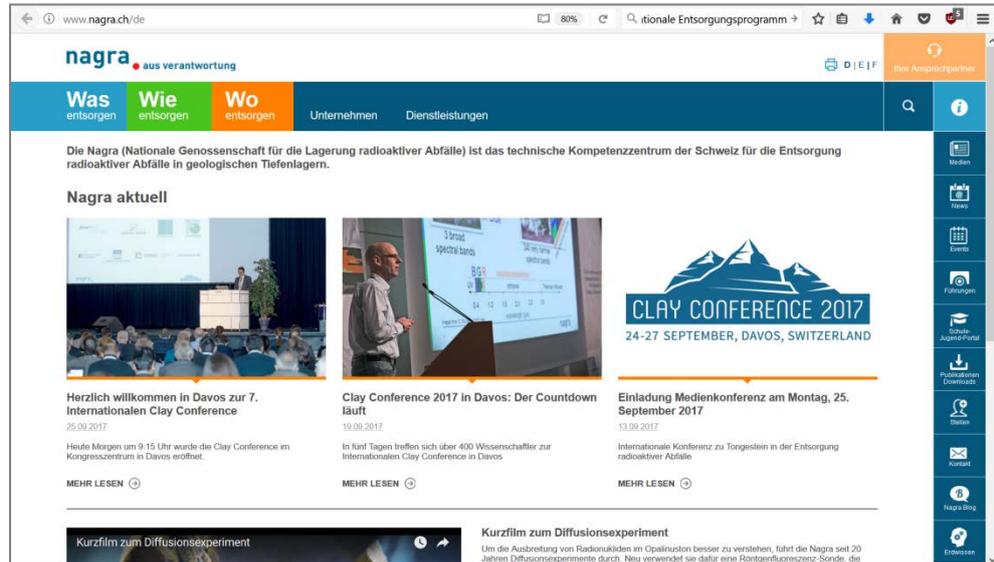
Die **Unterseite** folgt der Logik der Internetpräsenz des BFE mit einem fixen Menü am linken Bildschirmrand, in dem je nach Kategorie von der Unterseite „Radioaktive Abfälle“ bis zu drei weitere Unterebenen ansteuerbar sind.

- selbsterklärende Menüführung
 - Liste der Medienmitteilungen (ohne Bild) rückläufig bis 2015
 - Die Menüpunkte sind: Entsorgung, Lagerung, Standortsuche und geologische Tiefenlager, Aktueller Stand der Suche, Erdwissenschaftliche Untersuchung, Newsletter Tiefenlager, Medien, Publikationen/Berichte und Fragen & Antworten
 - Schnellzugriff auf weitere Informationen wie Podium und Referate zur Entsorgung und Newsletter am rechten Seitenrand
- (+) **unterschiedliches Informationsniveau** ist durch allgemeine Informationen für Bürgerinnen und Bürger (FAQ's, Medienmitteilungen, Faktenblätter, Publikationen, Kartenmaterial und diversen Berichten) sowie für Fachleute und Sachverständige (Technische Berichte und Arbeitsberichte) gegeben

- (-) eine **Mediathek** mit Bildern und Videos zum Thema gibt es nicht; unter dem Menüpunkt „Medien“ gelangt man zu einem Mediendossier mit einer Übersicht der Medienmitteilungen und Hintergrundinformationen zu Faktenblättern
- (+) Der Bereich „**Publikationen und Berichte**“ ist mit einer Filtersuche nach Suchwort und Veröffentlichungszeitraum ausgestattet; die Unterlagen stehen zum direkten Download bereit
- (+) **Glossar** mit Sortierung nach Themen oder Alphabet leicht via Fuß der Startseite aus zugänglich
- (+) **FAQ's** sind über den Menüpunkt „Fragen & Antworten“ erreichbar; die Suche kann mit einer Stichwortsuche und der Auswahl von 13 Kategorien ausgeführt werden
- (+) regelmäßige Informationsangebote über **Newsletter Tiefenlagerung**
- (+) Unter dem Menüpunkt „Medien“ ist ein Link zum ENERGEIA+ **Blog** des BFE zur Kategorie Tiefenlager eingerichtet (<https://energeiaplus.com/category/tiefenlager/>); hier werden tagesaktuelle Meldungen präsentiert und aktuelle Tweets zum Thema am rechten Seitenrand eingebunden
- (+/-) **Social-Media-Optionen** stehen über die Startseite des BFE zur Verfügung (Twitter, YouTube, Flickr, Issuu, SlideShare, RSS-Feed und Facebook), jedoch nicht über die Unterseite „Radioaktive Abfälle“
- (-) **keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten**, die online geführt werden; Mitteilungen, Publikationen und Konzepte zu Beteiligungsverfahren im Standortauswahlverfahren sind zu finden unter dem Menüpunkt Standortsuche für geologische Tiefenlager → Rollenteilung → Regionale Partizipation; im Blog des BFE sind unter der Kategorie „Tiefenlager“ aktuellere Meldungen zum Thema zu finden
- (+) **Mehrsprachigkeit**: es wird eine deutsche, französische, italienische und englische Sprachversion angeboten
- (-) Es ist keine Version der Seite in **leichter Sprache** verfügbar.

Fazit: Der Zugang zur Unterseite „Radioaktive Abfälle“ des BFE weist ohne Wissen über den Direktzugang über die Adresse www.radioaktiveabfaelle.ch eine geringe Benutzerfreundlichkeit auf, da man sie nur sehr schwer findet.; die Menüführung ist konsequent gestaltet; das Grafikangebot ist beschränkt und es finden sich einige reine Textseiten; das reiche Social-Media-Angebot der Startseite lässt sich nicht mit thematischem Bezug auf der Unterseite finden; Schnellzugang zum BFE-Blog unter der Kategorie „Tiefenlagerung“ auf der Unterseite „Radioaktive Abfälle“ zum Informieren und in Dialog treten mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern

Startseite der nagra (deutsch, Ausschnitt), unter: <http://www.nagra.ch/de>
[25.09.2017]



- (+) Homepage mit Informationsangeboten, einem zusätzlichen Portal mit Bildungsmaterial (erdwissen.ch) und einem Blog (nagra-blog.ch)
- (+) klar strukturierte Startseite, die auf schnellen Informationszugriff ausgerichtet ist
 - schlanke selbsterklärende Menüführung
 - Die drei aktuellsten Meldungen sind als Kurzmeldung mit Bild verlinkt
 - Informationen sind nach „Was entsorgen“, „Wie entsorgen“ und „Wo entsorgen“ sortiert; hinzu kommen Informationen über das Unternehmen und dessen Dienstleistungen
 - Schnellzugriff auf weitere Medien, News, Events, Führungen, Schule-Jugend-Portal, Publikationen/Downloads und den Nagra Blog über ein Menü am rechten Seitenrand
 - Hinweise auf aktuelle Veranstaltungen
- (+) **unterschiedliches Informationsniveau** ist durch allgemeine Informationen für Bürgerinnen und Bürger (FAQ's, Broschüren und Geschäftsberichte) sowie für Fachleute und Sachverständige (Technische Berichte und Arbeitsberichte) gegeben; über ein Schule-Jugend-Portal können nach Schulstufe und Darbietungsform (Einzel- oder Gruppenarbeit, Exkursion) Bildungsangebote abgerufen werden, jedoch nur in deutscher Sprache
- (+) **Medien- und Informationsmenü** am rechten Seitenrand
- (+) **Mediendossier** (Pressearbeit) mit thematisch sortierten Unterlagen zum direkten Download
- (+) **Glossar** mit Sortierung nach Themen oder Alphabet leicht via Startseite aus zugänglich
- (+) **FAQ's** über die Startseite erreichbar und thematisch sortiert
- (+) regelmäßige Informationsangebote über **Newsletter**
- (+) **nagra-Blog** für den Dialog mit interessierten Leserinnen und Lesern
- (+) zahlreiche, eingebundene **Social-Media-Optionen**: Twitter, Facebook und YouTube

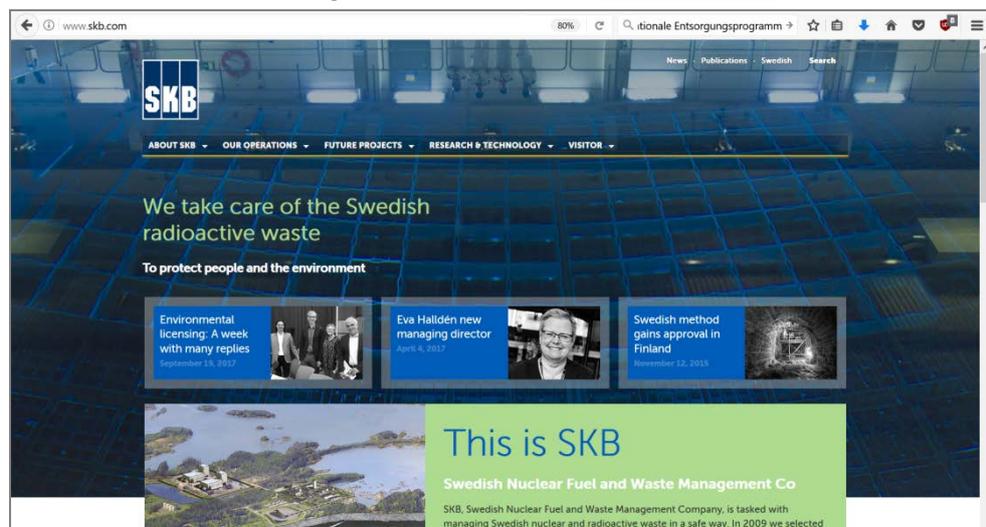
- (-) **keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten**, die online geführt werden
- (+) **Mehrsprachigkeit**: es wird eine deutsche, englische und französische Sprachversion angeboten
- (-) Es ist keine Version der Seite in **leichter Sprache** verfügbar.

Fazit: gute Benutzerfreundlichkeit durch konsequente und ansprechende Menüführung auch auf Unterseiten, unterstützt durch eine Vielzahl von Grafiken, lässt keine reinen Textseiten entstehen; viele Social-Media-Angebote; umfangreiches Bildungsangebot unterstützt das Verständnis eines komplexen Themas; extra angelegter nagra-Blog zum Informieren und in Dialog treten mit interessierten Bürgerinnen und Bürgern

b) Schweden: SKB – www.skb.com

In Schweden liegt die Verantwortung für Entsorgung und Endlagerung der atomaren Brennelemente bei den Betreibern der Kraftwerke; diese haben sich in einer Aktiengesellschaft Svensk Kärnbränslehantering AB (SKB, Swedish Nuclear Fuel and Waste Management Company) zusammengefunden.

Startseite der SKB (engl., Ausschnitt), unter: www.skb.com [25.09.2017]



- (+) **Startseite** mit übersichtlicher Struktur
 - schlanke, klar strukturierte Menüführung
 - aktuelle Meldungen zu SKB und der Endlagersuche in Schweden
 - Vorstellung von SKB mit Planskizze eines unterirdischen Lagers
 - News-Sektion mit einer Vorschau der fünf letzten Beiträgen ohne Bebilderung
 - Elfeinhalb minütiges Video zur Endlagersuche in Schweden
- (+) **unterschiedliches Informationsniveau** für Bürgerinnen und Bürger (FAQ's, Hintergrundinformationen und Broschüren) sowie für Fachleute (durch eine Vielzahl von Berichten); detaillierte Suchfunktion unter „Publications“ (Menüleiste)
- (-) **keine Mediathek**; Videos sind auf dem YouTube-Kanal abrufbar
- (-) kein **Glossar**, keine **FAQ's**

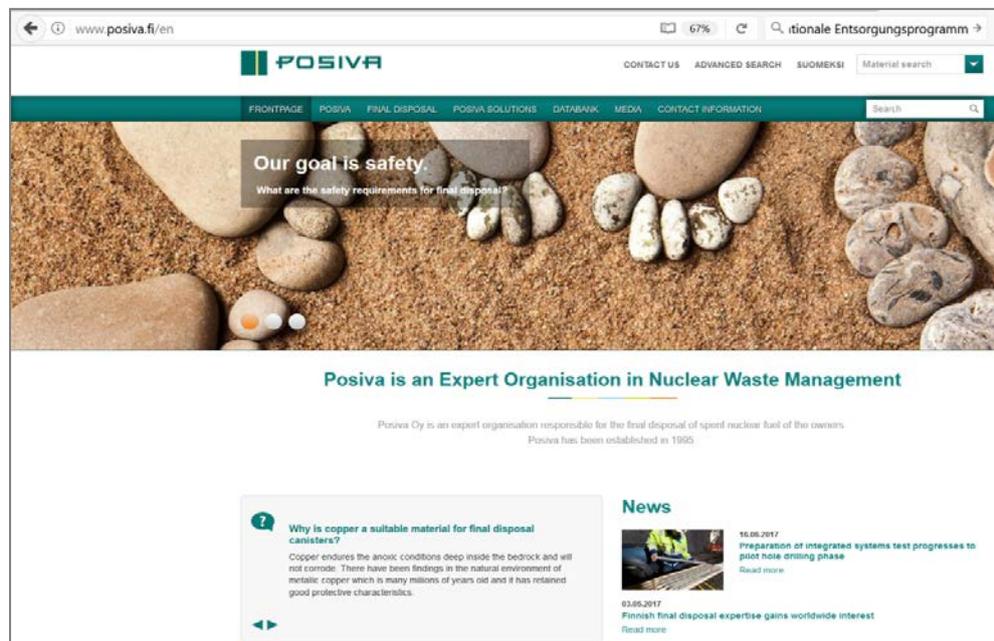
- (+) regelmäßige Informationsangebote über **News-Feed**
- (-) **Social-Media-Optionen** (Twitter, YouTube, Instagram)
- (-) **keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten**, die online geführt werden
- (+) **Mehrsprachigkeit**: es wird eine englische und schwedische Sprachversion angeboten
- (-) Es ist keine Version der Seite in **leichter Sprache** verfügbar.

Fazit: benutzerfreundlich durch einfache Menüführung; Erklär-Videos zu verschiedenen Sachverhalten auf der Startseite und auf einzelnen Unterseiten; keine Mediathek; Social-Media-Einbindung; detaillierte Suchfunktion für Publikationen jeglicher Art

c) Finnland: Posiva – www.posiva.fi

Auch in Finnland liegt die Verantwortung für die Standortauswahl und Endlagerung in der Hand von Privatfirmen; zur operationalen Realisierung eines zentralen Endlagers für abgebrannte Brennelemente wurde das private Unternehmen Posiva Oy gegründet, an dem die Kraftwerksbetreiber zusammen 100 Prozent der Anteile halten.

Startseite von Posiva (engl., Ausschnitt), unter: <http://www.posiva.fi/en>
[25.09.2017]



- (+) klar strukturierte **Startseite**
 - strukturierte Menüführung
 - Vorstellung von Posiva und seinen Zielen als Slider
 - die zwei aktuellsten News sind mit Bildern verlinkt
 - Erläuterungen zur Endlagerung in Textform- und als interaktives Posiva Core Quiz
 - Aufführen letzter Reports und Publikationen mit Verlinkung

- Box mit FAQ und der entsprechenden Antwort, weitere FAQ mit entsprechenden Antworten können durch weiterklicken in Rangabfolge eingesehen werden
- (+) **unterschiedliches Informationsniveau** ist durch Fach- und Arbeitsberichte für Expertinnen und Experten und Broschüren, Jahresberichten und Videos für Bürgerinnen und Bürger gegeben; thematisch sortierte Datenbank mit Suchfunktion (Datenbank, Menüleiste)
- (-) **mehrdimensionaler Informationszugang** via Menüführung (Themen und Angebote vermischt)
- (+) übersichtliche **Mediathek** mit News, Presseveröffentlichungen, Bildern und Videos; Twitter-Kanal von Posiva und aktuelle Beiträge sind in die Mediathek in Spaltenform eingebunden
- (-) kein **Glossar**
- (+) **FAQ's vorhanden**, doch nur auf der Startseite einzeln und ohne Sortierung oder Suche einzusehen
- (+) regelmäßige Informationsangebote über **News-Feed** zu neuesten Publikationen, Arbeitsberichten und Posiva Berichten (am Fuß der Seite)
- (+) **Social-Media-Optionen** durch Twitter, YouTube, LinkedIn und Google+
- (-) **keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten**, die online geführt werden
- (+) **Mehrsprachigkeit**: es wird eine englische und finnische Sprachversion angeboten
- (-) Es ist keine Version der Seite in **leichter Sprache** verfügbar.

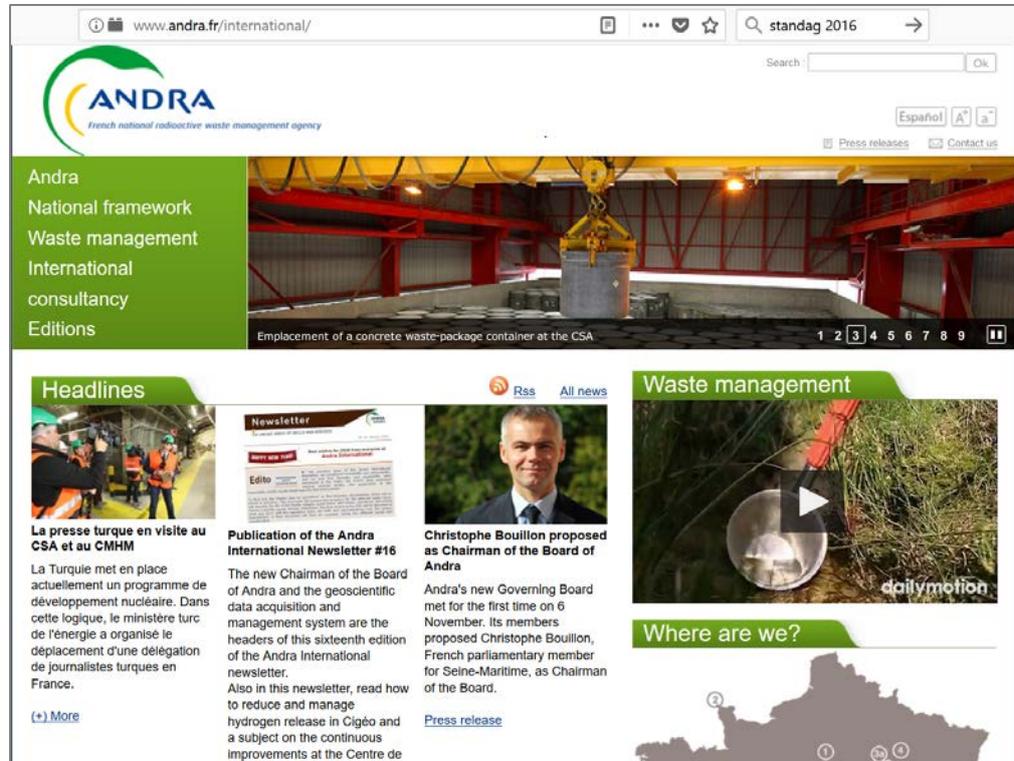
Fazit: Social-Media-Einbindung in die Seite in Form des Posiva-Twitter-Kanals; interaktive Elemente durch Quiz; breites Informationsangebot in Datenbank mit Suchfunktion; Einbindung von FAQ's unzureichend

d) Frankreich – ANDRA und Cigéo

Seit 1998 ist der Standort Meuse/Haute-Marne für den Bau eines Untertage-labors zur Erforschung der örtlichen geologischen Verhältnisse ausgewiesen.³⁸⁶ Im Jahr 2016 hat das französische Parlament dem Bau eines geologischen Tiefen-lagers für radioaktive Abfälle im derzeitigen Labor zugestimmt. Das Projekt trägt den Namen Cigéo (centre industriel de stockage géologique) und wird betreut von der ANDRA (Agence Nationale pour la Gestion des Déchets Radioactifs; Nationale Agentur für das Management radioaktiver Abfälle; www.andra.fr). Das Cigéo-Projekt hat eine eigene Internetpräsenz (www.cigeo.fr), die von der ANDRA betreut wird.

ANDRA – www.andra.fr

Startseite von ANDRA (engl., Ausschnitt)- <http://www.andra.fr/international>
[20.10.2017]



Die sechs übergeordneten Menüpunkte der Seite sind: Andra, National framework, Waste management, International consultancy und Editions. Diese folgen alle der generellen Logik der Seite.

- (+) **Startseite** mit simpler Struktur
 - Seitenmenü
 - **Diashow** mit neun Slots
 - **News** mit den drei letzten Meldungen von Andra, hier auch Mitteilungen in französischer Sprache dazwischen
 - **Suchfunktion** vorhanden
 - **Informationsvideo** „Andra: managing safely radioactive waste over the long term“
 - **Karte** mit den Standorten von Andra in Frankreich
 - **Links** zu Andra-Veröffentlichungen (Andra solution, Annual report und Dossier 2005)
- (+) **unterschiedliches Informationsniveau** durch Videos, Kartenmaterial, Einbindung von Gesetzestexten, Broschüren und Berichten
- (-) **keine Mediathek**, aber Bildergalerie über den Fuß der Website aufrufbar jedoch nur in französischer Sprache
- (-) **kein Glossar**
- (-) **keine FAQ's** auf der englisch sprachigen Seite; die Seite in französischer Sprache weist eine FAQ-Seite auf

- (+) regelmäßige Informationsangebote über **RSS-Feed**
- (+) **Social-Media-Optionen** zum Teilen der Seiteninhalte über Facebook, Twitter und MySpace und Mail, jedoch keine Verlinkung zu von Andra betreuten Seiten in diesen Netzwerken
- (-) **keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten**, die online geführt sind
- (+) **Mehrsprachigkeit**: die Seite wird auf Französisch, Englisch und Spanisch angeboten
- (-) Es ist keine Version der Seite in **leichter Sprache** verfügbar

Fazit: benutzerfreundlich durch einfache Menüführung; Mehrsprachigkeit durch Angebot auf Französisch, Englisch und Spanisch; keine Version in leichter Sprache; Bildergalerie nur in französischer Sprache; Social-Media-Einbindung zum Teilen von Seiteninformationen via Facebook, Twitter und Myspace; Startseite in französischer Sprache weist größeres Multimediangebot (Links zu von Andra betriebenen Accounts auf Twitter, Dailymotion, YouTube, Facebook, LinkedIn; Video über die Andra Standorte in Frankreich), FAQ's und weitere News auf.

Cigéo - www.cigéo.fr

Das Cigéo-Projekt war vom 15. Mai 2015 bis 15. Dezember 2013 Gegenstand einer öffentlichen Debatte zur geologischen Tiefenlagerung in Frankreich. Am 12. Februar 2014 wurden das Protokoll und die Bilanz der öffentlichen Debatte zum Projekt Cigéo veröffentlicht. Seit März 2014 fand im Anschluss daran keine weitere Bespielung der Projektseite hinsichtlich News zum Projekt oder der öffentlichen Debatte statt. Dabei findet laut Zeitplan auf der Projektseite von 2015 bis 2018 eine Prüfung des Antrags durch die zuständigen Behörden und Sammlung von Stellungnahmen der Gemeinschaften, Gesetz über die Bedingungen der Umkehrbarkeit der Lagerung, Eröffnung einer öffentlichen Untersuchung und viele weitere Prozesse statt. Diese sind nicht mehr Gegenstand der Berichterstattung auf der Seite des Cigéo-Projekts. Die letzte Aktualisierung einer Unterseite fand am 14. Januar 2016 statt. Die Kommentarfunktion der Projektseite ist noch aktiv und wird von Bürgerinnen und Bürgern sowie ANDRA zum Dialog genutzt.

