



**BASE – FORSCHUNGSBERICHTE ZUR
SICHERHEIT DER NUKLEAREN ENTSORGUNG**

Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche: Herausforderungen eines generationen- übergreifenden, selbst- hinterfragenden und lernenden Verfahrens

Vorhaben 4717F00001

AUFTRAGNEHMER:INNEN:

**Öko-Institut e.V. Institut für angewandte Ökologie, Darmstadt
mit team ewen GbR, Darmstadt und ITAS am KIT, Karlsruhe**

Bettina Brohmann (Projektleitung)
Melanie Mbah
Silvia Schütte

Christoph Ewen
Michel-André Horelt

Peter Hocke
Stefanie Enderle

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

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:innen wieder und muss nicht mit der des BASE übereinstimmen.

BASE-004/21

Bitte beziehen Sie sich beim Zitieren dieses Dokumentes immer auf folgende URN:
urn:nbn:de:0221-2021051027029

Berlin, Mai 2021

Impressum

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

BASE – FORSCHUNGSBERICHTE ZUR
SICHERHEIT DER NUKLEAREN ENTSORGUNG

Auftragnehmer:innen:
Öko-Institut e.V. Institut für angewandte Ökologie, Darmstadt
mit team ewen GbR, Darmstadt und ITAS am KIT, Karlsruhe

Öko-Institut e.V.
Bettina Brohmann (Projektleitung)
Melanie Mbah
Silvia Schütte

team ewen GbR
Christoph Ewen
Michel-André Horelt

ITAS am KIT
Peter Hocke
Stefanie Enderle

030 184321-0
www.base.bund.de

Stand: Mai 2021

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

Endbericht

Darmstadt,
Nov. 2020

Das diesem Bericht zugrunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) unter dem Kennzeichen 4717F00001 durchgeführt

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

Autor*innen

Öko-Institut e.V.

Bettina Brohmann (Projektleitung)
Melanie Mbah
Silvia Schütte

Öko-Institut e.V. Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0
info@oeko.de
www.oeko.de

team ewen GbR

Christoph Ewen
Michel-André Horelt

team ewen GbR
Hügelstraße 19
64283 Darmstadt
Telefon +49 6151-275 100 0
mail@team-ewen.de
www.team-ewen.de/

ITAS am KIT

Peter Hocke
Stefanie Enderle

ITAS am KIT
Karlstraße 11
76133 Karlsruhe
Telefon +49 721 60828548
buero@itas.kit.edu
www.itas.kit.edu

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
Summary	6
1. Einleitung	9
2. Wissenschaftliche Grundlagen und Rahmung	10
2.1. Vorgehen und Struktur	10
2.2. Wissenschaftliche Rahmung	11
3. Dialogorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren	15
3.1. Anforderungen an ergänzende Formen einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung	16
3.1.1. Zur Übertragbarkeit von Erfahrungen mit informeller Öffentlichkeitsbeteiligung	16
3.1.2. Umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren als strukturiertes Angebot an die Beteiligten	18
3.1.3. Beachtung der Besonderheiten eines deutschlandweiten Standortauswahlverfahrens	20
3.1.4. Grundzüge einer Dramaturgie der Öffentlichkeitsbeteiligung	22
3.1.5. Unterstützung der Repräsentation betroffener Territorien	27
3.1.6. Die Debatte auf Bundesebene initiieren und strukturieren	30
3.2. Perspektiven der Öffentlichkeitsbeteiligung: Szenario-Workshop	32
3.3. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	34
4. Selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren bei der Standortauswahl	35
4.1. Bausteine für eine lernende Behörde aus organisationswissenschaftlicher Sicht	36
4.2. Möglichkeiten und Grenzen des BASE als Behörde in einem selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren	39
4.3. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	44
5. Zukunftsbilder für die Endlagerung	46
5.1. Analyse von gegenwärtigen Narrativen der Endlagerung	48
5.2. Bewertung von gegenwärtigen Narrativen und Gestaltung von Zukunftsbildern für die Endlagerung	51
5.3. Schlussfolgerungen	57

6.	Fazit und Perspektiven – Die lernende Organisation als reflektierender Umsetzer, Träger, Motivator und Sprachrohr	59
6.1.	Analytische Hinweise auf mögliche Herausforderungen des selbstlernenden Verfahrens	60
6.2.	Hinweise zur Praxis und Einordnung des Standortauswahlverfahrens	61
6.3.	Perspektivische Zusammenfassung und Empfehlungen	63
	Literaturverzeichnis	65

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Gesamtstruktur	10
Abbildung 2: Ebenen einer Beteiligungskonzeption	12
Abbildung 3: Entscheidungsschritte im StandAG (Trichter)	24
Abbildung 4: Skizze eines beispielhaften Territoriums	28
Abbildung 5: Veränderte räumliche Kulisse im Übergang von einer Phase zur nächsten	29
Abbildung 6: Lernende Organisationen in einem lernenden Verfahren	37
Abbildung 7: Aufgaben nach StandAG	43
Abbildung 8: Ergänzende Formate und zuständige Akteure	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Handeln der kollektiven Akteure innerhalb des jeweiligen Zukunftsbildes (negativ, stabil, positiv) aus Sicht der Teilnehmer*innen beim Karlsruher Reflexionsworkshop	54
---	----

Kurzfassung

Der vorliegende Bericht zur „Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche“¹ beschreibt eine mögliche Konzeption für die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie im Sinne des Standortauswahlgesetzes (StandAG 2017) als partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren zukünftig bis zur Findung eines sicheren Endlagerstandortes umgesetzt werden kann, und benennt Bausteine einer lernenden Behörde.

Mit einer umfassenden Literaturanalyse sicherte das Vorhaben zunächst die wissenschaftliche Basis für das methodische Vorgehen und die inhaltlichen Schwerpunkte und Fragestellungen. Bei der Recherche und Auswertung standen Arbeiten zur Partizipations- sowie Organisationsforschung im Fokus, ebenso wurden Studien zur Einbindung und Wissensvermittlung für unterschiedliche Zielgruppen sowie der Umwelt- und Techniksoziologie analysiert. Eine besondere Herausforderung stellte die Suche nach Erfahrungen zum lernenden Verfahren und zu Analysen zum Standortauswahlgesetz dar, gerade im juristischen Kontext. Auch die Entwicklung und der Umgang mit Narrativen und Zukunftsbildern basiert – in diesem spezifischen Themenfeld – noch auf einer überschaubaren Empirie und ließ einen großen Ergänzungsbedarf erwarten. Hinweise hierzu und zu verallgemeinerbaren Aspekten innovativer Partizipationsprozesse suchte das Forschungsteam u.a. auch durch die Analyse von Fallbeispielen im Ausland und durch die Einbeziehung von umweltrelevanten Großvorhaben, aus denen sich vergleichbare Bezüge und Erfahrungen für Elemente einer gelingenden Öffentlichkeitsbeteiligung ableiten ließen.

Neben den zu betrachtenden Ebenen und der Verknüpfung von „Grundannahmen“, „Konzeption“ und „Konzept“ wurde als Grundlage für das Vorhaben ein eigenes Verständnis von Partizipation formuliert, das die Zusammenstellung von Instrumenten der ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung begleitete und das die Ziele der Demokratieförderung, der Fachentscheidung und der Mitgestaltung in den Blick genommen hat.

Partizipation versteht das Forschungsteam als Überbegriff für alle Formen der Beteiligung in der Entscheidungsfindung, die in einem Prozess des Austauschs von Erfahrungen und Wissen den Meinungsbildungsprozess anreichern und Problemlösungen entwickeln helfen. Das Ziel von Partizipation ist es hier, fachliche Aspekte Dritter und gesellschaftliches Wissen einzubeziehen und dadurch auch die Prozesse selbst zu optimieren sowie Verständnis für Lösungswege zu gewinnen.

Das Arbeitspaket 2 startete seine Arbeiten mit der Aufnahme und Verfeinerung der gemeinsamen Überlegungen aus dem Arbeitspaket 1 zur Konzeption einer dialogorientierten Öffentlichkeitsbeteiligung. Es wurde ein gemeinsames Modell der zu betrachtenden o.g. Ebenen und Funktionen diskutiert und festgelegt.

Eine weitere Vorarbeit wurde durch die Organisation eines Szenario-Workshops mit ausgewählten Akteuren aus Wissenschaft, Politik, Initiativen und Verwaltung geleistet. Mit den Teilnehmenden sollten für den Prozess des Standortauswahlverfahrens – und darüber hinaus – denkbare Veränderungen in der Governance-Kultur, auch im Hinblick auf ihre Konsequenzen, reflektiert werden. Die Teilnehmenden erarbeiteten Zukunftsbilder, die Hinweise auf die mögliche Veränderung der Beteiligungs“landschaft“ in Deutschland geben.

Mit der Entwicklung der Konzeption für eine dialogorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung entstanden einerseits ein konzeptioneller Rahmen sowie zur Illustration einzelner Umsetzungsoptionen die Vertiefung durch sogenannte „Lupen“. In diesen Lupen werden einzelne Aspekte der Organisation und

¹ Die Recherchen zu diesem Bericht wurden im Oktober 2019 beendet, die Ergebnisse und Empfehlungen geben den Stand Ende April 2020 wieder.

des Ablaufs deutlich, die dem Forschungsteam essenziell für eine dialogorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung erscheinen. Dazu gehören Hinweise auf mögliche Entwicklungen in den im Zuge der Standortsuche in den Fokus geratenden räumlichen Gebieten (Territorien)² nach Vorlage des Zwischenberichts „Teilgebiete“ sowie Hinweise zum „Erwartungsmanagement“, der „Moderation“ und der „Auswahl“ von Teilnehmenden. Eine zentrale Überlegung gilt der Frage der „Repräsentanz“ und des Zuschnitts von Territorien sowie der notwendigen Ausstattung und Kooperation, um hier die Möglichkeit eines fairen und transparenten Ablaufs gewährleisten zu können. Ebenfalls ausführlich diskutiert werden die Bedingungen zur Umsetzung eines „Scientific Boards“, das grundsätzlich für alle (betroffenen) Territorien und vorbereitenden oder begleitenden Konferenzen Expertise bereitstellen kann.

Der Überblick über die Literatur zur juristischen Analyse im Arbeitspaket 3.1 zeigt, dass die hier zu untersuchenden Aspekte eines „partizipativen, selbsthinterfragenden und lernenden“ Verfahrens wissenschaftlich bisher kaum diskutiert und begutachtet wurden.

Sowohl aus den noch offenen Fragen und zahlreichen Herausforderungen zur *Gestaltung* eines selbsthinterfragenden Verfahrens als auch aufgrund der Zuständigkeiten des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) mit seinen vielfältigen Rollen und Verantwortungsbereichen ergeben sich Fragen der Einordnung, Auslegung und (juristischen) Interpretation. Im Rahmen von AP 3.1 werden zahlreiche Gestaltungshinweise für die „Übersetzung“ der Vorgaben und weiteren Anforderungen aus dem StandAG formuliert und diskutiert.

Dazu gehören Vorschläge zum Aufbau von Strukturen (in den Territorien) und zwischen den beteiligten institutionellen Akteuren, Hinweise auf optimierte zeitliche und organisatorische Abläufe zur Realisierung von Transparenz beim Daten- und Informationsaustausch oder zu Aspekten der Finanzausstattung und zum Wissenstransfer. Diese Vorschläge sind in enger Abstimmung mit den Arbeiten des AP 2 entwickelt und geprüft worden.

Zur Unterstützung und praktischen Gestaltung der in AP 3.1 genannten Vorschläge und Funktionen im Verlauf des Standortauswahlverfahrens und des Beteiligungsprozesses diskutiert das Forschungsteam im Arbeitspaket 3.2 Anforderungen an die beteiligten Organisationen und Institutionen. Dabei wird zunächst grundsätzlich und allgemein auf das Lernen und die Bedingungen organisationalen Lernens sowie seine Implikationen für Management, Ressourcen und Kommunikation eingegangen. Im Weiteren wird dann detailliert auf die daraus resultierenden möglichen Anforderungen für die institutionellen Akteure des Verfahrens und die Gestaltung von Schnittstellen zwischen diesen Akteuren hingewiesen. Dies sind hier namentlich das BASE, die Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE), das Bundesumweltministerium (BMU) sowie das Nationale Begleitgremium (NBG).

Erste Hinweise für das Lernen der Akteure in einem selbstlernenden Verfahren werden aus den gewonnenen Erkenntnissen des Literaturreviews in Verbindung mit der Analyse der zu diesen Themen geführten Interviews abgeleitet. Die Auswertung von Dokumenten der genannten institutionellen Akteure und die Reflexion der eigenen Beobachtungen aus Veranstaltungen und Gesprächen mit weiteren Akteuren dienen der Detaillierung und Verfeinerung dieser Hinweise.

Aus der Analyse der Narrative und der Entwicklung von Zukunftsbildern werden durch das AP 4 Empfehlungen vor allem zu kommunikationsrelevanten Aspekten und Rahmenbedingungen entwi-

² Territorium wird hier als Oberbegriff für verschieden große Gebietszuschnitte wie Teilgebiete, Standortregionen und Standorte gewählt, da in den unterschiedlichen Phasen des Standortauswahlverfahrens unterschiedliche Begrifflichkeiten maßgeblich sind.

ckelt. So wird darauf verwiesen, dass der Diskurs über Partizipationsmöglichkeiten und deren konkrete Ausgestaltung früh und partizipativ (z.B. unter Einbezug „kritischer Gruppen“) erfolgen sollte. Gleichzeitig ist der angemessene Umgang mit den Erwartungshaltungen gesellschaftlicher Akteure zu berücksichtigen: Das Eingeständnis möglicher Fehler oder Versäumnisse kann die Chancen auf Anerkennung (des Verfahrens) erhöhen. Auch die Entwicklung einer Fehlerkultur auf sozialer und auch auf fachlich-technischer Ebene unterstützt die Annahme von Beteiligungsangeboten. Der Umgang mit vergangenen Fehlern und Konflikten (z.B. Erfahrungen mit bisheriger Standortpolitik) sollte offen gestaltet werden, da diese bis in aktuelle Narrative hineinwirken und auf nicht genutzte Entscheidungs- und Handlungsoptionen hinweisen können. Insbesondere die standortbezogenen Narrative könnten geprüft und weiterentwickelt werden. Hier schließen sich auch Empfehlungen zur zukunftsgerichteten Medienarbeit an, die mit klaren Botschaften zu Zukunftsbildern, aber auch zur Risikothematik deutlich ausgebaut werden kann. Emotionen sind – auch als Ausdruck von Sorgen – ernst(er) zu nehmen und in einem argumentativen Kontext aufzugreifen. Dem Territorium rund um den zukünftigen Standort ist Wertschätzung entgegenzubringen. Dies umfasst mehr als nur finanzielle Kompensationslösungen: kollektive, gesellschaftliche Unterstützung ist als erwartbar darzustellen.

Das Forschungsteam geht im Grundverständnis davon aus, dass für das Verfahren sowohl der regulatorische Rahmen wie auch der Bedeutungshorizont, der durch die Endlagerkommission formuliert wurde, wirksam sind und damit als grobe Vision sowie Zielvorgabe Bestand haben. Die qualitative Vorgabe ist, dass derjenige Standort zu verwirklichen ist, der sich im Standortauswahlverfahren als der „bestmögliche Standort“ erweist. Dies hat selbsthinterfragend, lernend, wissenschaftsbasiert, transparent und partizipativ zu geschehen auf der Basis von Argumenten. Diese Argumente wiederum sollen sich in einem Verfahren herauskristallisiert haben, das schrittweise über formelle und informelle ineinandergreifende (ergänzende) partizipative Elemente dialogisch geführt wurde und alle Akteure eingeschlossen hat, d.h. sowohl die federführenden institutionellen Akteure als auch weitere Akteursgruppen und Akteure, inklusive der interessierten Öffentlichkeit.

Die Schlussperspektive des Forschungsteams fokussiert auf drei zentrale Aspekte und Bedingungen für das Verfahren.

- Eine gemeinsame Vision über die Ziele und Ausgestaltung des Verfahrens sollte als Startpunkt für die *Kommunikation* und Zusammenarbeit der institutionellen Akteure dienen – einerseits um die Schnittstellen und das Lernen zwischen den Organisationen und Institutionen kooperativ gestalten zu können und andererseits um den Austausch mit den gesellschaftlichen Zielen und Akteuren auf eine gemeinsame Basis zu stellen.
- Für die *Reflexion* der Beteiligung – und schlussendlich auch des Verfahrens selbst – ist von notwendigen Haltepunkten und Räumen des Lernens auszugehen, die zu gestalten sind und deren Ergebnisse wiederum in das „selbstlernende Verfahren“ einfließen müssen.
- Die Entwicklung und Verbindung von wissenschaftlichem und gesellschaftlichem *Wissen* (z.B. durch partizipative Kriterienentwicklung) können nur über eine gelingende Gestaltung der Prozess-Schritte in den betroffenen Territorien abgesichert werden, dazu hat der vorliegende Bericht Vorschläge erarbeitet.

Summary

This report on "Public Participation in the Search for a Repository"³ documents the development of a conception for public participation, to be implemented in the sense of the Repository Site Selection Act (Standortauswahlgesetz, StandAG 2017), as a participatory, self-questioning and learning procedure until a safe repository site is found.

With a comprehensive literature analysis, the project initially secured the scientific basis for methodological procedure, and main points, and questions of content. Both the search and the analysis focused on participation and organisational research, as well as studies on integration and knowledge transfer for different target groups and environmental and technical sociology.

A particular challenge was the search for experience on the learning procedure and analyses of the Site Selection Act, especially in the legal context. The development and handling of narratives and visions of the future is also based - in this specific field - on a manageable empirical basis and gave rise to expectations of a great need for additions. The research team sought indications of this and of aspects of innovative participation processes, that could be generalised by analysing case studies abroad and by including major projects of environmental relevance, from which comparable references and experiences for elements of successful public participation could be derived.

In addition to the levels to be considered and the linking of "basic assumptions", "conception" and "concept", the project formulated its own understanding of participation as basis for the project, which accompanied the compilation of instruments of complementary public participation and which focused on the goals of democracy support, professional decision-making, and co-design.

The research team understands participation as an umbrella term for all forms of participation in decision making which, in a process of exchanging experience and knowledge, help to enrich the opinion-forming process and develop solutions to different types of relevant problems. The aim of participation here is to include professional aspects of third parties and social knowledge and thus also to optimize the processes themselves and to gain understanding for possible solutions.

Work package 2 started by taking up and refining the joint considerations from work package 1 on the concept of dialogue-oriented public participation. As result, a model of the above-mentioned levels and functions to be considered, was discussed and defined.

Further preliminary work was done by organising a scenario workshop with selected actors from science, policy, initiatives, and administration. Together with the participants, conceivable changes in the governance culture, also regarding their consequences, were reflected with respect to the process of the site selection procedure – and beyond. The participants developed future scenarios that provide indications of possible changes in the participatory "landscape" in Germany

With the development of the concept for dialogue-oriented public relations, a conceptual framework was created and, in order to illustrate individual implementation options, a more detailed generic description is given in so-called "magnifiers". In these magnifiers, individual aspects of the organisation and process become clear, which the research team considers as essential for dialogue-oriented public participation. These include references to possible regional developments after the presentation of the interim report "sub-areas" as well as references to "expectation management", "modera-

³ The research for this report was completed in October 2019 and the findings and recommendations reflect the situation at the end of April 2020.

tion" and "selection" of participants in the regions. A central consideration is the question of "representation" and the layout of regions (in territories) as well as the necessary equipment and cooperation in order to be able to guarantee a fair and transparent process.

The conditions for implementing a "Scientific Board", which can provide expertise for all (affected) territories and preparatory or accompanying conferences, are also discussed in detail.

The overview of the literature on legal analysis in work package 3.1 shows that the aspects of a "participatory, self-questioning and learning" process have, so far, hardly been discussed and assessed scientifically.

Questions of classification and (legal) interpretation arise both from the still open questions and numerous challenges to the design of a self-questioning procedure and from the responsibilities of the Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Management (BASE) with its manifold roles and areas of responsibility. Within the framework of WP 3.1, numerous design guidelines for the "translation" of the specifications and other requirements from the StandAG are formulated and discussed.

These include suggestions for the establishment of structures (in the territories) and between the institutional actors involved, indications of optimised time and organisational procedures for the realisation of transparency in the exchange of data and information or aspects of financial resources and knowledge transfer. These proposals have been developed and examined in close coordination with the work of WP 2.

To support and practically design the proposals and functions mentioned in WP 3.1 in the course of the site selection and participation process, the research team discusses in work package 3.2 requirements for the participating organizations and institutions. First, learning and the conditions of organisational learning as well as its implications for management, resources and communication are addressed in a fundamental and general way. Then, the resulting possible requirements for the institutional actors in the process and the design of interfaces between these actors are pointed out in detail. These are here BASE, the Federal Company for Radioactive Waste Disposal (BGE mbH), the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU) and the National Citizens' Oversight Committee (NBG).

First, indications for learning of actors in a self-learning procedure are derived from the findings of the literature review in connection with the analysis of interviews which were conducted with selected individuals who belong to those institutional actors. The evaluation of documents of the mentioned institutional actors and the reflection of the own observations from events and interviews with further actors served to detail and refine these hints.

Based on the analysis of the narratives and the development of visions of the future, WP 4 develops recommendations, especially on communication-relevant aspects and framework conditions. It is pointed out that the discourse on participation possibilities and their concrete design should take place at an early stage and in a participatory manner (e.g. involving "critical groups"). At the same time, the appropriate handling of social actors' expectations must be taken into account: the admission of possible mistakes or omissions can increase the chances of trust in the procedure. The development of an "error culture" on both social and professional-technical levels also supports the acceptance of participation offers. Dealing with past mistakes and conflicts (e.g. experiences with previous siting policy) should be handled openly, as these can have an impact on current narratives and can point to unused options for decision and action. Siting-related narratives in particular could be examined and further developed. This would be followed by recommendations for future-oriented media work, which could be significantly expanded with clear messages on visions of possible futures, but also on risk issues. Emotions should be taken seriously – also as an expression of concern

– and taken up in an argumentative context. The future siting region (territory) must be addressed with appreciation and valuing. This includes more than just financial compensation solutions: collective, social support must be presented as something accessible.

In its basic understanding, the research team assumes that both the regulatory framework and the significance horizon formulated by the Repository Commission are effective for the procedure and thus last as a rough vision and target. The qualitative requirement is that the site that proves to be the "best possible site" in the site selection procedure must be realised.

The whole process has to be self-questioning, learning, science-based and participatory, founded on arguments. These arguments, in turn, should have emerged in a process that was conducted in a step-by-step dialogue via formal and informal interlocking (complementary) participatory elements and that included all actors, i.e. both the lead institutional actors and other groups of actors and stakeholders, including the interested public and citizens.

The research team's final perspective focuses on three central aspects and conditions for the process:

- A common vision on the objectives and design of the procedure should serve as a starting point for *communication* and cooperation between the institutional actors – on the one hand to be able to cooperatively design the interfaces and learning between the organisations and institutions involved and on the other hand to put the exchange with the social objectives and actors on a common basis.
- In the *reflection* on participation – and ultimately also on the procedure itself – it is necessary to have so-called stopping points and spaces for learning, which have to be shaped regarding participative elements and consequent results must in turn be incorporated into the "self-learning procedure".
- The development and connection of scientific and social *knowledge* (e.g. common development of criteria) can only be secured by the successful design of the process steps in the regions (territories). The present report has drawn up proposals for this.

1. Einleitung

Das Standortauswahlgesetz (StandAG § 1, 2; § 1,5; § 5,1) und das Positionspapier sowie das Konzeptpapier des BASE (BfE 2018; BfE 2019) formulieren Ziele und Grundsätze für das Auswahlverfahren einerseits und die Beteiligung der Öffentlichkeit andererseits. Dazu konstatiert das BASE (BfE 2018, S. 33), dass man mit einem klaren Erwartungsmanagement zum Gelingen des Verfahrens beitragen werde und eröffnet damit auch den Raum der Fragestellungen dieses Vorhabens.

Das Auswahlverfahren soll sicherstellen, dass „ein Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ (StandAG § 1, 2) ermittelt wird. Die wissenschaftsbasierte Ermittlung eines Standortes mit der bestmöglichen Sicherheit stellt eine Prämisse für alle weiteren Ziele dar. Dabei soll schlussendlich ein Standort ausgewählt werden – und zwar nicht irgendwann: „Die Festlegung des Standortes wird für das Jahr 2031 angestrebt“ (StandAG § 1, 5). Zentral ist außerdem, dass die Standortentscheidung „in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen“ erfolgen soll und die Bürger*innen als „Mitgestalter des Verfahrens“ eingebunden werden, um eine Tolerierung bei den Betroffenen zu ermöglichen (StandAG § 5,1).

Diese Ziele stellen Ausgangspunkt und Grundlage für das Forschungsvorhaben und seine konzeptionellen Überlegungen zu einer dialogorientierten Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Das Forschungsteam reflektiert, wie man eine Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung gemäß den formulierten Zielen vorbereiten und in Teilen realisieren kann und wie man dabei auftretende – mögliche – Zielkonflikte adressieren kann.

Im Hinblick auf das letztgenannte Ziel der „Mitgestaltung“ erscheint es wichtig, die räumlichen Ebenen zu beachten, für die dieses Ziel gilt. Es geht sowohl darum, dass die Ergebnisse bei der Standortauswahl gesellschaftlich breit getragen werden können, als auch um die Spezifika „vor Ort“, um bei den Betroffenen in den betroffenen Territorien (zum Begriff s. FN 2) eine Tolerierung ermöglichen zu können. Dabei ist zu beachten, dass die räumlichen Ebenen korrespondieren und auch die Akteure auf unterschiedlichen Ebenen Einfluss nehmen und Verantwortung tragen.

Der Fokus der im Vorhaben unternommenen Analysen und Vorschläge liegt dabei auf den beteiligten institutionellen Akteuren (wie BGE, BASE, NBG und BMU) und ihren Rollen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Dies beinhaltet auch, einen Blick auf die Kooperation zwischen diesen Akteuren im Verlauf des selbstlernenden Verfahrens zu werfen. Eine der Herausforderungen wird sein, zu entscheiden, ob im Umgang mit möglichen (territorialen) Konflikten und Akteuren Grenzen zu ziehen sein werden, oder ob angesichts (aufkommender) Unsicherheiten zusätzliche und weitergehende Prüfschritte durchgeführt werden.

Der Umgang mit Fragen des Lernens und daraus zu ziehenden Konsequenzen wird beeinflusst werden von der vorherrschenden Deutung über die möglichen Konflikte und die Legitimität der stattfindenden Beteiligung. Es wird auch darauf ankommen, wie transparent das Beteiligungsverfahren insgesamt durchgeführt wird und wie die Schnittstelle zwischen den im StandAG angelegten formellen und informellen Beteiligungselementen ausgestaltet sein wird (zur Definition und zum Umgang mit den Begrifflichkeiten s. Kap. 2.2. und 3, sowie FN 7).

Vorschläge zur Vorgehensweise in der Beteiligung gehen häufig implizit davon aus, dass in der Vergangenheit gewonnene Erfahrungen (ungeprüft) in die Zukunft übertragen werden können. Bei einem Prozess, der weit in die Zukunft greift, kann dies nicht selbstverständlich vorausgesetzt werden. Erfolgreiche oder gescheiterte Ansätze aus anderen Zusammenhängen, mit unterschiedlichen Konflikthistorien und Konstellationen, können nicht unreflektiert auf das Standortauswahlverfahren angewendet werden, liefern jedoch wichtige Hinweise für die mögliche Ausgestaltung des Standortauswahlverfahrens.

Auch die Geschichte der konfliktbeladenen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen zu infrastrukturellen Großvorhaben in Deutschland – und besonders zum Ausbau der Atomenergie – gilt es zu beachten. Diese Konfliktgeschichte sollte im Rahmen der Ausarbeitung eines konkreten Beteiligungskonzepts bedacht werden, Hinweise über die Formen des Bedenkens und Einbeziehens liefert das Forschungsvorhaben mit seiner Betrachtung von Narrativen und Zukunftsbildern und den daraus entwickelten Hinweisen für Kommunikation und Governance. Auch der Blick auf das Ausland (wie Finnland, Schweden oder Schweiz) liefert wichtige Impulse, sowohl zur Gestaltung von Beteiligungsverfahren und Tools als auch zur Prozess- und Konfliktodynamik. Beides wurde vom Forschungsteam analysiert und diskutiert, vor allem im Hinblick auf mögliche Lösungsansätze.

Die zugrundeliegende Bestandsaufnahme wurde für alle Arbeitspakete im Herbst 2019 abgeschlossen – neuere Entwicklungen des laufenden Verfahrens konnten nicht mehr berücksichtigt werden. Die Ergebnisse und Empfehlungen geben den Stand Ende April 2020 wieder. Zwischenergebnisse wurden mit dem Auftraggeber im Projektverlauf diskutiert. Vertiefende Herleitungen und die wissenschaftliche Fundierung für in diesem Bericht angerissene Aspekte liegen dem Auftraggeber schriftlich vor.

