



BASE – FORSCHUNGSBERICHTE ZUR
SICHERHEIT DER NUKLEAREN ENTSORGUNG

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahl- verfahren (HErüber)

Vorhaben FKZ 4719FO0101

AUFTRAGNEHMER:IN

Unabhängiges Institut für Umweltfragen UfU e.V., Berlin

UNTERAUFTRAGNEHMER:IN

Öko-Institut e.V. Institut für angewandte Ökologie, Freiburg

Franziska Sperfeld, Sophie Dolinga, Dr. Johannes Franke, Cindy Prager,
Lisa Habigt, Kathleen Pauleweit und Dr. Michael Zschiesche
Silvia Schütte, Dr. Melanie Mbah, Julia Neles, Ryan Kelly und Dr. Bettina Brohmann



Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber)

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-015/23

Bitte beziehen Sie sich beim Zitieren dieses Dokumentes immer auf folgende URN:
urn:nbn:de:0221-2023100439440

Berlin, Oktober 2023

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., Berlin

Unterauftragnehmer:in
Öko-Institut e.V. Institut für angewandte Ökologie,
Freiburg

Franziska Sperfeld, Sophie Dolinga, Dr. Johannes Franke,
Cindy Prager, Lisa Habigt, Kathleen Pauleweit und Dr.
Michael Zschiesche

Silvia Schütte, Dr. Melanie Mbah, Julia Neles, Ryan Kelly
und Dr. Bettina Brohmann

030 184321-0
www.base.bund.de

Stand: Oktober 2023

Projekt:

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren
bei grenzüberschreitender Öffentlichkeits-
beteiligung im Standortauswahlverfahren

Autor*innen:

Franziska Sperfeld, Sophie Dolinga,
Dr. Johannes Franke, Cindy Prager, Lisa Habigt, Kathleen
Pauleweit und Dr. Michael Zschiesche
(Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.)

Silvia Schütte, Dr. Melanie Mbah, Julia Neles,
Ryan Kelly und Dr. Bettina Brohmann
(Öko-Institut e.V.)

Förderkennzeichen: 4719F00101

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Impressum

Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin

T +49 (0)30 42 84 99 3-0
F +49 (0)30 42 84 99 3-59
info@ufu.de
www.ufu.de
twitter.com/UfUberlin

Autor*innen:

Franziska Sperfeld, Sophie Dolinga, Dr. Johannes Franke, Cindy Prager, Lisa Habigt, Kathleen Pauleweit, Dr. Michael Zschiesche (Unabhängiges Institut für Umweltfragen)



Silvia Schütte, Dr. Melanie Mbah, Julia Neles, Ryan Kelly und Dr. Bettina Brohmann (Öko-Institut)



Dieses Vorhaben wurde durch Mittel des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz gefördert und durch das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) betreut (FKZ 4719F00101). Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung der Auftraggeberin übereinstimmen.
Alle Rechte vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	8
Zusammenfassung.....	9
Abstract.....	12
1. Einleitung.....	15
2. Methodik	17
2.1. Darstellung der Methoden der einzelnen Forschungsschritte	18
2.1.1. Literaturreview und Erhebung Forschungsstand	18
2.1.2. Fallstudien.....	20
2.1.3. Regionalstudien	22
2.1.4. Medienresonanzanalyse	25
3. Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Analyse	26
3.1. Ergebnisse des Literaturreviews.....	26
3.1.1. Herausforderungen der grenzüberschreitenden Endlagersuche.....	26
3.1.2. Erfolgsfaktoren der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung.....	35
3.2. Ergebnisse der Medienresonanzanalyse	38
3.3. Beispiele aus der Praxis - Fallstudien	43
3.3.1. Erweiterung des Kernkraftwerks Dukovany (CZ).....	44
3.3.2. Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone	46
3.3.3. Schweizer Sachplanverfahren geologische Tiefenlager (SGT).....	48
3.4. Bedarfe vor Ort - Regionalstudien.....	51
3.4.1. Dänemark: Syddanmark.....	51
3.4.2. Niederlande: Overijssel	55
3.4.3. Tschechien: Liberecky kraj / Polen: Powiat Zgorzelecki	58
3.4.4. Österreich: Bezirk Schärding (Innviertel).....	62
3.4.5. Frankreich: Haut-Rhin/ Bas-Rhin	65
3.4.6. Zusammenfassung der Regionalstudien	68
3.5. Zusammenfassung der sozialwissenschaftlichen Analyse	70
4. Empfehlungen zur Ausgestaltung grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung	73
4.1. Grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 7 StandAG i.V.m. dem UVPG	74
4.1.1. Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahrens.....	75
4.1.2. Ermittlung und Festlegung des Untersuchungsrahmens gem. § 15 und § 39 UVPG (Scopingtermin).....	75
4.1.3. Benachrichtigung der zuständigen Behörden	76
4.1.4. Bekanntgabe gegenüber der ausländischen Öffentlichkeit.....	77

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

4.1.5. Stellungnahmeverfahren	79
4.1.6. Erörterungstermin	80
4.1.7. Nachlaufende Informationspflichten	82
4.1.8. Verbindliche und „weiche“ Vereinbarungen mit einzelnen Nachbarstaaten.....	83
4.2. Regionalkonferenzen und Fachkonferenz Rat der Regionen (§§ 10, 11 StandAG).....	85
4.2.1. Räumliche Ausdehnung und Bekanntgabe der Beteiligung	85
4.2.2. Sicherstellung einer „gleichwertigen Berücksichtigung“ in den Regionalkonferenzen	86
4.2.3. Information der ausländischen Öffentlichkeit.....	88
4.2.4. Beteiligung im Rat der Regionen.....	88
4.3. Informelle Beteiligung	89
4.4. Spannungsverhältnisse der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung	90
5. Ergebnisse des Forschungsvorhabens	93
5.1. Beiträge des Forschungsvorhabens zur Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung	93
5.2. Schema für einen beispielhaften grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess.....	96
5.3. Ausblick und offene Forschungsfragen	98
6. Literaturverzeichnis	99

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzungen	
Abs.	Absatz
AK	Aarhus-Konvention
AKW	Atomkraftwerk
Art.	Artikel
AT	Österreich
AWZ	ausschließliche Wirtschaftszone
AWZROV	Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee
BASE	Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung
BFE	Bundesamt für Energie (CH)
BGE	Bundesgesellschaft für Endlagerung
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BSH	Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CH	Schweiz
CeA	Collectivité européenne d'Alsace (Euroregion Elsass)
CLIS	Commission Locale d'Information et de Surveillance (FR)
COVRA	Centrale organisatie voor radioactief afval
CZ	Tschechische Republik
D	Deutschland
DFSO	Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz
DK	Dänemark
ebd.	ebenda
ELNI	Environmental Law Network International
ENSI	Eidgenössisches Nuklearsicherheitsinspektorat

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

EU	Europäische Union
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FR	Frankreich
ggf.	gegebenenfalls
HAA	Hochradioaktive Abfälle
Hs.	Halbsatz
i. V. m.	in Verbindung mit
K-Drs.	Drucksache der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
KEV	(schweizerische) Kernenergieverordnung
KEG	(schweizerisches) Kernenergiegesetz
NABU	Naturschutzbund Deutschland
Nagra	Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (CH)
NBG	Nationales Begleitgremium
NL	Niederlande
Nr.	Nummer
NRO	Nichtregierungsorganisationen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OFA	Oberflächenanlagen
OPERA	OnderzoeksProgramma Eindberging Radioactief Afval (NL)
PL	Polen
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SGT	Schweizer Sachplan geologische Tiefenlager
SMA	schwach- und mittelradioaktive Abfälle
SÖW	Sozioökonomisch-ökologische Wirkungsstudie
StandAG	Standortauswahlgesetz
StandAV	Standortauswahlverfahren
SUP	strategische Umweltprüfung

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

TRANSENS	Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland, Forschungsverbund
TWh	Terrawattstunde
u.a.	und andere
UfU	Unabhängiges Institut für Umweltfragen e.V.
UNECE	Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (englisch <i>United Nations Economic Commission for Europe</i>)
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-Bericht	Bericht zu den voraussichtlichen Umweltauswirkungen des Vorhabens (gemäß § 16 Abs. 1 Hs. 1 UVPG)
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
vgl.	vergleiche
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabellen und Abbildungen	
Tabelle 1	Überblick über die Ergebnisse der Literaturreview
Tabelle 2	Die zu untersuchenden Regionen im Überblick
Tabelle 3	Nachbarstaaten mit Erfahrungen mit dialogisch-kollaborativen Formen der Beteiligung und ambivalenter bis ablehnender Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen
Tabelle 4	Nachbarstaaten mit eher wenig Erfahrungen mit dialogisch-kollaborativen Formen der Beteiligung und einer weniger ablehnenden bis eher zustimmenden Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen
Tabelle 5	Übersicht der relevanten redaktionellen Beiträge in den Nachbarstaaten
Tabelle 6	Herausforderungen und Erfolgsfaktoren mit Empfehlungscharakter zur grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung in der Endlagersuche
Abbildung 1	Modifizierte bzw. ergänzte Darstellung auf Basis der BGE-Karte aus dem Zwischenbericht Teilgebiete, mit grenznahen nuklearen Anlagen (BGE 2020)
Abbildung 2	Medienresonanz zur deutschen Endlagerung im Zeitverlauf
Abbildung 3	Medienresonanz zur deutschen Endlagerung in deutschen Landkreisen
Abbildung 4	Medienresonanz zur deutschen Endlagerung in den Nachbarstaaten
Abbildung 5	Übersicht aller relevanter Artikel im Suchzeitraum
Abbildung 6	Übersicht Ablauf der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Zusammenfassung

Das Forschungsvorhaben „Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber)“ befasste sich mit den rechtlichen, politischen und kulturellen Bedingungen der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle in Deutschland.

In Deutschland, dem europäischen Staat mit den meisten Nachbarstaaten, ist es möglich, dass im Auswahlverfahren auch Standorte geprüft werden, die an oder in unmittelbarer Nähe zu einer oder mehrerer Staatsgrenzen liegen. Die Betroffenheit durch ein potenzielles Endlager für hochradioaktive Abfälle macht nicht an Grenzen halt, sodass die Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit eine umfangreiche Aufgabe darstellt, insbesondere vor dem Hintergrund der unterschiedlichen rechtlichen und sozio-kulturellen Kontexte in den verschiedenen Nachbarstaaten. Das Standortauswahlgesetz (StandAG) adressiert selbst die Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit, wenn sich im Suchverfahren ein Grenzbezug einstellt. Die konkrete Ausgestaltung dieser Berücksichtigung soll durch die Geschäftsordnung der Regionalkonferenzen geregelt werden. Unter dem Ansatz des breiten Beteiligungsangebotes des StandAG aus § 1 Abs. 2 und auch aus § 5 Abs. 1 StandAG ist die Frage zu beantworten, wie eine mögliche Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit auszugestaltet ist. Und welche Gestaltungsoptionen das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) hat, den partizipativen, wissenschaftsbasierten und lernenden Ansatz des Suchverfahrens auch für die ausländische Öffentlichkeit sicherzustellen.

Aus der aktuellen Forschungsliteratur lassen sich nur wenige spezifische Erkenntnisse zur Bearbeitung dieser Fragestellungen ziehen. Eine vergleichende Betrachtung der nationalen Rahmenbedingungen der Beteiligung in den Nachbarstaaten Deutschlands oder die Herausarbeitung von spezifischen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung fehlen weitestgehend. An dieser Forschungslücke schließt das Forschungsvorhaben an und schafft eine fundierte Basis für die konkrete Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Anhand von verschiedenen methodischen Schritten erfolgte einerseits die Erarbeitung eines besseren Verständnisses von grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung allgemein, auch unter der Berücksichtigung unterschiedlicher nationaler Kontextfaktoren. Andererseits werden spezifische Erfolgsfaktoren und Herausforderungen der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren identifiziert und darauf aufbauend konkrete Empfehlungen abgeleitet.

In dem vorliegenden Abschlussbericht des Forschungsvorhabens wird der methodische Ansatz des Projektes und der einzelnen Arbeitsschritte erläutert und die zentralen Ergebnisse der jeweiligen Forschungsschritte zusammengefasst. Das Vorhaben umfasst einen systematischen Literaturreview juristischer und sozialwissenschaftlicher Literatur, eine Medienresonanzanalyse in den Nachbarstaaten in Bezug auf die Berichterstattung zu relevanten Themen der Endlagersuche, Fallstudien über vorangegangene Verfahren grenzüberschreitender Beteiligungsverfahren sowie Regionalstudien zu fünf ausgewählten Grenzregionen. Auf Grundlage dieser Forschungsschritte werden Empfehlungen für die Ausgestaltung der gesetzlich vorgeschriebenen Formate im Standortauswahlverfahren entwickelt.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Die durchgeführte Literaturreview bietet eine umfassende Analyse der relevanten rechtswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Literatur. Die rechtlichen Vorgaben von nationaler Ebene, EU-Ebene und aus internationalen Konventionen für das Verfahren in der Standortsuche wurden in dem Forschungsvorhaben herausgearbeitet. Zudem wurden erste Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der grenzüberschreitenden Beteiligung bei der Standortsuche in der sozialwissenschaftlichen Literatur identifiziert.

In Fallstudien wurden drei Praxisbeispiele der grenzüberschreitenden Beteiligung detailliert analysiert. In diesen wurde aufgezeigt, wie in anderen Vorhaben die Beteiligung ausgestaltet wurde und wie diese von verschiedenen Akteur*innen wahrgenommen wurde. Es wurde je ein Portrait zum Verfahren der Strategischen Umweltprüfung (SUP) zur Fortschreibung der Maritimen Raumordnungspläne (Habigt 2022), dem Schweizer Sachplan geologische Tiefenlager (Mbah et al 2022a) und der Errichtung weiterer Blöcke im Kernkraftwerk Dukovany (Sperfeld & Dolinga 2022) erstellt. Auf diese Weise wurden sowohl Kontextbedingungen herausgearbeitet, die die regionalen Kontexte besonders prägen, sowie Empfehlungen abgeleitet, wie einzelne Verfahrensschritte innerhalb der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgreich gestaltet werden können.

In Regionalstudien wurden die regionalen Kontexte potenziell betroffener Regionen weitergehend analysiert. Es wurden fünf Grenzregionen ausgewählt, deren unterschiedliche Kontexte eine besonders große Varianz aufweisen. Durch diese Diversität soll eine möglichst große Spanne an Herausforderungen und Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in der deutschen Endlagerstandortsuche abgeleitet werden. Die Regionalstudien wurden zu den grenznahen Regionen Syddanmark (DK) (Sperfeld et al. 2022b), Overijssel (NL) (Prager et al. 2022), Powiat Zgorzelec (PL) & Libereckij Kraj (CZ) (Dolinga et al. 2022), Haut-Bas & Haut-Rhin (FR) (Mbah et al. 2022b) sowie Oberösterreich (AT) (Mbah et al. 2022c) angefertigt. Auf Grundlage von Recherchen und Interviews mit Akteur*innen aus der Region konnte detailliert aufgezeigt werden, welche Vorprägungen in Bezug auf kerntechnische Anlagen, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit sowie grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren bestehen. Zudem wurde herausgearbeitet welche Erwartungen und Wünsche an Prozess, Ansatz und Formate und Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren in den Regionen gestellt werden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Bedingungen in den verschiedenen Regionen sehr heterogen sind. Aspekte, die in allen Regionalstudien auftauchen, sind der Wunsch nach einer intensiven Einbindung in den Beteiligungsprozess zur Endlagersuche, eine frühzeitige Beteiligung, lokale Ansprache und Anbindung in der Region sowie Transparenz und Offenheit für prozessgestaltende und inhaltliche Erwartungen und Wünsche der beteiligten Akteur*innen.

Im hier vorliegenden Abschlussbericht des Forschungsvorhabens erfolgt neben der Darstellung der Ergebnisse der einzelnen Forschungsschritte eine Synthese konkreter Empfehlungen zur Ausgestaltung gesetzlich vorgeschriebener Formate. Diese umfassen die wichtigsten Erkenntnisse, die in ihrer Relevanz über den regionalen und fallspezifischen Kontext hinausgehen. Neben den konkreten Empfehlungen werden drei Spannungsfelder herausgestellt, in denen sich die grenzüberschreitende Beteiligung bewegt und die Fragen der Gleichbehandlung der Nachbarstaaten, die Beteiligungstiefe der ausländischen Öffentlichkeit sowie die institutionelle Verankerung der Beteiligung im Ausland umfassen. Darüber hinaus wird im Abschlussbericht beispielhaft anhand eines Schemas illustriert, wie ein grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess gestaltet werden könnte. Dieses Schema fasst die Erkenntnisse des Forschungsvorhabens komprimiert zusammen.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Das Forschungsvorhaben „Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber)“ liefert somit einerseits spezifische Erkenntnisse und Empfehlungen, die Anwendung bei der praktischen Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung zum Standortauswahlverfahren finden können. Andererseits tragen die Erkenntnisse zur Erschließung bisher noch wenig untersuchter Forschungsfelder in Bezug auf grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung bei. Insbesondere die detaillierte juristische Analyse über die rechtlichen Anforderungen an grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortsuche für ein tiefengeologisches Endlager sowie die vergleichende Darstellung über die Vorprägungen der verschiedenen Nachbarstaaten in Hinblick auf Öffentlichkeitsbeteiligung und grenzüberschreitender Zusammenarbeit liefern Beiträge zum Schließen von Forschungslücken.

Das Vorhaben wurde durch ein interdisziplinär arbeitendes Projektteam aus Mitarbeitenden des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen (UfU e.V.) und des Öko-Instituts e.V. bearbeitet und durch das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) beauftragt und betreut. Es wurde durch Mittel des Ressortforschungsplan Umwelt des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) finanziert.

Abstract

The research project "Challenges and success factors in cross-border public participation in the site selection procedure (HERüber)" dealt with the legal, political and cultural conditions of cross-border public participation in the context of the site selection procedure for a repository for high-level radioactive waste in Germany.

As Germany is the state with the most neighbouring countries in Europe, sites located on or in the immediate vicinity of one or more state borders might also be examined in the context of the selection procedure. A potential repository for high-level radioactive waste might have cross-border effects. The involvement of the foreign public is, therefore, an extensive task, especially against the background of the different legal and socio-cultural contexts in the various neighbouring states. The Site Selection Act (StandAG) addresses the involvement of the foreign public in the event of a region close to a border being selected in the search procedure. The question as to how such regions would be considered is to be regulated by the rules of procedure of the regional conferences. In view of the broad participation provided by Section 1 (2) of the StandAG and Section 5 (1) of the StandAG, the question must be answered as to how a potential involvement of the foreign public should be structured. And what design options the Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Management (BASE) has to ensure the participatory, science-based, learning approach of the search procedure for the foreign public, too.

The existing research literature provides few specific insights for dealing with these issues. There are hardly any comparative analyses of the national framework conditions for participation in Germany's neighbouring states. Neither is there an elaboration on specific success factors and challenges of cross-border public participation. The research project addresses this research gap, and creates a sound basis for the design of cross-border public participation in the site selection procedure. On the one hand, it deployed various methodological steps to facilitate a better understanding of cross-border public participation in general, also taking into account different national contexts. On the other hand, it identified specific success factors and challenges of cross-border public participation in the site selection procedure, and recommendations were developed on this basis.

This final report of the research project presents the methodological approach of the project, and summarises the key findings of the respective research steps. The project comprised a systematic literature review of legal and socio-scientific literature, a media resonance analysis in the neighbouring states with regard to reporting on relevant topics of the search for a repository site, case studies on previous procedures of cross-border participation procedures as well as regional studies on five selected border regions. Recommendations for the design of the statutory participation formats in the site selection procedure were developed based on these research steps.

The literature review provides a comprehensive analysis of the relevant legal and socio-scientific literature. The research project presents the legal requirements for the site selection procedure at national level, EU level and from international conventions. In addition, initial challenges and success factors of transboundary participation in the site selection procedure according to the socio-scientific literature were identified.

Three practical examples of transboundary participation were analysed in detailed case studies. They showed how participation was organised in other projects, and how it was perceived by different actors. Portraits were of the SEA procedure for updating the maritime spatial planning (Habigt 2022), the Swiss sectoral plan for deep geological repositories (Mbah et al 2022a) and the construction of further units in the Dukovany nuclear power plant (Sperfeld & Dolinga 2022) were developed. This served to identify contextual conditions that particularly shape the regional contexts, and derive recommendations for the successful design of procedural steps within cross-border public participation.

The regional contexts of potentially affected regions were further analysed in the regional studies carried out in the project. Five border regions, whose different contexts show a particularly high degree of variance, were selected. This diversity was intended to derive the widest possible range of challenges and expectations for public participation in the German search for a repository site. The regional studies were carried out in the border regions Syddanmark (DK) (Sperfeld et al. 2022b), Overijssel (NL) (Prager et al. 2022), Powiat Zgorzelec (PL) & Libereckij Kraj (CZ) (Dolinga et al. 2022), Haut-Bas & Haut-Rhin (FR) (Mbah et al. 2022b) and Oberösterreich (AT) (Mbah et al. 2022c). On the basis of desk research and interviews with actors from the region, it was possible to show in detail existing preconceptions regarding nuclear facilities, cross-border cooperation and cross-border participation procedures. In addition, the project identified expectations and desires regarding the process, approach, formats and impact of public participation in the site selection procedure in the regions. In summary, it can be said that the conditions in the different regions are very heterogeneous. Aspects that emerge in all regional studies are the desire for extensive involvement in the search for a repository site, participation at an early stage, the direct inclusion of the region, as well as transparency and openness towards the expectations and wishes of the actors involved in terms of process design and content.

In addition to the findings of the individual research steps, the final report of the research project contains a synthesis of specific recommendations for the design of statutory participation formats. These include the most important findings, the relevance of which goes beyond the regional and case-specific context. Further to the specific recommendations, three areas of controversy for cross-border participation are highlighted, which include questions of equal treatment of neighbouring states, the extent of participation of the foreign public, and the institutional anchoring of participation abroad. Lastly, the final report also presents a scheme for an exemplary cross-border public participation process.

The research project "Challenges and success factors in cross-border public participation in the site selection procedure (HERüber)" thus provides specific findings and recommendations that can be directly applied to the practical design of cross-border public participation in the site selection procedure on the one hand. On the other, the findings serve to identify research gaps regarding cross-border public participation. The detailed legal analysis of the legal requirements for cross-border public participation in the search for a site for a deep geological repository, as well as the comparative presentation of the previous influences of the various neighbouring countries with regard to public participation and cross-border co-operation, in particular, contribute to fields that have been less researched so far.

The project was carried out by an interdisciplinary project team consisting of staff from the Independent Institute for Environmental Issues (UfU e.V.) and the Institute for Applied Ecology (Öko-Institut e.V.), and was commissioned and supervised by the Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Management (BASE). It

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

was financed by funds from the Departmental Research Plan for the Environment of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV)

1. Einleitung

Das Forschungsvorhaben „Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HErüber)“ befasste sich eingehend mit den rechtlichen, politischen und kulturellen Rahmenbedingungen, die an die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Standortsuche eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle in Deutschland zu stellen sind. Für das partizipative, wissenschaftsbasierte, transparente und selbsthinterfragende Standortauswahlverfahren sind die einzelnen Verfahrensschritte im Standortauswahlgesetz (StandAG)¹ geregelt. Dort ist auch vorgegeben, bei „Grenzbezug“ eines potenziellen Standortes, dass die ausländische Öffentlichkeit im Verfahren zu beteiligen ist. Konkretere Hinweise für die Ausgestaltung dieser Einbindung werden nicht gemacht. In Deutschland, dem europäischen Staat mit den meisten Nachbarstaaten, ist es möglich, dass im Auswahlverfahren auch Standorte geprüft werden, die an oder in unmittelbarer Nähe zu einer oder mehrerer Staatsgrenzen liegen. Der Zwischenbericht Teilgebiete aus dem Jahr 2020, der zum Zeitpunkt des Forschungsvorhabens den aktuellen Verfahrensstand abbildet, weist 90 Teilgebiete aus, die etwa 54 Prozent der bundesdeutschen Landesfläche ausmachen. Viele der Teilgebiete haben einen Grenzbezug. Da die Betroffenheit durch ein potenzielles Endlager nicht an der Grenze endet, muss die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortsuche stets mitgedacht werden. Mit Blick auf die besondere Komplexität des Themas, den Umfang des Standortauswahlverfahrens und die Unterschiedlichkeiten der rechtlichen und sozio-kulturellen Kontexte in den verschiedenen Nachbarstaaten stellt die Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Dies gilt umso mehr in Anbetracht der gesetzlichen Zielvorgabe (§ 5 Abs. 1 StandAG), dass das Ergebnis des Standortauswahlverfahrens von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden soll.

Mit Blick auf rechtliche Aspekte gibt es Vorgaben, die zu berücksichtigen sind. Seit den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts können sich Bürger*innen aus EU-Staaten an Vorhabengenehmigungen eines Nachbarstaates in formellen Verfahren beteiligen. Die einzuhaltenden Standards der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung sind über die entsprechenden internationalen Abkommen (u.a. Espoo-Konvention; Aarhus-Konvention) sowie die EU-Richtlinien (SUP-Richtlinie, 2001/42/EG, UVP-Änderungs-Richtlinie 2014/52/EU; die EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG), nationale Regelungen (u.a. UVP-Gesetz) und bilaterale Vereinbarungen aufgespannt. Und auch das StandAG adressiert selbst die Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit, wenn sich im Suchverfahren ein Grenzbezug einstellt. Geregelt ist dies in § 10 Abs. 2 StandAG: ab dem Zeitpunkt der Einrichtung von Regionalkonferenzen sind – bei Grenzbezug – „die Interessen der dort betroffenen Bürgerinnen und Bürger gleichwertig zu berücksichtigen“. Die konkrete Ausgestaltung dieser Berücksichtigung soll durch die Geschäftsordnung geregelt werden. Unter dem Ansatz des breiten Beteiligungsangebotes des StandAG aus § 1 Abs. 2 und auch aus § 5 Abs. 1 StandAG ist die Frage zu beantworten, wie eine mögliche Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit gestaltet werden könnte. Für die Durchführung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteili-

¹ Standortauswahlgesetz vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S.1074), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2760) geändert worden ist.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

gung im Kontext nuklearer Anlagen gibt es nur wenige Vorbilder. Entsprechend rar sind bisher wissenschaftliche Arbeiten, die sich eingehend mit Erfahrungen bei der Planung und Durchführung einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung befassen. So wird etwa in der sozialwissenschaftlichen Literatur zumeist die Öffentlichkeitsbeteiligung allgemein oder der Umgang mit nuklearen Abfällen in den Nachbarstaaten generell thematisiert. Eine vergleichende Betrachtung der nationalen Rahmenbedingungen der Beteiligung oder die Herausarbeitung von spezifischen Erfolgsfaktoren und Herausforderungen fehlen weitestgehend in der Forschungsliteratur.

Hier setzt das Forschungsvorhaben „Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber)“ an. Es geht der Frage nach, wie grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Endlagersuche gestaltet werden könnte. Ziel ist es dabei einerseits zu verstehen, welche rechtlichen Aspekte und sozio-kulturellen Faktoren zu berücksichtigen sind. Andererseits wird untersucht, was spezifische Erfolgsfaktoren und Herausforderungen bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung sind. Auf diesen Erkenntnissen aufbauend werden konkrete Empfehlungen für die Planung und Durchführung solcher Beteiligungsprozesse abgeleitet. Durch das Forschungsvorhaben soll somit eine fundierte Basis für die Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren geschaffen werden.

In Hinblick auf die Methodik werden in dem Vorhaben juristische und sozialwissenschaftliche Perspektiven zusammengebracht. Das Forschungsvorhaben gliedert sich in verschiedene Untersuchungsschritte. Diese umfassen eine Analyse der vorliegenden Forschungsliteratur, eine Medienresonanzanalyse sowie Fall- und Regionalstudien. Auf diese Weise werden Erkenntnisse auf verschiedenen Ebenen generiert: Auf empirischer Ebene liefert es eine Übersicht über den vorliegenden Forschungsstand zu grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung und reichert diesen um Informationen zu Erfolgsfaktoren und Hemmnissen sowie Erwartungen an grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen nationalen Kontexten an. Auf konzeptioneller Ebene führt das Forschungsvorhaben Ergebnisse der rechtswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Analyse zusammen. Auf praktischer Ebene liefert es konkrete Empfehlungen, wie ein rechtskonformes Verfahren grenzüberschreitender ÖB gestaltet werden könnte, das zudem kulturelle und politische Rahmenbedingungen der Nachbarstaaten berücksichtigt.

Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) ist Auftraggeberin des Forschungsvorhabens und als Aufsicht über die rechtskonforme Durchführung des Suchverfahrens und Trägerin der Öffentlichkeitsbeteiligung primäre Adressatin der formulierten Empfehlungen. Jedoch können die Empfehlungen auch für die weiteren, gesetzlich verankerten Akteur*innen im Verfahren relevant sein – etwa wenn es um die Information der Öffentlichkeit geht, die auch in Verantwortung der Vorhabenträgerin liegt (§ 3 Abs. 2 StandAG), oder um informelle Beteiligungsformate, die alle beteiligten Akteur*innen durchführen können (§ 5 Abs. 3 StandAG). Auch für das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) können die Ergebnisse insofern relevant sein, als dass die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung völkerrechtlich vereinbarten Schritten folgt, in denen dem BMUV beispielsweise als Espoo-Kontaktstelle klare Rollen und Aufgaben zugewiesen sind. Im vorliegenden Abschlussbericht des Forschungsvorhabens wird zunächst der methodische Ansatz des Projektes und der einzelnen Arbeitsschritte erläutert (Kapitel 2). Darauf aufbauend werden die Ergebnisse der jeweiligen Forschungsschritte zusammengefasst. Das Vorhaben umfasst einen systematischen Literaturreview sowie die Auswertung der vorhandenen juristischen und sozialwissenschaftlichen Literatur (Kapitel 3.1). Zudem wurde eine

Medienresonanzanalyse in den Nachbarstaaten in Bezug auf die Berichterstattung zu relevanten Themen der Endlagersuche durchgeführt. Die Analyse deckt den Zeitraum Oktober 2020 bis Dezember 2021 ab (Kapitel 3.2). Im Weiteren wurden anhand von drei Fallstudien über vorangegangene Verfahren grenzüberschreitender Beteiligung, mit Hilfe von Desk Research und Interviews, Praktiken der Öffentlichkeitsbeteiligung aufgezeigt sowie Erfahrungen der Akteur*innen beschrieben (Kapitel 3.3). In Regionalstudien wurden spezifische Kontexte in fünf ausgewählten Grenzregionen untersucht sowie Erwartungen und Wünsche an ein Beteiligungsverfahren zur deutschen Endlagersuche herausgearbeitet (Kapitel 3.4). Im Rahmen des Forschungsvorhabens wurden auf der Grundlage dieser Vorarbeiten Empfehlungen für die Ausgestaltung der rechtlichen Vorgaben entwickelt (Kapitel 4). Den Ergebnissen und Empfehlungen folgt ein Schema für einen beispielhaften grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess für die Endlagersuche (Kapitel 5).

2. Methodik

Das Forschungsvorhaben setzte sich vertieft mit Öffentlichkeitsbeteiligung in einem grenzüberschreitenden Kontext auseinander. Dafür wurde ein breites Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung zugrunde gelegt, um der absehbaren Vielzahl und Diversität an Akteur*innen gerecht zu werden, die an solch einem Verfahren beteiligt sind. So umfassen die Betrachtungen sowohl direkt betroffene Menschen vor Ort, die allgemeine Öffentlichkeit, die nach einer Definition von Renn (zitiert nach Alcántara et al 2016: 15) „qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen (...)“ hat und auch Träger öffentlicher Belange, wie etwa Behörden, die in einem grenzüberschreitenden Verfahren besondere Rollen haben. Ziel der Beteiligung in der Standortsuche ist die Akzeptabilität des Verfahrens und von dessen Ergebnissen in dem Sinne, dass der Prozess der Ergebnisfindung von den Beteiligten als zufriedenstellend oder mindestens nachvollziehbar empfunden wird. Dies kann zu einer Akzeptanz oder zumindest Tolerierbarkeit des Ergebnisses führen.

In der Literatur wird zwischen formellen und informellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung unterschieden. Dabei beschreiben die formellen Verfahren gesetzlich geregelte Formate, die z.B. für Planungsverfahren wie Planfeststellungsverfahren, Umweltprüfungen und Bauleitplanung vorgegeben sind (ebd.: 15). Die Durchführung (z.B. Fristen, Auslage der Unterlagen und Abfolge von Konsultationen) ist gesetzlich normiert. Die informellen Verfahren werden durch die Verwaltung oder Entscheidungsträger*innen freiwillig durchgeführt, für ihre Durchführung und die weitere Arbeit mit den Ergebnissen gibt es keinen festgelegten Rahmen (ebd.). Gleichwohl kennt das deutsche Recht informelle Verfahren als Ergänzung formeller Schritte an, vgl. § 25 Abs. 3 VwVfG. Auch das StandAG spricht in § 5 Abs. 3 S. 2 von „weiteren Beteiligungsformen“, derer sich die Beteiligten bedienen können. Das Vorhaben hat den Schwerpunkt auf den formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der SUP, UVP und der Regionalkonferenzen gelegt, aber auch Vorschläge für unterstützende informelle Formate vorgelegt.

Im Forschungsvorhaben kamen verschiedene sozialwissenschaftliche Methoden und eine juristische Analyse zum Einsatz. Die einzelnen Forschungsschritte setzen sich aus Literaturreview (3.1.1.), Fallstudien (3.1.2.), Regionalstudien (3.1.3.) und Medienresonanzanalyse (3.1.4.) zusammen. Im Folgenden werden die einzelnen Schritte methodisch kurz erläutert, bevor die Ergebnisse im darauffolgenden Kapitel dargestellt werden.

2.1. Darstellung der Methoden der einzelnen Forschungsschritte

2.1.1. Literaturreview und Erhebung Forschungsstand

Als erster Schritt im Forschungsvorhaben wurde ein systematischer Literatur-Review angefertigt (Sperfeld et al. 2021), um einen Überblick darüber zu gewinnen, was in der vorliegenden Forschungsliteratur als notwendige, förderliche bzw. erschwerende Faktoren bei der Umsetzung von grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung generell und im Kontext der Endlagerung speziell diskutiert wird. Für den Review wurden 37 Kataloge und Repositorien mit verschiedenen Suchtermen durchsucht. Dabei wurden sowohl internationale Kataloge (z.B. der WorldCat) und Netzwerke (z.B. ResearchGate) und Plattformen von einschlägigen Journals durchsucht, aber auch alle Nationalbibliotheken der Nachbarstaaten. Die Suchterme wurden mit Hilfe von Muttersprachler*innen und Expert*innen aus Partnerorganisationen in die Sprachen der Nachbarstaaten (im Einzelnen: Französisch, Dänisch, Niederländisch, Tschechisch und Polnisch) übersetzt. Es wurde eine systematische Verknüpfung der Suchterme und der Quellen vorgenommen. So wurden z.B. in allen Katalogen die englische Entsprechung der Suchterme eingegeben, die deutsche jedoch nur in internationalen Katalogen aus Staaten, in denen Deutsch eine Amtssprache ist.

Es wurden Publikationen aus dem Zeitraum 2000-2020 berücksichtigt. In Katalogen mit vielen unscharfen Ergebnissen wurden die ersten 10 Übersichtsseiten (jeweils mindestens 200 Titel) der Kataloge auf Relevanz geprüft. Die gefundene Literatur wurde zunächst einer der Kategorien (theoretisch-normative Literatur, empirisch-analytische Literatur (inkl. Fallbeschreibungen) und Handreichungen & Praxisratgeber) zugeordnet und dann mit weiteren Schlagworten zu Themenfeldern des Forschungsprojektes zugeordnet. Nach der Literaturrecherche in Katalogen und Repositorien wurde mit dem Schneeballsystem nach weiterer Literatur gesucht, die in den gefundenen Veröffentlichungen referenziert ist.

Neben der systematischen Literaturrecherche erfolgte eine Recherche in den Umweltrechtsnetzwerken, in denen UfU und Öko-Institut seit Jahren verankert sind. Das Umweltrechtsnetzwerk Justice & Environment, die europäischen Kolleg*innen in der Environmental Law Alliance World Wide (ELAW) sowie das ELNI-Netzwerk sind entsprechend kontaktiert worden.

Durch den systematischen Literaturreview konnten bis Ende 2020 184 Publikationen mit Relevanz für das Forschungsvorhaben identifiziert werden. Dabei verteilt sich die Zuordnung zu den verschiedenen Kategorien in den Landessprachen der Nachbarstaaten wie folgt:

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Tabelle 1: Überblick über die Ergebnisse der Literaturreview

Sprache	Theoretisch-normative Literatur	Empirisch-analytische Literatur	Handreichungen Praxisratgeber	Summe
Deutsch	64	9	11	84
Englisch	47	9	11	67
Französisch	5	2	2	9
Niederländisch	5	3	0	8
Polnisch	2	1	1	4
Dänisch	1	0	0	1
Tschechisch	8	1	2	11
Summe	132	25	27	184

Der allergrößte Anteil der Literatur ist der Kategorie theoretisch-normativer Literatur zuzuordnen. Der überwiegende Teil widmet sich den rechtlichen Vorgaben und deren Umsetzung (78 Titel). Davon sind 25 Titel der Kategorie "internationale rechtliche Abkommen und Konventionen" zuzuordnen. So wurde eine große Anzahl rechtswissenschaftlicher Texte zu grenzüberschreitenden UVPs gefunden ((Grandjot, 2018), (Kment, 2012), z.T. (Leidinger & Stickel, 2019), (Micelli, 2016), (Schrage & Bonvoisin, 2008)). Weiterhin gibt es rechtswissenschaftliche Texte zu grenzüberschreitenden UVPs bei atomenergiebezogenen Aktivitäten ((Rietzler & von Gayling-Westphal, 2017), (Beckmann, 2019), (Fischer et al., 2016), (Prieur, 2015)), zur Espoo-Konvention ((Koivurova, 2007), (Rietzler, 2015), (Rietzler & von Gayling-Westphal, 2017)) und zur Beteiligung bei der Endlagersuche ((Durner, 2019), (Kostka, 2019), (Smeddinck & Roßegger, 2013)). Der Schwerpunkt der recherchierten juristischen Literatur betraf die Beteiligung der ausländischen Öffentlichkeit bei grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP und SUP). Dies ist wenig verwunderlich, da grenzüberschreitende Umweltprüfungen zum einen kein Spezifikum des Standortauswahlverfahrens sind und zum anderen die völker- und europarechtlichen Grundlagen für viele Staaten relevant sind, sodass hier auch viel internationale Literatur zu finden war. Die meisten Publikationen sind allerdings eher allgemeiner Natur. Nur vereinzelt gibt es einen Bezug zum StandAG. Keine Publikation befasst sich näher mit der Durchführung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren.

Ein großer Bestand an theoretischer Literatur zur Partizipation in der Endlagersuche hat sich seit etwa einem Jahrzehnt entwickelt und wurde maßgeblich durch das Forschungsvorhaben ENTRIA gespeist ((Brunnengräber & Di Nucci, 2019), (Di Nucci & Brunnengräber, 2017), (Drögemüller & Kuppler, 2017), (Flüeler, 2006), (Krütli et al., 2010), (Müller, 2013), (Rueß, 2018)).

Politischen und kulturellen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Beteiligung widmen sich jeweils 25 Titel. Es wurden Untersuchungen zum rechtlichen, kulturellen oder politischen Kontext der Endlagersuche in Deutschland und den Nachbarstaaten aufgefunden. Auch Literatur über Einstellungen zur Endlagerung nuklearer Abfälle liegen vor. Durch den Literaturreview konnten einige relevante Handreichungen für das Forschungsvorhaben aufgefunden werden. Dies betrifft Handreichungen & Empfehlungen zur Implementierung der Espoo-Konvention ((UNECE, 2017a), (UNECE, 2017b), (Europäische Kommission, 2013)),

Handreichungen zur grenzüberschreitenden Bürgerbeteiligung ((Saxenhofer et al., 2017)), Handreichungen zur grenzüberschreitenden UVP ((Richter, 2002), (DSFO, 2016), (Arbter, 2013)), Handreichung zu internationalen UVP-Prozessen von Atomanlagen (Mraz et al., 2008) und zur Partizipation bei der Endlagersuche (DAEF, 2016). Insgesamt 40 Titel beschäftigen sich mit Erfolgsfaktoren im weiteren Sinne, fünfzehn mit Risiken und Hemmnissen für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung, wobei keiner dieser Titel spezifisch auf die Endlagersuche fokussiert, sondern entweder auf Erfahrungen z.B. in der nationalen Öffentlichkeitsbeteiligung in der Endlagersuche eines Staates aufbaut oder generelle Herausforderungen und Erfolgsfaktoren für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung beschreibt. Nur wenige Titel geben detaillierte Beschreibungen von Praxisbeispielen und auch über die aufgefundenen empirisch-analytischen Titel konnte kein vollständiges Bild über ein vorangegangenes Verfahren grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung gewonnen werden. Entsprechend war für die Zusammenstellung möglicher Fallbeispiele eine zusätzliche Online-Recherche notwendig und das im Forschungsvorhaben gewählte explorative Vorgehen über Fall- und Regionalstudien hilfreich.

Insgesamt war die Literaturgrundlage umfangreich, insbesondere in der rechtswissenschaftlichen Literatur konnten spezifische Voraussetzungen zur grenzüberschreitenden Beteiligung (als Umsetzung der Espoo-Konvention und der UVP-Richtlinie) für die meisten, aber nicht alle, Nachbarstaaten recherchiert werden. In der sozialwissenschaftlichen Literatur widmeten sich nur sehr wenige Titel explizit der grenzüberschreitenden Beteiligung, sondern zumeist der Öffentlichkeitsbeteiligung oder dem Umgang mit nuklearen Abfällen in den Nachbarstaaten allgemein. Und selbst dies nicht für alle Nachbarstaaten in gleichem Maße, so dass hier zusätzliche Recherchen notwendig waren. Titel, die Rahmenbedingungen für Beteiligung sowie Beteiligungskultur vergleichend betrachten, fehlen weitestgehend in der Forschungsliteratur. Weiterhin waren sehr wenige Titel aufzufinden, die Faktoren beschreiben, die zum Gelingen einer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit beitragen.

2.1.2. Fallstudien

Wie aus der Beschreibung der Ergebnisse des Literaturreviews hervorgeht, ist bisher wenig Material über vorangegangene Verfahren grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung wissenschaftlich aufbereitet. Entsprechend wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens anhand von drei Fallstudien konkret untersucht, wie die formelle und informelle Beteiligung in vorangegangenen Verfahren konkret umgesetzt wurde und wie dies von durchführenden wie teilnehmenden Akteur*innen (wie Vorhabenträger, Behörden, NROs) wahrgenommen wurde. Ziel des qualitativen Forschungsdesigns war es, die Perspektiven unterschiedlicher Akteur*innengruppen zu identifizieren bzw. herauszuarbeiten. Dabei erfolgte die Auswahl der Interview-Partner*innen so, dass möglichst unterschiedliche Rollen im Verfahren abgedeckt werden konnten, um somit unterschiedliche Perspektiven auf das Verfahren erhalten zu können.

Für die Fallrecherche wurden alle Fälle, die in der Literaturrecherche ermittelt wurden, aufgenommen. Zusätzlich wurden über das Online-Portal des UVP-Verbundes² eine Recherche nach von Deutschland ausgehenden grenznahen Zulassungs- und Raumordnungsverfahren durchgeführt. Dabei konnte nur eine kleine Anzahl von Verfahren identifiziert werden, bei der überhaupt eine potenziell grenzüberschreitende

² <https://www.uvp-verbund.de/>

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Wirkung angenommen und Verfahrensunterlagen übersetzt wurden. Kriterien, die vor der Fallauswahl abgeprüft wurden, umfassten:

- thematische Relevanz für die Endlagerung,
- Unterschiedliche Beteiligungsinitiatoren (Verfahren in denen Deutschland beteiligt war, oder das von Deutschland ausging)
- Abdeckung verschiedener Nachbarstaaten sowohl hinsichtlich verschiedener in Betracht kommender Teilgebiete als auch abweichender kultureller und politischer Rahmenbedingungen in den Nachbarstaaten,
- Betrachtung von guter Praxis und von Verfahren, über die kritisch berichtet wurde.