Startseite von Cigéo (deutsch, Ausschnitt) - www.cigéo.fr/de [20.10.2017]

The screenshot shows the homepage of the Cigéo website. At the top, there is a search bar and a navigation menu with 11 items: 1. Warum ein Tiefenlager?, 2. Die betroffenen Abfälle, 3. Anlagenstandort, 4. Betrieb des Zentrums, 5. Sicherheit der Anlage, 6. Auswirkung und Überwachung, 7. Zwanzig Jahre Forschung, 8. Gebietsentwicklung, 9. Flexibilität und Rückholbarkeit, 10. Projektkosten, 11. Zeitplan. The main content area features a section titled 'Kurzdarstellung des Industriezentrums geologisches Tiefenlager' with a 3D diagram and a 'BLOG-KATEGORIEN' sidebar with categories like Cigéo-News, Die öffentliche Debatte, Die großen Debatten, and Aktuelle Theme.

(+) **Startseite** mit simpler Struktur

- keine aktuellen Meldungen, die sind unter einer gesonderten Seite
- minimalistische Menüführung mit den elf wichtigsten Fakten zum Cigéo-Projekt und Blog-Kategorien (Cigéo-News, Die öffentliche Debatte, Die große Debatte und Aktuelle Themen) am rechten Seitenrand
- auf der Startseite ist eine „Kurzdarstellung des Industriezentrums geologisches Tiefenlager“ mit Grafik und Video (3D-Animation, 6 Min.) zum Aufbau des Lagers und den Prozessen im Inneren
- Suchfunktion vorhanden
- keine Karteneinbindung auf der Startseite

(+) **unterschiedliches Informationsniveau** durch Animationsvideo, Kartenmaterial, Einbindung von Gesetzestexten, Broschüren und Protokollen.

(-) **keine Mediathek**

(-) **kein Glossar**

(+) **FAQ's** sind als elf wichtigste Fakten in die Menüführung eingegliedert, jeder Fakt mit einer Sonderseite

(+/-) regelmäßige Informationsangebote über **News-Feed**; diesen findet man jedoch erst nach Suche auf Cigéo-News-Seite

(+) **keine Social-Media-Optionen** mit Verlinkung zum Andra-Account auf Facebook, Twitter und Dailymotion

(-) **keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten**, die online geführt sind; aber Berichte über die bisherigen Beteiligungsmöglichkeiten im laufenden Verfahren und deren Ergebnisse

- (+) **Mehrsprachigkeit**, die Seite wird auf Französisch, Deutsch und Englisch angeboten.
- (-) Es ist keine Version der Seite in **leichter Sprache** verfügbar.

Fazit: benutzerfreundlich durch einfache Menüführung; Mehrsprachigkeit durch Angebot auf Französisch, Deutsch und Englisch; keine Version in leichter Sprache; keine Mediathek; Social-Media-Einbindung mit Facebook, Twitter und Dailymotion; herausgegeben und betrieben von ANDRA; Seite seit 2014 nicht mehr mit News gespielt, aber weiter Diskussionen mit Rückmeldung von ANDRA

2.5 Vorschläge zur Ausgestaltung der Informationsplattform des BfE

Die exemplarische Sichtung verschiedenartiger Informationsportale verdeutlicht die Bandbreite des Möglichen und Sinnvollen. Es gibt eine Vielzahl an positiven Beispielen, wie eine Informationsvermittlung strukturiert aufgesetzt werden kann, sodass viele verschiedene Zielgruppen schnell an die gewünschte Information gelangen. Sicherlich gibt es zahlreiche weitere Beispiele für vergleichbare Plattformen, die – zumindest einzelne Elemente betreffend – für die Konzeption der Informationsplattform genutzt werden können. Nachfolgend wird es darum gehen, zunächst erste Überlegungen anzustellen, wie eine solche Seite grundsätzlich strukturell aufgesetzt werden könnte und welche zusätzlichen Eigenschaften bzw. Funktionen für die Plattform denkbar bzw. wünschenswert wären (III, Kapitel 2.6).

Unabhängig der bundesdeutschen wie europäischen Beispiele ist für jede Internetpräsenz neu zu überlegen, welche Aufgaben und Ziele erreicht werden sollen, wer mögliche Zielgruppen sind und wie beides berücksichtigend grafisch und technisch gut aufbereitet und zugänglich gemacht werden kann. Im Folgenden werden daher grundsätzliche Überlegungen zu einer möglichen Struktur der Informationsplattform des BfE gemacht, die auf den gesetzlichen Vorgaben nach StandAG fußen (siehe III, Kapitel 2.1).

Mit Blick auf die im Ersten Teil formulierten Prämissen für eine gelingende Öffentlichkeitsbeteiligung ist die fortwährende, konsistente, offensive, klare und verbindliche Kommunikation von staatlichen Stellen in Verwaltung von zentraler Bedeutung; es gilt einen einfachen Zugriff auf relevante Dokumente für alle Interessierten bereitzustellen: Nur so kann die Transparenz und ein gleichberechtigter Informationszugang aller am Suchprozess Beteiligter gewährleistet werden. Transparenz und Kommunikation sind die zentralen Voraussetzungen für ein nachvollziehbares Verfahren, was Vertrauen und Glaubwürdigkeit in Akteure und den Prozess erst ermöglicht (vgl. auch I, Kapitel 4). Die zu errichtende Informationsplattform ist vor diesem Hintergrund ein – wenn nicht das – zentrale Element dafür. Sie stellt nach § 6 StandAG n.F. das Informationsangebot dar, in dem fortlaufend wesentliche Unterlagen zur Verfügung gestellt werden, die das Standortauswahlverfahren betreffen (siehe III, Kapitel 2.1.1).

Für eine – leicht zugängliche – Vermittlung von Inhalten und Informationen ist eine gute Seite im Sinne einer benutzerfreundlichen Oberfläche und Handhabung von zentraler Bedeutung. Hierfür haben sich einige zentrale Kriterien herausgestellt, die für die Erstellung und Pflege einer Homepage grundsätzlich Berücksichtigung finden sollten:³⁸⁷

- Zugänglichkeit
- Klarheit
- Knappheit
- Vertrautheit
- Schnelligkeit
- Kontinuität
- Attraktivität
- Aktualität

Diese Aspekte betreffen neben Design, Struktur und Aufbau einer Homepage gleichermaßen deren Inhalte wie Texte, Präsentationen etc., die ebenfalls diesen Kriterien entsprechen sollten.

Diese ohnehin und für jedwede Website gültigen Kriterien sind vor dem Hintergrund der bereits oben dargestellten, für das gesamte Suchverfahren zu berücksichtigenden Prämissen im Besonderen für die Gestaltung der Informationsplattform geltend zu machen:

- fortwährende, klare und verbindliche Kommunikation
- einfacher Zugriff auf alle relevante Dokumente
- gleichberechtigter Informationszugang aller am Suchprozess Beteiligter

Die folgenden Ausführungen berücksichtigen diese Ansprüche und skizzieren mögliche Ansätze zu einer konzeptionell-strukturellen Umsetzung: Zunächst sollte die Seite zwingend heutigen technischen Standards für die Gestaltung von Webseiten gerecht werden:

- responsive Seitengestaltung
- nutzbar für alle Endgeräte: Desktop, Tablets, Smartphones etc.
- kompatibel für alle gängigen Browser: mindestens Internet Explorer, Firefox und Google Chrome
- barrierefrei, Versionen in „Leichter Sprache“ sowie Gebärdensprachvideos

Darüber hinaus ergibt sich eine Reihe von grundsätzlichen Fragen, was mögliche Module bzw. Service-Funktionen sowie Kommunikations- und Informationskanäle betrifft. Von der Beantwortung nachfolgender Fragen hängt – im positiven Fall – die gegebenenfalls teilweise oder auch zeitlich versetzte

³⁸⁷

Siehe u.a. <http://www.perspektive-mittelstand.de/Usability-Acht-Kriterien-fuer-nutzerfreundliche-Websites/management-wissen/2780.html> [15.08.2017] oder <http://germanblogs.de/usability-kriterien-10-tipps-fuer-benutzerfreundliche-webseiten/> [15.08.2017].

Implementierung in die Plattform ab:³⁸⁸

- Etablierung eines regelmäßigen Newsletters?
- Initiierung eines eigenen Twitter-Kanals?
- Bereitstellung einer YouTube- und Flickr-Präsenz?
- mögliche App's oder Blog's?

Für diese und möglicherweise mit der Zeit aufkommende, weitere Service-Angebote stellen sich prinzipiell und gleichermaßen folgende Fragen, die es bei den Überlegungen für oder gegen das eine oder andere Angebot abzuwägen gilt:

- Welche Informationen können bzw. sollten über die einzelnen Medien – zusätzlich oder anders aufbereitet – zur Verfügung gestellt werden?
- Welche Zielgruppen werden darüber gezielt erreicht? Braucht es immer alles?
- Welche (hausinternen) Abstimmungsprozesse gehen damit einher und lohnen diese den Aufwand?
- Welche personellen Ressourcen sind damit jeweils verbunden und können diese die permanente Aktualisierung (teilweise mind. täglich) gewährleisten? Möchte und kann sich das BfE dies leisten?

Nachfolgend werden **drei Konzeptideen** skizziert, die auf die Art und Weise der Informationsvermittlung bzw. der Informationsbereitstellung fokussieren bzw. danach unterscheiden, wie Informationen grundsätzlich, primär strukturell aufbereitet und zugänglich gemacht werden können: chronologisch, zielgruppenspezifisch, geografisch.

2.5.1 Tabellarisch-chronologischer Zugang

zurzeit (August 2017) unter http://www.bfe.bund.de/DE/soa/unterlagen-standag/unterlagen-standag_node.html

Eine tabellarische, verkehrt chronologisch Art der Darstellung bzw. Bereitstellung von Informationen in Form von einzelnen Unterlagen ist – ohne weitere Sortierung – für Vorhaben bzw. Laufzeiten, wie sie hier in Rede stehen, mittel- und langfristig nicht ideal und ratsam: Hier werden sehr schnell sehr viele verschiedene Informationen unterschiedlichen Inhaltes, Adressaten etc. bereit gestellt, die eine gezielte Suche nach bestimmten Informationen sehr erschweren bis unmöglich machen. Hierfür braucht es verschiedene, individuell wählbare Suchfunktionen bzw. Filter, die eine Auswahl nach beispielsweise Datum, Themen, bereitstellender Behörde oder Art des Dokumentes – denkbar sind weiterhin Region o.ä. – bzw. Kombinationen davon ermöglichen; ergänzt werden sollte ein solcher Filter um eine entsprechende Stichwortsuche, um gezielt in

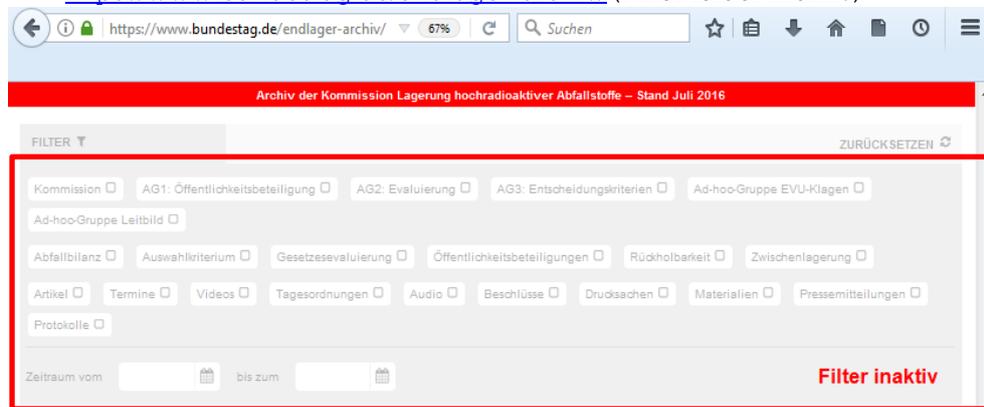
³⁸⁸ Nachfolgend wäre dann zu überlegen, in welcher Form diese „Module“ auf der Plattform implementiert werden können. Möglicherweise können auch Module für einen späteren Zeitpunkt angedacht werden; deren technische Realisierung müsste dann aber schon frühzeitig mit bedacht werden.

allen Unterlagen (Volltext) nach einem bestimmten Begriff suchen zu können. Auf diese Weise können fortwährend neue Dokumente eingestellt werden, die – entsprechend kategorisiert – für die unterschiedlichen Informationsbedarfe verschiedener Akteure passgenau, leicht und schnell zur Verfügung stehen und so der Benutzerfreundlichkeit sowie dem Kriterium der Transparenz für die Bereitstellung von Informationen gerecht werden.

Eine solche Seite bzw. Darstellung erfüllt die gesetzlichen Vorgaben und wird den – unterschiedlichen – Informationsbedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer gerecht; entsprechend grafisch aufbereitet kann sie ansprechend und klar strukturiert sein. Sie konzentriert sich auf das Wesentliche, ohne mit weitergehenden Materialien wie allgemeinen Infoflyern, erklärenden Videos etc. aufzuwarten, die man auf einer Informationsplattform auch erwarten könnte. Diese sollten dann – mit einem entsprechend prominent platzierten Hinweis auf der Seite der Plattform – auf der Seite des BfE in einer entsprechenden Mediathek o.a. bereit gestellt werden, ebenso wie diverse Social-Media-Angebote oder konkrete Veranstaltungshinweise etc. Selbstverständlich ist auch die Verbindung von beiderlei Informationszugängen auf der Informationsplattform möglich: d.h. die gezielte Suche nach den „wesentlichen Unterlagen“ ergänzt um weitere Informationen für das Standortauswahlverfahren.

Beispiele für Suchfunktionen bzw. Filteroptionen [jeweils 21.08.2017]

- **Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe**, unter:
<https://www.bundestag.de/endlager-archiv/> (Filter leider inaktiv)



- Umweltportal Sachsen, unter: <https://www.portalu.sachsen.de/freitextsuche>

Ergebnistypen

Anbieter

- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (5003)
- Stadt Plauen (2964)
- Stadt Leipzig (1951)
- Stadt Pirna (1940)
- Stadt Burgstädt (1877)
- + MEHR

Nach Ort suchen

Auf Karte festlegen

32870 Ergebnisse

Karten und GIS-Daten zum Fachthema Lärm

Karten und GIS-Daten zum Fachthema Lärm Navigation Inhalt Herausgeber Übersicht Kontakt Impressum Datenschutz eSignatur Umwelt Umwelt Navigation sachsen.de Umwelt Lärm, Licht, Erschütterungen, elektromagnetische Felder Veranstaltungen Lärm Licht Erschütterungen Forschung und Projekte Karten und GIS-Daten Inhalt Karten und GIS-Daten zum Fachthema Lärm Das LFLUG stellt hier die Ergebnisse aus der...

Anbieter: Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
Quelle: SachsenPortalU SE-iPlug
<http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/25996.htm>

Erwachsenenbildung

Die Ziele und Inhalte der Erwachsenenbildung umfassen die Förderung der regionalen Identität, Informationsvermittlung über laufende Forschungsprojekte und landschaftspflegerische Maßnahmen im BR, die Vertiefung umweltbezogener Kenntnisse (Erkennen und Bewerten von Umwelt-Einflussfaktoren), das Aufzeigen von alternativen Denk- und Handlungsweisen. Die Vermittlung erfolgt im Rahmen von Seminaren,...

Anbieter: Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
Quelle: Umweltdatenkatalog Sachsen
[XML](#)

Exkursionsführer

Exkursionsführer: Braunkohle, Commerauer Jesor, Fischtreppe Uthyst, Göbeler Heide, Heikbruch, Kippenteiche Lohsa, Kleinsaubertitz, Teichwiesen, Luschki, Neophyten, Spreetailarme, Tauerwiesenteich, Teichgruppe Guttau, Torfstichteiche Baruther Heide, Wildkrautacker Tauer.

Anbieter: Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie
Quelle: Umweltdatenkatalog Sachsen
[XML](#)

- UfU, Projektsuche, unter <http://www.ufu.de/projekte/>

UfU Unabhängiges Institut für Umweltfragen **Umweltwissenschaft Bürgernah** **Über uns Leistungen Projekte Service Publikationen**

Projekte

04/2017 - 12/2017
Umweltrecht & Partizipation
Zivilgesellschaft Klimapolitik
Zivilgesellschaftliche Organisationen nehmen in der nationalen und internationalen Klimapolitik wichtige Rollen u.a. als Watchdog, Vermittler sowie vertrauensvoller Akteur ein: Vielfältige Gruppen und Netzwerke begleiten Regierungen kritisch bei der Planung und Umsetzung von Klimapolitik überall...

03/2017 - 02/2020
Umweltrecht & Partizipation
CoBenefits
Die Förderung von erneuerbaren Energien ist für eine nachhaltige Entwicklung unverzichtbar. Sie ist zudem ein wichtiger Teil der nationalen Pläne zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung (Nationally Determined Contributions - NDCs), zu deren Umsetzung sich die Vertragsstaaten des UNFCCC mit der...

10/2016 - 05/2019
Umweltrecht & Partizipation
Evaluation des Umweltinformationsgesetzes
Das Umweltinformationsgesetz des Bundes (UIG) ist seit mehr als 20 Jahren und seine Neufassung seit mehr als 10 Jahren in Kraft. Mit ihm setzt Deutschland auf Bundesebene die entsprechenden Vorgaben der Aarhus Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie der EU um. Ein ungehinderter Zugang zu...

09/2016 - 07/2017
Umweltrecht & Partizipation
Verbändebeteiligung 3.0
Das Projekt Verbändebeteiligung 3.0 baut auf das im Juni 2015 abgeschlossene

Suche

Suchbegriff ...

Aktuelle Projekte
 Abgeschlossene Projekte

Fachgebiete

Umweltrecht & Partizipation
 Energieeffizienz & Energiewende
 Klimaschutz & Transformative Bildung

Naturschutz & Umweltkommunikation
 Klimaschutz & Umweltbildung (bis 2016)

Jahr

2020
 2019
 2018
 2017
 2016
 2015
 2014

2.5.2 Zielgruppenspezifischer Zugang

zurzeit unter http://www.bfe.bund.de/DE/home/home_node.html

Beispiele für eine gezielte Informationsbereitstellung nach Zielgruppen finden sich (bisher) eher selten. Gleichwohl gibt es gute Gründe, einen solchen Zugang zu überlegen, nämlich dann, wenn nicht die Art der Information primär für deren Darstellung angesehen wird, sondern es in erster Linie gilt, über verschiedene Ansprachen verschiedene Gruppen direkt zu erreichen. Das könnte durchaus im Sinne der Informationsplattform des BfE sein: Wie auf den Seiten des Bundesamtes für Strahlenschutz (siehe unten) könnten gezielt Informationen für folgende Zielgruppen auch auf der Informationsplattform des BfE angeboten werden:

- Bürgerinnen und Bürger
- Fachpublikum
- Presse
- Lehrkräfte
- denkbar und für die hier verhandelte Idee sinnvoll, wäre eine Erweiterung um die Zielgruppe „Kinder und Jugendliche“

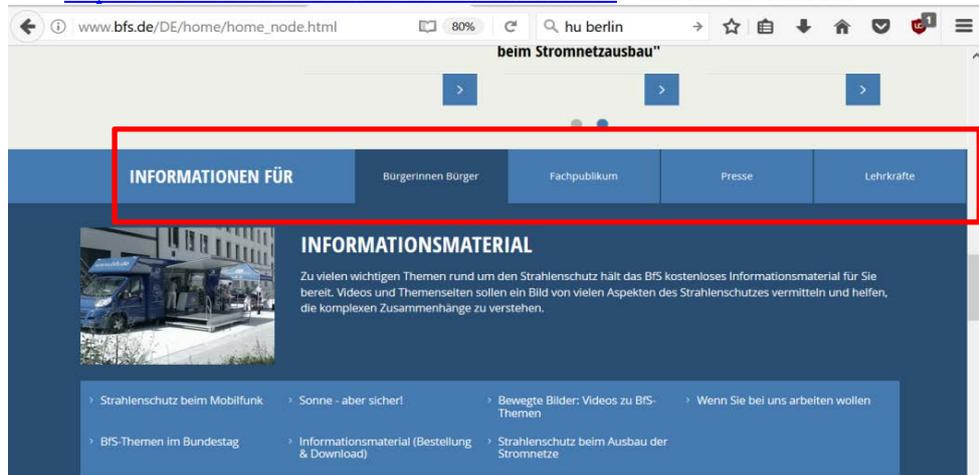
Sehr selten und für das BfE in der Form sicherlich auch nicht umsetzbar sind eigene Seiten für Kinder: Eine eigene Kinderseite unterhält beispielsweise das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft unter: <https://www.bmel-durchblicker.de/> Dort werden anhand von vier Kindern, die sich verschiedenen Schwerpunktthemen bzw. Interessensgebieten widmen, zentrale Fragen aus dem Zuständigkeitsbereich des Ministeriums auf spielerische Art und Weise aufbereitet. Konzeptionell und gestalterisch kann von solchen Beispielen gelernt werden, wenn man überlegt, neben Unterrichtsmaterial für die Sekundarstufe³⁸⁹ auch jüngere Kinder gezielt über die Informationsplattform online anzusprechen.

³⁸⁹ Die Idee von Unterrichts- bzw. Schulungsmaterialien für Lehrkräfte wurde bereits im Zweiten Teil aufgegriffen: Dort war im Zusammenhang der Initiierung einer Debatte zur Gemeinwohlverantwortung diese Zielgruppe speziell berücksichtigt worden; vgl. II, Kapitel 7.3.

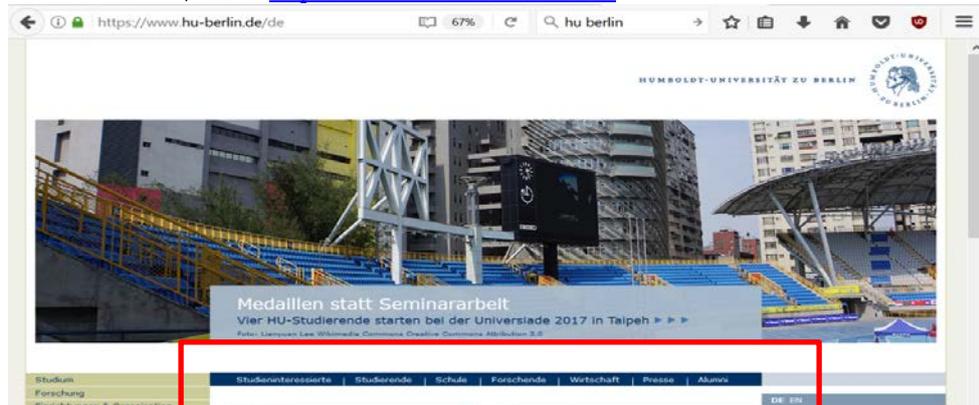
Beispiele für Informationsbereitstellung nach Zielgruppen [jeweils
21.08.2017]³⁹⁰

- Bundesamt für Strahlenschutz, unter:

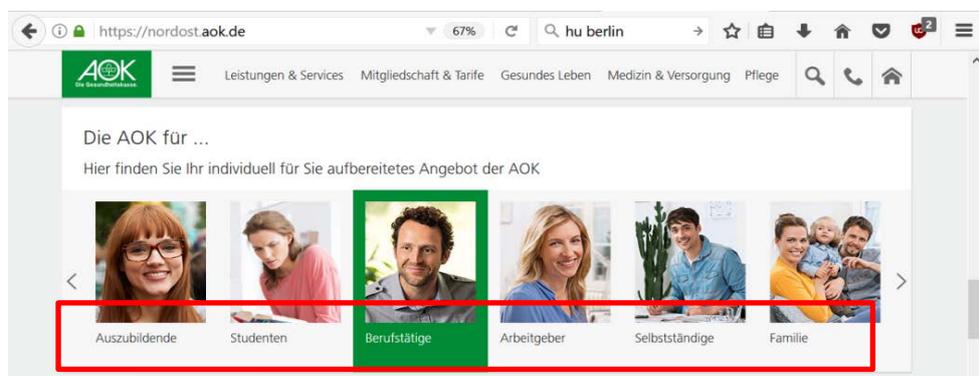
http://www.bfs.de/DE/home/home_node.html - Informationen für...