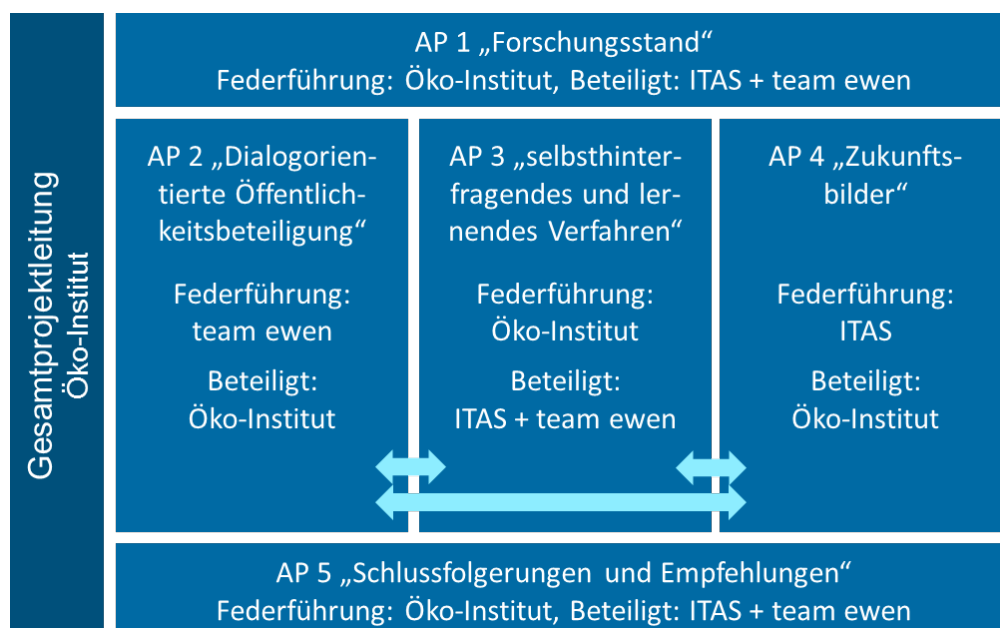
2. Wissenschaftliche Grundlagen und Rahmung

Das folgende Kapitel 2 gibt in 2.1 zunächst einen kurzen Überblick über die Struktur des Vorhabens, um auch die einzelnen Arbeitspakete und ihre inhaltlichen Bezüge darstellen zu können. Der Abschnitt 2.2 skizziert die wissenschaftliche Rahmung der einzelnen Arbeitspakete und geht auf das zugrundeliegende Verständnis von Beteiligung kurz ein.

2.1. Vorgehen und Struktur

Das Vorhaben gründet auf der Bearbeitung von fünf Arbeitspaketen und hat folgende ineinandergreifende Struktur:

Abbildung 1: Gesamtstruktur



Quelle: eigene Darstellung.

Das Arbeitspaket 1 des Vorhabens hat zum Ziel, sowohl das Forschungsdesign als auch die Forschungsfragen für die Arbeitspakete 2 bis 4 zu präzisieren, die vorgesehenen Methoden hinsichtlich ihrer Eignung zu prüfen und die Methodenauswahl sowie Schwerpunktsetzung wissenschaftlich fundiert zu begründen.

Die Grundlagen für diese Prüfung lieferte ein Literaturreview, der den Forschungsstand zu den in den AP 2 bis AP 4 zu behandelnden Themenfeldern aufzeigt. Der Literaturreview erfolgte in einem dreistufigen Verfahren auf der Basis einer entwickelten Longlist, Kondensierung auf eine Shortlist und schlussendlich einer qualitativen Evaluation der erarbeiteten Shortlist. Mit den Erkenntnissen der aktuellen Literatur im Hintergrund konnte verifiziert werden, dass die im Vorhaben adressierten Fragen und Themen sowie der gewählte Methodenansatz dem Stand von Wissenschaft und Technik entsprechen. Für die Ausführungen zur Beteiligungskonzeption wurden Hinweise aus der Literatur sowie Erfahrungen existierender Verfahrenspraxis herangezogen (vgl. Ewen et al. 2019a, S. 3). In der weiteren Bearbeitung wurde – in Absprache mit dem BASE – eine Modifizierung der Herangehensweise vorgenommen, die sich aus untersuchungspraktischen Erwägungen ergab und die das Vorgehen im AP 3 auf die Untersuchung zur Gestaltung von Schnittstellen zwischen zentralen institutionellen Akteuren im StandAG fokussierte. Ausgangspunkt dieser Betrachtung stellte die rechtliche Analyse der Vorgaben für ein partizipatives, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren dar sowie eine sozialwissenschaftliche Literaturanalyse zu den Voraussetzungen organisationalen Lernens mit einem Fokus auf die Schnittstellen zwischen den zentralen Akteuren des Verfahrens. Hierzu wurden Interviews mit Vertreter*innen der zentralen Akteure des Standortauswahlverfahrens durchgeführt.

Im Arbeitspaket 4 konnten auf Basis des Literaturreviews die weiteren Arbeitsschritte zur Vorbereitung der geplanten Experteninterviews zur Analyse und Einordnung von Narrativen und dem darauf aufbauenden Workshop mit jungen Erwachsenen zur Entwicklung von Zukunftsbildern fundiert werden.

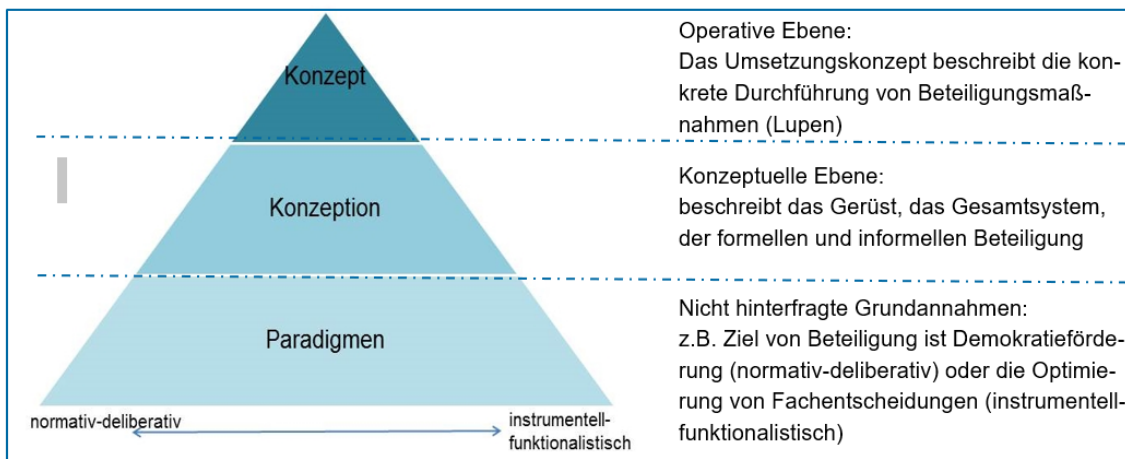
Die zentralen Erkenntnisse und Schlussfolgerungen aus allen vier Arbeitspaketen führt der vorliegende AP 5 Bericht („Endbericht“) zusammen und stellt dabei auch die Hauptergebnisse – insbesondere der Beteiligungskonzeption – nochmals heraus.

2.2. Wissenschaftliche Rahmung

Im Zentrum der Arbeiten des Vorhabens standen – neben den Fragen zum lernenden Verfahren und zur lernenden Organisation sowie den Analysen von Narrativen und der Entwicklung von Zukunftsbildern – die Vorbereitung, Fundierung und Diskussion der Beteiligungskonzeption im Arbeitspaket 2.

Zunächst wurde – als Teil von Arbeitspaket 1 ein wissenschaftlich basiertes Verständnis entwickelt, auf welchen Ebenen der Konzeptualisierung sich die weitere Arbeit der AP bewegen soll und worauf sie gründet. Hierzu konnte ein Modell erarbeitet werden, das im Folgenden die drei Ebenen der Grundannahmen, der Konzeption und der operativen Ebene illustriert.

Abbildung 2: Ebenen der Beteiligungsbausteine



Quelle: Eigene Darstellung.

Auf der Ebene der Paradigmen zeigen sich in der aktuellen Literatur zwei Antipoden⁴, die beide auch das Spannungsverhältnis adressieren, das bereits im Standortauswahlgesetz bei der Zielformulierung implizit angelegt ist. Einerseits wird die Durchführung eines zielgerichteten Verfahrens erwartet, das die Auswahl des Standorts mit der bestmöglichen Sicherheit zum Ziel hat und andererseits soll ein Verfahren realisiert werden, das nicht nur im Vorfeld gewisse Offenheiten aufweist, partizipative Ausgestaltung einfordert und damit qualitative Verfahrenselemente in den Blick nimmt. Dies spiegelt sich auch in den Zielen des StandAG, das auf einen „breiten gesellschaftlichen Konsens“ in der Bevölkerung als „Mitgestalter des Verfahrens“ setzt, damit das Ergebnis „von den Betroffenen toleriert werden kann“ (StandAG, § 5, Abs. 1).

Vor diesem Hintergrund wird eine Synthese aus beiden Sichtweisen – ein Mix „normativ-instrumenteller“ Ansätze – mit dem größten Potenzial zur Zielerreichung beider Anforderungen empfohlen.

Neben der Frage der zu betrachtenden Ebenen und ihrer Verknüpfung (z.B. Relevanz der Grundannahmen für die Frage der Umsetzung) wurde als Grundlage für das Vorhaben ein eigenes Verständnis von Partizipation formuliert. Dieses Verständnis von Partizipation begleitete als Leitgedanke die Zusammenstellung von Instrumenten der ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung und setzt eine Vermittlung bzw. Balance zwischen den beiden „Polen“ der Demokratieförderung und der Fachentscheidung voraus.

Ein drittes Moment, nämlich das der Mitgestaltung, fließt ein in die im Folgenden genannten Problemlösungen, die unter Berücksichtigung aller gesellschaftlichen Wissensbestände transdisziplinär zu entwickeln sind:

Partizipation versteht das Forschungsteam als Überbegriff für alle Formen der Beteiligung in der Entscheidungsfindung, die in einem Prozess des Austauschs von Erfahrungen und Wissen den Meinungsbildungsprozess anreichern und Problemlösungen entwickeln helfen.

Das Ziel von Partizipation ist es dabei einerseits, auf der fachlichen Ebene Aspekte und Wissensbestände gesellschaftlicher Akteure einzubeziehen und andererseits, auf der prozessualen Ebene

⁴ Hierzu Alcantara et al. (2016), die zwischen „inputorientierten Ansätze[n] (v. a. eine normative Argumentation, d. h. Partizipation gilt als Wert an sich; häufig einem plebiszitären Demokratieideal folgend)“ und „outputorientierten Ansätzen“ unterscheiden. „In letzteren ist eine grundlegende Öffentlichkeitsbeteiligung nicht vorgesehen (es sei denn zur Einbeziehung von Fachwissen in die Entscheidungsfindung)“ (Alcántara et al. 2016, S. 13).

durch die Beteiligung Dritter eine Optimierung und damit auch eine Legitimation der entwickelten Lösungswege zu unterstützen.

Neben der Ermittlung von Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen wurden auf dieser Basis verschiedene Instrumente recherchiert, die den zeitlichen, rechtlichen und organisatorischen Besonderheiten des StandAV gerecht werden könnten. In dieser Hinsicht – Konzeptionierung der dialogorientierten Öffentlichkeitsbeteiligung – weist vor allem die aktuelle Partizipationsforschung auf die Bedeutsamkeit eines kontextsensitiven und adaptiven Vorgehens und mit den formellen Verfahren sinnvoll verknüpften Beteiligungsinstrumenten hin.

Im Rahmen des AP 2 wurden Fragen des Kontextes und der Verzahnung partizipativer Maßnahmen im Standortauswahlverfahren weiter vertieft, auch vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen. Hinweise für die Ausgestaltung einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung ergaben sich sowohl aus der Literatur als auch aus der eigenen praktischen Erfahrung mit Beteiligungsverfahren⁵.

Um der Besonderheit des StandAG Rechnung zu tragen und die gewünschte Verbindung zwischen informellen und formellen Instrumenten passgenau abbilden zu können, arbeitet das Forschungsteam mit dem Begriff der „ergänzenden Formen“. Ergänzende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten informelle Strukturen und Formate, die frühzeitig (auch bevor offizielle Stellungnahmen erarbeitet und beschlossen werden) angeboten werden können, und die gleichzeitig eine Rückbindung an die formellen Formate erlauben.

Für die juristische Analyse im Arbeitspaket 3.1 war festzustellen, dass die hier zu untersuchenden Aspekte eines „partizipativen, selbsthinterfragenden und lernenden“ Verfahrens bisher kaum vertieft begutachtet wurden, so dass sich hier für die Einordnung des Gesetzes Herausforderungen auf verschiedenen Ebenen ergeben.

Sowohl aus den noch offenen Fragen zur *Gestaltung* eines selbsthinterfragenden Verfahrens als auch aufgrund des *Zuständigkeitsprofils* des BASE mit seinen vielfältigen Aufgaben und Verantwortungsbereichen ergeben sich Fragen der Vergleichbarkeit und Interpretation, insbesondere bezogen auf die übergeordneten Ziele und den Zweck des Gesetzes. Im Rahmen von AP 3.1 wurden zahlreiche Gestaltungshinweise für die „Übersetzung“ der Vorgaben im StandAG formuliert.

Zur Ausfüllung der in AP 3.1 genannten Vorschläge und Funktionen sowie zur Übernahme zusätzlich erwartbarer Rollen im Verlauf des Standortauswahlverfahrens und des Beteiligungsprozesses, diskutiert das Arbeitspaket 3.2 Anforderungen an die beteiligten Organisationen und Institutionen (hier BASE, BGE, BMU, NBG). Dabei wird ausführlich auf die Implikationen organisationalen Lernens eingegangen, ebenso auf die daraus resultierenden Konsequenzen für Management, Ressourcen und Kommunikation sowie auf die Anforderungen für die Gestaltung von Schnittstellen.

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

⁵ Um Erfahrungen aus der Vergangenheit mit einem Blick nach vorne (zukünftige Entwicklung der Beteiligungs“landschaft“) zu verbinden, führte das Forschungsteam einen Szenario-Workshop durch, der zeigte, auf welche gesellschaftlichen Randbedingungen Beteiligungsangebote und Formen in Zukunft treffen könnten – weitere Hinweise zum Szenario-Workshop siehe Kap. 3.2.

Aus der umfangreichen Literatur zum Thema „Co-Design“ in der transdisziplinären Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis⁶ wurde die Analogie abgeleitet, dass die gemeinsame Gestaltung von Verfahrensabläufen und -regeln zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Praxis einen wichtigen Beitrag zu deren erfolgreicher Umsetzung darstellen kann.

Dazu ist frühzeitig eine breite Einbeziehung von Akteuren (wie z.B. in Vorbereitungsgruppen zur Fachkonferenz Teilgebiete möglich), (potenziell) Betroffenen (in den Territorien) und Interessierten bei der Verfahrensgestaltung herbeizuführen. Gleichzeitig muss eine gute und transparente Abstimmung zwischen den verantwortlichen Institutionen gewährleistet sein.

Der Literaturreview hat im Arbeitspaket 4 eine wichtige Begriffsklärung ermöglicht, die als Grundlage für die weiteren Arbeitsschritte verwendet wurde. So konnte eine Abgrenzung zwischen dem Begriff des Narrativs und dem des Zukunftsbilds genauer gefasst werden. In den weiteren Arbeitsschritten wurden dann sowohl die gegenwärtigen (und vergangenen) Narrative der Endlagerung aufgezeigt als auch Ansatzpunkte für mögliche zu entwickelnde Zukunftsbilder für die Endlagerung diskutiert.

⁶ Co-Design ist ein Begriff aus der (transdisziplinären) Transformationsforschung und meint, dass Definitionen und Fragestellungen bzw. Konzepte (Forschungskonzepte, Beteiligungskonzepte, Nutzungskonzepte etc.) in einem gemeinsamen Dialogprozess zwischen Vertreter*innen verschiedener (wissenschaftlicher, politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher) Akteure entwickelt werden.

3. Dialogorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren

Die mit dem StandAG konkret vorgegebene Öffentlichkeitsbeteiligung soll ergänzt, konkretisiert und unterstützt werden durch weitergehende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.⁷ Die Ableitung der Notwendigkeit ergänzender Formate erfolgte im Arbeitspaket 3 und findet sich in kurzer Darstellung in Kapitel 0 wieder.

Das StandAG fordert, die Standortentscheidung solle „in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen“ und die Bürger*innen als „Mitgestalter des Verfahrens“ eingebunden werden, um eine Tolerierung bei den Betroffenen zu ermöglichen (StandAG⁸ § 5 Abs. 1). Des Weiteren legt § 5 Abs. 2 fest, dass die Information der Öffentlichkeit durch das BASE frühzeitig, umfassend und systematisch sowie die Beteiligung in einem dialogorientierten Prozess zu erfolgen hat. Außerdem ist das Beteiligungsverfahren von allen beteiligten Akteuren fortzuentwickeln (§ 5 Abs. 3). Aufbauend auf den im StandAG angelegten Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden bestehende Erfahrungen und vorhandenes Wissen genutzt, um zu diskutieren, wie die Öffentlichkeit und die in unterschiedlichen Phasen des Auswahlverfahrens betroffenen Territorien⁹ einbezogen werden können. Die vorgelegte Konzeption beschreibt erfolgskritische Aspekte, wie die Erarbeitung einer übergreifenden Dramaturgie, die Repräsentation der betroffenen Territorien oder auch die Besonderheiten eines deutschlandweiten und generationenübergreifenden Prozesses. An ausgewählten Stellen beleuchten und vertiefen Lupen die vorgeschlagene Vorgehensweise. Kerngedanke der Konzeption ist die „begleitete Freiwilligkeit“.¹⁰

Die im StandAG angelegten Möglichkeiten können zu sehr unterschiedlichen Praktiken führen – und damit zu sehr ungleichen Prozessen in den betroffenen Territorien. Was genau die „Einrichtung“ von Fach- und Regionalkonferenzen und der dazugehörigen Geschäftsstellen sowie die Fortentwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung mittels „weiterer Beteiligungsformen“ (§ 5 Abs. 3) bedeutet und wer die dort stattfindenden kommunikativen Prozesse steuert, muss sich in der Praxis zeigen. Der Vorschlag des Forschungsteams sieht vor, dass seitens des BASE unter Einbezug von BGE, NBG und BMU Angebote zur Unterstützung unterbreitet werden, die von den Territorien angenommen werden können, aber nicht müssen. Parallel dazu werden auf Bundesebene Wissen und Kommunikation zum Thema Standortsuche koordiniert. Von besonderer Bedeutung ist der Beginn der breiten Öffentlichkeitsbeteiligung, der mit der Vorlage des Zwischenberichts Teilgebiete startet. Hier werden die Weichen für den weiteren Verlauf des Beteiligungsprozesses gestellt, und hier könnte er bereits scheitern.

In den vorliegenden Kapiteln wird die konzeptionelle Beschreibung einer Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt, die den in § 1 Abs. 2 StandAG geforderten Ansprüchen – partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent, selbsthinterfragend und lernend – genügen soll.

⁷ Die hier vorgeschlagenen **ergänzenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung** laufen vorgeschaltet und auch parallel zu den im StandAG vorgegebenen Formen. Gemeinsam umfassen diese den Raum, der bei anderen Verfahren (etwa Autobahnen oder auch Hochspannungsleitungen) durch informell und/oder frühzeitig bezeichnete Formate ausgefüllt wird, die sich an die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung andocken bzw. dieser jeweils vorauslaufen. Der Terminus der „informellen Formen“ hat im Kontext StandAG daher insofern im Vergleich zu anderen raumrelevanten Großvorhaben eine etwas andere Bedeutung, als bestimmte – sonst als informell bezeichnete – Formen im StandAG festgeschrieben sind (vgl. hierzu auch die Ausführungen in AP 3). Um hier mögliche Missverständnisse zu vermeiden, spricht das Forschungsteam bei konkreten Vorschlägen im Kontext StandAG nicht von „informellen“, sondern von „ergänzenden“ Formen.

⁸ Alle genannten §§ ohne weitere Gesetzesangabe sind solche des StandAG.

⁹ Siehe dazu Fußnote 2.

¹⁰ Freiwilligkeit in der Beteiligung kann zu Beliebigkeit führen mit der Folge, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung und ihr Ablauf an den unterschiedlichen Standorten / Regionen / Teilregionen (Territorien) z.B. nicht mehr vergleichbar sein können. Daher empfiehlt das Forschungsteam eine intensive Begleitung mit Vorschlägen zum Vorgehen, die zu einer Vergleichbarkeit führen und die Konstruktivität unterstützen.

3.1. Anforderungen an ergänzende Formen einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Formulierung der Anforderungen an eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung ergibt sich sowohl aus der Literatur als auch aus der eigenen praktischen Erfahrung der Autor*innen mit Beteiligungsverfahren. Die hier zu diskutierenden ergänzenden Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten informelle Strukturen und Formate, die vorauslaufend (bevor offizielle Stellungnahmen erarbeitet und beschlossen werden) angeboten werden können, und die gleichzeitig eine Rückbindung an die formellen Formate erlauben (vgl. Bock et al. 2017). Erfahrungen mit der Anknüpfung informeller Beteiligungsformen sind auch aus anderen Vorhabenkontexten bekannt: so formuliert § 25 Abs. 3 VwVfG eine Hinwirkungspflicht der Behörden dahingehend, dass die Träger eines Vorhabens eine den formellen Formen vorauslaufende informelle Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen (zum Vergleich mit StandAG s. Kap. 3.1.1). Dies betrifft große Vorhaben, die „nicht nur unwesentliche Auswirkungen auf die Belange einer größeren Zahl von Dritten haben können“.

Damit und mit den VDI-Normen 7000 und 7001 wird die informelle und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei großen und tendenziell strittigen Bauvorhaben sogar zunehmend zur Pflichtaufgabe,¹¹ die mit dem frühzeitigen Einbezug vieler Akteure Chancen sowohl für die Optimierung der Planung als auch für die Steigerung der Akzeptabilität bietet – vorausgesetzt der Träger eines Vorhabens agiert partizipativ, lernend und transparent.

3.1.1. Zur Übertragbarkeit von Erfahrungen mit informeller Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Standortauswahlgesetz benennt Formate und Strukturen, die die bislang aus dem deutschen Verfahrensrecht bekannte (formelle) Öffentlichkeitsbeteiligung deutlich erweitern und konkretisieren – und betritt damit Neuland. Dass territoriale oder gesellschaftliche Akteure einen zugewiesenen Auftrag im Gesetz erhalten, ist eine Verrechtlichung von bisherigen (lediglich) informellen und freiwilligen Formaten. Es handelt sich im Wesentlichen um die Informationsplattform (§ 6), das Nationale Begleitgremium (§ 8), die Fachkonferenz Teilgebiete (§ 9), die Regionalkonferenzen (§ 10) sowie den Rat der Regionen (§ 11). Diese Erweiterung des zu beteiligenden Akteurskreises – insbesondere durch die Konferenzen und das NBG – bringt die vielfach geforderte Verzahnung informeller und formeller Verfahren mit sich. Im Folgenden werden Erfahrungen bei anderen Vorhaben mit frühzeitiger und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung diskutiert im Hinblick auf die **Ausgestaltung** und die **Ergänzung** der o.g. Formen und Strukturen (§ 5 Abs. 3).

Auch wenn das Verfahren der Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle einzigartig ist, erscheint eine Übertragung der bei großen Infrastrukturvorhaben gewonnenen Erfahrungen auf den Standortauswahlprozess grundsätzlich möglich und hilfreich – insbesondere dort, wo eine hohe fachlich/politische Komplexität, eine langjährige und von Konflikten geprägte Vorgeschichte und eine mehrstufige Verfahrenslogik auftreten. Dies ist der Fall zum Beispiel bei Vorhaben der Verkehrsinfrastruktur und des Stromnetzausbaus. Diese Erfahrungen mit Elementen früher und informeller Öffentlichkeitsbeteiligung können für das mehrphasige Verfahren der Standortsuche wichtige Hinweise bieten.

Bei Großvorhaben der Infrastruktur identifizierte und übertragbare Erfolgsfaktoren sind „Klarheit bei der Kommunikation der Ziele“ und „Spielräume der Beteiligung“ sowie „Berücksichtigung der Ergebnisse der Beteiligung“ (Bock et al. 2017). Diese Faktoren hängen direkt zusammen mit der offenen und interessierten Haltung des Initiators der Beteiligung. Professionelle Kompetenz, den Dialog un-

¹¹ Siehe dazu auch die Verpflichtung öffentlicher Vorhabenträger im Baden-Württembergischen Umweltverwaltungs-gesetz (Landtag von Baden-Württemberg 13.11.2014).

terstützende Strukturen und Prozesse sowie ausreichende Ressourcen tragen dazu bei, dass sowohl einzelne Veranstaltungen als auch das Konzept der informellen Beteiligung optimal ausgestaltet werden (Brettschneider und Müller 2019/2020).

Auch in Bezug auf die bestehenden Spielräume für vorauslaufende Öffentlichkeitsbeteiligung lassen sich die Erfahrungen bei der Planung großer nicht-nuklearer Bauvorhaben auf die Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG übertragen: Es entwickelt sich hier zunehmend eine Praxis, die „Mitgestaltung“ an der frühzeitigen informellen Beteiligung anbietet, etwa durch Etablierung eines „Beteiligungsscopings“ (Baden-Württemberg 2014). Der Prozess zur Erstellung des Beteiligungskonzepts des BASE zeigt hier zwar erste Schritte, erfüllt aber den Anspruch eines partizipativen Beteiligungsscopings (noch) nicht. Die Mitgestaltungspraxis kann sich jedoch nicht auf die Entscheidungsfindung selbst hinsichtlich des auszuwählenden Standorts beziehen, da diese Entscheidung von den gewählten Volksvertretern zu treffen ist (Ewen 2017; Langer 2018).

Exkurs Beteiligungsscoping

Während beim Umweltscooping der Untersuchungsrahmen für die umweltrechtlichen Fachgutachten abgesteckt wird, geht es beim Beteiligungsscoping um einen Meinungsaustausch zu den Fragen, welche Methoden im Rahmen einer frühen oder nicht-förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung eingesetzt werden können. Vorhabenträger, Träger öffentlicher Belange und Stakeholder erarbeiten gemeinsam einen Beteiligungsfahrplan, der dem Vorhabenträger langfristig als Entlastung und Absicherung dient. Denn ein von den relevanten Akteuren entwickelter Beteiligungsprozess kann bestehende Interessen und Positionen frühzeitig miteinbeziehen, Vorgehen und Formate der Beteiligung präziser und zielgruppengerechter planen und sich auf ein gemeinsam festgelegtes Verfahren berufen (in Anlehnung an Baden-Württemberg 2014, 38f).

Es zeigt sich bereits in vergleichsweise „einfacheren“ mehrphasigen Verfahren, dass – je nach Kontext und Zeitschiene – ein klares, durchdachtes und konsistentes Set an unterschiedlichen Strukturen und Formaten gefunden und angeboten werden muss. Im Hinblick auf das Standortauswahlverfahren erscheint vor allem die Erfahrung wichtig, dass das Wechselspiel vorauslaufender und entscheidungsbegleitender Öffentlichkeitsbeteiligung über die verschiedenen Phasen der Planung übergreifend und dabei für jede Phase angepasst werden muss (Ewen 2017).

Formate und Strukturen der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung müssen durchdacht und konsistent, strukturiert, verständlich und übersichtlich sein (Ewen und Horelt 2019). Unkoordinierte Beteiligung kann dazu führen, dass Ergebnisse der Beteiligung nicht oder nur unzureichend Eingang in den Entscheidungsgang finden – und damit das Ziel des lernenden Verfahrens verfehlt wird. Die Erfahrung zeigt zudem, dass sich schnell Konflikte um die Form der Öffentlichkeitsbeteiligung bilden können (Saretzki 2010)¹², die sich an mangelnder Klarheit, Konsistenz oder Verständlichkeit entzünden können. Angesichts der im StandAG angelegten großen Eigenverantwortung insbesondere der Regionalkonferenzen und der Fachkonferenzen und der hohen Bedeutung von Mitgestaltung auf Prozessebene bleibt festzuhalten: Die Ausgestaltung und Ergänzung dieser angebotenen Formen ist von eminenter Bedeutung für den Erfolg des Prozesses. Konzeptionelle Ideen dafür sollten als Angebote den betroffenen Territorien unterbreitet werden, die vor der Herausforderung stehen, Beteiligungsstrukturen aufzubauen.¹³

¹² Saretzki (2010, S. 49) nennt Konfliktdefinitions Konflikte, Konfliktbewertungskonflikte, Konfliktbearbeitungskonflikte und Konfliktregelungskonflikte.