Folgende drei Fallstudien wurden daraufhin ausgewählt:

1. Ein Verfahren der grenzüberschreitenden Beteiligung zur Lagerung von nuklearen Abfällen an dem Deutschland beteiligt war: das Sachplanverfahren Schweizer Tiefenlager (Mbah et al. 2022a)
2. Ein Verfahren mit grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung, welches von Deutschland aus organisiert wurde: die Strategische Umweltprüfung der Fortschreibung der Maritimen Raumordnungspläne der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (Habigt 2022).
3. Ein Verfahren mit atomrechtlichen Bezug aus einem Nachbarstaat mit deutscher Beteiligung: Errichtung zusätzlicher Blöcke im Kernkraftwerk Dukovany in Tschechien (Sperfeld & Dolinga 2022).

In Vorbereitung der zu führenden Interviews wurde sowohl ein Desk Research durchgeführt als auch eine kursorische Medienresonanzanalyse (s. Kapitel 2.1.4.). Die Fälle wurden dann mit Hilfe von fünf bis acht leitfadengestützten qualitativen Interviews pro Fallbeispiel detaillierter untersucht.

Zunächst wurden Akteur*innen und Akteursgruppen, die in das Verfahren involviert waren, sowohl auf deutscher als auch auf Seite der beteiligten Nachbarstaaten aufbauend auf einem Akteursscreening sowie ergänzt durch das Schneeballverfahren ermittelt. Daraufhin wurden acht potenzielle Akteurskategorien ausgewählt. Die Auswahl der anzusprechenden Personen erfolgte durch die Forschenden. Die Interviews wurden in der Auswertung anonymisiert. Es wurde darauf geachtet, möglichst heterogene Perspektiven einzubeziehen und Akteur*innen auszuwählen, die auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems und mit verschiedenen Rollen (staatliche Akteur*innen, beteiligte Behörden im In- und Ausland, verfahrensführende Behörden) auszuwählen. Die Interviews wurden via Videokonferenz mit semistrukturierten Leitfäden und auf Wunsch mit simultaner Übersetzung mit einer Dauer von ca. 60-75 Minuten durchgeführt. Alle Interviews wurden aufgezeichnet und vollständig als einfaches wissenschaftliches Transkript, d.h. ohne Berücksichtigung von Verzögerungslauten und Sprachpausen (vgl. Dresing/ Pehl 2018: 17 ff.), in der jeweiligen Sprache verschriftlicht. Die Transkripte wurden mit der Analysesoftware MAXQDA in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) ausgewertet. Die qualitative Inhaltsanalyse nach Kuckartz ermöglichte eine Auswertung, die sich eng an dem vorhandenen Material orientiert, d.h. die deduktive (concept-driven) und die induktive (data-driven) Kategorienbildung werden offen miteinander kombiniert. Anhand der Interviewfragen wurden in einem ersten Schritt deduktiv zentrale Hauptkategorien festgelegt, um anschließend die einzelnen Sub-Kategorien induktiv aus dem fallspezifischen Material abzuleiten. Zentrale Hauptkategorien waren: Akteur*innen, Themenfelder, Formate, Herausforderungen, Erfolgsfaktoren, Phasen. Entlang dieser Hauptkategorien wurde das empirische Material codiert und weitere Sub-Kategorien entwickelt, bspw. zur Hauptkategorie „Herausforderungen“ die Subcodes „Steuerungsstrukturen“ und „Konflikte“, welche wiederum Unterkategorien beinhalten.

2.1.3. Regionalstudien

In den Regionalstudien werden die Fragestellungen des Forschungsvorhabens regional konkretisiert und vertieft. In fünf Grenzregionen wird beispielhaft beleuchtet, welche Bedarfe an grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen, welche Wünsche und Erwartungen sowie Herausforderungen von Akteur*innen vor Ort benannt werden. Dabei liegt der Fokus auf den Gegebenheiten und Perspektiven im Ausland, nicht auf deutscher Seite der jeweiligen grenznahen Region. Eine ausführliche Diskussion der Regionalstudien und ihrer Methodik findet sich in dem entsprechenden Bericht des Forschungsschrittes (Sperfeld et al 2022a).

Die Auswahl der Regionen für die Regionalstudien folgte einem mehrstufigen Verfahren, um die Varianz der nachbarstaatlichen Kontexte abzubilden und die Untersuchungsregionen räumlich-geografisch zu verteilen. Die primäre Eingrenzung war entsprechend die räumlich geografische Varianz: Die Karte der Teilgebiete aus dem Zwischenbericht Teilgebiete wurde in acht Quadranten eingeteilt und mögliche grenznahe Teilgebiete wurden markiert. Als sekundäre Eingrenzung wurde die technisch-infrastrukturelle Varianz untersucht. Hierbei wurde recherchiert, ob bereits ein kerntechnischer Standortbezug vorhanden ist. Kontrastierend sollten Gebiete ausgewählt werden, in denen bereits real bestehende Anlagen vorhanden sind sowie Regionen, in denen dies nicht der Fall ist. Weiterhin wurde betrachtet, ob in der Region weitere (infra-)strukturelle Belastungen vorliegen.

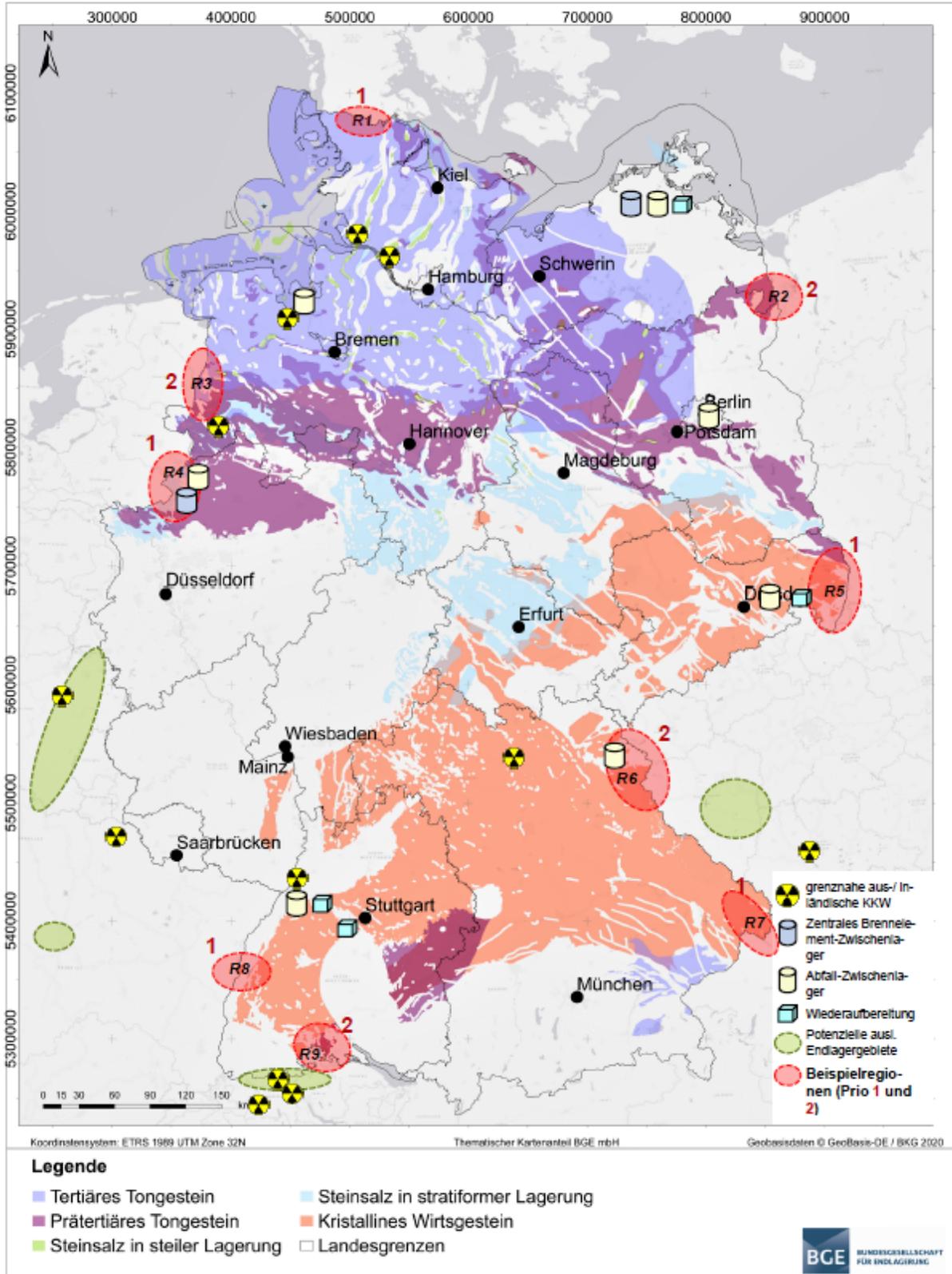
Als tertiäres Eingrenzungskriterium wurde die soziopolitische Varianz herangezogen, hierbei waren vorwiegend die subjektive Betroffenheit (Medienresonanz zur deutschen Endlagersuche) und Beteiligungserfahrung aus vorangegangenen Verfahren leitend. Es sollten sowohl Regionen gewählt werden, die bereits durch die Artikulation einer subjektiv empfundenen Betroffenheit (Sorgen, Ängste und Bedürfnisse) öffentlich sichtbar in Erscheinung getreten sind, als auch Regionen, die zum Thema der Endlagerung bisher weniger öffentlich sichtbar waren. Insbesondere die Unterschiede zwischen beteiligungserfahrenen und -unerfahrenen potenziellen Standortregionen in Grenznähe könnten Erkenntnisse generieren, ob unterschiedliche Bedarfe bestehen, wenn eine Region bereits Erfahrungen mit Partizipationsverfahren gesammelt hat.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Abb. 1: Modifizierte bzw. ergänzte Darstellung auf Basis der BGE-Karte aus dem Zwischenbericht Teilgebiete, mit grenznahen nuklearen Anlagen (BGE 2020)

Teilgebiete gemäß § 13 Standortauswahlgesetz



Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Tabelle 2: Die zu untersuchenden Regionen im Überblick

Nr.	Gebiet in Deutschland	Angrenzende Region
R1	Nordfriesland/Flensburg (Schleswig-Holstein angrenzend an Dänemark)	Südliche Syddanmark, DK
R4	Borken (NRW angrenzend an Niederlande)	Provinz Overijssel, NL
R5	Oberlausitzer 3-Ländereck (Sachsen angrenzend an Polen und Tschechien)	Powiat Zgorzelecki, PL und Liberecký kraj, CZ
R7	Niederbayern/LK Passau (Bayern angrenzend an Österreich)	Innviertel, AT
R8	Südlicher Oberrhein (Baden-Württemberg angrenzend an Frankreich, nahe Schweiz)	Elsass (Haut-Rhin/ Bas-Rhin), FR

Nach der Auswahl der Regionen wurde eine Stakeholderanalyse in Form eines Stakeholdermappings mit einer Akteursmatrix durchgeführt. Für die Auswahl der fünf Interviewpartner*innen pro Region wurden die Akteursgruppen Verwaltung, politische Entscheidungsträger*innen, Bürger*innen (Bürger*inneninitiativen oder nicht assoziierte), Interessenvertretungen (Umweltverbände etc.), Weitere (wie grenzüberschreitende Institutionen oder Expert*innen zu Beteiligung / nuklearen Anlagen) gebildet. Die Auswahl der zu interviewenden Personen erfolgte durch die Forschenden. Die Interviewpartner*innen wurden per Mail und telefonisch kontaktiert.

Die semi-strukturierten Interviews orientierten sich an einem Interviewleitfaden, der das Gespräch in drei Themenblöcke einteilte:

- I. Kennzeichen und Besonderheiten der grenznahen Beispielregion
- II. Erfahrungen und Wahrnehmungen zu grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren und kerntechnischen Anlagen
- III. Erwartungen und Wünsche an grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren im Standortauswahlverfahren.

Es wurden pro Regionalstudie vier bis fünf Personen interviewt. Die Interviews dauerten zwischen 45 und 120 Minuten und wurden online via Videokonferenz oder in Präsenz in den Regionen geführt. Die Gespräche fanden auf Deutsch, Englisch oder mit Hilfe eines/r Dolmetschers/ Dolmetscherin in einer Landessprache statt. Alle Gespräche wurden analog zu den Fallstudien mit der Analysesoftware MAXQDA und einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2018) ausgewertet. Die Interviewauswertung erfolgte anonymisiert. Auch der Auftraggeber des Forschungsvorhabens wurde über die konkreten ausgewählten Personen nicht in Kenntnis gesetzt.

2.1.5. Medienresonanzanalyse

Das Forschungsvorhaben konnte auf eine Medienresonanzanalyse (nach Raupp und Vogelsang 2009) mit Hilfe einer Software-gestützten Medienbeobachtung zurückgreifen (vgl. Im Detail Sperfeld et al 2022a). Die Medienresonanzanalyse wurde mit der Meltwater Media Intelligence Plattform³ vorgenommen. Meltwater wurde nach einem Vergleich von drei Anbietern ausgewählt, da das Medienset am ehesten erkennen ließ, dass regionale Medien (auch kleinere Printzeitungen) in den Nachbarstaaten darin abgedeckt sind.

Das insgesamt untersuchte Medienset umfasste sowohl Online-Berichterstattung (News, Blogs, Webseiten), Print-Medien als auch Social Media. Die Medienbeobachtung war auf den Zeitraum vom 01.10.2020 – 31.12.2021 festgelegt. In diese Zeitspanne fällt die Berichterstattung zur Veröffentlichung des BGE Zwischenbericht Teilgebiete am 28.09.2020 sowie die Durchführung der Fachkonferenz Teilgebiete im Februar bis August 2021. Der untersuchte Zeitraum wurde daher als besonders relevant erachtet, um Einblicke in die mediale Berichterstattung zum Standortauswahlverfahren, auch grenzübergreifend, zu ermöglichen.

Über die Meltwater Plattform waren folgende Arbeitsschritte möglich:

- Auffinden und Bereitstellen von Inhalten auf Grundlage von festgelegten Suchtermen in den Landessprachen der Nachbarstaaten, sowie auf Deutsch und Englisch.
- Gezielte retrospektive Recherche z.B. bei bedeutsamen vergangenen Verfahren oder Projekten.
- Monitoring, wo (in welchen Medien, in welchen Regionen, von welchen Autor*innen) und in welchem Ausmaß über die Themen des Forschungsvorhabens berichtet wird.
- Identifikation von Akteur*innen, die über die Themen des Forschungsvorhabens in redaktionellen (Print und Online Medien) oder Social Media-Kanälen veröffentlichen.
- Bereitstellung von Metadaten wie z.B. Reichweite und Interaktion von bestimmten Artikeln/ Inhalten/ Akteur*innen und teilweise automatisierte Beurteilung der Tonalität (positive oder negativ konnotierte Berichterstattung).

Aufgefundene Artikel wurden zunächst in relevant und nicht-relevant sortiert. Die nicht-relevanten Artikel wurden aussortiert, die relevanten Artikel weiter kategorisiert. Alle relevanten Artikel wurden mindestens einem von drei Hauptthemen (Deutsche Endlagersuche/ Andere Endlagersuche/ Anderes Verfahren der grenzüberschreitenden Beteiligung) bzw. Codes zugeordnet. Mehrfachcodierungen waren demnach möglich. Daran anschließend wurden die Ergebnisse anhand weiterer Unterthemen spezifiziert.

Die Inhalte der relevantesten Artikel dienten zur Qualifizierung der Auswahl der Regionen, und wurden insbesondere für die Vorbereitung der Akteursanalyse und zum Desk-Research der Fall- und Regionalstudien genutzt. Des Weiteren wurden mit Hilfe von Meltwater gezielte retrospektive Recherchen zu Online verfügbaren Artikeln über relevante Verfahren grenzüberschreitender Beteiligung durchgeführt, die vor dem Suchzeitraum lagen.

Die Social Media-Daten, die durch Meltwater erhoben wurden, liegen in Sprachgruppen (Dänisch, Französisch, Niederländisch, Deutsch, Polnisch und Tschechisch) vor. Diese Sprachgruppen wurden jeweils nach Herkunftsland des Social Media-Beitrags sortiert. Bei den deutschsprachigen Beiträgen lag der Fokus auf den grenzüberschreitenden Ergebnissen, d.h. es wurden lediglich die Beiträge aus Österreich und der

³ <https://meltwater.com>

Schweiz gesichtet. Da eine große Anzahl von Beiträgen keinem klaren Herkunftsland zugeordnet werden konnte, wurden entsprechend auch Beiträge mit unbekanntem Herkunftsland und hoher Reichweite gesichtet. Nach der Kategorisierung wurden jeweils bis zu 40 Beiträge mit den höchsten Reichweiten auf ihre Relevanz geprüft. Die Suche ergab sehr wenige relevante Treffer.

Die Ergebnisse der Medienresonanzanalyse, wie sie in Kapitel 3.2 in diesem Dokument vorgestellt werden, sind vor dem Hintergrund der methodischen Grenzen der Analyse zu betrachten. So konnte mit Hilfe der Software Meltwater ein großer Datenkorpus mit relevanten Medienbeiträgen erstellt werden. Die automatisierte Suche weist jedoch auch Schwachstellen auf. So deutet die hohe Anzahl an nicht-relevanten Treffern sowie die teilweise sehr geringen Anzahlen an relevanten Artikeln an, dass die Suchterme nicht in allen Sprachen präzise funktionierten. In Frankreich beispielsweise wurden die Suchterme einmal überarbeitet, wonach sie deutlich relevantere Treffer lieferten. Dass durch die angewandten Suchterme auch relevante Artikel nicht erfasst werden konnten, die etwa andere Begrifflichkeiten verwendeten, ist somit nicht auszuschließen.

3. Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Analyse

Die zentralen Ergebnisse aus den verschiedenen Schritten der sozialwissenschaftlichen Analyse, d.h. dem Literaturreview, der Medienresonanzanalyse, den Fall- und Regionalstudien, werden im Folgenden dargestellt.

3.1. Ergebnisse des Literaturreviews

Um Herausforderungen für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung benennen zu können, werden im Folgenden auf der einen Seite die Faktoren beschrieben, die ein Risiko oder Hemmnis für den Prozess darstellen können oder in ähnlichen Prozessen dargestellt haben, und auf der anderen Seite Erfolgsfaktoren benannt, die sich aus der Betrachtung von Erfahrungen aus bereits abgeschlossenen Verfahren sowie aus der Analyse von Handreichungen ergeben. Des Weiteren werden politische und kulturelle Rahmenbedingungen untersucht, die einen Einfluss auf die Wahrnehmung der Suche nach einem Endlager in Deutschland oder der Öffentlichkeitsbeteiligung dazu haben können.

3.1.1. Herausforderungen der grenzüberschreitenden Endlagersuche

Die Herausforderungen der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich zum einen aus dem Beteiligungsgegenstand, der Suche nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle, der in der Literatur oft als ein „wicked problem“, ein schwerwiegendes, nahezu unlösbares Problem beschrieben wird (Brunnengräber & Di Nucci 2019; Kuppler 2012; Di Nucci & Brunnengräber 2017). Die Komplexität und damit zusammenhängende ethische und moralische Fragen wie z.B. die Verteilung der Lasten und Nutzen aus der Nutzung der Kernenergie, die Politisierung des Themas und besondere Akteur*innenkonstellationen in der Standortsuche bringen spezifische Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung, auch im grenzüberschreitenden Kontext, mit sich. Zum anderen gilt es, sowohl die nationalen als auch die völker-

und unionsrechtlichen Vorgaben (dazu ausführlich Sperfeld et al. 2021) sowie die sozio-kulturellen Rahmenbedingungen für ein grenzüberschreitendes Verfahren zu beachten. Die nachfolgend vorgestellten Herausforderungen stellen in der Literatur benannte Risiken oder Hemmnisse für das Standortauswahlverfahren oder grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren allgemein dar und erweitern den Blick um eine grenzüberschreitende Perspektive der Endlagersuche.

Akzeptabilität des Suchprozesses

Ein Endlager für hochradioaktive Abfälle geht einher mit tatsächlichen und auch subjektiv wahrgenommenen Risiken. Das kann dazu führen, dass das Suchverfahren für die Öffentlichkeit allgemein, vor allem aber für die potenziell Betroffenen, schwerlich akzeptabel erscheint. Der Beteiligungsgegenstand ist also in sich ein Hemmnis für die Öffentlichkeitsbeteiligung und eine daraus resultierende Ablehnung des Suchverfahrens wird in der Literatur als Risiko beschrieben (Jordi 2006: 29, Domasch und Zschiesche 2017: 152). Als Ziel für die Öffentlichkeitsbeteiligung wird deshalb vermehrt auch von Akzeptabilität in Abgrenzung zu Akzeptanz gesprochen, für die vor allem entscheidend ist, dass das Verfahren akzeptiert wird, um die daraus resultierende Entscheidung tolerieren zu können (siehe Mbah 2017 und Domasch und Zschiesche 2017). Damit eng verknüpft sind die Prozess-Ziele wie Legitimation, Transparenz und Nachvollziehbarkeit im bzw. des Endlagersuchprozesses (siehe hierzu auch Barth et al. 2007).

Komplexität

Eine wesentliche Herausforderung der Endlagersuche ist ihre Komplexität. Wie oben beschrieben handelt es sich um ein Problem, das schwer zu lösen ist, weil insbesondere für den perspektivisch sehr langen Zeitraum der Lagerung noch keine ausreichenden Informationen vorliegen. Auch gibt es hohe gesundheits-, umwelt- und gesellschaftspolitische Anforderungen an die Lagerung von hochradioaktiven Stoffen, die sich potenziell widersprechen und auch ändern können (Rittel und Weber 1973 nach Di Nucci et al. 2015: 25). Um gesellschaftlich tragfähige Entscheidungen treffen zu können, müssen also hochkomplexe Sachverhalte diskutiert werden. Die Standortsuche für ein tiefengeologisches Endlager für hochradioaktive Abfälle wirft zudem ethische und moralische Fragen auf, weil eine Region das Risiko für alle anderen tragen muss, die ebenso von den Vorteilen der Stromerzeugung aus nuklearen Anlagen profitiert haben (Di Nucci et al. 2015: 29, 72; Kamlage et al. 2019: 107).

Die Komplexität der Endlagersuche inklusive der ethischen und moralischen Fragen vergrößert sich, wenn ein Endlager potenziell Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben kann, da die gesundheits-, umwelt- und gesellschaftspolitischen Anforderungen im Nachbarstaat von den in Deutschland definierten abweichen können. Es entsteht ein zusätzliches moralisches Problem, wenn Nachbarstaaten selbst keine Atomkraft nutzen und entsprechend weniger von dieser Art der Energieversorgung profitiert haben und trotzdem die Lasten und Risiken der Entsorgung mittragen müssen. Zudem müssen komplexe Fragen nicht nur in mehreren Sprachen erläutert werden, sondern auch vor unterschiedlichen kulturellen und politischen Ausgangssituationen mit je unterschiedlichen Diskussions- und Entscheidungskulturen. Die grenzüberschreitende Debatte wird aufgrund von Diversität an Sprachen, verschiedenen Entscheidungskulturen und divergierenden Interessen bzw. möglichen grundsätzlich ablehnenden Positionen zu einem Endlager noch komplexer sein als innerhalb von Deutschland.

Politisierung und Konflikträchtigkeit

Der Diskurs zum Umgang mit radioaktiven Stoffen ist hochpolitisiert und in vielen Staaten von Misstrauen geprägt (Brunnengräber & Schreurs 2015: 48). Auch in Deutschland wirken vergangene Konflikte um Errichtung und Betrieb nuklearer Anlagen bis heute nach (Kamlage et al. 2019: 94). Das Misstrauen rührt dabei von den in der Vergangenheit vorherrschenden Entscheidungsprozessen, die im Wesentlichen aus „Top-Down“ und „Decide-Announce-Defend“ Strategien bestanden (Brunnengräber & Di Nucci 2019; Di Nucci & Brunnengräber 2017) und die eine Beteiligung der Öffentlichkeit entweder nur in geringem Maße vorgesehen oder die Ergebnisse aus diesen Verfahren unterbewertet haben. Insgesamt wird aus der Literatursichtung deutlich, dass es wenige positive Vorerfahrungen für Öffentlichkeitsbeteiligung in Endlagerfragen in Deutschland und darüber hinaus gibt (Brunnengräber et al. 2015: 25, 72). Im grenzüberschreitenden Kontext trifft der Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess auf sehr unterschiedliche Ausgangslagen, die weiter unten detaillierter betrachtet werden.

Wissensasymmetrien und unterschiedliche Einflusschancen auf das Suchverfahren

Die für das Verfahren verantwortlichen Akteur*innen verfügen über größere personelle Kapazitäten, finanzielle Ressourcen sowie Informationen und Zugänge, als weitere Verfahrensbeteiligte, wie z.B. Anspruchsgruppen. Im Kontext der deutschen Endlagersuche wird als Risiko aufgezeigt, dass aus diesen verschiedenen Ausstattungen verschiedene Möglichkeiten resultieren, Einfluss auf das Verfahren zu nehmen und in Bezug auf vergangene Verfahren auf deutlich wahrgenommene Asymmetrien hingewiesen (Domasch & Zschiesche 2018: 36). Diese Asymmetrien und daraus resultierende unterschiedliche Einflusschancen werden direkt mit der Akzeptanz des Verfahrens verknüpft. Solche Asymmetrien zwischen den am Verfahren beteiligten Behörden und Anspruchsgruppen, aber auch zwischen verschiedenen Anspruchsgruppen (wie etwa den Vertreter*innen der Kommunen, Nichtregierungsorganisation und Bürger*innen) werden auch für das Verfahren nach StandAG erwartet und erzeugen im grenzüberschreitenden Kontext die zusätzliche Herausforderung, die inländische und ausländische Öffentlichkeit gleichwertig zu beteiligen (Sommer & Marticke 2017: 112 ff). Die Asymmetrien dürften sich im grenzüberschreitenden Verfahren noch verstärken (siehe Abschnitt Akteur*innenkonstellationen). Damit eng verknüpft sind auch die Wissensbestände der Beteiligten. Zum einen entspricht der Wissensstand nicht unbedingt dem Wissensbedarf in den potenziell betroffenen Regionen in der jeweiligen Phase des Standortauswahlverfahrens. Zum anderen entstehen im Prozess Herausforderungen durch die unterschiedlichen Wissensstände von Akteur*innen, welche den Wissenstransfer zu einer zentralen Aufgabe machen (Aebersold & Jordi 2015: 471). Auch Brunnengräber et al. betonen, dass es wesentlich darauf ankommt, wie konkurrierende oder sich widersprechende Informationen von den Akteur*innen aufbereitet und genutzt werden und weisen darauf hin, dass dies in verschiedenen kulturellen Kontexten unterschiedlich gehandhabt wird (Brunnengräber et al. 2015: 29). Die Einbindung von Minderheiten, nicht beteiligungsaffinen Personengruppen, nicht organisierten oder langfristigen Interessen ist im grenzüberschreitenden Verfahren eine weitere Herausforderung (Sommer & Marticke 2017: 112).

Faktor Zeit

Es ist offensichtlich, dass Öffentlichkeitsbeteiligung und insbesondere Dialog mit dem Ziel, eine Akzeptabilität des Vorhabens zu schaffen, Zeit benötigt. Insbesondere aus dem Sachplanverfahren in der Schweiz ist bekannt, dass zu Beginn des Verfahrens eine Vielzahl von Informations-, Abstimmungs- und Beratungsprozessen angeboten wurde, durch die es möglich war Spannungsfelder zu adressieren und pragmatisch nach

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Kompromissen zu suchen, was aber sehr viel Zeit gekostet hat. Allerdings ist das Ausmaß der Beteiligung und auch der grenzüberschreitenden Beteiligung im Verfahrensverlauf zurückgeschraubt worden (Hocke & Kuppler 2019: 304f.).

Die Ambition, den gesetzten Zeitplan einzuhalten, hinter Meilensteine nicht zurückzufallen und die Endlagerfrage synchron mit der Zwischenlagerung zu lösen, dürfe jedoch nicht zu Lasten der Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt werden, mahnen Sommer und Marticke (2017: 114 f.). Die grenzüberschreitende Konsultation ist ein komplexer administrativer Prozess und kann zu Verzögerungen bei der Implementierung des Projektes führen (Schrage & Bonvoisin 2008: 235f.). So gibt es schon beim Zeitpunkt der offiziellen Notifizierung Unsicherheiten, da grenzüberschreitende Effekte erst bei der UVP umfangreich ermittelt werden. Eine zu späte Information der Nachbarstaaten wird als ein Hemmnis grenzüberschreitender Konsultation beschrieben, wie z.B. bei der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung zu Nord Stream, wo die Partizipation einsetzte, als die wichtigsten Entscheidungen schon getroffen waren und keine echten Alternativen in der Planung berücksichtigt wurden (Hernández 2008: 34f.).

Die Vertragsstaaten der Espoo-Konvention haben teilweise unterschiedliche Festlegungen zum Zeitpunkt der Notifizierung und auch hinsichtlich der Beteiligung im Rahmen der UVP, einige davon nicht in Übereinstimmung mit dem Text des UNECE-Abkommens „as early as possible and no later than when informing its own public“ (UNECE 2008: 13). Zeitliche Zwänge können darüber hinaus bei der Verknüpfung der UVP im nationalen Kontext und der grenzüberschreitenden UVP zum Beispiel aus Vorschriften für die Fristen der Beteiligung der Öffentlichkeit entstehen und zu Chancenungleichheit in den Nachbarstaaten führen (Umweltministerium Finnland et al. 2003: 17). Auch unterschiedliche Geschwindigkeiten, z.B. der Beratungen in den verschiedenen Regionalkonferenzen, können es nötig machen, dass Flexibilität im Verfahren eingeräumt wird (Aebersold & Jordi 2015).

Akteur*innenkonstellationen

Sicherheitsaspekte eines geplanten Endlagers können mehrere Nachbarstaaten und damit verschiedene politische Systeme mit verschieden verteilten Kompetenzen zwischen der lokalen, regionalen und nationalstaatlichen Ebene tangieren. Herausforderungen sind verschiedentlich gelagert. Sie bestehen, erstens, mit Blick darauf, dass bei grenzüberschreitender Beteiligung meist die nationalstaatliche Ebene adressiert ist, die nicht zwangsläufig dieselben Interessen verfolgt, wie die betroffenen Regionen. Die besondere Rolle des Nationalstaates in grenzüberschreitenden Beteiligungsprozessen ergibt sich aus der Natur von grenzüberschreitenden Konsultationen, die in der Regel von Akteur*innen der nationalen Ebene koordiniert werden und Akteur*innen eben dieser Ebene adressieren. Staaten sind wiederholt aber in unterschiedlichen Konstellationen Teilnehmende an Verfahren. So können sie in einem Verfahren der Staat sein, von dem das Projekt ausgeht, in einem anderen, der Staat der beteiligt wird. Daraus ergibt sich eine Reziprozität zwischen den Staaten und das Prinzip der Nicht-Diskriminierung von Interessen des Nachbarstaates (Craik 2007: 396). Herausforderungen können vor allem dann auftreten, wenn die nationalstaatliche Ebene besondere politische Interessen jenseits der lokalen Betroffenheit verfolgt (Schrage & Bonvoisin 2008: 236), die den Interessen in den Regionen zuwiderlaufen. Solche Konflikte zwischen verschiedenen politischen Ebenen bestehen auch innerhalb von Deutschland. Hinzu kommt zweitens, dass es hier angesichts föderaler Strukturen teilweise verschiedene subnationale Akteur*innen zu koordinieren gilt (Albrecht 2008: 362).

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Während es in der betroffenen Region womöglich schon bestehende Kooperationen und etablierte Institutionen der Zusammenarbeit gibt, muss deren formale Einbindung in die bereits vorgesehenen Prozesse (Regionalkonferenzen) und in die nötigen Abstimmungen auf Nationalstaatsebene koordiniert werden (vgl. Scherer & Zumbusch 2011: 102).

Die Einbeziehung bestehender grenzüberschreitender Gremien und Institutionen⁴ kann Doppelarbeit und Verzögerung mit sich bringen, aber die Konsultation auf nationalstaatlicher Ebene auch entlasten und weitere Risiken im Verfahrensablauf minimieren (Lambrecht et al. 2002: 68f.). In grenzübergreifenden Regionen und Prozessen müssen also mehr Akteur*innen und Ebenen (lokale Zusammenarbeit von Bürgermeister*innen, Bundesländer) mitgedacht werden. Zudem unterscheiden sich im transnationalen Kontext die Akteur*innenkonstellationen teilweise erheblich, was einer konstruktiven Problemlösung entgegenwirken kann. Entsprechend ist das grenzüberschreitende politische Handeln sehr viel komplexer und geprägt von informellen Dynamiken, die eine höhere Abhängigkeit von Individuen und Persönlichkeiten aufweist (Beck 2018: 8).

Kamlage et al. weisen zudem auf das systemische Problem der kurzfristigen Orientierung – also der Ausrichtung ihrer Handlungen an Legislaturperioden - von Politiker*innen hin, die der Langfristigkeit der Endlagersuche diametral entgegensteht (Kamlage et al. 2019: 97). Für die Endlagerfrage sei es unabdingbar, dass es ein „stabiles Regierungsverhalten über viele Generationen hinweg“ gibt. Übertragen auf die Konstellationen in der Endlagersuche deutet dies auch auf eine Fragilität in der grenzüberschreitenden Beteiligung hin, denn auch im Ausland, sowohl auf nationalstaatlicher wie auch auf regionaler Ebene, ist mit wechselnden Regierungskonstellationen zu rechnen und jeweils auch unterschiedlichen Einstellungen zur Endlagerung in Deutschland. In diesem Zusammenhang ist herauszustellen, dass sich Politiker*innen im Ausland nicht an einen innerhalb von Deutschland gefundenen Konsens zur Endlagerung hochradioaktiver Stoffe gebunden fühlen müssen, weil sie keinen Teil der Gesamtverantwortung an der Endlagerfrage mittragen müssen und die politischen Prozesse, die schon stattgefunden haben, keine Bindungswirkung auf sie haben.

Hinzu können sich unter Umständen sowohl eine europäische Öffentlichkeit als auch digitale transnationale Netzwerköffentlichkeiten um das Thema der deutschen Endlagerung nuklearer Abfälle entwickeln bzw. ausdifferenzieren, die die Komplexität der Kommunikationswege deutlich erhöhen. Die Bildung dieser Netzwerköffentlichkeiten ist wahrscheinlicher, wenn Standortregionen ausgewählt werden, in denen auf beiden Seiten der Grenze der Umgang mit nuklearen Abfällen hoch politisiert ist und in den Regionen eine gemeinsame Sprache gesprochen wird (Pfetsch et al. 2020: 90). Es ist zu erwarten, dass die Schlüssel-Akteur*innen und Sprecher*innen weitestgehend deckungsgleich im Inland wie im Ausland sind, also, dass politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger*innen, Nichtregierungsorganisationen und oppositionelle Gruppen den Diskurs bestimmen. Auch auf die Gefahr des Einsatzes von Meinungsrobotern wird hingewiesen (ebd: 92ff.).

⁴ Lambrecht et al. nennen hier beispielsweise die deutsch-polnische Grenzgewässerkommission (Lambrecht et al. 2002: 66).

Fehlendes Bewusstsein für Betroffenheit seitens der ausländischen Öffentlichkeit

Eine ganz anders akzentuierte Herausforderung könnte sein, dass die ausländische Öffentlichkeit nicht daran interessiert ist, Angebote an Information und Beteiligung wahrzunehmen. Entweder, weil ihnen potenzielle Auswirkungen nicht bewusst sind und sie sich daher nicht als betroffen wahrnehmen (Schrage & Bonvoisin 2008: 235f.), oder weil die Formen der Information und Kommunikation bzw. der veröffentlichten Dokumente durch die Nachbarstaaten nicht geeignet sind dies zu transportieren oder zur Beteiligung zu ermuntern (Hernández 2008: 18; UNECE 2008: 24).

Kulturelle und politische Rahmenbedingungen

Beteiligung ist auch geprägt bzw. bedingt durch sozio-kulturelle und politische Rahmenbedingungen, woraus sich spezifische Herausforderungen ergeben können, die in der Ausgestaltung von grenzüberschreitenden Kommunikations- und Beteiligungsformaten berücksichtigt werden sollten.

Die zusammenfassenden Hinweise dieses Kapitels sind das Ergebnis eines Literaturreviews ausgewählter Fachliteratur zu den Nachbarstaaten Deutschlands mit dem Fokus auf Einstellungen gegenüber Kernenergie und Erfahrungen hinsichtlich der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle und Partizipation bei der Planung infrastruktureller Vorhaben. Für einige der an Deutschland angrenzenden Staaten war der Literaturkorpus, auf den diese Analyse sich stützt, sehr klein, weshalb die hier getroffenen Aussagen nur als Hinweise zu verstehen sind, die nicht oder nur in einem sehr eingeschränkten Maße empirisch belegt sind. Im Rahmen des Literaturreviews war es nicht möglich, Besonderheiten der grenznahen Regionen wie zum Beispiel die politische Verfasstheit der kommunalen Ebene vertieft zu recherchieren. Zunächst ist es wichtig kurz darzulegen, welches Verständnis das Forschungsteam von politischen und kulturellen Rahmenbedingungen hat.

Wir verstehen unter politischen Rahmenbedingungen verschiedene Ausprägungen politischer Systeme, etwa in Bezug auf deren demokratisches Modell, beispielsweise direkt-demokratischer oder parlamentarisch-repräsentativer Ausprägung. Auch der Grad des Föderalismus, also ob Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse eher dezentral verteilt sind (Kompetenzen auf Länderebene) oder eher zentral organisiert sind (Kompetenzen auf Bundesebene). Die Nachbarstaaten Deutschlands differieren dahingehend teilweise sehr stark, wie z. B.: die Schweiz als halbdirekte, stark föderalistisch geprägte Demokratie (vgl. Schubert et al. 2020; Vatter 2014) oder Frankreich als semipräsidentielle, historisch zentralistisch geprägte Demokratie (vgl. Kimmel & Uterwedde 2005). Die Ausprägung von Formen der Beteiligung in Entscheidungsfindungen sind durch die politische Kultur (siehe unten) sowie historische Faktoren geprägt, die daher beispielsweise nach Themenfeldern und Sachfragen sehr unterschiedliche Formen des kooperativen Bearbeitens und Lösens von Problemen aufweisen können.⁵

Kultur ist als ein ideelles System aus Wahrnehmungen, Glauben, Meinungen, Werten zu verstehen. Gleichzeitig beschreibt Kultur auch die Eigenschaften einer spezifischen sozialen Gruppe an einem Ort, die durch Artefakte und spezifische Verhaltensweisen und Traditionen geprägt ist und über die Zeit dynamische Veränderungen erfährt (vgl. Enserink et al. 2007; Rogoff 2015; Sperfeld et al. 2021). „Die politische Kultur ist vornehmlich bestimmt durch den Umgang und die Kooperationsformen staatlicher und nicht-staatlicher

⁵ Hier zu nennen sind beispielsweise die Niederlande mit deren jahrzehntelanger Erfahrung im Wasser-/Flusseinzugsgebietsmanagement (vgl. Enserink et al. 2007; Nielssen & Paulussen 2004) oder Dänemark mit der jahrzehntelangen Tradition der Konsensuskonferenzen (vgl. Dryzek & Tucker 2008).

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Akteur*innen unter- und miteinander“ (Sperfeld et al. 2021: 85). Gleichzeitig unterscheiden sich Nationalstaaten bezüglich deren Erfahrungen mit Partizipation und beispielsweise hinsichtlich der Einstellungen gegenüber nukleartechnischen Anlagen – welche hier von besonderem Interesse sind – die auch auf historischen Erfahrungen beruhen.

Das Forschungsteam orientiert sich zur Differenzierung unterschiedlicher Ausprägungen von Beteiligungsformen in den Nachbarstaaten Deutschlands an der Analyse von Enserink et al. (2007), welche den Einfluss von Kultur auf Partizipation in fünf europäischen Staaten untersucht haben. In ihrer Analyse haben sie die Unterscheidung von fünf Dimensionen von Kultur nach Hofstede⁶ zugrunde gelegt (vgl. Enserink et al. 2007): die Ausprägung von sozialer Gleichheit/Ungleichheit innerhalb einer Gesellschaft, der Grad der Individualisierung bzw. einer kollektiven Gemeinwohlorientierung, die traditionell-konservative Ausprägung von Rollenmodellen, die Bereitschaft Ungewissheiten hinzunehmen sowie der Grad langfristiger Orientierungen/Traditionen (Sperfeld et al. 2021: 86). Geringe Partizipationsmöglichkeiten finden sich demnach in den Staaten bzw. Regionen, welche eine starke Ausprägung von Ungleichheit und traditionell-konservativer Rollenmodelle sowie eine besonders starke katholische Prägung mit der Orientierung an langfristigen Traditionen aufweisen. Hier werden Entscheidungen eher top-down getroffen. Eine Kultur politischer Gemeinwohlorientierung begünstigt hingegen dialogisch-kollaborative Formen von Beteiligung (vgl. Sperfeld et al. 2021: 86).

In Tabelle 3 und 4 werden diese Erkenntnisse für die Nachbarstaaten Deutschlands bezüglich der politischen Kultur, sowie der Erfahrungen mit Formen partizipativer Entscheidungsfindung und der unterschiedlichen historischen Prägungen sowie Einstellungen bezüglich kerntechnischer Anlagen zusammenfassend dargestellt. Diese zwei Kategorien – Partizipationserfahrungen und Einstellungen gegenüber kerntechnischen Anlagen – wurden aus der Analyse der ausgewählten Fachliteratur heraus abgeleitet. Bezüglich der ersten Kategorie, den Partizipationserfahrungen, bezieht sich das Forschungsteam einerseits auf historische Erfahrungen mit Partizipation in Entscheidungsfindungsprozessen in unterschiedlichen Themenfeldern und andererseits auf spezifische Erfahrungen im Kontext kerntechnischer Anlagen. Die zweite Kategorie, die Einstellungen gegenüber kerntechnischen Anlagen, rekurriert auf Umfrageanalysen zu Einstellungen gegenüber der Sicherheit kerntechnischer Anlagen (Eurobarometer 2008, 2010 und Meyer 2018), der Bedeutung von Kernenergie im jeweiligen Land (gemessen am Anteil der Kernenergie an der Stromerzeugung und an der Zahl der laufenden Kernreaktoren) und eines Literaturreviews zu den Standortauswahlverfahren für ein Endlager für die Entsorgung radioaktiver Abfälle in den einzelnen Nachbarstaaten. Diese Klassifizierung basiert weniger auf einer strengen Analyse all der genannten Aspekte, vielmehr stellt sie eine überblicksartige Zusammenstellung der Erkenntnisse aus der Literatur dar, mit dem Ziel eine Orientierung hinsichtlich grundlegender Unterschiede zwischen den Staaten in verschiedenen Kategorien zu liefern.