- HU Berlin, unter <https://www.hu-berlin.de/de> ...



- AOK, Die Gesundheitskasse, unter <https://nordost.aok.de/> - Die AOK für ...



2.5.3 Geografischer Zugang

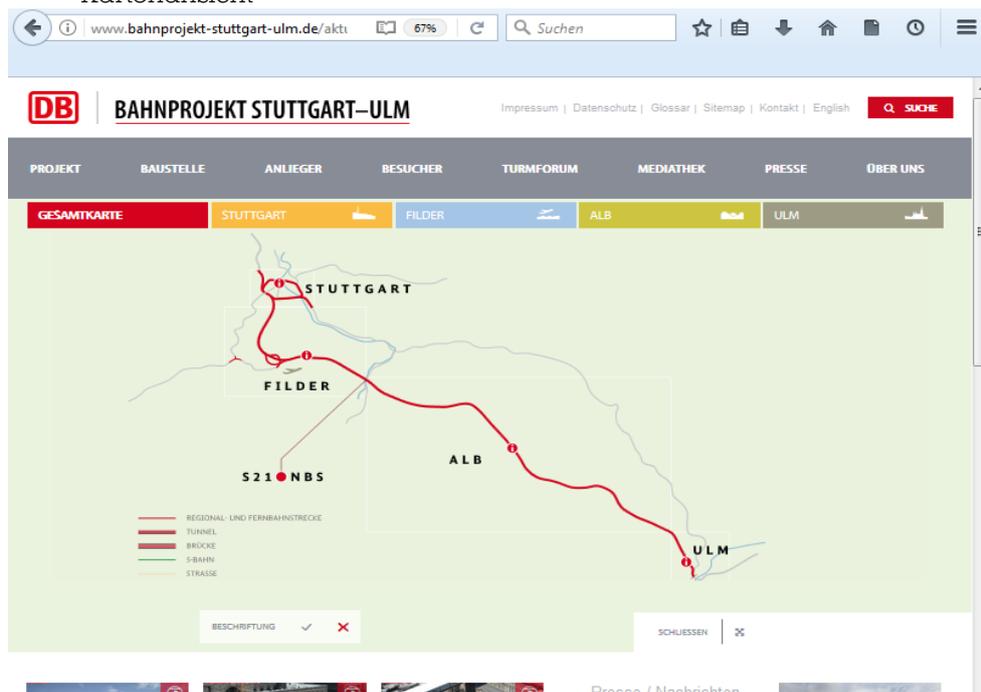
zurzeit unter <https://www.imis.bfs.de/geoportal/>

Informationen geografisch zugänglich zu machen, ist eine häufig genutzte Variante der Aufbereitung – v.a. immer dann, wenn es darum geht, großflächige Vorhaben, die mit zahlreichen und vielfältigen Informationen umgehen, deren jeweilige „Reichweite“ in irgend einer Weise lokal begrenzt ist und deren Relevanz dementsprechend für einzelne Nutzerinnen und Nutzer stark variiert (siehe unten).

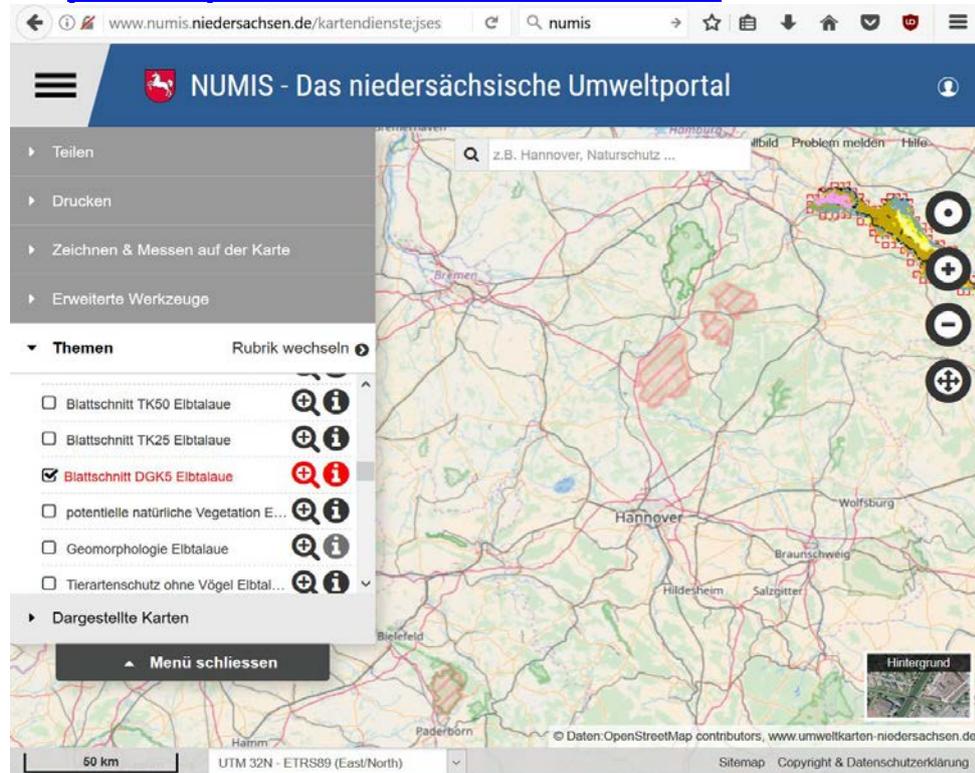
Den primären Informationszugang über einen geografischen Zugriff zu gewährleisten, scheint auf den ersten Blick für das BfE nicht der nahe liegendste. Aber spätestens in Phase 2 des Standortauswahlverfahrens, nämlich dann, wenn Teilgebiete ermittelt und einzelne Standortregionen übertägig erkundet werden, werden sehr viele, konkret für die einzelnen Standorte relevante Informationen entstehen. Diese gilt es dann auf der Informationsplattform bereitzustellen und über einen möglichst schnellen Zugriff verfügbar zu machen; ein visueller, geografischer Zugang kann dann eine gute Möglichkeit sein, gezielt einzelne Dokumente zu finden. Ergänzend wäre auch denkbar, eine interaktive Landkarte der Bundesrepublik, verknüpft mit einem Kalender anzubieten, der aktuelle Veranstaltungen für einzelne Standorte anzeigt und/oder regionale (Online-) Beteiligungsangebote macht.

Beispiele für einen primär geografischen Zugang zu Informationen [jeweils 21.08.2017]:

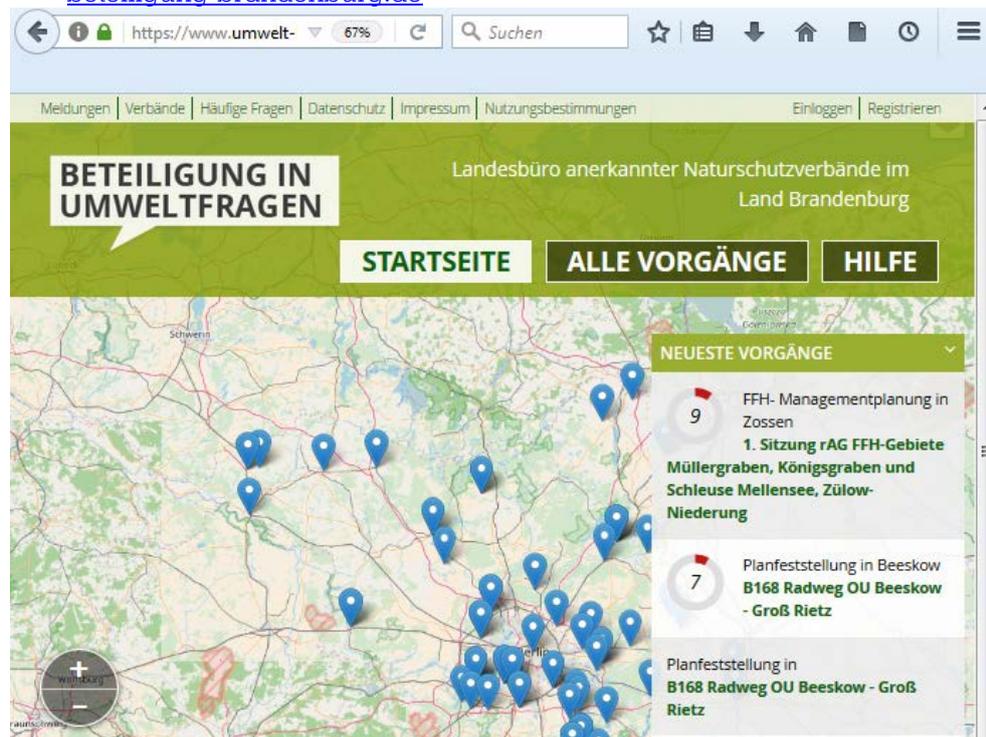
- **Bahnprojekt Stuttgart**, unter <http://www.bahnprojekt-stuttgart-ulm.de/aktuell/>
- Kartenansicht



- Das niedersächsische Umweltportal, unter <http://numis.niedersachsen.de/kartendienste?lang=de&topic=themen&bgLayer=osmLayer&X=6904578.98&Y=1001875.42&zoom=6>



- Beteiligung in Umweltfragen, Brandenburg, unter <https://www.umweltbeteiligung-brandenburg.de>



2.5.4 Zusammenfassende Überlegungen und Vorschläge

In der Zusammenschau dieser drei verschiedenen Ideen, wie man die Informationsaufbereitung für die Plattform grundsätzlich angehen könnte, ist festzuhalten: Jede dieser Zugänge hat seine Vor- und Nachteile. Während eine Chronologie den Prozess in seinem zeitlichen Verlauf gut darstellt, aber wenig gezielte Informationen zu einem bestimmten Teilaspekt über den gesamten Zeitverlauf ermöglicht, kann ein zielgruppenspezifischer Zugang den verschiedenen Nutzerinnen und Nutzern schnell entsprechend für sie aufbereitete oder zusammengestellte Informationen vermitteln. Ein geografischer Zugang macht zum jetzigen Zeitpunkt keinen Sinn, da die Diskussionen und der Stand der Dinge keinen primär geografischen Bezug haben; sobald aber einzelne Regionen bzw. Teilgebiete vorgeschlagen wurden, kann dies ein sinnvoller und intuitiver, und damit leicht zugänglicher Weg der Informationsbereitstellung bzw. -beschaffung sein.

Kombinationen sind in verschiedener Hinsicht denkbar und vielleicht auch sinnvoll; ab einem gewissen Punkt schließen sich aber die verschiedenen Zugänge aus bzw. machen die Seite überkomplex. **Am plausibelsten und wahrscheinlich auch sinnvollsten erscheint vor dem Hintergrund des gesetzlichen Auftrages und der angenommenen, sehr langen zeitlichen Perspektive eine kluge Filterstruktur, die zukünftige Kriterien für eine mögliche Sortierung bereits mit bedenkt.** Auch die Idee des Prozesshaften (siehe oben) könnte hier eine Rolle spielen, um – nicht nur zu dokumentarischen Zwecken – rückwirkend für verschiedene Phasen des Suchprozesses – einzelne Informationen leicht zugänglich zu halten.

Für die einzustellenden Unterlagen auf der Informationsplattform des BfE erscheinen – in Anlehnung an die bisherige Kategorisierung unter http://www.bfe.bund.de/DE/soa/unterlagen-standag/unterlagen-standag_node.html – folgende **Filteroptionen** denkbar bzw. sinnvoll (Formulierungsvorschläge, Reihenfolge willkürlich):³⁹¹

Stichwortsuche

Zeitraum³⁹²

von ... bis

Phase 1

Phase 2

Phase 3

³⁹¹ Die *kursiv gesetzten Textpassagen* stellen zum jetzigen Zeitpunkt Optionen dar, die aktuell nicht relevant sind, aber entsprechend bei Aufkommen und Bedarf definiert und eingerichtet werden können.

³⁹² Die Einteilung in die drei Phasen des Suchprozesses müssten in einem neben stehenden, einleitenden Text zu den Filteroptionen erklärt und definiert werden.

„Reichweite“

Bundesweit
Region/Standort X
Region/Standort Y
Region/Standort Z
...

Art des Dokumentes³⁹³

Gutachten
Stellungnahmen
Datensammlungen
Berichte
Erklärungen
Schriftwechsel
Protokolle
Gesetzestext/Rechtsquellen³⁹⁴
Bundestagsdrucksachen
Politische Programme³⁹⁵
Präsentationen
...

Verfasser der Dokumente

BfE
BGE
Regionalkonferenzen

Alternativ zu den beiden letztgenannten Rubriken unter „Verfasser der Dokumente“ sind auch jeweils eigene Rubriken bzw. (Unter-) Menüpunkte denkbar:

- Wesentliche Unterlagen der BGE
- Unterlagen der Regionalkonferenzen

Der Nachteil dieser Variante besteht darin, dass dann sämtliche Texte und Unterlagen der BGE sowie der Regionalkonferenzen nicht über die Filterlogik zu finden sind. Die Nutzerinnen und Nutzer, für die der Verfasser der Dokumente nachrangig ist, finden dann möglicherweise die gewünschten Informationen nicht bzw. müssen separat suchen, was einem einfachen und transparenten Informationszugang entgegensteht.

³⁹³ Die ersten vier genannten Textsorten werden explizit in § 6 StandAG als obligatorisch genannt.

³⁹⁴ Als einschlägige Rechtsquellen ergeben sich nach den Ausführungen in III, Kapitel 2.1.2 zum jetzigen Zeitpunkt mindestens das StandAG, AtG, UIG, Aarhus-Konvention, die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG sowie die Beteiligungsrichtlinie 2003/35/EG.

³⁹⁵ Darunter könnten u.a. auch alle politische Konzepte, Pläne und Programme fallen, wie beispielsweise das Nationale Entsorgungsprogramm, unter http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/nationales_entorgungsprogramm_bf.pdf [25.09.2017].

In jedem Fall und unabhängig der präferierten Grundstruktur bzw. möglicher Filteroptionen müssen nach bundesdeutscher Gesetzgebung eine **Variante für „Leichte Sprache“** sowie **Informationen in deutscher Gebärdensprache** auf der Informationsplattform des BfE bereitgestellt werden. Darüber hinaus sollte es ein Glossar und FAQ's geben, was zentrale Begriffe klärt und häufige Fragen beantwortet; außerdem sollte ein Hinweis auf das Portal des BfE (und der BGE?) erfolgen und mögliche Social-Media-Kanäle des BfE sollten prominent sichtbar eingebunden bzw. verknüpft werden.

Da es sich bei der Informationsplattform um eine eigene Homepage neben der des BfE als Bundesbehörde handelt, muss außerdem überlegt werden, **welche Informationen auf welcher Internetseite** präsentiert bzw. platziert werden: Unstrittig sind die Veröffentlichung der „wesentlichen Unterlagen“ auf der Informationsplattform (siehe III, Kapitel 2.1.2). Um die Plattform aber auch darüber hinaus mit weitergehenden Informationen interessant und attraktiv zu machen und ein breites Informationsbedürfnis aller denkbaren Nutzerinnen und Nutzer umfassend zu befriedigen, bietet es sich an, hier auch allgemeine und für verschiedene Zielgruppen aufbereitete, leicht verständliche Informationen anzubieten.

Konkret geht es um weitergehende Informationsmaterialien – Erklär-Filme, Lehrmaterialien, Pressematerialien, Info-Flyer etc. – die zusätzlich auf der Informationsplattform angeboten werden können. Denkbar wäre hierfür – durchaus auch identisch gedoppelt auf beiden Seiten – eine Informationsaufbereitung bzw. Ansprache, wie sie bereits jetzt auf der Startseite des BfE unter „Informationen für ...“ erfolgt, auch auf der Informationsplattform anzubieten: Dort können beispielsweise „Bürgerinnen und Bürger“, „Fachpublikum“, „Presse“, „Lehrkräfte“ oder auch „Kinder und Jugendliche“ gezielt mit entsprechend aufbereiteten Informationen erreicht bzw. versorgt werden. Über mögliche „Untermenüpunkte“ können dann jeweils entweder einzelne Themen oder verschiedene Textsorten bzw. Medien angeboten werden.³⁹⁶

Die Wahl der Internetadresse für die neu einzurichtende Informationsplattform, d.h. **eines ansprechenden, selbsterklärenden und möglichst kurzen Domainnamens** bzw. URL (Uniform Resource Locator) ist für das Finden und Nutzen der Informationsplattform des BfE ein nicht zu unterschätzender Aspekt. Entgegen gängiger Vorgaben für die Benennung von behördlichen Webseiten ist für die Informationsplattform im Rahmen des Standortauswahlverfahrens eine eigene URL zu wählen. Folgende Ideen wären hier denkbar – Auflistung unvollständig:

- endlager-finden.de
- endlager-info.de
- endlagersuche.de
- endlagersuche-info.de
- endlager-plattform.de

³⁹⁶ Ein gutes Beispiel liefert die Seite des Bundesamtes für Strahlenschutz: Unter http://www.bfs.de/DE/home/home_node.html werden dort genauso Informationen für verschiedene Zielgruppen aufbereitet [25.09.2017].

- endlager-infoplattform.de
- endlagersuche-infoplattform.de
- endlagerportal.de
- endlager-portal.de
- endlagersuche-portal
- portal-endlager.de
- portal-endlagersuche.de
- infoplattform-endlager.de
- infoplattform-endlagersuche.de
- infoportal-endlager.de
- infoportal-endlagersuche.de

Diese Seiten wurden sämtlich zum Zeitpunkt der Recherche als freie Adressen ausfindig gemacht; hierfür wurde der Prüfdienst der Strato AG (TÜV zertifiziert)³⁹⁷ sowie der T-Online Domain Checker³⁹⁸ geprüft.

Die Domain **<http://endlagerdialog.de>** ist bereits vergeben: Die Seite „ist ein nichtkommerzielles Informationsangebot mit dem Ziel, den Dialog zur Suche nach Endlagermöglichkeiten für radioaktive Abfälle in Deutschland zu unterstützen.“ Aus den Angaben im Impressum schlussfolgend wird diese Seite von einer Privatperson betrieben.³⁹⁹

2.6 Ideen für zusätzliche Funktionen: Beteiligungs- optionen

Mit Bezug zu den ausführlichen Ausführungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens im Ersten und Zweiten Teil dieser Studie geht es neben der frühzeitigen, umfassenden und systematischen Unterrichtung nach § 5 Abs. 1 StandAG auch um die Beteiligung der Öffentlichkeit – unter anderem via Internet. Obwohl solche – in welcher Tiefe und von welcher Dauer auch immer – Beteiligungsmöglichkeiten gesetzlich zwar nicht zwingend sind, sollten sie dennoch als politisch und demokratisch notwendiger Bestandteil der Informationsplattform gesehen werden. Für das BfE wäre zu überlegen, inwieweit ein solcher dialogorientierter Prozess (auch) über die neu einzurichtende Informationsplattform angegangen bzw. mitgestaltet werden kann.

Mittlerweile gibt es zahlreiche Beispiele auf kommunaler, länder- wie Bundesebene, wo verschiedene Optionen einer (partiellen und/oder temporären) Online-Beteiligung zum Standard gehören [sämtlich 18.10.2017]:

- Beteiligungsplattform der Stadt Frankfurt mit Beteiligungsoptionen, Mängelmelder und Ideenplattform mit Austausch zwischen Bürgerinnen und Bürgern mit der Stadt (Frankfurt fragt mich:
<https://www ffm.de/frankfurt/de/home>)

³⁹⁷ Vgl. <https://www.strato.de/> [28.08.2017].

³⁹⁸ Vgl. <http://homepage.t-online.de/dispatch/domainchecker> [28.08.2017].

³⁹⁹ Vgl. <http://endlagerdialog.de/impressum/> [28.08.2017].

- Beteiligungsportal der Stadt Gießen mit Vorhabenlisten und Mängelmelder (Gießen Direkt: <https://giessen-direkt.de/ecm-politik/giessen/de/home/beteiligen>)
- Online Konsultation zur Leitentscheidung Braunkohle (NRW) mit der Möglichkeit, Anregungen und Stellungnahmen abzugeben (<https://www.leitentscheidung-braunkohle.nrw/perspektiven/de/home/beteiligen>)
- Verfahren mit Kommentierungsphasen zu verschiedenen Themen in Baden-Württemberg (<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/lp-16/luftreinhaltung-stuttgart/themenlandkarte-feinstaub/>)
- bundesweite Bürgerbeteiligung zum deutschen Ressourceneffizienzprogramm „GesprächStoff: ressourcenschonend leben“, mit dialogischen Online-Formaten in Form von Abfrage-Modul „Was ist Ressourcenschonung für Sie?“ sowie einem Online-Dialog zum Thema „Was sind Ihre Ideen für das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm?“ (zurzeit ruhend) – <https://www.gespraechstoff-ressourcen.de>
- bundesweites, permanentes Angebot zum „Fragen“ sowie für „Meinungen und Positionen“ zum Netzausbau – <https://www.buergerdialog-stromnetz.de/im-dialog>

Ebenso vielfältig ist die Zahl der Anbieter von verschiedenen E-Participation-Tools. Für das BfE ist – unabhängig einer Anbindung auf der Seite des BfE oder der Informationsplattform – vor diesem Hintergrund zu überlegen, ob und wenn ja welche Angebote es zu welchem Zeitpunkt des Standortauswahlverfahrens machen kann bzw. will.