¹³ Dazu gehören Vorschläge zur Gestaltung der Geschäftsstellen, zur Erarbeitung einer Muster-Geschäftsordnung sowie zu spezifischen frühen Beteiligungsangeboten im Zuge der Erarbeitung von Gutachten und Untersuchungen durch die BGE. Allerdings ist zu beachten, dass regional sehr unterschiedlich mit derartigen Angeboten umgegangen wird. So

3.1.2. Umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren als strukturiertes Angebot an die Beteiligten

Im Folgenden werden Rahmenbedingungen und konzeptionelle Grundzüge einer umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren skizziert. Hier werden auch Aspekte angesprochen, die im bereits vorliegenden Konzept des BASE (BfE 2019) nicht thematisiert sind. Unterschiedliche Anlässe und Zeitfenster im Verfahren können Auslöser ergänzender Formen der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung sein. Dazu gehören aus Sicht des Forschungsteams beispielsweise die folgenden „Räume“ und „Zeitpunkte“:

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

LUPE 1: Vorstellbare Entwicklungen nach Vorlage des Zwischenberichts Teilgebiete

Nach Erhalt des Zwischenberichts der BGE beruft das BASE die Fachkonferenz Teilgebiete ein (§ 9). Es wird Unterschiede im Ausmaß von Zustimmung und Kritik, in dem zu erwartenden Protest oder einer möglichen Eskalation geben. Um die potenziellen Entwicklungen und die damit verbundenen Handlungsspielräume zu erläutern, werden beispielhafte Entwicklungen in betroffenen Teilgebieten simuliert:

- *Es wird Teilgebiete geben, in denen bereits Akteursstrukturen bestehen und vorbereitet sind. Gemeinsam laden politische Repräsentant*innen sehr schnell zu einer öffentlichen Veranstaltung ein, beauftragen Fachleute aus den Bereichen Geologie und Recht mit der Unterstützung des Teilgebietes und beziehen alle betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften ein. Man einigt sich auf eine abgestimmte Vorgehensweise – allerdings kann es sein, dass die erste Sitzung der Fachkonferenz Teilgebiete bereits vorbei ist, bis das Teilgebiet dazu in der Lage ist, abgestimmt zu agieren. Nach Vorlage der Beratungsergebnisse der Fachkonferenz Teilgebiete besteht ein massives Interesse daran, in die weiteren Arbeiten der BGE auf dem Weg zur Ermittlung günstiger Standortregionen einbezogen zu werden.*
- *Andere Teilgebiete sind von Anfang an ungleich aufgestellt, Teile sind ländlich und strukturschwach. Es gibt keinen vorbereiteten oder aktiven Treiber, so dass es dauert, bis sich die Bürgermeister*innen auf eine gemeinsame Vorgehensweise verständigen. Während die Lokalpolitik (noch) nicht reagiert, lädt eine Bürgerinitiative zu einer Veranstaltung ein und wirbt für eine massive Teilnahme an der Fachkonferenz Teilgebiete. Die direkt betroffenen Kommunen sind bei der Fachkonferenz Teilgebiete kaum vertreten.*
- *Eine weitere denkbare Situation: Das betroffene Teilgebiet ist im Widerstand gegen Großprojekte erfahren. So ist hier in der Vergangenheit eine Hochspannungsleitung und früher*

zeigen beispielsweise Erfahrungen mit der Kommunalreform in Rheinland-Pfalz, bei der betroffene Kommunen in Eigenregie die lokalen Beteiligungsprozesse eines landesweiten Reformprogramms gestalten und durchführen konnten, dass hier Komplexität und damit verbundener Problemdruck auf die kommunale Ebene „verlagert“ wurde (Sarcinelli et al. 2011, S. 37).

bereits Fracking geplant gewesen. Sehr schnell sind die Netzwerke aus Initiativen, Umweltverbänden und Lokalpolitik wieder geknüpft. Man hatte bei den früheren Projekten formelle/informelle Beteiligungsangebote, die von institutionellen Akteuren ausgerichtet wurden, wahrgenommen und damit schlechte Erfahrungen gemacht. Von Anfang an könnten sich Akteure durchsetzen, die empfehlen, sich nicht am formalen Prozess des Standortauswahlverfahrens zu beteiligen. Es wird keine Unterstützungsleistung angenommen. Man beschließt, die Fachkonferenz Teilgebiete zu boykottieren.

Welchen Weg die einzelnen Teilgebiete einschlagen, welche weiteren Verhaltensvarianten es geben wird, ist kaum vorhersehbar. Im Wesentlichen sind es innerterritoriale Prozesse, die dafür maßgeblich sind. Diese können auch dazu führen, dass sich im Verlauf des Beteiligungsprozesses die Haltung eines Territoriums verändert.

- *An der Fachkonferenz Teilgebiete sollen „Bürgerinnen und Bürger, Vertreter der Gebietskörperschaften der ... Teilgebiete, Vertreter gesellschaftlicher Organisationen sowie Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler“ teilnehmen (§ 9 Abs. 1). Ohne derzeit absehen zu können, wie viele Teilgebiete der Zwischenbericht nennen wird, kann davon ausgegangen werden, dass sehr viele Menschen an der Fachkonferenz teilnehmen werden.
Es wird empfohlen, im Vorfeld der ersten Sitzung der Fachkonferenz Teilnehmende anzusprechen, die auf jeden Fall dabei sein sollten. Denn es kann sein, dass relevante Gruppen nur unvollständig vertreten sein werden – etwa wenn Vertreter*innen betroffener Gebietskörperschaften fehlen.*
- *Die Sitzungen selbst können strukturiert werden. Hier ist z.B. an einen begrenzten inneren Kreis und einen ggf. sehr großen äußeren Kreis zu denken. Während im inneren Kreis direktes Rederecht besteht, kann sich der äußere Kreis z.B. über elektronische Medien beteiligen. Im inneren Kreis könnten die lokal- und regionalpolitisch gewählten Vertreter*innen der Gebietskörperschaften (Bürgermeister*innen, Landrät*innen), Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen sowie beispielsweise per Zufallsverfahren ausgewählte Bürger*innen sitzen. Der äußere Kreis ist offen für jedermann.*
- *Es ist vorstellbar, dass im Nachgang der Sitzungen der Fachkonferenz Teilgebiete der ggf. mehrere Jahre dauernde Zeitraum bis zur Ermittlung überfällig zu untersuchender Standortregionen (siehe Trichtergrafik im Kap 3.1.4) durch ergänzende territoriale Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Teilgebieten begleitet wird. So könnten die vom Vorhabenträger durchzuführenden repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen und die darauf folgende erneute geowissenschaftliche Abwägung (StandAG § 14.1) unter Einbezug fachlicher Akteure aus den Teilgebieten in ihren Zwischenschritten kommentiert und diskutiert werden (siehe dazu LUPE 3: mit einer fachlichen und einer politischen Ebene).*

Diese „ergänzenden“¹⁴ Beteiligungsformen bedürfen der Abstimmung, deren Koordinierung vom Forschungsteam in erster Linie beim BASE gesehen wird (siehe vertieft dazu der Text zu AP 3). Im Hinblick **auf die im Vorfeld vorzuschlagenden Strukturen und Formate** (z.B. Muster-Geschäftsordnung, früher Einbezug in die Untersuchungen der BGE) wird vorgeschlagen, dass BASE, BGE, NBG und auch das BMU z.B. im Rahmen einer **koordinierenden Steuerungsgruppe** (vgl. Kap. 4) intensiver zusammenarbeiten. Auch im Hinblick **auf die Fortentwicklung der Beteiligungsformen** (§ 5 Abs. 3) im Zuge des laufenden Beteiligungsverfahrens sollte es zwischen den o.g. genannten Institutionen und weiteren Akteuren koordinierende Funktionen geben, so auf Bundesebene mit Vertretern der Fachkonferenzen sowie der Länder und auf territorialer Ebene mit den Vertretungen der Territorien. Die vom Forschungsteam vorgeschlagene Koordination der ergänzenden Formen der

¹⁴ StandAG § 5 Abs. 3

Öffentlichkeitsbeteiligung sollte sich durch Offenheit und Flexibilität sowie eine hohe dialogische Kompetenz auszeichnen. Diese Anforderungen gelten für alle beteiligten Akteure. Eine fortlaufende Evaluation („Lernendes Verfahren“) und Qualitätssicherung sind die Grundlage.

In der angesprochenen Arbeitsgruppe zwischen BASE, NBG, BGE, BMU und in Kooperation mit Vertreter*innen der Territorien sind unterschiedliche Verantwortlichkeiten der Institutionen möglich, wobei die Koordination und Moderation beim BASE gesehen wird.

3.1.3. Beachtung der Besonderheiten eines deutschlandweiten Standortauswahlverfahrens

Jedes Territorium ist anders – die Öffentlichkeitsbeteiligung muss jeweils an den Kontext des Territoriums angepasst sein. Im Zuge des Standortauswahlverfahrens ist aber gleichzeitig darauf zu achten, dass die Territorien bei aller Unterschiedlichkeit möglichst gleichbehandelt werden. Dafür ist es hilfreich, wenn eine koordinierende und moderierende Institution wie das BASE die einzelnen Beteiligungsformate der Öffentlichkeitsbeteiligung in den verschiedenen Territorien¹⁵ abstimmend begleitet. Territoriale und bundesweite Öffentlichkeitsbeteiligung stehen in einer Wechselwirkung: Proteste und Widerstand gegen das Auswahlverfahren in einzelnen Territorien können den Prozess der Standortauswahl behindern, sie können aber auch dazu führen, dass sich eine breite bundesweite Öffentlichkeit für diesen Prozess interessiert und angemessene Lösungen unterstützt.

Als **Beteiligte** gelten alle, denen eine formelle Position eingeräumt wird. Der Kreis der Beteiligten im StandAG ist denkbar weit, „die Öffentlichkeit“ wird an verschiedenen Stellen genannt, der Informationsrechte zustehen und die Stellungnahmen abgeben sowie an Erörterungsterminen teilnehmen kann und umfasst somit die Gesamtbevölkerung. Als **Betroffene** gelten grundsätzlich Personen und Institutionen, die in ihren Rechten betroffen werden können. Diese werden nicht konkret benannt. Der einzige Hinweis ergibt sich aus § 7 Abs. 3, demnach werden die Erörterungstermine in den „betroffenen Gebieten“ stattfinden. Alle Betroffenen werden damit zumindest beteiligt.

Angesichts der Dauer des Standortauswahlverfahrens über mehr als 10 Jahre – und die sich daran anschließenden weiteren Phasen der Umsetzung – ist davon auszugehen, dass in dieser Zeit einige Veränderungen (gesellschaftlicher, politischer und ökonomischer Art) stattfinden werden. Gleichzeitig ist eine lange Zeitdauer für Beteiligungsverfahren grundsätzlich eine Herausforderung, denn das Interesse an Beteiligung ist in unterschiedlichen Phasen des Prozesses verschieden hoch und es kann eine sogenannte Beteiligungsmüdigkeit entstehen, wenn ein Prozess sehr lange andauert.

Die jeweils zu erwartenden sich beteiligenden Akteursgruppen sollten durch gezielte Einladungen weiterer potenzieller Teilnehmer*innen (z.B. der jüngeren Generation bspw. über Universitätsverteiler, oder zufällig ausgewählte Bürger*innen) ergänzt werden (Allianz Vielfältige Demokratie 2017; Ewen und Horelt 2019)

Insbesondere zu bedenken ist der Wechsel von Personen in Ämtern und Funktionen und dass Jugendliche und junge Erwachsene im Laufe der Zeit älter werden und neue zu beteiligende Personen „nachwachsen“. Dazu kommen sich verändernde Mediennutzungsmuster. Wie sich das Kommunikationsverhalten in Zukunft entwickeln wird und wie zukünftige Generationen ihre Interessen einbringen werden – und welche das sein werden – ist aus heutiger Sicht nicht absehbar.

Entsprechend muss der Beteiligungsprozess so ausgestaltet werden, dass einerseits eine Offenheit für potenziell notwendige Veränderungen besteht, die über regelmäßige Reflexion und Evaluation

¹⁵ Dazu gehören vor allem die Regionalkonferenzen sowie die im vorliegenden Bericht vorgeschlagenen ergänzenden Formen.

erkannt werden können. Andererseits müssen das Standortauswahlverfahren und damit auch der Beteiligungsprozess eine gewisse Stabilität und Kontinuität im Sinne von Robustheit gegenüber Änderungen gesellschaftlicher Rahmenbedingungen sicherstellen können. Daher benötigt es eine „Dramaturgie“, die den gesamten Prozess im Voraus durchdenkt.

LUPE 2: Allgemeine Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung

Erwartungsmanagement

Damit Formulierungen wie „Dialog auf Augenhöhe“ oder „Mitgestaltung“ nicht zu falschen Erwartungen hinsichtlich Mit-Entscheidung führen, muss von Beginn an klar kommuniziert werden, was konkret mit Beteiligung gemeint ist, welche Mitwirkungsmöglichkeiten es gibt, wo Grenzen sind und wie mit den Ergebnissen umgegangen wird.¹⁶ Dazu gehört insbesondere auch die Frage, wie die verschiedenen Formen (im StandAG vorgegebene / ergänzende Formen) verknüpft werden und wie die Ergebnisse gesichert und in die förmlichen Verfahren eingespeist werden.¹⁷

Regeln / Geschäftsordnung

Die Frage, wer an welcher Stelle und in welcher Form beteiligt wird, muss von Anfang an geklärt sein. Dies gilt sowohl für die im StandAG vorgegebenen als auch für die ergänzenden Formen der Beteiligung. Das beginnt mit der Form der Einladung (persönlich / über die Medien), mit Rede- und Zuhörrechten, es setzt sich fort mit der Form der Bereitstellung von Unterlagen, der Dokumentation von Sitzungen, der Art der Entscheidungsfindung. Weiterhin geht es um Regeln in der Diskussion, um den Umgang etwa mit Missfallenskundgebungen, mit diskriminierenden Äußerungen. Es geht auch um geeignete Räume und Termine für Sitzungen, um eine akzeptable Sitzungsdauer, um Einladungsfristen etc. All dies ist abhängig davon, wie viele Teilnehmende man erwartet – Sitzungen mit 1.000 Personen müssen anders gestaltet und vorbereitet werden als Sitzungen mit 20 Personen.

Einbezug der gewählten lokalen politischen Repräsentant*innen

*Auch wenn die Fachliteratur zu diesem Aspekt wenig sagt – aus der Erfahrung heraus zeigt sich, dass den gewählten lokalen politischen Repräsentant*innen¹⁸ eine entscheidende Bedeutung für einen strukturierten Beteiligungsprozess zukommt. Sie sprechen in derartigen Situationen für die Menschen im betroffenen Territorium und haben ein politisches Mandat dafür. Über diese ist es möglich, Vertreter*innen zivilgesellschaftlicher Organisationen und interessierte Bürger*innen zu adressieren. Da nicht zwingend davon ausgegangen werden kann, dass sich politische Repräsent*innen der betroffenen Territorien frühzeitig und flächendeckend an den im StandAG beschriebenen Gremien beteiligen, sollten Bürgermeister*innen und Landrät*innen der betroffenen Territorien, so der Vorschlag, sehr frühzeitig angesprochen werden mit dem Angebot für Unterstützung.¹⁹ Dazu gehören etwa auch gemeinsame Informationstermine für gewählte Kreisrät*innen, Gemeinde-/Stadträt*innen und Vertreter*innen von Ortschaften unterhalb der Ebene der Kommune (z.B. Ortsvorsteher*innen, Ortschaftsrät*innen).*

¹⁶ Dies ist im Positionspapier des BASE zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortauswahl (BfE 2018) bereits klar und gut verständlich kommuniziert.

¹⁷ So verweist Smeddinck (2019, S. 504) auf das potenziell konflikträchtige Verhältnis neuartiger und konventioneller Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung.

¹⁸ Je nach Bundesland sind die Aufgabenverteilungen und Verwaltungsstrukturen unterschiedlich geregelt. Wichtig erscheint, unabhängig davon, dass gerade im ländlichen Raum die Vertreter*innen direkt betroffener kleiner Ortschaften gesondert berücksichtigt werden.

¹⁹ Die im Januar 2019 durchgeführten vier Regionalveranstaltungen des BfE für kommunale Verwaltungen und Bürgermeister*innen und die Absicht, die kommunalen Gebietskörperschaften in weiteren Terminen vor Veröffentlichung des Berichts zu den Teilgebieten anzusprechen, wie im Konzept des BfE (2019, S. 20) beschrieben, sind ein Schritt in diese Richtung.

Organisation und Moderation von Information und Dialog

Eine der Herausforderungen des Beteiligungsprozesses wird in der Unterschiedlichkeit der Beteiligungsprozesse und Konfliktodynamiken in den Territorien bestehen. Während in dem einen Territorium hunderte oder gar tausende von Personen die dort angebotenen Termine wahrnehmen, werden im anderen Territorium möglicherweise nur sehr wenige Personen teilnehmen. Allein dies logistisch zu organisieren, ist eine Herausforderung, da zu Beginn nicht absehbar sein wird, wie groß der Raum sein muss, welche technische Ausstattung nötig sein wird etc. Dazu kommt die Herausforderung einen geordneten Ablauf und einen konstruktiven Dialog zu ermöglichen (siehe dazu LUPE 1 im Hinblick auf die Fachkonferenz Teilgebiete). Die Geschäftsstellen müssen in dieser Hinsicht mit erfahrenen Personen besetzt sein, die diese Herausforderung bewältigen können.

Genauso wie die Größenordnung kann auch die Eskalationsdynamik der territorialen Beteiligungsprozesse sehr unterschiedlich sein. Reicht in dem einen Territorium eine geordnete Information aus, muss man im anderen Territorium mit Eskalationen rechnen, die einen geordneten Ablauf z.B. der Regionalkonferenzen erschweren können.

*Um Kompetenz und Neutralität bei der moderativen und kommunikativen Unterstützung der Territorien sicherzustellen, wird vorgeschlagen, eine Gruppe einschlägiger Moderator*innen zu beauftragen, gemeinsam und qualitätsgesichert Angebote für die Territorien bereitzustellen. Diese würden zentral vom BASE finanziert, würden allerdings ihre Aufträge in Absprache mit den Territorien und dem BASE abwickeln. Sie würden ihre Erfahrungen in den Territorien aufbereiten und zur Verfügung stellen. Diese Vorgehensweise böte die Möglichkeit, konkrete Vorgehensweisen für die Beteiligung in den Territorien zu entwickeln und im Sinne eines lernenden Verfahrens weiterzuentwickeln.²⁰*

3.1.4. Grundzüge einer Dramaturgie der Öffentlichkeitsbeteiligung

Um die oben angeführte Offenheit bei gleichzeitiger Robustheit herzustellen, braucht es eine dramaturgische Strukturierung, in der der gesamte Prozess vorgedacht ist. Zur Ausgestaltung dieser vorgedachten Dramaturgie wird empfohlen, in den Territorien jeweils „Beteiligungsscopings“ (partizipative Erarbeitung eines Beteiligungsfahrplans) durchzuführen. Mit jeder neuen Phase des Auswahlverfahrens bedarf es einer Aktualisierung. Dabei sind unterschiedliche Reaktionen der Territorien möglich – aktive wie passive, konfrontative wie kooperative.

Zeitliche Strukturierung

Die ergänzende informelle Öffentlichkeitsbeteiligung sollte insbesondere in den Zeiträumen stattfinden, in denen der Vorhabenträger noch Daten sammelt, Bewertungen erarbeitet und Gutachten erstellt und damit zu den Zeitpunkten im Vorfeld der einzelnen Entscheidungsschritte, zu denen noch möglichst wenige Festlegungen erfolgt bzw. Vorentscheidungen getroffen sind.

Die Formen der ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung sollten auf die – in den jeweiligen Phasen des Standortauswahlverfahrens zu erwartenden – Themen und Zielgruppen bezogen sein. Es sollte jeweils deutlich gemacht werden, wie Ergebnisse der ergänzenden und vorauslaufenden Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung in die nächsten Phasen einfließen können.²¹

²⁰ Ein Beispiel hierfür ist das Forum Energiedialog Baden-Württemberg (www.energiedialog-bw.de), in welchem drei Büros für Moderation und Konfliktmanagement ein kostenfreies Angebot zur Unterstützung und Beratung in Konflikten um Anlagen der Erneuerbaren Energien für alle Kommunen im Land bereitstellen.

²¹ Z.B. über Dokumentation seitens des Vorhabenträgers, der transparent darlegt, welche Anregungen aus dem informellen Verfahren er aufgenommen hat und welche nicht (und warum nicht).

Die im StandAG fixierte Vorgehensweise beschreibt einen „Trichter“, bei dem sukzessive von einer groben Auswahl (Teilgebiete) zu weniger und konkreter zu beschreibenden Gebieten (Standortregionen für die überflächige Ermittlung, Standorte für die unterflächige Ermittlung) am Ende einzelne Standorte verglichen werden und dann die Entscheidung für einen Standort getroffen wird.

Die folgende Abbildung dieses „Trichters“ soll die Komplexität des Prozesses verdeutlichen und zeigen, dass (und welche) spezifischen fachlichen Fragestellungen im Vorfeld der einzelnen Entscheidungsschritte der Standortsuche geklärt werden müssen.

Abbildung 3: Entscheidungsschritte im StandAG (Trichter)

§	Schritt im StandAG		Erforderliche fachliche Arbeiten	Herkunft entscheidungsrelevanter Kriterien und Vorgehensweisen	Ergebnis des Schrittes
§ 13	Ermittlung von Teilgebieten	weiße Landkarte (Deutschland)		StandAG (§§ 22-27)	BGE legt Liste von günstigen Teilgebieten vor
§ 14	Ermittlung von Standortregionen für übertägige Erkundung	Teilgebiete		StandAG (§§ 22-27)	BGE legt Vorschlag für übertägig zu erkundende Standortregionen vor
§ 15	Entscheidung über übertägige Erkundung und Erkundungsprognose	übertägig zu erkundende Standortregionen			BASE prüft und übermittelt Vorschlag, Bundestag entscheidet
§ 16	Übertägige Erkundung und Vorschlag für übertägige Erkundung			Im Schritt § 14 erarbeitet BGE standortbezogene Erkundungsprogramme und Kriterien für die Durchführung der weiteren- wickelten vorläufigen Sicherheitsuntersuchung, im Schritt § 15 legt BASE diese fest.	BGE legt Vorschlag für übertägig zu erkundende Standorte vor
§ 17	Entscheidung über übertägige Erkundung und Erkundungsprogramme	übertägig zu erkundende Standorte			BASE prüft und übermittelt Vorschlag, Bundestag entscheidet
§ 18	Untertägige Erkundung			Im Schritt § 16 erarbeitet BGE Erkundungsprogramme und Prüfkriterien für Standorte, im Schritt § 17 legt BASE diese fest.	BGE legt vergleichende Bewertung und Standortvorschlag vor
§ 19	Abschließender Standortvergleich und Standortvorschlag	geeignete Standorte			BASE prüft und übermittelt Standortvorschlag
§ 20	Standortentscheidung	Standort			Bundestag entscheidet Standortvorschlag

Quelle: Eigene Darstellung

Prozesse, die ähnlich kaskadenhaft sind, finden bei der Suche nach Trassen für Höchstspannungsleitungen oder auch für Straßen statt. Dabei zeigt sich häufig ein wiederkehrendes Muster: In jedem neuen Schritt kommen neue Akteure dazu. Diese, aber auch die bereits in den vorhergehenden Schritten beteiligten Akteure stellen vorhergehende Entscheidungen in Frage, häufig mit dem Verweis auf neue Erkenntnisse oder geänderte Prioritäten. Für die Legitimität der Standortsuche ist es dann hilfreich, dass man auf eine sorgfältige, diskursive und gut dokumentierte Klärung der relevanten Fragen in den vorhergehenden Schritten zurückgreifen kann. Das Trichterbild hilft dabei, jeweils den aktuellen „Standort“ im Prozess sowie die im Vorfeld geklärten Fragen zu verdeutlichen.

Fachliche und politische Fragen

In pilothaften Beteiligungsprozessen um Straßen oder Stromtrassen gibt es fachliche Arbeitskreise, in denen jeweils der Stand der fachlichen Arbeit geschildert und reflektiert wird. Und es gibt politische Gesprächskreise, in denen Bürgermeister*innen, Landrät*innen, ggf. auch MdL und MdB sowie Vertreter*innen relevanter gesellschaftlicher Gruppen vertreten sind. Diese beiden Ebenen werden jeweils frühzeitig in den einzelnen Phasen einbezogen, bevor konkrete Planungsergebnisse auf dem Tisch liegen, zu denen dann Stellungnahmen abgegeben werden können.

Wie die Erfahrungen mit nicht nuklearen Großvorhaben zeigen, nimmt die Klärung fachlicher Fragen, sowie der Umgang mit Ungewissheiten und Sensitivitäten eine zentrale Rolle in der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Bei fachlichen Dissensen sind u.a. die Klärungsmechanismen der wissenschaftlichen Community anzuwenden.²² Sofern die Kritik besteht, dass innerhalb der deutschen Fachcommunity zu wenig kritische Sichtweisen vorhanden sind, kann der Einbezug internationaler Expert*innen helfen – dies gilt jedoch auch grundsätzlich (vgl. Ewen et al. 2012).

Fachbezogene und politikbezogene Diskurse sollten, so Erkenntnisse aus der Praxis, von allen beteiligten Akteuren zunächst getrennt voneinander geführt werden.²³ Die Erfahrung zeigt, dass eine Vermischung der beiden Ebenen eine Klärung erschwert und sie lässt den Schluss zu, dass im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung Räume für fachliche und politische Beteiligung getrennt voneinander zur Verfügung gestellt werden sollten.²⁴

Das Standortauswahlverfahren ist ausgerichtet auf eine Entscheidung, die sich an Wissenschaftlichkeit, Neutralität und Transparenz orientiert (Standort mit der bestmöglichen Sicherheit, wissenschaftsbasiertes Verfahren, Verweise zu weiteren Regelwerken und deren Kriterien). Es kann und muss pointiert werden, dass nur der Standort ausgewählt wird, der genau auf diesem Wege gefunden wurde. Doch eine reine Kriterienprüfung wird dem hohen Anspruch, der an dieses Verfahren gelegt wird, nicht gerecht.

²² Wie zum Beispiel Peer Review Verfahren.

²³ So ist z.B. die Frage, ob die Kriterien zur Auswahl eines Territoriums wie im Gesetz vorgesehen angewendet wurden, eine fachliche Frage. Ob sich einzelne Territorien im Vergleich zu anderen im Prozess „ungerecht“ behandelt fühlen, ist dagegen eher eine politische Frage.

²⁴ Mit „Politik“ ist hier auch die politische Repräsentanz der in den jeweiligen Territorien betroffenen Bevölkerung gemeint. Relevante politische Akteure in diesem Sinne sind in den einzelnen Territorien (je nach Größe) in erster Linie Landrät*innen, Bürgermeister*innen sowie je nach Bundesland gewählte Vertreter*innen. Diese Akteure müssen fachliche Argumente verstehen und nachvollziehen sowie Kritik daran einordnen können - und dann fachlich begründete Stellungnahmen verfassen. Sie werden sich dazu fachlichen Beistand suchen. Um in einen konstruktiven Dialog einzutreten, ist es sinnvoll, dass die Fachbeistände / fachlichen Berater*innen der Akteure auf den unterschiedlichen Ebenen (Vorhabenträger, betroffene Territorien) in eigens dafür vorgesehenen Fachdiskursen über unterschiedliche Einschätzungen diskutieren – und dass dort dann fachliche und nicht politische Kriterien im Vordergrund stehen.

Final wird durch ein Bundesgesetz entschieden – auf Basis der sachlichen Kriterien, aber eben als eine Entscheidung durch die Politik. Diese Entscheidung steht auch stellvertretend für die Beurteilung, wie das Verfahren abgelaufen ist.²⁵ Denn die Bundestagsabgeordneten und der Bundesrat werden sich auch eine Meinung darüber bilden, ob das Verfahren partizipativ, selbsthinterfragend und lernend war und mithin die Voraussetzungen gegeben sind, dass die gefundene Lösung von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und von den Betroffenen toleriert werden kann (§ 5 Abs. 1 S. 1). Diese Verknüpfung spiegelt sich auch in der Struktur der im Gesetz vorgesehenen Formate wider: dort sind nicht nur Wissenschaft, Behörden, Gutachter*innen etc. vertreten – sondern eben auch die gesellschaftlichen und politischen Vertreter*innen, bundesweit und territorial.

Dem Gedanken wird so Rechnung getragen, dass das Auffinden der Lösung nur gelingen kann, wenn Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft auch vom Weg dorthin und vom Ergebnis überzeugt sind.

LUPE 3: Trennung der Ebenen und Bereitstellung diskursiver Räume für die fachliche und politische Ebene im StandAV

Es wird vorgeschlagen, Strukturen und Formate eines iterativen und verzahnten Beteiligungsverfahrens anzubieten, in welchem fachlich und politisch relevante Akteure aus den Territorien (Region / Teilgebiet) einbezogen werden. Für die Phasen im Standortauswahlverfahren ist daher folgendes vorstellbar:

- *Wenn der Zwischenbericht Teilgebiete nach § 13 Absatz 2 Satz 3 vorgelegt wird, beruft das BASE die Fachkonferenz Teilgebiete (§ 9) ein. Diese erörtert den Zwischenbericht in höchstens drei Terminen innerhalb von sechs Monaten. Es wird empfohlen, dass diese drei Termine jeweils in fachliche und politische Segmente aufgeteilt werden. So wären jeweils zweitägige Termine vorstellbar. Am ersten Tag erörtern Fachleute die fachlichen Fragen, am zweiten Tag reflektieren Vertreter der betroffenen Gebietskörperschaften die Implikationen für die politischen Aspekte.*
- *Zwischen der Auflösung der Fachkonferenz Teilgebiete und der Unterbreitung des Vorschlags für übertragbar zu untersuchende Regionen klafft eine Beteiligungslücke (s.a. LUPE 1), die durch ergänzende Formate adressiert werden könnte. Es wird vorgeschlagen, in den Teilgebieten fachliche und politische Begleitkreise zu installieren, die die Durchführung der für diesen Vorschlag erforderlichen Untersuchungen begleiten (siehe oben).*
- *Sobald die Regionalkonferenzen eingerichtet sind, können diese Begleitkreise in Abstimmung mit den Vertretungskreisen koordiniert werden. Ob der politische Begleitkreis mit dem Vertreterkreis der Regionalkonferenzen identisch ist, oder eine Auswahl dieses Kreises umfasst, kann dabei die Regionalkonferenz entscheiden.*

Die Trichtergrafik in Kap. 3.1.4 zeigt, dass es drei Zeiträume gibt, in denen seitens des Vorhabenträgers ausführliche Untersuchungen und Prüfungen stattfinden, die jeweils mehrere Jahre dauern dürften (grau hinterlegte Felder).

- *Auf politischer Ebene bietet sich dabei jeweils die Möglichkeit, den anstehenden Beteiligungsprozess zu strukturieren (Beteiligungsscoping). Das betrifft die Konzeption zu Beginn*

²⁵ Zu dem Ergebnis kommt auch Wollenteit in Frenz (2019) zu § 15 Abs. 2 StandAG, Rn. 10: „Mit dem Standortvorschlag zu übermitteln sind die Ergebnisse, die sich aus den Beteiligungsverfahren ergeben haben. Mit dem Oberbegriff „Beteiligungsverfahren“ wird nicht nur auf die Ergebnisse aus dem Stellungnahmeverfahren nach § 7 verwiesen. Gemeint sind auch Ergebnisse aus den übrigen Beteiligungsformaten sowie die ausdrücklich erwähnten Beratungsergebnisse des Nationalen Begleitgremiums.“ (...) und weiter zu § 15 Abs. 3 StandAG, Rn. 12: „Die Bestimmung der Standortregionen im Wege einer Legalplanung erfordert dabei eine Abwägung sämtlicher privater und öffentlicher Belange sowie eine Bewertung der Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens durch den Gesetzgeber“.

der jeweiligen Phase und das betrifft den Umgang mit möglichen Krisen oder Herausforderungen im Verlauf des Suchprozesses. Andererseits geht es hier darum, zu klären, wie man mit fachlichen Dissensen umgeht, etwa wenn die territorialen Gutachter zu anderen Ergebnissen kommen als die Gutachter des Vorhabenträgers.