⁶ Siehe auch <https://geerthofstede.com/>, letzter Zugriff: 09.02.2022.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Tabelle 3: Nachbarstaaten mit Erfahrungen mit dialogisch-kollaborativen Formen der Beteiligung und ambivalenter bis ablehnender Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen

	Dänemark	Niederlande	Österreich	Schweiz
Partizipations- erfahrung	Lange Tradition in partizipativer Entscheidungsfindung (z. B. Konsensuskonferenzen); bezüglich Kultur: Rollenmodelle sind weniger bedeutsam, die Ungleichheit ist nur gering ausgeprägt	Lange Tradition in früher Stakeholder-Partizipation mit Konsensorientierung; bezüglich Kultur: Rollenmodelle sind weniger bedeutsam, die Ungleichheit ist nur gering ausgeprägt	Zahlreiche Leitfäden für partizipative Entscheidungsfindung, einige direktdemokratische Elemente auch auf Bundesebene institutionalisiert	Halbdirekte Demokratie mit Plebisziten auf allen politischen Ebenen, d.h. frühe Information der Öffentlichkeit und Referenden sind üblich
Einstellungen gegenüber kern- technischen An- lagen	Früher und ausgeprägter sozialer Widerstand gegen Kernenergie; aktuell drei Forschungsreaktoren in Stilllegung, kein kommerzieller Reaktor	Früher und ausgeprägter sozialer Widerstand gegen Kernenergie und eine eher negative Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen; eine kommerzielle Anlage	Sehr starke Risikowahrnehmung und starker Widerstand gegenüber kerntechnischen Anlagen; keine kommerzielle Nutzung; ein Forschungsreaktor in Betrieb	Ambivalente Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen; fünf kommerzielle Anlagen, aber Ausstiegsbeschluss vorhanden

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Einordnung auf Basis der in Sperfeld et al. 2021 zitierten Literatur, zu den Einstellungen siehe insbesondere Eurobarometer 2008, 2010 und Meyer 2018 sowie Federal Ministry Republic of Austria 2020.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Tabelle 4: Nachbarstaaten mit eher wenig Erfahrungen mit dialogisch-kollaborativen Formen der Beteiligung und einer weniger ablehnenden bis eher zustimmenden Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen

	Frankreich	Tschechien	Polen	Belgien
Partizipations- erfahrung	Ambivalent, einerseits lange Tradition sozialer Bewegungen und andererseits bis in die 1980er hinein zentralistisch geprägte top-down Entscheidungsfindung; bezüglich Kultur: Rollenmodelle sind weniger bedeutsam, die Ungleichheit ist nur gering ausgeprägt	Noch junge Demokratie (seit 1992), mit geringer Bedeutung partizipativer Elemente in der Entscheidungsfindung	Geringe Bedeutung partizipativer Elemente in der Entscheidungsfindung; bezüglich Kultur: starke Ausprägung traditioneller Rollenmodelle, eher von Ungleichheit geprägt	Eher wenig Partizipationserfahrung und bezüglich Kultur: starke Ungleichheit und hohe Bedeutung von traditionellen Rollenmodellen
Einstellungen gegenüber kern- technischen An- lagen	Risikowahrnehmung bezüglich kerntechnischer Anlagen weniger ausgeprägt; 58 kommerzielle Reaktoren (decken ca. 74% ⁷ des Strombedarfs)	Weniger besorgte, eher zustimmende Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen, Oppositionsgruppen nur marginalisiert wahrnehmbar; sechs kommerzielle Reaktoren	Regional sehr verschiedene Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen (eher negativ in Grenzregionen zu Deutschland); noch kein kommerzieller Reaktor	Ambivalente Einstellung gegenüber kerntechnischen Anlagen; Risikowahrnehmung ist weniger ausgeprägt; sieben kommerzielle Anlagen

Quelle: Eigene Zusammenstellung und Einordnung auf Basis der in Sperfeld et al. 2021 zitierten Literatur, zu den Einstellungen siehe insbesondere Eurobarometer 2008, 2010 und Meyer 2018.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Einstellungen gegenüber kerntechnischen Anlagen wie auch die Erfahrungen mit Partizipation und kulturellen Prägungen in den Nachbarstaaten sehr unterschiedlich sind und daher die Erwartungen an Deutschland in Bezug auf die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren sehr verschieden sein werden. Dies birgt die Herausforderung ein Vorgehen zu wählen, das in den Grundzügen für jeden Nachbarstaat gleich, in einzelnen Ausprägungen dann aber an die jeweiligen Bedürfnisse der Nachbarstaaten angepasst ist. Generell ist zu beachten, dass das Politisierungspotenzial in dem Themenfeld kerntechnischer Anlagen und Entsorgung radioaktiver Abfälle sehr hoch ist.

⁷ Zum Zeitpunkt der Erhebungen in den Studien auf die zurückgegriffen wurde (Eurobarometer 2008, 2010 und Meyer 2018).

3.1.2. Erfolgsfaktoren der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Erfolg bezieht sich im Rahmen dieses Forschungsvorhabens auf die Akzeptabilität des Suchprozesses für die Öffentlichkeit. Erfolgsfaktoren, die im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche auf nationaler Ebene beziehungsweise bei der grenzüberschreitenden Beteiligung identifiziert wurden, werfen Schlaglichter auf Prozessmerkmale, den Kontext, Ansätze und Formate sowie auf die Wirkung der Beteiligung. Sie haben in Teilen bereits Empfehlungskarakter oder korrespondieren direkt mit identifizierten Herausforderungen. Allerdings ist anzunehmen, dass nicht die Berücksichtigung eines spezifischen Erfolgsfaktors ein spezifisches Risiko verringert, sondern, dass nur eine kontinuierliche Berücksichtigung verschiedener Erfolgsfaktoren potenzielle Probleme verhindern kann. Im Rahmen des Vorhabens wird deshalb auch bewusst nicht von Erfolgskriterien, sondern von Faktoren gesprochen, die dazu beitragen können Risiken zu verringern. Zusätzlich ist bei den hier vorgestellten Faktoren zu beachten, dass diese aus einer Vielzahl von Kontexten zusammengestellt wurden und somit nur als mögliche Erfolgsfaktoren zu betrachten sind. Manche Erfolgsfaktoren entfalten in Abhängigkeit von lokalen Gegebenheiten weniger und andere mehr Relevanz. Ihre Einhaltung kann demnach nicht garantieren, dass das Verfahren und die Beteiligung für alle als akzeptabel und nachvollziehbar empfunden werden und es können auch nicht alle Faktoren in jedem Prozess berücksichtigt werden, was wiederum nicht bedeuten muss, dass der Prozess fehlschlägt. Dem Forschungsteam erscheint es daher empfehlenswert sämtliche möglichen Erfolgsfaktoren nicht aus den Augen zu verlieren und wenn absehbar ist, dass bestimmte Faktoren nicht berücksichtigt werden können, die möglichen Effekte dessen zu reflektieren.

Die in der untersuchten Literatur genannten Erfolgsfaktoren stimmen zu großen Teilen mit den von Alpiger & Vatter (2015) verwendeten Evaluationskriterien für die Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen überein. Diese fanden auch schon in früheren Verfahren zu atomaren Anlagen und ähnlichen Verfahren Verwendung und sind daher vielfach erprobt (Alpiger & Vatter 2015: 1f.). Die Evaluationskriterien sind folgende:⁸

Prozessmerkmale

- *Fairness*: Dieses Kriterium berücksichtigt Aspekte wie gleiche Einflusschancen aller, keine Bevorzugung bestimmter Personen, ausgeglichene Sachkompetenz, angemessene Reaktion auf Wünsche und Anregungen (auch Hocke & Kuppler 2019) oder angemessene Moderationsleistung (auch Fuder 2015; Jonsson et al. 2010; Jordi 2006; Nanz 2015).
- *Transparenz*: Hierzu zählen transparente und regelmäßige Information über Verfahren, Prozesse und Entscheidungen (auch Sommer & Marticke 2017), die klare Kommunikation der Zuständigkeiten und Aufgaben der jeweiligen Akteur*innen und auch die Offenlegung von möglichen Interessenskonflikten der handelnden Akteur*innen (auch Di Nucci et al. 2014; Jonsson et al. 2010; Jordi 2006; Nanz 2015; Vogt 2015).
- *Frühe und iterative Beteiligung (wiederholt, in unterschiedlichen Phasen der Planung)* (auch Barth et al. 2007; Di Nucci et al. 2014; Jonsson et al. 2010; Vogt 2015)

⁸ Die Quellenangaben zeigen jeweils an, welche weiteren Autor*innen das jeweilige Kriterium oder Unterkriterium als Erfolgsfaktoren identifiziert haben.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

- *Gemeinsame Festlegung der Entscheidungs- und Verfahrensregeln:* Hierzu gehört einen Konsens über die Verfahren zur Entscheidungsfindung (z.B. ob das Mehrheitsprinzip oder das Konsensprinzip angewendet wird) vor Beginn des Prozesses herzustellen (auch Aebersold & Jordi 2015; Jordi 2006).
- *Institutionelle Integration:* Hier werden die Praxistauglichkeit des Beteiligungsverfahrens und die Strukturiertheit des Prozesses erfasst. Mit Ersterem sind die Integrierbarkeit des Prozesses in bestehende Entscheidungsverfahren und ausreichend Möglichkeiten der Beteiligten für Vorbereitung und Rücksprachen gemeint (auch Fuder 2015).

Beteiligte

- *Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten:* Hierunter fallen gleiche Zugangschancen für alle, Repräsentativität der Teilnehmer*innen hinsichtlich Bildungs- und Einkommensniveau, keine Dominanz sozial höherer Schichten und Kompensationsmaßnahmen für sozial niedrigere Schichten (auch Di Nucci et al. 2014; Fuder 2015; Jordi 2006; Mbah 2017).
- *Ausgleich zwischen konfliktfähigen und nicht-konfliktfähigen Interessen:*⁹ Mit nicht-konfliktfähigen Interessen sind in diesem Zusammenhang die Interessen von Frauen, Jugendlichen und Personen mit Migrationshintergrund gemeint. Hier gilt es ebenso gleiche Zugangschancen und Repräsentation dieser Interessen zu schaffen und keine Dominanz konfliktfähiger Gruppen zuzulassen sowie Kompensationsmaßnahmen zu treffen.
- *Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen:*¹⁰ Hierzu zählen wiederum gleiche Zugangschancen, Repräsentanz, keine Dominanz von kurzfristigen Interessen und Kompensationsmaßnahmen für langfristige Interessen, wie etwa der Einsatz von Stellvertreter*innen für zukünftige Generationen.
- *Lernchancen:* Unter Lernchancen werden Verhandlungsbereitschaft, gegenseitiger Respekt, angenehmes Gesprächsklima und Sach- und Zielorientierung des Dialogs zusammengefasst.
- *Motivation der Beteiligten:* Hierunter sind die Motivation aller Beteiligten, finanzielle Entschädigungen für die Teilnahme (auch Fuder 2015; Jonsson et al. 2010) und die Maximierung der Anzahl erreichter und interessierter Personen vereint.
- *Sachkompetenz der Beteiligten:* Dieses Kriterium berücksichtigt, dass genügend sachliche und fachliche Informiertheit zu einem möglichst frühen Verfahrenszeitpunkt sichergestellt wurde und Maßnahmen zur Förderung und zum Ausgleich der Sachkompetenz getroffen wurden (auch Barth et al. 2007).

⁹ Mit konfliktfähigen Interessen meinen Alpiger und Vatter organisierte Interessen, die nach ihrer Auffassung häufiger ein Problem in Planungsprozessen darstellen als etwa Partizipationsmangel. Alpiger und Vatter gehen davon aus, dass die Interessen von Frauen, älteren Personen, Kindern und Personen mit Migrationshintergrund tendenziell nicht-organisierte Interessen darstellen (Alpiger & Vatter 2015: 12f.).

¹⁰ Mit langfristigen Interessen sind in diesem Fall die Interessen der Nachwelt gemeint. Alpiger und Vatter sehen diese in Beteiligungsverfahren tendenziell benachteiligt, da sich vor allem Menschen mit direkten aber kurzfristigen Interessen beteiligen (Alpiger & Vatter 2015: 14).

Informationen und Ressourcen

- *Direkte, verständliche Informationen:* Hierzu werden die Zugänglichkeit von Informationen und ausreichend Ressourcen (inkl. Zeit) (auch Aebersold & Jordi 2015) sowie die Verständlichkeit, Qualität und Pluralität der bereitgestellten Informationen gezählt (auch Di Nucci et al. 2014; Jordi 2006).

Wirkung

- *Umwandlung von Nullsummen-Konflikten in Positivsummen-Konflikte:* Damit ist die Umwandlung von Konfliktlagen zum Vorteil eines/ einer Akteur/in hin zu einer Situation mit zusätzlichem Nutzen für alle gemeint. Dazu wird die Suche nach Kompensationslösungen für die Kompensation negativer Folgen sowie das Anstreben einer offenen Konfliktaustragung (im Sinne einer direkten Information, einer offenen Planungsstrategie und einem offenen Umgang mit Einwänden) empfohlen. Eine Segmentierung der Entscheidung in viele Einzelentscheidungen, welche eine komplexere Interessensbefriedigung verhindert, sollte dabei vermieden werden. Zudem sollte die Zufriedenheit der Beteiligten und Nebeneffekte des Beteiligungsprozesses (Vertrauensanstieg, Lernprozesse etc.) für die Untersuchung dieses Kriteriums erfasst werden (auch Jordi 2006).
- *Erwartungssicherheit:* Hierunter fallen die Glaubwürdigkeit des Prozesses, die Einhaltung der Entscheidungs- und Verfahrensregeln, die Erwartungssicherheit von Beginn an (auch Barth et al. 2007), tatsächliche Einflussmöglichkeiten durch den Beteiligungsprozess (auch Aebersold & Jordi 2015; Hocke & Kuppler 2019; Jonsson et al. 2010; Vogt 2015) und die Langfristigkeit des Partizipationsprozesses (auch Fuder 2015; Jordi 2006).

Zusätzlich zu diesen 14 Evaluationskriterien, die in der Literatur von mehreren Autor*innen genannt werden, identifizieren verschiedene Autor*innen noch einzelne weitere mögliche Erfolgsfaktoren, die die Evaluationskriterien von Alpiger & Vatter ergänzen. Dies sind zum Beispiel

- *der Wille der Verfahrensverantwortlichen, sich auf einen partizipativen Prozess und die Einwände der Öffentlichkeit einzulassen* (Aebersold & Jordi 2015),
- *die Offenheit für unvorhergesehene Ergebnisse* (Di Nucci et al. 2014),
- *die frühe Wahrnehmung zivilgesellschaftlicher Erwartungen* (Hocke & Kuppler 2019),
- *Kooperation mit Schlüsselakteur*innen* (Hocke & Kuppler 2019),
- *die Möglichkeit der Öffentlichkeit, unabhängige Expert*innen heranzuziehen* (Barth et al. 2007: 66),
- *stete Beteiligung von politischen Repräsentant*innen* für die direkte Beantwortung von Fragen seitens der Öffentlichkeit (Jonsson et al. 2010) und
- *die Erklärung von Unsicherheiten* in den Ergebnissen der wissenschaftlichen Untersuchungen (Jonsson et al. 2010).

Erfolgsfaktoren für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Literatur zur grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung werden die meisten Erfolgsfaktoren im Bereich der *Informationsaufbereitung* verortet.

- Die Information der ausländischen Öffentlichkeit sollte ebenso wie die Beteiligung möglichst früh beginnen (UNECE 2017c, Nijsten & Paulussen 2004).
- Die Informationen sollten dafür sorgfältig in die jeweilige Landessprache übersetzt werden und online verfügbar sein (UNECE 2017c).
- Die Übersetzungen sollten durch Muttersprachler*innen überprüft und insbesondere die Übersetzung wichtiger Begriffe eindeutig festgelegt werden (Nijsten & Paulussen 2004).
- In den verfügbaren Informationen sollten das Vorhaben, seine grenzüberschreitenden Auswirkungen und das durchzuführende Verfahren klar und einfach dargestellt werden (UNECE 2017c, Nijsten & Paulussen 2004), wobei insbesondere detaillierte Karten empfohlen werden (Nijsten & Paulussen 2004).
- Ebenfalls sollten Enttäuschungen durch die klare Kommunikation der Grenzen der Beteiligung vermieden (Nijsten & Paulussen 2004) und
- Rückmeldungen zu der Berücksichtigung der aus dem Ausland eingegangenen Einwendungen gegeben (UNECE 2017c) werden.

Über die Informationsaufbereitung hinaus werden insbesondere *weitere beteiligungsförderliche Erfolgsfaktoren* wie etwa

- ein ausreichender Zeitrahmen für die Einreichung der Einwendungen und ausreichend Gelegenheiten zur Beteiligung an Erörterungsterminen im eigenen und im Ursprungsland mit entsprechenden Dolmetscher*innen hervorgehoben (UNECE 2017c).
- Zur generellen Vermeidung von Missverständnissen oder Konflikten wird zusätzlich ein sensibler Umgang mit interkulturellen Differenzen hervorgehoben, der etwa durch interkulturelle Trainings oder Fortbildungen zur Vorbereitung der Zusammenarbeit gefördert werden kann (Saxenhofer et al. 2017).

3.2. Ergebnisse der Medienresonanzanalyse

Im vorangegangenen Kapitel wurden bereits kulturelle und politische Unterschiede zwischen den Nachbarstaaten thematisiert, die für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren von Relevanz sein können. Die durchgeführte Medienresonanzanalyse ermöglicht zudem einen strukturierten Einblick in die öffentliche Auseinandersetzung in den Nachbarstaaten in Bezug auf kerntechnische Themen sowie Vorerfahrungen mit grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren. Die Untersuchung der medialen Berichterstattung im Hinblick auf das deutsche Standortauswahlverfahren, die Endlagersuche in anderen Staaten sowie andere grenzüberschreitende Vorhaben liefert Ergebnisse dazu, wie umfangreich diese Themen in den Medien besprochen wurden. Darüber hinaus geben Ergebnisse zur Berichterstattung in Deutschland Einblicke in die nationale Debatte und bieten, etwa in Bezug auf die Medienresonanz über Zeit, einen Vergleichswert zu den Nachbarstaaten.

Übersicht der aufgefundenen relevanten redaktionellen Beiträge

Wie im Literaturreview wurde zunächst eine Übersicht über den Datenkorpus hergestellt, um einzuschätzen, wie viele relevante Beiträge insgesamt zusammengetragen werden konnten und wo diese veröffentlicht wurden. Die in Tabelle 5 aufgeführten Artikel umfassen redaktionelle Beiträge in den Nachbarstaaten, die in Print- und Onlinemedien (Zeitungen, Zeitschriften, Blogs, einfache Webseiten) im Rahmen der Medienresonanzanalyse identifiziert wurden. Die Aufschlüsselung erfolgt nach Hauptthemen, wobei die Zuordnung eines Artikels zu mehreren Hauptthemen möglich ist. Insgesamt konnten 245 Artikel zur deutschen Endlagersuche gefunden werden, wobei der Großteil in den österreichischen Medien vorzufinden war. In Bezug auf andere Endlagervorhaben wurden vor allem in Frankreich und Tschechien viele Artikel gefunden. In beiden Staaten wird aktuell ein Standortauswahlverfahren für ein nationales Endlager durchgeführt.

Tabelle 5: Übersicht der relevanten redaktionellen Beiträge in den Nachbarstaaten

Staat	Artikel zum dt. Endlager	Artikel zu anderem Endlager	Artikel zu anderem Vorhaben
Belgien	1	22	17
Dänemark	1	0	4
Frankreich	6	156	12
Luxemburg	0	2	0
Niederlande	63	15	7
Polen	0	2	42
Schweiz	20	50	11
Tschechien	5	150	20
Österreich	147	75	177
Summe	245	470	290

Berichterstattung im Zeitverlauf

Für die identifizierten Artikel zur deutschen Endlagersuche wird in Abbildung 2 die Medienresonanz im Zeitverlauf dargestellt. Auffällig ist der starke Anstieg in der Berichterstattung in Deutschland im Februar 2021. Im Februar fand der erste Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete statt, die zum Gegenstand zahlreicher Artikel gemacht wurde.

Ein zweiter starker Anstieg wird im Mai 2021 verzeichnet, der sich zu einem Plateau bis September stabilisiert. Auch dies ist u.a. auf die stärkere Berichterstattung in Bezug auf die weiteren Beratungstermine der Fachkonferenz Teilgebiete im Juni und August zurückzuführen.

Von allen Nachbarstaaten weist Österreich die höchsten Werte der Medienresonanz auf. Diese steigen, zeitlich leicht versetzt zu den Werten aus Deutschland, im März 2021 sowie ab Juni 2021. Im Weiteren verzeichnet die Berichterstattung aus den Niederlanden einen maßgeblichen Anstieg im Januar und Februar 2021, zeitgleich zum starken Anstieg in Deutschland.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Leichte Anstiege, ebenfalls parallel zu denen aus Deutschland, weist die Berichterstattung in der Schweiz auf. Die Medienresonanz in den weiteren Nachbarstaaten zur deutschen Endlagersuche war so gering, dass keine maßgeblichen zeitlichen Entwicklungen zu identifizieren sind.

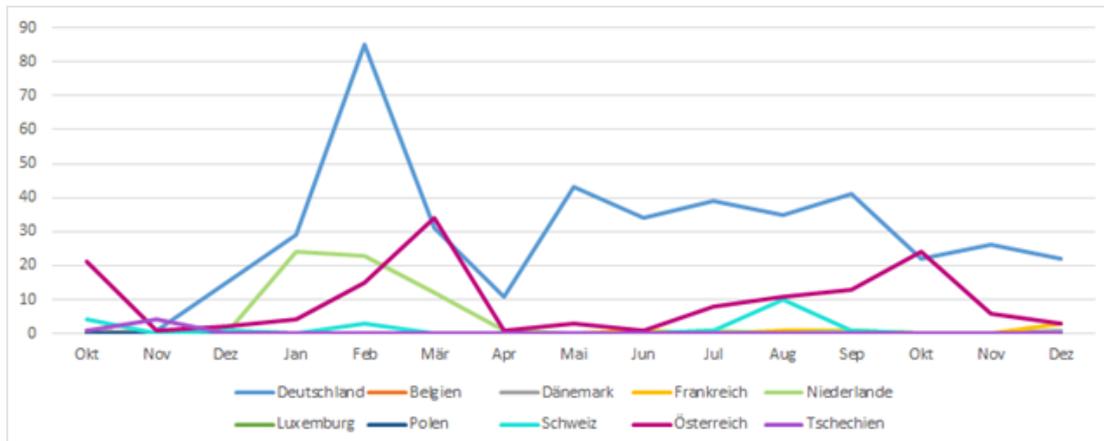


Abb. 2: Medienresonanz zur deutschen Endlagerung im Zeitverlauf

Wichtig für die Einordnung der Beiträge in Deutschland ist, dass hier nur ein ausgewählter Teil der Medien dargestellt wird, um einen Referenzwert für starke Berichterstattung in Deutschland abzubilden. Es wurden bewusst nur sogenannte Premium Inhalte aus lizenzierten Quellen herangezogen, die Meltwater über den Anbieter Dow Jones/ Factiva bezieht. In der Regel sind dies regionale oder überregionale Printmedien mit hoher Auflage, bei denen eine Paywall existiert.

Relevante Artikel in Deutschland nach Landkreisen

Um zu ermitteln, in welchen grenznahen Regionen in Deutschland die Endlagersuche am meisten Medienresonanz erfährt, wurde auch die räumliche Verteilung der Artikel zur deutschen Endlagersuche in Deutschland in Abbildung 3 dargestellt. Auch hier ist einschränkend zu beachten, dass im Rahmen der Untersuchung nicht möglich war, das gesamte Medienset auszuwerten. Da die räumliche Verteilung nur erste Hinweise auf besondere Resonanz geben sollte, wurden bei der Auswertung nur Artikel aus dem Dow Jones/ Factiva Dienst ausgewertet.

Die meisten Artikel lassen sich im Landkreis Freising in Bayern vorfinden, wo 19 relevante Artikel verzeichnet werden konnten. Dort wurde über die mögliche Betroffenheit des Landkreises und u.a. auch die Teilnahme an der Fachkonferenz Teilgebiete berichtet.

Darüber hinaus können einige Cluster mit gehäufter Berichterstattung in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Thüringen und Hamburg identifiziert werden. In Grenznähe fällt vor allem die Berichterstattung aus den sächsischen Landkreisen Görlitz und Bautzen im Dreiländereck zu Polen und Tschechien sowie der Landkreis Freyung-Gräfenau nördlich von Passau in den Blick.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

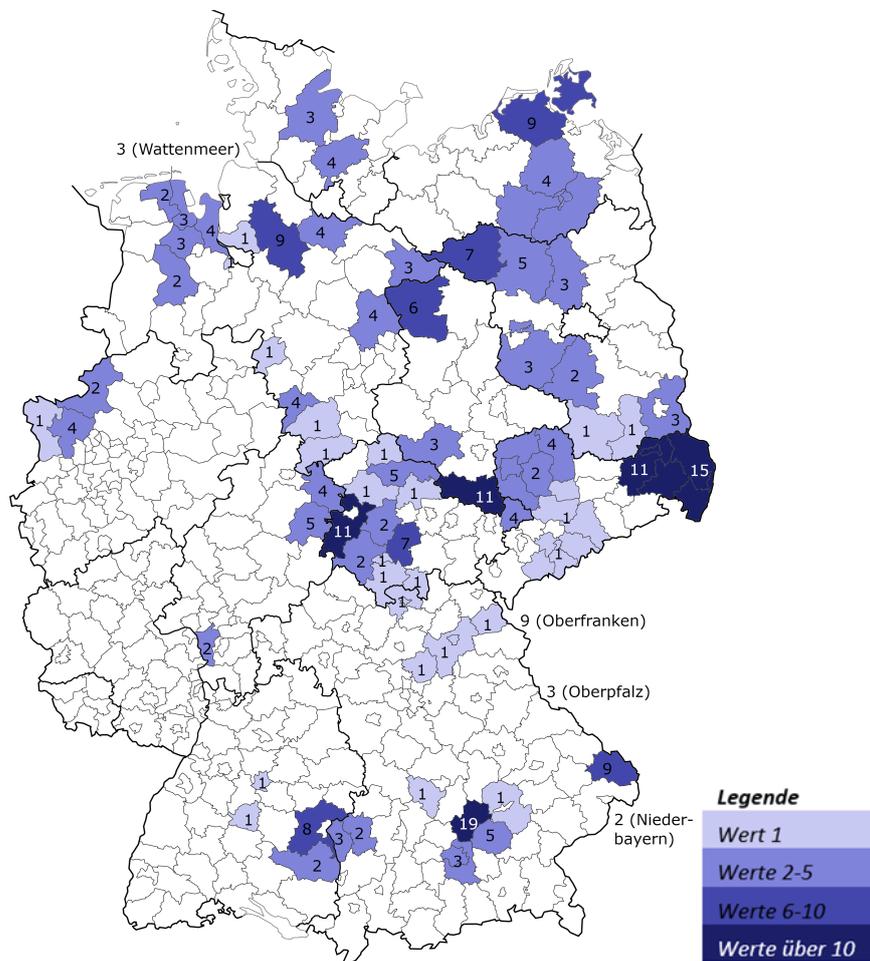


Abb. 3: Medienresonanz zur deutschen Endlagerung in deutschen Landkreisen ¹¹

Übersicht Anzahl relevante Artikel zur deutschen Endlagersuche in den Nachbarstaaten

Wie die Artikel zur deutschen Endlagersuche auf die deutschen Nachbarstaaten verteilt sind, wird in Abbildung 4 illustriert. Österreich weist mit 147 Artikel die größte Medienresonanz zu diesem Thema auf. Die zweitgrößte Berichterstattung in dieser Erhebung ist in den Niederlanden mit 63 relevanten Artikel im untersuchten Zeitraum zu verorten. Für die Schweizer Medienresonanz konnten lediglich 20 Artikel zur deutschen Endlagersuche identifiziert werden. Alle weiteren Staaten zeigen gar keine bis eine sehr schwache Medienresonanz zur deutschen Endlagersuche auf.

¹¹ Die aktuellen Landkreisgrenzen von Mecklenburg-Vorpommern sind wie koloriert ausgewertet worden, markiert sind die Landkreise Mecklenburgische Seenplatte und Vorpommern-Rügen.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

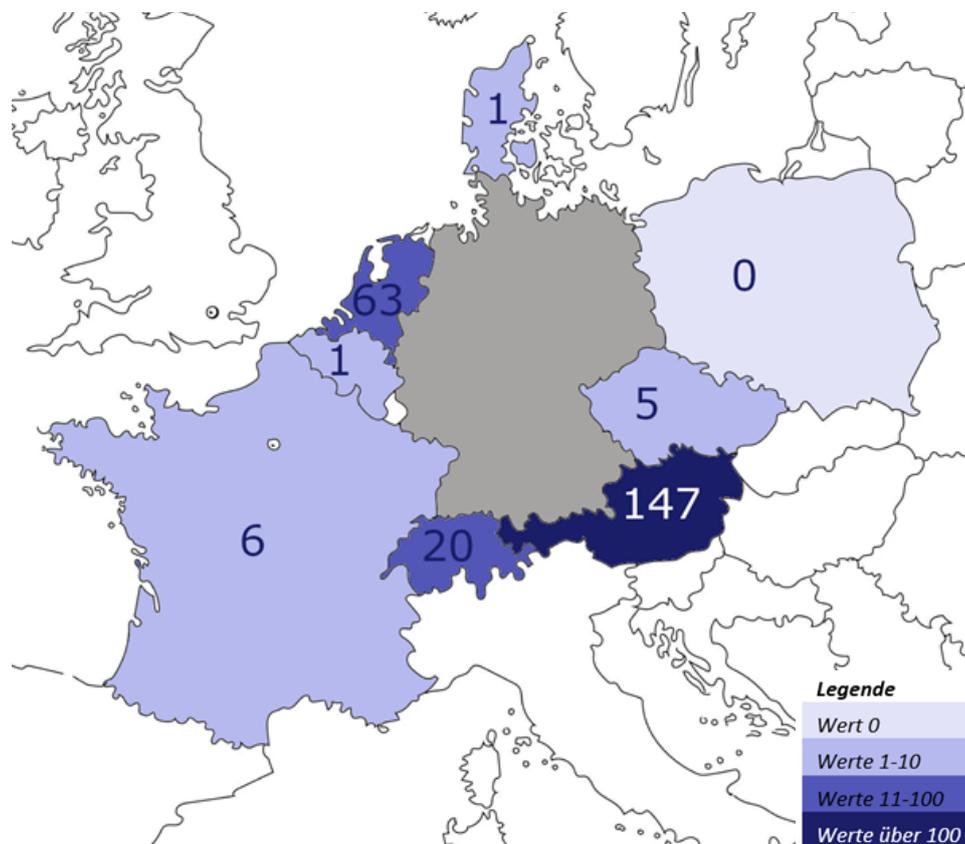


Abb. 4: Medienresonanz zur deutschen Endlagerung in den Nachbarstaaten

Übersicht relevante Artikel in den Nachbarstaaten gesamt

Die Berichterstattung in den Nachbarstaaten zu Themen der deutschen Endlagersuche, anderen Endlagersuchverfahren oder grenzüberschreitenden Verfahren ist sehr heterogen. In Österreich sind Themen in Bezug auf kerntechnische Fragen besonders präsent. Es konnten 395 relevante Artikel identifiziert werden, was den höchsten Wert in der durchgeführten Analyse darstellt. In drei der an Österreich angrenzenden Staaten - Deutschland, Schweiz und Tschechien - laufen Endlagersuchverfahren.

Auch in Frankreich (174) und Tschechien (170) konnten viele relevante Artikel identifiziert werden. Dort laufen ebenfalls aktuell nationale Standortauswahlverfahren für Endlager oder grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren mit hoher politischer Relevanz.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

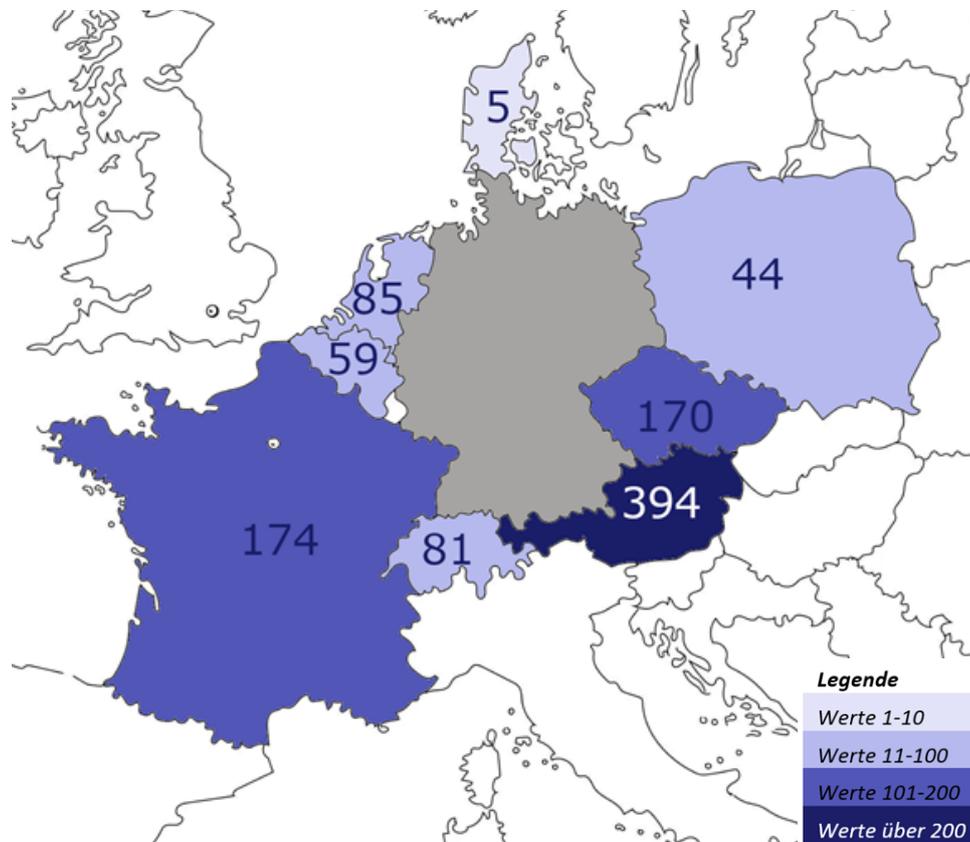


Abb. 5: Übersicht aller relevanter Artikel im Suchzeitraum

Die Medienresonanzanalyse zeigt, dass die Medienresonanz in den Nachbarstaaten sehr unterschiedlich und abhängig von den jeweiligen Kontextbedingungen ist. Die deutsche Endlagersuche erlangte bisher nur in den Niederlanden und Österreich nennenswerte Medienaufmerksamkeit. In Frankreich und Tschechien bestimmen die eigenen Endlagersuchverfahren die medialen Diskurse. Bisher sind keine transnationalen Öffentlichkeiten in Printmedien oder Social Media zu erkennen. Es ist zu erwarten, dass sich dies ändert, wenn die Betroffenheiten etwa mit Vorschlägen für die obertägige Erkundung oder durch Informationsangebote in den Nachbarstaaten auch für die Öffentlichkeiten dort deutlicher werden.

3.3. Beispiele aus der Praxis - Fallstudien

Die sozialwissenschaftliche Analyse hat anhand des Literaturreview aufgezeigt, wie wenig die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren um eine Endlagerstandortauswahl bisher erforscht ist, und hebt die Relevanz der unterschiedlichen Kontexte und Vorerfahrungen der Nachbarstaaten für solche Verfahren hervor. Die Herausforderung, diese unterschiedlichen nationalen Kontexte adäquat zu berücksichtigen, verdeutlichen zudem die Ergebnisse der Medienresonanzanalyse. Sie zeigen auf, wie unterschiedlich die aktuelle öffentliche Auseinandersetzung mit kerntechnischen Themen, vor allem der deutschen Endlagersuche, in den Nachbarstaaten ist. Die sozialwissenschaftliche Analyse wird durch die

Untersuchung von Fallstudien weiter vertieft. Die folgenden Kapitel liefern Einblicke in die Praxis spezifischer grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren (4.3) und untersuchen detailliert Vorprägungen und Erwartungen in verschiedenen Grenzregionen anhand von Regionalstudien (4.4). Im Folgenden werden die Ergebnisse von drei durchgeführten Fallstudien zu jeweils einem Fall grenzüberschreitender Beteiligung in Nachbarstaaten Deutschlands zusammengefasst. In den qualitativen Studien wurden spezifische Praktiken der Verfahren skizziert und zentrale Erfahrungen der beteiligten Akteur*innen herausgearbeitet. Diese Ergebnisse geben detaillierte Einblicke in durchgeführte grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren, vor allem in Hinblick auf ihre Herausforderungen und Erfolgsfaktoren.

3.3.1. Erweiterung des Kernkraftwerks Dukovany (CZ)

Das Kernkraftwerk Dukovany liegt im Landkreis Vysočina ca. 30 km von Třebíč (Tschechien), 35 km von der österreichischen und 180 km von der deutschen Grenze entfernt. Es ist einer von zwei Kernkraftstandorten in der Tschechischen Republik und wird mit vier Blöcken seit 1985 bzw. 1987 betrieben. Die installierte Leistung beträgt 2040 MW. Jährlich produziert das Kraftwerk etwa 15 TWh, was etwa 20 Prozent des Stromverbrauchs der Tschechischen Republik entspricht. Seit 2015 wurde der Bau von zwei neuen Reaktoren vorbereitet, die ab 2035 mit einer Laufzeit von 60 Jahren ans Netz gehen sollen. Bisher werden auch alle radioaktiven Abfälle in Dukovany und Temelin gelagert. Aus den Unterlagen ist bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht abschließend zu ersehen, ob und wie lange die neuen Blöcke parallel zu den bestehenden Blöcken betrieben werden sollen. Der tschechische Staat strebt generell eine Erhöhung des Anteils von Kernenergie am Strommix an.

Die untersuchte grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung fand im Rahmen der UVP statt, die aufgrund von Umweltauswirkungen des Vorhabens nötig wurde.¹² Sie umfasste die Verfahrensschritte Scopingverfahren (Notifikation: März-September 2016)¹³, bilaterale Konsultationen (6.-11.4.2018)¹⁴, ein Stellungnahmeverfahren (15.12.2017-22.1.2018), informelle öffentliche Veranstaltungen in München, Wien und Budapest, die von den zuständigen Behörden der betroffenen Nachbarstaaten organisiert und federführend durchgeführt wurden (Mai/ Juni 2018), eine formelle öffentliche Anhörung der Genehmigungsbehörde in Třebíč (16.7.2018)¹⁵ und die Veröffentlichung der befürwortenden Stellungnahme des Tschechischen Umweltministeriums.¹⁶

Die Ergebnisse der Analyse des Fallbeispiels sind mit dem Vorbehalt zu betrachten, da die Perspektive der involvierten tschechischen Verwaltung nur begrenzt abgebildet werden konnte. Die Herangehensweise

¹² Vgl. Überblick über das grenzüberschreitende Verfahren durch das Bundesministerium in Deutschland <https://www.bmu.de/meldung/grenzu-eberschreitendes-uvp-verfahren-zum-atomkraftwerkneubauvorhaben-am-standort-dukovany-in-der-tschechischen-republik> [letzter Zugriff: 07.12.2021], durch das Bundesministerium in Österreich https://www.bmk.gv.at/themen/klima_umwelt/nuklearpolitik/grenznahe_kkw/dukovany.html [letzter Zugriff: 07.12.2021], die einzelnen Termine für Stellungnahmen in den verschiedenen betroffenen Gebietskörperschaften und Nachbarländern weichen voneinander ab.

¹³ Vgl. Informační systém EIA: https://portal.cenia.cz/eiasea/download/RUIBX01aUDQ2OV9tZXppc3RPem5hbWVuaURPQ181NzgZMzZMTI3MjQzOTFwMzlwLnppcA/MZP469_mezistOznameni.zip, letzter Zugriff: 07.12.2021.

¹⁴ Vgl. Informační systém EIA: https://portal.cenia.cz/eiasea/download/RUIBX01aUDQ2OV9tZXppc3RLb256dWx0YWNI9RE9DXE2MzE5NDg5NjU2Mzk1NjQ3MzQucGRm/MZP469_mezistKonzultace.pdf, letzter Zugriff: 07.12.2021.

¹⁵ Vgl. StMUV Bayern https://www.stmuv.bayern.de/themen/reaktorsicherheit/dukovany/doc/de_protokoll.pdf, letzter Zugriff: 07.12.2021.

¹⁶ Vgl. BMU https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nukleare_Sicherheit/presseerklaerung_abschluss_uvp_bf.pdf, letzter Zugriff: 07.12.2021.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

und etwaige entscheidungsleitende Restriktionen konnten nicht vertieft bei Vertreter*innen des zuständigen tschechischen Ministeriums erfragt werden. Aufgrund des noch laufenden Planfeststellungsverfahrens und weiterhin möglicher grenzüberschreitender Beteiligung zog es das Ministerium vor, sich nur schriftlich zu äußern. Zudem stand der Projektentwickler nicht für ein Gespräch zur Verfügung. Somit wurden primär die am Verfahren beteiligten Institutionen in Tschechien, Deutschland und Österreich befragt.

Den Kontext des Verfahrens kennzeichnen grundsätzlich unterschiedliche Positionen von Tschechien und den betroffenen Nachbarstaaten zur Nutzung der Kernenergie. Vorerfahrungen aus anderen nuklearen Anlagen deuteten darauf hin, dass ein hohes Konfliktniveau zu erwarten war. Auch die Resonanz auf Petitionen in Deutschland und Österreich ließ ein hohes Mobilisierungspotential erwarten. Das Verfahren wurde zu einem sehr frühen Zeitpunkt im Planungsprozess durchgeführt, an dem jedoch wesentliche Merkmale des Projektes, wie etwa der Reaktortyp, noch nicht feststanden. Weitere Aspekte, die für die ausländische Öffentlichkeit laut ihrer Stellungnahmen wichtig waren (etwa Alternativenprüfung, Endlagerung und Uranabbau), wurden explizit vom Verfahren ausgeklammert. Das Verfahren wurde vom Tschechischen Umweltministerium sehr eng an den gesetzlichen Vorgaben aus der tschechischen Umsetzung der Richtlinie 2011/92/EU (EIA Act; Act No. 100/2001 Coll) durchgeführt und wies, wie es für diese Verfahren üblich ist, einen geringen Umfang der Beteiligung auf. Positiv hervorgehoben wurde von den Interviewten, dass alle Unterlagen auf einem Online-Portal verfügbar waren. Angebote und Formate, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgingen, waren abhängig von den Ressourcen des Projektentwicklers (Übersetzungen, zusätzliche Gutachten) und der beteiligten Nachbarstaaten (Anhörungen in Österreich und Deutschland). Zusätzliche Maßnahmen wie mehrsprachige Dokumente, weitere Gutachten und Anhörungen in den Nachbarstaaten spielten für die Beteiligung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeit in dem Verfahren eine wichtige Rolle. Die Übersetzungen der Dokumente ermöglichten den Zugang zu relevanten Informationen und die Anhörungen in den Nachbarstaaten verbesserten die Zugänglichkeit deutlich, da etwa Anfahrtskosten und Zeitaufwand für die sich beteiligende Öffentlichkeit verringert werden konnten. Nichtsdestotrotz hatten die zivilgesellschaftlichen Akteur*innen aufgrund der engen Orientierung an den gesetzlichen Minimalanforderungen in Bezug auf die Beteiligungsprozesse in Tschechien keine großen Erwartungen an das Verfahren. Sie investierten dennoch sehr viele Ressourcen in (Muster-)Stellungnahmen und Petitionen. Letztlich blieb einigen Akteur*innen nach dem Verfahren jedoch unklar, wie Hinweise und Kritik aus Stellungnahmen und Petitionen im Verfahren berücksichtigt oder bearbeitet wurden.