Nachfolgend werden einige allgemeine Überlegungen angestellt, die eine Auswahl an verschiedenen Möglichkeiten von E-Participation – variierend nach Beteiligungsgrad – skizzieren: einfache Online-Tools, Online-Dialog-Module, Annotations-Module. Denkbar wäre beispielsweise die Einbettung eines oder mehrerer der folgenden, einfachen Online-Tools, die entweder unidirektional und/oder via Chatfunktion dialogisch agieren – Aufzählung unvollständig:

- Bürgerkonsultation (Leitbildentwicklung oder kartenbasierte Diskussionsformate, um das Wissen und die Ideen der Zielgruppe in das geplante Vorhaben einfließen zu lassen)
- Mängelmelder (Instandhaltung des öffentlichen Raums durch bspw. nutzerfreundliche Kartentools)
- Online-Sprechstunde (zeitlich begrenzter Chat mit Sachverständigen)
- Bürgerbefragung (Ermitteln des Wissenstandes und Meinungen zu laufenden und geplanten Vorhaben)
- Ideenplattform (Plattform zum Anbringen und Austausch von Ideen und Verbesserungsvorschlägen durch Bürgerinnen und Bürger)
- Vorhabenliste (Transparente Darstellung der Projekte und Teilprojekte sowie dessen Umsetzungsgrad)

Deutlich und per se dialogischer – und damit auch redaktionell betreuungsintensiver – wären Angebote, über die man per Registrierung Beiträge schreiben, andere Beiträge kommentieren und/oder liken kann. Über eine Basiswebsite, die über die Grundfunktionalitäten (Info-Module, Social-Media-Share, evtl. Newsletter, Registrierung/Anmeldefunktion etc.) verfügt, werden einzelne Online-Beteiligungsformate integriert – wie beispielsweise:

einfaches Fragen-Modul

- zur Beantwortung von Fragen zum Prozess, Stand der Dinge, Sach- und Nachfragen zu einzelnen Dokumenten etc.
- zeitnahe Beantwortung durch Sachverständige oder Redaktionsteam muss sichergestellt sein
- Beispiel: „Stellen Sie hier Ihre Frage zu ...“

einfaches Antworten-Modul

- zur Abfrage von Meinungen und Ansichten oder Wünschen (W-Fragen)
- kann über den gesamten Prozess wechseln und situationsgenau angepasst werden
- Beispiel: „Was möchten Sie gerne verbessert sehen?“

Online-Dialog-Modul

- beginnend mit einer einleitenden, allgemeinen Frage entspinnt sich eine Diskussion zwischen den Beteiligten am Online-Diskurs
- eigene Beiträge, Kommentare und Bewertungen möglich
- Registrierung zur Beantwortung oder Kommentierung eines anderen Beitrages erforderlich

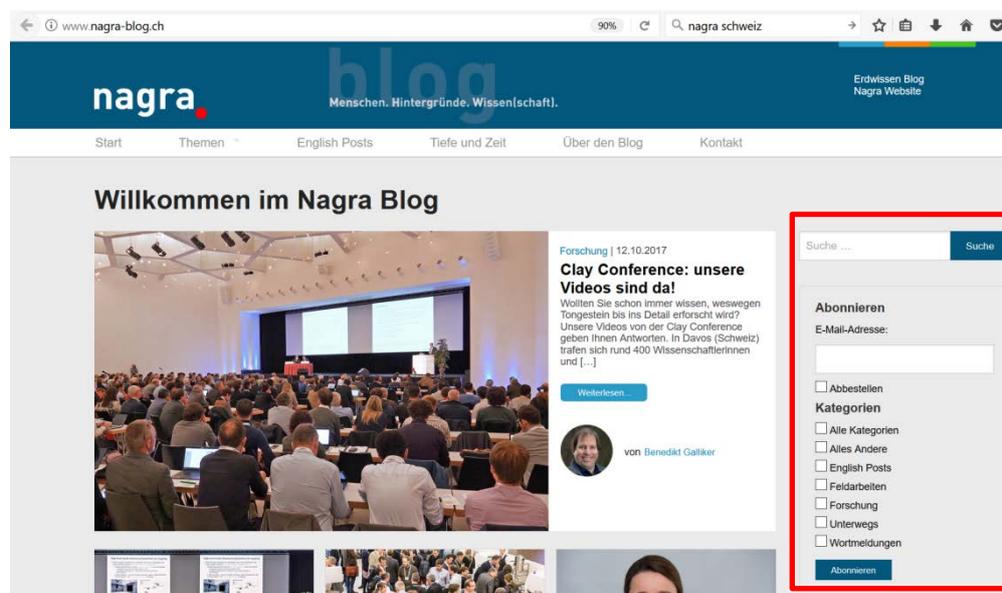
Inzwischen gibt es auch zahlreiche Beispiele für die Online-Kommentierung von einzelnen Texten, deren Zugang öffentlich oder teilöffentlich ist (jeweils mit Login-Registrierungen bzw. Zugangscode): Mit so genannten **Annotations-Modulen** sind Texte in einem definierten und begrenzten Zeitraum zugänglich, sodass Textversionen kommentiert werden können. Hierfür existieren Module, die auf niedrigschwellige Weise eine Arbeit am Text entlang von Absätzen ermöglichen. So werden auf einen Blick Bereiche häufiger Kommentierung wie auch unstrittige Passagen sichtbar. Dieses Modul kann in der Überarbeitungsphase von zentralen Texten genutzt werden, wo ein breiter, geografisch unabhängiger Teilnehmerkreis den Text voranbringen kann. Je nach Einsatzbereich und Textlänge variiert die Dauer der Annotation; in jedem Fall bedarf es einer Frei- bzw. Abschaltung solcher Beteiligungstools zu abgestimmten und kommunizierten Zeitpunkten.

Für das BfE sind all diese Möglichkeiten prinzipiell denkbar; die Vorteile solcher online-basierter Dialogformate liegen auf der Hand: Zum einen besteht so die Möglichkeit, zeitlich und örtlich ungebunden Themen mit einer breiteren Öffentlichkeit zu diskutieren, Meinungen und Stimmungsbilder einzuholen oder Texte kommentieren zu lassen. Konkret und situativ zu entscheiden ist, welches Tool zu welchem Zeitpunkt sinnvoll eingesetzt werden kann. Entscheidungs-

relevant sind dabei auch immer die eigenen Ressourcen, denn Dialog verlangt immer ein „Gegenüber“: So sind beispielsweise jedwede „Abfrage-Tools“ für den Anbieter zwar weniger personell aufwändig als Chat-Kommunikation in Echtzeit, dafür stellen sich letztere aber für die Nutzerinnen und Nutzern deutlich attraktiver dar.

Als permanentes Element für die Informationsplattform des BfE bietet sich ein **regelmäßig zu bespielender Blog** an, der es den Leserinnen und Lesern erlaubt, nicht nur aktuelle Entwicklungen und Neuigkeiten regelmäßig zu verfolgen, sondern auch einzelne Blog-Beiträge zu bewerten bzw. zu kommentieren. Somit kann ein Dialogangebot geschaffen werden, was BfE-seitig mit verhältnismäßig wenig Aufwand für am Thema Interessierte angeboten werden kann.

Die Schweizer „Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle“ (nagra) betreibt beispielsweise unter <http://www.nagra-blog.ch/> einen eigenen Blog, der unter verschiedenen Überschriften bzw. Kategorien unterschiedliche Scherpunkte bedient und so nochmal inhaltlich und demzufolge auch nutzerspezifisch differenziert: Es gibt unter anderem Beiträge zu „Feldarbeiten“, „Forschung“ oder „Unterwegs“ (siehe Screenshot, 18.10.2017).



Kommentare sind dabei ausdrücklich erwünscht: „Im Blog geht es auch um den Dialog mit interessierten Leserinnen und Lesern. Wir freuen uns über Ihre Kommentare, Fragen und Hinweise. Bitte nutzen Sie dazu das Kommentarfeld am Ende der Artikel.“ Interessant ist auch der Hinweis auf die Schreiber des Blogs: „Mitarbeitende selbst verfassen die Beiträge: Sie schreiben über Themen, welche die Nagra bewegen. Und sie berichten aus ihrem Arbeitsalltag, aus ihrer eigenen Sicht. [...] Was Autoren auf dem Nagra Blog veröffentlichen, entspricht ihrer persönlichen Meinung und nicht unbedingt der offiziellen Unternehmensmeinung.“⁴⁰⁰

2.7 Überlegungen zum Ressourcenbedarf

In Kapitel 5 des Zweiten Teils wurden bereits die „Ressourcenseitigen Konsequenzen des Gesetzes“ näher betrachtet und insgesamt für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren seitens des BfE konkretisiert. In Bezug auf die einzurichtende Internetplattform heißt es in der Gesetzesbegründung zum StandAG n.F. zum Erfüllungsaufwand der Verwaltung: „Für die Einrichtung einer Internetplattform wird ein **einmaliger Personalaufwand in Höhe von rund 12.000 Euro** und **ein einmaliger Sachaufwand von rund 8.000 Euro** erwartet.“⁴⁰¹

Mit dieser finanziellen Ausstattung kann eine einfache, den grundsätzlichen Informationspflichten nachkommende Informationsplattform beauftragt, konzipiert und grafisch wie technisch umgesetzt werden: Wie die oben gemachten Ausführungen skizzieren, können je nach Ausstattung, grafischen und/oder interaktiven Elementen, die Verknüpfung mit verschiedenen Online-Tools etc. sehr unterschiedliche Seiten entstehen, deren finanzieller Rahmen nach oben kaum Grenzen hat. Bemerkenswerter Weise sind beide Posten einmalige Kosten und decken somit nicht eine dauerhafte und kontinuierliche Pflege – wenigstens – im Sinne einer dauerhaften Online-Redaktion ab, die für die permanente Aktualisierung der Plattform zwingend erforderlich ist.⁴⁰²

Unabhängig von der angestrebten Ausgestaltung der Informationsplattform entstehen Kosten, deren Höhe von verschiedenen Faktoren bzw. Entscheidungen seitens des BfE abhängen; diese betreffen sowohl technische wie auch Serviceorientierte Belange und zielen sowohl auf mögliche einmalige wie auch fortlaufende Kosten – Aufzählung unvollständig:

- Soll eine Mehrsprachigkeit für die Seite verfügbar sein? In welchem Umfang? Für welche Sprachen?
- Sollen Social-Media-Kanäle (siehe oben) bedient und entsprechend eingebunden werden? Welche und Wie?
- Welche URL's müssen gekauft werden?
- Soll/kann auf Designvorlagen/Templates zurückgegriffen werden oder ist eine Neuprogrammierung sinnvoll?
- Welche regelmäßigen Kosten fallen für den Providerdienst / das Hosting an? Oder gibt es einen zentralen Dienst für Bundesbehörden, den auch das BfE (kostenfrei?) nutzen kann?
- Welche regelmäßigen Kosten sind für Wartung, BackUps und Sicherheitsupdates zu veranschlagen?
- Wird ein Open Source Content Management System genutzt oder kommerzielle Software? (inkl. entsprechende Schulungen und Weiterbildungen für Mitarbeitende)

⁴⁰¹ Vgl. BT 18/11398, S. 45.

⁴⁰² Vgl. II, Kapitel 5.2; dort wurde im selben Zusammenhang von mindestens einer dauerhaften halben Stelle für eine Online-Redaktion ausgegangen, die es über Jahre zu etablieren gilt.

Neben solchen kostenrelevanten Fragen sind in jedem Fall die Erstellung einer Version in „Leichter Sprache“ sowie Informationen in Gebärdensprache anzudenken und finanziell einzukalkulieren (siehe III, Kapitel 2.2.2): In der Begründung der BITV 2.0 werden hierfür folgende Kosten-Kalkulationen veranschlagt: „Je nach Leistung ergibt sich für die Bereitstellung dieser Informationen folgende Hochrechnung:

- rund 3.500 Euro für ein professionell erstelltes Gebärdensprachvideo und rund 400 Euro für einen professionell erstellten, zusammenfassenden Text in Leichter Sprache⁴⁰³
- rund 500 Euro für das Abfilmen eines Gebärdensprachdolmetschers oder einer -dolmetscherin und das Erstellen eines Informationstextes in Leichter Sprache.⁴⁰⁴

Verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten bedeuten entsprechend unterschiedlichen finanziellen und personellen Aufwand. Die nachfolgenden **drei Optionen skizzieren verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten**, die in jedem Fall von einer eher komplexen Seite ausgehen, die für die Informationsplattform anzunehmen ist und die jederzeit modular erweitert werden können sollte.

Einfache Seite – mehrdimensionale, statische Seite ohne interaktive Elemente, ohne Beteiligungstools, bei vorhandenen Designvorlagen/Templates (öffentlich, kostenfrei)

- einmalige Kosten für Konzept, Gestaltung, Umsetzung
- laufende Kosten für externen technischen Support, Beratung und Betreuung

Basiswebseite – mehrdimensionale Seite, ohne interaktive Elemente, mit einfachem Beteiligungstool, bei vorhandenen Designvorlagen/Templates (nicht öffentlich, kostenpflichtig)

- einmalige Kosten für Konzept, Abstimmung, grafische und technische Umsetzung
- laufende Kosten für Freischaltung / Abschaltung von Teilnehmungsmodulen, Koordination eines Teams zur Beantwortung möglicher Fragen, redaktionelle und moderative Betreuung sowie externen technischen Support, inkl. Schulung, Beratung und Betreuung

Interaktive Seite – mehrdimensionale, interaktive Seite mit Verknüpfungen von beispielsweise Karten und Terminen, ohne Beteiligungstools, bei Neuprogrammierung

- einmalige Kosten für Konzeption, erstmalige Umsetzung/Programmierung sowie Schulungen, Erweiterungen, Verbesserung und Hosting
- laufende Kosten für externe technischer Support, inkl. Beratung und Betreuung

⁴⁰³ „Basierend auf den Erfahrungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.“

⁴⁰⁴ „Ausgehend von einem Stundensatz von 55 Euro gemäß § 9 Abs. 3 des Justizvergütungs- und Entschädigungsgesetzes der Erstellung des Textes in Leichter Sprache durch die jeweiligen Redakteure.“

Für diese drei grob skizzierten Modelle sind natürlich auch vielfältige Kombinationen denkbar: Beispielsweise kann eine interaktive Seite auch verschiedene Beteiligungstools haben, die temporär und/oder kontinuierlich angeboten werden, was sich entsprechend variabel in den Kosten niederschlägt. Als grundsätzlich kostenentscheidend ist sicherlich die Überlegung bzw. Entscheidung, ob für die Bedürfnisse und Aufgaben der Informationsplattform des BfE auf vorhandene Designvorlagen zurückgegriffen werden kann oder ob eine Neuprogrammierung hierfür sinnvoll ist; letztere ist die preisintensivere Variante.

Unabhängig von der konkreten inhaltlichen Ausgestaltung bzw. der grafischen wie technischen Umsetzung der Informationsplattform wird es eine Reihe von Plattformen und Informationsanbietern verschiedenster Couleur im Kontext des Standortauswahlverfahrens geben: die BGE, das Nationale Begleitgremium, die Bundesländer, Umweltverbände, Bürgerinitiativen etc. Für die Informationsplattform des BfE sollte deutlich werden, dass dort alle wesentlichen Unterlagen und Informationen zum Standortauswahlprozess nicht nur bereit gestellt, sondern zugleich leicht zugänglich und nach verschiedenen Informationsbedürfnissen aufbereitet sind. Insofern gilt es, mit der Plattform auch eine Art „Alleinstellungsmerkmal“ zu erarbeiten, um ein, wenn nicht das „attraktivste“ Informationsangebot zu machen.

3 Die Fachkonferenz Teilgebiete nach § 9 StandAG

Im Rahmen des Beteiligungsverfahrens zum Standortauswahlverfahren richtet das BfE nach § 9 StandAG nach Erhalt des Zwischenberichtes (Ermittlung von Teilgebieten nach § 13, Abs. 2) eine „Fachkonferenz Teilgebiete“ ein.

Die nachfolgenden Ausführungen haben zum Ziel, dieses Beteiligungsformat – eingebettet in seine gesetzlichen Vorgaben und Spielräume – näher zu charakterisieren und mögliche Ausgestaltungen zu skizzieren. Handlungsleitend für die Bearbeitung sind dabei folgende Fragen:

- Welche Aufgaben soll die Fachkonferenz Teilgebiete laut den gesetzlichen Vorgaben erfüllen? Welche Gestaltungsvorgaben werden durch das Gesetz vorgeschrieben? Welche Leerstellen bzw. Gestaltungsfreiräume lässt es?
- Wie können die gesetzlich geforderten Aufgaben optimal erfüllt werden?
- Wie lassen sich die Leerstellen bzw. Gestaltungsfreiräume im Gesetz nutzen?
- Gibt es vergleichbare Beteiligungsformate und welche positiven Beispiele gibt es? Welche Aspekte/Erfahrungen der „best-practice“-Fälle ließen sich auf die Fachkonferenz Teilgebiete übertragen?
- Auf der Basis von drei entwickelten Konzeptskizzen für die Fachkonferenz Teilgebiete: Welche Vor- und Nachteile bringen verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten? Welchen Mittel- und Ressourceneinsatz erfordern sie seitens des BfE?

3.1 Gesetzlicher Auftrag und Gestaltungsvorgaben

Als neues Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung führt § 9 StandAG eine „Fachkonferenz Teilgebiete“ ein. Damit soll, so die Gesetzesbegründung, eine kontinuierliche Beteiligung bereits zu Beginn des Standortauswahlverfahrens gewährleistet werden. Allerdings kann u.E. von einer „kontinuierlichen“ Beteiligung zu Beginn des Verfahrens keine Rede sein, denn nach „Übermittlung der Beratungsergebnisse an den Vorhabenträger löst sich die Fachkonferenz Teilgebiete wieder auf“ (§ 9 Abs. 2 StandAG). Unklar bleibt, wie groß dann die Pause sein wird, um mittels des Formats der Regionalkonferenzen den Beteiligungsprozess fortzusetzen. Unklar bleibt demnach auch, wie die Öffentlichkeit die Weiternutzung der Ergebnisse der „Fachkonferenz Teilgebiete“ überprüfen kann.

Für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ sei laut Gesetzesbegründung bereits in dieser frühen Phase des Planungsprozesses die Beteiligung der Öffentlichkeit sinnvoll, um

- ein Beteiligungsformat anzubieten, das dem Grundsatz eines partizipativen Standortauswahlverfahrens Rechnung trägt;

- die Erstellung des Zwischenberichtes der BGE zur Ermittlung von Teilgebieten zu begleiten;
- den Zeitraum der bloßen Information zu verkürzen und
- eine fachkundige Befassung von Vertretern der Teilgebiete rechtzeitig einzuleiten, bevor vorrangig regionale Interessen bedeutsam werden.

Ziel ist es, eine standortübergreifende Sichtweise zu befördern, die den Aufbau eines Erfahrungs- und Wissensstandes befördert und damit die spätere Arbeitsaufnahme der Regionalkonferenzen und des Rates der Regionen sowie die weitere Beteiligung erleichtern kann.

Die „Fachkonferenz Teilgebiete“ soll aus Bürgerinnen und Bürgern, Vertreterinnen und Vertretern der Gebietskörperschaften der ermittelten Teilgebiete, Akteuren gesellschaftlicher Organisationen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bestehen und adressiert damit eine heterogene **Zielgruppe** mit unterschiedlichen Interessen und Wissensständen. Präzisierend heißt es in der Gesetzesbegründung: „Zu den genannten gesellschaftlichen Organisationen gehören Organisationen wie Wirtschafts-, Umwelt- und andere Organisationen, deren Wirkungsfelder mit der Frage der Standortauswahl verbunden sind.“ Bewusst offen bleibt die **Teilnehmerzahl**.

Das heißt, das StandAG bestimmt die konkreten Teilnehmenden der „Fachkonferenz Teilgebiete“ ebenso wenig wie eine Teilnehmerzahl. § 9 Abs. 1 S. 2 StandAG führt lediglich „Teilnehmergruppen“ auf. Dem BfE obliegt mithin die Auswahl der konkreten Teilnehmenden der Fachkonferenz sowie eine Entscheidung über deren Anzahl und Zusammensetzung bzw. Verhältnismäßigkeit. Das folgt grundsätzlich bereits aus der Eigenschaft des BfE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung, es folgt zum anderen aus § 9 Abs. 1 S. 1 StandAG, wonach dem BfE ausdrücklich die umfassende Kompetenz übertragen wird, die „Fachkonferenz Teilgebiete“ zu „berufen“. Die Notwendigkeit und Befugnis des BfE zur Auswahl der Teilnehmenden erschließt sich zudem durch einen Vergleich mit § 10 StandAG. Denn im Unterschied zur „Berufung“ der „Fachkonferenz Teilgebiete“ durch das BfE werden die Regionalkonferenzen durch das BfE lediglich eingerichtet (§ 10 Abs. 1).

Im Hinblick auf die Teilnehmenden an den Regionalkonferenzen gibt es zudem konkrete Vorgaben des Gesetzgebers: Die Vollversammlung einer Regionalkonferenz besteht zwingend aus Personen, die in den kommunalen Gebietskörperschaften der jeweiligen Standortregionen oder unmittelbar angrenzenden kommunalen Gebietskörperschaften angemeldet sind und das 16. Lebensjahr vollendet haben (§ 10 Abs. 2 StandAG). Die Vollversammlung steht also jeder und jedem offen, der diese Voraussetzungen erfüllt. Der Vertretungskreis einer Regionalkonferenz wiederum wird qua Gesetz die Anzahl von 30 Teilnehmenden nicht überschreiten, zu je einem Drittel aus Bürgerinnen und Bürgern der Vollversammlung, Vertretern der kommunalen Gebietskörperschaften der Standortregionen sowie Vertretern gesellschaftlicher Gruppen bestehen, die einzelnen Vertreter werden von der Vollversammlung gewählt.

Bei seiner Auswahlentscheidung im Hinblick auf die konkreten Teilnehmenden der „Fachkonferenz Teilgebiete“ hat das BfE sich allein im Rahmen der in § 9 Abs. 1 S. 2 StandAG genannten Teilnehmergruppen zu halten, im Übrigen aber einen Gestaltungsspielraum. Das BfE sollte für die Teilnehmergruppen aber jeweils transparente Auswahlkriterien erarbeiten und öffentlich machen.

Konkrete **Aufgabe** der Öffentlichkeitsbeteiligung „Fachkonferenz Teilgebiete“ ist die Erörterung des Zwischenberichts der BGE zu den Teilgebieten in höchstens drei Terminen innerhalb von sechs Monaten. Konkret soll – so die Gesetzesbegründung – bei der Erörterung eine **inhaltliche Befassung** mit dem von der BGE vorgelegten Zwischenbericht erfolgen, die zur Identifizierung der Teilgebiete seitens der BGE geführt haben:

- Anwendung der Ausschlusskriterien
- Anwendung der geologischen Mindestanforderungen
- Anwendung der geowissenschaftlichen Abwägungskriterien

Der Gesetzgeber hat sich damit im Hinblick auf die vom Vorhabenträger im Vorfeld der „Fachkonferenz Teilgebiete“ zu leistende Arbeit klar festgelegt: Der Vorhabenträger hat danach *einen* Zwischenbericht zu erarbeiten und diesen sodann unverzüglich an das BfE zu übermitteln (§ 9 Abs. 1 S. 1, § 13 Abs. 2 S. 3 StandAG). Das Gesetz sieht in der Folge *eine* „Fachkonferenz Teilgebiete“ zu diesem Zwischenbericht vor.