- *Dagegen können territoriale Fachleute im fachlichen Begleitkreis Zwischenergebnisse zur Kenntnis nehmen und kommentieren. Sie können bspw. anregen, dass die Gutachter des Vorhabenträgers mögliche weitere territoriale Daten einbeziehen und dass mögliche Widersprüche in der Vorgehensweise und der Bewertung geklärt werden. Ob und inwieweit diese fachlichen Fragen z.B. regionalpolitische Relevanz besitzen, muss wiederum im politischen Gesprächskreis diskutiert werden.*

Es wird jedoch empfohlen, Formate für diese beiden Ebenen im Vorfeld bzw. ergänzend zu den Regionalkonferenzen anzubieten – denn dort besteht die Gefahr, dass fachliche und politische Fragen „gemischt“ diskutiert werden und damit weniger einer Lösung zugänglich wären.

Mit der hier skizzierten Vorgehensweise kann das Verfahren von Information und Stellungnahmen aufgewertet werden durch transdisziplinäre Elemente des Co-Designs in der Prozessgestaltung und inhaltliche Beiträge durch territoriale Wissensträger im Sinne des Community Science²⁶: Die territoriale Öffentlichkeit könnte so frühzeitig in die fachlichen und prozessbezogenen Überlegungen des Vorhabenträgers – im Sinne eines lernenden Verfahrens – einbezogen werden. Die Erarbeitung von Stellungnahmen und Nachprüfaufträgen durch die Regionalkonferenzen könnte damit auf einen intensiven Vorlauf zurückgreifen, der strukturiert und koordiniert wird, damit das Potenzial der ergänzenden Beteiligung optimal „nutzbar“ ist. Hierzu eignen sich Begleitgruppen, Facharbeitsgruppen oder Fokusgruppen. Zur Information der breiteren Öffentlichkeit haben sich Expertenhearings, Dialogveranstaltungen mit Info-Elementen und Exkursionen als erfolgreich erwiesen (Ewen et al. 2019b). Auch Expertendispute im virtuellen Raum werden an Bedeutung gewinnen können, um größtmögliche Transparenz herzustellen. Weitere neue Formate, insbesondere zur Ansprache junger Generationen, sind – im Sinne eines lernenden Verfahrens – zu erwarten.

3.1.5. Unterstützung der Repräsentation betroffener Territorien

Betroffene Territorien sind unterschiedlich groß und verändern sich in jeder Phase des Standortwahlprozesses. Sie können auch sehr klein werden, etwa wenn ein Salzstock in seiner Ausdehnung nicht über die Fläche einer Kommune hinausgeht. Ein Territorium kann aber auch mehrere Landkreise umfassen. In der Regel werden die identifizierten Territorien nicht mit bestehenden Verwaltungseinheiten übereinstimmen. Es ergeben sich daher nicht von selbst politisch-administrative Ansprechpartner – diese müssen sich erst finden und abstimmen, damit sie in den Regionalkonferenzen ihre Rolle übernehmen können.²⁷ Gleiches gilt für gesellschaftliche Gruppen und Organisationen (Initiativen, Verbände, Vereine). Diese Findungsprozesse können sehr unterschiedlich verlaufen und Territorien im Vergleich zueinander unterschiedlich vorbereitet sein – in Bezug auf Ressourcen (Wissen, personell, strukturell), Professionalität und Kompetenz.

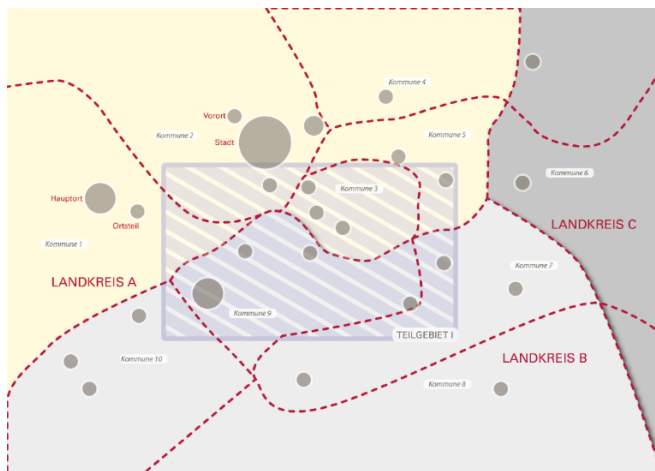
²⁶ Der Begriff „Community Science“ kommt ebenfalls aus der Transformationsforschung und meint, dass vielfältige (insbesondere gesellschaftliche) Wissensformen zur Lösung eines gesellschaftlichen Problems, zum Beispiel die Transformation des Energiesystems, berücksichtigt werden. Neben klassischen wissenschaftlichen und politisch-regulatorischen Wissensformen werden auch Formen gesellschaftlichen Alltags- und Praxiswissens (und weitere Wissensformen, z.B. implizites Wissen) berücksichtigt. Dies ist nur über den Einbezug von Vertreter*innen unterschiedlichster Akteursgruppen in einem Prozess der reflexiven Wissensgenerierung möglich.

²⁷ Laut § 10 Abs.3 StandAG bestehen die Vertreterkreise zu einem Drittel aus Vertretern der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften. Wie sich diese finden, zusammensetzen und wie die Rückkopplung zurück in die kommunalen Parlamente stattfindet, ist offen.

Es ist darauf zu achten, dass interessierte Territorien eine Unterstützung zu ihrer (fachlichen) Entwicklung erhalten und Geschäftsstellen nicht nur eingerichtet, sondern auch begleitet und gestärkt werden. Neben den Risiken sollten auch die Chancen für potenzielle Standorte im Dialog präsent sind.

LUPE 4: Repräsentation von Territorien unterstützen

Abbildung 4: Skizze eines beispielhaften Territoriums



Quelle: eigene Darstellung

Für die hier unterbreiteten Vorschläge wird eine beispielhafte Situation²⁸ geschildert: Das Beispiel geht davon aus, dass ein betroffenes Territorium²⁹ sich innerhalb der Fläche von zwei Landkreisen befindet. Sieben Kommunen sind mit größeren oder auch kleineren Teilen ihrer Fläche Teil des Territoriums. Eine dieser Kommunen ist eine Stadt mit mehr als 50.000 Einwohnern. Die anderen Kommunen bestehen jeweils aus mehreren Ortsteilen. Es ist davon auszugehen, dass sich nicht nur die direkt räumlich betroffenen Körperschaften als betroffen wahrnehmen, sondern dass dies auch für kommunale Körperschaften im Umkreis gilt. Wenn sich auch benachbarte Körperschaften zum Territorium zählen, kommen ein dritter Landkreis sowie weitere Kommunen hinzu (vgl. Abb. 5³⁰).

Ob Teilgebiete, mögliche Standortregionen oder Standorte: Mit der Vorlage einer neuen Liste von Territorien wird es in den betroffenen Territorien Bewegung geben. Es wird öffentlich thematisiert werden, dass man nun einen Schritt weiter und damit einen Schritt näher zur möglichen Auswahl als Standort ist. Akteure, die sich bislang noch nicht beteiligt haben, treten nun auf den Plan. Ggf. wird die Legitimität der bislang für das Territorium auftretenden Wortführer*innen in Frage gestellt, oder bislang auftretende Wortführer*innen verabschieden sich aus dem Prozess, weil das Territorium verkleinert wurde und ihre Betroffenheit damit ggf. reduziert wurde. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Phasenübergänge gelegt werden. Das StandAG sagt dazu: „Mit dem Ausscheiden einer Region aus dem Auswahlverfahren löst sich die dazugehörige Regionalkonferenz auf“ (§10 Abs. 7). Die stufenweise Auswahl möglicher Territorien führt aber nicht nur dazu, dass Territorien ausscheiden, sondern es kann auch dazu führen, dass sich die betroffenen Territorien verkleinern, weil Teile der untersuchten Gebiete nicht die erforderlichen Kriterien erfüllen. Daher ist zu klären, wie die jeweiligen Regionalkonferenzen derartige Verkleinerungen berücksichtigen. Dies kann auch in einer Geschäftsordnung geklärt werden. Dabei ist auch zu beachten, dass die Vertreterkreise für drei Jahre gewählt werden. Findet eine solche Verkleinerung innerhalb eines solchen Dreijahreszyklus statt, kann die Situation entstehen, dass der Vertreterkreis hinsichtlich der räumlichen Kulisse nicht mehr das Territorium vertritt. Die Erfahrungen mit vergleichbaren räumlichen Planungsprozessen zeigen, dass nicht nur Verkleinerungen erfolgen. Es ist durchaus möglich, dass die Abgrenzung im vorhergehenden Schritt zu früh gezogen wurde und es plötzlich neue zusätzliche Betroffenheiten

²⁸ Eigene Zeichnung ohne Bezug auf konkrete räumliche Gegebenheiten.

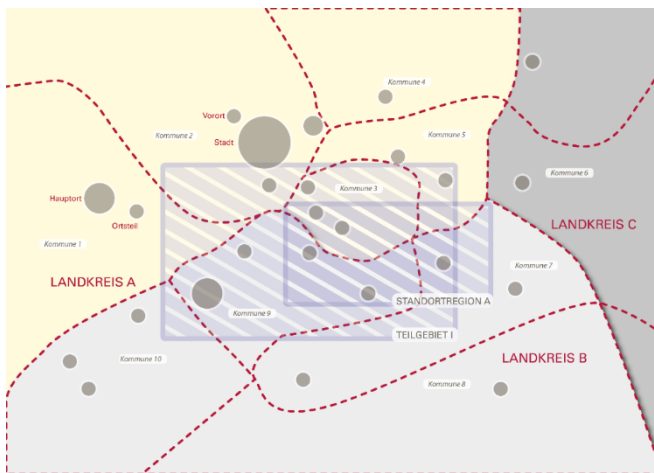
²⁹ Das Territorium ist der Übersichtlichkeit halber rechteckig eingezeichnet, in der Praxis wird es das sicher nicht sein.

³⁰ Die Territorien sind der Übersichtlichkeit halber rechteckig eingezeichnet, in der Praxis werden sie das sicher nicht sein. Im hier gewählten Beispiel wären die Kommunen 1 und 10 nicht mehr direkt betroffen, dafür wären der Landkreis C und die Kommune 6 neu direkt betroffen.

gibt. Daher sollten im Strukturvorschlag für die territorialen Beteiligungsprozesse Regeln vorgeschlagen werden, die diese Entwicklungen antizipieren und helfen, damit umzugehen:

- der frühzeitige Einbezug benachbarter Körperschaften führt dazu, dass kleinere Verschiebungen der Abgrenzung von Territorien nicht zu Friktionen im Dialog führen;
- Gebietskörperschaften, die aufgrund einer Verkleinerung des Territoriums aus der Betroffenheit herausfallen, ziehen ihre Vertreter*innen aus dem Beteiligungsprozess heraus;
- Ändern sich Zuschnitte grundsätzlich, kommen etwa aufgrund neuer Daten Territorien wieder ins Spiel, sollten hier die vorausgegangenen Phasen nachgeholt werden. Damit dies nicht zu einer Verzögerung des bundesweiten Suchprozesses führt, müssen komprimierte Beteiligungsformen gesucht werden.

Abbildung 5: Veränderte räumliche Kulisse im Übergang von einer Phase zur nächsten



Quelle: Eigene Darstellung.

Das Forschungsteam schlägt vor, dass die Fachkonferenz „Rat der Regionen“ ein besonderes Augenmerk auf die Phasenübergänge legt. Die dort einzurichtende Geschäftsstelle könnte z.B. jeweils nach Vorlage der neuen, vertieft zu untersuchenden, Territorien ein „Phasenübergangskonzept“ erstellen, in dem geprüft wird, ob und wie sich die Repräsentanz betroffener Territorien verändert bzw. verändern sollte.

Wie in den vorgehenden Lupen auch bereits angedeutet, bedürfen die neu formalisierten Beteiligungsformen im StandAG (Fachkonferenzen, Regionalkonferenzen) für ihren Beginn einer Struktur, die sie sich eigentlich selbst geben sollten – dies ist aber im Vorfeld nicht möglich. Daher wird vorgeschlagen, dass Muster-Entwürfe für den territorialen Einsatz erarbeitet werden, die übernommen oder modifiziert werden können. Eine Muster-Geschäftsordnung für die Regionalkonferenzen kann z.B. Regelungen vorschlagen, wie Tagesordnungen aussehen oder auch wie der Vertretungskreis der Regionalkonferenzen entsprechend § 10 Abs. 3 gebildet wird. Eine Muster-Dialogstruktur kann beschreiben, an welcher Stelle und in welcher Form bei der Erarbeitung von Untersuchungen und Bewertungen seitens der BGE Fachleute aus dem Territorium einbezogen werden. Im Hinblick auf die Auswahl von Teilnehmenden wird die Ergänzung der Selbstselektion durch Ansätze der Fremdselektion³¹ fachlich empfohlen – besondere Potenziale bietet der Einbezug von nach Zufallsprinzip ausgewählten Bürger*innen (Oppermann und Renn 2019; Allianz Vielfältige Demokratie 2017; Ewen 2017).

³¹ Selbstselektion bedeutet: Es gibt keine spezifischen Einladungen, sondern nur allgemeine Ankündigungen – wer kommt, gehört dazu. Fremdselektion meint die gezielte Einladung von Personen oder Personengruppen.

3.1.6. Die Debatte auf Bundesebene initiieren und strukturieren

Die Debatte um die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle wird derzeit eher im Kreis bereits engagierter Akteure und der Wissenschaft geführt. Dies wird sich ändern, wenn die Teilgebiete benannt, erste Proteste und damit auch Medienaufmerksamkeit entstehen. Die derzeit laufenden kommunikativen Aktivitäten von BASE, BGE und NBG sind eine gute Vorbereitung auf diesen Zeitpunkt. Es erscheint wichtig, frühzeitig weitergehende strukturelle Überlegungen anzustellen. Die Trennung der fachlichen von politischen Debatten wird auch für die Debatte auf Bundesebene empfohlen. Grundsätzlich bieten Bundestag und NBG auf dieser nationalen Ebene eine Plattform zum politisch-gesellschaftlichen Diskurs und zur Mitgestaltung. Auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene könnten BASE und NBG gemeinsam die öffentliche Kommunikation intensivieren und im Sinne eines Agenda-Settings relevante Themen setzen, wie z.B. Wissensmanagement und -erhalt oder den Aufbau von Dokumentationsmedien. Angesichts der gesellschaftlichen Relevanz sollten hier unterschiedlichste Kanäle und Medien adressiert werden, insbesondere im Hinblick auf die junge Generation. Auf der fachlichen Ebene sind über die geplanten Fachkonferenzen hinausgehende Strukturen und Prozesse sinnvoll. So kann stufenweise ein Prozess der Unterstützung des Beteiligungsverfahrens durch wissenschaftlich-technische Institutionen initiiert werden. Dieser Prozess müsste sich auf internationale Anbindung, auf eine klare Ergebnisorientierung und auf die Berücksichtigung des Standes der soziotechnischen Entsorgungsdebatte (Grunwald 2016) verpflichten.

LUPE 5: Scientific Board

*Wissenschaftlich zu beantwortende Fragen nehmen einen zentralen Platz im Standortauswahlverfahren ein und werden auch im begleitenden Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung von großer Bedeutung sein. Die Teilnahme ausgewählter Wissenschaftler*innen in der Fachkonferenz Teilgebiete wird der Aufgabe, hier klärend einzuwirken, allein vermutlich nicht gerecht. Auch die Möglichkeit des Nationalen Begleitgremiums, wissenschaftliche Expertisen einzuholen, reicht nach Ansicht der Autor*innen nicht aus. Die Fachkonferenzen Teilgebiete und Rat der Regionen und auch das Nationale Begleitgremium sind keine originär wissenschaftlichen Institutionen. Die Wissenschaft mit ihren Mechanismen der Qualitätssicherung (Peer Review, State of the Art) und ihrer eigenständigen Entwicklung lösungsorientierter Herangehensweisen (z.B. Transdisziplinarität) bietet die Chance, fachliche Fragen so zu beantworten, dass keine Interessenabhängigkeit unterstellt wird. Insbesondere die internationale Vernetzung wissenschaftlicher Arbeiten ermöglicht, unabhängig von nationalen Auftraggebern aus Staat und Wirtschaft belastbare Aussagen treffen zu können. So wäre es hilfreich, ausgewiesene Fachleute mit Erfahrung in Partizipationsverfahren einzubeziehen, die die soziotechnischen Prozesse etwa in Schweden und in der Schweiz mit erfolgreichen Partizipationsverfahren kennen.*

*Es wird vorgeschlagen, stufenweise einen Prozess der Beratung und der Unterstützung des Beteiligungsverfahrens durch wissenschaftlich-technische Institutionen zu initiieren. Partner könnten der Wissenschaftsrat, die Deutsche Forschungsgesellschaft oder wissenschaftliche Akademien sein. Dieser Prozess müsste sich auf internationale Anbindung, auf eine klare Ergebnisorientierung und auf die Berücksichtigung des State of the Art verpflichten. Sollte sich zeigen, dass es für bestimmte Fragen nur einen geringen Pool an Wissenschaftler*innen gibt, könnten von diesem Prozess Aktivitäten in Richtung Ausbildung und Entwicklung von Curricula ausgehen.*

Um die Komplexität der Aufgabe zu würdigen, wird ein „Scientific Board“ auf nationaler Ebene vorgeschlagen, das sich aus ausgewiesenen Fachleuten (mit entsprechender wissenschaftlicher Reputation) zusammensetzt. Dieses ist explizit unabhängig von staatlichen Vorgaben.³² Die Aufgabe dieses Boards wäre es, sicherzustellen, dass

- für die relevanten Fachgebiete kompetente Wissenschaftler*innen bereitstehen, die unabhängig und unbefangen offene Fragen beantworten und
- fachliche Dissense in einem transparenten und geregelten Verfahren geklärt werden bzw. ein Umgang mit nicht zu klärenden Dissensen aufgezeigt werden.

Um Vertrauen in die Wissenschaft zu erhalten bzw. aufzubauen, sollte die Institution den Standortauswahlprozess möglichst unabhängig und kompetent begleiten. Dem Board können aus den betroffenen Territorien und aus den Fachkonferenzen Fragen vorgelegt werden, die dieses beantwortet. Dabei muss es einen Filter geben, damit das Board arbeitsfähig ist. Zum einen ist hier an eine Mengenbegrenzung zu denken (z.B. pro Territorium und Phase eine bestimmte Anzahl von Fragen). Zum anderen sollte das Board von sich aus entscheiden können, welche Fragen im Kontext des Standortsuchverfahrens sinnvoll zu beantworten sind.

Hilfreich wäre es, wenn es parallel zu den territorialen fachlichen Begleitkreisen (siehe LUPE 3) entsprechende Arbeitskreise von Wissenschaftler*innen auf nationaler Ebene gäbe, etwa neben dem Board als übergeordnetes Gremium zudem Fachgruppen zu den Bereichen „Geologie und Langzeitsicherheit“³³, „Raumnutzung und Umweltverträglichkeit“ sowie „Sozio- und Regionalökonomie“. Wichtig wäre dabei insbesondere die Unabhängigkeit vom Vorhabenträger.

Bei wiederkehrenden strittigen Themen, die vor Ort polarisiert diskutiert werden, kann das Scientific Board auf Bundesebene Formate der Faktenklärung einsetzen, die differenzierte und mit hoher Glaubwürdigkeit versehene Sachklärung herbeiführen können. Es werden sogenannte Faktenchecks vorgeschlagen, die im TV / im Internet übertragen werden (siehe Schlichtung Stuttgart 21) und deren Ergebnisse für die Allgemeinheit aufbereitet festgehalten werden.

Das Forschungsteam schlägt vor, dass das Board Aktivitäten in die Wege leitet, um junge Forscher*innen anzusprechen und zu motivieren, sich mit dem Thema zu beschäftigen. Dazu können z.B. eine hochschulübergreifende Ringvorlesung, ein Förderprogramm für Promotionsvorhaben oder auch eine Erweiterung des Programms „Jugend forscht“ gehören.

Es empfiehlt sich zudem, frühzeitig, ggf. über das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) oder das Wirtschaftsministerium (BMWi), Forschungsprogramme aufzulegen, an denen sich die Fach-Community beteiligen und in denen der fachlich-wissenschaftliche Diskurs stattfinden kann. Forschungsinstitute und Forschungseinrichtungen sollten unabhängig den Prozess begleiten können³⁴. Zu Dokumentationszwecken könnten die o.g. Vorlesungsreihen sowie die im Zusammenhang mit den genannten Förder- und Forschungsprogrammen entstehenden Arbeiten im Internet (auf der BASE-Informationsplattform oder in Wissensarchiven) abrufbar sein. Kurzfassungen können über Kurzfilme (z.B. Youtube) veröffentlicht werden.

³² Eine Berufung könnte in Abstimmung etwa seitens NBG organisiert werden.

³³ Hier könnte eine Anbindung an den Arbeitskreis Endlager/Geophysik der Deutschen Geophysikalischen Gesellschaft e.V. gesucht werden.

³⁴ Hier geht es auch darum, jenseits der klassischerweise an der Endlagerdebatte beteiligten Fach-Community weitere akademische und außeruniversitäre Institute einzubeziehen, um aus eingefahrenen Debatten ausbrechen und ggf. neu auftauchende Forschungsfragen adressieren zu können.

*Ergebnisse der wissenschaftlich-fachlichen Klärungen sollten für die Öffentlichkeit einerseits in den betroffenen Territorien, andererseits aber auch in der breiten nationalen Öffentlichkeit in verständlicher und glaubwürdiger Form kommuniziert werden. Denn die Debatte zur Auswahl der Territorien wird sich nicht nur auf die wissenschaftliche Community beschränken, wissenschaftlich begründete Aussagen werden in der breiten Öffentlichkeit zirkulieren. Daher muss es auch darum gehen, Wissenschaftler*innen darin zu schulen und zu unterstützen, verständlich und glaubwürdig vorzutragen und zu argumentieren.*

Zusätzlich könnte das Board ein digitales Wissens-Forum auch für die Öffentlichkeit aufbereiten. Neben dem breiten Spektrum an wissenschaftlichen Publikationen zum Thema kann ein leicht zugängliches Archiv zum Stand der nationalen und internationalen Forschung angeboten werden.³⁵

Zwischen den Territorien, aber auch zwischen Territorium einerseits und dem Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie dem Vorhabenträger können Konflikte auftreten. Es muss eine Möglichkeit geben, diese zu bearbeiten und Lösungen zu finden. Gibt es diese nicht, dann führt eine Bearbeitung wenigstens dazu, dass die Hintergründe und Perspektiven der Konfliktparteien ausgeleuchtet werden. Die Fachkonferenzen Teilgebiete und Rat der Regionen können zu einer **Verknüpfung und Durchlässigkeit der verschiedenen Ebenen** beitragen: Austausch mit der Bundesebene, Beratung in den Territorien, Austausch der betroffenen Territorien untereinander sowie Konfliktklärung. Die Kooperation zwischen den unterschiedlichen Ebenen und Akteuren kann national unterstützt werden durch ein Scientific Board in koordinierender Funktion (s.o.), durch Unterstützung und Bereitstellung von Ressourcen für den Aufbau von Strukturen (territoriale Ebene), durch Kommunikation und Vermittlung (zwischen nationaler und territorialer Ebene) sowie Moderation und Bearbeitung von Konflikten.

3.2. Perspektiven der Öffentlichkeitsbeteiligung: Szenario-Workshop

Ob sich die momentan erkennbare Stärkung dialogischer und partizipativer Ansätze bei der Planung von Großvorhaben fortsetzen wird, ist derzeit nicht absehbar. Für einen Prozess wie der der Standortauswahl, der (inkl. anschließender Umsetzung) mehrere Jahrzehnte in Anspruch nehmen wird, sollten denkbare Veränderungen in der Governance-Kultur reflektiert und im Hinblick auf ihre Konsequenzen durchdacht werden. In Absprache mit dem Auftraggeber wurde daher die Zielsetzung des im Forschungsvorhaben vorgesehenen Szenario-Workshops geändert: Es sollte nicht mehr – wie ursprünglich vorgesehen – darum gehen, mögliche alternative Beteiligungskonzeptionen auf ihre Eignung und Robustheit zu überprüfen. Stattdessen erarbeiteten die Teilnehmenden Zukunftsbilder, die Auskunft über die Veränderung der Beteiligungs“landschaft“ in Deutschland in der Zukunft geben.³⁶

Im Ergebnis des Szenario-Workshops³⁷ wird deutlich, dass ein besonderes Augenmerk auf übergreifende gesellschaftliche Entwicklungen gelegt werden sollte:

- der gesellschaftliche Umgang mit Wissen und die Kommunikation von Wissen und Wissenschaft, dazu gehört auch die Entwicklung und der Erhalt von Kompetenzen in Bezug auf die Endlagerthematik;

³⁵ Orientierung zur Gestaltung einer derartigen Wissensseite bietet die Seite zur Nano-Sicherheitsforschung: <https://www.nanopartikel.info/>.

³⁶ Auf Einladung des Forschungsteams kamen 12 Vertreter*innen aus Wissenschaft, Politik, Initiativen sowie von NBG, BASE und BGE zusammen, um gemeinsam über die zukünftige Entwicklung des gesellschaftlichen Umfeldes der Endlagersuche nachzudenken. Das beauftragende BASE hat nicht an der Erarbeitung der Szenarien teilgenommen.

³⁷ Die im Folgenden getroffenen Aussagen beschreiben die Ergebnisse des Workshops und stammen von den dort vertretenen Beteiligten – sie stellen keine direkten Empfehlungen des Forschungsteams dar.

- die Stabilität des politischen Systems, bzw. die Frage, wie sich die staatliche Verfasstheit und die Haltung der Menschen dazu in Zukunft weiterentwickeln wird – nicht zuletzt im Hinblick auf die in der Vergangenheit zu beobachtende große politische Einigkeit in Bezug auf das Standortauswahlgesetz.

Die beiden von den Teilnehmenden mit höchster Relevanz identifizierten Faktoren zeigen, dass vor allem kommunikative und politische Aspekte auf gesellschaftlicher Ebene als besonders einflussreich im Hinblick auf die Entwicklung von Kooperation und Konflikten gesehen werden. Dagegen sind andere Faktoren, etwa technische Faktoren (neue Technologien beim Umgang mit nuklearen Abfällen, Entwicklungen in anderen Ländern) als weniger relevant eingeschätzt worden.

Gefragt nach den Faktoren mit der geringsten Vorhersagbarkeit standen neben dem Thema „Stabilität des staatlichen Systems / Staatlichkeit“ Aspekte im Vordergrund wie der Klimawandel, der Konnex von Atom- mit Friedensdebatte, internationale Entwicklung im Bereich der atomaren Endlagerung sowie die Möglichkeit zukünftiger nuklearer Havarien irgendwo auf der Erde. Hier scheinen Brüche möglich, etwa wenn aufgrund eines sich beschleunigenden Klimawandels eine Renaissance der Atomenergie wieder auf die politische Agenda relevanter Akteure käme und der alte Konflikt neue Nahrung erhalten würde.

Die im Workshop erarbeiteten vier Szenarien orientierten sich an den Faktoren mit (aus Sicht der Teilnehmenden) gleichzeitig hoher Relevanz und großer Unsicherheit („politische Stabilität / Staatlichkeit“ und „Klimawandel“). Bleiben die Verhältnisse beherrschbar, dann zeigt das für diese Situation erarbeitete Szenario ein zwar zeitlich verzögertes aber doch erfolgreich durchgeführtes Standortauswahlverfahren, wobei eine denkbare Option hier die Einführung eines Vetorechts für betroffene Territorien im Laufe des Prozesses war. In den anderen Szenarien veränderte sich die Beteiligungs“landschaft“ derartig, dass aus Sicht des Forschungsteams Änderungen des Verfahrens erforderlich erscheinen – sei es, dass die gesellschaftliche Bedeutung des Themas abnimmt oder sei es, dass die Verarbeitungskapazität des gesellschaftlichen und politischen Systems einen derart komplexen Prozess nicht mehr zulässt.

Aus Sicht des Forschungsteams ergeben sich zwei zentrale Erkenntnisse aus dem Szenario-Workshop, die für die Prozessgestaltung von Bedeutung sind:

- Es sollten für den Verlauf des Prozesses Halte- und Reflexionspunkte festgelegt werden, an denen auf bundespolitischer Ebene darüber nachgedacht wird, ob die zum Zeitpunkt der Verabschiedung des StandAG bestehenden Überlegungen und Werthaltungen nach wie vor von einer großen Mehrheit getragen werden – oder ob es ggf. aufgrund veränderter gesellschaftlicher Haltungen auch Änderungen im Verfahren bedarf.
- Insbesondere die Zusammenarbeit zwischen den am Verfahren beteiligten Akteuren für den Prozess des Standortauswahlverfahrens ist von großer Bedeutung, da sie maßgeblich die Dialog- und Beteiligungsbereitschaft aller Akteure beeinflussen wird. Dabei geht es nicht nur um im engeren Sinn mit der Standortsuche befasste Akteure – sondern vor allem darum, wie Kommunen, Bundesländer, Bundestag und Bundesregierung mit dem Thema Standortsuche im Verlauf des Verfahrens umgehen und ihre Verantwortung dabei wahrnehmen.

Diese Überlegungen wurden in die Erarbeitung der Vorschläge zur Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Forschungsteam aufgenommen und auf verschiedenen Ebenen verortet.