Die Qualität der Übersetzung und Verdolmetschung war aus Sicht der Interviewten ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Verständigung über die komplexe Materie – teilweise werden Protokolle in mehreren Sprachversionen vorgehalten und intensiv bearbeitet, um sprachliche Missverständnisse unwahrscheinlicher zu machen. Zur Beteiligung der breiteren Öffentlichkeit wählten NROs und in Österreich auch politische Entscheidungsträger*innen unkonventionelle Wege, um über Petitionen das Verfahren bekannt zu machen und eine Möglichkeit der niedrigschwelligen Beteiligung zu bieten. Dies diente auch dazu, ihrer Position im Verfahren Nachdruck zu verleihen und einen öffentlichen Diskurs zum Thema zu befördern. Die Vernetzung von NROs national und international ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Bekanntmachung und die Aktivierung der ausländischen Öffentlichkeit.

Die proaktive Information der potenziell betroffenen Öffentlichkeit, die von verschiedenen Stellen der Österreichischen Verwaltung und von der deutschen Verwaltung über die gesetzlichen Vorgaben hinaus (etwa

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

durch Medienberichterstattung und informelle Information an vormalig im Verfahren Beteiligte), betonten mehrere interviewte Akteur*innen als zentral. Diese wurde im Verfahren aktiv nur von den beteiligten Nachbarstaaten selbst organisiert.

Hohe Anforderungen werden in einem grenzüberschreitenden Verfahren an die Unabhängigkeit und Qualität der Moderation des Verfahrens gestellt. Als Anforderungen wurden benannt, dass die Person(en) mit dem Ablauf der Verfahren vertraut sein und inhaltliche Fachkenntnisse vorweisen können müssen, sensibel für kulturelle Unterschiede und Bedürfnisse von Bürger*innen und Interessensverbänden sein und über erweiterte Moderationskompetenzen und Gelassenheit verfügen sollten. Die Moderation, etwa im Rahmen von Veranstaltungen, ist ein entscheidender Schlüssel, um eine Atmosphäre zu schaffen in der es möglich ist bei Anerkennung eines grundlegenden Dissenses mit gegenseitigem Respekt sachliche und fachlich fundierte Argumente zu diskutieren. Dafür braucht es auch einen Grad an Formalisierung dieses Austausches (Rechtsverbindlichkeit der Erörterung, Protokolle und qualitativ hochwertige Übersetzung sowie Simultandolmetschen). Aber auch die Anbahnung von guten Arbeitsbeziehungen zwischen den handelnden Akteur*innen in den Behörden der verschiedenen Staaten sowie der Austausch der Behörden mit der Zivilgesellschaft ihres Landes wurden als Erfolgsfaktoren genannt. Im Verfahren um das Kraftwerk in Dukovany haben die Vorerfahrungen der Behörden in den Nachbarstaaten dazu geführt, dass sie einen besseren Rahmen für die Erörterung der Argumente geschaffen haben und durch behördliche Stellungnahmen/ Konsultationen weitere fachliche Gutachten erwirkt haben. Eine Konfrontationssituation und verbale Eskalation wie im Verfahren zu Temelín konnte so vermieden werden.

*Gestützt durch die Erkenntnisse des Fallbeispiels Dukovany wird empfohlen, früh zu beteiligen und daher auch beim Scoping die Öffentlichkeit mit einzubeziehen, aber im Rahmen der UVP ein sog. "Blackbox Verfahren", bei dem die Details der technischen Lösung noch nicht bekannt sind, zu vermeiden. Des Weiteren kann durch die Auswahl einer unabhängigen, sachkundigen Moderation, die bestenfalls auch mit den lokalen und regionalen Spezifika gut vertraut ist, möglichen Konflikten in Erörterungsterminen in den betroffenen Regionen entgegengewirkt werden und die Akzeptabilität des Verfahrens erhöhen. Es empfiehlt sich, an Akteur*innenkonstellationen von vorangegangenen Verfahren anzuknüpfen und die gewachsenen Arbeitsstrukturen aktiv in das Verfahren einzubeziehen.*

3.3.2. Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone

Die Fortschreibung der Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) wurde als eines von drei Fallbeispielen mittels Desk-Recherche und Interviews untersucht. Die deutsche AWZ von Nord- und Ostsee reicht von der 12-Seemeilen-Zone entlang der deutschen Küste bis maximal zur 200-Seemeilen-Grenze (ARL 2013), was etwa 70 % der Meeresfläche der Nordsee und 29 % der Meeresfläche der Ostsee entspricht (BfN 2021). Die Raumordnungspläne für die deutsche AWZ setzen Zielvorgaben für zukünftige Nutzungen und Schutzgebiete innerhalb dieser Fläche (ARL 2013). Für die Fortschreibung dieser Raumordnungspläne, die 2009 zum ersten Mal erstellt wurden und seitdem bestehen, ist eine strategische Umweltprüfung (SUP) mit grenzüberschreitender Beteiligung notwendig gewesen. Die Fortschreibung der maritimen Raumordnungspläne der deutschen AWZ wurde am 11. Juni 2019 vom Bundesministerium des Innern und für Heimat und dem Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie begonnen und am 1. September 2021 durch das Inkrafttreten der Raumordnungspläne für die deutsche AWZ entsprechend § 2 der

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Verordnung über die Raumordnung in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone in der Nordsee und in der Ostsee (AWZROV) beendet.

Im Statusbericht zur Fortschreibung der Raumordnungspläne, der im Januar 2020 veröffentlicht wurde, legte das BSH bereits früh die geplanten (grenzüberschreitenden) Beteiligungsschritte und Anforderungen fest (BSH 2020: 100ff.). Hierzu gehören unter anderem die Qualitätssicherung durch eine wissenschaftliche Begleitung, die Durchführung von Themenworkshops und Fachgesprächen und die Beteiligung nach Prinzipien wie bspw. die breite und frühzeitige Partizipation und Sicherstellung eines möglichst transparenten Prozesses. Dementsprechend begann das BSH den Prozess mit Themenworkshops z.B. zum Thema Schifffahrt oder Meeresnaturschutz, um bereits vor Veröffentlichung der Scoping-Dokumente die Perspektive relevanter Akteur*innen aus Deutschland berücksichtigen zu können. Zum Scoping wurden dann sowohl deutsche öffentliche Stellen und die deutsche Öffentlichkeit als auch öffentliche Stellen aus dem Ausland beteiligt. Zudem veranstaltete das BSH im Anschluss an das Scoping einen informellen Austausch mit deutschen Umweltverbänden wie dem BUND und dem NABU. Zu den im Anschluss öffentlich ausgelegten ersten und zweiten Entwürfen der Raumordnungspläne und der entsprechenden Umweltberichte wurden erneut die bereits genannten Akteur*innen beteiligt sowie die Öffentlichkeit der beteiligten Nachbarstaaten durch die jeweils im Ausland zuständigen Behörden oder Espoo-Kontaktstellen. Sowohl deutsche als auch ausländische öffentliche Stellen als auch deutsche Umweltverbände beteiligten sich mit Stellungnahmen an allen Verfahrensschritten. Die Beteiligung der weiteren deutschen Öffentlichkeit sowie der ausländischen Öffentlichkeit oder ausländischer Umweltverbände fiel hingegen sehr gering aus.

Das Verfahren zur Fortschreibung der maritimen Raumordnungspläne für die deutsche AWZ erregte bedingt durch eine fehlende direkte Betroffenheit von Anwohner*innen keine große Aufmerksamkeit in der deutschen und ausländischen Öffentlichkeit. Dementsprechend war das Verfahren hauptsächlich auf die Fachöffentlichkeit ausgerichtet. Diese bewertete die grenzüberschreitende Beteiligung in dem Verfahren insgesamt sehr positiv. Dies ist vor allem auf die langjährige und regelmäßige informelle Zusammenarbeit der für die Raumordnungspläne in Nord- und Ostsee zuständigen Behörden und auch den regelmäßigen informellen Austausch im Rahmen anderer Zusammenschlüsse auch während des Verfahrens zurückzuführen. Die Beteiligten kannten sich daher bereits und konnten so problemlos mit Beginn der Corona-Pandemie auf Online-Formate wechseln und hatten wenig oder keine Hemmungen ihre Bedenken auch außerhalb der genannten Formate, etwa in einem Telefonat, anzusprechen. Ebenfalls konnten eventuelle Konflikte schon im Voraus ausgeräumt oder im Verfahren bearbeitet werden. Die Beteiligten wurden daher nicht von den Handlungen der anderen überrascht und fühlten sich durchgängig gut informiert. Dieses Grundgerüst wurde von den Befragten als wichtigster Erfolgsfaktor dieses Verfahrens beschrieben. Demnach scheint sich bei der Fortschreibung der maritimen Raumordnungspläne ein Beteiligungsverständnis etabliert zu haben, nach dem schon mit der informellen Beteiligung alle kritischen Punkte ausgehandelt sein sollten. Eine negative Stellungnahme abgeben zu müssen stellt in dieser Akteur*innenkonstellation schon ein hohes Eskalationsmaß dar, was unter den kontinuierlich zusammenarbeitenden Akteur*innen vermieden wird.

Die Perspektive der Akteur*innen aus der Öffentlichkeit, die nicht an diesen regelmäßigen informellen Austauschen beteiligt waren, macht allerdings deutlich, dass trotz hoch gesteckter Anforderungen der Verfahrensleitung an das Verfahren und einer umfangreichen Beteiligung auch Unzufriedenheiten der beteiligten

Akteur*innen auftreten können. Im Raumordnungsverfahren wurde das beispielsweise an der Untersuchung und Darstellung von drei alternativen Planungsmöglichkeiten festgemacht, bei der die Priorisierung von unterschiedlichen Schutzgütern aus Sicht von Beteiligten nicht zu einer Darstellung realistischer Alternativen führte. Von genereller Relevanz für eine grenzüberschreitende Beteiligung wurden darüber hinaus eine qualitative hochwertige Übersetzung und eine klare Darstellung des Verfahrensablaufs, der Bedeutung der jeweiligen Dokumente und Besprechungen sowie der Ziele des Verfahrens in Präsentationen und Dokumenten der verfahrensführenden Behörden (Habigt 2022).

*Basierend auf den Erkenntnissen aus der Fallstudie wird empfohlen, zu Beginn der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung gemeinsame Begriffsverständnisse zu erarbeiten, um Missverständnisse und Enttäuschungen zu vermeiden. Ebenfalls sollte ein regelmäßiger grenzüberschreitender informeller Austausch zwischen den beteiligten und beteiligenden Akteur*innen in Erwägung gezogen werden, um Hemmungen in der Kommunikation miteinander abzubauen und Stimmungen und Kritikpunkte aus dem Ausland bereits vor formellen Verfahrensschritten berücksichtigen zu können. Auch der ausländischen Öffentlichkeit muss rechtzeitig Rückmeldung zum Umgang mit ihren Bedenken gegeben werden.*

3.3.3. Schweizer Sachplanverfahren geologische Tiefenlager (SGT)

Neben dem deutschen seit 2018 laufenden Standortauswahlverfahren (StandAV) sucht die Schweizerische Eidgenossenschaft bereits seit 2008 – unter Verfahrensleitung des Bundesamts für Energie (BFE) – im „Sachplanverfahren geologische Tiefenlager (SGT)“ sowohl nach Standorten für ein Tiefenlager für die schwach- und mittelradioaktive Abfälle (SMA) als auch für hochradioaktive Abfälle (HAA) der Schweiz, die entweder an zwei Einzelstandorten oder als Kombilager an einem Standort errichtet werden können (BFE 2011a). Das Sachplanverfahren ist ein in der Schweiz angewendetes raumplanerisches Instrument des Bundes, das auch die Zusammenarbeit mit den Kantonen und Gemeinden beschreibt. Rechtlich weisen das Schweizer SGT und das deutsche Standortauswahlverfahren dabei deutliche Parallelen auf (Schlacke et al. 2016: 67 ff.). Das SGT sieht die Einengung auf einen oder mehrere Standorte über drei kumulative Etappen vor. Abschluss des SGT ist die Erteilung der Rahmenbewilligung durch den Bundesrat, über die im Parlament abgestimmt wird, und über welche ggf. nachfolgend ein Referendum durchgeführt wird. Dies stellt den ersten Teil der Zulassung des Tiefenlagers dar. Im Rahmen der Realisierung des Tiefenlagers erfolgt die Baubewilligung nach den „Erdwissenschaftlichen Untersuchungen Untertage“, also dem Errichten eines Untertagelabors am Standort. Das Betriebsbewilligungsverfahren schließt sich an den Bau an. Anders als beim deutschen Verfahren ist im SGT die untertägige Erkundung im Sinne des Einrichtens von Untertagelaboren nicht inkludiert, sondern folgt erst danach im Anschluss an die Rahmenbewilligung, d.h. ab 2032 (Mbah et al. 2022a: 29).

Neben der geo- bzw. planungswissenschaftlichen Standortsuche für die Oberflächenanlagen (OFI/OFA) und einer damit verbundenen sozioökonomisch-ökologischen Wirkungsstudie (SÖW) wurden bereits frühzeitig in Etappe 1 Regionalkonferenzen aufgebaut. Die Regionalkonferenzen sind ein zentrales Beteiligungsfor-

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

mat des SGT und umfassen jeweils Vertreter*innen aus den betroffenen Gemeinden der Standortregionen¹⁷ sowohl auf der Schweizer als auch auf der deutschen Seite. Nach Konzeption und Aufbau der Regionalkonferenzen in Etappe 1 wurden diese in Etappe 2 eingerichtet und werden in der aktuell laufenden Etappe 3 in den drei noch in Frage kommenden Standortregionen (Jura Ost, Nördlich Lägern und Zürich Nordost) fortgeführt, um die grenzüberschreitende regionale Partizipation sicherzustellen.¹⁸ Aktuell befindet sich das Verfahren in der finalen Etappe 3, in der ein bzw. zwei Standorte für das Kombi- bzw. die zwei getrennten SMA- und HAA-Tiefenlager unter Mitwirkung der Regionalkonferenzen festgelegt werden. Dafür werden geowissenschaftliche Untersuchungen z. B. mittels Tiefbohrungen durchgeführt. Nach aktuellem Zeitplan soll der Standort zum Ende des Jahres 2022 bekannt gegeben werden.

Die regionale Partizipation in den anfangs sechs (Jura Ost, Jura-Südfuss, Nördlich Lägern, Südranden, Wellenberg und Zürich Nordost) und nun noch drei in Etappe 3 verbleibenden Standortregionen verlief nicht konfliktlos, insbesondere auch in Bezug auf abweichende Interessen deutscher Akteur*innengruppen. Wichtige und kontrovers diskutierte Themen waren neben der Platzierung der Oberflächenanlagen und möglicher negativer Wirkungen dieser bzw. des Tiefenlagers auf z. B. Grundwässer oder die Luftreinhaltung und auf den Tourismus vor allem die Fragen nach der Art, dem Umfang und der Aufteilung der geplanten Abgeltungen. Im SGT führten kontroverse Debatten auch zu Nachsteuerung im Verfahren in Form weiterer informeller Dialog-Formate sowie sogar eines Rücksprungs im Verfahren, indem schon festgelegte Standorte für OFA aufgrund des Grundwasserschutzes neu bewertet wurden. Diese flexiblen Nachjustierungen in Bezug auf weitere Dialog-Formate sowie der Rücksprung im Verfahren selbst bei der Neubewertung der OFA hatten auch zeitliche Konsequenzen für das Verfahren, denn so wurde die ursprünglich für den Zeitraum 2017 bis 2019 angedachte Rahmenbewilligung nun auf die Jahre 2030/2031 verschoben.

Zentral in der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung im SGT waren die frühzeitige Verständigung über ein gemeinsames Zielverständnis (höchstmögliche Sicherheit) sowie eines damit verbundenen möglichst sachlich-rationalen Verfahrens unter Berücksichtigung der komplexen Kontextfaktoren (rechtliche, politische, kulturelle und soziale Divergenzen zwischen CH und D), wie in den geführten Interviews deutlich wurde (vgl. Mbah et al. 2022a). Zudem wurde die regionale Partizipation durch die vom BMU eingerichtete Deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager (DKST) im SGT auf eine solide Ausgangsbasis für die Vernetzung und den Austausch gestellt. Weiterhin erfolgte eine Professionalisierung der regionalen Partizipation über das Angebot von Weiterbildungsprogrammen, Exkursionen sowie die Fachbegleitung durch Expert*innen. Zum Aufbau und zur Aufrechterhaltung dieses Ansatzes des Wissenstransfers wurden erhebliche Ressourcen (zeitlich, personell und finanziell) eingesetzt. Die Regionalkonferenzen sind bspw. mit jährlichen Budgets zwischen 700.000 bis zu einer Million Franken (CHF) sehr gut finanziell ausgestattet. Die individuelle Aufwandsentschädigung für die ehrenamtliche Mitarbeit in den Schweizer Regionalkonferenzen – mit einem pauschalen Sitzungsgeld von 400 CHF für einen ganzen, 200 CHF für einen halben Sitzungstag und sonst 80 CHF pro Stunde¹⁹ – ist beachtlich und werden von den Interviewpartner*innen als „notwendige Voraussetzung für die ehrenamtliche Mitarbeit in der regionalen Partizipation“ gefasst, um eine „langfristige Motivation, Verbindlichkeit und Anerkennung“ zu gewährleisten (Mbah et al. 2022a: 34).

¹⁷ Delegierte von Behörden, Planungsträgern und Interessenorganisationen.

¹⁸ Zum Zeitpunkt der Fallstudienanalyse war Etappe 3 noch nicht abgeschlossen und der Standort noch nicht bekannt gegeben.

¹⁹ Siehe bspw. https://www.zuerichnordost.ch/fileadmin/user_upload/2020_12_22_Jahresvertrag_2021_unterzeichnet.pdf, letzter Zugriff: 20.05.2022.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Darüber hinaus wurde im Sachplanverfahren durch eine zielgruppenangepasste sowie professionelle Ausgestaltung der regionalen Beteiligungsformate (hinsichtlich Moderation, Verfahrens- und Kommunikationsregeln, jährlich ausgehandelter Leistungsverträge mit dem BFE etc.) aktiv daran gearbeitet, möglichst vielfältige Perspektiven einbinden zu können und gleichzeitig ein erforderliches Mindestmaß an Verbindlichkeit durch jährlich zwischen dem BFE und den Regionalkonferenzen ausgehandelte Leistungsverträge beizubehalten. Dabei sind auch die visuellen Wirkungen aufgrund der Sichtbarkeit von Anlagen und die subjektiven Betroffenheiten, die sich beispielsweise in Form von veränderten Ortsidentifikationen (insbesondere in „Tourismusregionen“) und befürchteten (ökonomischen) Imageverlusten äußerten, frühzeitig im SGT adressiert worden. Jedoch wird in diesem Zusammenhang aktuell noch weiter über die Kombination bzw. Ausgestaltung verschiedener Konzepte des Lastenausgleichs – bspw. hinsichtlich des Verhältnisses monetärer Abgeltungen für betroffene Infrastrukturgemeinden gegenüber ganzheitlichen Regionalentwicklungsstrategien – diskutiert. Bis spätestens 2028 sollen jedoch verbindliche Abgeltungsregeln ausgehandelt und festgesetzt werden.

Die literaturbasierte und empirische Analyse des SGT zeigt auf, dass im Verfahren sowohl flexibel auf (geänderte) gesellschaftliche Anforderungen reagiert werden konnte, als auch eine effektive Kultur der Konfliktbearbeitung gelebt wurde. Konflikte um die Definition von Betroffenheit und die als fair empfundene Inklusion aller, auch deutscher Vertreter*innen, konnten aufgelöst werden, indem beispielsweise flexibel auf Bedarfe reagiert und Kriterien des Einbezugs angepasst wurden. Die Konfliktbearbeitung umfasste auch einen flexiblen Umgang mit partizipativen Formaten, beispielsweise der Implementierung weiterer Dialog- und Austauschformate, die im Sachplanverfahren so nicht vorgesehen waren. Wie einige der Interviewten berichteten, erreichten die beteiligten Parteien im SGT bereits zu Beginn des Verfahrens eine Übereinkunft darüber, dass die geologische Sicherheit die oberste Prämisse der Standortsuche darstellt. Dieses gemeinsame Verständnis ermöglichte dann, nach Aussagen der Interviewpartner*innen, dass sich eine pragmatische Haltung bezüglich der Anwendung und Nutzung von Handlungsspielräumen der entsprechenden gesetzlichen Vorgaben etablierte. Diese pragmatische Herangehensweise bezieht sich insbesondere auf die verfahrensleitende Behörde (BFE), die in der Anwendung der rechtlichen Vorgaben des Kernenergiegesetzes (KEG 2005), der -verordnung (KEV 2004) und des Sachplans (SGT) eine Adaption hinsichtlich Rücksprünge und zeitlicher Vorgaben zuließ (vgl. Mbah et al. 2022a). Dabei kam auch dem transparenten Erwartungsmanagement über Möglichkeiten und Grenzen der grenzüberschreitenden regionalen Partizipation eine herausragende Bedeutung zu. Dass sowohl die Behörden (BFE, ENSI) als auch der Vorhabensträger (Nagra) offen, flexibel und ergebnisorientiert auf unvorhergesehene Entwicklungen im Rahmen der regionalen Partizipation reagiert haben, lässt sich einerseits auch den Erfahrungen um den am lokalen Widerstand gescheiterten Endlagerstandortvorschlag in Wellenberg zuschreiben (vgl. Krütli et al. 2010). Andererseits ist dieser verständigungsorientierte Politikstil auch im direktdemokratischen Demokratiemodell und der Konsenskultur der Schweiz verankert; die Interviewten verwiesen in diesem Zusammenhang mehrfach auf die unterschiedlichen politischen Traditionen der konsensorientierten-direktdemokratischen Schweiz und dem repräsentativ-demokratischen deutschen Demokratiemodell.

Aus den Erkenntnissen aus dem SGT wird empfohlen, die unterschiedlichen Diskussions- und Entscheidungskulturen frühzeitig mit zu beachten und beispielsweise zur Erwartungsklä rung und einer gemeinsamen Verständigung über die Ausgestaltung von Beteiligung (Umgang mit Minderheitenmeinungen, sachlich-inhalt-

liche Konfliktbearbeitung, Integrieren von Ergebnissen in den formalen Entscheidungsprozess etc.) entsprechende Formate anzubieten. Eine koordinierende Stelle für die Vernetzung und den Austausch kann die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung unterstützen, wie das Beispiel der DKST zeigt. Es sollten ausreichend Zeit, personelle Ressourcen und Handlungsspielräume für eine Adaption des Verfahrens, z.B. für ggf. zusätzliche informelle Formate oder für ggf. erforderliche Verfahrensrücksprünge, eingeplant werden. Die zu beteiligende nachbarstaatliche Öffentlichkeit sollte zudem nicht nur über "harte Grenzen" (geographische Räume oder Radien) definiert werden, sondern zusätzlich über funktionale Räume und subjektive Betroffenheitszuschreibungen.

3.4. Bedarfe vor Ort - Regionalstudien

Ziel der Regionalstudien war es, die Fragestellungen des Forschungsvorhabens regional zu konkretisieren und beispielhaft genauer darzustellen, welche Bedarfe an grenzüberschreitende Beteiligung bei der Endlagersuche in der Untersuchungsregion aufkommen könnten und welche konkreten Wünsche benannt wurden. Die Regionalstudien sind fünf eigenständige Portraits der Regionen Syddanmark (DK), Overijssel (NL), Innkreis (AT), Dreiländereck mit Powiat Zgorzelecki (PL) und Liberecky kraj (CZ), sowie Haut-Rhin / Bas-Rhin (F). Das methodische Vorgehen wurde in Kapitel 2.1.3 ausgeführt. An dieser Stelle werden nur die zentralen Erkenntnisse dokumentiert.

Eine übergreifende Erkenntnis für das Forschungsvorhaben war, dass die Anbahnung der Interviews sich teilweise sehr schwierig darstellte. Neben den eher 'üblichen' Schwierigkeiten, Interviewpartner*innen zu finden, die ihre Zeit und Expertise zur Verfügung stellen, war die Suche nach geeigneten Interviewpartner*innen im Forschungsvorhaben HERüber deutlich durch das Thema, das Gegenstand der Interviews werden sollte, erschwert. Teilweise war die deutsche Standortsuche fast unbekannt, teilweise auch die Konkretheit, die das Verfahren bereits jetzt hat (Benennung von Teilgebieten, die im weiteren Verfahren näher untersucht werden). Dazu kam die Befürchtung, dass mit den Regionalstudien eine gewisse Vorauswahl für eine Standortregion intendiert sein könnte. Ebenso erschwerten sprachliche Barrieren die Ansprache von Interviewpartner*innen. Diese gelang beispielsweise in Frankreich und Tschechien nur in Landessprache. In diesen beiden Ländern wurden auch die Interviews überwiegend mit Unterstützung einer Dolmetscherin geführt. In Dänemark waren viele Interviewpartner*innen zweisprachig. In den Niederlanden wurde vielfach und problemlos auf Englisch gearbeitet. Videokonferenzen waren in allen Regionen die präferierte Form der Interviewführung.

Dies zeigt, dass dies im Zweifel auch für jegliche Kommunikation im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung nötig werden kann. Die folgende zusammenfassende Darstellung beruht auf den ausführlichen Berichten der Regionalstudien (Sperfeld et al. 2022b, Prager et al. 2022, Dolinga et al. 2022, Mbah et al. 2022b, Mbah et al. 2022c).

3.4.1. Dänemark: Syddanmark

Die Region Syddanmark ist eine von fünf dänischen Regionen und erstreckt sich über den Süden der Halbinsel Jütland (Syddjylland), die Insel Fünen (Fyn) und alle vorgelagerten Inseln. In der Region leben 1,23 Mio. Einwohner*innen, was ungefähr einem Fünftel der dänischen Gesamtbevölkerung entspricht. Die Lage zwischen Nord- und Ostsee ist naturräumlich prägend und formt Landschaften wie Wattenmeer, Marsch,

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Flachland und Strände. Die Lage sowohl im Binnenland als auch auf Inseln stellt eine Barriere zwischen Landesteilen auf Inseln und dem Binnenland dar (Europäische Kommission 2015: 90). Neben der Binnengrenze zu Deutschland, die die Region zwischen Nord und Süd teilt, wird auch eine Ost-West Grenze wahrgenommen, die mit der wirtschaftlichen Ausrichtung (Westen: Tourismus, Mitte: Landwirtschaft, Osten: Industrie) der Landstriche zu tun hat (Schatte 2014: 118f.).

Direkt an Deutschland grenzen die Gemeinden Tonder, Aabenraa (Apenrade) und die Halbinsel Sonderburg. Von dort aus zieht sich die Grenze durch den Fjord von Flensburg und den Fehmarnbelt (Europäische Kommission 2015: 91). Diese Grenze sei aber heute nicht mehr spürbar, oder wird als sehr durchlässig empfunden. Auf beiden Seiten der Grenze leben Minderheiten des Nachbarstaates. Es gibt Einrichtungen wie Schulen und Kindertagesstätten, die in der Sprache der Minderheit geführt werden. Auch ist auf der Dänischen Seite die Verwaltung darauf eingestellt, Bürger*innen auch auf Deutsch zu helfen. Die Lage als Randregion und die Entfernung zur Hauptstadt Kopenhagen, die aufgrund der Nähe zu Schweden mehr auf die Kooperation mit Schweden fokussiert sei, beeinflusst das Selbstverständnis und führt in der Region zu einem Gefühl abgehängt zu sein. Nachhaltigkeit, eine intakte Natur und Umweltschutz werden hoch priorisiert (Sperfeld et al. 2022b: 6).

Die wechselhafte Historie der Grenzregion wirkt bis heute nach. Ursprünglich handelte es sich um das eigenständige Herzogtum Schleswig, in dem in den 1840er Jahren nationale Bewegungen anstrebten, die Region entweder dem dänischen Königreich oder Preußen anzugliedern. Dies war der Auslöser der zwei Schleswiger Kriege (1848-1852 und 1864), die zwar mit dem Wiener Frieden beendet werden konnten, die Gebietsverteilung wurde nach dem vom Deutschen Reich verlorenen Ersten Weltkrieg wieder neu debattiert. Es fanden friedliche Volksabstimmungen statt, die im Rahmen des 1920 geschlossenen Versailler Vertrages zur Aufteilung der Gebiete in Südschleswig (zum Deutschen Reich) und Nordschleswig (zum Königreich Dänemark) führten (Schatte 2014: 52). Die erneute Besatzung der Gebiete während des Zweiten Weltkrieges führte noch lange Zeit nach dem Krieg zu Misstrauen gegen Deutschland und Deutsche, das teilweise bis heute spürbar ist (Sperfeld et al 2022b: 6).

Die Region wird von der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in besonderem Maße geprägt. Dazu trägt speziell die seit 1997 bestehende Euro-Region Sønderjylland-Schleswig bei, deren Wirken durch eine hochrangige Vertretung von Entscheidungsträger*innen der Region im Vorstand aufgewertet wird. Jeweils zwischen Deutschland und Dänemark rotiert der Vorsitz und die Stellvertretung. Die Region ist mit einem Regionkontor als Sekretariat, einem Infocenter für Bürger*innen und Arbeitsgruppen und Ausschüssen für die operative Behandlung von Themen von grenzüberschreitendem Interesse ausgestattet, was die hohe Priorität der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zeigt.

Vorerfahrungen und Prägungen in der Region

Nach dem Aufbau eines Nuklearprogramms durch Niels Bohr ab 1955 formierte sich schon in den frühen 1970er Jahren eine starke Ablehnung in der dänischen Gesellschaft. Als dann der Nachweis einer sicheren Lagerung in Salzlagerstätten misslang, wurde Kernenergie schon 1985 aus dem Energieportfolio ausgeschlossen und die Nuklearforschung eingeschränkt. Entsprechend gibt es nur geringe Mengen nuklearer Abfälle (Nielsen & Knudsen 2010: 107ff.; Rueß 2018: 76-77). Die Einstellung zur Kerntechnologie kann als kritisch eingeschätzt werden. Der gescheiterte Versuch freigemessenen Bauschutt aus dem Abriss von

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Kernkraftwerken in der grenznahen Deponie Harrislee zu lagern, lässt für eine potenzielle Endlagerung von hochradioaktiven Abfällen nahe der dänischen Grenze eine ablehnende Haltung erwarten (Sperfeld et al. 2022b: 11f).

Die dänische repräsentative parlamentarische Demokratie ist geprägt von Konsensorientierung. Vor allem auf der lokalen Ebene haben partizipative Verfahren wie z.B. Konsensuskonferenzen eine lange Tradition (vgl. Dryzek & Tucker 2008; Lykkesoft 2009). Auch das Verfahren für einen Endlagerstandort für dänische nukleare Abfälle war entsprechend ausgestaltet: Noch vor dem Vorschlag im Parlament gab es eine öffentliche Konsultation, Machbarkeitsstudien, Bürger*innenversammlungen und weitere öffentliche Anhörungen (Danish Health Authority 2018; Rueß 2018: 38; Sundhedsstyrelsen 2015).

Dänemark beteiligt sich regelmäßig an grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren wie z.B. bei Nord Stream. Die relevantesten Erfahrungen mit grenzüberschreitender Beteiligung hat Dänemark mit dem Bau der Festen Fehmarnbeltquerung gemacht. Dieses Verfahren wurde im Jahr 2008 mit einem Staatsvertrag vorbereitet, in dem der Bau der Querung vereinbart wurde und Regelungen zu Kosten, Gewinnen und Haftung getroffen wurden.²⁰ Für jeden finanziellen Verlust der Baugesellschaft haftet der dänische Staat, er erhält jedoch auch den vollständigen Gewinn aus dem Betrieb. Das Verfahren der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung fand zwischen 2010 und 2014 statt. Für die aktuelle Bauphase sind Monitoringmaßnahmen für die Umweltauswirkungen eingerichtet und es findet nach wie vor Dialog mit Betroffenen und Kritiker*innen des Projektes statt (Sperfeld et al. 2022b: 13).

In der Grenzregion werden regelmäßig auch Verfahren zu kleineren Projekten und Infrastrukturvorhaben durchgeführt. Nach Konfliktfällen zu Windkraftanlagen wurden die Kommunikationswege von der Espoo-Kontaktstelle zu den kommunalen Akteur*innen optimiert. Aus den Verfahren werden sowohl Positivbeispiele auf der Verfahrensseite (Simultandolmetschen, gute Vorbereitung und Erklärung, Stoppen des Verfahrens bei starkem Widerstand) als auch Negativbeispiele hinsichtlich der Wirkung von Beteiligung (keine Änderungen an den Plänen, Tragen der Lasten der Projekte – aber keine Beteiligung an den Gewinnen der Projekte) berichtet.

In den Jahren 2016-2021 gab es zudem ein Verfahren zur Deponierung von gering belasteten Bauabfällen aus dem Abbruch von kerntechnischen Anlagen in der grenznahen Deponie in Harrislee nahe Flensburg. Das Land Schleswig-Holstein versuchte zunächst mit freiwilligen Vereinbarungen mit Deponien im Land die Lagerung zu regeln, stieß dabei aber auf große Ablehnung in der Region.²¹ Das Verfahren erlangte schnell grenzüberschreitende Aufmerksamkeit - Kommunen wie auch Bürger*inneninitiativen und Umweltorganisationen der grenznahen Kommunen positionierten sich einzeln²² und gemeinsam²³ gegen die Planung von Landesebene. Der Bauschutt wurde schlussendlich anderen Kommunen zugewiesen.²⁴

²⁰ https://www.schleswig-holstein.de/DE/fachinhalte/F/fehmarnbelt/downloads/staatsvertrag_feste_fehmarnbeltquerung.pdf?__blob=publicationFile&v=1, letzter Zugriff: 27.10.2022

²¹ <https://www.harrislee.de/Wirtschaft-Bauen-Umwelt/Umwelt/Bauabf%C3%A4lle-aus-kerntechnischen-Anlagen/>, letzter Zugriff: 27.10.2022

²² https://www.harrislee.de/media/custom/1902_814_1.PDF?1615887770, letzter Zugriff: 27.10.2022

²³ <https://www.nordschleswiger.dk/de/nordschleswig-tingleff/vereinten-kraefte-gegen-kraftwerksschutt> zuletzt aufgerufen am 27.10.2022

²⁴ https://www.schleswig-holstein.de/DE/landesregierung/ministerien-behoerden/V/Presse/PI/2021/0121/210113_freigemessenerAbfall.html; letzter Zugriff: 27.10.2022

Erwartungen und Wünsche an die grenzüberschreitende Beteiligung im Standortauswahlverfahren

Ausgangslage und Kontext für eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich wie folgt beschreiben: Es wird erwartet, dass die Region eine sehr kritische Einstellung zu einem grenznahen Vorhaben der Endlagerung einnehmen würde, weil sie selbst davon keine Vorteile hätte, aber Lasten tragen müsste, die z.B. die natürlichen Lebensgrundlagen in der Region beeinträchtigen könnten. Die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung trafe in Syddanmark auf eine sehr gut vernetzte Region, in der es starke Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit gibt, aber auch abseits dieser Institutionen sowohl Verwaltungen wie auch Vereine in engem Austausch stehen. Angeregt wurde, dass gerade grenzüberschreitend tätige Akteur*innen einbezogen werden und grenzüberschreitende Dialogangebote und Beteiligungsformate angeboten werden.

Für die aktive Mitwirkung der Bürger*innen könnte hemmend wirken, dass Dän*innen wenig Erfahrung in Beteiligungsverfahren zu nuklearen Anlagen haben, weil es in Dänemark keine Kraftwerke gibt. Entsprechend ist verständliches Material in verschiedener Detailtiefe vorzuhalten. Andererseits gibt es eine aktive Zivilgesellschaft, die ihre Mobilisierungsfähigkeit in Konflikten auch um Abfalllagerung aus dem Abbruch von Atomkraftwerken in Deutschland bereits bewiesen haben. Diese Netzwerke sind jederzeit reaktivierbar und thematisch bereits vorgebildet.

Bei Interviews in der Region konnte festgestellt werden, dass es ein grundlegendes Vertrauen in die deutschen Institutionen sowohl für den administrativen Prozess als auch für die technische Konstruktion des tiefengeologischen Lagers gibt. Die Erwartung ist, dass deutsche Institutionen die dänischen Standards für die niedrigschwellige Kommunikation mit Bürger*innen, digitale Verfügbarkeit von Informationen und der Umweltverträglichkeitsprüfung übernehmen (Sperfeld et al. 2022b: 15f).

Bisher ist die deutsche Endlagersuche noch nicht publik geworden. Proaktive frühzeitige Kommunikation ist für befragte Akteur*innen sehr wichtig (ebd.). Es wurden keine konkreten Vorstellungen zu Verfahren und Formaten geäußert, die über das hinausgehen, was in einem grenzüberschreitenden Verfahren normiert ist. Es wird empfohlen, dass Stellungnahmen möglichst einfach und unbürokratisch und in beiden Sprachen möglich sind und dass Formate an Abläufe angepasst werden, die die Menschen vor Ort kennen. Die beschriebenen Formate (Vortrag, Raum für Fragen und Diskussion) scheinen eingeübt und wenig aufwendig. Der stärkste Wunsch in der Region ist es, nicht vor vollendete Tatsachen und Entscheidungen der Nationalstaatsebene gestellt und dabei übergangen zu werden. Wichtig war den Akteur*innen eine frühzeitige Einbindung zu erreichen, mit der Empfehlung die nationale Ebene in Dänemark schon in der Phase zu kontaktieren, wenn auch andere Grenzregionen noch in der Auswahl sind. Gemeinsam mit nationaler, kommunaler und Regionsebene sowie der grenzüberschreitenden Region sollten die Formate und Ansätze der Öffentlichkeitsbeteiligung abgestimmt werden (ebd.: 23). Die zeitliche Abfolge der Information wäre erfolgskritisch, die lokalen Akteur*innen betonten, dass es wichtig sei, dass Entscheidungsträger*innen informiert würden, bevor die Öffentlichkeit einbezogen wird, damit sie selbst gut reagieren könnten. Eine weitere Erwartung die geäußert wurde, war die Orientierung im Prozess, damit Klarheit hergestellt werden könne, wer im Verfahren welche Rolle trage und welche Möglichkeiten und Grenzen die Beteiligung hätte. Zur Orientierung würde helfen, dass immer wieder deutlich gemacht würde, an welcher Stelle im Verfahren man stünde, welchen Zweck die Beteiligung gerade hätte, welcher Rahmen dafür bestehe und welche Wege offenstehen würden, wenn Belange nicht im Verfahren geklärt werden können, wie etwa der Klageweg.

Hinsichtlich der Wirkung der Beteiligung war den Interviewpartner*innen die Nachvollziehbarkeit am Wichtigsten, warum ein Standort in der Nähe der Grenze am besten geeignet ist. Es gibt eine nicht näher spezifizierte Erwartung, dass es einen "echten" Dialog gäbe und dass Protest und Stellungnahmen eine Wirkung entfalten. Es gibt Hinweise darauf, dass Ausgleichsmaßnahmen sowie Entschädigungen gefordert werden könnten (ebd.: 19).

3.4.2. Niederlande: Overijssel

Die Region Overijssel ist eine von 12 niederländischen Provinzen, direkt angrenzend an Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen. Die Provinz setzt sich aus drei Regionen zusammen: Kop van Overijssel im Nordwesten, Salland im Westen und Twente im Osten. Zwolle ist Hauptstadt und Verwaltungszentrum der Provinz und liegt im Nordwesten, Enschede als bevölkerungsreichste Stadt Overijssels befindet sich dagegen unmittelbar an der deutschen Grenze mit den Städten Gronau, Ahaus und Bad Bentheim auf deutscher Seite. Die Provinz zählt 1.166.533 Einwohner*innen im Jahr 2022 von insgesamt 17.590.672 in den Niederlanden.²⁵ Das sind etwa 6,63% der Gesamtbevölkerung.

Das Landschaftsbild Overijssels charakterisiert sich durch insbesondere im östlichen Teil der Provinz geprägte ländliche Regionen. Im Vergleich zu anderen Provinzen der Niederlande ist die Provinz weniger dicht besiedelt. Inoffiziell wird Overijssel als „Garten der Niederlande“ bezeichnet. Traditionell sind die Landwirtschaft ein bedeutsamer Wirtschaftszweig sowie familiengeführte Betriebe.²⁶ Zudem ist die Salzgewinnung mit zahlreichen Salzkavernen von großer Bedeutung, auch aufgrund der durch den Abbau entstandenen unterirdischen, großen Hohlräume. So werden diese Hohlräume auch noch heute genutzt, um verschmutztes Wasser aus den Gasvorkommen in Drenthe in diese Hohlräume zu pumpen. Stimmen in der Bevölkerung äußern die Sorge, ob das auf lange Sicht sicher sei. Viele Diskussionen in Overijssel beschäftigen sich daher damit, was im Untergrund passiert. Anwohner*innen haben Bedenken zum Untergrund, zur Gasgewinnung und zu den Auswirkungen von Erdbeben²⁷ und stehen Vorhaben, die den Untergrund einbeziehen, tendenziell skeptisch gegenüber. Befürchtet wird neben gesundheitlichen Risiken ein Identitätsverlust durch Änderungen des Landschaftsbilds.

Die deutsch-niederländische Grenze wird von den Interviewten als weiche Grenze beschrieben, denn ein grenzüberschreitender Arbeitsmarkt verbindet und die gemeinsame Geschichte und ähnliche Sprache wirken nach. Ein gesellschaftlich brisantes Thema ist die erschwerte Wohnungssituation in den Niederlanden. So beschäftigen sich zahlreiche Planungsvorhaben mit der Schaffung von Wohnraum, wofür mehr und mehr Raum benötigt wird.

Die deutsche Endlagersuche ist in der niederländischen Öffentlichkeit bereits präsent. So befürworten und unterstützen die lokalen Gemeinden in Overijssel eine überregionale Petition gegen ein unterirdisches

²⁵ https://allecijfers.nl/provincie/overijssel/#info_inwoners, letzter Zugriff: 05.09.2022

²⁶ <https://www.overijssel.nl/onderwerpen/economie/>, letzter Zugriff: 05.09.2022

²⁷ Diese sind beispielsweise durch die Erdgasförderung mittels Frackings im Norden der Niederlande aufgetreten.

deutsches Endlager in Grenznähe.²⁸ In der medialen Berichterstattung im Zuge der Medienresonanzanalyse dominiert eine ablehnende Haltung gegenüber einer unterirdischen Endlagerung in Grenznähe.

Vorerfahrungen und Prägungen in der Region

Grundsätzlich zeigt sich in den Interviews eine Ablehnung gegenüber kerntechnischen Anlagen in Overijssel sowie eine Ablehnung eines grenznahen unterirdischen deutschen Endlagers für Atommüll, welche sich ebenfalls in der medialen Berichterstattung zum deutschen Standortauswahlverfahren abzeichnet. Sowohl im Zusammenhang mit der niederländischen Suche nach einem Endlager als auch dem deutschen Standortauswahlverfahren wird ein großer sozialer Widerstand deutlich, der über die Provinz Overijssel hinausgeht.

Das öffentliche Engagement in den Themenfeldern Kernenergie und radioaktive Abfälle ist sehr groß, denn der Anti-Atomkraft Gedanke ist in den Niederlanden stark verankert. Bereits in den 1970er und 1980er Jahren formierte sich der Widerstand in der breiten Öffentlichkeit (Arentsen 2015: 293f.). In den 1990ern kam die Lagerung von Atommüll in tiefen Schichten des Untergrunds in Ton oder Salzgestein im Norden der Niederlande in der Forschung auf, was aufgrund von lokalem Widerstand jedoch nicht umgesetzt wurde (LAKA 2008). Obwohl die Zahl der Demonstrierenden drastisch zurückgegangen ist (Arentsen 2015: 296), werden die Aktivitäten im Bereich der Kernenergie ständig und kontinuierlich von kritischen Gruppen beobachtet. Im Vergleich zu den Protesten gegen Kernenergie und Atommüll in den 1980er und 1990er Jahren hat sich die Anti-Atomkraftbewegung professionalisiert und setzt aufgrund der nachlassenden Mobilisierungsfähigkeit des Themas mehr auf juristische Auseinandersetzungen und weniger auf Demonstrationen (Arentsen, 2015: 296).