Der **Inhalt des zu erörternden Zwischenberichts** ist ebenfalls klar gesetzlich bestimmt: Er enthält das Ergebnis der Ermittlung von Teilgebieten, das unter Anwendung der in § 22 StandAG normierten Ausschlusskriterien, der in § 23 StandAG normierten Mindestanforderungen und der in § 24 StandAG normierten geowissenschaftlichen Abwägungskriterien zustande gekommen ist. Das StandAG sieht weder eine Erarbeitung von Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und geowissenschaftlichen Abwägungskriterien durch den Vorhabenträger noch die getrennte Erarbeitung von drei Zwischenberichten auf Grund einer gestuften oder isolierten Anwendung von Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und geowissenschaftlichen Abwägungskriterien vor. Der Gesetzgeber verpflichtet den Vorhabenträger vielmehr auf eine **Gesamtschau**.

Sofern die BGE „nicht einen Gesamtbericht zu den Teilgebieten, sondern drei Zwischenberichte“ vorlegen will, wie entsprechende Äußerungen der BGE auf der 10. Sitzung des Nationalen Begleitgremiums vermuten lassen,⁴⁰⁵ widerspricht das dem klaren Willen des Gesetzgebers. Im Übrigen wäre ein solches Vorgehen in Bezug auf die zu gestaltende Öffentlichkeitsbeteiligung fragwürdig, da der Gesetzgeber klar von *einer* „Fachkonferenz Teilgebiete“ ausgeht und in § 9 StandAG definiert.

405

Vgl. http://www.nationales-begleitgremium.de/DE/Themen/Arbeit/Sitzungen/Protokoll_zehnte_Sitzung-10-10-2017.html?nn=8556084 [20.10.2017].

Unabhängig von dieser aktuellen Diskussionslage sieht das Gesetz als **Ergebnis** der Erörterungen bzw. der Fachkonferenz *einen* Bericht vor, der spätestens vier Wochen nach der abschließenden Sitzung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ an die BGE übermittelt wird (§ 9 Abs. 2 S. 3 StandAG); damit sind **Frist und Adressat** für das Ergebnispapier definiert. Dieses wird vom Vorhabenträger bei seinem Vorschlag für die übertägig zu erkundenden Standortregionen berücksichtigt und modifiziert gegebenenfalls den Zwischenbericht. So wird eine verfahrenstechnische Verbindlichkeit für den Ergebnisbericht der „Fachkonferenz Teilgebiete“ gewährleistet, was unmittelbar (positiv) relevant für die Motivation der Teilnehmenden sowie die Transparenz des Verfahrens ist.

Die Fachkonferenz Teilgebiete wird von einer **Geschäftsstelle** unterstützt, die beim BfE eingerichtet wird (vgl. § 9 Abs. 3 StandAG). Was unter Unterstützung konkret zu verstehen ist, sagen weder Gesetzestext noch Gesetzesbegründung, ebenso wenig, unter wessen Leitung die Fachkonferenz stattfindet, wie sichergestellt ist, dass die Fachkonferenz Beratungsergebnisse (vgl. § 9 Abs. 2 StandAG) vorlegt usw. Prinzipiell ist davon auszugehen, dass die Geschäftsstelle sowohl Organisation und Vorbereitung als auch Durchführung und Begleitung und schließlich auch die Aufarbeitung und Verbreitung der Beratungen usw. leisten muss. Das bedeutet einen entsprechenden Ressourcenaufwand und eine entsprechende Zurverfügungstellung von Ressourcen.

3.2 Offene Fragen bzw. Gestaltungsspielräume

Neben der bewussten Offenhaltung einer auch ungefähren Größenordnung der Teilnehmenden (siehe oben), bleiben – neben den genannten – viele **Detailfragen** offen. Diese betreffen unter anderem (jeweils nicht abschließend):

die Fachkonferenz selbst

- konkretes Beteiligungsformat?
- Ort und Dauer der Zusammenkünfte?
- Zahl, Auswahl und Ansprache der Teilnehmenden?
- Möglichkeit des Delegierten-Prinzips?
- Fragen der (unabhängigen) Moderation?
- Grad und Umfang der Informationsaufbereitung und -vermittlung ?
- Grad der Öffentlichkeit für dieses Format bzw. deren mediale Begleitung?
- Form und Umfang der Beratungsergebnisse?
- Form und Öffentlichkeit einer (möglichen) Übergabe der Beratungsergebnisse?
- mögliche Aufwandsentschädigungen für teilnehmende Bürgerinnen und Bürger bzw. ehrenamtlich tätige Stakeholder?
- etc.

die Arbeit der Geschäftsstelle

- personelle Ausstattung der Geschäftsstelle?
- Einbindung eines externen Dienstleisters für die Umsetzung der Organisation der Fachkonferenz?

- Abstimmungsmodalitäten mit dem BfE?
- Rolle innerhalb der Konferenz – Organisation, Moderation, Dokumentation?
- Zeitpunkt und Abwicklung der Geschäftsstelle nach Beendigung der „Fachkonferenz Teilgebiete“
- Modus und Form der Ergebnissicherung und Dokumentation
- etc.

Einige dieser Fragen werden in den Empfehlungen bzw. Vorstellungen der **Endlagerkommission** zur „Fachkonferenz Teilgebiete“ tangiert. Da in der Gesetzesgründung zu § 9 StandAG verschiedentlich auf die diesbezüglichen Ausführungen des Kommissionsberichtes verwiesen wird, kann ein Blick in die dortigen Ausführungen hilfreich sein, um weitergehende bzw. präzisierende Ideen bzw. Anregungen zu erhalten:

Hinsichtlich der **Zusammensetzung** des Teilnehmerkreises wird im Bericht der Endlager-Kommission beispielsweise differenziert in Teilnehmende im engeren Sinne und weitere Sachverständige im Sinne von Referentinnen und Referenten: „Die Teilnahme von Fachleuten auch außerhalb der betroffenen Teilgebiete ist ebenfalls wünschenswert, um eine fachlich vertiefte Diskussion zu ermöglichen“ (S. 398).⁴⁰⁶ Außerdem sollten Vertreterinnen und Vertreter der BGE zu den Inhalten des Zwischenberichtes sowie zu den Methoden bei der Erarbeitung bzw. Entstehung einleitend erläutern bzw. auf aufkommende Rückfragen permanent antworten können (ebd.). Insgesamt sei darauf zu achten, dass „bei den Teilnehmenden, Referentinnen und Referenten [...] ein ausgewogenes Geschlechter- und Altersverhältnis anzustreben“ (S. 398) ist.

Außerdem sollte – nach den Vorstellungen der Endlager-Kommission – mit der Zusage eine **Selbstverpflichtung** zur Teilnahme an allen Treffen, resp. der gesamten Dauer der Konferenz verbunden sein, um sowohl die Kontinuität des Diskussionsprozesses als auch das gleichberechtigte Einbringen von Argumenten und Sichtweisen zu gewährleisten; außerdem kann nur so eine intensive Beschäftigung erfolgen, in der Aushandlungs- und Abwägungsprozesse von allen gleichermaßen reflektiert und mitgetragen werden. Nur so können die „Beratungsergebnisse mit einem abschließenden Votum verabschiedet werden“ (S. 398), was entsprechendes Gewicht in der Debatte entfalten kann.

Auch wird ein wichtiger Hinweis hinsichtlich der **Öffentlichkeit** dieses Formates gemacht: Die Veranstaltungen sollten öffentlich durchgeführt und „über Livestream und Videodokumentation öffentlich zugänglich gemacht werden“ (S. 398); außerdem sollten Medienschaffende „umfassende Informationsangebote und Interviewmöglichkeiten“ (ebd.) in Anspruch nehmen können. Grundsätzlich sind solche Überlegungen zu begrüßen und zu befördern; gleichwohl gilt es für die vertrauensvolle und geschützte Diskussionsatmosphäre abzuwägen, ob Ton- und /oder Bildmitschnitte zu jeder Zeit notwendig und sinnvoll sind. Mit Verweis auf die gemachten Erfahrungen von erfahrenen Stakeholdern zu Öffentlichkeits-

406

Sämtliche Zitate vgl. Kommissionsbericht 2016, S. 397f.

beteiligung braucht es gerade bei strittigen Debatten geschützte Rückzugsräume und einen Ausgleich zwischen öffentlicher und nicht-öffentlicher Rede, um sich zu offenen und strittigen Punkten verständigen zu können (siehe II, Kapitel 6.5).

Vor diesem Hintergrund ist zu überlegen, ob und inwieweit gegebenenfalls eine **flankierende, öffentliche Veranstaltung** zum Abschluss der „Fachkonferenz Teilgebiete“ sinnvoll ist, wo der Prozess und die Ergebnisse vor- bzw. zur Diskussion gestellt werden und der Ergebnisbericht – gegebenenfalls, in einer öffentlichen Form – übergeben wird. Ergänzend zur Fachkonferenz seien – nach Ausführungen des Kommissionsberichtes – auch Online-Konsultationen, spezifische Angebote für junge Menschen und Fachpublikum denkbar, um eine breitere „Beteiligungskultur im Suchverfahren zu entwickeln“ (S. 397). Hier muss jedoch überlegt werden, was zu welchem Zeitpunkt mit welcher Fragestellung sinnvoll ist, wie einzelnen Elemente gegebenenfalls verbunden werden können und wie die Ergebnisse dieser Formate gewinnbringend in den gesamten Prozess eingebracht werden können.

Damit sind bereits einige Ideen formuliert, die offene Fragen – wenn auch in unterschiedlicher Hinsicht und Tiefe – beantworten. Für einen Großteil der oben formulierten Fragen wird konkret, unmittelbar nach Erscheinen des Zwischenberichtes der BGE zu entscheiden sein, mit welchen inhaltlichen Präzisierungen die „Fachkonferenz Teilgebiete“ im Detail zu konzipieren ist (Vorschläge siehe III, Kapitel 3.4. und 3.5). Ein wesentlicher wie entscheidender organisatorischer Aspekt hierfür wird die **Zahl der ermittelten Teilgebiete** sein. Denn davon hängt unmittelbar ab, wo welche Areale zur Prüfung stehen und wie viele Teilnehmende jeweils bzw. insgesamt für die Durchführung sinnvoll bzw. notwendig sind (siehe III, Kapitel 3.4.1). Auch könnte man davon die Wahl des Veranstaltungsortes abhängig machen (siehe III, Kapitel 3.4.4).

3.3 Vergleichbare Beteiligungsformate und Best-Practice-Ansätze

Sucht man nach vergleichbaren Vorbildern, die als Grundlage oder Vorbild für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ dienen können, stößt man zwar auf eine Fülle von Beteiligungsprozessen sowohl auf kommunaler als auch auf Länder- bzw. Bundesebene, die aber sämtlich andere und verschiedene Aufgaben, Ergebnisse und Adressaten und folglich auch Formate auszeichnen: Zunächst ist prinzipiell zwischen einer formellen und informellen Beteiligung zu unterscheiden (siehe II, Kapitel 2.4 bzw. 3). Für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ stellt sich hier bereits eine erste, definitorische Frage, nämlich ob es sich bei der „Fachkonferenz Teilgebiete“ um ein **formelles oder informelles Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung** handelt: In der Tat findet sich hier ein neuartiges Konstrukt der Öffentlichkeitsbeteiligung, das zwar gesetzlich formuliert, aber anders als zum Beispiel Stellungnahme- oder Erörterungstermine nicht detailliert ausgearbeitet bzw. vorgeschrieben sei. Insofern kann man am ehesten von einem Verfahren mit informellem Charakter sprechen, was allerdings – im Unterschied zu „klassischen“ informellen Verfahren – gesetzgeberisch

vorgegeben sei, für dessen konkrete Ausgestaltung aber entsprechende Spielräume bestehen (siehe III, Kapitel 3.2).

Neben einer solchen, in diesem Zusammenhang eher terminologischen Diskussion ist die Frage der Zielgruppe (Bürgerinnen und Bürger, relevante Stakeholder) von unmittelbarer Bedeutung und sehr divergent. Auch die Frage des Initiators (Ministerien, Behörden, Firmen etc.) und der Intension von Beteiligungsverfahren – verstanden als Grad der Beteiligung: Information, Konsultation, Mitbestimmung – sind ebenso verschieden aber entscheidend für die Ausgestaltung von konkreten Beteiligungsverfahren.

Unter den oben skizzierten, gesetzlich definierten Rahmenbedingungen (siehe III, Kapitel 3.1) stehen für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ spezifisch in Rede:

- informelles Verfahren als „Konsultation“ hinsichtlich des Grades der Beteiligung
- Erörterung eines vorliegenden Textes nach vorgegeben inhaltlichen Gesichtspunkten
- gemeinsame Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern sowie unterschiedlichen – hinsichtlich Organisationsgrad, disziplinärem Hintergrund etc. – Stakeholdern als gleichberechtigte Teilnehmende
- offene Teilnehmerzahl
- maximal (drei) angedachte Zusammenkommen innerhalb von maximal sechs Monaten

Sucht man Schnittmengen zwischen dem hier durchzuführenden Beteiligungsverfahren und den in den letzten Jahren auf Bundesebene, resp. des Bundesumweltministeriums durchgeführten Verfahren, so wird man den konsultierenden Charakter der Verfahren als Gemeinsamkeit bestimmen können. Allerdings unterscheiden sich die beispielsweise im Resort des BMUB durchgeführten konsultativen Verfahren wesentlich von der hier in Rede stehenden Konzeption für die „Fachkonferenz Teilgebiete“: Der Beteiligungsprozess an der Erstellung des **Klimaschutzplanes 2050** verband zwar eine Stakeholder- mit einer Bürgerbeteiligung, allerdings ging es dabei zum einen um die Erstellung des Planes und nicht um die Erörterung eines bereits vorliegenden Text(-entwurfes); zudem waren die beiden Beteiligungsprozesse parallel in unterschiedlichen Formaten in die Erarbeitung eingebunden; verbindendes Element war ein so genanntes Delegiertengremium.⁴⁰⁷ Die Bürgerbeteiligung startete mit fünf parallel im Bundesgebiet stattfindenden Veranstaltungen (insg. ca. 470 Personen), wurde flankiert mit einem Online-Dialog und mündete in einem „Bürgerreport“, der die Kernbotschaften des Bürgerdialoges zum Klimaschutzplan 2050 auf 55 Seiten zusammenfasste.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Vgl. prognos 2017, S. 6ff.

⁴⁰⁸ Vgl.

http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/buergerreport_klimaschutzplan_bf.pdf [18.10.2017].

Der Beteiligungsprozess zum **Deutschen Ressourceneffizienzprogramm** trennte von vornherein Stakeholder- und Bürgerbeteiligung und fand parallel zur Befassung im Umweltbundesamt und Bundesumweltministerium statt. Der Bürgerbeteiligungsprozess verband online- und offline Formate, wo gleichermaßen für einzelne Themenfelder Ideen und Empfehlungen zur Ressourceneinsparung auf Bürgersicht erarbeitet wurden. Auf fünf Bürgerwerkstätten im gesamten Bundesgebiet diskutierten insgesamt 200 Menschen vor Ort. Am Ende stand ein achtseitiger so genannter „Bürgerratschlag“, in dem zwölf Handlungsempfehlungen formuliert wurden.⁴⁰⁹ Der Ratschlag wurde der Bundesumweltministerin übergeben und an die entsprechenden Fachreferate weitergeleitet, die ihn bei der Erarbeitung des Programms in einigen Teilen berücksichtigt haben.⁴¹⁰

Ebenfalls parallel – hier – zur Erarbeitung des **Integrierten Umweltprogramms 2030** führte das Bundesumweltministerium einen Bürgerdialog durch. Die Bürgerinnen und Bürger konnten sowohl mithilfe eines Online-Umweltforums als auch durch Vor-Ort-Veranstaltungen in sechs deutschen Städten ihre Meinung zu verschiedenen Umweltthemen einbringen.⁴¹¹ Ziel war es – wie auch beim Deutschen Ressourceneffizienzprogramm – die lebensnahe Perspektive von Bürgerinnen und Bürgern zu relevanten Umweltfragen einzuholen, um diese in Form von Vorschlägen in das neue Programm einfließen zu lassen. Das Ergebnispapier ist eine 76-seitige „Gesamtdokumentation zum Bürgergutachten“.⁴¹²

Allen drei Beispielen ist gemein, dass sie die verhandelten Themen bewusst aus Bürgersicht angehen und gezielt nach Erfahrungen und Vorschlägen für bestimmte umweltpolitische Programme abfragen. Der Charakter dieser Beteiligungsformen ist der einer „Konsultation“ – gleichwohl in anderer Hinsicht als er für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ in Rede steht. Keines der drei Beteiligungsverfahren arbeitet sich an einem bereits vorliegenden Text ab. Die Veranstaltungen fanden jeweils an verschiedenen Orten statt; in der Regel traf man sich Vor-Ort (nur) einmal. Ausnahmen waren die so genannte Delegiertenversammlung beim Beteiligungsverfahren zum Klimaschutzplan 2050 sowie die so genannten Bürgerbotschafter beim Verfahren zum Deutschen Ressourceneffizienzprogramm, deren Aufgabe es jeweils war, die Ergebnisse aus den Veranstaltungsorten zusammen- bzw. weiterzutragen. Die Zahl der Teilnehmenden der Vor-Ort schwankte und lag zwischen ca. 90 (Integriertes

⁴⁰⁹ Vgl. <https://www.gespraechstoff-ressourcen.de/sites/default/files/downloads/B%c3%bcrgerratschlag%20zur%20Ressourcenschonung.pdf> [18.10.2017].

⁴¹⁰ Dokumentation zum Beteiligungsprozess: Fielitz/Domasch 2017.

⁴¹¹ Die Veranstaltungen vor Ort waren zweigeteilt: eine jeweils 12 bis 16-köpfige Gruppe aus zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern traf sich zunächst 1,5 Tage; danach gab es jeweils zeitnah ein öffentliches „Bürgerumweltforum“ mit jeweils ca. 80 Teilnehmenden; vgl. http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Strategien_Bilanzen/umweltprogramm2030_bf.pdf [18.10.2017].

⁴¹² Vgl. ebd.

Umweltprogramm 2030) und 470 (Klimaschutzplan 2050).

Einen gänzlich anderen Weg hat man – beispielsweise auf kommunaler Ebene – für die **Zukunft des Tempelhofer Feldes** in Berlin gewählt:⁴¹³ Hierfür wurde der Entwicklungs- und Pflegeplan selbst partizipativ erarbeitet: Das Gesetz zum Erhalt des Tempelhofer Feldes (ThFG) legte fest, dass für das Tempelhofer Feld partizipativ ein Entwicklungs- und Pflegeplan aufzustellen ist. Ziel und Aufgabe des Entwicklungs- und Pflegeplans waren die inhaltliche Konkretisierung des ThFG in seinem Geltungsbereich. Er legt die Leitlinien, Inhalte und Maßnahmen für die Entwicklung, Pflege und Nutzung des Tempelhofer Feldes fest. Diese wurden in einem kooperativen und konsensorientierten Beteiligungsprozess entwickelt und in vier Phasen erarbeitet, die sich insgesamt über zwei Jahre erstreckten (Mai 2014 bis April 2016):

1. Informationsaufbereitung und Sammlung von Vorschlägen
2. Thematische Werkstätten und erste Raumnutzungswerkstatt
3. Online- und Felddialoge sowie reflektierende Beteiligung und zweite Raumnutzungswerkstatt
4. Fertigstellung des Entwicklungs- und Pflegeplans

Im Unterschied zu diesem Berliner Beteiligungsverfahren und vielen ähnlichen Verfahren in Deutschland⁴¹⁴, wo in der Regel lebensweltliche Perspektiven, Meinungen und Vorschläge zusammengetragen und eingeholt wurden, werden **bei formellen Verfahren** zumeist ausgelegte Unterlagen oder Grafiken (Pläne, Begründungen etc.) zeitlich befristet ausgelegt. Danach haben betroffene Anwohnerinnen und Anwohner sowie anerkannte Umweltschutzverbände, teilweise auch Jedermann die Möglichkeit, sich im Sinne einer umweltschutzfachlichen und rechtlichen Bewertung zu den ausgelegten Unterlagen zu äußern und ihre Einwendungen, Meinungen, Ideen, Kritik und Verbesserungsvorschläge abzugeben. In der Regel gehen im Unterschied zum beabsichtigten Verfahren „Fachkonferenz Teilgebiete“ verschiedene Erwiderungen von verschiedenen Personen bzw. Institutionen in die Planungs- und Zulassungsverfahren ein; diese sind zumeist unabgestimmt, das heißt es finden keine (organisierten) Zusammenkünfte und gemeinsame Beratungen zur Abgabe von Stellungnahmen und Einwendungen statt.

Diese exemplarischen Ausführungen verdeutlichen, dass erstens kein Verfahren dem anderen gleicht, sondern immer situativ und den jeweils vorliegenden Gegebenheiten sowie Frage- und Zielstellungen angepasst werden muss. Zweitens ist **die Beschäftigung mit einem vorliegenden Text mit der anvisierten Zahl der Teilnehmenden über den definierten Zeitraum für ein informelles Beteiligungsverfahren ein Novum**. Insofern können auch keine der

⁴¹³ Vgl. Entwicklungs- und Pflegeplan Tempelhofer Feld, sowie die zahlreichen Materialien und Informationen zum Beteiligungsprozess unter: <https://tempelhofer-feld.berlin.de/material> [18.10.2017]

⁴¹⁴ Siehe https://www.mitarbeit.de/veranstaltungen/rueckblick/forum_fuer_buergerbeteiligung_und_kommunale_demokratie/ [29.10.2017].

gängigen, standardisierten Verfahren wie Konsensus-Konferenz, Ephesos-Modell oder Multikriterielle Entscheidungsanalyse als Großgruppenformate, die über einen längeren Zeitraum laufen und annähernd vergleichbare Zielstellungen verfolgen, eins zu eins als Tableau für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ genutzt werden; gleichwohl können einzelne methodische Elemente sinnvoll berücksichtigt werden.⁴¹⁵ Vor diesem Hintergrund gilt es, mit der neuartigen Aufgabe ein Konzept zu erarbeiten, was diesen herausfordernden Rahmenbedingungen – zumal mit der Erwartung eines mutmaßlich strittigen Textes und der ohnehin brisanten Thematik – gerecht wird und ein Verfahren ermöglicht, das sowohl für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor Ort als auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren insgesamt dem „state of the art“ entspricht und den hohen gesetzlichen Erwartungen an dieses Verfahren gerecht wird.

3.4 Grundsätzliche Überlegungen zur Ausgestaltung der „Fachkonferenz Teilgebiete“

Für die Ausgestaltung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ werden Aufgabe und Ziele sowie wesentliche Eckdaten mit § 9 StandAG sowie in der Gesetzesbegründung zu diesem Paragraphen definiert (siehe Kapitel 3.1). Für die konkrete Umsetzung hinsichtlich der Konzeption, Organisation und Durchführung ergibt sich allerdings eine Reihe von Aspekten, die für das konkrete Herangehen unmittelbar relevant sind und entsprechend berücksichtigt werden müssen (siehe Kapitel 3.2): Ein, wenn nicht der entscheidende Faktor ist die Anzahl der vorgeschlagenen Teilgebiete bzw. die daraus resultierende **Zahl der Teilnehmenden**, denn abhängig von der Teilnehmerzahl ergeben sich verschiedene Verfahren und Methoden, die entscheidend für die konkrete Ausgestaltung sind. Unabhängig davon wird eine Reihe von **methodischen, inhaltlichen sowie organisatorischen Überlegungen** zentral, die es unabhängig eines zu konzipierenden konkreten Formates zu berücksichtigen bzw. zu bedenken gilt.