3.3. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Beteiligungsprozess zum Standortauswahlverfahren stellt auf allen Ebenen und für alle Akteure eine große inhaltliche, organisatorische und zeitliche Herausforderung dar – auch in der geeigneten Instrumentierung. Dabei sollten Dialog und Mitgestaltung frühzeitig in Form ergänzender – informeller – Öffentlichkeitsbeteiligungsformate angeboten werden³⁸. Formate und Prozesse der informellen Öffentlichkeitsbeteiligung können dabei leicht unübersichtlich und intransparent werden. Unkoordinierte Beteiligung kann dazu führen, dass Ergebnisse dieser Beteiligung nicht oder nur unzureichend Eingang in das Verfahren finden – und damit das Ziel des lernenden Verfahrens verfehlt wird. Die Erfahrung zeigt zudem, dass sich schnell Konflikte um die Form der Öffentlichkeitsbeteiligung bilden können – und zwar sowohl innerhalb von als auch zwischen betroffenen Territorien und ihren Akteuren. Aufgrund des hier notwendigen Zusammenwirkens verschiedener Institutionen und Akteure bedarf es einer vertrauensvollen Koordination und Kooperation, zu der es bislang keine „Blaupause“ oder gesellschaftspolitische „Übung“ gibt. Im Gegenteil ist der bisherige Prozess der Endlagersuche in Deutschland auf allen Seiten eher von negativen Erfahrungen und Vorbehalten geprägt. Es bedarf für den weiteren Verlauf daher eines besonders glaubwürdigen „Hüters von Fairness“, dem von allen Seiten vertraut wird, eine solche Figur könnte z.B. der Partizipationsbeauftragte sein.³⁹

Hinzu kommt, dass sich die verantwortlichen Institutionen (BASE, BGE und NBG) selbst aktuell in einer Phase der Orientierung und Findung (Aufbau von Wissen und Personalressourcen) bewegen und gleichzeitig Vorkehrungen für die Organisation eines „lernenden Verfahrens“ treffen sollen, das dem klassischen Verwaltungshandeln durch seinen iterativen und experimentellen Ansatz zuwiderläuft. Angesichts von Unsicherheit und möglicher „Fehlkommunikation“ bei der Unterstützung potenziell betroffener Territorien (s. Lupe 1), aber auch bei der Abstimmung der Institutionen und Akteure untereinander (s. Lupen 2 und 3), erscheint es absolut erfolgskritisch, dass diese institutionellen Herausforderungen bewältigt werden.

Der Aufbau und die transparente Weitergabe von Wissen erscheinen als zentrale Bausteine des gesamten Verfahrens wichtig, um den Diskurs auf Augenhöhe überhaupt führen zu können. Hier sind mit dem Vorschlag eines nationalen Scientific Boards (Lupe 5) erste Ideen vorgelegt, die jedoch einer weiteren Ausgestaltung zur Umsetzung bedürfen.

Die zunehmende Sensibilität in der Öffentlichkeit einerseits und der klare gesetzliche Auftrag an die BGE sowie das BASE andererseits, einen Standort für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle zu finden und das Endlager zu errichten und zu betreiben, lassen es darüber hinaus möglich erscheinen, dass das betroffene Territorium / die betroffenen Territorien in eine konflikträchtige Situation geraten können. Dies kann zu einer Polarisierung oder Eskalation führen. Eine solche mögliche Entwicklung lässt sich zwar nicht ausschließen, aber es können mit einer ergänzenden Öffentlichkeitsbeteiligung Maßnahmen angeboten werden, die auch solche Konflikte adressieren und versuchen, den Zugang zu den fachlich relevanten Themen weiter offen zu halten.

Ob betroffene Territorien die Beteiligungsangebote wahrnehmen oder nicht, darf sich jedoch nicht auf deren Status im Standortauswahlverfahren auswirken. Da sich Territorien in ihren Erfahrungen und den zur Verfügung stehenden Ressourcen unterscheiden, sollte ein Ausgleich struktureller Ungleichheiten möglich sein.

³⁸ Dies sind Beteiligungsformen, die deutlich über die Stufe der Information hinausgehen und Konsultation umfassen, die bis zur kooperativ-partnerschaftlichen Aushandlung auf Augenhöhe gehen können, ohne die institutionellen/demokratisch-repräsentativen Verantwortlichkeiten in Frage zu stellen.

³⁹ Dieser soll gem. § 8 Abs. 5 und laut Stellenprofil „Verantwortung für die frühzeitige Aufdeckung von Spannungen und die Identifikation möglicher Konflikte im Standortauswahlverfahren sowie für die Entwicklung von Vorschlägen zu deren Auflösung“ wahrnehmen. https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Stellenangebote/DE/Stellenangebot_Partizipationsbeauftragter.html

4. Selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren bei der Standortauswahl

Die Standortauswahl ist – so die Festlegung des Gesetzgebers – als partizipatives Verfahren auszugestalten, die Bürgerinnen und Bürger sollen dabei durch eine dialogorientierte Öffentlichkeitsbeteiligung zu „Mitgestaltern des Verfahrens“ werden und alle Akteure und Institutionen sind gehalten, sich selbst zu hinterfragen und aus den gewonnenen Erkenntnissen zu lernen.

§ 5 StandAG umschreibt die Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung wie folgt:

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

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

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

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

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

Diesen Gesetzeszweck zu erfüllen, dafür reicht die vorgegebene Öffentlichkeitsbeteiligung und Interaktion zwischen den im StandAG genannten Akteuren – so weitreichend sie auch sein mögen – nicht aus.

Dass ergänzende Formen angedacht sind, lässt sich schlussfolgern aus den Rahmenbedingungen des Gesetzes selbst sowie aus der Gesetzesbegründung zur Änderung des StandAG im Jahr 2017. Die Arbeiten der sog. Endlagerkommission, die zur Überarbeitung der ersten Fassung des Gesetzes einberufen wurde, lassen keinen anderen Schluss zu: „Partizipativ“ endet nicht bei den im StandAG angelegten formellen Beteiligungsmöglichkeiten. Eine Ergänzung und Anreicherung der bestehenden Formate erscheinen – auch im Hinblick des angesprochenen Lernens – daher notwendig.

Das StandAG sieht für die Suche nach einem geeigneten Endlagerstandort also ein selbsthinterfragendes, lernendes und letztendlich auch reversibles Verfahren⁴⁰ vor, das gleichzeitig partizipativ und wissenschaftsbasiert sein soll. Lernen und Selbsthinterfragen werden damit zu zentralen Begriffen des deutschen Standortauswahlverfahrens. Im Zusammenhang mit den Lernschritten im Standortauswahlverfahren werden als Voraussetzungen Reflexion, Kooperation und Partizipation genannt.

⁴⁰ Gesetzesbegründung (Deutscher Bundestag/BT Drs. 18/11398) (2017) zu § 1 Abs. 5 (S. 48): „Das Standortauswahlverfahren ist nach Maßgabe der §§ 12 ff. reversibel. Reversibilität, das heißt die Möglichkeit zur Umsteuerung im laufenden Verfahren, ist erforderlich, um Fehlerkorrekturen zu ermöglichen und damit Handlungsoptionen für zukünftige Generationen offenzuhalten, beispielsweise zur Berücksichtigung neuer Erkenntnisse. Sie kann zum Aufbau von Vertrauen in den Prozess beitragen.“

Der Begriff des Lernens umfasst das intentionale, bewusste ebenso wie das implizite, beiläufige Lernen auf individueller und kollektiver Ebene (Gabler Wirtschaftslexikon 2020). Lernen ist selbst ein Prozess, der durch Erfahrungen zu individuellen/kollektiven oder organisationalen Veränderungen bezüglich des Wissens, Verhaltens, aber auch von Einstellungen und Werten führt. Reflexion ist Teil eines solchen Lernprozesses.

Der Kontext der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle ist von zahlreichen Ungewissheiten (ökonomisch, sozial, politisch, aber auch technologisch) geprägt und verweist damit insgesamt auf die Notwendigkeit von Lernen und dynamischer Anpassungsfähigkeit von Akteurshandeln und Prozessen. Das zugrunde liegende Verständnis für die Aktivitäten und die Entwicklung der beteiligten Institutionen in den kommenden Phasen und Verfahrensschritten des Standortauswahlverfahrens und der Umsetzung ist das einer sog. „lernenden Organisation“. Aus organisationspsychologischer Sicht handelt es sich dabei um eine Organisation, die strategische und zielgerichtete Lernprozesse anstößt, um zukunftsorientiertes Lernen mit Erfahrungslernen zu verbinden.

Hierbei ist zu beachten, dass das Lernen auf unterschiedlichen Ebenen stattfindet – beim Individuum, in Kollektiven (Teams), in Organisationen und zwischen Organisationen im Verfahren selbst. Diese Ebenen müssen jedoch sinnvoll miteinander verknüpft sein, um einen Beitrag zum Lernen im Verfahren leisten zu können.

4.1. Bausteine für eine lernende Behörde aus organisationswissenschaftlicher Sicht

Organisationales Lernen umfasst – wie oben ausgeführt – mehrere Ebenen, die des Individuums, die vor allem auf die Kognitionen und Verhaltensweisen Einzelner abhebt und die kollektive Ebene, die die Rolle von Routinen und der Unternehmenskultur(en)⁴¹ ins Zentrum rückt. Die zwei Ebenen – Individuum und Kollektiv – beeinflussen sich wechselseitig. Die dritte Ebene betrifft das Lernen zwischen verschiedenen Organisationen – also verschiedenen Kollektiven (und auch Individuen). Lernen ist folglich ein kontinuierlicher Prozess, der über Erfahrungen zu individuellen/kollektiven oder organisationalen Veränderungen bezüglich des Wissens, Verhaltens, aber auch von Einstellungen und Werten führt (vgl. u.a. Brohmann et al. 2020). Eine zentrale Voraussetzung für das Lernen ist die Reflexion, wodurch Reflexionswissen⁴² erzeugt wird. Reflexionswissen kann dann dazu führen, dass Fehler nicht nur entdeckt und korrigiert werden, sondern vielmehr auch die zugrundeliegenden Normen und Werte einer Organisation verändert werden, was zu neuen innovativen Handlungsweisen und Strategien führen kann.

Diese Form des Lernens kann auch als Doppelschleifenlernen (double-loop-learning nach Argyris und Schön 1978) bezeichnet werden. Hierbei geht es u.a. darum, Fehler positiv zu begreifen, diese nicht zu sanktionieren oder über klassische Mechanismen abzuwehren, sondern als Anlass für Weiterentwicklung, Anpassung und somit Lernen zu nehmen. Daraus folgt, dass Lernen die Basis dafür ist, dass die Anpassung von Organisationen und Institutionen an veränderte Kontexte gelingt und Handlungsfähigkeit fortlaufend sichergestellt wird. Grundsätzlich gilt, dass Wissen, Fertigkeiten und Erfahrungen die Unsicherheiten in soziotechnischen Systemen reduzieren und damit die „Überlebenschancen“ in dynamischen und risikobehafteten Umwelten erhöhen (vgl. Meusburger 2008).

⁴¹ Siehe hierzu auch Sackmann (2017).

⁴² Reflexionswissen entsteht aus der Reflexion verschiedener Wissensformen (siehe Matthiesen 2005, 5ff; Wulfert 2011, 22f).

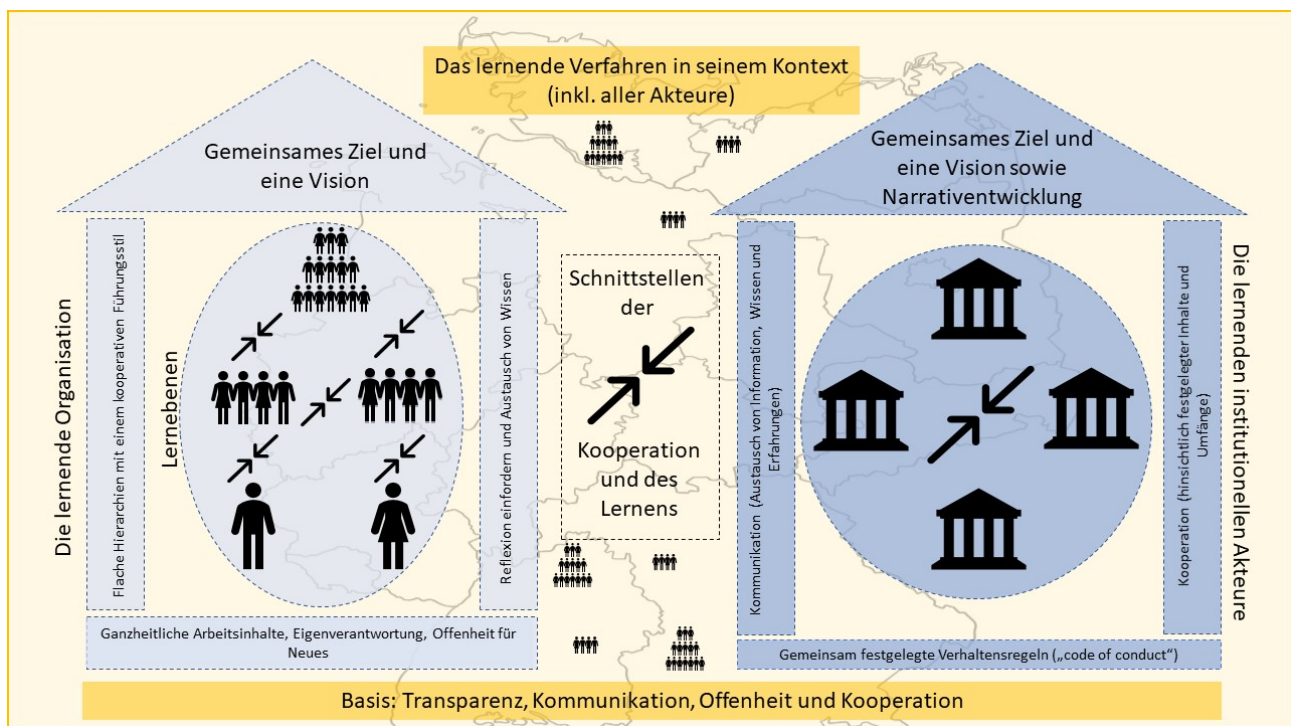
Für das Lernen in Organisationen und damit die kontinuierliche Sicherstellung von Handlungsfähigkeit heißt das, dass eine dynamische Anpassungsfähigkeit der Organisationen sichergestellt werden muss. Dies ist nur, wie oben erwähnt, über die Erzeugung von Reflexionswissen zu erreichen.

Reflexion setzt Räume und Gelegenheiten voraus, in denen vom Individuum bis zum Kollektiv über alle Hierarchieebenen hinweg reflektiert und damit gelernt werden kann. Hierfür braucht es eine Organisationsstruktur, die eher durch flache Hierarchien gekennzeichnet ist und über ganzheitliche Arbeitsinhalte von Individuen zu mehr Motivation und höherer Eigenverantwortung führen, bei gleichzeitig verstärkter Kooperation untereinander (vgl. Binner 2018).

Kompetenzen und Autoritäten sind dann folglich eher dezentralisiert „verortet“ und dienen damit der optimalen Ausgestaltung von Prozessen innerhalb einer Organisation, d.h. auf horizontaler Ebene sind Arbeitsabläufe möglichst optimal auszugestalten und weniger Schnittstellen zu erzeugen (vgl. Meusburger 2008; Binner 2018). Gleichzeitig erhöht sich aber der Anspruch an eine verbesserte Schnittstellenkommunikation, insbesondere auf vertikaler Ebene, um einen Austausch von Wissen, Informationen und Erfahrungen über Hierarchieebenen hinweg – und in alle Richtungen – zu ermöglichen und damit sicherzustellen, dass erstens Informationen an die richtige Stelle fließen, um diese dann zweitens einordnen und bewerten und drittens daraus Handlungsanweisungen bzw. Maßnahmen ableiten zu können, die viertens zur Bereitstellung der für die Bearbeitung der Maßnahmen notwendigen Ressourcen führen (vgl. Dörner 2015; Mbah 23.10.2019; Müller et al. 2011). Voraussetzung dafür ist, dass eine Organisation durch einen kooperativen Führungsstil gekennzeichnet ist.

In Abbildung 6 ist schematisch dargestellt auf welchen Ebenen Lernen durch Reflexion und Kooperation an Schnittstellen stattfinden soll, einerseits auf der organisationalen Ebene und andererseits auf der interorganisationalen Ebene, um ein lernendes Verfahren zu ermöglichen, das fähig ist, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen, indem auch hier Schnittstellen der Kooperation und des Lernens erzeugt werden.

Abbildung 6: Lernende Organisationen in einem lernenden Verfahren



Quelle: Eigene Darstellung.

Kooperation als Basis agiler⁴³ Organisationen setzt voraus, dass ein gemeinsames Ziel (z.B. eine Vision oder ein Narrativ) zwischen den Akteuren vorhanden ist, auf dessen Erreichung hingearbeitet wird. Eine gemeinsame Vision ist sowohl für das intraorganisationale Lernen als auch für das interorganisationale Lernen notwendig (Mbah 23.10.2019). Agilität meint folglich nicht, dass Organisationen unstrukturiert, ungeplant und gänzlich ohne Hierarchien arbeiten und auch zwischen Organisationen braucht es weiterhin Hierarchien (vgl. Grunzei und Kaehler 2018). Jedoch ist es wichtig, gemeinsame Ziele und Visionen zu entwickeln, um Kooperationen in ihrer Bedeutung zu bestärken und auch einzufordern. Diese Kooperationen sind dann bestmöglich auszugestalten, einerseits über flache Hierarchien und andererseits über gemeinsam aufgestellte Regeln des wechselseitigen Umgangs miteinander, also Verhaltensregeln (sog. „code of conduct“) (vgl. Brohmann et al. 2020; Mbah 23.10.2019). Hiermit soll Kooperation in einem gewissen Rahmen ermöglicht werden, ohne dass Misstrauen und Macht zu präsent sind ähnlich der Habermas'schen Vorstellung der „ideal speech situation“⁴⁴ (Habermas 1995).

Um die Kooperationen möglichst gut auszugestalten und Fehlentwicklungen, bspw. den Verlust von Vertrauen frühzeitig zu erkennen und entsprechend gegensteuern zu können, braucht es wiederum regelmäßige Reflexion an sogenannten Haltepunkten. Dies kann z.B. vor und nach Meetings organisiert werden, in denen jeweils eine Verständigung über Ziele und Strategien erfolgt und im Nachgang eine Reflexion über deren tatsächliche Umsetzung und mögliche Verbesserungen stattfindet. Hieraus sollte dann jeweils für zukünftige Kooperationen gelernt werden. Es sollte zudem festgehalten werden, wer für die Kontrolle der Einhaltung dieser Verhaltensregeln zuständig ist. Dies sollte keiner der direkt beteiligten Akteure sein, sondern eine Art unabhängige Schlichtungsinstanz, bspw. eine Person oder Institution, die selbst nicht Teil des Kooperationszusammenhangs ist, die eingreifen kann, falls Verhaltensregeln nicht eingehalten werden und die Gefahr besteht, dass das gemeinsame Projekt, welches der eigentliche Anlass für die Kooperation darstellt, darunter leidet. Des Weiteren sollte festgehalten werden, welche Inhalte Gegenstand von Kooperationen sein sollten und in welchem Umfang Kooperation jeweils gewünscht ist.

Behörden bzw. Verwaltungseinrichtungen erweisen sich einerseits – im positiven Sinne – als eher stabil und resilient, weshalb andererseits Anpassungen oder Veränderungen an neue Anforderungen aber unter erschwerten Bedingungen stattfinden (Lewinski 2016; Seibel 2017). Als zentrale Parameter für Change Management-Prozesse in der öffentlichen Verwaltung können vor allem *Zielklarheit*, *Austausch* und *Unterstützung der Veränderung durch Führung und Management* genannt werden (vgl. Dörner 2015; Müller et al. 2011).

Es müssen daher vor allem Kommunikationsstrukturen geschaffen werden, die sowohl einen intensiven Austausch innerhalb der Organisation (bspw. zwischen den unterschiedlichen Hierarchieebenen) als auch mit deren direkter „Umwelt“ (im Entsorgungskontext zumindest mit allen am Verfahren beteiligten Institutionen) ermöglichen.

Die oben genannten Faktoren einer dynamischen und komplexen Umwelt, die ein Lernen durch Reflexion und Kooperationen in dezentralen Organisationsstrukturen mit eher flachen Hierarchien sinnvoll und erforderlich erscheinen lassen, entsprechen den Anforderungen an das BASE und weitere institutionelle Akteure im Standortauswahlverfahren. Die teilweise behördlichen Institutionen und Verwaltungsstrukturen müssen in Auseinandersetzung mit anderen institutionellen und nicht-institutionellen Akteuren im Umfeld des lernenden Verfahrens (dem Kontext), die jeweils unterschiedliche Organisationsstrukturen aufweisen, Formen des Kommunizierens und Kooperierens schaffen, die durch Vertrauen und gemeinsame Ziele und Visionen geprägt sind und Lernen nicht

⁴³ Organisationen mit hohen Informationsflüssen und kooperativer Arbeitsweise (vgl. Ackermann et al. 2018).

⁴⁴ Nach Habermas (1995) sind die Voraussetzungen für Deliberation ein herrschaftsfreier Diskurs, der verständlich und wahrhaftig erfolgt, sodass letztlich die besseren Argumente überzeugen.

nur ermöglichen, sondern geradezu herausfordern. Unterstützend können hier die Entwicklung und der Diskurs um ein oder mehrere positive Narrative sein (vgl. Rosa 2016; sowie Kapitel 5).

Bausteine einer lernenden Behörde:

1. Flache Hierarchien und ein kooperativer Führungsstil mit ganzheitlichen Arbeitsinhalten
2. Austausch von Information, Wissen und Erfahrungen horizontal und vertikal
3. Multidirektionale Kommunikationsstrukturen (interorganisational und mit extern), die den Austausch sicherstellen und neue Entwicklungen und Anforderungen frühzeitig erkennen lassen (Transparenz und Offenheit)
4. Gemeinsames Ziel / gemeinsame Vision sowohl intra- als auch interorganisational sowie die Entwicklung mind. eines gemeinsamen positiven Narrativs

Möglichkeiten und Grenzen des BASE als Behörde in einem selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren

Zweck des StandAG ist die Regelung des Standortauswahlverfahrens, um „in einem partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren“ (vgl. § 1 Abs. 2 StandAG) einen Standort für eine Anlage zur Endlagerung der im Inland verursachten hoch-radioaktiven Abfälle zu finden.⁴⁵ Das StandAG selbst definiert jedoch die genannten Anforderungen an das Verfahren (partizipativ, wissenschaftsbasiert, transparent, selbsthinterfragend und lernend) nicht. Daher ist zur weiteren Konkretisierung auch Teil 2 des Gesetzes (Beteiligungsverfahren § 5 bis § 11) relevant. Nachdem in § 5 zunächst die Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung beschrieben werden, definieren die §§ 6 – 11 Anforderungen und weitere Akteure des Beteiligungsverfahrens.

Weitere Anhaltspunkte für die Ausgestaltung des Verfahrens liefert die Gesetzesbegründung für den Gesetzesentwurf vom 07.03.2017 (Deutscher Bundestag/BT Drs. 18/11398, 2017). Die Gesetzesbegründung zu § 1 StandAG konkretisiert die Anforderungen oder Voraussetzungen eines partizipativen Verfahrens nicht, hingegen zu den Hintergründen und der Zielsetzung eines selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens wird entsprechend ausgeführt (S. 47):

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

⁴⁵ Während die Adjektive „selbsthinterfragend“ und „lernend“ bereits in der ersten Fassung des Gesetzesentwurfs eingefügt worden waren, wurde „partizipativ“ erst anlässlich der Beschlussempfehlung des Bundestages und den darin enthaltenden Änderungsvorschlägen verankert (Deutscher Bundestag/BT Drs. 18/11647, 2017, S. 4; Bundesrat/BR Drs. 239/17, 2017, S. 2). Letztere Änderung nahm der Gesetzgeber mit der Begründung vor, die Bedeutung der Partizipation für die Suche nach einem Endlagerstandort mit der bestmöglichen Sicherheit hervorheben zu wollen (Deutscher Bundestag/BT Drs. 18/11647, 2017, S. 16).

nur dadurch bewältigt werden, dass Maßnahmen und Vorkehrungen auf verschiedenen Ebenen vorgesehen werden, die gegenseitige Korrekturen und Kritik erlauben – der Gesamtprozess muss als selbsthinterfragendes System aufgebaut werden.“

So lässt sich festhalten, dass nach dem Willen des Gesetzgebers (Zur Beschreibung des „partizipativen Suchverfahrens“ nach der Endlagerkommission (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016, S. 39)), ein selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren nach dem StandAG als ein Prozess verstanden wird, der alle einzubindenden Akteure (Institutionen und Personen) auffordert, sich selbst und gegenseitig zu hinterfragen und dafür auch die nötigen Strukturen zu schaffen, die es gleichzeitig ermöglichen, die gewonnenen Eindrücke und Erkenntnisse in das Verfahren auch einfließen zu lassen. Die in der Gesetzesbegründung angesprochene offene Kommunikation adressiert dabei auch Aspekte eines partizipativen Verfahrens.

Dem BASE wird als Träger dieser Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG – und auch bei der Ausgestaltung möglicher weiterer Rollen – eine zentrale Aufgabe zugewiesen. Zwar erfährt die Öffentlichkeitsbeteiligung in weiten Teilen durch die verschiedenen Vorgaben bereits eine gewisse Ausgestaltung, teilweise bedarf es hier jedoch einer weitergehenden Konkretisierung, um eben die im Zweck des Gesetzes genannten Anforderungen an das Verfahren erfüllen zu können⁴⁶.

Es obliegt dem BASE, hier aktiv die Rolle des „Sprachrohrs“ des Verfahrens einzunehmen und als (Mit-)Gestalter des partizipativen Verfahrens unterstützend zu wirken. Die motivierende Funktion ist insbesondere aufgrund der Phaseneinteilung und des Risikos einer möglicherweise abgeschwächten Aufmerksamkeit für das Verfahren selbst und die dabei zu behandelnden Themen über den langen Zeitraum, den das Verfahren einnehmen wird, von erheblicher Bedeutung. So können insbesondere zwischen den verschiedenen Phasen der Suche (also während der jeweiligen Befassung durch den Bundestag), oder wenn in einzelnen Phasen Untersuchungen oder anderweitige Klärungen erfolgen müssen, die langwierig sind und bei denen ein „Leerlauf“ im Procedere eintritt, weitere Beteiligungsmaßnahmen ergriffen werden, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit und der interessierten Akteuren aufrecht zu halten.

Während das BASE die oben beschriebene Rolle des „Sprachrohrs“ wahrnimmt, ist es auch Prozesshüter und motivierender Gestalter. Für verschiedene Akteursgruppen und Akteurskontexte würde es die Aufgabe erfüllen, „umfassend und systematisch“ – aber auch frühzeitig, wenn der Blick auf anstehende Prüfschritte gelenkt wird – zu unterrichten. Gerade an diesen Stellen bietet es sich an, die Aufgabe als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung kreativ auszugestalten (Wollenteit spricht von „Sorgepflicht“ des BASE, Frenz (2019), § 5 StandAG, Rn. 5). Das Forschungsteam sieht in Ergänzung hierzu auch das BMU als möglichen unterstützenden Moderator – z.B. zwischen verschiedenen institutionellen Akteuren.

Themen⁴⁷, die bereits absehbar in der Öffentlichkeit und/oder zwischen den Akteuren diskutiert werden, aber erst zu einem späteren Zeitpunkt des Verfahrens relevant werden, können in diesen „Zwischenphasen“ in den Fokus rücken: Mit den weiteren Akteuren des Verfahrens und unter Einbindung der Öffentlichkeit können Formate konzipiert und im Sinne des Co-Designs vorbesprochen werden, in denen die Bewältigung des Themas bzw. die Abarbeitung der relevanten Fragestellungen im Vordergrund stehen. Gutachten über Schlüsselfragen könnten so auch (gemeinsam) beauftragt werden (vgl. hierzu Kapitel 3, Lupe 5 Scientific Board). Die Ausgestaltung des Verfahrens in Phasen steht

⁴⁶ „Ziel ist die Etablierung einer umfassenden Kultur der Öffentlichkeitsbeteiligung, die deutlich über die „formale Beteiligung in einem Planfeststellungsverfahren“ hinausgehen soll“, so Wollenteit in Frenz (2019), § 5 StandAG, Rn. 2).

⁴⁷ Hiermit sind Aussagen und Erkenntnisse zu Themen, wie z.B. Wirkungen auf das Grundwasser oder die Rückholbarkeit nach § 26 Abs. 2 Nr. 3, Korrosionsverhalten der Behälter u.a.m. gemeint, die im Detail bspw. erst während der Phase der untertägigen Erkundung nach § 18 getroffen werden können.

dem nicht entgegen, kann vielmehr genutzt werden, um im Vorgriff systematisch(er) sich den Themen zu nähern.

Das Nutzen von Handlungsspielräumen gehört für Behörden zur Routine – bezüglich des StandAG besteht jedoch die Besonderheit, dass der Gesetzgeber eine sehr vitale Ausgestaltung dieser Spielräume einfordert. Klar ist, dass die Zweckerreichung (ein konkreter Standort mit bestmöglicher Sicherheit) auch von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden soll. Diese Zweckerreichung wird daher – so die Einschätzung des Forschungsteams – gemeinsam mit einer Bewertung des Verfahrens selbst von den bundesdeutschen Parlamentariern geprüft. Beides kann als erfüllt angesehen werden, wenn – neben dem Standort mit der bestmöglichen Sicherheit – erkennbar ist, dass im Verfahren mehr als nur eine unverbindliche Information der einzelnen Akteursgruppen bzw. der Öffentlichkeit stattgefunden hat.

Damit geht einher, dass das BASE – als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung – aufgefordert ist, ein partizipatives Verfahren zu ermöglichen. Dies gilt zwar für alle im StandAG genannten Akteure, jedoch für das BASE im Besonderen.