Derzeit befindet sich ein Kernkraftwerk in Betrieb und eines in Stilllegung. Es gibt anhaltende Diskussionen darüber, das AKW Borssele über die geplante Laufzeit bis 2033 hinaus im Betrieb zu lassen. Bereits 2020 fanden grenzüberschreitende Proteste gegen das AKW Borssele statt.²⁹ Laut aktuellem Koalitionsvertrag plant die Nationalregierung Investitionen in den Ausbau der Kernenergie.³⁰ Die offizielle Regierungswebseite dementiert dies jedoch.³¹ Auch die Diskussionen und der Widerstand zu Windkraftanlagen an Land befeuern die Diskussionen zur Nutzung von Atomenergie.

Das niederländische Standortauswahlverfahren strebt ein geologisches Endlager mit Rückholoption an, welches für das Jahr 2130 vorgesehen ist.³² Die niederländische Richtlinie zur Lagerung von nuklearen Abfällen besagt, dass die unterirdische Lagerung hochtoxischer nuklearer Abfälle in geologischen Tiefenlagern nur dann zulässig ist, wenn die Abfälle für eine erneute Behandlung und Aufbereitung zugänglich bleiben, um von technischen Errungenschaften in der Zukunft profitieren zu können. Die Vorbereitungen für die Standortsuche für ein geologisches Tiefenlager sollen ab dem Jahr 2025 beginnen, indem zunächst ein stufenweises Konzept der Standortsuche unter Beteiligung der Öffentlichkeit ausgearbeitet werden soll. Entsprechend gibt es keine aktuelle Endlagerlösung. Das niederländische Unternehmen COVRA ist derzeit für

²⁸ <https://www.destentor.nl/regio/overijssel-verscherpt-verzet-tegen-opslag-kernafval-in-duitse-zoutkoepels-langs-de-grens~a2012e60/>, letzter Zugriff: 27.10.2022

²⁹ https://www.oekonews.at/?mdoc_id=1160660, letzter Zugriff: 21.09.2022

³⁰ <https://www.antenneniederrhein.de/artikel/niederlande-neue-regierung-plant-zwei-neue-atomkraftwerke-1172459.html> und <https://www.energymonitor.ai/sectors/power/the-netherlands-opens-the-door-to-new-nuclear-with-e5bn>, letzter Zugriff: 25.10.2022

³¹ <https://www.government.nl/topics/renewable-energy/nuclear-energy>, letzter Zugriff: 25.10.2022

³² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/straling/nationale-programma-radioactief-afval>, letzter Zugriff: 21.09.2022

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

die Behandlung nuklearer Abfälle zuständig und koordiniert auch nationale Programme zur Erforschung nuklearer Abfälle unter dem Titel OPERA. Der Standort von COVRA befindet sich neben dem Kernkraftwerk in Borssele.

Überregionale und grenzüberschreitende Proteste erfolgten nicht nur im Rahmen der niederländischen Endlagersuche, sondern auch hinsichtlich der Urananreicherungen in Almelo und Transporten von radioaktiven Abfällen von Gronau quer durch die Niederlande. Es ist daher auch mit starkem grenzüberschreitendem Widerstand im Falle eines deutschen Endlagers in Grenznähe zu rechnen.

In den Niederlanden herrscht eine lange Tradition in früher Stakeholder-Partizipation mit Konsensorientierung. Früh werden weitere nichtstaatliche Akteur*innen in die politischen Entscheidungsfindungen einbezogen (Enserink et al. 2007: 7). Diese sind feste Größen in Planungsprozessen, d.h. hier geht die Kooperation zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteur*innen bis hin zur Co-Produktion von Wissen. So ist es in den Niederlanden üblich, frühzeitig und umfassend Akteur*innen einzubinden, auch mit Elementen der Mitgestaltung, beispielsweise in Form von Workshops, bei denen eine Vielfalt unterschiedlicher Akteur*innen beteiligt ist (Vertreter*innen lokaler Behörden und Stakeholdergruppen, z. B. Umweltverbände, Bürgerinitiativen) (Enserink et al. 2007: 8). Insbesondere die daraus resultierenden hohen Ansprüche an eine frühe und intensive Beteiligung sind für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Standortauswahlverfahrens von Bedeutung. Hierbei sind unterschiedliche kulturelle und politische Rahmenbedingungen zu beachten, die jedoch in der Regel nicht formal niedergeschrieben sind, sondern sich beispielsweise nur in unterschiedlichen Verhaltensweisen von Akteur*innen niederschlagen. In den Niederlanden sind administrative Akteur*innen sehr geübt in informellen Weisen zu handeln, während hingegen in Deutschland administratives Handeln in der Regel sehr an Formalien und Hierarchien gebunden ist (Nijsten & Paulussen 2004: 6).

Die Region weist eine Vielzahl von Erfahrungen mit grenzüberschreitender Zusammenarbeit und Beteiligungsprozessen auf, wobei das Level an grenzüberschreitender Partizipation im Vergleich zu den inländischen Teilhabemöglichkeiten als rudimentär eingeschätzt wird, sodass die Prozesse grenzüberschreitender Teilhabe noch ausbaufähig erscheinen. Als Beispiele grenzüberschreitender öffentlicher Vorhaben werden Windparkanlagen oder das Bestreben eines gemeinsamen Arbeitsmarktes in der Politik oder durch Gewerkschaftsverbände genannt. Zudem kooperieren niederländische und deutsche Akteur*innen im Zuge der Raumordnung, der öffentlichen Verkehrsanbindung, in Umweltorganisationen sowie im Wassermanagement, wie beispielsweise bei Klimaanpassungen am Fluss Vecht oder der Erhöhung von Deichen. Entsprechend ist die Vernetzung groß. Aus den Interviews wird zudem deutlich, dass eine generelle grenzüberschreitende Teilhabe erwünscht ist, der Umfang bleibt jedoch unklar.

Erwartungen und Wünsche an die grenzüberschreitende Beteiligung im Standortauswahlverfahren

Vorrangig wird der Wunsch einer frühzeitigen Teilhabe sowie eines gemeinsamen Erarbeitungsprozesses der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung zwischen den beiden Staaten vor der Auswahl des Standortes in niederländisch-deutscher Grenznähe deutlich. Andernfalls sei lokaler, sozialer Widerstand unvermeidlich. Neben der nationalen Regierung sollten darüber hinaus die Provinzen und die lokalen Gemeinden einbezogen werden, da sie eine Schlüsselrolle spielen, um den Teilhabeprozess auszuarbeiten und in die Bevölkerung zu tragen und somit eine Akzeptanz in der Gesellschaft zu ermöglichen. Die Gemeinden

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

in Grenznähe wollen ebenfalls ab einem frühen Planungsstadium einbezogen werden, da sich die Bevölkerung Twentes nicht ausreichend durch die Provinzhauptstadt Zwolle repräsentiert fühlt, für welche die Grenzsituation aufgrund ihrer Lage im Nordwesten Overijssels weniger präsent ist.

Kulturelle Unterschiede und behördliche Vorgehensweisen (u.a. in den Verfahrensprozessen der UVP oder den Verwaltungsstrukturen) in den beiden Staaten sollten berücksichtigt werden. Diese nicht zu beachten z.B. im Rahmen von Zuständigkeiten und Befugnissen, könnte eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden erschweren oder gar zu einem Mislingen der Kooperation führen. In den Niederlanden gibt es eine lange Tradition der informellen Abstimmung zwischen den unterschiedlichen niederländischen Körperschaften (Feskens et al. 2003: 3). Da die Organisationsweise und Problemlösung in den Niederlanden informeller stattfindet als in Deutschland, sollten informelle Wege der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren berücksichtigt werden.

Die Kommunikation im Rahmen des Standortauswahlverfahrens sollte auf Niederländisch stattfinden, um eine grundsätzliche und niedrighschwellige Zugänglichkeit zu ermöglichen, und Missverständnisse abzuwenden. Niederländische Muttersprachler*innen sollten zudem in die grenzüberschreitende Kommunikationsstrategie einbezogen werden.

Aus den Interviews geht hervor, dass der Teilhabeprozess und die spezifischen Themen rund um Kernenergie und tiefengeologische Endlagerung leicht verständlich und visuell aufbereitet werden sollten, um Zugänglichkeit und Greifbarkeit für die Zivilgesellschaft zu ermöglichen. Dies sollte sowohl Informationen zur unterirdischen Endlagerung und den damit verbundenen Risiken und Unsicherheiten umfassen, als auch Begründungen zur Notwendigkeit eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle oder einer Verortung in Grenznähe.

Laut Interviewten sollte der grenzüberschreitende Teilhabeprozess aus einer gemeinsamen länderübergreifenden Zusammenarbeit hervorgehen. Als unerlässlich werden jedoch angesehen, dass die deutsche und die niederländische UVP abgeglichen und ggf. Defizite zur niederländischen Vorgehensweise angepasst werden und die Umsetzung von Beteiligungsformaten auch auf der niederländischen Grenzseite in Präsenz stattfinden sollten. Denn die Teilnahme niederländischer Akteur*innen im Falle von Regionalkonferenzen sei notwendig, wobei hier eine Durchführung in zu weiter Entfernung auf deutscher Seite eine große Hürde darstelle.

Abschließend sollte Eindeutigkeit darüber hergestellt werden, in welchem Prozessschritt sich das deutsche Standortauswahlverfahren befindet, ebenso darüber, wie sich die niederländischen Akteur*innen konkret einbringen können und welchen Einfluss ihre Teilhabe (z.B. in Form von Stellungnahmen) auf den Prozess haben wird.

3.4.3. Tschechien: Liberecký kraj / Polen: Powiat Zgorzelecki

Die untersuchte Region im Dreiländereck Deutschland-Polen-Tschechien umfasst auf der tschechischen Seite den Liberecký kraj und auf polnischer Seite den Powiat Zgorzelecki. Der Liberecký kraj ist einer von 14 Selbstverwaltungseinheiten in Tschechien. In ihm leben ca. 443.000 Menschen (Stand: 2020). Die größte

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Stadt und zugleich Verwaltungssitz ist.³³ Im Powiat Zgorzelecki leben ca. 85.000 Einwohner*innen (Stand: 2020). Als Powiat gehört er zur zweiten Ebene der kommunalen Selbstverwaltung in Polen. Er liegt in der Woiwodschaft Niederschlesien. Der Verwaltungssitz ist die Stadt Zgorzelec, die unmittelbar an der deutschen Grenze liegt und mit der Stadt Görlitz zusammen die Europastadt Görlitz-Zgorzelec bildet.³⁴ Der Powiat teilt im Westen eine ca. 80km lange Grenze mit Deutschland, im Süden grenzt er auf ca. 70km an Tschechien, direkt an den Liberecký.³⁵ Die Verwaltungssitze der beiden Gebietskörperschaften, Zgorzelec und Liberec, sind nur 50 km voneinander entfernt. Durch die Nähe der Städte und die langen gemeinsamen Grenzen wird deutlich, wie eng verflochten die Region räumlich ist.

Auch auf politischer, sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Ebene ist das Dreiländereck stark geprägt von grenzüberschreitender Vernetzung. Institutionen wie die Euroregion Neisse und die Europastadt Görlitz-Zgorzelec stellen zentrale Akteur*innen der Zusammenarbeit in der Region dar. Auch informelle Austauschformate, etwa zwischen Bürgermeister*innen auf verschiedenen Seiten der Grenzen, verdeutlichen die Vernetzung. Darüber hinaus ist auch das alltägliche Leben der Einwohner*innen im Dreiländereck eng miteinander verflochten: Die Überquerung der Grenzen zur Arbeit, Schule oder zum Einkaufen sind Teil des Lebens in der Grenzregion (Dolinga et al. 2022).

Im Weiteren nimmt die gemeinsame Rolle als Grenzregion ein verbindendes Element ein. In den Interviews wird von einer gewissen Distanz zu den politischen und ökonomischen Zentren der jeweiligen Staaten berichtet, die die einzelnen grenznahen Gebiete teilten. Diese läge auch darin begründet, dass die Einwohner*innen der Grenzregionen sich nicht nur räumlich, sondern auch politisch und ökonomisch am Rande des jeweiligen nationalen Fokus verstehen und ihre Interessen nicht umfänglich in den nationalen Politiken vertreten sehen (Dolinga et al. 2022).

Auf ökonomischer Ebene ist die Region von Umbrüchen geprägt. Im Liberecký Kraj ist die Textilindustrie in den letzten Jahrzehnten weitgehend eingebrochen. Neue, sich stärker entwickelnde Wirtschaftszweige sind etwa Tourismus und Logistik. Im Powiat Zgorzelecki sind Bergbau und Energiewirtschaft dominierende Wirtschaftssektoren. So spielt etwa auch der Tagebau und das Kraftwerk Turów eine ökonomisch zentrale Rolle. Nach Angaben des Powiat beschäftigt das Unternehmen rund um Turów ca. 7.000 Mitarbeitende.³⁶

³³ Liberecký kraj <https://poradenstvi.kraj-lbc.cz/o-kraji> letzter Zugriff: 05.10.2022

³⁴ Europastadt Görlitz-Zgorzelec <https://powiatzgorzelecki.pl/powiat-zgorzelecki/>; letzter Zugriff: 05.10.2022

³⁵ Powiat Zgorzelecki <https://powiatzgorzelecki.pl/powiat-zgorzelecki/>; letzter Zugriff: 05.10.2022

³⁶ Ebd.

Vorerfahrungen und Prägungen in der Region

Die Vorprägungen in Bezug auf kerntechnische Anlagen umfassen auf tschechischer und polnischer Seite der Grenzregion, im Vergleich zu Deutschland, eine tendenziell Kernkraft-befürwortende öffentliche Meinung. Unterschiede zwischen den beiden Staaten zeigen sich vor allem in der Nutzung von Kernenergie zur Stromgewinnung und dem Fokus der öffentlichen Auseinandersetzung mit dem Thema.

In Tschechien ist die Nutzung von Kernenergie fest verankert. So deckt sie ca. 1/3 der Stromproduktion und soll weiter ausgebaut werden. Aktuell werden insgesamt sechs Kernreaktoren betrieben und die Suche nach einem Endlagerstandort für nukleare Abfälle läuft (Kojo & Richardson 2019). Die Einstellung der Öffentlichkeit in Tschechien wird als kernenergie-befürwortend eingeschätzt (Meyer 2018). Die Interviews aus AP3 und AP5 bestätigen dies, zeigen aber auch auf, dass die öffentliche Auseinandersetzung mit dem Thema Kernenergie lange Zeit eher gering war und sich im Zuge der nationalen Endlagersuche auch zunehmend eine atomkraftkritische Bewegung und Protest formiert (Sperfeld & Dolinga 2022: 28; Dolinga et al. 2022). So haben beispielsweise im Zeitraum zwischen 2003 und 2013 verschiedene Umweltorganisationen und Gemeinden 28 lokale Referenden zur Endlagersuche organisiert. Ergebnis ist, dass in allen Referenden die Einwohner*innen der betroffenen Gemeinden die Erkundung und/oder den Bau eines atomaren Endlagers auf ihrem Gebiet ablehnten (Bursik 2015: 249 f.). Nichtsdestotrotz wurden Ende 2020 vier Gebiete für die Erkundung eines Endlagerstandortes ausgewählt, 2030 soll der Standort feststehen und 2065 das Endlager in Betrieb gehen.³⁷

Weiterhin gehört zu den kerntechnischen Vorprägungen in Tschechien die Erfahrungen zum Kernkraftwerk Temelín. So wurde beispielsweise in dem Fallbeispiel zum Kernkraftwerk Dukovany (Tschechien) von mehreren Interviewpartner*innen die Anhörung zum Verfahren um das Kraftwerk Temelín 2012 in Budweis beschrieben. Diese Erzählungen sind deutlich von Negativerfahrungen geprägt und beeinflussten auch die Erwartungen rund um weitere Verfahren zu Kernenergieanlagen (Sperfeld & Dolinga 2022: 29f.).

Die in der Regionalstudie untersuchte tschechische Region weist nur geringe bzw. mittelbare Vorprägungen in Bezug auf kerntechnische Anlagen auf. Im Liberecký Kraj selbst gibt es keine kerntechnischen Anlagen, die Standorte der Kernkraftwerke Temelín und Dukovany befinden sich ca. 200 km Kilometer entfernt. Zudem steht der Liberecký Kraj für die Standortsuche eines Endlagers in Tschechien nicht in näherer Auswahl. In den Interviews in AP5 wurde deutlich, dass die öffentliche Auseinandersetzung in der Region mit dem Thema Kernenergie gering ist (Dolinga et al. 2022).

In Polen hingegen ist bisher kein kommerzielles Kernkraftwerk im Betrieb. Vier Genehmigungsprozesse aus den 1980er Jahren wurden im Jahr 1990 gestoppt, wobei im Jahr 2005 die polnische Regierung entschied die Pläne wiederaufzunehmen (Kojo & Richardson 2019; Chemielewski 2013). 2021 wurde der Einstieg in die Kernenergie und der Bau von Kraftwerken in der nationalen polnischen Energiestrategie (PEP2040) bekräftigt und weiter detailliert. Das erste Kernkraftwerk Polens soll 2033 ans Netz gehen und bis 2043 sollen insgesamt 6 Blöcke an zwei Standorten in Betrieb genommen werden. Laut der nationalen Energiestrategie soll zudem ein Oberflächenendlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle sowie ein Tiefenlager entstehen (Ministerium für Klima und Umwelt Polen 2021).

Die Einstellungen der polnischen Bevölkerung zum Thema Kernenergie wurde über die Jahre von verschiedenen Instanzen erhoben (u.a. Gawlikowska-Fyk & Nowak 2014; Wang & Kim 2018). Insgesamt erscheint

³⁷ World Nuclear News, <https://world-nuclear-news.org/Articles/Czech-Republic-shortlists-geological-repository-sj>; letzter Zugriff: 10.10.2022

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

die Einstellung der polnischen Bevölkerung gegenüber kerntechnischen Anlagen positiver als die der Bevölkerung in Deutschland oder Österreich. In Grenznähe zu Deutschland scheint die Einstellung polnischer Bürger*innen jedoch weniger positiv zu sein als in weiter von der Grenze Deutschlands entfernten Regionen (Gawlikowska-Fyk & Nowak 2014: 49ff).

Für den Powiat Zgorzelecki selbst ist zurzeit weder ein Kernkraftwerk noch ein Endlagerstandort geplant. So sind auch die Erfahrungen und die öffentliche Auseinandersetzung um Kernenergieanlagen noch gering (Dolinga et al. 2022). Durch die Entwicklungen auf nationaler Ebene ist aber davon auszugehen, dass die Debatte um Kernenergie voraussichtlich in den nächsten Jahren und Jahrzehnten in Polen an Relevanz gewinnen wird.

Erfahrungen mit grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung in der Region sind insbesondere von dem Verfahren um den Tagebau Turów geprägt. Der Tagebau liegt im Südwesten Polens in der Gemeinde Bogatynia, unmittelbar an der deutschen und tschechischen Grenze. Der Betrieb des Tagebaus war zunächst bis April 2020 genehmigt. Die Betreiberfirma stellte einen Antrag auf Erweiterung der Grube und eine Fortführung des Tagebaus.

Die mit dem Vorhaben einhergehende grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung wurde von verschiedenen Akteur*innen, vor allem auf tschechischer Seite, kritisiert. Sie konstatierten u.a. Mängel am UVP-Bericht und übten Kritik an der Organisation und Durchführung der Anhörung in Polen 2019 im Rahmen des Verfahrens. Der Konflikt um das Verfahren zur Erweiterung des Tagebaus wurde bis auf Ebene des Europäischen Gerichtshofs getragen (Gerichtshof der Europäischen Union 2022). Letztendlich konnten Tschechien und Polen Anfang 2022 den Streit beilegen. Es ist festzuhalten, dass das Verfahren um den Tagebau Turów die Region im Dreiländereck in Bezug auf grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung maßgeblich prägt. Alle weiteren grenzüberschreitenden Verfahren in der Region sollten die rund um Turów entstandenen Konfliktlinien, Negativerfahrungen und Spannungen zur Kenntnis nehmen und darauf aufbauenden Erwartungen berücksichtigen.

Erwartungen und Wünsche an die grenzüberschreitende Beteiligung im Standortauswahlverfahren

Die Wünsche und Erwartungen, die aus den Interviews mit verschiedenen Akteur*innen herausgearbeitet werden konnten, sind stark durch die Erfahrungen im Verfahren um Turów beeinflusst (Dolinga et al. 2022). Im Folgenden werden die zentralen Punkte der Analyse der Erwartungen und Wünsche an die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren dargestellt.

Im Hinblick auf den Prozess einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung wurde in den Interviews die Relevanz einer umfassenden und frühzeitigen Kommunikation und Information hervorgehoben. Auch die direkte Ansprache der Akteur*innen vor Ort und eine Kommunikation auf Augenhöhe sei wichtig, um einen fairen Prozess sicherzustellen und allen den gleichen Informationsstand zu ermöglichen. Es wird der Wunsch deutlich, dass lokale und nationale Akteur*innen unabhängig voneinander und zeitgleich oder zumindest zeitnah informiert werden. Da das Interesse am Verfahren und die Standpunkte im Verfahren im politischen Mehr-Ebenen-System nicht deckungsgleich sein müssen, wird hervorgehoben, dass die alleinige Information der nationalen Ebene nicht ausreicht.

Zudem solle der leichte Zugang zu verlässlichen und umfassenden Informationen, auch digital, sichergestellt werden. Betont wurde dabei, dass auch die potenziellen Negativfolgen des Vorhabens adäquat dargestellt werden sollten. Dies sei zentral für einen grundlegenden Vertrauensaufbau zu den Vorhabenträger*innen und ermögliche erst, dass sich Betroffene auf den Beteiligungsprozess einlassen. Geprägt von Negativerfahrungen aus vorhergehenden Verfahren wird in den Interviews in Bezug auf Kommunikation und Information stets die Rolle von Transparenz, Verlässlichkeit und Ehrlichkeit von Angaben und Aussagen betont. Mehrfach genannt wurde zudem der Wunsch nach einem offenen und gemeinsam getragenen Prozess, der von den Betroffenen aktiv mitgestaltet werden kann und sich an die Gegebenheiten anpasst.

In Bezug auf spezifische Ansätze und Formate, die im Standortauswahlverfahren vorgesehen sind, wurden in den Interviews nur selten konkrete Erwartungen und Wünsche geäußert, da die Formate oftmals nicht hinreichend bekannt waren. Im Hinblick auf die Ansprache der Öffentlichkeit war vor allem die Niedrigschwelligkeit eine zentrale Erwartung. So wurde eingebracht, dass etwa durch die Nutzung weit verbreiteter überregionaler Zeitungen sowie lokaler, kostenloser Wochenzeitungen Informationen effektiv gestreut und Wissen leicht zugänglich vermittelt werden könnte.

Darüber hinaus wurde die Erwartung geäußert, dass die relevanten Dokumente im Verfahren, wie die Unterlagen der UVP, vollständig in die relevanten Sprachen übersetzt und im Internet durch alle Interessierten stets abrufbar sein sollten.

Im Weiteren wurde die zentrale Rolle der Veranstaltungen und Anhörungen im Prozess einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung betont. Diese sollten öffentlich zugänglich sein und eine sehr gute Vorbereitung und Strukturierung aufweisen, um einen möglichst reibungslosen Ablauf zu ermöglichen. Dabei sollte antizipiert werden, dass die Veranstaltungen aufgrund der Konfliktivität des Themas auch stark emotionale Reaktionen hervorrufen könnten, womit adäquat umzugehen sei um trotzdem einen Raum für sachlichen Austausch zu ermöglichen.

Bezogen auf die Wirkung wurden in den Interviews insbesondere Erwartungen und Wünsche bezüglich der Verantwortungsübernahme durch die Vorhabenträger*innen, vor allem von Negativauswirkungen, sowie im Hinblick auf Kompensationen geäußert. Die Sicherheit des Endlagers und möglichst geringe Umweltwirkungen seien dabei von größter Bedeutung, aber auch ökonomische Auswirkungen, etwa auf den Immobilienwert und den Tourismussektor werden befürchtet. Bereiche in denen Kompensationsmaßnahmen durch die Interview-Partner*innen angeschnitten wurden, sind etwa der Ausbau der Schienen- und Straßeninfrastruktur in der Region. Zu vermeiden seien vor allem das Abstreiten von Auswirkungen oder Risiken und fehlende Resonanz auf Sorgen und Bedenken der Öffentlichkeit durch die Vorhabenträger*innen.

3.4.4. Österreich: Bezirk Schärzing (Innviertel)

Die Region umfasst die Bezirke Braunau am Inn, Ried im Innkreis und Schärzing in Österreich (Oberösterreich) sowie ein Teil des Regierungsbezirks Niederbayern mit der Stadt Passau auf der deutschen Seite. Im Landkreis Passau leben auf einer Fläche von 1.530 km² fast 200.000 Einwohner³⁸, in den Bezirken Braunau am Inn, Ried im Innkreis und Schärzing (in Österreich unter dem Namen „Innviertel“ geläufig) leben auf

³⁸ <https://www.landkreis-passau.de/landkreis-verwaltung-politik/landkreis-kurzinfo/daten-zahlen/>, letzter Zugriff: 25.10.2022

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

einer Fläche von ungefähr 2.250 km² rund 220.000 Einwohner.³⁹ In der Region sind viele klein- und mittelständischen Betrieben ansässig (vor allem in der Universitätsstadt Passau), der Bezirk Braunau am Inn wird durch Industrie und Gewerbe dominiert. Vor allem der Tourismus ist prägend für die gesamte Region. Politisch ist sie eher konservativ geprägt.

Eine kernkraftkritische Haltung ist kennzeichnend für die österreichische Gesellschaft und wird neben der Bevölkerung sowohl von der Politik als auch von den Behörden vertreten.⁴⁰ Proteste mit grenzüberschreitendem Bezug gegen kerntechnische Anlagen wie bspw. die Wiederaufarbeitungsanlage im bayerischen Wackersdorf, gibt es bereits seit den 1980er Jahren.⁴¹ Bereits im Jahr 1978 wurde mit einem Referendum die Inbetriebnahme des Kernreaktors in Zwentendorf verhindert und damit Österreichs Nuklearprogramm beendet.⁴² Zwanzig Jahre später hat Österreich durch Erlass einer Verordnung die Nutzung und den Bau kerntechnischer Anlagen untersagt (vgl. Forstner 2020). Heute gibt es nur einen Forschungsreaktor in Wien. Österreich produziert daher nur geringe Mengen nuklearer Abfälle und ist Befürworter eines multinationalen Endlagers (vgl. Forstner 2020; Sperfeld et al. 2021; Rueß).

Vorerfahrungen und Prägungen in der Region

Das Land Oberösterreich hat einen sogenannten Anti-Atomplan⁴³ zur strategischen Umsetzung der von Oberösterreich initiierten Antiatom-Initiative verabschiedet. Der Anti-Atomplan wird für eine Periode von jeweils fünf Jahren fortlaufend aktualisiert. Dieser verfolgt u. a. das Ziel, sich für Aktivitäten „gegen grenznahe Standorte von Atommüll-Endlagern (Deutschland, Tschechien)“ einzusetzen (Land Oberösterreich 2022, 4). Hintergrund der Entstehung des Planes (und damit der Gründung der Antiatom-Initiative) ist der Widerstand gegen den Ausbau des tschechischen Kernkraftwerkes Temelín. Inzwischen wurde der Anti-Atomplan auf alle grenznahen Kernkraftwerke, die Endlagerthematik sowie den Einsatz für einen europäischen Atomausstieg erweitert.⁴⁴ Zur Umsetzung der Antiatom-Initiative wurde ein Antiatombeauftragter eingesetzt. Zudem ist das Land Oberösterreich Gründungsmitglied der europäischen Initiative „Allianz der Regionen für einen europaweiten Atomausstieg“⁴⁵, die sich im Jahr 2016 formierte und seitdem weitere Mitglieder (sowohl Regionen als auch Einzelpersonen)⁴⁶ hinzugewinnen konnte. Ziel dieser Initiative ist es, über jährliche Konferenzen ein Diskussionsforum für kerntechnische Themen zu eröffnen, um dann koordinierte Aktivitäten zu entfalten und beispielsweise gemeinsame Erklärungen abzugeben.

In die seit Jahren anhaltende kontroverse Diskussion um die Standortsuche für das tschechische Endlager für hochradioaktive Abfälle sind insbesondere die ober- und niederösterreichischen Initiativen und NROs

³⁹ <https://www.innviertel.at/>, letzter Zugriff: 18.10.2022

⁴⁰ <https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/download/1729/1393>, letzter Zugriff: 24.10.2022;
<https://www.momentum-quarterly.org/ojs2/index.php/momentum/article/download/1729/1393>, letzter Zugriff: 24.10.2022.

⁴¹ https://www.historisches-lexikon-bayerns.de/Lexikon/Wiederaufbereitungsanlage_Wackersdorf#Beteiligte_am_Widerstand, letzter Zugriff: 25.10.2022

⁴² <https://www.enu.at/atomkraft-in-oesterreich-einleitung>, letzter Zugriff: 24.10.2022 ; <https://www.demokratiezentrum.org/bildung/ressourcen/timelines/atomkraftwerk-zwentendorf/>, letzter Zugriff: 24.10.2022 ; <https://www.wien.gv.at/presse/2022/04/23/7-wiener-antiatom-gipfel-czernohorsky-oesterreich-muss-aktivitaeten-auf-eu-ebene-verstaerken>, letzter Zugriff: 24.10.2022

⁴³ Letzte Aktualisierung für die Zeitperiode 2021 – 2025: https://www.land-oberoesterreich.gv.at/Mediendateien/Formulare/Dokumente%20UWD%20Abt_US/Antiatom-Plan_des_Landes_OOE_Gesamt.pdf, letzter Zugriff: 25.10.2022

⁴⁴ <https://www.land-oberoesterreich.gv.at/172204.htm>, letzter Zugriff: 25.10.2022

⁴⁵ <https://www.nuclearfree.eu/gruendung-der-allianz-der-regionen-fuer-einen-europaweiten-atomausstieg/>, letzter Zugriff: 25.10.2022

⁴⁶ <https://www.nuclearfree.eu/about-us/>, letzter Zugriff: 25.10.2022

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

eingebunden. In Oberösterreich hat die kernkraftkritische Haltung auch politisch einen besonders hohen Stellenwert.

Verbindungen zu Bayern zeigen sich zudem durch gemeinsame Aktivitäten, bspw. mit dem Bund Naturschutz in Passau.⁴⁷ Die Bevölkerung in der Region um Passau war und ist teilweise aktiv im Widerstand gegen die in den 1990er Jahren verkündete Option der Einlagerung radioaktiver Abfälle im Saldenburger Granit.⁴⁸

Prägend für die Region ist vor allem die ökologische Landwirtschaft im Innviertel, der eine hohe wirtschaftliche Bedeutung zukommt. So fokussiert sich die Diskussion im Zusammenhang mit Kernkraft und der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle auf die potenzielle Beeinträchtigung des Naturraumes mit den Schutzgütern Wasser und Boden. Nukleare Risiken und Unfälle, wie beispielsweise in Tschernobyl, werden dabei auch ins Feld geführt. Hieraus speist sich von regionalen Initiativen, aber auch von einigen politischen Vertreter*innen Oberösterreichs das Ziel, solche Risiken nicht nur zu minimieren, sondern gar keine Risiken einzugehen. Das belegt auch die Neuauflage der Anti-Atom-Offensive, welche die Vertreter*innen der vier oberösterreichischen Landtagsparteien im März 2021 präsentierten.⁴⁹

Hinsichtlich des Themas „Beteiligung“ gibt es im Landkreis Passau Erfahrung bezüglich verschiedenster Themenstellungen, z. B. zum integrierten Klimaschutzkonzept der Stadt Passau, zur Lärmaktionsplanung und zur Nachhaltigkeitsstrategie Passau.

Erwartungen und Wünsche an die grenzüberschreitende Beteiligung im Standortauswahlverfahren

Erwartet wird ein regelmäßiger und frühzeitiger Informationsfluss. Zudem sollten alle Ebenen – national, regional und lokal – adressiert und eingebunden werden. Es dürfe nicht passieren, dass die lokale Ebene von einer potenziellen Betroffenheit erst von der eigenen nationalen Ebene erfahre. Transparenz sei entscheidend, um ein faires Verfahren zu ermöglichen. Dies beziehe sich auch auf fachliche Ungewissheiten (Risikokommunikation). Dies umfasst auch den Wunsch, dass alle Dokumente offengelegt und auch auffindbar gemacht werden.

Gleichermaßen gilt dies auch für das Verfahren selbst: der Prozess der Suche müsse transparent sein und offen über aktuelle und folgende Schritte informiert werden. Die Problematik, dass über gewisse Punkte zu einem bestimmten Zeitpunkt im Verfahren diskutiert und entschieden werden muss, ist den Interviewten bewusst und sie wünschen sich diesbezüglich eine klare Kommunikation.

Auch wird ein Bedarf nach Weiterbildungsangeboten gesehen (ebenso in Frankreich, vgl. Kapitel 3.4.5). Die Befassung mit den anstehenden Themen einer Endlagersuche setze vertieftes Wissen über die Anforderungen voraus, das entweder erst geschaffen bzw. vertieft werden müsse. Darüber hinaus gelte für die Information über das Verfahren, den Spagat zu schaffen zwischen fachlich fundiertem Wissen und allgemein verständlichen Aufbereitungen. Formen der Visualisierung von Informationen sowie die Nutzung sozialer Dienste werden ebenfalls genannt.

Zudem wird der Wunsch geäußert, die Möglichkeiten, die virtuelle und hybride Veranstaltungen bieten, zu nutzen. Allerdings sei Präsenzveranstaltungen den Vorzug zu geben. Diese müssten dialogisch ausgestaltet

⁴⁷ <https://passau.bund-naturschutz.de/>, letzter Zugriff: 25.10.2022

⁴⁸ <https://atomendlagersaldenburg.chayns.net/#Willkommen--bei--der--B%C3%BCrgerinitiative--gegen--ein--Atommlager--im--Saldenburger--Granit>, letzter Zugriff: 25.10.2022

⁴⁹ https://www.meinbezirk.at/enns/c-politik/anti-atom-plan-neu-aufgelegt_a4530767, letzter Zugriff: 25.10.2022;
<https://www.krone.at/2599851>, letzter Zugriff: 25.10.2022

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

sein. Der Eindruck eines „Frontalunterrichts“ solle vermieden werden. Voraussetzung dafür sei auch, dass ausreichend Zeit für die Sichtung der Unterlagen etc. bestehe. Auch müsse die Terminierung so sein, dass eine Teilnahme auch der österreichischen Bevölkerung realistisch sei (außerhalb der Urlaubszeit, kurze Anreise, Abendveranstaltungen). In dem Zusammenhang wird die Erwartung geäußert, Erörterungstermine auch in Österreich stattfinden zu lassen.

Für den Fall der Auswahl einer Standortregion in Grenznähe zu Österreich solle das angrenzende Bundesland einbezogen werden. Die direkte Einbeziehung in die Regionalkonferenz könnte durch einen Radius (als Beispiel wurde 20 km genannt) gezogen werden. Doch auch weitere Regionen seien einzubeziehen, soweit dort Interesse am Verfahren bzw. eine subjektive Betroffenheit bestehe. Für das Verfahren müsse ein Konzept erarbeitet werden, das verdeutlicht, wie die Beteiligung der ausländischen Bürger*innen und weiterer Akteure ausgestaltet ist, und zwar so konkret wie möglich. Es wird betont, dass für das Gelingen von Beteiligung nicht nur entscheidend sei, dass beteiligt werde, sondern auch, dass diese Beteiligung sich niederschlagen kann in dem Verfahren.

Hervorgehoben wird, falls sich eine „Gruppe“ – zum Beispiel die gewählten Vertreter*innen einer Region – nicht beteiligen, dass dies kein Ausschluss für die gesamte Beteiligung des Nachbarstaates sein kann. Wenn „nur“ Umweltvereinigungen oder Einzelne sich einbringen wollen, müsse dies losgelöst von einer politischen Unterstützung möglich sein.

Klargestellt wird, dass eine „Minimierungspflicht“ gesehen wird: potenziell negative Auswirkungen müssen so gering wie möglich gehalten werden. Wichtig sei in dem Zusammenhang, dass von vornherein klar ist, welche Arbeiten am Endlagerstandort stattfinden werden (z. B. die Frage danach, wo die einzulagernden Abfälle konditioniert werden?). Von Seiten der Interviewpartner*innen wird erwähnt, dass falls es positive Aspekte eines Endlagers für Österreich geben könnte, es wichtig sei, diese zu adressieren. So wird beispielsweise die Frage aufgeworfen, ob eine „Mitnutzung“ des deutschen Endlagers für radioaktive Abfälle aus Österreich möglich sein kann.

3.4.5. Frankreich: Haut-Rhin/ Bas-Rhin

Die Verwaltungseinheiten (französisch: départements) Haut-Rhin/ Bas-Rhin liegen nördlich der Schweiz am Südlichen Oberrhein in Baden-Württemberg und grenzen an die Europäische Gebietskörperschaft Elsass (Collectivité européenne d’Alsace, (CeA)). Die CeA ist territorial identisch mit der ehemaligen Region Elsass. Colmar (Hauptstadt von Bas-Rhin) und Straßburg (Hauptstadt von Haut-Rhin) sowie auch die größte Stadt des Haut-Rhin, das schweizerisch geprägte Mulhouse, sind die kulturellen und wirtschaftlichen Zentren dieser Region.

Frankreich war bis in die 1980er Jahre stark zentralistisch geprägt, im Jahr 1982 wurden jedoch weitreichende administrative Befugnisse an die lokalen Vertretungen weitergegeben und ein langjähriger Prozess der Dezentralisierung und territorialen Restrukturierung folgte. Dazu gehörten auch die Reformen der Gebietskörperschaften, welche im Jahr 2015 in die Fusion von mehreren französischen Regionen⁵⁰ mündeten.

⁵⁰ Die Regionen (französisch régions, Sg. région) sind Gebietskörperschaften (collectivités territoriales) in Frankreich. <https://www.bpb.de/themen/europa/frankreich/164960/verwaltungsgliederung/>, letzter Zugriff: 25.10.2022

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Die Anzahl wurde von 22 auf 13 Regionen reduziert.⁵¹ So entstand die Großregion Grand Est mit der Hauptstadt Straßburg. Dieser Prozess wurde im Elsass wie auch in anderen betroffenen Regionen Frankreichs von Protesten begleitet. Hauptgegenstand der Proteste war die Befürchtung des Verlustes der elsässischen regionalen Identität. So entstand das Projekt „Euro-Gebietskörperschaft Elsass“ (Eurocollectivité d’Alsace), welches zum Ziel hat, die Sichtbarkeit des Elsass und die spezifischen Orientierungen und Kompetenzen im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im trinationalen Rheingebiet zu stärken.⁵² Bei einer Bevölkerungsumfrage der CeA im Februar 2022 haben 92% der Elsässer dafür gestimmt, dass das Elsass aus Grand Est austritt und wieder unabhängig wird.⁵³

Die zentralistische Prägung ist im französischen Verwaltungsapparat weiter vorhanden. Dies wird von den Interviewpartner*innen als ein Hindernis gewertet, auch für die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung. Die regionalen Verwaltungsstrukturen können nur eingeschränkt selbständig agieren mit der Folge, dass für bestimmte Themen (z.B. Verkehr) die Beschlüsse auf regionaler von denen der nationalen Ebene abweichen. Die Region wird als identitätsstiftend wahrgenommen und dies bedingt ein hohes Interesse an allen umweltbezogenen Fragestellungen, die Einfluss haben auf die eigene Lebensqualität (vgl. Kapitel 3.4.4. zur Regionalstudie Österreich).

Das Elsass als wirtschaftlich zweitstärkste Region Frankreichs (Wein- und Hopfenanbau, Bierbrauerei, Forstwirtschaft, Automobilindustrie) ist zudem mit dem grenzüberschreitenden Netzwerk Biovalley (Chemie und Biotechnologie) und dem Tourismus eine deutlich international geprägte Region mit zahlreichen Verkehrsverbindungen zu Land, Wasser und Luft. So weist die Region einen hohen beruflich bedingten Pendlerverkehr (vor allem in die Schweiz und Deutschland) auf.

Historisch ist die deutsch-französische Geschichte gerade auch im Elsass prägend. Trotz der leidvollen Kapitel der gemeinsamen Geschichte herrscht heute eine positive Haltung gegenüber Deutschland vor, deren Ausdruck eine enge Verbundenheit ist, die nicht nur wirtschaftlich geprägt ist. Diese Prägung resultiert in einer starken grenzüberschreitenden Vernetzung. Sprachlich ist das Elsass zwar vielfältig (Französisch, Elsassisch, Deutsch), jedoch ist festzustellen, dass die sprachlichen Kompetenzen bezogen auf die Sprache des Nachbarstaates auf beiden Seiten der Grenze nachlassen, d.h. immer weniger Jüngere lernen in Frankreich Deutsch.

Vorerfahrungen und Prägungen in der Region

Hinsichtlich der Erfahrungen mit Beteiligung und Einstellung gegenüber Kernenergie ist festzuhalten, dass Frankreich einerseits eine starke Kultur sozialer Bewegungen aufweist, wie die zahlreichen Proteste und Demonstrationen zu verschiedensten Themen zeigen, andererseits Beteiligungsformen formeller Art kaum vorhanden und in der Regel auf die lokale Ebene beschränkt sind. Beteiligung ist folglich kaum institutionalisiert oder durch dialogische Formen geprägt (Di Nucci et al. 2017; EIPP - European Institute for Public Participation 2009; Enserink et al. 2007).

⁵¹ https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Publikationen/Download/Collectivit%C3%A9-europ%C3%A9enne-Alsace.pdf, letzter Zugriff: 25.10.2022

⁵² https://www.euroinstitut.org/fileadmin/user_upload/07_Dokumentation/Publikationen/Download/Collectivit%C3%A9-europ%C3%A9enne-Alsace.pdf, letzter Zugriff: 25.10.2022

⁵³ <https://www.deutschlandfunk.de/elsass-fremdbestimmt-durch-die-grossregion-grand-est-100.html>, letzter Zugriff: 25.10.2022;
<https://www.publicsenat.fr/article/politique/la-consultation-citoyenne-sur-la-sortie-de-l-alsace-de-la-region-grand-est-relevance>, letzter Zugriff: 25.10.2022

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Der Anteil der Kernenergie an der Stromerzeugung in Frankreich (ca. 70%⁵⁴) ist hoch und nach Aussage der aktuellen Regierung wird sich dies langfristig eher nicht verändern. Im Umkehrschluss zur Bedeutung der Kernenergie für Frankreich ist die dortige Anti-Atomkraft-Bewegung weniger stark ausgeprägt. Herausforderungen bezüglich der Kernenergienutzung werden eher in der Beeinträchtigung des Kernkraftwerkbetriebes gesehen wie z. B. aufgrund der ausgefallenen Kühlung während der heißen Sommerperioden (aufgrund des Niedrigwasserstands der Flüsse). Rückschlüsse darauf, dass es im Zusammenhang mit der Suche nach einem Endlager (in Frankreich, aber ggf. auch hinsichtlich des deutschen Standortauswahlverfahrens) zukünftig nur wenige Proteste zu erwarten seien, lassen sich jedoch nicht so einfach ziehen. Denn seit den massiven Widerständen der 1980er Jahre gegenüber der französischen Standortsuche ist zumindest eine Öffnung des konservativ-technokratischen Governance-Ansatzes zu beobachten. Als Resultat daraus wurden sogenannte CLIS (Commission Locale d'Information et de Surveillance⁵⁵) als eine institutionalisierte Form einer Art Gegen-Expertise eingerichtet (Lehtonen 2010). Die dort stattfindende Beteiligung verbleibt aber im Wesentlichen auf den Stufen der Information und Konsultation (vgl. Di Nucci et al. 2017; Sperfeld et al. 2021).