3.4.1 Überlegungen zur Zahl der Teilnehmenden

Überschlägt man die mutmaßliche Gruppengröße der Teilnehmenden je Teilgebiet – die es dann insgesamt entsprechend zu multiplizieren gälte – schwanken die Zahlen zwischen mindestens 14 und (angenommenen) 30: Ausgehend von den definierten Zielgruppen bzw. dem Kreis der notwendig Anwesenden kommt die Mindestteilnehmerzahl der **Teilnehmenden im engeren Sinne** je Teilgebiet wie folgt zustande:

- Bürgerinnen und Bürger – mind. 2 (Mann/Frau)
- gegebenenfalls zusätzlich Personen der jüngeren Generation – mind. 2 (Mann/Frau)

⁴¹⁵ Einige informelle Formate werden weiter oben beschrieben: vgl. II, Kapitel 2.4.2.

- Vertreterinnen und Vertreter der Gebietskörperschaften der ermittelten Teilgebiete – mind. 2 (Bürgermeister/in und zuständiges Referat?)⁴¹⁶
- Akteure von Wirtschafts-, Umwelt- und anderen Organisationen, deren Wirkungsfelder mit der Frage der Standortauswahl verbunden sind – mind. 8 (je 2 pro Organisationsstruktur?)

Die genannte Zahl von maximal 30 Personen je Teilgebiet als Teilnehmende im engeren Sinne begründet sich in erste Linie über die Handhabbarkeit der Veranstaltung; bei angenommenen fünf Teilgebieten erreichte man dann eine Gruppengröße von 150 Personen. Diese Zahl ist durchaus willkürlich, aber lässt sich begründen: Vor dem zeitlich definierten Hintergrund und der gestellten Aufgabe kann in dieser Größenordnung eine sinnvoll planbare, organisatorisch gut umsetzbare und inhaltlich ausgewogene und damit zielführende Veranstaltung realisiert werden. Zu berücksichtigen ist neben dem höheren organisatorischen Aufwand bei steigender Gruppengröße auch der finanzielle Aufwand, der entsprechend proportional steigt (Reise- und Verpflegungskosten, gegebenenfalls weitere Moderation etc.).

Neben den Teilnehmenden kommen weitere Personenkreise hinzu, die es notwendig für die erfolgreiche Durchführung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ braucht:

- externe Sachverständige als Referentinnen und Referenten (ca. 5?),
- Moderatorinnen und Moderatoren (je nach Gruppengröße 3 bis 6),
- Vertreterinnen und Vertreter der BGE und des BfE (ca. 5?) sowie
- der Geschäftsstelle der Fachkonferenz (ca. 3?) und
- mögliche Prozessbeobachtende (für Evaluation, Medienberichterstattung etc., 3 bis 5?)

Insgesamt ergibt sich eine Spanne von **70 bis 150 Teilnehmenden** plus ca. 25 weitere vor Ort beteiligte Personen, die es konzeptionell, organisatorisch und finanziell zu berücksichtigen gilt.

3.4.2 Methodische Überlegungen

Zunächst erlauben es die gesetzlichen zeitlichen Vorgaben (max. drei Treffen, innerhalb von sechs Monaten) nicht, dass sich die Teilnehmenden – egal welcher Größenordnung – selbst zu Beginn des Verfahrens dialogisch über ein geeignetes und sinnvolles Format bzw. eigenes Beteiligungsmodell verständigen (wie beispielsweise beim Tempelhofer Feld, siehe oben). Das heißt, den Beteiligten wird neben der zu erfüllenden Aufgabe auch ein Format vorgeschlagen, was theoretisch erarbeitet und ohne ihre Beteiligung entwickelt wurde und folglich auf Vorannahmen der Organisatoren basiert. Der Beteiligungsprozess geht also nicht unmittelbar von den Bürgerinnen und Bürgern bzw. den relevanten Stakeholdern aus, sondern wird gesetzlich angeregt bzw.

⁴¹⁶ Mutmaßlich sind für jedes Teilgebiet mehrere Gebietskörperschaften betroffen, sodass sich diese Zahl auch entsprechend multiplizieren kann.

vorgeschrieben. Zugespitzt, **Herr des Verfahrens sind in erster Linie andere, nämlich hier BfE bzw. Geschäftsstelle und nicht die Teilnehmenden selbst.** Dies ist per se ein weniger gutes Vorzeichen für einen offenen und selbstbestimmten Beteiligungsprozess, das aber gesetzlich so vorgegeben ist.

Daher braucht es zu Beginn des Verfahrens unbedingt einleitende und erklärende Ausführungen der Initiatoren, die neben den Prämissen des gesamten Standortauswahlverfahrens (vgl. I, Kapitel 4) auch die konzeptionell-methodischen wie fachlichen Vorüberlegungen transparent machen und das grundsätzliche Einverständnis über das geplante Verfahren einholen. Zudem sollte das Verfahren darüber hinaus so **flexibel konzipiert** werden, dass an möglichst vielen und möglichst unterschiedlichen Stellen, verschiedene, realistische und gleichberechtigte Optionen und konkrete Vorschläge aufgezeigt werden, die nach Vorstellung und Diskussion von den Teilnehmenden zu Beginn und während des Prozesses selbst entschieden werden können. Dies könnten unter anderem sein:

- Welche Sachverständigen wollen wir hören, welche nicht?
- Welche Form/Umfang soll das Ergebnisdokument haben?
- Wie gestalten wir die Übergabe des Ergebnisdokumentes?
- Welche Öffentlichkeit wollen wir wann?
- Wie wollen wir unsere Abende verbringen?
- etc.

Damit kann sowohl eine grundsätzliche Rückversicherung für die Initiatoren erfolgen, die das Verfahren in seinem konkreten Ablauf legitimiert (Funktion nach außen) als auch eine gemeinsame Verständigung über das Verfahren und mögliche Konkretisierungen erreicht werden (Funktion nach innen).

Klar und eindeutig ist ein anderer zentraler Punkt für Beteiligungsverfahren (siehe auch II, Kapitel 6.5): Der **Grad der Beteiligung** bzw. der Umgang mit den Ergebnissen ist unstrittig mit § 9 Abs. 2 StandAG formuliert. Die „Fachkonferenz Teilgebiete“ hat eindeutig konsultierenden Charakter (siehe oben). Die Teilnehmenden bewerten einen vorliegenden Bericht nach inhaltlich definierten Aufgaben; die Ergebnisse gehen an die BGE, die sie ihrerseits gegebenenfalls für die Modifizierung des Zwischenberichtes zu Rate zieht. Dieser zentrale Punkt für die Motivation der Teilnehmenden und Legitimation des Verfahrens ist ebenso deutlich von Anfang an zu kommunizieren und glaubwürdig von Seiten der BGE zu vertreten bzw. umzusetzen.

Völlig offen dagegen ist bei der Zusammensetzung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ die **Zahl der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger** – dies auch vor dem Hintergrund der Verhältnismäßigkeit zu den anderen zu berücksichtigenden Stakeholdern – sowie **deren Wahl bzw. Rekrutierung**. Es wird davon ausgegangen, dass zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger an der „Fachkonferenz Teilgebiete“ teilnehmen: Für die Zufallsauswahl – Größenordnung, Prozedere, Auswahl etc. – gibt es mittlerweile zahlreiche Vorbilder und etablierte

Vorgehen, die in der Literatur entsprechend beschrieben sind bzw. reflektiert werden.⁴¹⁷ Da es sich mutmaßlich um zwei bis vier Personen je vorgeschlagenem Teilgebiet handeln wird (siehe oben), kann jeweils von einer „lokalen Betroffenheit“ ausgegangen werden, die in der Regel höhere Rücklaufquoten bzw. Bereitschaften zur Teilnahme provoziert, als dies bundespolitische bzw. überregionale Themen tun.⁴¹⁸ Bei der Auswahl sollte – wie in den diesbezüglichen Empfehlungen der Endlager-Kommission formuliert – auf die Ausgewogenheit mindestens hinsichtlich des Alters und des Geschlechts geachtet werden. Außerdem ist das Prozedere der Zufallsauswahl im Allgemeinen sowie die Auswahl der teilnehmenden Bürgerinnen und Bürger – mit entsprechenden Nachrück- bzw. Notfallkandidatinnen und -kandidaten – im Konkreten zu dokumentieren und entsprechend eines transparenten Verfahrens öffentlich zu machen.

Eine ebenfalls offene Frage ist die der zu hörenden **externen Sachverständigen und deren Einbindung in das Verfahren**: Für die gesamte Veranstaltung sollte ein Pool von verschiedenen Expertinnen und Experten bereit stehen, die für jede Form von fachlichen Rückfragen auskunftsfähig sind. Neben den Kolleginnen und Kollegen der BGE und des BfE sollte für die Teilnehmenden unbedingt eine ausgewogene und unabhängige Expertise vorgehalten werden. Dabei ist darauf zu achten, dass neben unterschiedlichen wissenschaftlichen Disziplinen und inhaltlichen Schwerpunkten auch unterschiedliche wissenschaftliche Kontexte und „Ideologien“ gleichberechtigt berücksichtigt werden, um jede Form von inhaltlicher Beeinflussung an dieser Stelle auszuschließen zu können; außerdem sollte auch hier auf die Ausgewogenheit der Geschlechter geachtet werden. Welche und wie viele Sachverständige eingeladen werden, sollte für die Teilnehmenden zu Beginn des Prozesses begründet werden. Überlegenswert wäre auch, einen erweiterten Kreis von Expertinnen und Experten auf „Abruf“ bzw. in Bereitschaft zu haben, auf die kurzfristig – gegebenenfalls via Skype o.ä. – zurückgegriffen werden kann.

3.4.3 Strukturell-inhaltliche Überlegungen

Die zentrale Herausforderung für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ wird es sein, den dann vorliegenden Text mit den anvisierten Teilnehmenden in Zahl und Zusammensetzung in einem definierten Zeitraum sinnvoll unter der vorgegebenen Fragestellung zu bearbeiten und am Ende ein Ergebnis zu formulieren. Hier werden vielfach **fachliche wie kommunikative „Übersetzungsleistungen“ notwendig** sein. Für Überlegungen, aus welcher Perspektive sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer diesem Text nähern können, erscheinen zwei Fragen unmittelbar handlungsleitend:

⁴¹⁷ Hier sind mittlerweile zwei verschiedene Verfahren etabliert: das der Anfrage via Einwohnermeldeamt bzw. Telefonanfragen, beides über eine Zufallsauswahl, vgl. u.a. Schicktanz/Naumann 2003, S. 58f; Zschiesche et al. 2008, S. 9ff; Nanz/Fritsche 2012, S. 26ff; BfS 2016, S. 5ff.

⁴¹⁸ Siehe hierzu u.a. Domasch/Zschiesche 2008, S. 197f sowie Fielitz/Domasch 2017, S. 16f.

- Welche Kompetenzen hat die Gruppe der Teilnehmenden oder kann die Gruppe entwickeln, um die Aufgabe vor dem zeitlich begrenzten Hintergrund zu bewerkstelligen?
- Wie können diese Kompetenzen – motivierend für den und die Einzelne(n) sowie gewinnbringend für die gesamte Gruppe – bestmöglich eingebracht werden?

Zur Beantwortung dieser Fragen und für die konkrete methodische Planung muss **vom Ziel, resp. von Ergebnis gedacht** werden: Am Ende soll ein „Ergebnisdokument“ stehen, was den Zwischenbericht der BGE bewertet und selbiger übersandt wird. Dieser Text kann entweder eine Stellungnahme, ein Votum oder ein Bericht sein. Aber mit der Frage, welche Art von Text am Ende stehen soll, muss methodisch überlegt werden, wie dieser entstehen soll und was am Ende von den Teilnehmenden realistischer Weise formuliert werden kann.

Eine – möglichst frühe – **Fokussierung auf strittige Punkte bzw. Aspekte** oder Kriterien, die nicht nachvollziehbar sind und die demzufolge seitens der BGE nachzuprüfen bzw. nachzujustieren sind, sind dezidierte Funktion dieses Formats. Das heißt, eine Befassung mit und Verständigung über unstrittige Aspekte ist sicherlich hilfreich, darf aber nicht im Mittelpunkt stehen. Am Ende der Fachkonferenz sollte ein Dokument zu den wesentlichen Parametern des Zwischenberichtes der BGE stehen, das vor allem kritische und im Wortsinne fragwürdige Aspekte herausgreift und debattiert. Darüber, ob dieses **Ergebnisdokument im Konsens oder mit Mehrheiten-Minderheiten-Voten** formuliert sein soll, müssen sich idealerweise am Beginn des Prozesses die Teilnehmenden verständigen (siehe oben).

Grundsätzlich kann folgender **Vier-Schritt zur Bearbeitung** der Aufgabenstellung überlegt werden:

- Eruierung von stritten Punkten hinsichtlich der drei inhaltlichen Schwerpunkte⁴¹⁹
- gemeinsame Verständigung auf die zentralen Knackpunkte (gegebenenfalls dann schon nicht mehr für alle drei Schwerpunkte gleich)
- Diskussion und Bewertung dieser zentralen Punkte
- Formulierung von Prüfaufträgen, alternativen Vorschlägen, weiteren Kriterien etc.

Hintergrund für die nachfolgenden Überlegungen ist die Annahme, dass mit dem Zwischenbericht der BGE ein **umfangreicher, fachlich komplexer und mutmaßlich hoch strittiger Text** vorliegen wird, der – gemäß dem gesetzlichen Auftrag der inhaltlichen Befassung, siehe Kapitel 3.1 – entsprechend intensiver **Diskussionen vor Ort** bedarf. Trotz Unkenntnis des dann vorliegenden und zu bewertenden Textes – hinsichtlich Umfang, Gliederung, fachlicher Tiefe, Verständlichkeit etc. – ist unstrittig, dass der Text für die oben vorgeschlagene Vor-

⁴¹⁹ Die Eruierung der strittigen Punkte wird nach den Zielstellungen des Gesetzes eher auf einer Metaebene erfolgen, im Sinne einer korrekten und gleichberechtigten Anwendung von Kriterien bzw. Berücksichtigung von Anforderungen (siehe III, Kapitel 3.1)

gehensweise in jedem Fall abgeschichtet werden muss. Dabei gehen unterschiedliche Herangehensweisen zur Abschichtung des Textes mit **verschiedenen Gruppenzusammensetzungen** einher:

Beispielsweise ist denkbar, dass **thematisch zusammengesetzte Gruppen** gebildet werden, die jeweils Teile des Textes lesen und diskutieren – beispielsweise nach Kapiteln oder nach den vorgegebenen inhaltlichen Schwerpunkten. Eine solche thematische Ausrichtung könnte auch dezidiert regional zusammengesetzt sein, das heißt, es sind Gruppen je Teilgebiet denkbar. Jedwede thematisch zusammengesetzte Gruppenkonstellation führt allerdings dazu, dass nicht alle zu Beginn den gesamten Text zur Kenntnis nehmen und kritisch lesen, sondern sich schon am Anfang auf bestimmte Inhalte fokussieren. Gegen Ende des Diskussionsprozesses kann es gleichwohl sinnvoll sein, dass die Gruppenzusammensetzungen thematisch motiviert sind und bestehen bleiben, um inhaltlich fokussiert sich an einem Schwerpunkt abzuarbeiten und am Ende für ein mögliches Kapitel im Ergebnisdokument verantwortlich zu sein.

Alternativ lesen **so genannte Stakeholder-Gruppen** (alle Bürgerinnen und Bürger, alle Vertretungen von Gebietskörperschaften etc.) den gesamten Text mit ihren jeweils unterschiedlichen Blickwinkeln⁴²⁰ und spezifischen Kompetenzen bzw. Interessen und formulieren ihre Auffälligkeiten hinsichtlich der drei inhaltlich formulierten Schwerpunkte. Diese werden im Plenum zusammengetragen und vorgestellt; es werden gemeinsame „Auffälligkeiten“ identifiziert und nach Diskussion priorisiert. Anschließend wird mit einer zu definierenden maximalen Anzahl von strittigen Punkten weitergearbeitet; hierfür können dann thematisches Interesse der Teilnehmenden für die Gruppenbildung berücksichtigt werden. Bei dieser Priorisierung könnte beispielsweise einer der inhaltlichen Schwerpunkte komplett rausfallen, was für das Ergebnisdokument entsprechend festzuhalten wäre. Eine solche Zusammensetzung führt zu einer gleichberechtigten Gewichtung der Diskussionsergebnisse und reduziert bzw. verhindert die Meinungsführerschaft einer Gruppe.

Auch **zufällig oder willkürlich zusammengesetzte Gruppen** sind denkbar, die sich in wechselnden Zusammensetzungen einzelne Kapitel des Textes vornehmen. Diese Variante bietet den Vorteil, dass immer neue Konstellationen neue Bewertungen und Argumente zu einem Teilaspekt hervorbringen können, die eine umfassende Sicht auf den Text bzw. mögliche strittige Punkte ermöglichen. Möglichst lange keine identischen Arbeitsgruppen zu haben, beugt auch einer wie auch immer gearteten Oppositionsbildung vor. Bei dieser Variante hätten dann aber alle Teilnehmenden – wie bei einer anfänglichen Stakeholder-Gruppenzusammensetzung – sehr viel Inhalt zu bewerkstelligen.

Grundsätzlich mit Gruppen- und Plenumsphasen zu arbeiten, ist aber das Mittel der Wahl, denn einzelne, im Sinne von individuellen Kommentierungen des Textes – beispielsweise via Online-Annotations-Tool bei entsprechendem technischen Support vor Ort – erscheinen wenig sinnvoll, da vereinzelt Anmerkungen nicht die Idee des Verfahrens sind. Zudem bestünde dann die reale

420

Ab einer bestimmten Textlänge kann dies allerdings auch zeitlich nicht mehr zu bewerkstelligen sein.

Gefahr, dass Einzelmeinungen übermäßig Gewicht bekommen und Debatten einseitig beeinflusst werden. Ein solches Vorgehen konterkarierte die Idee der Gruppe, die bewusst und mit einigem Aufwand zusammengesetzt und gewählt ist, und deren Zusammenarbeit im Sinne eines miteinander Redens und Streitens so unterlaufen würde. Vielmehr müssen zu jeder Zeit eine **dialogische und diskursive Auseinandersetzung mit dem Text** ermöglicht und gefördert sowie ein gemeinsam erarbeitetes und verantwortetes Ergebnisdokument angestrebt werden. Der Einsatz von begleitenden Media-Tools, resp. die Nutzung von unterstützenden Online-Techniken – beispielsweise zur Visualisierung von Ergebnissen, das gemeinsame Arbeiten an einem Chart, Kapitel etc. – innerhalb des Prozesses für die definierten Teilnehmenden ist sicherlich abhängig von Format zu überlegen.

Die Öffnung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ für eine größere, interessierte Öffentlichkeit ist kritisch zu sehen: Bei einem parallel laufenden, begleitenden Online-Dialog besteht beispielsweise die unmittelbare Gefahr, dass Einzelmeinungen von außerhalb ein übermäßige Gewicht und eine Stimme bekommen, die der Idee der diskursiven Auseinandersetzung zuwiderlaufen. Auch die Idee eines Livestreams oder einer Videodokumentation zu Zwecken der Transparenz hat ihren Nachteil in den dann fehlenden Rückzugsräumen bei strittigen Punkten (siehe Kapitel 3.2).

Die BGE wird nach § 13 Abs. 2 S. 3 StandAG den Zwischenbericht veröffentlichen. Dies wird unterschiedliche Akteure, die nicht dezidiert Teilnehmende der „Fachkonferenz Teilgebiete“ sind, ohnehin zu Stellungnahmen und vielfältigen Meinungsäußerungen herausfordern. In diesem Zusammenhang ist bei allen Teilnehmenden dann allerdings auch sicherzustellen, dass sie sich im laufenden Verfahren selbst nicht anderweitig öffentlich äußern bzw. positionieren.

Um die dann sich idealerweise entbrannten Diskussionen zusammenzubringen, um die Arbeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Fachkonferenz zu würdigen und um das Ergebnisdokument vorzustellen und zu übergeben, bietet es sich an, eine **öffentliche (Abschluss-)Veranstaltung** vorzusehen (siehe Kapitel 3.2). Dafür kann ein öffentliches Interesse vorausgesetzt werden. Die Form und Prozedere ist offen; in jedem Fall sollte den Teilnehmenden die Möglichkeit eingeräumt werden, Prozess und Ergebnis vorzustellen und damit Verfahren und Inhalte der „Fachkonferenz Teilgebiete“ persönlich öffentlich zu machen und zur breiten Diskussion zu stellen.

3.4.4 Organisatorische Überlegungen

Mit der Idee einer öffentlichen Veranstaltung ist bereits ein organisatorischer Punkt angesprochen, der Auswirkungen auf die Planung des gesamten Verfahrens hat. Darüber hinaus sind eine Reihe von weiteren organisatorischen Überlegungen anzustellen, die unabhängig eines konkreten Formates zu bedenken und entscheiden sind und die wesentlich zum Gelingen jedes Beteiligungsprozesses beitragen; diese betreffen:

- den Durchführungsort im Sinne der geografischen Lage als auch die Tagungsstätte an sich
- Zahlung von Reise- und Verpflegungskosten sowie einer Aufwandsentschädigung bzw. Freistellung für teilnehmende Bürgerinnen und Bürger sowie ehrenamtlich tätige Stakeholder
- realistische Tagesabläufe mit ausreichend Pausen und bewältigbarem Arbeitspensum
- hochwertige und ansprechende Verpflegung
- ein ansprechendes Sozial- bzw. Rahmenprogramm

Findet das oder die Treffen an einem Ort statt (siehe III, Kapitel 3.5), sollte die Wahl dieses Ortes auf (politisch) **möglichst neutralen Boden** fallen und sehr gut via Bahn bzw. öffentlichen Verkehrsmitteln zu erreichen sein: Die „Fachkonferenz Teilgebiete“ sollte möglichst in keinem der Bundesländer stattfinden, in denen Teilgebiete für das Standortauswahlverfahrens ermittelt wurden.

Die **Tagungsstätte** sollte ihrerseits ebenfalls sehr gut erreichbar, aber ruhig gelegen sein und – offen gesprochen – keine große Ablenkung bieten; idealerweise Weise blockiert man einen Tagungsort komplett. Es müssen ausreichend Zimmer sowie Räumlichkeiten für Kleingruppen und Plenumsdiskussionen (bis zu 175 Personen) vorhanden sein sowie sehr gut ausgestattete Technik und ansprechendes Catering. Sollte eine öffentliche (Abschluss-)Veranstaltung geplant werden, so muss dies entsprechend bei der Wahl des Tagungsortes hinsichtlich der Bekanntheit und Erreichbarkeit für interessierte Fachleute, Medienschaffende etc. mit bedacht werden.