Diese Anforderung hat einen gewissen Appell-Charakter, der insbesondere an das BASE gerichtet ist. Hierbei ist das Ausnutzen der Handlungsspielräume und die Vernetzung untereinander von besonderer Bedeutung, um eine Rückkopplung für das gesamte Verfahren zu ermöglichen.

Die Möglichkeiten für das BASE, partizipative Formen zu initiieren bzw. auszugestalten sind zunächst einmal weit zu fassen. Insbesondere durch die Adressierung in § 5 Abs. 2 als diejenige Behörde, die dafür Sorge tragen muss, dass die Öffentlichkeit frühzeitig, umfassend und systematisch über Ziele, Mittel und Verwirklichungsstand unterrichtet wird. Dies hat in einem dialogorientierten Prozess zu erfolgen und eröffnet somit das gesamte Spektrum an Beteiligungsformaten, wie sie in der im Vorhaben entwickelten Beteiligungskonzeption vorgestellt werden.

Eine wichtige Rolle, die auch dem BASE zufallen könnte, ist die des Informations- und Wissensvermittlers. Darunter wird an dieser Stelle verstanden, dass das BASE die Anlaufstelle für verschiedene Akteursgruppen sein kann, um Fachfragen, die im Laufe der einzelnen Verfahrensschritte auftauchen, einer Lösung zuzuführen (und dafür z.B. das Scientific Board zu nutzen).⁴⁸ Dazu gehören die

- allgemeinverständliche Aufbereitung und Abstimmung von Gegenstand, Diskussionsstand und ungeklärten Punkten (ggf. Forschungsfragen und Ausschreibung absichern);
- Schaffung eines Rahmens im Sinne einer ad hoc-Beratung, an der alle relevanten Akteure teilnehmen und die zu lösenden Fragestellungen intern oder extern beantworten lassen;
- neuen Formate der Schnittstellengestaltung zwischen verschiedenen Funktionen und Inhalten (zur Beratung und Kooperation auf Augenhöhe wie in Kapitel 4.1 dargelegt, die bspw. auch eine Schlichtungsinstanz beinhalten können).

Das BASE kann im Nachgang einzelner Maßnahmen dahingehend unterstützen, dass die Beantwortung der Fachfragen in die jeweils relevante (nächste) Verfahrensphase eingespeist wird.

Die institutionellen Akteure, die dauerhaft das gesamte Verfahren begleiten, sollten im engen Austausch miteinander stehen und auch eine gemeinsame Vision für das Verfahren selbst entwickeln. Hierfür ist es aus Sicht des Forschungsteams erforderlich, dass der Rahmen dieses Austausches

⁴⁸ Davon nicht umfasst oder „ersetzend“ gemeint ist die Aufgabe der Vorhabenträgerin (BGE) gem. § 3 Abs. 2., „die Öffentlichkeit über die im Rahmen des Standortauswahlverfahrens von ihm vorgenommenen Maßnahmen“ zu informieren.

eine feste und kommunizierbare Struktur aufweist, die nach außen transparent kommuniziert werden kann und gleichzeitig geschützte Räume für den Austausch zwischen den Akteuren bietet.

Damit das über das StandAG hinausgehende Vorgehen für alle Interessierten einerseits gesichert, aber auch transparent wird und sich die Akteure ihrer Aufgaben bewusst sind, wird vorgeschlagen, eine **Steuerungsgruppe „Koordination Endlager“**⁴⁹ einzurichten. Diese Steuerungsgruppe könnte u.a. auch die Funktion übernehmen, gemeinsam über die zur Verfügung stehenden Unterlagen hinsichtlich ihrer Veröffentlichungsfähigkeit oder ihres Aufbereitungsstands etc. zu beraten.

Der Vorschlag impliziert zudem, dass (mindestens – aber im Laufe des Verfahrens erweiterbar) BASE, BGE und NBG Vertreter*innen bestimmen, die sich – über derzeit bestehende Kontakte hinaus – regelmäßig zum Stand des Verfahrens austauschen.

Gleichzeitig sieht das Forschungsteam den Bedarf, dass unabhängig davon weitere Kommunikationsstrukturen zwischen den Institutionen aufgebaut werden (insbesondere zwischen BGE und BASE), die einen offenen informellen Austausch in Bezug auf das Standortauswahlverfahren zulassen. Damit ist gemeint, dass neben den aufsichtlichen Gesprächen auf der Arbeitsebene (mehr) Möglichkeiten für Fachgespräche und organisatorische Absprachen geschaffen werden sollten. Beide Institutionen sollten hier einen Raum haben, der durch möglichst geringe Hierarchien gekennzeichnet ist und einen vertraulichen Austausch zu spezifischen Themen, beispielsweise ausschließlich mit Bezug zur Öffentlichkeitsbeteiligung, zulässt.

Hinweise zur Ausgestaltung der im StandAG vorgesehenen Beteiligungsformate richten sich auch wiederum an alle einzubindenden Akteure. Der Bedarf nach Koordination und Sicherstellung, dass die getroffenen Vereinbarungen oder erreichten abgestimmten Wissensstände ins formale Verfahren einfließen können, ist auch an dieser Stelle zu betonen. Betrachtet man Teil 2 des StandAG – Beteiligungsverfahren – zeichnet sich ab, dass es an vielen Stellen auslegungsbedürftige Anforderungen gibt. Es lässt sich demnach festhalten, dass die Vorgaben an die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung des StandAG weitere Maßnahmen, ein partizipatives Verfahren zu ermöglichen, nicht ausschließen. Die Vorgaben sind nicht so abschließend formuliert, dass die im StandAG genannten Akteure nicht darauf aufsetzen könnten, das Verfahren weiter auszubauen.

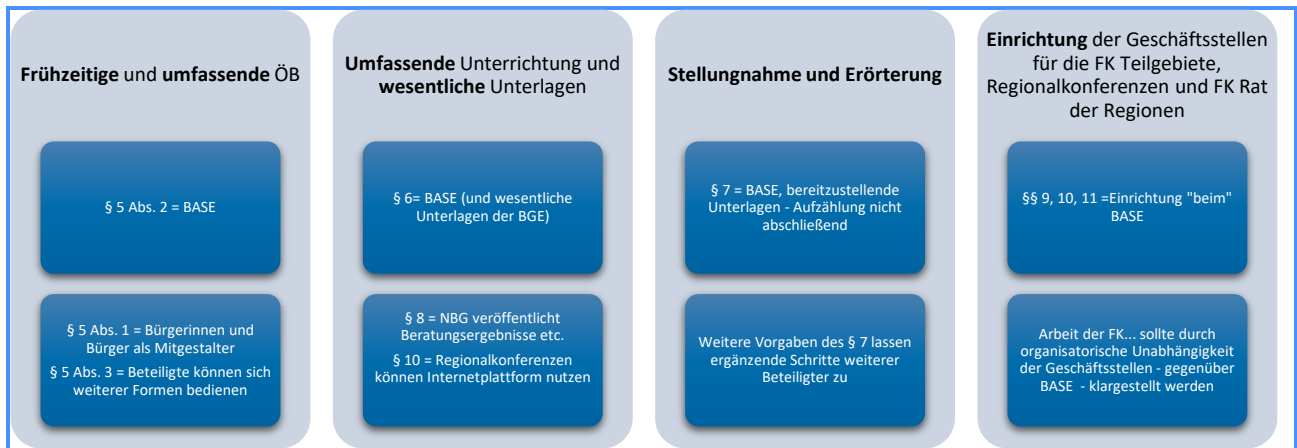
Für juristische Texte ist dies nicht ungewöhnlich, darf hier aber trotzdem zum Anlass genommen werden, einige Anforderungen exemplarisch aufzugreifen und in Bezug zu setzen zu den institutionellen Akteuren und Beteiligten, denen die Ausgestaltung obliegt. An ihnen wäre es (primär), diese nicht abschließenden Anforderungen und Aufgaben mit „Leben zu füllen“ im Sinne der Zweckerreichung des Gesetzes.

Die folgende Abbildung setzt diese Anforderungen und Aufgaben exemplarisch für vier zentrale Kategorien der Öffentlichkeitsbeteiligung nach StandAG (frühzeitig und umfassend; umfassende Unterrichtung und wesentliche Unterlagen; Stellungnahme und Erörterung; Geschäftsstellen für Konferenzen) in Beziehung zu den dort genannten Akteuren und zeigt auf, welche möglichen weiteren

⁴⁹ Die Einrichtung der Gruppe kann im Einvernehmen der Akteure durch die BGE erfolgen. Für den Ablauf können die folgenden Rahmenbedingungen genannt werden: Jeder Akteur sollte zwei Teilnehmende und zwei Vertreter*innen aus den relevanten Referaten bzw. Abteilungen benennen, um unterschiedliche Sichtweisen, Aufgaben, Lernen als Herausforderung aller und verschiedene Hierarchiestufen integrieren zu können; die Besprechungen selbst sind vertraulich, aber Protokolle sind auf der Internetplattform einzuspeisen. Ständiger Tagesordnungspunkt sind fachliche wie auch partizipative Anregungen Dritter – hierzu ist ein Beobachtungskonzept erforderlich – sowie ein Rückblick auf vergangene Aktivitäten und Auswertung aktueller Arbeiten, differenziert nach inhaltlichen und kommunikationsbezogenen Aspekten.

Aktivitäten an diesen Stellen mitgedacht werden können vom BASE, um die Öffentlichkeitsbeteiligung weiter auszubauen und zu stärken.

Abbildung 7: Aufgaben nach StandAG



Quelle: Eigene Darstellung.

Diese auslegungsbedürftigen Anforderungen könnten genutzt werden, um die – hinsichtlich eines partizipativen Verfahrens – als notwendig erachteten Schritte weitergehend auszugestalten.

Hinweise zu einer weiteren Ausgestaltung, bspw. beim Aufbau von Strukturen, den zeitlichen Erfordernissen, der Zusammenführung von Daten und Informationen oder den Bedingungen zur Finanzausstattung sind im Arbeitspaket 3 erarbeitet worden.

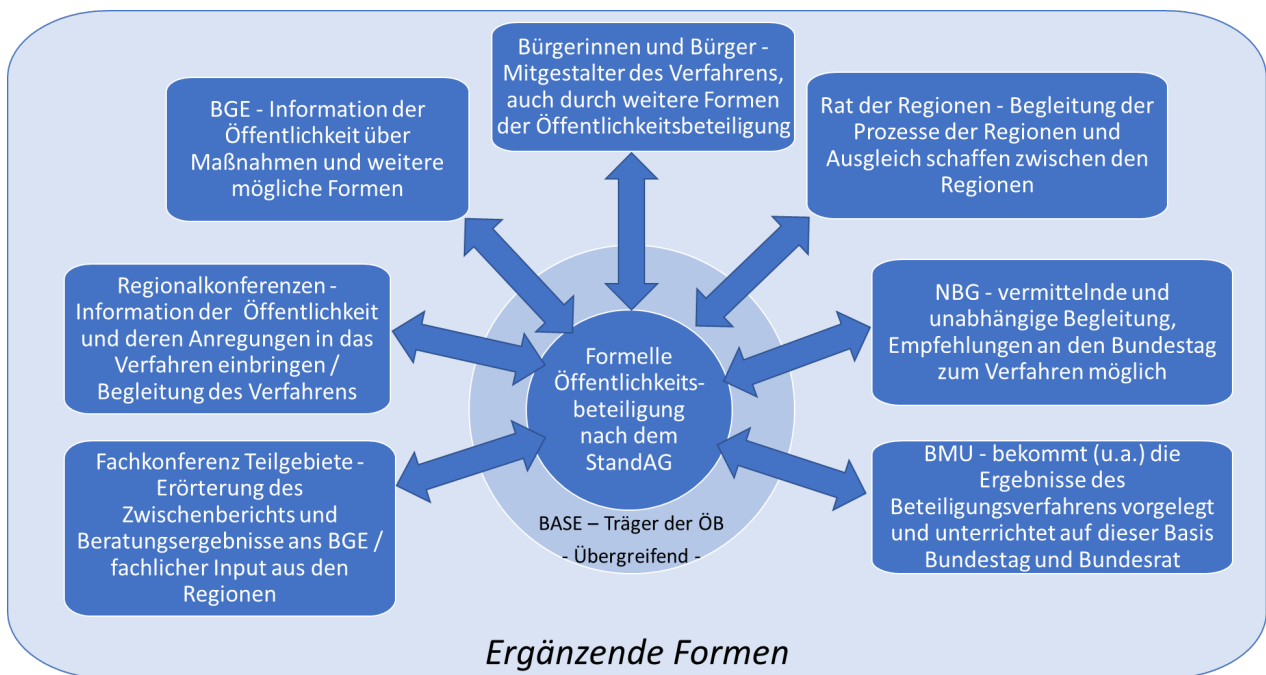
Auch die Verknüpfungen der explizit im Gesetz genannten weiteren Akteure wie das NBG, Fachkonferenz Teilgebiete, Regionalkonferenzen und Rat der Regionen, miteinander und an die formellen Verfahrensschritte bedarf definierter Schnittstellen. Dies kann auch Anlass sein, diese Schnittstellen zu intensivieren und gemeinsame Entscheidungsgrundlagen zu entwickeln.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die zentralen Aufgaben der im StandAG genannten Akteure, bezogen auf die Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung steht dabei im Zentrum, umfasst vom BASE als ihrem „Träger“. Die im StandAG genannten Akteure gruppieren sich darum herum und die in beide Richtungen weisenden Beziehungspfeile zeigen auf, dass formelle und ergänzende Formen miteinander in Beziehung stehen. Dies trägt dem Gedanken Rechnung, dass von der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung auch Wirkungen ausgehen, die einzelne Akteure zu einem Verhalten veranlassen (selbsthinterfragend, lernend), das in weitere ergänzende Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung münden kann.

Der Raum dieser ergänzenden Formen wird durch den farblich markierten Rahmen erkennbar. Sie könnten – nach Ansicht des Forschungsteams – alle Formate umfassen und sich an existierende oder neue Akteurskonstellationen und bestehende oder neue Schritte der Öffentlichkeitsbeteiligung „andocken“ – diese eben ergänzen. Die Formen sind hier ausschnittshaft skizziert, um die betreffenden Kategorien zu zeigen.

Abbildung 8: Skizze ergänzender Formen und zuständiger Akteure



Quelle: Eigene Darstellung.

4.2. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Das StandAG mit seinen Vorgaben zur Öffentlichkeitsbeteiligung sieht ein Verfahren vor, das hinsichtlich der Einbindung der Akteure einem modernen Verfahrensrecht entspricht.

Die Informations- und Beteiligungsrechte sind deutlicher beschrieben als in vergleichbaren Gesetzen. Mit den einzubindenden Akteuren wird der übliche Kreis der Öffentlichkeit konkretisiert und überdies erweitert. Gleichzeitig werden zusätzliche Vorgaben gemacht, die im Laufe des Verfahrens mit Leben zu füllen sind. Dies ist (ein) Risiko des Verfahrens, aber gleichzeitig auch eine Chance, dem Zweck des Gesetzes Rechnung zu tragen.

Das BASE nimmt dabei – als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung – auch eine wichtige Schnittstellenfunktion ein, die in Richtung der übrigen institutionellen, aber auch zivilgesellschaftlichen Akteure, auszufüllen ist.

Nach Auffassung des Forschungsteams kann diese Funktion als zentrale Koordinations- und Bündelungsfunktion aller Partizipationsformate verstanden werden. Voraussetzung dafür ist, dass es eine Ebene der Verständigung der direkt beteiligten Akteure gibt, auf der ein solches Vorgehen gemeinsam ausgestaltet werden kann. Grundsätzlich ist es wichtig, hier eine Begegnung auf Augenhöhe zu ermöglichen und gemeinsam einen Rahmen zu schaffen, der einerseits eine übergeordnete Koordination im Sinne einer Zusammenführung aller Beteiligungsverfahren und -formate ermöglicht und andererseits den einzelnen Akteuren genügend Raum zur Gestaltung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung lässt.

Vor dem Hintergrund der jeweiligen Rollen und Aufgaben der institutionellen Akteure (BGE, BASE, BMU, NBG) zeigt sich, dass eine gemeinsame responsive Haltung des Umgangs – die durch Offenheit und Kritikfähigkeit gekennzeichnet ist – die Grundlage der Zusammenarbeit und für den Austausch mit der direkten Umwelt darstellt. Um einen solchen Umgang zu ermöglichen, braucht es wechselseitiges Vertrauen, aber auch eine gemeinsame Vision und Regeln im Sinne eines code of

conduct. Dieses gemeinsame Verständnis wirkt bis auf die Ebene der Individuen in den Organisationen und kann die Verstetigung von Lernschritten absichern.

Insbesondere die Schnittstellen und ihre Gestaltung bieten die Möglichkeit, neues Wissen, neue Informationen und Kritik zu erkennen und in das Verfahren aufzunehmen. Genau an dieser Stelle entstehen derzeit jedoch noch Hindernisse. Im Laufe der Untersuchung – so die Wahrnehmung des Forschungsteams – wurde deutlich, dass die Verantwortlichen aller Institutionen im Verfahren unter erheblichem Zeitdruck arbeiten. Aufgrund des noch im Aufbau befindlichen Personaltableaus kann es zu Engpässen in der Abarbeitung der vielfältigen (neuen) Aufgaben kommen.

Das Forschungsteam empfiehlt, in allen beteiligten Institutionen und an den Schnittstellen zukünftig mehr Freiräume zuzulassen für eine systematische Auswertung und Reflexion, die auch mehr Gespräche zwischen verschiedenen Ebenen der Verwaltung einschließen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass neben dem BASE auch die weiteren institutionellen Akteure BGE, BMU und NBG als „Verfahrensgestalter“ anzusehen sind und somit Lernen ermöglichen oder behindern können.

Um Lernen zu ermöglichen, ist es notwendig, dass die zentralen Akteure entsprechende Weichenstellungen vornehmen, d.h. Möglichkeiten für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Augenhöhe schaffen, die von offener und frühzeitiger Kommunikation geprägt sind.

Um dennoch nicht (formale) Grenzen der Zusammenarbeit zu überschreiten und gleichzeitig die Offenheit für Neues und insbesondere für Phasen der Reflexion zu ermöglichen, ist es notwendig, Verbindungen nach außen zu wahren, also mit Akteuren zu kommunizieren, die etwas weiter weg oder gar im erweiterten Umfeld des Standortauswahlverfahrens stehen.

Hier kann das NBG als Bindeglied gesehen werden. Das NBG sollte jedoch nicht alleinige Instanz sein, um Anregungen „von außen“ einzuholen bzw. einzubringen. Besonders die angesprochenen Partizipationsformate stellen hier eine Möglichkeit dar, direkt in den Austausch mit Außenstehenden zu treten und Rückmeldungen – auch zum Verfahrensverlauf – einzuholen.

Um besondere Partizipationsformate fruchtbar zu machen, braucht es neben einer sinnvollen Koordination und Ausgestaltung eine systematische Auswertung und Bewertung der jeweiligen Ergebnisse der Beteiligung. Diese Auswertung und Bewertung sollten Akteuren überlassen sein, die nicht direkt am Verfahren beteiligt sind, jedoch entsprechenden Sachverstand und Know-how mitbringen, um eine Bewertung – auch inhaltlicher Art – vornehmen zu können, bei gleichzeitiger Neutralität und Unabhängigkeit. Dies könnte z.B. die Wissenschaft als Akteur im Verfahren gewährleisten.

Die zentralen Institutionen sollten in jedem Fall die Spielräume des StandAG für das Initiieren des informellen Austauschs mit externen Akteuren nutzen, um neue Entwicklungen, aber auch neue Wissensbestände frühzeitig und flexibel aufnehmen zu können und darüber ein Umsteuern im Verfahren zu ermöglichen.

5. Zukunftsbilder für die Endlagerung

Sowohl der Begriff des Narrativs als auch der des Zukunftsbilds erhalten ihre Rahmung aus einer Reihe verschiedener Konzepte. Diese werden im vorliegenden Ansatz ergänzt (Vision Assessment). Aufbauend auf diesem konzeptionellen Rahmen wurden Narrative herausgearbeitet, die empirisch abgestützt wurden über eine Reihe von (Experten-)Interviews. Dem linguistischen Turn in den Sozial- und Kulturwissenschaften folgend wurden die einschlägigen Interviewzitate zu Narrativen in einem mehrstufigen Verfahren verdichtet und aus dem Modus der Erzählung in eine sprachliche knappe Aussage transformiert, die als Verdichtung ohne Bias zu verstehen ist. Diese Narrative bilden die Grundlage für die Entwicklung von Zukunftsbildern und deren Bewertung sowie die Formulierung von komplementären Handlungsempfehlungen.⁵⁰

Der Begriff Narrativ wird im vorliegenden Fall von den Begriffen Diskurs und Erzählung unterschieden und stellt eine Verdichtung verschiedenster Diskurselemente sowie damit zusammenhängender Erzählungen her. Narrative sind interpretierte und mit Bedeutung versehene Erzählungen sowie zeitlich strukturierte Beschreibungen, die sich auf die Vergangenheit beziehen und bis in die Gegenwart hineinwirken können. Sie sind gleichzeitig offen gegenüber der Zukunft (Geiger 2006). Damit lässt sich der Unterschied zu einem Zukunftsbild verdeutlichen. Zukunftsbilder stellen in der Regel konkrete Vorstellungen, Wünsche und Visionen für vorhandene „Gegebenheiten“ dar, die in der Gegenwart noch nicht erlebt oder nicht vorhanden sind.

Um das so entstehende Spannungsfeld zwischen den auf die Vergangenheit bezogenen Narrationen und den darauf basierenden, aber in die Zukunft hineinwirkenden Zukunftsbildern handhabbar zu machen, sind in diesem Arbeitspaket mit Zukunftsbildern immer „soziotechnische Zukünfte“ (Lösch et al. 2019) gemeint. In diesen wird die soziotechnische Gestaltung einer sozialen Aufgabe mit technischen und politischen Mitteln vorangetrieben. Dafür werden unter anderem auch sprachliche Mittel (kommunikative Formate, Narrative und Argumentationen) für den begleitend zur Gestaltung zu führenden Diskurs benötigt. Soziotechnische Zukünfte benennen unterschiedliche und möglicherweise auch konträre Zukünfte, deren Skizzierung sich i.d.R. auf große öffentliche Debatten wie z.B. die der Atomkraft bezieht. Soziotechnische Zukünfte treten in unterschiedlichen Formen auf, z.B. als Technikleitbilder, Forschungslinien oder als Teilelement wissenschaftlich erarbeiteter Produkte wie Szenarien⁵¹ oder Roadmaps. Sie können auch als Visionen formuliert sein, um Aufmerksamkeit in bestimmten (außer-)akademischen Gemeinschaften/Gruppen zu erzeugen oder um kollektive Akteure für Unterstützung oder Mitwirkung bei Gestaltungsprozessen zu mobilisieren. Ihren Ort finden sie nicht nur in Texten (als manifeste Formulierungen), sondern auch in Bildern, Gegenständen und Organisationen (Lösch et al. 2016). Es besteht also kein logischer innerer Zusammenhang zwischen Narrativen und Zukunftsbildern; vielmehr sind aber lose Verknüpfungen von Beschreibungen gegenwärtiger Sachverhalte und deren Interpretationen zu erkennen.

Methodisch wurde auf ein mehrstufiges, theoretisch-konzeptionell untermauertes Verfahren gesetzt. In diesem wurden Konzepte aus der qualitativen Sozialforschung mit einschlägigen Methoden aus der Technikfolgenabschätzung kombiniert und an die problemorientierte Fragestellung angebunden. Ausgangspunkt waren qualitative leitfadengestützte Interviews. In ihnen wurden ausgewählte Personen⁵² zu ihrer Perspektive befragt: Expertise wurde aufgrund ihrer Tätigkeit, Position oder aktiven

⁵⁰ Vgl. dazu: Zukunftsbilder können auch mit Begriffen wie soziotechnische Zukünfte, Vision oder Imaginary umschrieben werden (Jasanoff und Kim San-Hyun 2009; Lösch et al. 2016).

⁵¹ Szenarien werden hier als gesellschaftliche Entwicklungspfade der Entsorgungspolitik verstanden, die durch das Standortauswahlverfahren mit seinen qualitativen Beschreibungen möglich werden. Sie sind nicht mit dem Szenarien-Begriff zu verwechseln, die bei vorgeschriebenen sicherheitstechnischen Betrachtungen im Standortauswahlprozess vorgeschrieben sind.

⁵² Die Auswahl der Personen erfolgte nach Akteursklassen und persönlichen Einschätzungen, ob die anzufragenden Personen möglicherweise über Zukunft und Narrative sprechen können. Es wurde je eine Person aus den Bereichen

Partizipation als „besonderes Wissen“ eingeräumt. Dieses spezielle Wissen macht sie zu Expert*innen⁵³ für die Endlagerung als spezifischem „Problemfeld“⁵⁴. Es befähigt sie, Ursachen von Problemen zu erkennen, und ermöglicht ihnen, prinzipielle Lösungen für diese anzubieten (Pfadenhauer 2009). Zur Durchführung der Interviews wurde ein Interviewleitfaden entwickelt, der ausgehend von einer Gegenwartsdiagnose des Interviewpartners Erwartungen, Wünsche und Befürchtungen in den Blick nimmt. Dabei ist es nicht entscheidend, dass allen Personen genau dieselben Fragen gestellt werden, wie dies bei einer standardisierten Befragung der Fall wäre. Vielmehr geht es darum, im Interview eine Situation herzustellen, in der die Befragten gleichermaßen zum „Reden gebracht werden“ (Bogner et al. 2014; Meuser und Nagel 2009). Dies gelang in den Leitfadeninterviews in besonderer Weise. Die Auswertung dieser Interviews erfolgte mittels qualitativer Inhaltsanalyse – einem etablierten Verfahren der empirischen Sozialforschung (Kuckartz 2018; Mayring 2015). Um die Ergebnisse der Interviewauswertung zu spiegeln und die ersten Ergebnisse zu Zukunftsbildern aus den Interviews mit einer weiteren, davon unterschiedenen Personengruppe weiterzuentwickeln, wurde ein empirisch kontrollierter „Reflexionsworkshop“ durchgeführt.

Die Teilnehmenden des Reflexionsworkshops waren Studierende und Doktorand*innen. Sie hatten keine speziellen Vorkenntnisse zum Thema nukleare Entsorgung oder zum aktuellen Standortauswahlverfahren⁵⁵. Zu Beginn des Workshops hörten sie daher drei Impulsvorträge. Diese deckten die Themen nukleare Entsorgung in Deutschland, den aktuellen Stand und weiteren Verlauf des Verfahrens nach StandAG ab, erläuterten aber zusätzlich die Bedeutung von Narrativen und Zukunftsbildern für die Endlagerpolitik.⁵⁶⁺⁵⁷ Für den Workshop leitend waren folgende Forschungsfragen: (1) Sind die ermittelten Narrative tragfähig und überzeugend? (2) Welche Zukunftsbilder ergeben sich? In Kleingruppen wurden von den Teilnehmer*innen zunächst einige der Narrative diskutiert⁵⁸, welche aus den empirischen Ergebnissen der Expert*innen-Interviews abgeleitet worden waren. Diskussionsleitend wurden den Teilnehmenden folgende Leitfragen mitgegeben: (a) Was finde ich an dem Narrativ überzeugend/schlüssig? (b) Was finde ich nicht überzeugend? (c) Was verstehe ich nicht daran, welche Fragen löst das bei mir aus? Der Fokus der Diskussion war dabei nicht darauf gerichtet, eine mögliche Übereinstimmung zwischen den Teilnehmenden zu erzielen, vielmehr sollten möglichst viele unterschiedliche Aspekte kritisch diskutiert werden (Littig und Wallace 1997). Im

Wissenschaft. Politik, Wirtschaft, Behörden, Medien und Zivilgesellschaft befragt. Die Interviews dauerten zwischen 60 und 90 Minuten.

⁵³ Im Unterschied zum Spezialisten verfügt der/die Expert*in über ein speziell angereichertes Wissen und „weiß, was die (jeweiligen) Spezialisten auf dem von ihm ‚vertretenen‘ Wissensgebiet wissen – und wie das, was sie wissen, miteinander zusammenhängt“ (Hitzler 1994).

⁵⁴ Meuser und Nagel 2009; Gläser und Laudel 2010.

⁵⁵ Das Konzept für den Reflexionsworkshop wurde auf Grundlage der Erfahrungen aus dem AP2-Workshop sowie den Erfahrungen aus weiteren Workshop-Veranstaltungen des Forschungsteams zum Thema „Nukleare Entsorgung“ gegenüber dem Projektantrag modifiziert. Um nicht in den erwartbaren Narrativen zu verbleiben, wurden „junge Erwachsene“ als Zielgruppe für Beratung und Reflexion von Zukunftsbildern identifiziert. So wurden daher Studierende und junge Doktorand*innen aus Niedersachsen und Baden-Württemberg eingeladen; bei dieser Personengruppe konnte davon ausgegangen werden, dass sie keine Schwierigkeiten mit experimentellen Veranstaltungsformaten und inhaltlich fokussierten Fragestellungen haben dürften. Unerwarteter Weise waren aus diesen beiden Personengruppen trotz Übernahme der Spesen nur Personen zu gewinnen, die in Karlsruhe und Umgebung wohnten. Insgesamt sagten 13 Personen zu, eine Person war am Tag des Reflexionsworkshops verhindert. Der Anteil der Teilnehmerinnen war deutlich höher (acht Frauen, vier Männer). Bei der Durchführung der Veranstaltung konnten die Teilnehmer*innen sehr gut auf die moderierte Bearbeitung der Fragestellung reagieren.

⁵⁶ Da bei Entwicklungspfaden unter Stakeholdern und Experten häufig relativ pessimistische gesellschaftliche Entwicklungslinien in den Vordergrund treten (ernste Finanzkrisen etc.), werden hier dieser Variante zwei positive gegenübergestellt (siehe die folgende Passage).