Als weitere prägende „grenzüberschreitende Erfahrung“ sind die Proteste und Aktivitäten gegen den Bau des Kernkraftwerks in Wyhl und gegen das Kernkraftwerk Fessenheim zu nennen. Zudem sind die Aktivitäten und Proteste um den Betrieb und die Stilllegung der ehemaligen Untertagedeponie für chemotoxische Abfälle StocaMine ein von den Interviewpartner*innen genanntes Beispiel.

Erwartungen und Wünsche an die grenzüberschreitende Beteiligung im Standortauswahlverfahren

Ganz grundsätzlich wird in dieser Region die deutsch-französische Sprachbarriere als ein Hindernis bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit wahrgenommen, dessen Überwindung durch ausreichende Übersetzungstätigkeiten (schriftlich und mündlich) erwartet wird. Genannt werden auch hier die Offenheit und frühzeitige Ansprache als Aspekte für ein Gelingen der Beteiligung. Diese Aspekte umfassen auch, dass die Wünsche und Erwartungen auf französischer Seite an das Verfahren ebenfalls berücksichtigt werden. Und dies bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt. In diesem Zusammenhang wird auf die aktuelle Verfahrensphase verwiesen, in der bereits über das deutsche Standortauswahlverfahren – ganz generell – auch in der Region Elsass informiert werden sollte.

Trotz der grundsätzlich hohen Zustimmung in Frankreich zur zivilen Nutzung der Kernenergie ist im Elsass der Konflikt um das Kernkraftwerk Fessenheim nach wie vor präsent, an den Protesten hatten sich einige wenige Initiativen auf französischer Seite der deutschen Bewegung angeschlossen. So knüpft sich hier die Erwartung an, dass eine mögliche Entscheidung für einen Standort mit Grenzbezug auf wissenschaftlichen Kriterien beruht.

Eine grenzüberschreitende Beteiligung sollte sich an bereits bestehenden Leitfäden und Rahmensetzungen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zwischen dem Elsass und Deutschland orientieren. Aufgrund der nach wie vor starken zentralistischen Prägung wird zudem die Erwartung formuliert, dass die lokale bzw. regionale Ebene im Elsass direkt angesprochen wird (sowohl die Gebietskörperschaft Collectivité Européenne d'Alsace, die Prefecture als auch die Bürgermeister*innen und Gemeinderäte). Dies erfordere, dass auf deutscher Seite kooperationswillige Akteur*innen vorhanden sein müssen. Dies könne durch die

⁵⁴ <https://cnpp.iaea.org/countryprofiles/France/France.htm>, letzter Zugriff: 11.01.2023.

⁵⁵ Siehe für eine Erläuterung bspw. hier: <https://www.novethic.fr/lexique/detail/commission-locale-d-information-et-de-surveillance.html>, letzter Zugriff: 10.02.2023.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Regionalverbände, Städte, Kreise bzw. Landkreise auf deutscher Seite geschehen. Konkret wird auf bereits bestehende Institutionen wie die Oberrhein-Konferenz bzw. den Oberrhein-Rat verwiesen.

Wichtig sei, über bestimmte Akteursgruppen die lokale Bevölkerung zu aktivieren, wie z. B.

- als grenzüberschreitendes Bürgergremium auf übergreifender Ebene (der CeA): der Conseil de Développement sowie
- das Conseil Économique, Social et Régional, bzw. der Wirtschafts- und Sozialbeirat und
- die nationale Kommission zur öffentlichen Debatte, Commission Nationale de Debatte Publique, die auch die Anhörungen oder Verfahren vor Ort mit den Gemeinden organisiert.

Spiegelbildlich zu den Regionalverbänden in Deutschland sollten die Stadtentwicklungsagenturen in Frankreich einbezogen werden. Ebenso wird die Bedeutung der Umweltschutzverbände hervorgehoben, z. B.:

- Alsace Nature,
- France Nature Environment und der
- NABU.

Die CLIS als Akteur mit Erfahrung im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle wurde ebenfalls genannt.

Neben den Vorschlägen, wer beteiligt werden sollte, besteht die Erwartung, niedrigschwellige Angebote vorzusehen, z.B. über online-basierte Konsultationen. Das Problem mangelnder inhaltlicher Kenntnisse über die technischen und sonstigen Voraussetzungen für die Eignung eines Standortes müsse mit Informationsangeboten im Sinne von Schulungen und Weiterbildungen begegnet werden. Für die Erörterungstermine wird angeregt, diese gruppenspezifischer auszurichten und zwingend auch Erörterungen im Nachbarstaat vorzusehen. Prinzipiell sei ein Mix zwischen Online- und Präsenzformaten sinnvoll. Dass der Diskurs aus solchen Formaten und deren Ergebnisse verschriftlicht und veröffentlicht werden, wird ebenso eingefordert. In diesem Zusammenhang wird von den Interviewpartner*innen zudem hervorgehoben, dass es wichtig sei, dass die Ergebnisse aus Beteiligungsformaten im Verfahren Berücksichtigung finden.

3.4.6. Zusammenfassung der Regionalstudien

Die ausgewählten Regionen sind sehr heterogen in ihren Prägungen. Auf der einen Seite zum Beispiel Oberösterreich mit seiner generell kernkraftkritischen Haltung, auf der anderen Seite die französische Seite des Oberrheins. Hier wird lokal befürchtet, dass die Regierung über die Köpfe der örtlichen Bevölkerung hinweg ihre Interessen in den Beteiligungsverfahren durchsetzen könnte. Im Dreiländereck mit Tschechien und Polen sind Vorerfahrungen mit grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren sehr präsent, die die Erwartungen an weitere Verfahren maßgeblich prägen. In den Niederlanden hat die Anti-Atom-Bewegung lange Tradition und die öffentliche Auseinandersetzung mit der deutschen Endlagersuche hat, anders als in den anderen Regionen, bereits begonnen. In der dänischen Region Syddanmark ist die grenzüberschreitende Mobilisierung gegen die grenznahe Lagerung von freigemessenem Schutt aus dem Abbruch von Kernkraftwerken noch sehr präsent.

Dass ein Standort mit Grenzbezug auch Auswirkungen auf die eigene Bevölkerung, Natur und Landschaft bzw. deren Nutzung haben kann, ist den Interviewpartner*innen sehr bewusst. Entsprechend äußern sich alle Interviewpartner*innen, dass eine Vorhabenplanung mit Grenzbezug von der dortigen Öffentlichkeit sehr kritisch aufgenommen würde.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

In mehreren Regionen wurde betont, wie wichtig es wäre, die potenziell betroffene Grenzregion in den Prozess einzubeziehen, bevor die Regionen zur obertägigen Erkundung feststünden, damit auch diese Regionen transparent nachvollziehen können, wie es zur Auswahl ihrer Region kam.

Fingerspitzengefühl bedarf auch die Zeitlichkeit der Einbeziehung der nationalen und regionalen Ebene: Mehrere Regionen empfinden sich als Randregionen und befürchten von den nationalen Regierungen übergangen zu werden und weisen darauf hin, dass die lokale/ regionale Ebene früh involviert sein muss, da sie die primären Ansprechpartner*innen für Bürger*innen seien.

Eine wichtige Erkenntnis war, dass sich die befragten Interviewpartner*innen an positive wie negative Aspekte vergangener Beteiligungsprozesse gut erinnern können. Die Erfahrungen, die in diesen Verfahren gemacht wurden, scheinen direkten Einfluss auf die Haltung gegenüber der Standortsuche zu haben. Es wird für die handelnden Akteur*innen in der Standortsuche wichtig sein, diese Erfahrungen die im Beteiligungsgedächtnis der Region festgeschrieben sind zu ermitteln, um etwaige gemachte Fehler in anderen Verfahren nicht zu wiederholen.

Auffällig ist auch, dass es viele positive Beispiele für eine Zusammenarbeit mit Akteuren (staatlicher oder ziviler Natur) gibt, die als sehr positiv, fruchtbar und auch re-aktivierbar bezeichnet werden. Dies umfasst Aktivitäten im Kontext atomarer Anlagen bzw. der Entsorgung von atomarem Müll als auch weitere Aktivitäten wie Straßenvorhaben oder Luftreinhaltung – alles Themen, für die ein unmittelbarer Zusammenhang auf die Lebensqualität (Mensch, Natur und Umwelt) besteht.

Die meisten Interviewpartner*innen wussten noch nicht viel über die deutsche Standortsuche für ein Endlager, entsprechend waren die Vorstellungen, welche Formate und Ansätze verfolgt werden sollten wenig konkret. Die Forschenden folgern, dass es etwas Zeit und aktive Auseinandersetzung mit dem Verfahren braucht, um konkrete Vorstellungen dazu zu entwickeln. So könnte etwa Resultat einer frühzeitigen grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung sein, Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP/ SUP partizipativ zu erarbeiten.

Aus den Regionalstudien wird deutlich, dass der Wunsch nach Fort- bzw. Weiterbildungsmöglichkeiten besteht. Um eine fundierte inhaltliche Befassung mit den anstehenden Themen des deutschen Suchverfahrens zu ermöglichen, erscheint dies als wichtiger Baustein, der über die bloße Übersetzungstätigkeit für Gutachten etc. hinausgeht.

Wichtig war in mehreren Regionen, dass die Beteiligung auch Wirkung entfalten müsse, das heißt, dass nur eine Möglichkeit der Stellungnahme nicht ausreicht, diese sollte sich in Planungen auch niederschlagen. Das Thema Ausgleich von Eingriffen durch Kompensation war in Dänemark präsent. In Dänemark, Polen und Tschechien wurde auch von Entschädigungen (auch in Form von Infrastrukturprojekten) gesprochen, während das in den anderen Regionen nicht thematisiert wurde.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass egal wie die grundsätzliche Einstellung zur zivilen Nutzung der Atomenergie auch sein mag, eine intensive Einbindung in einen möglicherweise anstehenden Beteiligungsprozess wünschen sich alle. Prägende Voraussetzungen für diesen Prozess werden übereinstimmend genannt: frühzeitig, lokal adressiert, transparent und offen für gestaltende und inhaltliche Anregungen soll das Verfahren mit Grenzbezug sein.

3.5. Zusammenfassung der sozialwissenschaftlichen Analyse

Die bereits in den vorherigen Abschnitten enthaltenen Erkenntnisse über Herausforderungen und Erfolgsfaktoren sind in die folgende Übersichtstabelle eingeflossen, die ursprünglich aus dem Literaturreview erarbeitet wurde. Sie wurden um die Erkenntnisse aus den Praxisbeispielen und den Regionalstudien ergänzt und geschärft. Den identifizierten Herausforderungen wurden neben den in der Literatur ermittelten Empfehlungen weitere Erfolgsfaktoren mit Empfehlungscharakter zugeordnet.

Tabelle 6: Herausforderungen und Erfolgsfaktoren mit Empfehlungscharakter zur grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung in der Endlagersuche

Herausforderungen	Erfolgsfaktoren mit Empfehlungscharakter
<p>Akzeptabilität des Standortauswahlverfahrens ist Voraussetzung für Akzeptanz des Endlagerstandortes</p>	<p>Fairness des Verfahrens:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gleiche Einflusschancen aller Beteiligten • Direkte Information und Einbeziehung von Akteur*innen auf verschiedenen Ebenen, insbesondere auch auf lokaler Ebene • ausgeglichene Sachkompetenz • angemessene Reaktion auf Wünsche, Forderungen und Anregungen • angemessene Moderationsleistung • Transparenz, Klarheit und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens • klare und transparente Kommunikation potenzieller Negative Auswirkungen durch das Vorhaben • leichter Zugang zu Informationen (auch online) • Klare Kommunikation der Art und des Umfangs der Beteiligung • Mitbestimmung über Entscheidungs- und Verfahrensregeln • systematische Analyse von Stellungnahmen und Offenlegung des Umgangs mit diesen
<p>Komplexität:</p> <ul style="list-style-type: none"> • technische Informationen unvollständig hohe gesundheits-, umwelt- und gesellschafts-politische Anforderungen • moralische und ethische Herausforderungen 	<p>Komplexität begegnen durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Lernchancen • Sachkompetenz • Unabhängigkeit von Sachverständigen • Adressierung und Erklärung von Unsicherheiten in wissenschaftlichen Erkenntnissen • Iterative Beteiligung zur Abschtung verschiedener Verfahrensaspekte/ verschiedener Verfahrensstände/ jedoch Vermeidung von Segmentierung der Entscheidung

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Akteur*innenkonstellationen:

- Unterschiedliche Betroffenheiten
- Machtasymmetrien
- Transnationale Öffentlichkeiten
- Repräsentanz (Minderheiten und in der Öffentlichkeitsbeteiligung weniger stark repräsentierte Gruppen)

- Frühe Wahrnehmung der Erwartungen
- Erwartungssicherheit über den eigenen Handlungsrahmen für Akteur*innen schaffen
- Möglichkeit, unabhängige Expert*innen heranzuziehen
- Kooperation mit Schlüsselakteur*innen (wie z.B. Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit)
- Ausgleich zwischen konfliktfähigen und nicht-konfliktfähigen Interessen, z.B. nicht organisierte Interessen, kurzfristige und langfristige Interessen
- Repräsentanz von ausländischen Akteur*innen klären
- Motivation und Entschädigung für Beteiligung
- Transparenz über Rollen der Institutionen aus Deutschland
- Rollen- und Zuständigkeitsklärung mit den verschiedenen Ebenen der Nachbarstaaten (regionale & nationale Ebene)

Fehlende Wissensbestände und Wissensasymmetrien

- Wissensmanagement
- direkte und verständliche Informationsvermittlung
- Wissensvermittlung an breite Öffentlichkeit besonders wichtig in Regionen mit wenig Erfahrung in Bezug auf Kernenergie
- Qualität und Pluralität der bereitgestellten Informationen sicherstellen
- Angebote für Curricula / Erklärvideos und Materialien mehrsprachig
- Kontinuierliche Fachbegleitung durch Expert*innen

Politisierung / Konflikträchtigkeit

- Aufarbeitung von Konflikten
- Einbeziehung existierender Konfliktlinien und Vorerfahrungen, u.a. in Bezug auf grenzüberschreitende Verfahren
- direkte und offene Konfliktaustragung
- Bei Veranstaltungen eine erfahrene, fachkundige und wertschätzende Moderation einsetzen
- Umwandlung von Konflikten – Generierung von Zusatznutzen / Kompensationen

Wenig positive Vorerfahrungen hinsichtlich Öffentlichkeitsbeteiligung in Endlagerfragen in Deutschland und darüber hinaus

- Begleitende Evaluierung, Erfassung der Zufriedenheit mit Verfahren und Nebeneffekten der Beteiligung

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Ungleiche Chancen von ausländischen und inländischen Beteiligten, an der Öffentlichkeitsbeteiligung teilzunehmen	<ul style="list-style-type: none">• Frühe Beteiligung für alle & größtmögliche Transparenz• Frühzeitig gemeinsame Diskurs- und Verfahrensregeln aushandeln und verbindlich festhalten• Angebot von Erörterungsterminen in Nachbarstaaten, um Barrieren abzubauen
Verfahrensunsicherheiten und praktische Probleme	<ul style="list-style-type: none">• Klarheit / gute Erklärung des Verfahrens• Frühzeitige und proaktive Kommunikation von deutscher Seite• Neben der formellen Ebene ergänzend auch persönliche Kommunikation aufbauen• Transparenz• Transparentes Erwartungsmanagement• Fehl- und Falschinformationen aktiv entgegenwirken, vor allem im Internet
<ul style="list-style-type: none">• Hoher Zeit- und Ressourcenbedarf• Verschiedene Konventionen, welche Kosten von welcher Partei getragen werden	<ul style="list-style-type: none">• Ressourcen und angemessene Flexibilität einplanen• Absprachen und detaillierte Verhandlungen mit den beteiligten Nachbarstaaten über Kostenübernahme
Sprachliche Probleme	<ul style="list-style-type: none">• Sorgfalt bei Übersetzung und Dolmetschen• Simultanübersetzung bei Veranstaltungen empfohlen• Verwendung von klarer Sprache, detaillierten Grafiken und Kartenmaterial• Einbeziehung von Muttersprachler*innen in die Gestaltung der Kommunikationsstrategie
Verschiedene Kompetenzen in der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung und Interdependenzen mit regionalen Zuständigkeiten und Netzwerken	<ul style="list-style-type: none">• Kenntnis über verschiedene Zuständigkeiten und Interdependenzen, Sensibilität für andere Konventionen in Nachbarstaaten• Klare und kommunizierte Rollen, Aufgaben und Verantwortung, ggf. Klärung unterstützen• Kommunikations- und Kooperationsbereitschaft• Ausreichend personelle und zeitliche Ressourcen• Sensibler Umgang mit interkulturellen Differenzen
Geringes Interesse der ausländischen Öffentlichkeit / Keine Ermunterung der ausländischen Öffentlichkeit	<ul style="list-style-type: none">• Maßnahmen zur Aktivierung der ausländischen Öffentlichkeit vorsehen und mit Behörden der Nachbarstaaten abstimmen• Nutzung grenzüberschreitender Institutionen und ihre Kommunikationskanäle• Verwendung von einladenden Informationsmaterialien

- Niedrigschwellige Aufbereitung und Verbreitung von Informationen, z.B. durch kostenlose Wochenzeitungen oder Postwurfsendung
- Unterstützung von NRO-Netzwerken zur weiten Verbreitung der Informationen über das Verfahren
- Angemessene Aufwandsentschädigung
- Langfristige Beteiligung und Informationen ermöglichen, z.B. durch Webseite mit fortlaufenden Informationen zum Bau und Betrieb der Anlage

4. Empfehlungen zur Ausgestaltung grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung

Das StandAG konkretisiert die vorzusehende Öffentlichkeitsbeteiligung in „Teil 2“ des Gesetzes (§§ 5-11 StandAG). Neben bekannten Beteiligungsformaten wie Stellungnahmeverfahren und Erörterungsterminen etabliert das Gesetz zusätzliche Beteiligungsformate, wie sie bislang aus informellen Formaten bekannt waren. Für die Einrichtung der Regionalkonferenzen nach § 10 StandAG gilt, dass, soweit eine Standortregion an einen anderen Staat angrenzt, „die Interessen der dort betroffenen Bürgerinnen und Bürger gleichwertig zu berücksichtigen“ sind (vgl. Abs. 2 S. 2). Weitere Vorschriften, die explizit eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten, existieren im StandAG nicht. Zudem sind, da die Standortauswahl eine SUP- bzw. UVP-Pflicht auslöst, die Regelungen des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ⁵⁶ zu beachten. Die §§ 54 ff UVP sind insoweit einschlägig.

Die somit rechtlich relevanten Vorgaben für die Beteiligung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeit ergeben sich zwar primär aus dem StandAG und werden mithin, soweit einschlägig, durch entsprechende Vorgaben aus dem UVP ergänzt. Bei den handlungsrelevanten Erkenntnissen, die in diesem Forschungsvorhaben gewonnen werden konnten, wird zwischen den verschiedenen im StandAG vorgesehenen Beteiligungsformaten unterschieden. Nachfolgend werden zunächst die Anforderungen an das Stellungnahme- und Erörterungsverfahren präsentiert und im Anschluss diejenigen an die Durchführung der Regionalkonferenzen und informeller Beteiligungsformate. Die rechtlich verbindlichen Anforderungen ⁵⁷ werden jeweils hellgrau unterlegt, die Erkenntnisse aus dem sozialwissenschaftlichen Teil des Forschungsvorhabens ⁵⁸ reihen sich ohne farbliche Hervorhebung ein. Empfehlungen sind in Kästchen und kursiver Schrift hervorgehoben.

Legende:

Rechtlich verbindlich

Hinweise aus sozialwiss. Analyse

Empfehlungen

⁵⁶ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. I S. 540), das zuletzt durch Artikel 4 der Verordnung vom 4. Januar 2023 (BGBl. I Nr. 6) geändert worden ist.

⁵⁷ Auf Basis der rechtswissenschaftlichen Analyse aus Arbeitspaket 2.

⁵⁸ Gemeint sind die sozialwissenschaftlichen Literaturanalyse, die Medienresonanzanalyse, die Fall- und Regionalstudien.

4.1. Grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 7 StandAG i.V.m. dem UVPG

Das Beteiligungsverfahren nach § 7 StandAG ist in jeder Verfahrensphase durchzuführen, und zwar nach den jeweiligen Vorschlägen des Vorhabenträgers (vgl. § 7 Abs. 1 und Abs. 2) bzw. – wenn es ein Nachprüfungsverfahren nach § 10 Abs. 5 StandAG gibt – dann „erst“ im Anschluss an dieses. Dies ergibt sich nach Auffassung des Forschungsteams aus dem Gesetzeswortlaut („sowie im Fall einer Nachprüfung“ vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 und vgl. § 10 Abs. 5 S. 5: „Ergibt sich aus der Nachprüfung Überarbeitungsbedarf, fordert das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung den Vorhabenträger auf, den gerügten Mangel zu beheben und den jeweiligen Vorschlag vor Durchführung des Stellungnahmeverfahrens nach § 7 Absatz 1 zu ergänzen“).

Das Beteiligungsverfahren nach § 7 StandAG steht grundsätzlich allen Personen offen. Allerdings enthält die Vorschrift keine spezifischen Vorgaben für die Beteiligung ausländischer Bürger*innen (z.B. Übersetzung o.Ä.). Spezielle Anforderungen an die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben sich vor allem aus dem UVPG, da SUP und UVP gem. § 4 UVPG als unselbständiger Teil in das jeweilige Zulassungsverfahren, hier nach dem StandAG⁵⁹, zu integrieren sind.

Konkret ergeben sich für das BASE folgende Handlungspflichten und -empfehlungen:⁶⁰

Das BASE muss insgesamt in der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung darauf vorbereitet sein, dass die Komplexität der Debatte aufgrund der Diversität an Sprachen, verschiedenen Diskussions- und Entscheidungskulturen und divergierenden Interessen bzw. möglichen grundsätzlich ablehnenden Positionen zu einem Endlager in Grenzregionen zunimmt.

Empfohlen wird, dass das BASE sich mit einem ausführlichen Akteur*innenscreening und einem partizipativ angelegten Beteiligungsscoping auf die Arbeit mit den Akteur*innen und Institutionen vor Ort vorbereitet. Dabei sollten auch Akteur*innen transnationaler und digitaler Öffentlichkeiten berücksichtigt werden.

Begegnen kann das BASE der Komplexität durch Öffnung von Informations- und Beteiligungsangeboten für die ausländische Öffentlichkeit und einer gut abgestimmten Abfolge der Einbeziehung der verschiedenen politischen Ebenen, sowie lokalen Betroffenen. Eine frühe Adressierung der nachbarstaatlichen Interessen auf diplomatischer Ebene und ein gut abgestimmter und transparenter Zeitplan zwischen bilateralen Konsultationen, den nach StandAG und UVPG vorgesehenen Beteiligungselementen und darüberhinausgehenden informellen Angeboten können unterstützen, im Verfahren orientieren und verschiedene Aspekte nacheinander bearbeiten. Auch eine umfangreiche und mehrsprachige Verfahrensdokumentation kann Bürger*innen, Behörden und sonstige Anspruchsgruppen im Ausland orientieren.

Verständigung sollte durch qualitativ hochwertige Übersetzung und ausreichend Zeit für die Verfahren unterstützt werden.

Zur Sicherstellung eines guten Beteiligungsprozesses über einen längeren Zeitraum ist eine prozessbegleitende Evaluation wichtig, um Anpassungsbedarfe frühzeitig zu erkennen. Hier könnte eine entsprechende

⁵⁹ Siehe für die SUP Anlage 5 des UVPG, Nr. 1.15 und 1.16 und für die UVP sieht dies § 18 Abs. 3 vor.

⁶⁰ Die nachfolgenden Ausführungen gelten sowohl für SUP- als auch für UVP-pflichtige Verfahrensschritte, sofern sie nicht ausdrücklich auf einen der beiden Fälle beschränkt werden.

koordinative Institution eine wichtige Rolle als Gesprächspartner*in und Empfehlungsgeber*in, beispielsweise für die Konzeption der Evaluation und die aus der Durchführung und Analyse der Ergebnisse erforderlichen Anpassungsbedarfe, sein.

4.1.1. Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahrens

Eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVPG ist durchzuführen, wenn ein Vorhaben *erhebliche Umweltauswirkungen* im Ausland haben kann (§ 54 Abs. 1 UVPG). Dies ist der Fall, wenn erhebliche Umweltauswirkungen in einem anderen Staat im Falle einer Errichtung des Endlagers in einer bestimmten Region bzw. an einem bestimmten Standort nicht auszuschließen sind. Bei der Beurteilung, welche Staaten zu beteiligen sind, ist daher ein weiter Maßstab⁶¹ anzulegen. Dies gilt gerade auch für die erste Verfahrensphase, da momentan nicht absehbar ist, auf welche Standorte (innerhalb der ebenfalls noch zu bestimmenden Standortregionen) sich die weitere Prüfung konzentrieren wird. Im Zweifel sollte ein grenzüberschreitendes Beteiligungsverfahren durchgeführt werden.

Außerdem ist ein grenzüberschreitendes Beteiligungsverfahren immer dann durchzuführen, wenn ein Staat um eine Beteiligung ersucht (§ 54 Abs. 2 UVPG). Die Beteiligung ist in diesem Fall selbst dann durchzuführen, wenn das BASE grenzüberschreitende erhebliche Umweltauswirkungen für ausgeschlossen hält.

Soweit ein grenzüberschreitendes Beteiligungsverfahren nach dem UVPG nicht notwendig ist, dürfen sich am Verfahren nach § 7 StandAG gleichwohl alle Personen beteiligen („Weltöffentlichkeit“), weil die Vorschrift den Personenkreis nicht beschränkt. Allerdings treffen das BASE insofern nicht die besonderen Pflichten zur grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung aus dem UVPG. Diese besonderen Pflichten sind die Folgenden:

4.1.2. Ermittlung und Festlegung des Untersuchungsrahmens gem. § 15 und § 39 UVPG (Scopingtermin)

Der Scopingtermin hat zum Ziel, sich über die für den UVP-Bericht bzw. den Umweltbericht relevanten Aspekte auszutauschen. Für den Scopingtermin steht die Beteiligung der Öffentlichkeit im Ermessen der Behörde, vgl. § 15 Abs. 3 bzw. nach § 39 Abs. 4 S. 2 UVPG. Angesichts der Thematik und auch insbesondere, um mögliche Betroffenheiten als auch einen umfänglichen Blick auf den festzulegenden Untersuchungsrahmen zu erhalten, bietet es sich an, die Öffentlichkeitsbeteiligung – bei Grenzbezug auch entsprechend unter Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit – durchzuführen.

*Für das Scoping sowohl in den anstehenden SUP- als auch UVP-Verfahren sollte eine **Beteiligung der jeweils möglicherweise betroffenen ausländischen Öffentlichkeit** sichergestellt werden. Da sich bestimmte Betroffenheiten möglicherweise erst im Rahmen der UVP o.ä. ergeben können, ist hier einer räumlich weiten Auslegung der Vorzug zu geben. Aufgrund dieser Problematik wird empfohlen im Voraus ein regionales Akteur*innen- / Beteiligungsscreening durchzuführen, mit denen passende Formate und relevante Akteur*innen identifiziert werden können.*

⁶¹ Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: 99. EL September 2022, § 54 Rn. 8 m.w.N.

4.1.3. Benachrichtigung der zuständigen Behörden

Das grenzüberschreitende Beteiligungsverfahren beginnt mit der Benachrichtigung der im jeweiligen Staat zuständigen Behörde (§ 54 Abs. 1, § 60 Abs. 1 UVPG). Soweit keine zuständige Behörde benannt wurde, ist die Benachrichtigung an die oberste Umweltbehörde (z.B. das Umweltministerium) zu richten. Die Benachrichtigung muss frühzeitig, also jedenfalls zu Beginn des UVP- oder SUP-Verfahrens erfolgen.

Vorzugswürdig („soll“) ist nach der Espoo-Konvention eine Benachrichtigung bereits im Zusammenhang mit dem Scoping-Verfahren. Das Forschungsteam empfiehlt ein solches Vorgehen: dies schafft Transparenz und signalisiert Interesse, umfassend alle relevanten Schutzgüter und Belange erfassen zu wollen. Zusätzlich wird empfohlen, in Abstimmung mit der nationalen Ebene, auch die lokalen Vertretungen potenziell betroffener Grenzregionen frühzeitig zu kontaktieren und Informationsangebote über das Verfahren und Beteiligungsmöglichkeiten zu unterbreiten.

Mit der Benachrichtigung sind diejenigen Unterlagen zu übersenden, die eine Beurteilung der möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen ermöglichen. Das Vorhaben und seine grenzüberschreitende Relevanz sind zu beschreiben. Eine Übersendung des Antrags sowie der für den Scoping-Termin angefertigten Unterlage bietet sich an. Die Unterlage enthält in der Regel in groben Zügen die geplante Vorgehensweise und die voraussichtlichen Inhalte des UVP-Berichts bzw. des Umweltberichtes sowie eine Vorhabensbeschreibung. Sowohl die Benachrichtigung als auch die mit zu übersendenden Unterlagen sind sowohl in deutscher Sprache als auch in einer Amtssprache des anderen Staates zu übermitteln.

In den ersten beiden Verfahrensphasen ist außerdem die Übermittlung des vollständigen Erkundungsvorschlags und sowie des gesamten Umweltberichtes notwendig, dies allerdings nur in deutscher Sprache (§ 60 Abs. 1 Satz 2 UVPG).

Eine Übersetzung in eine Amtssprache des Nachbarstaates wird empfohlen.

Mit der Benachrichtigung muss das BASE der Behörde des Nachbarstaates eine angemessene Frist für die Mitteilung setzen, ob eine Beteiligung am Verfahren gewünscht ist. Im Standortauswahlverfahren erscheint eine Frist von 30 Tagen angemessen. Dies ist vergleichsweise lang (und entspricht beispielsweise der maximal zulässigen Frist nach der deutsch-polnischen UVP-Vereinbarung), angesichts der Komplexität des Verfahrensgegenstands aber angemessen.

Laut Schrage & Bonvoisin (2008: 235) kommt es vor, dass keine Rückmeldung eines Nachbarstaates auf die Benachrichtigung eingeht und unklar ist, ob dies so interpretiert werden kann, dass keine weitere Beteiligung gewünscht ist. Wenn keine Rückmeldung kommt, empfiehlt sich ein Nachhaken des BASE auch auf regionaler und lokaler Ebene. Die Gespräche mit Interviewpartner*innen im Rahmen des Forschungsvorhabens legen nahe, dass in potenziell betroffenen Regionen auf jeden Fall Interesse an der Beteiligung vorhanden ist, die Adressierung ist mit der nationalen zuständigen Behörde abzustimmen. Das BMUV sollte eingebunden werden und entsprechend das im Nachbarstaat zuständige Ministerium kontaktieren. Im Zweifelsfall kann auch über diplomatische Kontakte des Auswärtigen Amtes die Bitte zur Rückmeldung

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

adressiert werden. Es wird hier aber nicht davon ausgegangen, dass seitens der Nachbarstaaten gar keine Rückmeldung erfolgt.

Ist eine Beteiligung erwünscht, gelten die nachfolgend dargestellten Verfahrensschritte. Anderenfalls hat die ausländische Öffentlichkeit nur ein Beteiligungsrecht am „normalen“ nationalen Verfahren (ohne z.B. Übersetzungspflichten).

Allerdings ist aus den Regionalstudien deutlich geworden, dass lokal und von Seiten der Zivilgesellschaft eine Einbindung immer gewünscht wird, unabhängig davon, wie politisch entschieden wird. Dies kann Berücksichtigung in der Planung der Öffentlichkeitsbeteiligung finden.

4.1.4. Bekanntgabe gegenüber der ausländischen Öffentlichkeit

Die Bekanntgabe gegenüber der ausländischen Öffentlichkeit erfolgt zum einen in Zusammenarbeit mit den im anderen Staat zuständigen Behörden. So muss das BASE zunächst weitere Unterlagen an die ausländischen Behörden übersenden (§§ 55 Abs. 2, 60 Abs. 2 UVPG). Konkret sind dies der Inhalt der Auslegungsbekanntmachung, die nichttechnische Zusammenfassung des UVP- bzw. Umweltberichts sowie diejenigen Teile der Erkundungs- bzw. Standortvorschläge und des UVP- bzw. Umweltberichts, die für grenzüberschreitende Umweltauswirkungen relevant sind. Diese Unterlagen müssen sowohl in deutscher Sprache als auch einer Amtssprache des betroffenen Staates übersendet werden. Für den UVP-pflichtigen Standortvorschlag kann das BASE die Übersetzung der Unterlagen der BGE als Vorhabenträgerin aufgeben; für die SUP-pflichtigen ersten beiden Verfahrensschritte sind die Übersetzungen behördenseitig zu erstellen (die Erstellung des Umweltberichtes erfolgt behördenseitig, § 40 Abs. 1 UVPG). Außerdem muss das BASE die zuständigen Behörden über den geplanten zeitlichen Ablauf des Genehmigungsverfahrens unterrichten (§ 55 Abs. 3 UVPG).

Darüber hinaus sollten auch die einschlägigen rechtlichen Vorschriften des deutschen Rechts in übersetzter Form zur Verfügung zu stellen.

Beim UVP-pflichtigen Standortvorschlag ist darüber hinaus die Übermittlung des gesamten UVP-Berichts und sämtlicher entscheidungserheblicher Unterlagen notwendig, insoweit genügt allerdings eine Übersendung in deutscher Sprache.

Die übersendeten Unterlagen werden von den zuständigen Behörden im anderen Staat nach Maßgabe von dessen innerstaatlichem Recht bekannt gemacht. Das BASE muss darauf hinwirken, dass das Vorhaben im Ausland auf geeignete Weise bekannt gemacht und über den Ablauf des Verfahrens aufgeklärt wird (im Einzelnen § 56 Abs. 2 UVPG). Die Hinwirkungspflicht wird gesetzlich nicht näher konkretisiert. Wie bei sonstigen Hinwirkungspflichten (z.B. § 25 Abs. 3 VwVfG) soll der Adressat (hier die ausländische Behörde) zu etwas bewegt werden, was in seiner Verantwortung liegt (hier die Bekanntgabe). Neben der frühzeitigen Übersendung der notwendigen Unterlagen umfasst die Hinwirkungspflicht, dass sich das BASE bei der ausländischen Behörde für eine hinreichende Bekanntgabe im Ausland nachdrücklich einsetzt und sich versichert, dass und wie die Bekanntgabe im Ausland tatsächlich erfolgt. Daher muss das BASE in ständigem

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Kontakt mit der zuständigen ausländischen Behörde bleiben, um seiner Gewährleistungsverantwortung für die Bekanntgabe im anderen Staat gerecht zu werden.⁶²

Da die Bekanntgabe die Voraussetzung für eine angemessene Beteiligung am Verfahren ist, sollte das BASE die ausländische Behörde – auch über die rechtlich zwingenden Informationen und Übersetzungen (s.o.) hinaus – frühzeitig mit allen hierfür relevanten Unterlagen und Informationen versorgen. Das umfasst z.B. weitergehende Hinweise über das Verfahren, Beteiligungsmöglichkeiten und Ansprechpersonen. Für den laufenden Austausch mit der ausländischen Behörde sollte das BASE Ansprechpersonen (im Idealfall mit entsprechenden Sprachkenntnissen) benennen, welche einerseits die Bekanntgabe im anderen Staat mitverfolgen und andererseits für Rückfragen zur Verfügung stehen.

Darüber hinaus hat das BASE auch eigene Informationspflichten gegenüber der ausländischen Öffentlichkeit. Soweit Unterlagen in Deutschland ausgelegt werden, sind auch die angefertigten Übersetzungen mit auszulegen. Weiterhin sind die übersetzten Unterlagen auch über die Informationsplattform nach § 6 StandAG bereitzustellen.

Für die Informationsplattform wird darüber hinaus eine Bereitstellung zentraler Dokumente in englischer Übersetzung empfohlen. Dies entspricht dem Ziel des StandAG, die Öffentlichkeit und insbesondere die Fachöffentlichkeit umfassend einzubinden, da Englisch die internationale Wissenschaftssprache ist. Eine englische Übersetzung kann sich dabei auch für Dokumente empfehlen, die nach dem UVPG zwar nicht zwingend zu übersetzen sind, aber im Standortauswahlverfahren eine wichtige Rolle spielen können. Eine englische Übersetzung ist daher für alle auf der Informationsplattform verfügbaren „wesentlichen Unterlagen“ (vgl. § 6 StandAG) in Betracht zu ziehen.

Diese Empfehlung gilt für sämtliche wesentliche Verfahrensunterlagen und nicht nur im Zusammenhang mit der Bekanntgabe des Vorhabens.

In Bezug auf die Information der ausländischen Öffentlichkeit erscheint es empfehlenswert, diese von deutscher Seite aus möglichst umfassend zu gestalten, um ausländische Interessierte möglichst gut über den Prozess zu informieren. Auch wenn grundsätzlich die Behörden der jeweiligen Nachbarstaaten für die Information der ausländischen Öffentlichkeit zuständig sind und Deutschland ohne Einverständnis des jeweiligen Nachbarstaates keine physischen Veranstaltungen auf dessen Territorium durchführen kann, so kann dennoch auch von deutscher Seite die Information der ausländischen Öffentlichkeit vorangetrieben werden. Hierzu empfiehlt das Forschungsteam zunächst grundlegende Teile der Homepage inklusive aller wesentlichen Unterlagen für die Endlagersuche in allen relevanten Sprachen (auch Englisch) verfügbar zu machen und in leicht verständlicher Sprache Zusammenfassungen zu den wichtigsten Themen sowie Informationen zu anstehenden Terminen anzubieten. Der in den Regionalstudien mehrfach geäußerte Wunsch nach „Fort- und Weiterbildungsangeboten“ kann hier aufgegriffen werden, indem Formate angeboten werden, die über die wesentlichen Grundzüge des Verfahrens informieren. Die weiteren auf deutscher Seite

⁶² Dies gilt, auch wenn es wegen des Territorialprinzips letztlich keine Möglichkeit für das BASE gibt, eine bestimmte Bekanntgabe im Ausland zu erzwingen.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

beteiligten Akteure (NBG, BGE insbesondere) sollten ihre Informationen ebenfalls übersetzen und ihre Veranstaltungen durch Simultanübersetzungen auch für die Interessierten aus den Nachbarstaaten öffnen. Hierbei sollte der ausländischen Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben werden online Fragen zu stellen.

Das Angebot von Curricula, Erklärfilmen und Materialien für verschiedene Zielgruppen analog zu den Angeboten auf deutscher Seite ist hilfreich, um auch im Ausland ein Verständnis über das Verfahren und den Inhalten zu schaffen. Um auch den Ausgleich verschiedener Interessen und breite Repräsentation im Nachbarstaat sicherzustellen, könnte das BASE beispielsweise mit betroffenen Nachbarstaaten vereinbaren, wie Minderheiten und nicht beteiligungsaffine Personengruppen angesprochen werden können.

Ebenfalls empfiehlt das Forschungsteam, auf der Homepage eine Ansprechperson für die ausländische Öffentlichkeit zu benennen, die für Rückfragen zur Verfügung steht und für Informationsveranstaltungen in den Nachbarstaaten eingeladen werden kann. Zusätzlich bieten sich gerade zu Beginn Online-Informationsveranstaltungen für die ausländische Öffentlichkeit an, da diese auch von deutscher Seite für die Öffentlichkeit der Nachbarstaaten organisiert werden können und eine Beteiligung vieler Menschen an vielen Orten ermöglicht. Ebenso sind Veranstaltungen auf deutscher Seite mit Grenzbezug so vorzubereiten, dass der ausländischen Öffentlichkeit eine Teilnahme möglich ist, z.B. durch Simultanübersetzungen. Im Weiteren stellt die Nutzung von sozialen Medien ein Mittel dar, um auch die ausländische Bevölkerung niedrigschwellig zu erreichen und vor allem auch jüngere Generationen für das Verfahren zu interessieren. Bei der empfohlenen starken Nutzung von Online-Formaten ist auf Fehl- und Falschinformationen und ein geeignetes Community-Management zu achten.

4.1.5. Stellungnahmeverfahren

Zur Stellungnahme im Verfahren nach § 7 StandAG ist grundsätzlich jede Person berechtigt. Insbesondere darf das BASE Einwendungen ausländischer Bürger*innen in keinem Fall wegen fehlender Betroffenheit zurückweisen. Außerdem sind Stellungnahmen nicht an eine besondere Form gebunden und insbesondere auch elektronisch möglich; das BASE muss eine entsprechende Zugangsmöglichkeit eröffnen.

Stellungnahmen ausländischer Bürger*innen aus betroffenen Staaten (s.o.) dürfen auch in einer (d.h.: jeder) Amtssprache des betroffenen Staates übermittelt werden (§ 56 Abs. 4 UVPG). Das BASE muss hier also entsprechende Übersetzungskapazitäten vorhalten.

Darüber hinaus wird empfohlen, in jedem Falle Stellungnahmen in englischer Sprache und der Landessprache zu ermöglichen; abermals zum Zweck einer möglichst umfassenden Einbindung der (Fach-)Öffentlichkeit. Weitere Übersetzungen können sich je nach betroffenem Nachbarstaat anbieten.

Die Stellungnahmefrist beträgt drei Monate (§ 7 Abs. 1 Satz 2 StandAG). Sie beginnt mit der vollständigen Bereitstellung der erforderlichen Informationen und Übersetzungen. Ein Fristversäumnis führt zu keiner (formellen oder materiellen) Präklusion, also nicht zu einem Ausschluss verspäteter Einwendungen. Die Berücksichtigungspflicht endet aber, wenn das BASE mit den konkreten Vorbereitungen für den Erörterungstermin beginnt. Da das BASE gehalten ist, die Stellungnahmen vor dem Erörterungstermin auch auszuwerten, ist hier ein gewisser, dem Gesetz nicht zu entnehmender, Vorlauf notwendig. Dafür könnten mehrere Monate (als Beispiel aus Sicht des Forschungsteams 6 Monate) angesetzt werden. Wegen der

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

notwendigen finalen Zusammenstellung der Unterlagen und insbesondere der erforderlichen Auswertung der Stellungnahmen dürfte die Berücksichtigungspflicht zumindest nicht unmittelbar kurz vor diesem Zeitpunkt enden.

Es wird empfohlen, dass das BASE (z.B. auf der Informationsplattform nach § 6 StandAG) kommuniziert, wann es mit den Vorbereitungen für den Erörterungstermin beginnen und daher keine Stellungnahmen mehr berücksichtigen wird.

Soweit Stellungnahmen in betroffenen Drittstaaten abgegeben werden, trifft das BASE eine gemeinsame Verfahrensverantwortung mit den zuständigen ausländischen Behörden (vgl. Art. 3 Abs. 8 Espoo-Konvention); so ist sicherzustellen, dass gegenüber den ausländischen Behörden abgegebene Stellungnahmen weitergeleitet werden.

In Bezug auf das Stellungnahmeverfahren muss damit gerechnet werden, dass eine große Anzahl an Stellungnahmen in verschiedenen Sprachen eingehen werden. Hier schlägt das Forschungsteam dem BASE vor, eine Unterstützung durch externe Dienstleister für die Vorsortierung und Aufarbeitung (z.B. zählen, zusammenfassen, etc.) der eingegangenen Stellungnahmen vorzuhalten. Auch ist mit dem Eingang zahlreicher wortgleicher oder ähnlicher Stellungnahmen zu rechnen. In den Interviews in AP3 und AP5 wurden mehrfach so genannte Musterstellungnahmen thematisiert, die von Initiativen bereitgestellt werden, um Bürger*innen das Verfassen der eigenen Stellungnahme durch vorgefertigte Textteile zu erleichtern. Es wird davon abgeraten, solche gleichlautenden Stellungnahmen als eine Stellungnahme abzuarbeiten. Die bisherigen Ergebnisse legen nahe, dass dies durch die ausländische Öffentlichkeit als nicht adäquater Umgang mit den eigenen Stellungnahmen aufgefasst werden könnte. Dementsprechend sollte sowohl in den SUP- als auch UVP-Verfahren immer eine Liste mit Erwiderungen zu allen eingegangenen Stellungnahmen online und mindestens in Deutsch und Englisch zur Verfügung gestellt werden. Um für Transparenz zwischen den einzelnen Phasen des Verfahrens zu sorgen, sollten die Einwendungen und deren Bewertung bzw. Berücksichtigung durch das BASE archiviert und öffentlich zugänglich gemacht werden. So wird Transparenz geschaffen für die nachlaufenden Prüfschritte – das heißt, welches Vorbringen – auch der (ausländischen) Öffentlichkeit – wurde wie berücksichtigt. Bei hohem Aufkommen von Stellungnahmen ist gegebenenfalls der Einsatz von Software zur automatisierten Übersetzung, Erfassung von Argumenten und Erstellung von Antworten geboten.