Dass den Teilnehmenden **keinerlei Unkosten** entstehen (Erstattung von Reisekosten) und dass an diejenigen Teilnehmenden, die das primär ehrenamtlich und in ihrer Freizeit tun – im Sinne von gleichberechtigten Ressourcen – eine angemessene Aufwandsentschädigung gezahlt wird, sollte von Beginn an kommuniziert und reibungslos sichergestellt werden. Zu überlegen ist vor demselben Hintergrund, ob diese Personengruppe für ihre Teilnahme von ihren beruflichen Verpflichtungen freigestellt werden kann, sodass ihnen dadurch keinerlei Einbußen entstehen. Denkbar wäre hierfür, die „Fachkonferenz Teilgebiete“ als Bildungsurlaub anerkennen zu lassen; dies erfordert jedoch einigen organisatorischen Aufwand, zumal jeweils länderspezifische Anerkennungen notwendig wären.

Die **Gestaltung der Tagesabläufe** sollte vor dem Hintergrund der Aufgabe, der in vielerlei Hinsicht sehr heterogenen Teilnehmergruppe sowie der reglementierten Zeitvorgaben ein gut durchdachter und ausgewogener Mix zwischen inhaltlicher Befassung und gruppenspezifischen Prozessen sein: Das heißt zum einen, dass Formate und Kleingruppenzusammensetzungen ebenso variiert wie ausreichend Freiräume eingeplant werden. Eine **konstruktive, offene und angenehme Atmosphäre** ist auch über alle anderen zur Verfügung stehenden Parameter – auf Zeitmanagement achtende Moderation, eine reibungslos funktionierende Technik, gutes Essen etc. – unbedingt zu schaffen.

Vor allem zu Beginn der „Fachkonferenz Teilgebiete“ wird es entscheidend darauf ankommen, sowohl inhaltlich-thematisch als auch kommunikativ-atmosphärisch ein gemeinsames Einfinden aller Teilnehmenden zu erreichen: Zum einen gilt es, den thematischen Rahmen so ausführlich wie nötig, aber so knapp wie möglich zu skizzieren – vom gesamtgesellschaftlichen Zusammenhang der dauerhaften Endlagerung der in Deutschland verursachten radioaktiven Abfälle über das gesetzlich vorgeschriebene Verfahren der Standortauswahl bis hin zur ersten Annäherung an den vorliegenden ersten Zwischenbericht der BGE. Zum anderen müssen sehr viele verschiedene Menschen nicht nur miteinander bekannt gemacht werden; sie müssen auch eine gemeinsame Idee der weiteren Zusammenarbeit sowie eine konstruktive und offene Gesprächsbereitschaft entwickeln.

3.5 Szenarien zur konkreten Ausgestaltung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ – und ihre Vor- und Nachteile

Vor dem Hintergrund der eben angestellten Überlegungen und der oben skizzierten Größenordnungen von Teilnehmerinnen und Teilnehmern (siehe III, Kapitel 3.4.1) werden im Folgenden drei Szenarien in ihren Grundzügen skizziert, die sich primär über verschiedene zeitliche Settings und die Orte der Zusammenkünfte definieren:

- **Szenario 1:** an verschiedenen Orten mit anschließender Zusammenführung bei drei 2- bis 3-tägigen Treffen
- **Szenario 2:** an einem Ort bei drei 2- bis 3-tägigen Treffen
- **Szenario 3:** an einem Ort en bloc bei 7 bis 10 Tagen

3.5.1 Szenario 1: Verschiedene Orte – Mehrere Treffen

Die oben formulierte Variante der Gruppenarbeit in thematisch zusammengesetzten Gruppen könnte insofern zum Szenario ausgebaut werden, als dass zunächst eine **Verständigung innerhalb der vorgeschlagenen Teilgebiete** zum vorliegenden Zwischenbericht der BGE erfolgte. Hierzu fänden zeitnah nacheinander Treffen in allen benannten Teilgebieten statt. Eine parallele Durchführung der Veranstaltungen wäre zwar wünschenswert, ist aber personell hinsichtlich der gleichermaßen zu hörenden externen Sachverständigen sowie der Vertreterinnen und Vertreter von BGE und BfE nicht realisierbar.

Die Veranstaltungen würden nach identischem methodischem Ablauf, mit vergleichbarer Teilnehmerzahl und -zusammensetzung und mit gleicher Fragestellung konzipiert und durchgeführt, um die Grundvoraussetzungen für eine gleichberechtigte Bearbeitung sowie die Vergleichbarkeit der Ergebnisse für die weitere Befassung beim zweiten und dritten Treffen sicherzustellen. Beim zweiten und dritten Treffen bringen sich alle Teilgebiete gleichberechtigt auf einer gemeinsamen Veranstaltung an einem Ort ein.

Dabei wäre für das zweite und dritte Treffen denkbar, dass nicht mehr alle Teilnehmenden des ersten Treffens in den Teilgebieten anreisen und weiterarbeiten, sondern jeweils gewählte **Delegierte bzw. Botschafterinnen** – gleichberechtigt aus jeder Stakeholder-Gruppe eine Vertreterin bzw. ein Vertreter (maximal sechs Personen je Teilgebiet), sodass bei fünf angenommenen Teilgebieten ab dem zweiten Treffen mit ca. 30 Personen weitergearbeitet würde.

In Anlehnung an den o.g. Vier-Schritt (siehe Kapitel 3.4.3) zur Bearbeitung der Aufgabenstellung würde der erste Punkt (Eruierung von stritten Punkten hinsichtlich der drei inhaltlichen Schwerpunkte) getrennt nach Teilgebieten an verschiedenen Orten stattfinden; alle weiteren Schritte erfolgten gemeinschaftlich über alle Teilgebiete hinweg.

Die **Vor- und Nachteile** dieses Szenarios stellen sich wie folgt dar: Zunächst würde man direkt auf die Menschen zugehen und sie vor Ort aufsuchen; dies wäre ein psychologisch wichtiges Moment. Inhaltlich erhielte man ein klares Meinungsbild aus den Teilgebieten, das heißt, die Interessen der einzelnen Teilgebiete wären gebündelt herausgearbeitet. Man würde mit einer solchen regionalen Sichtweise auf den Text eine motivierte, gründliche und gleichberechtigte Auseinandersetzung mit den jeweiligen Kapiteln/ Inhalten ermöglichen, was zu Beginn sicherstellte, dass alle Teilgebiete gleichermaßen einer kritisch-konstruktiven Prüfung unterzogen würden.

Allerdings wäre mit dem genannten Vorgehen zunächst ein hoher organisatorischer und zeitlicher Aufwand verbunden, da es mehrere Treffen zeitnah zu organisieren gelte; allerdings wären die jeweiligen Gruppen dann kleiner, was methodisch einige Vorteile brächte. Prozedural würde sich eine gewisse Routine einstellen, da alle ersten Treffen in den Teilgebieten identisch abliefen. Folgte man der Idee des Delegierten-Prinzips für das zweite und dritte Treffen behielte man die überschaubare Gruppengröße bei, die dann auch deutlich weniger finanzielle Ressourcen notwendig werden ließen. Die Idee von Delegierten bzw. Botschafterinnen setzte allerdings einen Vertrauensvorschuss und eine große Verantwortung für die jeweils Delegierten voraus; auch müsste der Rückfluss der Ergebnisse organisiert und sichergestellt werden.

3.5.2 Szenario 2: Ein Ort – Mehrere Treffen

Ein zweites, mögliches Szenario beteiligt sämtliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen Teilgebieten, die sich drei Mal für jeweils zwei bis drei Tage an einem Ort treffen. Entsprechend würde immer mit eher großen, idealerweise konstanten Gruppen gearbeitet. Die konkrete Bearbeitung der Fragestellung könnte auch hier über den oben genannten Vier-Schritt erfolgen.

Die **Vor- und Nachteile** dieses Szenarios wären die folgenden: Für dieses Szenario könnten die Gruppenprozesse insofern einfacher sein, da sich eine konstante, wenngleich sehr große Gruppe trafe; allerdings gelte es, einen gelingenden Kennenlern-Prozess zu konzipieren, der bei bis zu 150 Personen per se eine Herausforderung darstellte. Mehrere Treffen brächten tendenziell mehr Reibungsverluste und höheren kommunikativen Aufwand mit sich, da sich jeweils alle wieder gedanklich und zwischenmenschlich neu einfinden müssten.

Dieses Szenario würde den größten Reiseaufwand für die Teilnehmenden bedeuten, da sich alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus sämtlichen Teilgebieten mehrmals auf den Weg machen müssten, da die Treffen auf für alle neutralem Boden stattfinden sollten. Damit wäre das Risiko bei drei Treffen proportional höher, dass beim zweiten und dritten Treffen Teilnehmende abspringen, was zu verschiedenen Ungleichgewichten führen könnte.

Inhaltlich hätte man gleichwohl den Vorteil, dass man die Befassung mit einem Thema über einen längeren Zeitraum ermöglichte und so die Möglichkeit der abgesicherten und reflektierten Befassung gezielte einräumte. Auch hätte man zwischen den einzelnen Zusammenkünften mehr Spielraum, situativ auf den Prozessverlauf zu reagieren (Moderation austauschen, weitere Sachverständige konsultieren, Veranstaltungsort wechseln etc.).

3.5.3 Szenario 3: Ein Ort – Ein Treffen

Ein drittes, mögliches Szenario beteiligt sämtliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus allen Teilgebieten, die sich aber nur einmal über einen längeren Zeitraum von sieben bis zehn Tagen an einem Ort treffen. Entsprechend würde hier mit einer konstant großen Gruppe gearbeitet. Die konkrete Bearbeitung der Fragestellung könnte auch hier über den oben genannten Vier-Schritt erfolgen.

Die **Vorteile** dieses Szenarios wären: Zunächst hätten alle Beteiligten nur einmaligen Reiseaufwand, was sich finanziell positiv auswirkt, da weniger Reisekosten anfallen. Bedeutsamer scheint aber, dass dadurch mutmaßlich weniger Personen das Verfahren abbrechen bzw. aussteigen, da hier eine höhere Hürde besteht als ein zweites oder drittes Mal nicht anzureisen. Inhaltlich könnte man das Thema ununterbrochen konsequent verfolgen und hätte somit eine kompaktere Zeit der Befassung und eine hohe Motivation, am Ende des Verfahrens auch ein Ergebnis vorzulegen.

Die **Nachteile** liegen aber ebenso auf der Hand: Ein solch langer Tagungszeitraum ist für alle Beteiligten gleichermaßen extrem anstrengend. Außerdem ist man während des Prozesses nur bedingt flexibel, was eine nahezu perfekte Organisation und Moderation voraussetzt, denn Korrekturen sind dann nur sehr bedingt bis gar nicht möglich. Außerdem müssten Fragen, die nur schwer oder mit großem Zeitaufwand zu beantworten sind, dann hintangestellt werden oder eben doch kurzfristig beantwortet werden.

3.5.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Alle drei Szenarien sind für die Durchführung der „Fachkonferenz Teilgebiete“ im Rahmen der gesetzlich formulierten Eckdaten möglich. Sie liefern anhand von wesentlichen Parametern verschiedene Ideen für die konkrete Ausgestaltung, die unbedingt noch weitere Aspekte berücksichtigen muss (siehe Kapitel 3.4).

Natürlich sind auch weitere Varianten denkbar, die Elemente verschiedener Szenarien miteinander verbinden: Beispielsweise ist die Idee des Delegierten-Prinzips auch auf Szenario 2 anwendbar, sodass sich beim zweiten und dritten

Treffen dann eine deutlich kleinere Gruppe für die Weiterarbeit trifft. Dahingegen erscheint es aber wenig sinnvoll, in Szenario 1 die anfängliche, räumlich und thematisch getrennte Konstellation für das zweite und dritte Treffen aufrecht zu erhalten; dies würde der Idee des Gesetzgebers, nämlich eine standortübergreifende Sichtweise zu befördern, unmittelbar zuwider laufen. Flexibilität besteht auch für alle drei Szenarien in der konkreten zeitlichen Dauer. Die hier jeweils vorgeschlagenen Zeiträume sind Möglichkeiten, mit denen in jeder Hinsicht flexibel umgegangen werden kann: Beispielsweise können die verschiedenen Treffen unterschiedlich lang sein; denkbar ist auch, ein zweiwöchiges Meeting bei Szenario 3 etc.

In der Gesamtschau der angestellten Überlegungen wird deutlich, dass erst mit Veröffentlichung des Zwischenberichtes der BGE letzte Fragen beantwortet werden können, die für die Planung, Organisation und Durchführung mindestens in zweierlei Hinsicht notwendig sind: Dies betrifft zum einen Anzahl und Lage der darin vorgeschlagenen Teilgebiete, denn davon hängen der Ort bzw. die Orte der Veranstaltungen sowie die Zahl der Teilnehmenden ab. Zum anderen wird der Zwischenbericht als Text unmittelbar relevant, denn von Länge und Gliederung hängt wesentlich ab, wie man konkret inhaltlich damit umgeht kann: Ist er nach Teilgebieten gegliedert, wird man damit anders analytisch für die Gruppenarbeiten umgehen müssen, als wenn er nach Ausschluss- und Abwägungskriterien bzw. geologischen Mindestanforderungen unterteilt ist.

In jedem Fall sind die **Prämissen für die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren** zu berücksichtigen (vgl. I, Kapitel 4):

- Es gilt das Primat der **Ergebnisorientierung**, das auch ganz konkret für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ Anwendung finden muss; am Ende muss ein Ergebnisdokument stehen, was die gesetzliche Aufgabe erfüllt.
- Grundsätzlich ist die **Ergebnisoffenheit** konzeptionell und vor allem durch eine hoch professionelle und erfahrene Moderation sicherzustellen; nur dann gelingt eine glaubwürdige und ernstgemeinte Debatte innerhalb und mit den Teilnehmenden der Fachkonferenz.
- Zu jeder Zeit ist eine **klare und verbindliche Kommunikation** zu etablieren bzw. zu pflegen, die Transparenz und Vertrauen gleichermaßen schafft.
- Dazu gehört im Speziellen ein realistisches Erwartungsmanagement, was die **Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung** an der „Fachkonferenz Teilgebiete“ klar definiert; das Gesetz macht hier eindeutige Vorgaben.
- Es ist frühzeitig sicherzustellen, dass ein offener und fairer Umgang mit und zwischen den Teilnehmenden gewährleistet ist – durch die Bereitschaft aller Teilnehmenden zum **fairen und respektvollen Umgang miteinander**, beispielsweise durch die Verpflichtung auf vorgestellte und allgemein akzeptierte Dialogregeln.
- Die Veranstalter bzw. Organisatoren sind besonders in der Pflicht, **Vertrauen und Glaubwürdigkeit** zu jeder Zeit des Prozesses zu erlangen und beständig aufrecht zu erhalten.
- Seitens der BGE sind **inhaltliche wie prozedurale Verbindlichkeiten im Umgang mit dem Ergebnis** einzufordern.

3.6 Überlegungen zum Ressourcenbedarf

Für die „Fachkonferenz Teilgebiete“ werden sowohl **finanzielle als auch personelle Ressourcen** erforderlich; diese sind **sämtlich einmalige Kosten**. Die Kosten entstehen insgesamt für Konzeption, Planung, Organisation sowie Durchführung, Dokumentation und Nachbereitung. Sie setzen sich aus den personellen Aufwendungen für die neu einzurichtende, aber nach Abschluss der „Fachkonferenz Teilgebiete“ wieder aufzulösende **Geschäftsstelle** sowie den **Kosten für das eigentliche Verfahren** zusammen.

Die Aufgaben der Geschäftsstelle werden im StandAG nicht näher spezifiziert, es ist aber davon auszugehen, dass das grundsätzliche Organisations- und Veranstaltungsmanagement von den Mitarbeitenden der Geschäftsstelle zu leisten ist. Nach den Ausführungen über die Dauer des Verfahrens in § 9 Abs. 2 StandAG ist davon auszugehen, dass die **Geschäftsstelle ca. 12 bis 24 Monate arbeiten** wird. Dies wird davon abhängig sein, wie lange die vor- bzw. nachbereitenden Aufgaben zeitlich kalkuliert werden; das eigentliche Verfahren ist mit maximal sechs Monaten veranschlagt. Grundsätzlich sind auch **anfallende Sachkosten** für die Ausstattung der Geschäftsstelle (PC, Büro- und Moderationsmaterial etc.) zu berücksichtigen.

Für die genannten Aufgabenbereiche werden schätzungsweise zwei bis drei Personen mit ausgewiesenen Kenntnissen und Erfahrungen in den Bereichen Beteiligungsverfahren, Veranstaltungsmanagement und -organisation in Vollzeit veranschlagt. Dies ist im Einzelnen sicherlich auch davon anhängig, inwieweit einzelne Aufgabebereiche von Kolleginnen und Kollegen des BfE übernommen werden können – wie beispielsweise Öffentlichkeitsarbeit o.ä. Zu überlegen ist in diesem Zusammenhang, inwieweit – vor dem Hintergrund der zeitlichen Befristung – mit externen Dienstleistern zusammengearbeitet werden kann.

Die **Kosten für das eigentliche Verfahren** hängen nicht primär von dem gewählten Format ab, sondern von der Zahl der insgesamt Teilnehmenden: Sind dreimal bis zu 175 Personen zu planen, ergeben sich andere Größenordnungen für Reise, Unterbringung und Verpflegung bzw. Tagungsstätte und Moderation als wenn 30 Personen zu veranschlagen sind. Insgesamt sind folgende Posten für die Höhe der Ausgaben zu berücksichtigen (jeweils in Abhängigkeit der Teilnehmerzahl, nicht abschließend):

- Reise, Unterkunft und Verpflegung für Teilnehmende und externe Sachverständige
- Tagungsort und -ausstattung
- Kosten für Rekrutierung/Einladungsmanagement der zufällig ausgewählten Bürgerinnen und Bürger
- mögliches Honorar für externe Sachverständige
- Aufwandsentschädigung für Bürgerinnen und Bürger sowie ehrenamtlich tätige Stakeholder
- externe Moderation
- mögliche öffentliche, begleitende Veranstaltungen
- etc.

In Abhängigkeit der oben genannten – zum jetzigen Zeitpunkt noch offenen Fragen – kann eine konkrete Kostenschätzung nur sehr vage erfolgen: Für die Durchführung der „Fachkonferenz Teilgebiet“ ist aber sicherlich insgesamt von einer sechsstelligen Summe im mittleren Bereich auszugehen.

Literatur

Abromeit, Heidrun (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen.

Aebersold, Michael; **Jordi**, Stefan (2015): Die schweizerische Endlagersuche als gesellschaftlicher Prozess. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin, S. 461-473.

Alcántara, Sophia et al. (2016): Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotenziale deliberativer Verfahren. Wiesbaden.

Alpiger, Claudia; **Vatter**, Adrian (2015): Kriterien zur Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen. Grundlegendokument aus dem Forschungsprojekt „Partizipative Entsorgungspolitik“, Universität Bern. Unter <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/45455.pdf> [15.02.2017].

Arbter, Kerstin (2008): Öffentlichkeitsbeteiligung ja, aber wie? Standards für qualitätsvolle Beteiligungsprozesse. In: Tagungsband der International Conference for Electronic Democracy, 29-30 September 2008, Krens. Unter: http://www.partizipation.at/fileadmin/media_data/Downloads/Standards_OeB/OeB-Standards_Artikel_Arbter08.pdf [14.10.2016].

Arnstein, Sherry (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners 35, S. 216-224.

ausgestrahlt (2017a): Neues Atommüll-Gesetz atmet alten Geist. Pressemitteilung von .ausgestrahlt vom 8. März 2017. Unter: <https://www.ausgestrahlt.de/presse/uebersicht/neues-atommull-gesetz-atmet-alten-geist/> [09.05.2017].

ausgestrahlt (2017b): Atommüll-Gesetz: Aus Gorleben nichts gelernt. Pressemitteilung von .ausgestrahlt vom 22. März 2017. Unter: <https://www.ausgestrahlt.de/presse/uebersicht/atommull-gesetz-aus-gorleben-nichts-gelernt/> [09.05.2017].

Banach, Michael W. (2011): Discourse to the International Atomic Energy Agency. In: Bohlken, Eike et al. (Hrsg.): Kirche – Kernenergie – Klimawandel. Eine Stellungnahme mit Dokumenten. Münster, S. 89-92.

Beck, Kurt; **Ziekow**, Jan (Hrsg.) (2011): Mehr Bürgerbeteiligung wagen, Wege zur Vitalisierung der Demokratie. Wiesbaden.

Bertelsmann-Stiftung (2011a): Politik beleben, Bürger beteiligen – Charakteristika neuer Beteiligungsmodelle, Gütersloh. Unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Politik_beleben_Buerger_beteiligen.pdf [15.10.2017].

Bertelsmann-Stiftung (2011b): Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Rahmenbedingungen neu gestalten? Tagungsband, Hannover. Unter: http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/themen_materialien/buergerbeteiligung%20planungsverfahren.pdf [10.10.2016].

Bertelsmann-Stiftung (2013): Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung. Prozessschritte und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken. Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) (2014): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh.

BFE (2008): Bundesamt für Energie (der Schweiz): Sachplan geologische Tiefenlager. Konzeptteil, Bern. Unter <http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01375/04389/index.html?lang=de> [10.11.2016].

BFE (2011): Bundesamt für Energie (der Schweiz): Sachplan geologische Tiefenlager. Konzept regionale Partizipation. Grundlagen und Umsetzung in Etappe 1 und 2. Bern. Unter: <http://www.bfe.admin.ch/radioaktiveabfaelle/01375/04397/index.html?lang=de> [10.11.2016].

BfS (2016): Bundesamt für Strahlenschutz. Auswahl von Bürgervertreter/innen für das Nationale Begleitgremium zum Standortauswahlverfahren für ein Endlager für insbesondere hoch radioaktive Abfälle. Salzgitter/Dortmund. Unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Endlagerprojekte/nbg_dokumentation_bf.pdf [15.10.2017].

BI Lüchow-Dannenberg (2017): Endlagersuche. Protest ist vorprogrammiert. Pressemitteilung der BI Lüchow-Dannenberg vom 22. März 2017. Unter <http://www.bi-luechow-dannenberg.de/?p=18431> [09.05.2017].

BMAS (2014): Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Zusammenarbeit mit dem Netzwerk Leichte Sprache (Hrsg.): Leichte Sprache. Ein Ratgeber. Berlin. Unter: http://www.kultur-oeffnet-welten.de/media/material-downloads/a752_ratgeber_leichte_sprache.pdf [18.08.2017].

BMUB (2015a): Programm für eine verantwortungsvolle und sichere Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle (Nationales Entsorgungsprogramm). Bonn/Berlin. Unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/nationales_entsorgungsprogramm_aug_bf.pdf [10.10.2016].

BMUB (2015b): Bericht über die Kosten und Finanzierung der Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle. Berlin. Unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/abfallentsorgung_kosten_finanzierung_bf.pdf [01.08.2016].

Bock, Stefanie; Reimann, Bettina (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben, Zusammenfassung. In: Das 3x3 einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großprojekten. Status quo und Perspektiven. Berlin, S. 7-23. Unter: http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Forschung/beteiligungsverfahren_umweltrelevante_vorhaben_bf.pdf [15.02.2017].

Bojanowski, Axel (2015): Bayern sperrt sich komplett gegen Endlagersuche. In: Spiegel Online vom 11.08.2015. Unter: <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/atommuell-endlager-bayern-sperst-sich-a-1044815.html> [25.07.2017].