⁵⁷ Die Titel der Vorträge lauteten „Zur Entsorgung nuklearer Abfälle in Deutschland“ (Dr. P. Hocke), „Das Standardauswahlgesetz“ (Prof. apl. Dr. U. Smeddinck), „Narrative und Zukunftsbilder“ (St. Enderle, Dipl. Soz.-Wiss.).

⁵⁸ Jede Kleingruppe erhielt jeweils zwei Narrative, von denen eines verpflichtend zu bearbeiten war.

zweiten Teil des Workshops wurden in drei Kleingruppen mögliche Zukunftsbilder entwickelt, die sich an drei Entwicklungspfaden orientierten:

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

Ausgehend von den konzeptionellen Grundlagen und des erfolgreich eingesetzten methodischen Vorgehens erbrachte die Empirie des Arbeitspaketes 4 insgesamt an vielen Stellen klare Ergebnisse. Dies trifft sowohl auf die Narrative als auch auf die Zukunftsbilder zu. Hier wird zuerst ausführlich auf die **Narrative aus den Expert*innen-Interviews** eingegangen, da sie die wesentliche Grundlage für die empirische Untersuchung der Zukunftsbilder (siehe Kap. 5.2 in diesem Bericht) darstellen.

5.1. Analyse von gegenwärtigen Narrativen der Endlagerung

Der Ausstieg aus der Atomenergie und die Entwicklung des Standortauswahlgesetzes werden von den interviewten Expert*innen entlang einer Konfliktgeschichte erzählt.⁵⁹ Atomare Katastrophen wie Tschernobyl und vor allem Fukushima werden als entscheidende Ereignisse beschrieben. Diese haben zum einen das Vertrauen in die vermeintlich sichere Kernenergie erschüttert, zum anderen aber auch einen massiven Vertrauensverlust gegenüber dem entsorgungspolitischen Entscheidungssystem mit seinen kollektiven Akteuren hervorgerufen.

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

Ein Interviewpartner benennt das „Akzeptanzproblem“ als Ursache für einen Neuanfang in der Standortauswahl: *„Im Gorleben-Untersuchungsausschuss wurde dann deutlich, dass ein grundlegendes Akzeptanzproblem vorherrscht, welches es nötig machte, eine grundlegend neue gesetzliche Grundlage für die Standortauswahl zu schaffen“*. (I2)

Das Misstrauen gegenüber der Politik und ihren Entscheidungen wird als groß eingeschätzt. Mit dem Ausstieg aus der Kernenergie haben die Proteste, wie es sie bei den Transporten der Castoren gegeben hat, zwar an zentraler Symbolik verloren, allerdings wird ihnen historisch eine große Bedeutung zugeschrieben, da sie zum „Erfolg“ der Anti-Atom-Bewegung beigetragen haben: *„so ein Erfolg [wie der Atomausstieg; Erg.d.Verf.] prägt natürlich auch“* (I2). *„Vor der Reaktorkatastrophe gab es schon auch Proteste immer wieder an Standorten usw., aber du hast es nicht so gesehen und eigentlich hat es 2009 wieder angefangen da war diese Geschichte mit der Asse, dass das Wasser da zuläuft. Da hat es schon angefangen, und nach der Reaktorkatastrophe in Fukushima hattest du plötzlich dieses Klima, wo die Leute auf die Straße gegangen sind.“* (I4)

Das Narrativ der **Konfliktgeschichte** wird wie folgt verdeutlicht:

„Ohne Fukushima gäbe es kein StandAG“.

⁵⁹ Den interviewten Expert*innen wurde Anonymität nach etablierten Regeln der Sozialwissenschaft zugesichert.

Hierzu werden von den Interviewten die folgenden Erläuterungen und Interpretationen angeboten, die auch für die Kommunikation im laufenden Standortauswahlverfahren handlungsleitend sein können:

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

Zum Zustand der **Gesellschaft** wurden insgesamt drei Narrative reflektiert, die sich vorrangig auf die gesellschaftliche Einbettung und Mitgestaltung in der Endlagerung fokussieren:

Narrativ: „Endlagerung geht nicht ohne Bürgerbeteiligung.“

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

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

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

Narrativ: „Die Betroffenen werden nicht alleine gelassen.“

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

Das Thema der Partizipation spielte für die Experten eine herausragende Rolle und spiegelt sich daher auch im **verfahrensbezogenen Narrativ** wider. Insgesamt werden die Anforderungen wie folgt eingeordnet.

Was Partizipation in diesem Verfahren bedeutet, ist klar zu kommunizieren. Dies ist für das Forschungsteam ein ausgesprochen eindeutiges Ergebnis der Interviews. Ausgewählte Belegstellen dafür sind neben weiteren die folgenden: „*Man darf den Menschen nichts versprechen, was man nicht halten kann*“ (I6). Dies beinhaltet auch, dass letztendlich eine Entscheidung getroffen werden muss und dafür liegt „*die Entscheidung am Ende eben beim höchsten demokratisch legitimierten Gremium (...), nämlich beim Bundestag*“ (I6). Welches Ergebnis beim Standortauswahlverfahren, insbesondere auch unter Bedingungen von erweiterter Partizipation, am Ende als zufriedenstellend angesehen wird, wird von den Expert*innen unterschiedlich beschrieben: Für I6 ist es nötig, dass „*die Mehrheit der Menschen in der Region am Ende sagen ,OK, ich bin bereit, das zu tolerieren‘*“. I2 wiederum „*glaubt noch nicht daran, dass es einen Standort geben kann, bei dem die Anlieger einverstanden sind.*“ Das Verfahren solle am Ende aber vom Rest der Gesellschaft insofern mitgetragen werden, dass man „*über die unmittelbaren Anlieger und Anrainer hinweggehen kann*“ (I2). Für I4 ist es entscheidend, die Anti-Nuklear-Opposition zu überzeugen. Zusammenfassend ließ sich folgendes Narrativ festhalten.

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

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

Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Bedeutung des **wissenschaftsbasierten** Verfahrens. Das diesbezüglich formulierte Narrativ lautet:

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

- Behörden und Regierungsorganisationen mit Rollen im Standortauswahlverfahren sollten sich darauf einstellen, dass die Erwartungen an die wissenschaftliche Untermauerung des Behördenhandelns und an die integrierte Endlagerforschung⁶⁰ ansteigen.
- Für eine „gute“ Wissenschaftlichkeit bedarf es interdisziplinärer, internationaler und aktueller (State-of-the-art-) Forschung.
- Um Vertrauen zu schaffen, muss die Forschung frei von wirtschaftlichen und politischen Interessen sein.
- Das Einhalten von strengen wissenschaftlichen Standards ist sicherzustellen, welche nicht nur durch Behörden, sondern auch durch die „Community“ kontrolliert werden.
- Die Aufgabe der Wissenschaft selbst ist es, die Ergebnisse für Nicht-Wissenschaftler verständlich aufzubereiten und zu kommunizieren, um diese für die Öffentlichkeit nachvollziehbar zu machen.
- Die Wissenschaft selbst liefert allerdings keine „Entscheidung“, vielmehr müssen die wissenschaftlichen Ergebnisse (anhand von Kriterien) interpretiert werden.

⁶⁰ Zur integrierten Endlagerforschung siehe Grunwald (2016).

Standortbezogene Narrative

Die standortbezogenen Narrative berücksichtigen Erfahrungen mit vergangenen Prozessen und erscheinen bedeutsam auch für die Planung und Richtung der zukünftigen Kommunikation im Standortauswahlverfahren. Die folgenden Bullet Points liefern den inhaltlichen Kontext, der in den Expert*innen-Interviews angesprochen und vom Forschungsteam methodisch kontrolliert interpretiert wurde.

- | | |
|------------|--|
| Narrativ A | Die Entscheidung für Gorleben als Standort war ein Fehler und wirkt bis heute nach. Der Ausschluss von Gorleben als Standort wäre aber ebenso problematisch. |
| Narrativ B | Die Asse ist weder deswegen ein sicherer Ort, weil Sicherheitsvorschriften eingehalten werden, noch ist sie bereits heute eine atomare Katastrophe. |
| Narrativ C | Schacht Konrad ist ein im Verfahren weit vorangeschrittener Standort. |
| Narrativ D | Morsleben zeigt, wie aufwändig eine angemessene Schließung unter schwierigen Randbedingungen ist. |

Bei diesen Narrativen handelt es sich um empirische Ergebnisse aus den Interviews, die schwer einzuordnen sind, da das Interviewmaterial an diesen Stellen überraschend wenig aussagekräftig war. Die Narrative geben aber für zukünftige Kommunikation innerhalb des Behördenhandelns Hinweise, auf welche Narrative u.U. einzugehen ist.

5.2. Bewertung von gegenwärtigen Narrativen und Gestaltung von Zukunftsbildern für die Endlagerung

Die herausgearbeiteten Narrative wurden im Reflexionsworkshop zur Diskussion gestellt. Dabei wurde beim Narrativ „Ohne Fukushima gäbe es kein StandAG“ von den Teilnehmer*innen die Frage aufgeworfen, wie das Problem der Endlagerung vor Fukushima behandelt wurde, da das Problem der Endlagerung ja bereits vor 2011 Thema gewesen sei bzw. eine Lösung zur Entsorgung des Atom Mülls in irgendeiner Weise angedacht gewesen sein musste. Fukushima habe also vielmehr dazu geführt, dass das Thema der Kernenergienutzung und der damit verbundenen Entsorgung zu einem Thema in der breiteren Öffentlichkeit wurde. Zusammenfassend wird bewertet:

- Dieses Narrativ ist kein Narrativ, welches gezielt zur (positiven) Kommunikation eingesetzt werden kann. Es ist allerdings ein Narrativ, das im Diskurs anzutreffen ist und auf das Akteure daher vorbereitet sein sollten. Bei Personen, die sich bisher wenig mit dem Thema auseinandergesetzt haben, ist es nötig, die Konfliktgeschichte zu erläutern.
- Bei der Erläuterung der Konfliktgeschichte ist es wichtig, auch die Erfolge der zivilgesellschaftlichen Opposition als positiven Entwicklungsschub anzuerkennen. Da bei der heutigen Endlagersuche erhebliches Misstrauen und Proteste zu erwarten sind, ist die rückwärtsgewandte Anerkennung der konfliktiven Endlagerpolitik vor Fukushima kein Eingeständnis von Schwäche. Vielmehr ist die proaktive Auseinandersetzung mit der Konfliktgeschichte und den „Fehlern“ der Vergangenheit von Vorteil.

Das zweite Narrativ: „Endlagerung geht nicht ohne Bürgerbeteiligung“ wird von den Workshop-Teilnehmer*innen insgesamt positiv bewertet, aber auch mit Rahmenbedingungen versehen:

- Da das Interesse, sich an demokratischen Prozessen zu beteiligen, innerhalb der Gesellschaft grundsätzlich vorhanden ist, jedoch gleichzeitig auch populistische Tendenzen zu beobachten sind, ist die konkrete Ausgestaltung von Bürgerbeteiligung eine besondere Herausforderung.

- Das StandAG reagiert auf die gesellschaftliche Forderung nach mehr Beteiligung in politischen Entscheidungsprozessen. Das Standortauswahlverfahren ist damit als demokratische Innovation zu verstehen, die zivilgesellschaftlicher Mobilisierung mehr Raum einräumt.

Das Verfahren werde somit als demokratischer Prozess erkennbar, in welchem Entscheidungen gemeinsam mit der Bevölkerung und „nicht von oben“ getroffen werden. Die Beteiligung kann dazu beitragen, dass sich Unmut reduziert, da somit Raum geschaffen wird, um die Sorgen der Bevölkerung zu hören. Es scheint, als habe man aus der Vergangenheit bzw. aus den Konflikten rund um Gorleben gelernt. Eine breite Beteiligung der Bevölkerung ist aus Sicht der Workshop-Teilnehmer*innen aufgrund der langen Dauer des Verfahrens auch unbedingt nötig.

Dem Narrativ „Das Denken im Sankt-Florians-Prinzip blockiert gemeinwohlorientiertes Entscheiden“ wird ein starker Appellcharakter zugesprochen.

Die persönlichen Sorgen werden ins Verhältnis mit der gleichzeitig vorhandenen Verantwortung für die Allgemeinheit und künftige Generationen gesetzt. Die Workshop-Teilnehmer*innen notieren die folgenden Beobachtungen:

- Wenn im Endlagerdiskurs sehr unterschiedliche Argumente auftauchen, die auch stimmungsgeladen und emotional besetzt sind, und rationale Argumente und Fakten nicht automatisch zur Zustimmung führen, kann das Narrativ dazu beitragen zu reflektieren, dass es um das Gemeinwohl geht und nicht um persönliche Meinungen oder Ängste.
- Hier liegt für die Teilnehmer*innen allerdings auch der Nachteil des Narrativs: Es wirkt wenig empathisch, denn Ängste und Bedenken werden so womöglich hinweg gewischt, was zu Abwehrreaktionen innerhalb der Bevölkerung führen könnte. Ist es ein Appell oder doch vielmehr eine Moral-Predigt?
- In diesem Zusammenhang wurde auch diskutiert: Wenn der Fokus dieses Narrativs auf den Aspekt der Generationengerechtigkeit gerichtet wird, könnte es eine große Wirkung erzielen.
- Als wichtig wird auch erachtet, dass man das betroffene Territorium nach 2031 nicht allein lässt, wenn es im Sinne des Gemeinwohls diese Last auf sich nimmt.
- In diesem Zusammenhang wird auch die Möglichkeit der Kompensationen diskutiert. Das Element der Wertschätzung sollte ein größerer Teil des Narrativs Gemeinwohlorientierung sein.

Aus Sicht des Forschungsteams ist die Analyse und Reflexion von Narrativen und Zukunftsbildern für die Endlagerung im Kontext der Öffentlichkeitsbeteiligung vielversprechend.

Bei der Auswertung der Expert*innen-Interviews wurde die Annahme bestätigt, dass bei den Narrativen, die die ausgewählten Interviewpartner formulierten, häufig Zukunftserwartungen durchschienen.

Um neben den Perspektiven der befragten Expert*innen auf die möglichen Bedingungen einer Verwirklichung eines nuklearen Endlagers nicht der Gedankenfigur einer „self-fulfilling prophecy“ zu erliegen, hat das Forschungsteam in einem zentralen Teil des Reflexionsworkshops Grundformen möglicher Zukünfte betrachtet. Für diese Spiegelung an einem weiteren Personenkreis (gut gebildete junge Erwachsene) wurden drei Grundformen für die Entwicklung der Zukunft vorgegeben:

- pessimistisch,
- moderat-fortschreibend und

- optimistisch (Erläuterung siehe einführendes Kapitel).

Die zentralen Ergebnisse des Reflexionsworkshops werden in der folgenden Tabelle 1 dargestellt, gegliedert sowohl nach kollektiven Akteuren als auch nach den drei eingeführten Zukunftsbildern.

Unterschieden wird einerseits zwischen den kollektiven Akteuren der Politik und der Gesellschaft sowie den Umweltverbänden, der Wissenschaft und der Wirtschaft. Eine weitere Unterscheidung wird getroffen zwischen dem „allgemeinen Zukunftsbild“ und dem „Zukunftsbild für das Standortauswahlverfahren“ (s. farbliche Gestaltung der Zeilen).

Die Spalten der Tabelle verweisen darauf, welche Aussagen über die Zukunft für den jeweiligen Entwicklungspfad getroffen wurden. Die sprachliche Darstellung orientiert sich eng an den Begrifflichkeiten der jungen Erwachsenen.

Tabelle 1: Handeln der kollektiven Akteure innerhalb des jeweiligen Zukunftsbildes (negativ, stabil, positiv) aus Sicht der Teilnehmer*innen beim Karlsruher Reflexionsworkshop

		Negativ	Stabil	Positiv
Zukunftsbild allgemein	Politik - allgemein	• Rechtspopulistische Extreme • Demokratiefeindliche Bewegung • Erste diktatorische Tendenzen • Schwächung der EU	• Große Koalition regiert weiterhin • Fokus auf Grabenkämpfe u.ä. • Kein Raum für vorausschauende Entwicklung	• Kein Problem mit rechtspopulistischen Parteien
Zukunftsbild in Bezug auf das Verfahren	Politik – Bundesebene	• Misstrauen von Seiten der Bevölkerung und der Landes- und Kommunalpolitik	• Verhält sich neutral und beschwichtigend	• Atommüll-Problem wird von nationaler auf EU-Ebene verlagert
	Politik – Landes- und Kommunal-ebene	• Soll Konflikte schlichten • Erhalten Ausgleichszahlungen	• Debatte findet vermehrt auf dieser Ebene statt. • Partizipationsangebote • Debatten zwischen den Landesregierungen • Endlagersuche wird instrumentalisiert	
	Behörden	• Erarbeiten „Ausgleichs-Pakete“	• Bereiten Umsetzung vor • Sind abgekoppelt von der Debatte	
Zukunftsbild allgemein	Gesellschaft	• Vertrauensverlust gegenüber Politik und Wissenschaft • Gespaltene Gesellschaft • Polarisierte Gesellschaft	• Kritische, individualisierte Gesellschaft • Wenig Bereitschaft, sich partizipativ zu beteiligen	• Freie, offene Gesellschaft
Zukunftsbild in Bezug auf das Verfahren	Gesellschaft	• Kein Vertrauen in Wissenschaft • Proteste und Ausschreitungen	• Diskurs wird nur noch von Betroffenen geführt • Politische Entscheidung wird als undemokratisch empfunden	• Ist bereit, Verantwortung zu übernehmen • Wurde rechtzeitig aufgeklärt und entschädigt

		Negativ	Stabil	Positiv
	Umweltverbände	• Arbeiten gegeneinander • Radikalisieren sich	• Führen eigenständige Recherchen durch • Besetzen Randthemen • Rolle als Mittler zwischen Bürger*innen und Staat	(Keine Angabe)
Zukunftsbild allgemein	Wissenschaft	• Wenig Ressourcen • Wissenschaftliche Erkenntnisse haben kaum Einfluss • Kampf gegen Fake-News	• Wenig Ressourcen • Wenig Raum für inter- und transdisziplinäre Forschung	• Viel Forschungsförderung speziell auch im Bereich der Umwelt- und Nachhaltigkeitsforschung • Themenzentrierte, interdisziplinäre Forschung • Genießt Vertrauen der Gesellschaft
Zukunftsbild in Bezug auf das Verfahren	Wissenschaft	• Kein internationaler Austausch • Kampf gegen Vertrauensverlust • Versuch der Versachlichung	• Kompetenzverlust • Forschung zum Thema wird weniger	• Arbeitet mit Bevölkerung zusammen
Zukunftsbild allgemein	Wirtschaft	• Wirtschaftskrise • Zunehmender Einfluss und Kontrolle durch Digitalisierung	• Möchte Reformen, aber warnt vor Streichung von Arbeitsplätzen	(Keine Angabe)
	Sonstiges	• Unruhen in der Gesellschaft aufgrund von Klimaflüchtlingen	• Keine Konzepte für „abgehängte“ Territorien	• Offenheit gegenüber Technik und Innovation • Digitalisierung fördert politische Partizipation • Klimawandel ist aufgehalten • Umstellung auf erneuerbare Energien

Quelle: Eigene Darstellung.

Antworten auf die Forschungsfrage, wo im Rahmen des Standortauswahlverfahrens für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle Diskurse und / oder Debatten über Narrative und damit verknüpfte Zukunftsbilder bedeutsam werden, fand das Auswertungsteam an zwei Stellen: einerseits bei der „Politik“, andererseits bei den sozialen Prozessen, die die „Gesellschaft“ aus Sicht der Workshop-teilnehmenden prägen könnten.

Bei der „Politik“ sind die Zukunftsbilder in gewisser Weise erwartbar, diskursiv in der Gesamtschau aber instruktiv. Die Gesamtschau zeigt, dass selbst unter positiven Bedingungen die jungen Erwachsenen bei dem Standortauswahlverfahren nicht davon ausgehen, dass eine konstruktive Lösung für ein Endlager in Deutschland gefunden wird. Sie setzen stattdessen auf die Lösung, dass sich die EU um die Abfälle kümmern würde. Für die moderat günstige Situation lautet die Einschätzung, dass die Bundespolitik sich „neutral“ verhält und eher beschwichtigend agiert. Im negativen Zukunftsbild bestimmen Misstrauensverhältnisse zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik ebenso die Verhältnisse wie die zwischen Politik und Bevölkerung, wobei der Landes- und Kommunalpolitik die Aufgabe der Schlichtung zugewiesen wird. In der moderat günstigen Situation dagegen wird auf der Debattenebene den Landesregierungen eine wichtige Rolle zugeschrieben; gleichzeitig wird das Standortauswahlverfahren („Endlagersuche“) als Prozess verstanden, in dem das Thema für klassische Partialinteressen instrumentalisiert wird, ohne den konstruktiven Ansatz eines stufenweisen partizipativ ergänzten Verfahrens als Chance zu sehen. Den Behörden wird zugeschrieben, dass sie von der Debatte abgekoppelt wären, gleichzeitig aber auch die Umsetzung der Ergebnisse des Auswahlverfahrens zu bewerkstelligen hätten, ohne breitere Unterstützung zu erhalten.

Diese wenig optimistischen Skizzen der drei Zukunftsbilder auf der Ebene der Politik werden von den Workshopteilnehmenden jeweils zusätzlich in einen allgemeinpolitischen Kontext gestellt: Bei der moderat günstigen Situation wurde diese eingebettet in politischen Strategien kollektiven Handelns, die sich durch ihre Kurzfristigkeit auszeichnen („Kein Raum für vorausschauende Entwicklung“). Im negativen Zukunftsbild ist der politische Kontext von ersten diktatorischen Tendenzen bestimmt; die Demokratie ist also zunehmend mit sehr ernststen Problemen konfrontiert.

Werden als zweite Dimension in diesen mehrschichtigen Beschreibungen die „Gesellschaft“ und die mit ihr verbundenen sozialen Prozesse betrachtet, so wird Kooperation und Konstruktivität bei der Endlagersuche nicht als Entwicklungsmöglichkeit genannt. Im moderat günstigen Fall besteht bei den gesellschaftlichen Gruppen und zivilgesellschaftlichen Akteuren „wenig Bereitschaft, sich partizipativ“ zu verhalten. Ebenso prägen Individualisierungstendenzen die Gesellschaft. Die politischen Entscheidungen zum Standortauswahlverfahren und deutscher Entsorgungspolitik werden von den gesellschaftlichen Gruppen und der Zivilgesellschaft als „undemokratisch“ gelabelt. Der Diskurs wird nur von den unmittelbar Betroffenen, nicht aber von der Öffentlichkeit geführt. Am negativen Pol wird befürchtet, dass das Standortauswahlverfahren nicht von kritischer Begleitung, sondern von Protesten und Ausschreitungen bestimmt wird. Die Wissenschaft selbst kann kein Vertrauen gewinnen.

Zusammenfassend ist angesichts dieser Ergebnisse des Reflexionsworkshops festzuhalten, dass im Gedankenspiel der jungen Erwachsenen die vorhandenen Gegenwartsbeschreibungen und Narrative nicht unbedingt Überzeugungskraft entwickeln konnten; Überzeugungskraft wird hier verstanden als Chance, in einem transparenten Verfahren nach Kriterien per se Unterstützung zu finden. Auch die Externalisierung des Problems wird angedacht. Also nicht Deutschland übernimmt Verantwortung für seinen hochradioaktiven Abfall, sondern die Verschiebung des Entsorgungsproblems auf eine andere politische Ebene (hier die EU) schafft die Last beiseite. Die Überzeugungskraft von Narrativen und deren argumentativen Einbettung wird also nicht als Erfolg versprechender Entwicklungsstrang angesehen.

Selbstverständlich sind empirische Settings wie die, die durch Expert*innen-Interviews und den Reflexionsworkshop abgedeckt wurden, meist nicht hinreichend breit aufgestellt, um alle relevanten Aspekte abzudecken. Aber der explorative Charakter dient dazu, Hypothesen für wohl überlegte Handlungsstränge zu schaffen, die fortentwickelt werden können. Zentral ist dabei folgender Hinweis: Die Auseinandersetzungen um das Standortauswahlverfahren verweisen auch nach der Verabschiedung des modifizierten StandAG (2017) auf verschiedenste diskursive Notwendigkeiten und Chancen, die auch nach diesem Neuanlauf nicht obsolet geworden sind. Dazu gehört *erstens*, dass

die gesellschaftliche Reflexion über (wünschbare) soziotechnische Entwicklungen als Teil des Standortauswahlverfahrens durch Behördenhandeln sichtbar werden könnte. Anlass und Gelegenheiten dazu bieten spezifische Endlager-Veranstaltungen und weniger massenmediale Öffentlichkeiten.⁶¹

Für die Phase 1 des aktuell voranschreitenden Standortauswahlverfahrens zeichnen sich *zweitens* bereits jetzt neue Konfliktlinien an verschiedenen Punkten ab oder sind für die nahe Zukunft zu erwarten (siehe die Arbeiten aus AP 2 zur Konfliktlandschaft).

Die hier dargestellten Narrative, die der Entwicklung der Zukunftsbilder dienen (wie z.B. „Ohne Fukushima kein StandAG“), verweisen *drittens* darauf, dass die vergangene Endlager-Politik und die an ihr geäußerte Kritik bei der Reflexion möglicher Zukünfte immer wieder grundsätzlich mit-schwingen (auch wenn dies von einzelnen Akteuren anders wahrgenommen werden kann).

Große Erzählungen („Narrationen“) und die dabei verwendeten Narrative wirken *viertens* i.d.R. in die Gegenwart hinein und sind in unterschiedlichster Weise untereinander verknüpft. Angesichts dieser Ausgangslage sind die herausgearbeiteten Narrative von großer Bedeutung, da auch sie neben anderen Faktoren⁶² im Diskurs kontextsetzend sind und die Qualität des Diskurses dann positiv beeinflussen, wenn sie „argumentativ“ eingesetzt werden.

Abschließend ist zunächst festzuhalten: Wer als Fachbehörde oder interagierende Regierungsorganisation sowohl reaktiv als auch proaktiv in öffentlichen Dialogen und immer wieder auftretenden Kontroversen handeln muss und Inhalte einspeisen will, kann Schlüsse für Erfolg versprechende Vorschläge aus den Narrativen und ihrem jeweils feststellbaren Zusammenhang ziehen.

5.3. Schlussfolgerungen

Aus der Analyse der Narrative und der Entwicklung von Zukunftsbildern wurden jeweils spezifische Handlungsempfehlungen entwickelt. Diese werden im Folgenden noch einmal themenübergreifend verdichtet und erlauben Schlussfolgerungen zur weiteren Prozessgestaltung:

- Der Diskurs über Partizipationsmöglichkeiten und deren konkrete Ausgestaltung sollte früh und partizipativ (z.B. unter Einbezug „kritischer Gruppen“) erfolgen; dabei sind auch die Grenzen der Beteiligung klar zu kommunizieren. Gleichzeitig ist der angemessene Umgang mit den Erwartungshaltungen gesellschaftlicher Akteure konzeptionell zu berücksichtigen. So sind bspw. auch Aufrichtigkeit und das Eingeständnis möglicher Fehler oder Versäumnisse für die Chancen auf Anerkennung (des Verfahrens) von Bedeutung. Die Entwicklung einer Fehlerkultur auf sozialer und auch auf fachlich-technischer Ebene ist von Vorteil.
- Information ist eng mit Diskurs und Dialog zu verknüpfen. Informieren und darauf aufbauende Öffentlichkeitsbeteiligung ist ohne breiten Diskurs und dialogische Beratung nicht möglich. Dabei ist auch mit vergangenen Fehlern und Konflikten offen umzugehen (z.B. Erfahrungen mit bisheriger Standortpolitik), da sie bis in aktuelle Narrative hineinwirken und auf nicht genutzte Entscheidungs- und Handlungsoptionen hinweisen. Insbesondere die standortbezogenen Narrative (A-D) sollten vom BASE geprüft und in Vorbereitung auf zukünftige Kommunikation intern beraten werden.

⁶¹ Zur Unterscheidung von Veranstaltungsöffentlichkeit und massenmedialer Öffentlichkeit (siehe Neidhardt 1994) – für die Öffentlichkeit in Sozialen Medien gelten besondere Randbedingungen.

⁶² Beispiel: neue Allianzen kollektiver Akteure.

- Die zukunftsgerichtete Medienarbeit ist zu erhöhen. Die professionelle Medienarbeit mit klaren Botschaften auch zu Zukunftsbildern ist deutlich auszubauen. Dabei hat auch eine realistische und verständliche Kommunikation über die Risiken eines Endlagers zu erfolgen.
- Dem Territorium rund um den zukünftig ausgewählten Standort ist Wertschätzung entgegenzubringen. Dies umfasst mehr als nur finanzielle Kompensationen. Kollektive Unterstützung ist als erreichbar darzustellen.
- Emotion und Argument sind zu vermitteln. Auch emotionale Argumente sind ernst zu nehmen und als Ausdruck von Sorgen zu interpretieren, die i.d.R. in argumentative Kontexte eingebettet werden können.

6. Fazit und Perspektiven – Die lernende Organisation als reflektierender Umsetzer, Träger, Motivator und Sprachrohr

Ein erfolgreicher Standortauswahlprozess bedarf aus Sicht des Forschungsteams eines Prozesses der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung mit sich ergänzenden Formen der formellen und informellen Beteiligung, der möglichst offen für Vorschläge und Ideen von Seiten (aller) Akteure ist. Damit wird einerseits die Vorgabe des StandAG aufgenommen, andererseits die Chance eröffnet, dialogische Beratung zu etablieren und auch Kooperation mit den interessierten Akteuren vorzubereiten und so ein lernendes Verfahren zu realisieren.

Im StandAG ist zwar in groben Zügen vorgezeichnet, wie das Standortauswahlverfahren ablaufen wird, allerdings sind die zukünftigen Entwicklungen des Verfahrens gleichzeitig auch offen, da unterschiedliche Pfade und Entwicklungen der soziotechnischen Debatte zu unterschiedlichen, nicht-vorhersehbaren Verläufen im Verfahren führen können, die möglicherweise reichen werden von Anpassungen bei den Methoden und Kriterien der Standortauswahl aufgrund neuer Erkenntnisse sowie bei den partizipativen Formaten aufgrund spezifischer territorialer Anforderungen oder Erwartungen bis hin zu Gesetzesänderungen.