4.1.6. Erörterungstermin

Wie das Recht zur Abgabe von Stellungnahmen, ist das Recht auf Teilnahme an den nach § 7 Abs. 5 StandAG durchzuführenden Erörterungsterminen nicht auf bestimmte Personen beschränkt. Es darf also niemand wegen fehlender Betroffenheit abgewiesen werden.

Zur Vorbereitung des Erörterungstermins sind die erörterungswesentlichen Unterlagen sowohl über die Informationsplattform nach § 6 StandAG bereitzustellen als auch in den betroffenen Gebieten physisch auszulegen (§ 7 Abs. 4 Satz 1 StandAG). Dies umfasst die im vorangegangenen Verfahren zur Information der ausländischen Öffentlichkeit bereits übersetzten Unterlagen (s.o.). Sonstige wesentliche Dokumente

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

(z.B. Berichte der Regionalkonferenzen, Ergebnisse der vorläufigen Nachprüfung durch das BASE, Auswertung der Stellungnahmen) sind jedenfalls insoweit in eine Amtssprache der nach UVPG zu beteiligenden Staaten zu übersetzen, wie sie für die Beurteilung grenzüberschreitender Auswirkungen relevant sind.

Für die notwendige Bekanntgabe der Auslegung (§ 7 Abs. 4 Satz 2 StandAG) gilt das oben zur Bekanntgabe des Vorhabens Ausgeführte: Die Bekanntgabe in Deutschland, insbesondere auf der Informationsplattform nach § 6 StandAG, muss auch in einer Amtssprache der nach UVPG zu beteiligenden Staaten erfolgen. Außerdem muss das BASE mit den zuständigen Behörden des anderen Staates kooperieren und auf eine wirksame Bekanntgabe im Ausland hinwirken.

Das Gleiche gilt für die Bekanntmachung von Zeit und Ort des Erörterungstermins, die zumindest einen Monat im Voraus erfolgen muss (§ 7 Abs. 5 Satz 3 StandAG).

Auch im Zusammenhang mit dem Erörterungstermin wird empfohlen, wesentliche Informationen über die jeweilige Landessprache hinaus außerdem in englischer Sprache bereitzustellen. Dies gilt sowohl für die Auslegung und deren Bekanntmachung als auch für die Bekanntgabe des Erörterungstermins selbst.

Bei der Festlegung des Tagungsorts ist eine grenzüberschreitende Relevanz bei der Ausübung des Ermessens durch das BASE zu berücksichtigen. Der Ort sollte auch vom betroffenen Ausland gut erreichbar sein.

*Auf angemessene Uhrzeiten ist ebenfalls zu achten, d.h. es ist von ganztägigen Terminen, die an Werktagen stattfinden abzusehen.
Zusätzliche Erörterungstermine im Ausland sind grundsätzlich wünschenswert; hierfür ist das BASE aber auf die Kooperation mit den zuständigen ausländischen Behörden angewiesen.*

Für die Bürger*innen betroffener Staaten sind bei Erörterungsterminen Dolmetscher*innen für die jeweiligen Amtssprachen bereitzustellen.

Empfohlen wird auch insoweit ergänzend eine Simultanübersetzung in die englische Sprache anzubieten, um eine breite Beteiligung der (Fach-)Öffentlichkeit zu ermöglichen. Weitere Übersetzungen können sich je nach betroffenem Nachbarstaat anbieten.

In Bezug auf den Erörterungstermin ist, wie bereits erwähnt, die Durchführung zusätzlicher Erörterungstermine im Ausland wünschenswert. Diese sollten allen beteiligten Nachbarstaaten im Rahmen der üblichen bilateralen Konsultationen angeboten werden. Die Durchführung muss eng mit dem Nachbarstaat abgesprochen sein. Aufgrund des konfliktreichen Themas muss auch mit konfrontativen und emotionalen Beiträgen gerechnet werden. In den Interviews in AP3 und AP5 wurde in Bezug auf andere Verfahren von einer sehr aufgeheizten, und sogar einschüchternden und destruktiven Stimmung bei Anhörungen berichtet. Es empfiehlt sich daher, eine Moderation zu wählen, die aufgrund ihrer Position eine neutrale unabhängige Rolle einnehmen kann und die sowohl über die entsprechende Fachkompetenz als auch über erprobte dialogische Moderationstechniken verfügt, so dass sie den Rahmen für eine sachliche Debatte in wertschätzender Atmosphäre setzen kann. Im Weiteren können ausreichend Zeit und zeitliche Puffer, sowie eine gute Strukturierung der Anhörung deeskalierend wirken.

Zudem spielen (Simultan-)Übersetzungen für den möglichst direkten Austausch zwischen den verschiedenen Akteur*innen, etwa Vorhabenträger*innen, Behörden und grenzüberschreitender Öffentlichkeit, eine wichtige Rolle.

Für die Durchführung der Erörterungstermine sollte in Erwägung gezogen werden, anstatt des bisher in Erörterungsterminen nahezu ausschließlich angewandten Frage-Antwort-Schemas dialogische Methoden⁶³ heranzuziehen. Dies könnte insbesondere für die ausländische Öffentlichkeit den Erörterungstermin ansprechender machen und Frustration vorbeugen. So könnten etwa die eingegangenen Stellungnahmen thematisch sortiert vorgestellt und dann mit den Anwesenden diskutiert werden. Die Ergebnisse der Diskussion sollten dann auf eine transparente Art und Weise in die finalen Erwiderungen einfließen. Das Protokoll des EÖT sollte in den jeweils relevanten Landessprachen übersetzt online veröffentlicht werden.

4.1.7. Nachlaufende Informationspflichten

Die ausländische Öffentlichkeit muss über getroffene Entscheidungen informiert werden. Dies umfasst sowohl die gesetzgeberischen Festlegungen am Ende einer Verfahrensphase als auch die vom BASE zu erlassenden Feststellungsbescheide. Da es bei den nachlaufenden Informationspflichten gewisse Unterschiede zwischen den SUP-pflichtigen ersten beiden Verfahrensphasen und dem UVP-pflichtigen Standortvorschlag gibt, werden die Informationspflichten nachfolgend getrennt dargestellt.

- Auf den ersten beiden Verfahrensstufen müssen die in § 44 Abs. 2 UVPG genannten Informationen an den anderen Staat, also die dort zuständige Behörde übermittelt werden. Einige Unterlagen sind in eine Amtssprache des anderen Staates zu übersetzen: Dies betrifft die Entscheidung zur Annahme des Programms (also der Feststellungsbescheid bzw. das jeweilige Bundesgesetz über die übertägige bzw. untertägige Erkundung) sowie diejenigen Teile der zusammenfassenden Erklärung, aus denen die Berücksichtigung von und Auseinandersetzung mit möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen und den Stellungnahmen der ausländischen Behörden und Öffentlichkeit hervorgeht. Dies umfasst sowohl die zusammenfassende Erklärung durch das BASE als auch die entsprechenden Teile der Gesetzesbegründung. Soweit noch weitere Unterlagen wesentlich sind, um grenzüberschreitende Auswirkungen beurteilen zu können, sind auch diese zu übersetzen. Eine Rechtsbehelfsbelehrung ist nur für den Feststellungsbescheid bereitzustellen und zu übersetzen, nicht aber für die gesetzgeberischen Entscheidungen. Denn für bundesdeutsche Gesetze gibt es nach den nationalen Vorschriften keine Rechtsbehelfsbelehrung.
- Die Standortentscheidung übermittelt das BASE in deutscher Sprache an die für das grenzüberschreitende Verfahren benannte ausländische Behörde sowie an sonstige ausländische Behörden, die Stellungnahmen abgegeben haben. Zusätzlich sind in einer Amtssprache des anderen Staates diejenigen Teile zu übermitteln, aus denen die Berücksichtigung von und Auseinandersetzung mit möglichen grenzüberschreitenden Auswirkungen und den Stellungnahmen der ausländischen Behörden und Öffentlichkeit hervorgeht. Eine Rechtsbehelfsbelehrung ist nur für den Feststellungsbescheid bereitzustellen und zu übersetzen, nicht aber für die gesetzgeberische Entscheidung.

⁶³ Siehe hierzu etwa: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Forschungsdatenbank/fkz_4718E03290_schlussbericht_bf.pdf, letzter Zugriff: 10.02.2022.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

- Das BASE muss darauf hinwirken, dass die Informationen (jedenfalls die Zulassungsentscheidung sowie der Bescheid/das Gesetz einschließlich übersetzter Teile) durch die Behörde des anderen Staates der Öffentlichkeit wirksam bekanntgemacht und öffentlich zugänglich gemacht werden (vgl. § 57 Abs. 2 UVPG). Wie bei der Bekanntgabe des Vorhabens muss das BASE die ausländische Behörde ausreichend informieren, die Information der ausländischen Öffentlichkeit mitverfolgen und, falls notwendig, eine ausreichende Information anmahnen.

Hinsichtlich der Hinwirkungspflicht des BASE gelten die Ausführungen zur Bekanntgabe entsprechend. Sicherzustellen ist, dass die ausländische Behörde die für die Öffentlichkeit notwendigen (hier v.a. unter Rechtsschutzgesichtspunkten) Informationen über Inhalt und Begründung der Entscheidung erhält, ggf. über rechtlich zwingende Informationen und Übersetzungen hinaus. Weitergehende Informationen bieten sich insbesondere zum Rechtsschutz gegen gesetzgeberische Entscheidungen an (etwa zum Prüfungsmaßstab des BVerfG). Auch hier sollten – wie bei der Bekanntgabe – Ansprechpersonen definiert werden, die für den Austausch mit der ausländischen Behörde und die Beobachtung der Information im Ausland zuständig sind.

Sämtliche Übersetzungen sind zudem auf der Informationsplattform nach §6 StandAG bereitzustellen und ebenso an etwaigen Auslegungsorten in Deutschland sowie – hinsichtlich der Standortentscheidung – auf dem UVP-Portal des Bundes.

Wie auch bei den übrigen Informationspflichten wird darüber hinaus empfohlen, von den wesentlichen Teilen der Entscheidung auch englischsprachige Übersetzungen bereitzustellen.

4.1.8. Verbindliche und „weiche“ Vereinbarungen mit einzelnen Nachbarstaaten

Die genannten Anforderungen werden für einzelne Nachbarstaaten durch entsprechende Vereinbarung und Abkommen teilweise konkretisiert. Eine einschlägige rechtsverbindliche Vereinbarung besteht insoweit allein mit Polen. Unverbindliche „Leitfäden“ zur Durchführung grenzüberschreitender UVP-Umweltprüfungen bestehen im Verhältnis zu den Niederlanden sowie – in Form einer gemeinsamen Erklärung – mit Frankreich und der Schweiz. Im Folgenden werden ausgewählte Inhalte der (verbindlichen und „weichen“) Vereinbarungen dargestellt, welche die oben dargestellten Anforderungen konkretisiert oder modifiziert. Dieser Ausblick zeigt, welche Absprache bisher existieren und wie detailreich teilweise die Regelungen sind. Der Ausblick hilft zudem, eine Vorstellung aus der Praxis über die Ausgestaltung grenzüberschreitender Prozesse zu bekommen.

- Deutsch-Polnisches Abkommen zu grenzüberschreitenden Umweltprüfungen (verbindlich):
 - Die Benachrichtigung ist zu richten an die für die Angelegenheiten der Umweltverträglichkeitsprüfung zuständige zentrale Behörde der Regierungsverwaltung der Republik Polen.
 - Darüber hinaus unterrichtet das BASE das Bundesumweltministerium und das Umweltministerium des jeweiligen Landes. Die Antwortfrist beträgt maximal 30 Tage, was der empfohlenen Frist im Standortauswahlverfahren entspricht.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

- Die Benachrichtigung der polnischen Behörden soll bereits bezüglich des Scopings erfolgen.
- Für die Benachrichtigung und Information der polnischen Behörden enthalten die Anlagen zur deutsch-polnischen Vereinbarung über Umweltprüfungen Vordrucke.
- In Bezug auf notwendige Übersetzungen legt die Vereinbarung fest, dass bei Karten, die Teil der nichttechnischen Zusammenfassung von UVP- oder Umweltbericht sind, zumindest die Legenden zu übersetzen sind. Für den Fall, dass die polnischen Behörden die übersetzten Teile des UVP- oder Umweltberichts für nicht ausreichend halten, soll eine einvernehmliche Lösung gesucht werden.
- Für die Kooperation bei Bekanntgabe und Information der Öffentlichkeit ist festgelegt, dass polnische Behörden das BASE über den Zeitraum der Auslegung von Unterlagen in Polen unterrichten.
- Hinsichtlich des Erörterungstermins ist ausdrücklich geregelt, dass die Kosten für Übersetzungsleistungen vom BASE zu tragen sind.

- Deutsch-niederländische Erklärung zu grenzüberschreitenden Umweltprüfungen (unverbindlich):

- Für die Benachrichtigung enthält die Erklärung eine Liste mit Benachrichtigungsempfängern und ein Meldeformular.
- Eine Pflicht zur Benachrichtigung besteht immer bei Vorhaben, die näher als 5 km an der Grenze liegen, ansonsten kommt es auf potenzielle grenzüberschreitende Auswirkungen an (im Rahmen des StandAG wird eine Beteiligung in deutlich weiterem Umkreis zu erfolgen haben, s.o.).
- Eine Benachrichtigung soll bereits zum Scoping stattfinden.
- Die niederländische Öffentlichkeit ist über die deutschen Rechts- und Verfahrensvorschriften zu unterrichten.
- Die Niederlande haben Anlaufstellen eingerichtet, auf die das BASE zukommen kann, wenn es Beratung zum niederländischen Verfahren wünscht.
- Im Stellungnahmeverfahren soll die niederländische Öffentlichkeit ausdrücklich in gleicher Weise beteiligt werden wie die deutsche Öffentlichkeit und insbesondere auch an nicht verbindlich vorgesehenen Verfahrensschritten beteiligt werden.

- Deutsch-Französisch-Schweizerischer Leitfaden der Oberrheinkonferenz (unverbindlich):

- Französische und schweizerische Behörden können unverzüglich nach der Benachrichtigung weitere Informationen anfordern, die grundsätzlich herausgegeben werden sollen.
- Im Stellungnahmeverfahren reicht die ausländische Öffentlichkeit ihre Stellungnahmen bei den zuständigen schweizerischen Behörden oder in Frankreich beim „commissaire enquêteur“ ein; von dort werden sie an das BASE weitergegeben.

In den Fallstudien des Forschungsvorhabens wurden verschiedene Herangehensweisen an zwischenstaatliche Behörden-Konsultationen zu geplanten Plänen und Projekten beobachtet. So gab es Verfahren, in

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

denen gezielt und frühzeitig verschiedene Formate an mehreren Terminen exklusiv zur Abstimmung zwischen Behörden angeboten wurden (Maritime Raumordnungspläne), aber auch Verfahren, in denen zusätzlich in offeneren Formaten, z.B. Workshops, auch andere Akteur*innen miteinbezogen wurden (Schweizer Sachplanverfahren Geologisches Tiefenlager). Im Fallbeispiel Dukovany wurden zwischenstaatliche Konsultationen jeweils eintägig zeitlich kurz vor den Erörterungsterminen ausgerichtet. Es ist deswegen davon auszugehen, dass das BASE auf verschiedene Erwartungen aus den Nachbarstaaten stößt.

Es wird dem BASE empfohlen, bereits frühzeitig während der Ermittlung des Standortvorschlags durch die BGE, d.h. noch vor der Festlegung der Standortregionen, die Nachbarstaaten (zuständige Fachbehörden und Ministerien) über die Möglichkeit einer rein schriftlichen Konsultation hinaus, in konsultativen Workshops in die Themen, die für die Prüfung des BASE anstehen, einzubeziehen. So kann ein fachlicher Austausch zwischen den verschiedenen Behörden über die reine Verfahrensbeteiligung hinaus, geführt werden.

*Weiterhin sollte beim Austausch mit den betroffenen Nachbarstaaten angeregt und ggf. auch unterstützt werden, ein Gremium oder einen eigenständigen Akteur zu schaffen, das/ der mit den regionalen Akteur*innen vernetzt ist und als Bindeglied zwischen betroffenen Regionen, den anderen eingebundenen Ebenen und den fachlichen Begleitgremien (wie z.B. die Expert*innengruppe-Schweizer-Tiefenlager) fungieren kann (z.B. nach Vorbild der Deutschen Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager) (siehe 3.3.3).*

4.2. Regionalkonferenzen und Fachkonferenz Rat der Regionen (§§ 10, 11 StandAG)

Das Gesetz sieht vor, dass eine Beteiligung der ausländischen Öffentlichkeit in den Regionalkonferenzen vorzusehen ist, wenn die Standortregion an einen anderen Staat grenzt (vgl. § 10 Abs. 2 Satz 2 StandAG). Dem Wortlaut nach reicht es nicht aus, wenn es die jeweils angrenzende kommunale Gebietskörperschaft ist, die an einen anderen Staat grenzt. Dies kann als unbefriedigend empfunden werden, wenn z.B. zwar kein unmittelbarer Grenzbezug, aber eine räumlich relevante Nähe gegeben ist.

Es wird daher empfohlen, eine Beteiligung entweder über die Geschäftsordnung anzuregen oder zumindest über informelle Formate vorzusehen, wenn eine Standortregion nicht unmittelbar an die Grenze „stößt“, ihr aber sehr nahekommt.

4.2.1. Räumliche Ausdehnung und Bekanntgabe der Beteiligung

Sicherzustellen ist die „gleichwertige Berücksichtigung“ (§ 10 Abs. 2 Satz 2 StandAG) der Interessen der im Nachbarstaat betroffenen Bürger*innen und damit deren Beteiligung. Die „Betroffenheit“ ist gesetzlich nicht näher definiert.

Die Betroffenheit und damit eine Einbeziehung in die Regionalkonferenzen auf deutscher Seite ergibt sich durch die Berücksichtigung der angrenzenden kommunalen Gebietskörperschaften. Vergleichbare politische Gliederungen lassen sich aber nicht per se in allen Nachbarstaaten finden. Die Betroffenheit kann stattdessen räumlich konkretisiert werden, indem die Ausdehnung der größten auf deutscher Seite zu beteiligenden,

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

an die Standortregion unmittelbar angrenzenden kommunalen Gebietskörperschaft an der Grenze „gespiegelt“ wird: Sind die innerhalb Deutschlands in den angrenzenden Gebietskörperschaften zu beteiligenden Personen von der Standortregion z.B. maximal 50 km entfernt (Ausdehnung der größten Gebietskörperschaft), so wäre die Beteiligung im Nachbarstaat für sämtliche Personen innerhalb eines Umkreises von 50 km von der Standortregion zu ermöglichen.

Basierend auf den sozialwissenschaftlichen Ergebnissen erscheint dem Forschungsteam eine ergänzende Empfehlung zur Flexibilität bei der Auslegung des Begriffs „Betroffenheit“ angemessen. Der Fall des Schweizer Sachplanverfahrens hat gezeigt, dass sich harte Faktoren, wie die Eingrenzung von Betroffenheit über bestimmte Radien oder über geographische Parameter, in diesem Bereich nicht immer gut eignen und bei Bedarf auch weiche Faktoren, wie das Bestehen funktionaler Räume grenzüberschreitender Identität und Austauschs sowie die subjektive Betroffenheit kollektiver Akteur*innen, die Beteiligung von Akteur*innen aus bestimmten Gebieten ermöglichen sollten. Darüber hinaus wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine grenzüberschreitende Beteiligung zumindest über informelle Formate in Betracht gezogen werden sollte, wenn eine Standortregion lediglich in Grenznähe angesiedelt ist.

Zuständig für die Organisation und Bekanntmachung der Beteiligung sind grundsätzlich das BASE bzw. die vom BASE eingerichteten Geschäftsstellen der Regionalkonferenzen.

*Dabei empfiehlt sich eine Kooperation mit Behörden der Nachbarstaaten. Sie müssen die beteiligungsberechtigten ausländischen Bürger*innen so ansprechen, dass eine gleichwertige Beteiligung möglich ist. Dies setzt die Übersetzung der maßgeblichen Bekanntmachungen, Einladungen usw. voraus sowie eine Verbreitung, die grundsätzlich mit der in Deutschland vorgenommenen Ansprache vergleichbar ist. Das BASE und die Geschäftsstellen können und sollten hierfür nach Möglichkeit in Kooperation mit den regionalen ausländischen Verwaltungseinheiten treten, d.h. feste Ansprechpartner*innen finden und -sofern Interesse in den Nachbarstaaten besteht - gemeinsam die Organisation und Bekanntmachung der Beteiligung beraten und gestalten.*

4.2.2. Sicherstellung einer „gleichwertigen Berücksichtigung“ in den Regionalkonferenzen

Die notwendige „gleichwertige Berücksichtigung“ der Interessen betroffener ausländischer Bürger*innen verlangt, dass deren Beteiligung dem Niveau der inländischen Beteiligung entspricht. Dies ist grundsätzlich in der Geschäftsordnung, also durch die Regionalkonferenzen selbst, sicherzustellen; allerdings richtet das BASE die Regionalkonferenzen ein, sollte diese unterstützen (z.B. durch eine Mustergeschäftsordnung) und ist für die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen verantwortlich (insoweit sind auch Anordnungen zulässig). In der Vollversammlung ist eine Beteiligung ausländischer Bürger*innen zwingend vorzusehen, wenn eine Standortregion Grenzbezug hat.

Im Vertretungskreis ist eine Beteiligung ausländischer Bürger*innen hingegen grundsätzlich nicht zwingend. Ein Drittel des Vertretungskreises wird aus der Vollversammlung gewählt; hier müssen in der Vollversammlung vertretene ausländische Bürger*innen zwar selbstverständlich wählbar sein, aber nicht unbedingt gewählt werden. Als Vertreter*innen gesellschaftlicher Gruppen können grundsätzlich auch ausländische Personen gewählt werden.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Im Einzelfall kann eine Proporz-Regelung – also eine notwendige Aufnahme ausländischer Bürger*innen in den Vertretungskreis – in Betracht kommen, um die Gleichwertigkeit der Beteiligung sicherzustellen, beispielsweise, wenn eine besonders dicht besiedelte Grenzregion betroffen ist. Um eine gleichberechtigte Beteiligung der ausländischen Öffentlichkeit abzusichern, hält das Forschungsteam dies für angemessen. Aus dem gleichen Grund wird auch eine Übersetzung aller relevanten Dokumente, insbesondere der Protokolle der Vollversammlungen, in die Amtssprachen der jeweils beteiligten Nachbarstaaten empfohlen.

Um die konkreten Teilnehmer*innen für die jeweiligen Regionalkonferenzen zu finden, empfiehlt das Forschungsteam zudem die Vorbereitung dieser durch Aufbauforen, wie sie sich im Schweizer Sachplanverfahren bewährt haben. In diesen sollten auch Akteur*innen aus den jeweils zu berücksichtigenden Nachbarstaaten vertreten sein. Die Aufbauforen sollten zudem mit Vertreter*innen der jeweiligen Gebietskörperschaften besetzt sein.⁶⁴

Darüber hinaus schlägt das Forschungsteam vor, dass das BASE den Aufbauforen eine Vorlage für eine Geschäftsordnung für die Regionalkonferenzen zur Verfügung stellt, die von diesen überarbeitet und für die jeweilige Regionalkonferenz vorbereitet werden kann. Um auf Seiten der beteiligten Akteur*innen Erwartungssicherheit für den jeweils eigenen Handlungsrahmen zu schaffen, ist es wichtig vorab deutlich zu machen, welche Rechte und Pflichten die Gremien haben und wie die Ergebnisse ihrer Arbeit von der verfahrensführenden Behörde aufgegriffen und geprüft werden. Mindeststandard sollte sein, dass die Behörde eine Abwägung zu Stellungnahmen erstellt und Einwender*innen eine Antwort auf ihre Schreiben erhalten. Dies erscheint schon aufgrund des rechtlich verbrieften Nachprüfrechts der Regionalkonferenz geboten.

*Das BASE sollte Mustergeschäftsordnungen für die Regionalkonferenzen bereitstellen, welche die gleichwertige Berücksichtigung der Interessen ausländischer Bürger*innen über deren Vertreter*innen sicherstellen (z.B. über Quoren, Minderheitenrechte,...) und die Verfahrenssicherheit für die beteiligten Akteur*innen schafft.*

Stehen die Teilnehmenden der Regionalkonferenzen fest, erscheint eine Aufwandsentschädigung mindestens für die Personen des Vertretungskreises notwendig, um die zeit- und arbeitsintensive Beteiligung auch der ausländischen Öffentlichkeit zu ermöglichen. Vergleichbares hat das BASE bereits für die Teilnahme an der Vorbereitungsgruppe für die Fachkonferenzen ermöglicht.⁶⁵

Auch Reisezeiten und Reisekosten können Barrieren für die ausländische Öffentlichkeit darstellen, sich im Ehrenamt an den Regionalkonferenzen zu beteiligen. Online und hybride Formate können hier ein sinnvoller Weg sein, um diese Hürden abzubauen. Jedoch sollten vertrauensfördernde Maßnahmen, wie ein persönliches Kennenlernen der deutschen zentralen Akteur*innen des Verfahrens und der ausländischen Öffentlichkeit sowie der Teilnehmenden untereinander, nicht außer Acht gelassen werden. Diese Aspekte sollten mit den Vertretungskreisen besprochen und mit der nötigen Flexibilität beschlossen werden.

⁶⁴ Für eine genauere Darstellung einer möglichen Zusammensetzung der Aufbauforen siehe Bühlmann 2014, S. 39ff.

⁶⁵ Siehe dazu: https://www.base.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/BASE/DE/2021/0427_aufwandsentschaedigung.html, letzter Zugriff: 10.02.2023.

4.2.3. Information der ausländischen Öffentlichkeit

Die Regionalkonferenzen haben schließlich auch die Aufgabe, die Öffentlichkeit zu informieren (§ 10 Abs. 4 Satz 4 StandAG) und können sich hierfür etwa der Informationsplattform nach § 6 StandAG bedienen. Die Wahrnehmung der Informationsaufgabe obliegt dem Vertretungskreis (§ 10 Abs. 3 Satz 3 StandAG). Für die Öffentlichkeitsarbeit grenznaher Regionalkonferenzen ist sicherzustellen, dass die relevanten Dokumente auch in die Sprache des angrenzenden Staates übersetzt werden. Entsprechende Übersetzungs- und Dolmetscherangebote sind für sämtliche Informations- und Dialogangebote von Regionalkonferenzen mit Grenzbezug bereitzustellen. Dies ist durch das BASE bzw. die von ihm eingerichtete Geschäftsstelle zu gewährleisten.

Über die rechtlich vorgegebenen Bekanntmachungen der Regionalkonferenzen hinaus ist entscheidend, dass auch die breite Öffentlichkeit dem Diskurs auf den Regionalkonferenzen folgen kann. Neben einer übersichtlichen und leicht verständlichen Dokumentation ist hierzu eine direkte Information und Ansprache von Schlüsselakteur*innen und die Aktivierung von grenzüberschreitenden Netzwerken geboten. Ist eine Grenzregion betroffen, sollte durchgängig eine Übersetzung von Einladungen und Veranstaltungen in die Amtssprache sowie zusätzlich ins Englische gegeben sein. Werden für den Austausch der Regionalkonferenzen Plattformen für den Austausch der Bürger*innen aufgebaut, sollte erwogen werden, dort softwaregestützt eine Übersetzung anzubieten.

Die Ausübung der Informationspflicht gegenüber der Öffentlichkeit durch die Regionalkonferenzen werden die Vertretungskreise der Regionalkonferenzen selber ausgestalten. Die Informationswünsche der betroffenen Grenzregionen sollten dabei einfließen. Empfehlenswert scheinen cross-mediale Angebote (Presse, Video, Social-Media), die barrierearm gestaltet sind und Inhalte in verschiedener Detailtiefe/ Komplexität beleuchten. Darunter sollten auch direkt übersetzte Angebote in einfacher Sprache sein.

*Neben der Übersetzung der Dokumente der Regionalkonferenzen in die englische Sprache wird zudem empfohlen, die aktuelle Informationsplattform dahingehend zu erweitern und zu strukturieren, dass auch für die ausländische Öffentlichkeit die gewünschten Informationen leicht auffindbar und zugänglich sind. Weiterhin wäre es sinnvoll, dort auch konkrete, fachliche Ansprechpartner*innen für Rückfragen zu benennen.*

4.2.4. Beteiligung im Rat der Regionen

Das StandAG sieht eine Vertretung der ausländischen Bürger*innen in der Fachkonferenz Rat der Regionen nicht ausdrücklich vor. Dies erscheint auch nicht zwingend erforderlich, da dieses Format primär dem innerdeutschen Ausgleich der regionalen Interessen unterschiedlicher Standortregionen dient. Die Entsendung ausländischer Bürger*innen aus den Regionalkonferenzen ist damit möglich und zulässig, aber nicht rechtlich geboten.

4.3. Informelle Beteiligung

An informellen Beteiligungsformaten (vgl. § 5 Abs. 3 StandAG) ist die ausländische Öffentlichkeit nach Auffassung des Forschungsteams jedenfalls dann gleichwertig zu beteiligen, soweit diese Formate im Zusammenhang mit Verfahrensschritten stehen, bei denen eine grenzüberschreitende Beteiligung durchzuführen ist. Dies gilt also sowohl im Kontext der SUP- und UVP-Verfahren als auch der Ausgestaltung (Vorbereitung) und der Durchführung der Regionalkonferenzen. Werden hier ergänzend informelle Angebote (z.B. Info-Veranstaltungen, Ideenwerkstätten, Runde Tische) gemacht, so sind diese auch für die ausländische Öffentlichkeit zu öffnen. Dies beinhaltet mindestens eine entsprechende (auch übersetzte) Bekanntgabe und Aufforderung, sich zu beteiligen auch in der ausländisch betroffenen Region (im Rahmen der Regionalkonferenzen) bzw. im anderen Staat (bei den SUP- und dem UVP-Verfahren) sowie die Bereitstellung von Übersetzungs- und Dolmetscher*innenkapazitäten, damit eine Beteiligung wirksam ermöglicht wird.

Aus den Erfahrungen des SGT ist zu betonen, dass insbesondere zur Klärung kontroverser Fragen, beispielsweise hinsichtlich der Zusammensetzung der und Beteiligung an Regionalkonferenzen oder der Rolle und Höhe von Abgeltungen (Entschädigungen bei Standortfestlegung), zusätzliche informelle Formate eine Möglichkeit bieten können, kontroverse Themen konstruktiv zu bearbeiten und Lösungen zu finden. Auch in den Niederlanden haben informelle Formate und Kommunikation, die etwa zwischen unterschiedlichen politischen und Verwaltungsebenen stattfindet, aber auch mit der Zivilgesellschaft, eine große Bedeutung und Tradition. Informelle Formate können zur Vertrauensbildung zwischen den Beteiligten beitragen und dienen der Vernetzung. Eine Reihe der oben genannten Empfehlungen schließen entweder implizit informelle Formate, wie beispielsweise Fokusgruppen, runde Tische, Gruppendiskussionen, Mediationen, etc., ein, oder aber lassen sich auf informelle Formate übertragen. Hierbei ist zu beachten, dass die Bedarfe vor Ort sehr unterschiedlich sein können, d.h. in der einen Grenzregion ist ein intensiver Austausch gewünscht, während ggf. in einer anderen Grenzregion entsprechende Angebote für einen intensiven Austausch auf wenig Resonanz stoßen. Hierbei gilt es je nach Phase des Verfahrens bzw. Arbeitsschritt sowie Anforderungen an Beteiligung vor Ort, passende, zusätzliche (informelle) Formate auszuwählen. Grundsätzlich gilt daher, Flexibilität zu wahren, um möglichst individuell je nach Bedarf reagieren zu können, bei gleichzeitig einheitlichen Mindeststandards für die Beteiligung der ausländischen Öffentlichkeit.

Durch digitale und hybride Formate, wie Online-Vortragsreihen oder digitale Ideenwerkstätten, können informelle Beteiligungsformate geschaffen werden, die für die ausländische Öffentlichkeit in einem besonderen Maße zugänglich sind. Durch die Möglichkeit der digitalen Teilhabe an solchen Formaten entfallen Reisekosten für grenzüberschreitende Teilnehmer*innen und der Zeitaufwand der Beteiligung wird ebenfalls verringert. Außerdem können Simultanübersetzungen in die Online-Formate integriert werden. Zudem bieten zahlreiche interaktive digitale Instrumente und Methoden, wie Online-Umfragen oder gemeinschaftlich nutzbare 'Pinnwände' und Whiteboards (z.B. padlet, miro), die Möglichkeit der abwechslungsreichen und partizipativen Gestaltung der digitalen Formate.

4.4. Spannungsverhältnisse der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Ausgestaltung der rechtlich vorgegebenen Verfahrensschritte macht mehrere Spannungsverhältnisse deutlich. Neben den spezifischen Erkenntnissen und Empfehlungen aus der Literaturstudie und den Interviews der Fall- und Regionalstudien sollte diesen mit verfahrensübergreifenden Grundsätzen begegnet werden, die auch aus rechtlicher Perspektive unterstützt werden können und teilweise ausdrücklich im StandAG angelegt sind.

➤ **Flexibilität bei grundsätzlicher Gleichbehandlung der Nachbarstaaten**

Flexibilität ist bei rechtlichen Voraussetzungen regelmäßig nicht zwingend Bestandteil der Verfahrensanforderungen. Allerdings ist im Zusammenhang mit dem Standortauswahlverfahren auf § 5 Abs. 3 StandAG zu verweisen. Die Flexibilität ist darin angelegt, dass das Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung fortzuentwickeln ist, und es erfolgt im Gesetz keine Einschränkung, dass dies nicht auch die grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung umfasst. Auch der Zweck des Gesetzes in § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG sieht ein lernendes Verfahren vor, dies intendiert ebenfalls Flexibilität.

Diese verfahrensrechtliche Flexibilität kann in verschiedenen Zusammenhängen eine Rolle spielen, da die Öffentlichkeitsbeteiligung in ihrer Ausgestaltung unterschiedlich sein kann. Auch wenn von deutscher Seite nicht mit zweierlei Maß gemessen werden sollte und das Vorgehen bei der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung in den Grundzügen für jeden Nachbarstaat gleich sein sollte, so ist davon auszugehen, dass die verschiedenen Nachbarstaaten und ihre jeweilige Öffentlichkeit unterschiedliche Bedürfnisse haben und sich diese auch über den Prozess hinweg verändern können. Daher ist es eine zentrale verfahrensübergreifende Empfehlung, in jedem Prozessschritt Flexibilität zu zeigen. So kann zwischen Präsenz- oder Onlineveranstaltungen gewählt werden, soweit der Umfang und die Möglichkeiten, sich zu beteiligen, gleichwertig sind. Es kann den zu Beteiligten offenstehen, ob sie sich direkt an das BASE oder an die Geschäftsstelle wenden oder ob sie die direkte Kommunikation mit ihrer nationalen Behörde vorziehen, soweit sichergestellt ist, dass diese mit dem BASE die Informationen austauscht. Im Einzelfall kann auch eine unterschiedliche Behandlung einzelner Nachbarstaaten gerechtfertigt sein, nämlich, wenn dies (z.B. wegen unterschiedlicher politische/kultureller Besonderheiten) der Effektivität der Beteiligung dient. Grundsätzlich ist es aus der rechtlichen Perspektive aber geboten, nicht mit zweierlei Maß zu messen – sowohl im Hinblick auf die Behandlung unterschiedlicher Nachbarstaaten als auch im Vergleich zur innerdeutschen Beteiligung. Dies gilt besonders für die informellen Angebote, die seitens deutscher Behörden Inländer*innen angeboten werden. Diese müssen für alle geöffnet werden.

Hinsichtlich der zeitlichen Flexibilität scheinen dem jedoch Grenzen gesetzt zu sein, denn wie aufgezeigt wurde, ist schon die formelle grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung ein komplexer administrativer Prozess, der gewissen Unsicherheiten unterliegt, etwa durch den Umstand, dass grenzüberschreitende Effekte erst in der UVP ermittelt werden. Insbesondere die Fallstudie zum Schweizer Tiefenlager (siehe 3.3.3) hat zudem gezeigt, dass der Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung begrenzt werden musste, um den Verfahrensplan einzuhalten. Die Forschenden gehen jedoch davon aus, dass das grenzüberschreitende Verfahren gut mit dem nationalen Verfahren zu synchronisieren ist, denn großzügige Fristen für Stellungnahmen und Vorlauf bezüglich der Erörterungstermine werden auch seitens der nationalen Öffentlichkeit gefordert.

➤ **Teilhabe der ausländischen Öffentlichkeit fördern und auch in Formaten ermöglichen, die Dialog und Mitgestaltung erlauben**

Die Erfahrungen von grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung, die in den Fall- und Regionalstudien ausgewertet wurden, stellten heraus, dass Beteiligung als unbefriedigend empfunden wurde, wenn unklar war, ob und wie die eingebrachten Stellungnahmen den Entscheidungsprozess beeinflusst haben oder die Formate der Beteiligung nicht sicherstellten, dass Argumente sachlich ausgetauscht werden konnten und Fragen und Befürchtungen nicht beantwortet wurden. Mit Blick auf das Ziel, Akzeptabilität für das Verfahren herzustellen und damit verbunden zumindest eine Tolerierbarkeit des Ergebnisses seitens der Betroffenen zu erreichen, empfehlen die Forschenden bestimmte Aspekte der Prozessgestaltung zu berücksichtigen, wenn gemeinsam mit den Behörden der Nachbarstaaten und den betroffenen Grenzregionen die Beteiligungsformate entworfen werden. Dazu gehören Fairness, Transparenz, frühe und iterative Beteiligung, gemeinsame Festlegung von Entscheidungs- und Verfahrensregeln und die institutionelle Integration sowie die Legitimation und Nachvollziehbarkeit (siehe hierzu 3.1.1 und 3.1.2). Die Anforderungen werden, so legen die Regionalstudien nahe, unterschiedlich sein, aber es gilt mit den Akteur*innen in den Nachbarstaaten herauszuarbeiten, welche Formate geeignet sind, Akzeptabilität des Verfahrens in der betroffenen Grenzregion zu fördern. Durch die Fallstudien gesichert ist, dass Formate gefragt sind, die über einen rein konsultativen Charakter hinausgehen und es erlauben in Diskussionen Standpunkte auszutauschen. Des Weiteren werden Mitspracherechte zumindest über prozessuale Fragen und Erwartungssicherheit hinsichtlich der Verarbeitung der Stellungnahmen und Kommentare, sowie eine Vertretung in der Regionalkonferenz erwartet.

Die Beteiligung der ausländischen Öffentlichkeit ist, bei Grenzbezug, rechtlich zwingend. Die Unterstützung und Förderung der Einbeziehung muss über alle rechtlich zur Verfügung stehenden Möglichkeiten gewährleistet sein. Zudem unterstützt das Gesetz dies durch die Forderung nach einem partizipativen Verfahren, wie in § 1 Abs. 2 S. 1 StandAG sowie durch den bereits zitierten § 5 Abs. 3 StandAG. Nach § 5 Abs. 2 Satz 2 StandAG soll Beteiligung in einem dialogorientierten Prozess erfolgen. Soweit Grenzbezug gegeben ist, finden der Zweck des Gesetzes und die Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung auch für die grenzüberschreitende Beteiligung Anwendung. Der Auftrag zur Weiterentwicklung über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus ist ebenfalls nicht beschränkt auf das innerdeutsche Verfahren. Über alle Prozessschritte hinweg sollte die Beteiligung der ausländischen Öffentlichkeit gefördert werden. Dies kann einerseits durch den Zugang zu Wissen in der jeweiligen Landessprache und Veranstaltungen mit Übersetzung und einem Empowerment der Beteiligten, etwa durch Einführungen in wissenschaftliche Diskurse, erreicht werden.

➤ **Ansprechpartner*innen auf der richtigen Ebene im Ausland adressieren, aber formale Regeln einhalten**

Formal sind für die Verfahren nach Espoo-Konvention in der Regel die Behörden auf der Bundesebene zuständig. Die Schritte von Notifizierung, Konsultation etc. sind dafür ausführlich beschrieben. Aber wie z.B. in Deutschland bei UVPs von ausländischen Kernkraftwerken, können thematisch auch Behörden anderer Ebenen die Verfahren fachlich begleiten. Dies gilt es zeitnah auch für das Standortsuchverfahren mit den Nachbarstaaten zu sondieren. Durch die Fall- und Regionalstudien konnte aufgezeigt werden, dass ein Anspruch auf frühe Einbeziehung auch auf regionaler Ebene besteht. Teilweise wurden Spannungsverhältnisse zwischen der lokalen betroffenen Ebene und der nationalen Ebene deutlich. Die peripheren Regionen

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

haben Sorge, bei Entscheidungen übergangen zu werden. Deswegen steht auch die Frage nach der zeitlichen Abfolge der Kontakte und wann konkret die regionale Ebene einbezogen wird. Empfohlen wird, dies frühzeitig zu tun und in den Kontaktabstimmungen mit den national zuständigen Stellen (Espoo-Kontaktstellen) die Einbeziehung der regionalen Ebene anzusprechen und zu vereinbaren. Deutsche Landesbehörden, die mit grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren (z.B. bei der UVP zu kerntechnischen Anlagen, aber auch in anderen Themenbereichen) befasst sind, verfügen über ein großes Erfahrungswissen zu grenzüberschreitender Beteiligung, ein Kontaktnetzwerk und auch spezielles Wissen über kulturelle und politische Besonderheiten in Nachbarstaaten. Schon bestehende, speziell eingerichtete Institutionen wie die Expertengruppe Schweizer Tiefenlager ESchT oder NROs im Inland, die Beteiligung zu nuklearen Anlagen im Ausland koordinieren (wie z.B. das Münchner Umweltinstitut), haben insbesondere auch Zugang zu Netzwerken, die für die Aktivierung der ausländischen Öffentlichkeit für das BASE relevant sein kann.

Weiterhin ist fraglich, welche Institutionen in den Nachbarstaaten gut dafür geeignet sein könnten, um die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Standortsuche für ein Endlager konstruktiv zu begleiten. Die Forschenden empfehlen deshalb ein ausführliches Beteiligungsscoping, das bestehende Institutionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, bestehende formelle und informelle Beziehungen, z.B. durch gemeinsam durchgeführte Infrastrukturplanung (auch in Verfahren des Nachbarstaates), mit Länderbehörden in Deutschland und Beteiligungserfahrungen der letzten 10-15 Jahre aufbereitet und Netzwerke recherchiert, die für die Beteiligung ggf. reaktiviert werden können. Die Forschenden sprechen sich zudem dafür aus, mit dem Nachbarstaat zu erörtern, ob es bereits einen Akteur oder ein Gremium gibt, der/das als Bindeglied zwischen betroffenen Regionen, den anderen eingebundenen Ebenen und den fachlichen Begleitgremien fungieren kann. Die Schaffung einer Institution oder die institutionelle und strukturelle Erweiterung des Mandats einer bestehenden Institution ist ein Weg, um abzusichern, dass Koordinationsaufgaben zwischen den Ebenen und Kommunikationswege zwischen den handelnden Akteur*innen in Deutschland in den Nachbarstaat sichergestellt werden können. Im Schweizer Sachplanverfahren hat z.B. die deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager für Deutschland über das gesamte Verfahren hinweg eine wichtige Rolle in der Zusammenarbeit zwischen Schweizer Verfahrensführung, betroffenen Akteur*innen, Expert*innen und den deutschen Akteur*innen (der regional/lokal Betroffenen und aus Verwaltung und Politik) gespielt und hat so viel zur grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung beigetragen.