Brank Systemplanung GmbH (2015): Transmutation. Gutachten für die Endlager-Kommission. Berlin, K-MAT 45.

Breuer, Thomas (2012): Auf Salz gebaut. Die Lehren aus Gorleben. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 1, 57. Jg., S. 13-16.

Brunnengräber, Achim (2013): Die Anti-AKW-Bewegung im Wandel. Neue Herausforderungen durch die Endlagersuche für radioaktive Abfälle. In: Forschungsjournal NSB-Plus. Unter:

http://forschungsjournal.de/sites/default/files/fjsbplus/fjsb-plus_2013-3_brunnengraeber.pdf [08.09.2016].

Brunnengräber, Achim (2015): Ewigkeitslasten. Die „Endlagerung“ radioaktiver Abfälle als soziales, politisches und wissenschaftliches Projekt. Baden-Baden.

Brunnengräber, Achim et al. (2015) (Hrsg.): Nuclear Waste Governance. An International Comparison. Heidelberg.

Brunnengräber, Achim; **Häfner** Daniel (2014): Alles neu in der Akteurslandschaft der „Endlagersuche“?, in: anti atom aktuell, Nr. 246, S. 21-22. Unter: <http://www.anti-atom-aktuell.de/archiv200/246/246akteurslandschaft.html> [14.10.2016].

Bull, Hans-Peter (2015): Was ist „die Öffentlichkeit“ und welche Befugnisse soll sie haben? In: DVBl 2015, S. 593ff.

Bull, Hans Peter (2016): Endlagersuche ohne Chance? In: ZRP 2016, Heft 8, S. 244.

BUND (2016a): Eine Bilanz des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. zwei Wochen vor Ende der Kommission, Stand: 17.6.2016. Unter: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/atomkraft/160617_bund_atomkraft_zwei_wochen_vor_ende_atommuellkommission_bilanz.pdf [10.10.2016].

BUND (2016b): Sondervotum von Klaus Brunsmeier (BUND) zum Bericht der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“. Halver/Berlin am 29.06.2016. Unter:

http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/atomkraft/160701_bund_atomkraft_atommuell_kommission_abschlussbericht_sondervotum.pdf [08.09.2016].

BUND (2017a): BUND-Stellungnahme zur Novelle des Standortauswahlgesetzes (StandAG). Beitrag zur Öffentlichen Anhörung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze. Unter:

https://www.bundestag.de/blob/495594/9fdc9b337_fe89568ea4ccecc530a4e6b/18-16-526-f_anhoerung_standag_bund-data.pdf [09.05.2017].

BUND (2017b): Gravierende Mängel im neuen Standortauswahlgesetz gefährden die Atommülllager-Suche. Pressemitteilung des BUND vom 23. März 2017. Unter:

<https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/gravierende-maengel-im-neuen-standortauswahlgesetz-gefaehrden-die-atommuelllager-suche/> [09.05.2017].

Bundesregierung (2011): Deutschlands Energiewende. Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft. Berlin. Unter :

https://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/Anlagen/2011/07/2011-07-28-abschlussbericht-ethikkommission.pdf;jsessionid=F5968B8D6B3F6C8AB10E39A25B4CB0B9.s4t1?_blob=publicationFile&v=4 [14.10.2016].

Claus, Frank (2015): Dialog, Moderation und Bürgerbeteiligung bei umstrittenen Baumaßnahmen und Vorhaben. Zusammenfassung des mündlichen Vortrages. In: Drucksache der Endlager-Kommission. Berlin, K-Drs. 134. Unter:
http://www.bundestag.de/blob/392672/54dff088d849b6857ea18c3e59499cdf/drs_134-data.pdf [09.09.2016].

DAEF (2016): Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung, Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager. Eggenheim-Leopoldshafen/Braunschweig.

Dally, Andreas (2003): Atommüll und sozialer Friede. Strategien der Standortsuche für nukleare Endlager. Loccum Protokolle 05/03. Rehburg-Loccum.

Dehmer, Dagmar (2015): Dialog als Monolog. In: Tagesspiegel vom 22. Juni 2015.

Dettmann, Udo (2014): Erfahrungen aus der Asse-II-Begleitgruppe. Berlin, K-Drs. 219.

Dialogik (2011): Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte. Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft. Tagungsband, Stuttgart. Unter: <http://www.dialogik-expert.de/de/forschung/Abschlussbericht-Buergerbeteiligung%20und%20Akzeptanz%20%C3%B6ffentlicher%20Grossprojekte.pdf> [10.10.2016].

Dienel, Peter C. (2002): Die Planungszelle. Der Bürger als Chance. Mit Statusreport 2002. 5. Aufl. Wiesbaden.

Dolde, Klaus-Peter (2013): Neue Formen der Bürgerbeteiligung? Planung und Zulassung von Projekten in der parlamentarischen Demokratie. In: NVwZ 2013, S. 769-774.

Domasch, Silke et al. (2016): Atomrechtliche Fragestellungen – im Spannungsfeld zwischen neuen Ansätzen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und bestmöglicher Entsorgung radioaktiver Abfälle. Gutachten für die Endlager-Kommission. Berlin, K-MAT 66.

Domasch, Silke; Zschesche, Michael (2008): Zwischen Wissenschaftskommunikation und Meinungsbild. Überlegungen zur Verbraucherkonferenz Nanotechnologie. In: Busch, Roger (Hrsg.): Nano(bio)technologie im öffentlichen Diskurs. München, S. 192-209.

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

Donat, Ulrike (2015a): Schreiben von Ulrike Donat zur Beendigung ihrer Mitarbeit in der Endlagerkommission. Berlin, K-Drs. 88a.

Donat, Ulrike (2015b): Gorleben ist überall oder Goldene Regeln zum Umgang mit Bürgerbeteiligung. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin, S. 328-346.

Dreier, Thomas (2015): Einleitung, Rn1. In: Dreier, Thomas; Schulze, Gernot: Urheberrechtsgesetz, Kommentar, 5. Aufl. München.

Durner, Wolfgang (2011): Möglichkeiten der Verbesserung förmlicher Verwaltungsverfahren am Beispiel der Planfeststellung. In: ZUR, Heft 7-8, S. 354-363.

Eggert, Ralf; **Schrögel**, Phillip (2015): Bürgerbeteiligung in der Praxis. Erfolgskriterien und Beispiele. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin, S. 355-369.

Feindt, Peter; **Newig**, Jens (Hrsg.) (2005): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der Politischen Ökonomie. Marburg.

Fielitz, Julia; **Domasch**, Silke (2017): Wie gelingt Bürgerbeteiligung auf Bundesebene? UBA-Texte. Berlin/Dessau. Unter:

https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1968/publikationen/170519_uba_fb_gespraechstoff_bf.pdf [15.10.2017].

Fox, Andreas (2014): Erfahrungsbericht Morsleben. Berlin, K-Drs./AG 1-17.

Fox, Andreas (2016): Persönliche Erklärung zum Abschluss der Tätigkeiten der AG 1. Berlin, K-Drs. /AG1-74.

Fuchs, Dieter; **Roller**, Edeltraut (2013): Einstellungen zu Demokratie und Sozialstaat. In: Statistisches Bundesamt: Datenreport 2013. Bonn, S. 370-376.

Fuder, Michael (2014): Der Asse-II-Beteiligungsprozess. Berlin, K-Drs/AG 1-12.

Gärditz, Klaus (2016): Verankerung des Atomausstieges im Grundgesetz? Gutachten für die Endlager-Kommission. Berlin, K-MAT 61.

Geiges, Lars et al. (2013): Ohne Organisation geht es nicht. Die Anti-Atomkraft-Bewegung. In: Walter, Franz et al. (Hrsg.): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? Hamburg, S. 161-179.

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

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

Guckelberger, Anette (2017): § 10 UIG. In: Fluck, Jürgen; Fetzer, Thomas; Fischer, Kristian (Hrsg.): Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht, Kommentar, Stand Mai 2017.

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

Inclusion Europe (2009): Informationen für alle: Europäische Regeln, wie man Informationen leicht lesbar und leicht verständlich macht. Brüssel. Unter: http://www.3way.ch/index.cfm?action=act_getfile&doc_id=100067 [18.08.2017].

Kaase, Max (1995): Partizipation. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. Bonn, S. 521-527.

Käberger, Tomas; **Swahn**, Johan (2015): Model or Muddle? Governance and Management of Radioactive Waste in Sweden. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin, S. 432-460.

Kallenbach-Herbert, Beate (2014): Internationale Erfahrungen bei der Partizipation in Endlagerverfahren. Vorgelegt bei der 6. Sitzung der „Kommission Lagerung radioaktiver Abfallstoffe“ zum Thema „Internationale Erfahrungen“, 5. Dezember 2014. Berlin; siehe auch Wortprotokoll der 6. Sitzung der Endlager-Kommission am 5. 12. 2014, Seite 31ff.

Kallenbach-Herbert, Beate et al. (2008): Anforderungen an die Gestaltung von Öffentlichkeitsbeteiligung. Zur Planung von Endlagerstandorten für hochradioaktive Abfälle. In: TATuP 3/2008, S. 72-78. Unter: http://www.tatup-journal.de/downloads/2008/tatup083_kaua08a.pdf [11.10.2016].

Kersting, Norbert et al. (2008): Die Zukunft der Demokratie. In: Kersting, Norbert (Hrsg.): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation. Wiesbaden, S. 40-62.

KFK (2016): Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs. Verantwortung und Sicherheit – Ein neuer Entsorgungskonsens. Abschlussbericht vom 25. Mai 2016. Unter: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bericht-der-expertenkommission-kernenergie,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf> [01.08.2016].

Klöpfer, Michael (1991): Das Umweltrecht in der deutschen Einigung. Zum Umweltrecht im Einigungsvertrag und zum Umweltrahmengesetz. Berlin.

Klöpfer, Michael (2011): Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in verschiedenen Rechtsgebieten und verschiedenen Kontexten. Rechtsgutachten, Berlin.

Kommissionsbericht (2016): Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, Abschlussbericht. Berlin, K-Drs. 268. Unter: https://www.bundestag.de/endlager-archiv/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs_268-data.pdf [15.10.2017].

König, Wolfram (2013): Inklusive Teilhabe. Erfahrungen aus der Endlagersuche. In: Töpfer, Klaus et al. (Hrsg.): Veränderung durch Wissen. Chancen und Herausforderungen demokratischer Beteiligung: von „Stuttgart 21“ bis zur Energiewende. S. 99-113.

Kretschmann, Winfried (2017): Endlagersuche nicht nach politischer Geografie. In: Die Welt vom 23. März 2017, unter: <https://www.welt.de/regionales/niedersachsen/article163096117/Endlagersuche-nicht-nach-politischer-Geografie.html> [09.05.2017].

Lennartz, Hans-Albert; **Mussel**, Christina (2004): Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle. BfS-SCHR-03/04. Bremerhaven.

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

Lukaßen, David (2010): Die Fallpraxis der Informationsbeauftragten und ihr Beitrag zur Entwicklung des Informationsfreiheitsrechts. Berlin.

Maaß, Christiane (2015): Leichte Sprache: Das Regelbuch. Berlin. Unter:
[https://www.uni-hildesheim.de/media/fb3/uebersetzungswissenschaft/Leichte Sprache Seite/Publikationen/Regelbuch_komplett.pdf](https://www.uni-hildesheim.de/media/fb3/uebersetzungswissenschaft/Leichte_Sprache_Seite/Publikationen/Regelbuch_komplett.pdf) [16.08.2017].

Martinsen, Renate (2006): Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft. Baden-Baden.

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

Mostert, Erik (2005): Public Participation and Ideology, Experiences from Netherlands. In: Feindt, Peter; Newig, Jens (Hrsg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Marburg, S.163-180.

Müller, Monika (Hrsg.) (2013): Endlagersuche – gemeinsam mit den Bürgern! Information, Konsultation, Dialog, Beteiligung. Loccum, Reihe Loccumer Protokolle 21/13.

Müller-Erwig, Katja-Angela (2000): Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei atomrechtlichen Großvorhaben. Eine sozialwissenschaftliche Beschreibung am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens zum Endlager für radioaktive Abfälle Schacht Konrad. Braunschweig. Unter: <http://www.digibib.tu-bs.de/?docid=00001124> [11.10.2016].

NAGRA (2014): Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle. Konzept der Standortuntersuchung für SGT Etappe 3. Arbeitsbericht NAB 14-83. Unter
http://www.nagra.ch/display.cfm/id/102178/disp_type/display/filename/d%5Fnabl4%2D083.pdf [10.11.2016].

NAGRA (2015): Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle. Standortgebiete für geologische Tiefenlager. Sicherheitstechnischer Vergleich, Vorschläge für Etappe 3. Unter:
http://www.nagra.ch/display.cfm/id/102419/disp_type/display/filename/d%5Fth7%20Standortgebiete.pdf [10.11.2016].

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

Nanz, Patrizia (2015): Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Kommission „Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“. In: Sommer, Jörg (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung. Berlin, S. 420-431.

Nanz, Patrizia; **Leggewie**, Claus (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Berlin.

Nationales Entsorgungsprogramm (2015): Programm für eine verantwortungsvolle und sichere Entsorgung bestrahlter Brennelemente und radioaktiver Abfälle. Berlin. Unter:
http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/nationales_entsorgungsprogramm_aug_bf.pdf [11.10.2016]

Norgall, Thomas (2015): Erfahrungen mit Großprojekten. Berlin, K-Drs. 120a. Unter:
http://www.bundestag.de/blob/386864/58f3d4cf7729cefbb3cc0d1b2f384ba6/drs_120a-data.pdf [09.09.2016].

Öko-Institut (2007): Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren. Kurzberichte zur Analyse der Großvorhaben. Darmstadt.

Öko-Institut et al. (2015): Transmutation. Gutachten für die Endlager-Kommission. Berlin, K-MAT 48.

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

Politische Ökologie (2011): Bürgerbeteiligung 3.0. Zwischen Volksbegehren und Occupy-Bewegung. Themenheft 127, München.

Pötter, Bernhard (2016): Keiner will mitreden. Die Standortsuche für ein Atomlager sollte von der Bevölkerung online kommentiert werden. Aber es gab kaum Interesse. In: taz vom 9. September 2016, Unter: <http://www.taz.de/!5338390/> [10.10.2016].

prognos (2017): Evaluierung der Stakeholder-Beteiligung an der Erstellung des Klimaschutzplanes 2050. Abschlussbericht. Berlin. Unter: <https://www.prognos.com/publikationen/alle-publikationen/752/show/816117782af95157821cae95286ea4e5/> [23.10.2017].

Raue, Benjamin (2013): Informationsfreiheit und Urheberrecht. In: Juristen Zeitung, S. 280-288.

Reidt, Olaf; Schiller, Gernot (2017): UIG § 10. In: Landmann, Robert von; Rohmer, Gustav (Hrsg.): Umweltrecht, 82. EL, Januar 2017.

Renn, Ortwin (2011a): Beteiligung der Öffentlichkeit an den Planungen von Großvorhaben. In: Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (Hrsg.): Tagungsband, Berlin, S. 13-18. Unter: http://www.gesellschaft-fuer-umweltrecht.de/wp-content/uploads/2015/06/Tagung-35_2011_Tagungsmappe.pdf [14.10.2016].

Renn, Ortwin (2011b): Bürgerbeteiligung. Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In: Hilpert, Jörg (Hrsg.): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte. Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. Stuttgart, S. 19-43.

Röscheisen, Helmut (2014a): Beteiligung der Zivilgesellschaft an Endlager-Kommission, In: BBE-Newsletter 14. Unter: http://www.dnr.de/downloads/gastbeitrag_roescheisen-bbe-newsletter-14-2014.pdf [03.08.2016].

Röscheisen, Helmut (2014b): Kritik am Standortauswahlgesetz und Anregungen zur Weiterentwicklung. Beratungsunterlage zur 5. Sitzung der Endlager-Kommission am 31. Oktober 2014. Berlin, K.-Drs. 54. Unter: https://www.bundestag.de/endlager-archiv/blob/338582/0dalc10bff41bc0fd813027d152a2f50/drs_054-data.pdf [09.05.2017].

Roßnagel, Alexander (2016): Verankerung des Atomausstieges im Grundgesetz. Gutachten für die Endlager-Kommission. Berlin, K-MAT 62.

Rucht, Dieter (2008): Anti-Atomkraftbewegung, In: Roth, Roland; Rucht, Dieter (Hrsg.): Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch. Frankfurt a.M./New York, S. 245-266.

Rucht, Dieter (2016): Der Beteiligungsprozess am Klimaschutzplan 2050. Analyse und Bewertung. Studie im Auftrag von Greenpeace, Hamburg. Unter: https://www.greenpeace.de/sites/www.greenpeace.de/files/publications/20160922_klima-gutachten_web.pdf [15.02.2017].

Schäfer, Armin (2015): Der Verlust politischer Gleichheit. Warum die sinkende Wahlbeteiligung der Demokratie schadet. Frankfurt a.M.

Schäfer, Armin; **Schoen**, Harald (2013): Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. In: Leviathan 41/1, S. 94-120.

Schicktanz, Silke; **Naumann**, Jörg (2003): Ablauf und Methodik der ersten bundesweiten Bürgerkonferenz. In: dies (Hrsg.): Bürgerkonferenz: Streitfall Gendiagnostik. Ein Modellprojekt zur Bürgerbeteiligung am bioethischen Diskurs. Opladen, S. 57-68.

Schlacke, Sabine et al. (2009): Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht: Aarhus-Handbuch. Berlin.

Schlacke, Sabine; **Schrader**, Christian; **Bunge**, Thomas (2010): Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch. Berlin.

Schoch, Friedrich (2009): Informationsfreiheitsgesetz, Kommentar. Berlin.

Schrader, Christian (2010): UIG § 1 Rn. 140. In: Schlacke, Sabine; Schrader, Christian; Bunge, Thomas: Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht, Aarhus-Handbuch Berlin.

Schreier, Margit (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse. Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. In: Forum Qualitative Sozialforschung. Vol 15, No 1.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.

Smeddinck, Ulrich (2016): Zwischen „weißer Landkarte“ und „schwarzem Loch“. Endlager-Kommission am Ende ihrer Laufzeit. In: ZRP 2016, Heft 6, S. 181.

Sommer, Jörg (2016): Lasst uns über den Atommüll streiten! In: Die Zeit vom 5. Juli 2016. Unter <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-07/atommuell-endlagerung-deutschland-bundestag-bundesrat-kommission-bericht> [09.05.2017].

Staatsministerium Baden Württemberg (2013): Leitfaden für eine neue Planungskultur, Version 11/2013, Stuttgart.

Städtetag Baden-Württemberg (2012): Hinweise und Empfehlungen zur Bürgermitwirkung in der Kommunalpolitik. Hrsg. vom Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung, Berlin.

Steinberg, Rudolf (2011): Die Bewältigung von Infrastrukturvorhaben durch Verwaltungsverfahren. Eine Bilanz. In: ZUR, Heft 7-8, S. 340-350. Unter: http://www.zur.nomos.de/fileadmin/zur/doc/Aufsatz_ZUR_11_7-8.pdf [14.10.2016].

Steinbrecher, Markus (2009): Politische Partizipation in Deutschland. Baden-Baden.

Steinbrügge, Christiana (2015): Asse-II-Begleitprozess. Praktische Erfahrungen und konzeptionelle Konsequenzen. Berlin, K-Drs./AG1-55b.

Storch, Lorenz (2017): Bayerischer Granit wohl zu zerklüftet. In: BR 24 vom 28. Juni 2016, Unter: <http://www.br.de/nachrichten/atommuell-endlager-bayern-100.html> [25.07.2017].

Strahlentelex (2017): Greenpeace empfiehlt neue Zwischenlager anstatt falscher Endlagersuche, Nr. 726-727/04.2017. Unter: www.strahlentelex.de/Stx_17_726-727_S04-08.pdf [09.05.2017].

Süssmuth, Rita (2011): Demokratie. Mangelt es an Offenheit und Bürgerbeteiligung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte 61, Heft 44/45, S. 32-34.

Thomauske, Bruno (2016): Abschätzung des Zeitbedarfs bis zur Inbetriebnahme des Endlagers. Berlin, K-Drs. /AG3-119.

TNS Emnid (2016): Bevölkerungsbefragung zum Thema Endlagerkommission. Berlin. Unter: <http://www.bblog.de/wp-content/uploads/2016/07/Befragung-Endlagerkommission-Bericht.pdf> [15.07.2016].

Ueberhorst, Reinhard (2015): Demokratische Atommüllpolitik oder Zustimmungsmanagement und simulierte gesellschaftliche Verständigung – eine kritische Wahrnehmung der Arbeit der StandAG-Kommission. In: Strahlentelex Nr. 686-687, August 2015, S. 3ff. Unter: https://www.ausgestrahlt.de/media/filer_public/bd/af/bdaf04fd-8a25-434f-9839-d23da47c5b60/ueberhorst-atommuell-tagung-2062015.pdf [14.10.2016].

UfU (2016): Ergänzungsgutachten. Analyse und Umsetzungserfordernisse der Vorschläge zur Öffentlichkeitsbeteiligung der Endlager-Kommission im Hinblick auf Rolle und Aufgaben des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit. Berlin.

VDI (2015): VDI-Richtlinie 7000, Frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei Industrie- und Infrastrukturprojekten. Düsseldorf. Unter: <https://www.vdi.de/wirtschaftspolitik/fruehe-oeffentlichkeitsbeteiligung/erfolgreiche-umsetzung-in-der-praxis/> [15.02.2017].

Vetter, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Vetter, Angelika (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden, S. 9-27.

Walter, Franz et al. (2013): Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegung? Reinbek.

Wörner, Johann-Dietrich (2015): Erfahrungen mit Großprojekten. Berlin, K-Drs. 120b. Unter: http://www.bundestag.de/blob/386958/7b5509a8a67cd27217bb049d77ce37c4/drs_120b-data.pdf [09.09.2016].

Wouters, Mariska et al. (2011): Evaluating public input in National Park Management Plan reviews. Facilitators and barriers to meaningful participation in statutory processes. Wellington. Unter: <http://www.doc.govt.nz/Documents/science-and-technical/sfc308entire.pdf> [11.10.2016].

Wulfhorst, Reinhard (2011): Konsequenzen aus „Stuttgart 21“. Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. In: DÖV, S. 581, 582.

Ziehm, Cornelia (2012): Atomausstieg und Energiewende. In: ZNER, S. 221ff.

Zschiesche, Michael (2015): Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Zulassungsverfahren, Status Quo und Perspektiven. Berlin.

Zschiesche, Michael et al. (2008): BfR-Verbraucherkonferenz Nanotechnologie. Modellprojekt zur Erfassung der Risikowahrnehmung von Verbrauchern. Berlin. (BfR-Wissenschaft 3/2008). Unter: http://www.bfr.bund.de/cm/350/bfr_verbraucherkonferenz_nanotechnologie.pdf [23.10.2017].

Anhang

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

I Grundsätzliche Erwartungen bezüglich Endlagersuche und Ö-Beteiligung

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

II Persönliche Erfahrungen zu Ö-Beteiligung im Kontext

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

III Stand AG und Ö-Beteiligungskonzept

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

IV Endlager-Kommission und Ö-Beteiligungskonzept

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

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

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

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

VI Ziele der Ö-Beteiligung

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

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

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