Zur Sicherstellung eines guten Beteiligungsprozesses über einen längeren Zeitraum ist eine prozessbegleitende Evaluation wichtig, um Anpassungsbedarfe frühzeitig zu erkennen. Hier könnte eine entsprechende koordinative Institution eine wichtige Rolle als Gesprächspartner*in und Empfehlungsgeber*in, beispielsweise für die Konzeption der Evaluation und die aus der Durchführung und Analyse der Ergebnisse erforderlichen Anpassungsbedarfe, sein.

Gegen eine institutionelle Stärkung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung sind keine rechtlichen Erwägungen vorzubringen. Diese kann die Regionalkonferenzen ergänzen. Auch hier finden, soweit Grenzbezug gegeben ist, die §§ 1 und 5 StandAG Anwendung.

5. Ergebnisse des Forschungsvorhabens

5.1. Beiträge des Forschungsvorhabens zur Ausgestaltung der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Forschungsvorhaben konnte eine Vielzahl von Quellen zu rechtlichen Grundlagen, Herausforderungen und Erfolgsfaktoren der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung in der Endlagersuche auswerten und in Fall- und Regionalstudien vertiefen. Als Ergebnisse liegen verschiedene detaillierte Berichte zu den einzelnen methodischen Schritten vor. Der Bericht zur Literaturreview (Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen) (Sperfeld et al. 2021) bietet eine ausführliche Analyse sowohl der rechtswissenschaftlichen, wie der sozialwissenschaftlichen Literatur. Durch das Forschungsvorhaben konnte herausgearbeitet werden, welche rechtlichen Vorgaben von nationaler Ebene, EU-Ebene und aus internationalen Konventionen für das Verfahren in der Standortsuche greifen. Die sozialwissenschaftliche Literatur konnte aufzeigen, auf welche Herausforderungen die grenzüberschreitende Beteiligung bei der Standortsuche trifft und Erfolgsfaktoren herausarbeiten, die dazu beitragen könnten, dass das Verfahren für Betroffene und Beteiligte akzeptabel ist.

Die Auswertung der Literatur lieferte Hinweise darauf, dass eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung in den Nachbarstaaten auf unterschiedliche Kontextbedingungen treffen würde, weil diese sich hinsichtlich verschiedener sozio-kultureller und politischer Merkmale unterscheiden. Jedoch konnten auf Grundlage der aufgefundenen Quellen nur wenige Aussagen zu den spezifischen Kontextbedingungen in Grenzregionen gemacht werden und entsprechend keine konkreten Anforderungen an die grenzüberschreitende Beteiligung benannt werden. Für die Erarbeitung dieser spezifischeren Anforderungen wurden Fallstudien zu drei Praxisbeispielen angefertigt. In diesen wurde aufgezeigt, wie in anderen Fällen die grenzüberschreitenden Beteiligungsverfahren ausgestaltet wurden und wie dies von den Beteiligten wahrgenommen wurde. Es wurde je ein Portrait zum SUP-Verfahren zur Fortschreibung der Maritimen Raumordnungspläne (Habigt 2022), dem Schweizer Sachplan geologische Tiefenlager (Mbah et al 2022a) und der Errichtung weiterer Blöcke im Kernkraftwerk Dukovany (Sperfeld & Dolinga 2022) erstellt. Damit konnten sowohl Kontextbedingungen herausgearbeitet werden, die besonders prägend für den regionalen Kontext sind, als auch weitere Empfehlungen abgeleitet werden, wie die Verfahren innerhalb der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung konkret ausgestaltet werden sollten.

Noch spezifischer auf den regionalen Kontext in potenziell betroffenen Regionen fokussierten die Regionalstudien. Dort wurden fünf Regionen ausgewählt, deren unterschiedliche Kontexte eine besonders große Varianz aufweisen, um aus dieser Diversität eine möglichst große Spanne an Herausforderungen und Erwartungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung in der deutschen Endlagerstandortsuche erkennen zu können. Die Regionalstudien wurden zu den grenznahen Regionen (Syddanmark (DK) (Sperfeld et al. 2022b), Overijssel (NL) (Prager et al. 2022), Powiat Zgorzelec (PL) & Libereckij Kraj (CZ) (Dolinga et al. 2022), Haut-Bas & Haut-Rhin (FR) (Mbah et al. 2022b) sowie Oberösterreich (AT) (Mbah et al. 2022c) angefertigt. Auf Grundlage von Interviews mit Akteur*innen aus der Region konnte detailliert aufgezeigt werden, welche Vorprägungen hinsichtlich kerntechnischer Anlagen, der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und wel-

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

che Vorerfahrungen mit Beteiligungsverfahren bestehen. Weiterhin wurde herausgearbeitet, welche Anforderungen an Prozess, Ansatz und Formate und die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche nach einem Standort für ein tiefegeologisches Endlager gestellt werden. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Voraussetzungen in den Regionen sehr heterogen sind. Eine intensive Einbindung in einen Beteiligungsprozess zur Endlagersuche wünschen sich alle. Übereinstimmend werden Frühzeitigkeit, lokale Anbindung in der Region, Transparenz und Offenheit für gestaltende und inhaltliche Anregungen als bestimmende Merkmale eines Prozesses genannt.

Aufgabe des Abschlussberichtes war es, eine Übersicht über die Punkte herzustellen, die der Aufmerksamkeit der verfahrensführenden Behörde bedürfen und als Synthese konkrete Empfehlungen für die Ausgestaltung des Verfahrens auszusprechen. Entsprechend wurden die ausführlichen Literaturanalysen und die Erkenntnisse aus den Fall- und Regionalstudien hier stark verkürzt dargestellt. Die wichtigsten Erkenntnisse, deren Relevanz über den regionalen und fallspezifischen Kontext hinausgeht, wurden in die Empfehlungen zur Ausgestaltung gesetzlich vorgeschriebener Formate aufgenommen. An verschiedenen Stellen werden im Bericht auch Bedarfe für zusätzliche informelle Formate benannt und konkrete Vorschläge für die Ausgestaltung gemacht. Eine tabellarische Übersicht der herausgearbeiteten Herausforderungen sowie der Erfolgsfaktoren, die den Herausforderungen begegnen könnten, dient der Übersicht über die in Kapitel 3 und 4 aufgeworfenen Aspekte (Tabelle 6), die für die Planung der Verfahrensschritte beachtet werden sollten.

Nachfolgend wird als ein zentrales Ergebnis des Vorhabens eine Übersicht der verschiedenen Schritte im Verfahren zusammengestellt, die unterscheidet, welche Elemente rechtlich verbindlich sind und welche das Forschungsteam dem BASE weiterhin empfehlen würde (Kapitel 5.1).

Neben den konkreten Empfehlungen benennt das Forschungsteam in Kapitel 4.4 Spannungsfelder, in denen sich die grenzüberschreitende Beteiligung bewegt, zu denen das BASE als verfahrensführende Behörde eine Abwägung treffen muss, um darüber Beteiligungstiefe und Beteiligungswirkung zu steuern. Dabei geht es z.B. darum, wie es gelingen kann, flexibel auf Wünsche und Anforderungen der verschiedenen Nachbarstaaten zu reagieren, und trotzdem alle Nachbarstaaten vom Grundsatz her gleich zu behandeln. Weiter wird thematisiert, dass aus Sicht der Forschenden auch Formate für grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung gewählt werden sollten, die über Konsultationen hinausgehen und mindestens prozedurale Mitbestimmung ermöglichen. Und letztlich steht die Frage danach, welche Institutionen in den Nachbarstaaten gut dafür geeignet sein könnten, um die Öffentlichkeitsbeteiligung zur Standortsuche für ein Endlager konstruktiv zu begleiten.

Die Forschenden waren in mehreren Regionen die ersten, die Kontakt zu lokalen Akteur*innen aufgenommen haben, die in der Endlagersuche beteiligt sein könnten. Dabei konnten sie einige indirekte Erkenntnisse für das Vorhaben generieren. Z.B. war die Kontaktaufnahme in manchen Staaten fast ausschließlich in Landessprache erfolgsversprechend und die Sensibilität hinsichtlich des Forschungsgegenstandes sehr hoch. Entsprechend wurde auf die Anfragen zu Interviews in allen Staaten sehr verhalten und skeptisch reagiert, was den Rahmen für das anstehende Verfahren besonders greifbar macht.

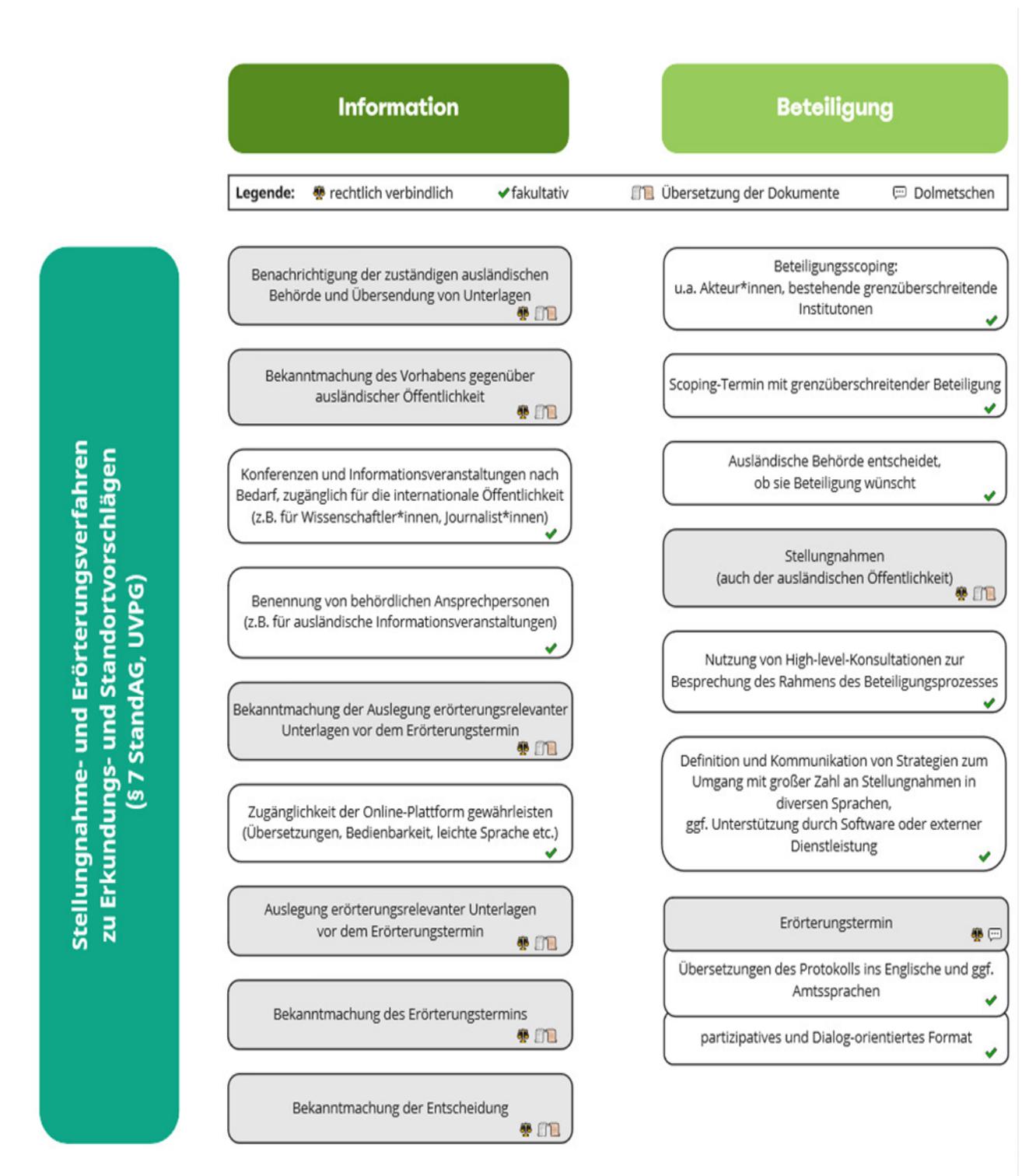
Das Forschungsvorhaben konnte über die konkreten Forschungsbedarfe für das praktische Vorhaben einer grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche hinaus einige Beiträge zu bisher noch

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

wenig untersuchten Forschungsfeldern leisten. So gab es bisher keine so detaillierte und umfassende juristische Analyse über die rechtlichen Anforderungen an grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortsuche für ein nukleares Endlager, oder keine vergleichende Darstellung über die Vorprägungen der verschiedenen Nachbarstaaten in Hinblick auf Öffentlichkeitsbeteiligung und grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Auch waren bisher nur vereinzelt Fallbeispiele der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung beschrieben, jedoch bisher nicht in Bezug zu anderen Fallbeispielen gesetzt oder zur Erweiterung von Empfehlungen aus einschlägigen Leitfäden eingesetzt worden.

5.2. Schema für einen beispielhaften grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess



Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

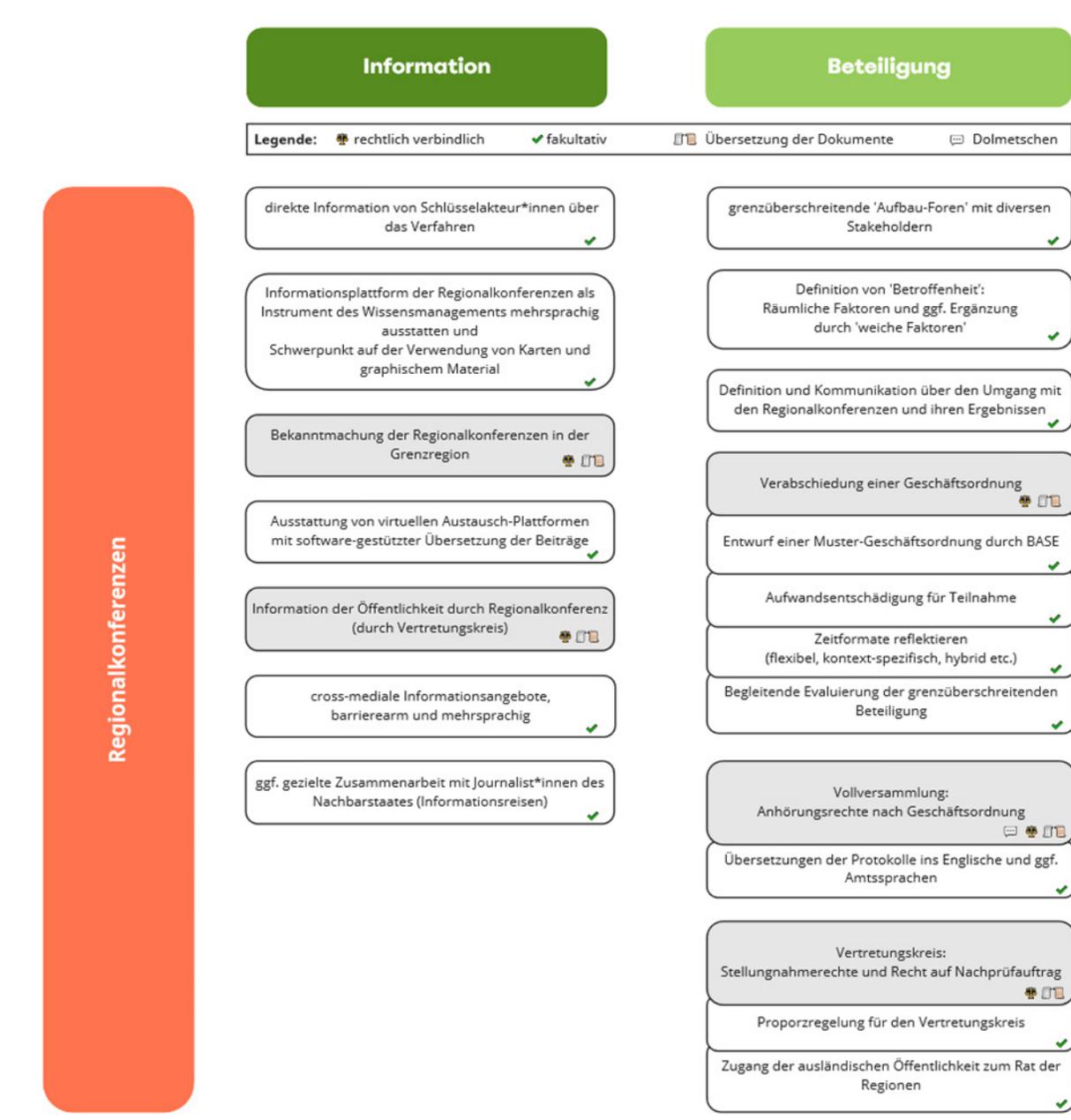


Abb. 6: Übersicht Ablauf der grenzüberschreitenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Für die Empfehlungen gilt, dass die vorgeschlagenen partizipativen Elemente die formellen Verfahrensschritte begleiten und an diese anknüpfen. Zwar sind dafür entsprechende Zeitabläufe vorzusehen, es ist aber nicht intendiert, dass die Empfehlungen zu einem Aussetzen des Verfahrens führen. Großzügige Fristen für Stellungnahmen und Vorlauf bezüglich der Erörterungstermine werden auch seitens der nationalen Öffentlichkeit gefordert und können entsprechend synchronisiert werden.

5.3. Ausblick und offene Forschungsfragen

Zum Zeitpunkt des Abschlussberichtes lag noch kein Vorschlag für mögliche Standortregionen der BGE vor und der Untersuchungsgegenstand ist noch nicht stärker regional eingegrenzt und konkretisiert. Weitere Forschungsbedarfe, etwa zu einem Beteiligungsscoping, ergeben sich aus diesem nächsten Verfahrensschritt. Da aber in allen Regionen die Erwartung formuliert wurde, frühzeitig einbezogen zu werden, teilweise explizit solange noch keine Entscheidung darüber getroffen wurde, welche grenznahen Gebiete in die engere Auswahl kommen, empfehlen die Forschenden die nächsten Schritte zeitnah anzugehen und konkrete Austauschformate mit ausländischen Stakeholdern bilateral oder multilateral vorzubereiten.

Weiterer Forschungsbedarf ergibt sich in Ergänzung zur Forschung zur nationalen Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche. Insbesondere die Perspektiven der ausländischen Öffentlichkeit auf das grenzüberschreitende Verfahren sollten durch eine begleitende Evaluierung des Verfahrens analysiert werden, um im lernenden Verfahren auch mit diesen Befunden nachzusteuern. Die Nebeneffekte der Beteiligung sollten dabei genauso im Fokus stehen wie die (Weiter-)Entwicklung von robusten Institutionen, die die Einbeziehung der ausländischen Öffentlichkeit in das Verfahren sicherstellen und auch Beiträge zu internationalem Wissensmanagement in mehrsprachigem Kontext liefern können. Auch die Auswirkungen auf und die Entwicklung von grenzüberschreitender Zusammenarbeit vor dem Hintergrund der Endlagersuche könnte lohnenswert sein, denn durch die Regionalstudien wurde deutlich, dass sich auch kleine Vorhaben wie etwa Windräder durchaus auf die Zusammenarbeit auswirken. Bei einem Vorhaben wie dem Endlager für hochradioaktive Abfälle ist eine deutlichere Auswirkung zu erwarten.

6. Literaturverzeichnis

Aebersold, M. & Jordi, S. (2015). Die schweizerische Endlagersuche als gesellschaftlicher Prozess. In J. Sommer (Ed.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung* (S. 461–473). Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Albrecht, E. (2008). Transboundary consultations in Strategic Environmental Assessment. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 26(4), 289–298. <https://doi.org/10.3152/146155108X380710>

Alpiger, C. & Vatter, A. (2015). *Kriterien zur Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standort-suche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen*. Grundlagendokument aus dem Forschungsprojekt "Parti-zipative Entsorgungspolitik". https://boris.unibe.ch/105680/1/Evaluationskriterien_d.pdf

Arbter, K. (2013). *Handbuch Strategische Umweltprüfung. Handbuch Strategische Umweltprüfung* [on-line], Auflage 3.3, Wien, 2013, Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Abrufbar unter <http://hw.oew.ac.at/6631-3>; letzter Zugriff 01.12.2022

Arentsen, M. J. (2015). With Access to the Future - Nuclear Waste Governance in the Netherlands. In Brunnengräber, A., Di Nucci, M.R., Isidoro Losada, A.M., Mez, L., Schreurs, M.A. (Hrsg.), *Nuclear Waste Governance: An International Comparison* (S. 281–298). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2013). *Maritime Raumordnung. Interessen-lage, Rechtslage, Praxis, Fortentwicklung*. Hannover. Forschungsberichte der ARL 1. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/fb/fb_001/fb_001_gesamt.pdf

Barth, R., Brohmann, B., Kallenbach-Herbert, B., Schulze, F. & Sering, M. (2007). *Anforderungen an die Ge-staltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren - Teil B des Abschlussberichts*. Darm-stadt: Öko-Institut.

Beck, J. (2018). Cross-Border Cooperation: Challenges and Perspectives for the Horizontal Dimension of European Integration. *Administrative Consulting*, 1, 56–62. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-1-56-62>

Beckmann, M. (2019). Grenzüberschreitende Umweltverträglichkeitsprüfungen für Laufzeitverlängerun-gen ausländischer Kernkraftwerke und deutscher Zwischenlager? *Umwelt- Und Planungsrecht*, 121–130. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

BfN – Bundesamt für Naturschutz (2021). Nationale Meeresschutzgebiete. <https://www.bfn.de/nationale-meeresschutzgebiete>

BFE - Bundesamt für Energie (2011a). Sachplan geologische Tiefenlager Rev. 2011, Konzeptteil. Bern: BFE.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

BGE (2020). Zwischenbericht Teilgebiete gemäß §13 StandAG, Stand 28.09.2020; https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Standortsuche/Wesentliche_Unterlagen/Zwischenbericht_Teilgebiete/Zwischenbericht_Teilgebiete_barrierefrei.pdf, 444 S., Peine: Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH

Brunnengräber, A. & Di Nucci, M. R. (Hrsg.) (2019). *Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance: An International Comparison. Volume III*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-27107-7_1

Brunnengräber, A., Di Nucci, M. R., Isidoro Losada, A. M., Mez, L. & Schreurs, M. (Hrsg.) (2015). *Nuclear Waste Governance - An International Comparison*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Brunnengräber, A. & Schreurs, M. (2015). Nuclear Energy and Nuclear Waste Governance - Perspectives after the Fukushima Nuclear Disaster. In Brunnengräber, A., Di Nucci, M.R., Isidoro Losada, A.M., Mez, L., Schreurs, M.A. (Hrsg.), *Nuclear Waste Governance: An International Comparison* (S. 47–76). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

BSH – Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrographie (2020). Statusbericht zur Fortschreibung der Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone in der Nord- und Ostsee. Online verfügbar unter: https://www.bsh.de/DE/THEMEN/Offshore/Meeresraumplanung/Raumordnungsplan_2021/_Anlagen/Downloads/Statusbericht_zur_Fortschreibung_der_Raumordnungsplene.pdf?__blob=publicationFile&v=10 [29.10.2021]

Bursik, M. (2015). The Trouble with Democracy - The Challenges of Nuclear Waste Governance in the Czech Republic. In Brunnengräber, A., Di Nucci, M.R., Isidoro Losada, A.M., Mez, L., Schreurs, M.A. (Hrsg.), *Nuclear Waste Governance: An International Comparison* (S. 249–264). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Chmielewski, A. G. (2013). Nuclear Power for Poland. *World Journal of Nuclear Science and Technology*, 3, 123-130.

Craik, N. (2007). Deliberation and Legitimacy in Transnational Governance: The Case of Environmental Impact Assessments. *Victoria U. Wellington Law Review*, 38, 381–402.

DAEF – Deutsche Arbeitsgemeinschaft für Endlagerforschung (2016). Partizipation im Standortauswahlverfahren für ein Endlager. https://www.bundestag.de/resource/blob/419710/d535ca62c1bf716183a3030321181e2f/kmat_59-data.pdf

Danish Health Authority (2018). Council Directive 2011/70/EURATOM for the Responsible and Safe Management of Spent Fuel and Radioactive Waste. Kopenhagen: Danish Health Authority

Di Nucci, M. R. & Brunnengräber, A. (2017). In Whose Backyard? The Wicked Problem of Siting Nuclear Waste Repositories. *European Policy Analysis*, 3(2), 295–323. <https://doi.org/10.1002/epa2.1028>

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Di Nucci, M.R., Brunnengräber, A., Mez, L. & Schreurs, M. (2015). Comparative Perspectives on Nuclear Waste Governance, In Brunnengräber, A., Di Nucci, M.R., Isidoro Losada, A.M., Mez, L., Schreurs, M.A. (Hrsg.), *Nuclear Waste Governance: An International Comparison* (S. 25-46). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Di Nucci, M. R., Isidoro Losada, A. M. & Brunnengräber, A. (2014). *Same, Same but Different* - A Comparative Perspective on Participation and Acceptance in Siting Procedures for HLW repositories in France, Sweden and Finland. http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/systeme/ffu/forschung-alt/projekte/laufende/13-nukleare-entsorgung/Di-Nucci-et-al-2015---Same_-Same_1_.pdf

Dolinga, S., Sperfeld, F. & Prager, C. (2022). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 5. Regionalstudie R5 Powiat Zgorzelecki (PL) und Liberecký Kraj (CZ). Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).

Domasch, S. & Zschiesche, M. (2018). Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Berlin: Unabhängiges Institut für Umweltfragen. https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/fachinfo/fa/190103_soa_oe-beteiligung-end.pdf?__blob=publicationFile&v=1

Dresing, T., & Pehl, T. (2018). *Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse*. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. 8. Auflage. Marburg.

Drögemüller, C. & Kuppler, S. (2017). Bürger(innen) auf Standortsuche: Erwartungen in Deutschland, Erfahrungen aus der Schweiz. *GAIA*, 26(2), 121–124.

Dryzek, J. & Tucker, A. (2008). Deliberative Innovation to Different Effect: COnsensus Conference in Denmark, France and the United States. *Public Administration Review*, 68(5), 864-876.

DSFO - Deutsch-Französisch-Schweizerische Oberrheinkonferenz (2016). Leitfaden zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei umweltrelevanten Vorhaben sowie Plänen und Programmen. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltpruefungen/leitfaden_oberrheinkonferenz_bf.PDF

Durner, W. (2019). Das Beteiligungsverfahren nach dem Standortauswahlgesetz im Vergleich zu anderen Großvorhaben. *Natur Und Recht*, 241–252.

EIPP - European Institute for Public Participation (2009). Public Participation in Europe. An international perspective. Berlin: EIPP. Online verfügbar unter http://www.qualitapa.gov.it/nc/risorse/pubblicazioni/?eID=dam_frontend_push&docID=1873, zuletzt aufgerufen am 12.09.2021.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Enserink, B., Patel, M., Kranz, N. & Maestu, J. (2007). Cultural factors as co-determinants of participation in river basin management. *Ecology and Society*, 12(2). <https://doi.org/10.5751/ES-02096-120224>

Europäische Kommission (2008). Special Eurobarometer 297: Attitudes towards radioactive waste. https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_297_en.pdf

Europäische Kommission (2013). Guidance on the Application of the Environmental Impact Assessment Procedure for Large-scale Transboundary Projects. <https://doi.org/10.2779/35899>

Europäische Kommission (2015). Die territoriale Zusammenarbeit in Europa – Eine historische Perspektive. <https://doi.org/10.2776/831390>

Federal Ministry Republic of Austria (2020). Seventh National Report of Austria. Federal Ministry of Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology: Wien.

Fischer, D., Saric, J., Touitou-Durand, F., Mannully, Y., Parle, M., Adomaityte, U., Majerus, P., Adamczyk, K., Nowacki, T., Pavlovic, P., Dovale Hernandez, I., Ammon, B., Popov, A., Drillat, C. & Reynaers Kini, E. (2016). The application of the Espoo Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context to nuclear energy-related activities. *Nuclear Law Bulletin*, 1(97), 63–69. https://doi.org/10.1787/nuclear_law-2016-5jlpzpwbr0

Flüeler, T. (2006). *Decision Making for Complex Socio-Technical Systems*. Robustness from Lessons Learned in Long-term Radioactive Waste Governance. Springer, Dordrecht.

Forstner, C. (2020). The Failure of Nuclear Energy in Austria: Austria's Nuclear Energy Programmes in Historical Perspective. Kirchhof, A. M. (Hg.): *Pathways into and out of Nuclear Power in Western Europe*. München: Deutsches Museum Verlag, S. 36–73.

Fuder, M. (2015). Auf dem Weg zu einem neuen Verhältnis zwischen Staat und kritischer Zivilgesellschaft - Der Asse-II-Begleitprozess. In J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung* (S. 307–327). Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Gawlikowska-Fyk, A. & Nowak, Z. (2014). *Nuclear Energy in Poland*. Warschau: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych.

Gerichtshof der Europäischen Union (2022). Pressemitteilung Nr. 23/22. Abrufbar unter: <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220023de.pdf>; letzter Zugriff: 18.10.2022

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2694) geändert worden ist.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Grandjot, R. (2018). Grenzüberschreitende Umweltprüfungen - Änderungen durch das Gesetz zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung. *DVBf*, 161–164.

Habigt, L. (2022). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 3 – Beispiele aus der Praxis. Fallstudie: Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone. Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).

Hecht, M. (2001). Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich Umsetzung der Aarhus-Konvention in Österreich. *Informationen zur Umweltpolitik*. http://www.akwien.or.at/webakuser/Publikationen/download/6605_2.pdf

Hernández, F. M. (2008). Analysis of the Espoo Convention as applied to mega projects: The case of Nord Stream (Masterarbeit). https://www.lumes.lu.se/sites/lumes.lu.se/files/francisco_hernandez.pdf

Hocke, P. & Kuppler, S. (2019). Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Suche nach einem Endlager: Ein problemorientierter Blick in die Schweiz. In M. Burgi (Hrsg.), *15. Deutsches Atomrechtssymposium* (Rorum Ener, Nr. 23, S. 299–310). Baden-Baden: Nomos Verlag. <https://doi.org/10.5771/9783748901372-299>

Jonsson, J. P., Andersson, K., Bolado, R., Drott Sjöberg, B.-M., Elam, M., Kojo, M., Meskens, G., Pritrsky, J., Richardson, P., Soneryd, L., Steinerova, L., Sundqvist, G., Szerszynski, B., Wene, C.-O. & Vojtechova, H. (2010). *Suggested Guidelines for Transparency and Participation in Nuclear Waste Management Programmes*.

Jordi, S. (2006). *Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle*. BFE.

Kamlage, J.-H., Warode, J. & Mengede, A. (2019). Chances, Challenges and Choices of Participation in Siting a Nuclear Waste Repository. The German Case. In Brunnengräber, A. & Di Nucci, M. (Hrsg.), *Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance. An International Comparison Volume III* (S. 91–110). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH. <https://doi.org/https://doi.org/10.1007/978-3-658-27107-7>

KEV (2004). Der Schweizerische Bundesrat. Kernenergieverordnung, KEV.

Kimmel, A. & Uterwedde, H. (Hrsg.) (2005). *Länderbericht Frankreich*. Berlin: bpb.

Kment, M. (2012). Grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei ausländischen Vorhaben und Planungen - eine Analyse des § 9b UVPG. *Natur Und Recht*, 321–324.

Koivurova, T. (2007). The convention on environmental impact assessment in a transboundary context (Espoo Convention). *Making treaties work* (pp. 218–239). Cambridge University Press.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Kojo, M. & Richardson, P. (2019). The Use of the Added Value Approach in Siting Radioactive Waste Facilities - Stakeholder Opinions in the Czech Republic, Poland and Slovenia. In Brunnengräber, A. & Di Nucci, M. (Hrsg.), *Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance - An International Comparison. Volume III* (S.207-228). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.

Kostka, D. (2019). Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein langfristiges Atommüll-Lager nach StandAG. http://epub.sub.uni-hamburg.de/epub/volltexte/2019/90323/pdf/Studie_Dieter_Kostka_Oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf

Krütli, P., Flüeler, T., Stauffacher, M., Wiek, A. & Scholz, R. W. (2010). Technical safety vs. public involvement? A case study on the unrealized project for the disposal of nuclear waste at Wellenberg (Switzerland). *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 7(3), 229–244.

Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. 4., überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz Juventa.

Kuppler, S. (2012). From government to governance? (Non-) Effects of deliberation on decision-making structures for nuclear waste management in Germany and Switzerland. *Journal of Integrative Environmental Sciences*, 9(2), 103–122. <https://doi.org/10.1080/1943815X.2012.688752>

LAKA (2008). *Akties tegen kernenergie 1960-2007*, Amsterdam.

Lambrecht, H., Kühne, R. & Vieth, O. (2002). *Praxistest zur Umsetzung des UN ECE-Übereinkommens über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang*. UBA-Texte 59/02. Berlin: Umweltbundesamt.

Lehtonen, M. (2010). Deliberative Decision-Making on Radioactive Waste Management in Finland, France and the UK: Influence of Mixed Forms of Deliberation in the Macro Discursive Context. *Journal of Integrative Environmental Sciences* 7 (3), 175–196. DOI: 10.1080/1943815X.2010.506487.

Leidinger, T. & Stickel, J. (2019). Neuerungen im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung - Eine Bestandsaufnahme nach der UVP-G-Novelle 2017. *UPR*, 327–333.

Lykketoft, M. (2009). *The Danish Model - A European Success Story*. <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/06899.pdf>

Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim: Beltz.

Mbah, M. (2017). *Partizipation und Deliberation als Schlüsselkonzepte im Konflikt um die Endlagerung radioaktiver Abfälle? Herausforderungen für die repräsentative Demokratie*. Karlsruhe: ITAS-ENTRIA.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Mbah, M. & Krohn, J. (2021). *Die Bedeutung von Kommunikation und Partizipation in der Planung und Umsetzung von Geothermievorhaben – eine Fallstudie zu St. Gallen (Ch) und Staufeu (D)*. Working-Paper-Series. Freiburg und Darmstadt: Öko-Institut e.V.

Mbah, M., Kelly, R., Neles, J. & Schütte, S. (2022a). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 3: Praxisbeispiel geologische Tiefenlager Schweiz. Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE). Unveröffentlichter Bericht. Öko-Institut: Freiburg, Darmstadt.

Mbah, M., Kelly, R., Ushtalova, V. & Schütte, S. (2022b). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 5: Regionalstudie Grenzregion Südlicher Oberrhein (D)/ Elsass: Haut-Rhin und Bas-Rhin (FR). Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE). Öko-Institut: Freiburg, Darmstadt.

Mbah, M., Ushtalova, V., Kelly, R., & Schütte, S. (2022c). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 5: Regionalstudie Grenzregion Niederbayern (D)/ Oberösterreich (AU). Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE). Öko-Institut: Freiburg, Darmstadt.

Meyer, M. (2018). *Einstellungen zur Kernenergie im internationalen Vergleich: Politisierungs-niveaus, gegenstandsspezifische Salienz und nukleare Zwischenfälle*. Bamberg: University of Bamberg Press.

Micelli, M. (2016). Internationale Aspekte der Umweltverträglichkeitsprüfung. Karl-Franzens-Universität Graz.

Ministerium für Klima und Umwelt Polen (2021). Polnische Energiepolitik bis 2040. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.at/fileadmin/site/themen/energie/kernenergie/verfahren/polen/sup_energy_polen_2020/final/polnische_energiepolitik_bis_2040_.pdf; letzter Zugriff: 10.10.2022

Mraz, G., Wenisch, A. & Wallner, A. (2008). *Good Practice-Katalog für internationale UVP-Prozesse von Atomanlagen*. Abrufbar unter: https://www.researchgate.net/publication/237328951_Good_Practice-Katalog_fur_internationale_UVP-Prozesse_von_Atomanlagen; letzter Zugriff: 01.12.2022

Nanz, P. (2015). Öffentlichkeitsbeteiligung an der Arbeit der Kommission "Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe." In J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung*. Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Niederländisches Ministerium für Infrastruktur und Umwelt (2013). Gemeinsame deutschniederländische Erklärung zur grenzübergreifenden UVP/SUP - Ablaufplan. https://unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/database/german-netherlands_agreement_on_EIA_SEA_in_a_transboundary_context.pdf

Nielsen, H. & Knudsen, H. (2010). The troublesome life of peaceful atoms in Denmark. *History and Technology*, 26(2), 91–118. <https://doi.org/10.1080/07341511003750022>

Nijsten, R. & Paulussen, A. (2004). Crossing borders lessons learned. A case study on public participation in a transboundary context. https://www.commissiener.nl/docs/os/eia/lessonslearned/netherlands_crossingborders_04_nijsten.pdf

Pfetsch, B., Heft, A. & Knüpfer, C. (2020). Transnationale Öffentlichkeiten in der Digitalen Gesellschaft: Konzepte und Forschungsperspektiven. *Politik in der Digitalen Gesellschaft*, 83–102. <https://doi.org/10.14361/9783839448649-005>

Prager, C., Sperfeld, F. & Dolinga, S. (2022). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 5. Regionalstudie R4 Overijssel (NL). Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).

Prieur, M. (2015). Environmental impact assessment in a transboundary context particularly about nuclear energy related activities. *Osaka University Law Review*, 62, 29–42.

Raupp, J. & Vogelsang, J. (2009). *Medienresonanzanalyse. Eine Einführung in Theorie und Praxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Richter, M. (2002). Empfehlungen für die Durchführung der grenzüberschreitenden Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zwischen Deutschland und Polen. UBA-Texte 42/02. https://unece.org/DAM/env/eia/documents/database/german_polish_trials/german.pdf

Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EU L 26/1.

Rietzler, A. (2015). Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei ausländischen Vorhaben im Lichte der Espoo-Konvention. *Neue Zeitschrift Für Verwaltungsrecht*, 483–489.

Rietzler, A. & von Gayling-Westphal, B. (2017). Aktuelle Entwicklungen im Recht der grenzüberschreitenden UVP nach der Espoo-Konvention Kurzreferat. *Zeitschrift Für Europäisches Umwelt- Und Planungsrecht*, 11–19.

Rogoff, B. (2015). Culture and participation: a paradigm shift. *Current Opinion. Psychology*, 8, 182–189.

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Saxenhofer, A., Reidinger, F., Edmeier, V., Gunsilius, J., Himmel, W. & Kasper, H. (2017). Empfehlungen für grenzüberschreitende Bürgerbeteiligung. https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/171212_Handreichung-Buergerbeteiligung.pdf

Schatte, J. (2014). Region Sonderjylland-Schleswig – eine Diskursanalyse. Masterarbeit an der Universität Flensburg. Abzurufen unter: <https://www.region.de/downloads/Publikationen/DE/JuliaSchatteMasterarbeitzurVerffentlichung22.5.15.pdf?m=1549473641&>

Scherer, R. & Zumbusch, K. (2011). Limits for successful cross-border governance of environmental (and spatial) development: The Lake Constance Region. *Procedia Social and Behavioral Sciences*, 14, 101–120. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2011.03.028>

Schlacke, S., Baumgart, S., Greiving, S. & Schnittker, D. (2016). Gutachten Planungswissenschaftliche Abwägungskriterien. GSt StandAG - 113-22. K-MAT 65. Berlin: Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe.

Schlacke, S. (2019). Rechtsfragen bei der Öffentlichkeitsbeteiligung einschließlich Rechtsschutz. In M. Burgi (Hrsg.), *15. Deutsches Atomrechtssymposium* (S. 347–374). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Schrage, W. & Bonvoisin, N. (2008). Transboundary impact assessment: Frameworks, experiences and challenges. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 26(4), 234–238. <https://doi.org/10.3152/146155108X366004>

Smeddinck, U. & Roßegger, U. (2013). Partizipation bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe - unter besonderer Berücksichtigung des Standortauswahlgesetzes. *Natur Und Recht*, 548–556. <https://doi.org/10.11113/jt.v56.60>

Sommer, J. & Marticke, B. (2017). Die deutsche Endlagersuche wird partizipativ und risikoreich. In J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung #2* (S. 100–116). Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Sperfeld, F., Franke, J., Habigt, L., Pauleweit, K., Zschiesche, M., Schütte, S., Dieroff, J. & Mbah, M. (2021). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 2: Herausforderungen und Rahmenbedingungen. Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).

Sperfeld, F. & Dolinga, S. (2022). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 3 – Beispiele aus der Praxis. Fallstudie: Errichtung weiterer Blöcke im Kernkraftwerk Dukovany. Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Sperfeld, F., Mbah, M., Kelly, R., Dolinga, S., Schütte, S. & Prager, C. (2022a). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 5. Methodik der Regionalstudien und Ergebnisse der Medienresonanzanalyse. Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).

Sperfeld, F., Prager, C., Dolinga, S. & Habigt, L. (2022b). Herausforderungen und Erfolgsfaktoren bei grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren (HERüber). Arbeitspaket 5. Regionalstudie R1 Syddanmark. Unveröffentlichter Bericht. Im Auftrag des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE).

Standortauswahlgesetz vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S. 1074), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 7. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2760) geändert worden ist.

Sundhedsstyrelsen. (2015). National politik og program for ansvarlig og sikker håndtering af brugt nukleart brændsel og radioaktivt affald i Danmark. København: Sundhedsstyrelsen.

Rueß, A. K. (2018). An Exploration of Critical Junctures for Public Participation in Multinational Final Nuclear Waste Disposal (Masterarbeit). <https://skemman.is/bitstream/1946/31400/1/Rueß2018.pdf>

Übereinkommen vom 25.2.1991 über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen (Espoo-Konvention) in der Fassung der auf der zweiten Konferenz der Parteien in Sofia am 27. Februar 2001 beschlossenen Änderung des Übereinkommens. Text der Konvention abrufbar unter: <https://unece.org/environment-policy/environmental-assessment/text-convention>; letzter Zugriff: 01.12.2022

Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Konvention). Text der Konvention abrufbar unter: <https://unece.org/environment-policy/public-participation/aarhus-convention/text>; letzter Zugriff: 01.12.2022

Umweltministerium Finnland, Umweltministerium Schweden & Ministerium für Wohnungswesen, Raumplanung und Umwelt Niederlande (2003). Leitfaden für die praktische Anwendung der Espoo-Konvention. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Umweltpruefungen/espoo_leitfaden.pdf

UNECE (2008). Review of Implementation of the Espoo Convention. <https://unece.org/DAM/env/documents/2008/eia/ece.mp.eia.11.pdf>

UNECE (2017a). Guidance on Land-Use Planning, the Siting of Hazardous Activities and Related Safety Aspects. <https://doi.org/10.18356/df07526b-en>

Abschlussbericht

Herausforderungen und Erfolgsfaktoren grenzüberschreitender
Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

UNECE (2017b). Implementation of the Convention on Environmental Impact Assessment in a Trans-boundary Context. https://unece.org/DAM/env/eia/documents/Review_2013-2015/Completed_EIA/1735288E_web.pdf

UNECE (2017c). Good Practice Recommendations on the Application of the Convention to Nuclear Energy-related Activities. <https://doi.org/10.18356/99738c79-en>

Vatter, A. (2014). Partizipation in der Schweiz. In: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden* (S.414-453): Bertelsmann.

Vogt, U. (2015). Bürgerbeteiligung in der Endlagersuche - Aus Fehlern lernen. In J. Sommer (Hrsg.), *Kursbuch Bürgerbeteiligung* (S. 395–404). Berlin: Verlag der Deutschen Umweltstiftung.

Wang, J. & Kim, S. (2018). Comparative Analysis of Public Attitudes toward Nuclear Power Energy across 27 European Countries by Applying the Multilevel Model. *Sustainability*, 10, 2-21.