Im StandAG und den ersten Verfahrensschritten ist bisher beispielsweise nicht festgelegt, wie das Verfahren lernend und selbsthinterfragend im Sinne eines reversiblen Verfahrens (Mbah et al. 2020/i.E.) ausgestaltet wird. Wird es neben den bisher im Gesetz vorgesehenen Haltepunkten an den Phasenübergängen weitere Haltepunkte geben, an denen das Vorgehen systematisch evaluiert und reflektiert wird? Es ist daher nicht prognostizierbar, welche substantiellen Nachbesserungen es in der Verfahrensgestaltung geben wird.

Selbst wenn Konzepte für ein lernendes Verfahren oder auch Narrative und Zukunftsbilder Hinweise auf mögliche zukünftige Vorgehensweisen und Entwicklungen geben, so können doch keine zuverlässigen Aussagen über die im Verfahrensverlauf möglicherweise noch erforderlichen Nachbesserungen getroffen werden. Ebenso wenig kann heute schon abgeschätzt werden, wie die geologische Gesamtsituation im Laufe des Verfahrens mit detaillierteren Untersuchungsergebnissen tatsächlich beurteilt werden wird und welche Konsequenzen daraus abgeleitet werden. Zu Letzterem gehört z.B. auch, welche Bedeutung und Ausformung das jeweils noch zukünftig weiter zu entwickelnde technische Endlagerkonzept haben wird. Damit wird deutlich, dass aus heutiger Sicht weder die geologisch-technischen Aspekte und Wirkungszusammenhänge einschätzbar sind noch die sozialen und administrativen Prozesse der Verfahrensgestaltung.

Insofern ist von „hybriden Wissensordnungen“⁶³ (Bösch 2016) auszugehen, die Einfluss nehmen auf den Verlauf des Verfahrens. Das Verfahren wird sich durch Versuche der Optimierung und der Kritik fortentwickeln und verändern. Es könnte aber auch für eine gewisse Zeit stagnieren, je nachdem wie sich Dialog- und Aushandlungsprozesse entwickeln, wie legitim diese sind, bzw. als wie legitim diese wahrgenommen werden, wodurch dann wiederum gesellschaftspolitische Reaktionen zu erwarten sind, die bspw. basierend auf Dissensen sich zu Konflikten weiterentwickeln können. Dass diese Entwicklungen ebenso wie die Verfahrensgestaltung Schritt für Schritt von einigen Konstanten der Koordination, Kooperation und des Lernens in Doppelschleifen geprägt werden, zeichnet sich eindeutig ab.

⁶³ Wissensordnung heißt nach Bösch (2016), dass mit den verschiedenen Formen von Wissen eine spezifische Kultur des Umgangs besteht und dabei auch das Wissensregime als Akteur eine wichtige Rolle übernimmt (vgl. Bösch 2016, 29ff).

Über eine Auswahl möglicher Perspektiven werden im Folgenden eines – **nicht auszuschließen** – Entwicklungspfad Punkte benannt, an denen wichtige Ergebnisse der Analysen des Forschungsteams erkennbar werden. Das Forschungsteam stellt mit diesen Perspektiven die grundsätzliche Stoßrichtung der synthetisierten Ergebnisse in prinzipiell mögliche Kontexte. Dies zeigt exemplarisch die Vorteile der entwickelten Empfehlungen auf, die in ihrem Grundsatz auch auf andere Entwicklungspfade übertragen werden können.

6.1. Analytische Hinweise auf mögliche Herausforderungen des selbstlernenden Verfahrens

Vor dem Hintergrund der einzelnen Ergebnisse der Arbeitspakete des Forschungsprojektes, nimmt das Forschungsteam an dieser Stelle eine Einordnung möglicher Perspektiven des Verfahrens vor und leitet daraus Empfehlungen ab.

Eine der zentralen Perspektiven adressiert die lokalen institutionellen Akteure. So könnte sich in einem negativen Entwicklungspfad etwa abzeichnen, dass Akteure aus der Lokalpolitik einzelner Bundesländer sich weigern, an wichtigen Partizipationsgremien, hier der Fachkonferenz Teilgebiete, teilzunehmen. Gleichzeitig kann das Szenario entstehen, dass von der Fachkonferenz Teilgebiete und verschiedenen Akteursgruppen die vorliegende Wissensbasis angezweifelt wird. Die institutionellen Akteure BASE und BGE reagieren mit dem Vorschlag eines Review-Prozesses durch ausländische Experten. Mit diesem internationalen Review sollen die ersten „harten“ geologischen Grundlagen des Standortauswahlverfahrens geprüft und je nach Möglichkeit erhärtet werden.

Die analytischen Hinweise, die hier – im Sinne einer begleitenden Beobachtung - zu berücksichtigen wären, betreffen die Möglichkeiten, die von den institutionellen Akteuren BASE und BGE genutzt werden im Hinblick auf ein angemessenes Erwartungsmanagement, so z.B.: Welche Erwartungen wurden aufgegriffen, welche Erwartungen wurden enttäuscht und wie wird mit Kritik umgegangen? Ebenfalls zu beobachten und zu analysieren sind die möglichen Sachzwänge, die zu dem jeweiligen Umgang mit Kritik oder Einwänden geführt haben: Wurden sie registriert oder sind sie im Nachhinein feststellbar und gut begründbar? Diese Aspekte so zu reflektieren und zu handhaben, dass die interessierte Öffentlichkeit den Umgang damit zumindest als hochwertig anerkennt und toleriert, oder vielleicht sogar in nennenswerten Teilen unterstützt, ist eine fachliche und kommunikative Herausforderung.

Beim Abgleich von Erwartungen verschiedenster Interessengruppen kann deutlich werden, dass bekannte Konfliktlinien sowohl bei einzelnen Bundesländern, bei Lokalpolitiker*innen aber auch bei den – dem Standortsuchverfahren kritisch gegenüberstehenden – Akteursgruppen durchaus noch handlungsleitend sein können. Für eine begleitende Evaluierung, die vom Forschungsteam empfohlen wird, gilt es, Fragen zu stellen, die auch den Zeitraum vor der Veröffentlichung des Zwischenberichts Teilgebiete betreffen, aber auch den Zeitraum während der Arbeit der Fachkonferenz Teilgebiete und nach deren Stellungnahme. Eine begleitende Evaluierung sollte mindestens folgende Aspekte adressieren:

- Zufriedenheit mit den formulierten Kriterien für die Identifikation der Teilgebiete, die knappe Verkündung des Geologiedatengesetzes vor dem Zwischenbericht und die kurz darauf erfolgende Zugänglichkeit der berücksichtigten Daten im Internet bei verschiedenen Akteursgruppen;
- Umgang mit – und Einräumung von – Zeit, um territoriale und nationale Selbstberatung zu ermöglichen;

- Angebot von Foren für nationale Geowissenschaftler*innen, bei denen die Datenqualität und -validität im kollegialen Rahmen diskutiert wurden;
- Einbezug „geschützter Räume“, in denen Behörden und Fachpolitik auf Bundes- und Länderebene sich beraten und mit ihren etablierten Ansprechpartner*innen verständigen konnten;
- Diskussionsoption in den Territorien für fachlich versierte Akteure, um die Datenqualität zu diskutieren und fachlich die Schlussfolgerungen der BGE hinsichtlich der Auswahl der Teilgebiete zu kommentieren;
- Gemeinsame Szenarioentwicklung von BASE, BGE und NBG in „geschützten Räumen“, um sich untereinander abzustimmen und Folgekommunikation sowie auch Dialoge mit der (interessierten) Öffentlichkeit zielorientiert anzustoßen;
- Wahrnehmung der federführenden institutionellen Akteure (BASE, BGE, NBG und BMU) im Austausch mit weiteren Akteursgruppen sowie in einem begleiteten Dialog mit der interessierten Öffentlichkeit;
- Ansprache von – und Vorgespräche mit – Lokal- und Landespolitiker*innen, in denen Argumente für das gemeinsame Erwartungsprofil jenseits der Frage „Bin ich betroffen oder nicht?“ abgeklärt werden konnten. Sind Lokalpolitiker*innen der betroffenen Teilgebiete frühzeitig angesprochen worden?
- Aktive Unterstützung der institutionellen Akteure und deren Argumentation durch die Bundespolitik und Parlamentarier*innen;
- Regelmäßige Gespräche mit Umweltverbänden und den sie beratenden Expert*innen;
- Bereitstellung von akademischem Support und Konfliktmanagement-Tools in Absprache mit erfahrenen Stakeholdern.

Wiewohl nicht Untersuchungsgegenstand des Projektes „Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Endlagersuche“ (Kurztitel) helfen diese o.g. Evaluationsaspekte dabei, die Empfehlungen dieses Projektes einzuordnen.

Auf Basis der Erkenntnisse dieses Projektes können Hinweise auf verschiedene mögliche Herausforderungen gegeben werden, die im Folgenden angesprochen werden.

6.2. Hinweise zur Praxis und Einordnung des Standortauswahlverfahrens

Für das Verfahren bestehen sowohl der regulatorische Rahmen (s. Kap. 4) wie auch der Bedeutungshorizont, der durch die Endlagerkommission formuliert wurde und damit eine grobe Vision sowie eine Zielvorgabe skizziert. Die qualitative Vorgabe ist, dass der Standort zu verwirklichen ist, der sich im Standortauswahlverfahren als der „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ erweist und dies selbsthinterfragend, lernend, wissenschaftsbasiert und partizipativ erreicht wird. Dazu gehört, dass die Formulierung der Merkmale eines solchen Standortes einerseits auf den schon im StandAG formulierten Kriterien und andererseits auf Argumenten beruhen, die in einem solchen Verfahren erst noch formuliert werden. Diese Argumente sollen sich in einem Verfahren herauskristallisiert haben, das schrittweise über formelle und informelle ineinandergreifende partizipative Elemente di-

alogisch geführt wurde und alle Akteure eingeschlossen hat, d.h. sowohl die federführenden institutionellen Akteure als auch weitere Akteursgruppen und Akteure, inklusive der interessierten Öffentlichkeit, und jeweils den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik einbezogen hat; lernend und selbsthinterfragend.

Zu diesen ineinandergreifenden Formaten gehören Bundestagsentscheide, aber auch unterschiedlichste Arten von Voten (z.B. der FK Teilgebiete, Regionalkonferenzen, Berichte des NBG, Unterlagen für – vorläufigen und weitere – Sicherheitsuntersuchungen etc.), die in Diskurse und Debatten einzubringen und argumentativ zu vertreten sind.

Dies schließt folgende Gesichtspunkte ein:

- Eine professionell-argumentative Praxis muss im Gesamtverfahren transparent gemacht und auf Dauer gestellt werden. Dies schließt zwingend einen regelmäßigen Austausch zwischen den institutionellen Akteuren zum Stand des Verfahrens ein;
- Dieser Austausch hat zu berücksichtigen, dass das Verfahren nicht konfliktfrei sein wird, da das Territorium rund um den letztendlich ausgewählten Standort schon früh Spannungsverhältnisse auszuhalten hat und letztendlich eine Last zu übernehmen hat, ohne in eine Win-win-Situation zu geraten. Es handelt sich also um ein „wicked problem“ im Sinne der Planungswissenschaften, bei dem es keine Gewinner*innen geben wird⁶⁴;
- Neben diesen Spannungsverhältnissen, die sich fortschreiben werden, ist von den federführenden institutionellen Akteuren des Verfahrens (mindestens BASE, BGE und NBG) innerhalb dieses regelmäßigen Austausches zum Stand des Verfahrens auf Planungs- und Denkfehler, Forschungslücken, problematische Entscheidungslagen einzugehen und die angestrebte Sicherheitskultur durch eine Fehlerkultur⁶⁵ im Sinne eines modernen Managements der lernenden Organisation einzugehen.

Zusammengenommen meint dies, dass ein offener informeller Austausch zwischen den federführenden institutionellen Akteuren, insbesondere zwischen BASE und BGE, anzustreben ist, der auch als Raum für den offenen Austausch auf Augenhöhe mit flacher Hierarchie und jenseits aufsichtlicher Fachgespräche sicherzustellen ist.

Angesichts der vergangenen Praxis der nuklearen Entsorgungs- und Behördenpolitik, der bestehenden Konfliktlinien und den damit herausfordernden Interaktionen mit der „nuklearkritischen Opposition in Deutschland“ sowie der absehbaren Konflikte mit neu betroffenen territorialen Akteursgruppen sind die Anforderungen an Kommunikation und Dialog sowie Kooperation hoch und bedürfen der (pro)aktiven Gestaltung. Hierfür lassen sich zwei Vorschläge formulieren, die jedoch nicht alternativ, sondern ergänzend zu verstehen sind:

- *Vorschlag 1:* Bereits heute ist darauf hinzuweisen, dass es Vorteile bringt, **mehr Raum bei eingeführten Formaten** für systematische Auswertung soziotechnischer Beobachtungen zuzulassen und zusätzliche Freiräume zu schaffen. Gleichzeitig ist ausreichend qualifiziertes Personal bereitzuhalten, um die Gestaltung dieser Räume ausreichend mitzutragen sowie Selbstberatung und Selbstreflexion sicherzustellen.

⁶⁴ Zu dem Begriff und der Diskussion über „win-win“-Situationen in der Endlagerung s. Konrad Ott, der davon ausgeht, dass es günstigstenfalls bei der Entsorgung um die Minimierung eines Übels geht (Konrad Ott zit. n. Braunschweiger Zeitung v. 1.10.17 / Atommüll – vergraben oder verwahren?); zum Begriff „wicked problem“ in der Endlagerung s. Achim Brunnengräber (2019).

⁶⁵ Zum Begriff der „Fehlerkultur“ s. Oliver Sträter (2020/i.E.).

- **Vorschlag 2:** Die **vorhandenen Freiräume zur Beteiligung territorialer und nationaler Akteursgruppen** sind intensiv zu gestalten. Das StandAG ermöglicht – neben den formellen Verfahren – auch Freiräume dieser Art, indem es sich nicht ablehnend dazu verhält und die Ausgestaltung den federführenden institutionellen Akteuren des StandAG (wie auch den Bürger*innen als „Mitgestalter des Verfahrens“) zuweist und diesen nahelegt, Entscheidungsprozesse für eine soziotechnische Mitgestaltung vorzudenken. Dies kann sinnvoll und vertrauensbildend sein, wenn es mit einem breiten, in die vorhandenen Beteiligungsformate eingebundenen Akteursfeld (z.B. auch aus dem Rat der Regionen, aus der Landes- und Kommunalpolitik etc.) ermöglicht wird.

Zu beiden Vorschlägen gehört auch, gegenseitige Erwartungen heute bereits in geschützten Räumen zu formulieren, zu beraten und Konsensvorschläge mit Kompromissangeboten zu erwägen. Denn das sicherheitstechnische Primat hängt im Auswahlverfahren nach StandAG aufs Engste mit sozialen Prozessen zusammen, die sich manifestieren und ebenso wie natur-/ingenieurwissenschaftliche Kriterien zu berücksichtigen sind. Die Einlagerungstechnologie mit ihrer schrittweisen Forschung und Entwicklung wird ebenso gebraucht wie eine breite gesellschaftliche Beratung über die einzelnen inhaltlichen und prozessualen Schritte.

Diese Beratung muss eingebettet sein in unterschiedlichste Reflexionsräume – behördenintern und an der Schnittstelle zwischen federführenden institutionellen Akteuren und weiteren Akteursgruppen sowie der interessierten Öffentlichkeit. Die Chance, anspruchsvoll und kollektiv zu lernen, sollte genutzt werden.

6.3. Perspektivische Zusammenfassung und Empfehlungen

Zusammenfassend werden im Folgenden einige perspektivische Empfehlungen aufgezeigt, die auf die Ergebnisse und Erkenntnisse des Vorhabens aufsetzen, an dieser Stelle jedoch nicht noch einmal in einen ausführlichen Begründungszusammenhang gestellt werden.

Im Bereich der *Kommunikation* nehmen aus Sicht des Forschungsteams die folgenden Aspekte eine Schlüsselfunktion ein:

- Die federführenden institutionellen Akteure haben eine gemeinsame Vision für das Verfahren und insbesondere für die Beteiligungsprozesse im Verfahren entwickelt, auf deren Basis sie ihre Kommunikation und Kooperation untereinander, aber auch mit dem Verfahrenskontext (inkl. aller Akteure), aufbauen.
- Im Vordergrund der Kommunikation nach außen steht die Überzeugung, dass es sich bei dem Verfahren nach StandAG um ein modernes, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren handelt, das im Vergleich zur vorausgehenden Standortauswahlpolitik deutlich höhere Standards erfüllt. Dies sollte diskursiv in die o.g. Vision eingefügt werden. Im Kern wurde diese Vision durch die Endlagerkommission formuliert und durch parlamentarische Gremien beschlossen. Damit liegt ein Zukunftsbild als Leitbild vor.
- Die Vielfalt der Narrative und die damit verbundenen unterschiedlichen Erzählungen sowie deren Hermeneutik sind als diskursive Herausforderung im Prozess kontinuierlich mitzunehmen.

Das selbstlernende Verfahren nach StandAG bedarf der *fortlaufenden Reflexion* und Evaluation durch alle Beteiligten – das Forschungsteam gibt hierzu **folgende Empfehlungen**:

- Neben der Kontroll- und Aufsichtsfunktion, die das BASE innehat, ist davon auszugehen und zu empfehlen, dass sich BASE als eine Art federführende „Reflexionsagentur“ verstehen kann, die das Lernen im Verfahren durch das Bereitstellen und Einfordern von Reflexionsräumen sicherstellt.
- Alle zentralen institutionellen Akteure werden sich als lernende Organisationen begreifen müssen, um über ein reflexives Vorgehen und wechselseitige Kommunikation und Kooperation zu einem lernenden Verfahren beizutragen. Die gemeinsame Gestaltung von Schnittstellen trägt zu diesem Lernprozess konstruktiv bei.
- Das BASE kann sich in diesem Zusammenhang als koordinierendes und auch argumentierendes „Sprachrohr“ verstehen.

Der Aufbau und *Erhalt von Wissen* unter Einbeziehung gesellschaftlichen Wissens erscheinen essenziell für das Verfahren und die Absicherung einer dialogorientierten Öffentlichkeitsbeteiligung, daraus leitet das Forschungsteam folgende Hinweise ab:

- Ein Kreis nationaler und internationaler Fachleute (Scientific Board) kann das Verfahren stärken und dabei helfen, Konflikte zu entschärfen. Gleichzeitig trägt diese Gruppe zur verbesserten Verbreitung und Bereitstellung von wissenschaftlichem Wissen und zur Rückbindung von gesellschaftlichem Wissen in die Erarbeitung wissenschaftlicher Expertise bei und kann sowohl Co-Design als auch Co-Produktion unterstützen.
- Ein frühzeitiger und kontinuierlicher Einbezug fachlich kompetenter Personen aus den jeweils beteiligten Territorien in die jeweilige Erarbeitungsphase der relevanten Berichte hilft dabei, dass nicht am Ende der Berichte unversöhnliche Konflikte im Raum stehen.
- Eine frühzeitige Ansprache der gewählten politischen Repräsentanten aus den Territorien (Teilgebiete, Standortregionen, Standorte) kann dabei unterstützen, dass der Beteiligungsprozess vor Ort passend und wirksam organisiert werden kann und das dort vorhandene Wissen repräsentiert wird. Eine Unterstützung im Sinne von vorgeschlagenen Vorgehensweisen für die im StandAG vorgegebenen Beteiligungsgremien helfen dabei, dass Gleichbehandlung und Konstruktivität gestärkt werden.

Literaturverzeichnis

- Ackermann, Benno; Krancher, Oliver; Nort, Klaus; Schildknecht, Katrin; Schorta, Silvia (Hg.) (2018): Erfolgreicher Wissenstransfer in agilen Organisationen. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Alcántara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter (2016): Demokratietheorie und Partizipation Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. 1. Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie).
- Allianz Vielfältige Demokratie (2017): Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl. Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung: ein Leitfaden für die Praxis. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung. Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/buergerbeteiligung-mit-zufallsauswahl/>, zuletzt geprüft am 9.10.2020.
- Argyris, C.; Schön, Donald A. (1978): Organizational Learning: A Theory of Action Perspective. Reading: Addison Wesley.
- Baden-Württemberg (2014): Leitfaden für eine neue Planungskultur, Staatsministerium Baden-Württemberg, Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung. Online verfügbar unter https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/140717_Planungsleitfaden.pdf, zuletzt geprüft am 9.10.2020.
- Binner, Hartmut F. (2018): Organisation 4.0: MITO-Konfigurationsmanagement. Wiesbaden: Springer Vieweg.
- Bock, Stephanie; Reimann, Bettina; Abt, Jan; Lettow, Mareike; Vorwerk, Ulrike (2017): Beteiligungsverfahren bei umweltrelevanten Vorhaben. Abschlussbericht im Auftrag des Umweltbundesamtes. UBA-Texte 37/2017 Dessau. Online verfügbar: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-05-30_texte_37-2017_beteiligungsverfahren-umweltvorhaben.pdf, zuletzt geprüft am 9.10.2020.
- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang (2014): Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung. Wiesbaden: Springer VS.
- Bösch, Stefan (2016): Hybride Wissensregime. Skizze einer soziologischen Feldtheorie. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos (Wissenschafts- und Technikforschung, Band 13).
- Brettschneider, Frank; Müller, Ulrich (2019/2020): Kommunikation und Beteiligung bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Die Sicht der Vorhabenträger. In: *Bauingenieur*, S. 7–10.
- Brohmann, Bettina; Mbah, Melanie; Chaudry, Saleem; Hocke, Peter, Bechthold, Elske; Enderle, Stephanie; Brunnengräber, Achim; Isidoro Losada, Ana; Themann, Dörte (2020): Robuste Governance-Strukturen, Kohärenz und Institutionalisierung von Langzeitprozessen. Arbeitsbericht zum AP 5 im Rahmen des BMWi-Vorhabens „Konzepte und Maßnahmen zum Umgang mit soziotechnischen Herausforderungen bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle“ (SOTEC-radio). Darmstadt
- Brunnengräber, Achim (2019): The Wicked Problem of Long Term Radioactive Waste Governance. Ten Characteristics of a Complex Technical and Societal Challenge. In: Achim Brunnengräber und Di Nucci, Maria Rosaria (Hg.): *Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance*. Wiesbaden: Springer, S. 335–355.
- Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (2018): Unterschiedliche Rollen – ein Ziel. Positionspapier des BfE zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Standortauswahl. Online verfügbar: https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20180418_BfE_Positionspapier-Oeffentlichkeitsbeteiligung-2.pdf?__blob=publicationFile&v=11, zuletzt geprüft am 16.10.2020.
- Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (2019): Information, Dialog, Mitgestaltung - Öffentlichkeitsbeteiligung in der Startphase der Endlagersuche. Konzept Stand April 2019. Online

verfügbar: https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20190403_OEB_Konzept_ueberarbeitet.pdf?__blob=publicationFile&v=9, zuletzt geprüft am 16.10.2020.

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

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

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

Dörner, Christine (2015): Veränderungsmanagement in der öffentlichen Verwaltung. Führungsakademie Baden-Württemberg Öffentlicher Dienst. Online verfügbar: <https://www.diefuehrungsakademie.de/documents/20944/82567/Ver%C3%A4nderungsmanagement+%C3%B6ff+Verwaltung+2013+Christine+D%C3%B6rner.pdf/6e7e25c0-65dc-49bd-8a5c-0d9796273119?version=1.0>, zuletzt geprüft am 15.03.2020.

Ewen, Christoph (2017): Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei Infrastrukturprojekten gut vorbereiten. Eine Handreichung zum Beteiligungs-Scoping am Beispiel von Projekten des Bundesverkehrswegeplans. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung (Hg.). Online verfügbar unter <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/fruehzeitige-oeffentlichkeitsbeteiligung-bei-infrastrukturprojekten-gut-vorbereiten/>, zuletzt geprüft am 9.10.2020.

Ewen, Christoph; Borchardt, Dietrich; Richter, Sandra; Hammerbacher, Ruth (2012): Risikostudie Fracking. Übersichtsfassung der Studie Neutraler Expertenkreis „Sicherheit und Umweltverträglichkeit der Fracking-Technologie für die Erdgasgewinnung aus unkonventionellen Quellen. Online verfügbar: https://www.ufz.de/export/data/2/201587_Abschlussbericht%20Ex_risikostudiefracking_120518_webprint.pdf, zuletzt geprüft am 18.02.2018.

Ewen, Christoph; Horelt, Michel-André (2019): Die Bühnen der Beteiligung. Gestaltung informeller Bürgerbeteiligungsprozesse bei Windenergieplanungen und ihre Auswirkung auf Protestmobilisierung und Verfahrenslegitimität. In: Jörg Radtke, Weert Canzler, Miranda A. Schreurs und Stefan Wurster (Hg.): Energiewende in Zeiten des Populismus. Wiesbaden: Springer VS (Energietransformation), S. 391–422.

Ewen, Christoph; Schönfelder, Carla; Knapstein, Yvonne (2019b): Bürger, Behörden und Blockaden. Konflikthafte Entscheidungen in Planung und Politik im Dialog begleiten. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht (Leben. Lieben. Arbeiten).

Gabler Wirtschaftslexikon (2020): Lernen. Online verfügbar unter <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/lernen-41169#references>, zuletzt geprüft am 09.01.2020.

Geiger, Daniel (2006): Wissen und Narration. Der Kern des Wissensmanagements. Zugl.: Berlin, Freie Univ., Diss., 2005.

Gläser, Jochen; Laudel, Grit (2010): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Grundeis, Jens; Kaehler, Boris (2018): Wie erreichen Unternehmen mehr Agilität? Ein kritischer Blick auf »neue« Formen der Organisation. In: *Zeitschrift für Führung und Organisation* 87 (6), S. 427–434.
- Grunwald, Armin (2016): Wissensintegration auf dem Weg zur Entsorgung hoch radioaktiver Abfälle. In: Ulrich Smeddinck, Sophie Kuppler und Saleem Chaudry (Hg.): Inter- und Transdisziplinarität bei der Entsorgung radioaktiver Reststoffe. Grundlagen – Beispiele – Wissenssynthese. Wiesbaden: Springer Vieweg, S. 111–119.
- Habermas, Jürgen (1995): Theorie des kommunikativen Handelns. 1. Aufl. Frankfurt/Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1175,2).
- Hitzler, Ronald (1994): Wissen und Wesen des Experten. Ein Annäherungsversuch - zur Einleitung. In: Ronald Hitzler, Anne Honer und Christoph Maeder (Hg.): Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit. Wiesbaden: Vieweg und Teubner Verlag, S. 13–30.
- Jasanoff, Sheila; Kim San-Hyun (2009): Containing the Atom: Sociotechnical Imaginaries and Nuclear Power in the United States and South Korea. In: *Minerva*, Bd. 47, S. 119-146.
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (2016): Verantwortung für die Zukunft- Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes. Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe.
- Kuckartz, Udo (2018): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Landtag von Baden-Württemberg (13.11.2014): Umweltverwaltungsgesetz – Gesetz zur Vereinheitlichung des Umweltverwaltungsrechts und zur Stärkung der Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich. UVwG (Drucksache 15 / 6137).
- Langer, Kerstin (2018): Frühzeitige Planungskommunikation – ein Schlüssel zur Konfliktbewältigung bei der Energiewende. In: Olaf Kühne und Florian Weber (Hg.): Bausteine der Energiewende. Wiesbaden: Springer VS (RaumFragen), S. 539–556.
- Lewinski, Kai (2016): Resilienz der Verwaltung in Unsicherheits- und Risikosituationen. In: Hermann Hill und Utz Schliesky (Hg.): Management von Unsicherheit und Nichtwissen. 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, S. 239–252.
- Littig, Beate; Wallace, Claire (1997): Möglichkeiten und Grenzen von Fokus-Gruppendiskussionen für die sozialwissenschaftliche Forschung. Institut für Höhere Studien. Wien.
- Lösch, Andreas; Böhle, Knud; Coenen, Christopher et al. (2016): Technikfolgenabschätzung von soziotechnischen Zukünften. Karlsruher Institut für Technologie (KIT) (Diskussionspapiere / Institut für Technikzukünfte: 3).
- Lösch, Andreas; Grunwald, Armin; Meister, Martin; Schulz-Schaeffer, Ingo (2019): Introduction: Socio-technical Futures Shaping the Present. In: Andreas Lösch, Armin Grunwald, Martin Meister und Ingo Schulz-Schaeffer (Hg.): Socio-technical Futures Shaping the Present. Empirical Examples and Analytical Challenges. Introduction. Wiesbaden: Springer VS.
- Matthiesen, Ulf (2005): KnowledgeScapes. Pleading for a knowledge turn in socio-spatial research. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS). Erkner.
- Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. 12., überarb. Aufl. Weinheim: Beltz (Beltz Pädagogik). Online verfügbar: http://content-select.com/index.php?id=bib_view&ean=9783407293930.

- Mbah, Melanie (23.10.2019): Lernen in Organisationen. Telefoninterview mit Oliver Sträter.
- Mbah, Melanie; Brohmann, Bettina; Chaudry, Saleem; Seidl, Roman (2020/i.E.): Zu Begriff und Genese von Reversibilität und dessen Bedeutung im Kontext der Entsorgung hoch-radioaktiver Abfälle. In: Bettina Brohmann, Achim Brunnengräber, Peter Hocke und Ana María Isidoro Losada (Hg.): *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche*. Bielefeld: transcript.
- Meusburger, Peter (2008): The Nexus of Knowledge and Space. In: P. Meusburger, M. Welker und E. Wunder (Hg.): *Clashes of Knowledge*. Heidelberg: Springer, S. 35–90.
- Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlagen. In: Susanne Pickel, Detlef Jahn, Hans-Joachim Lauth und Gert Pickel (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–479.
- Müller, Karsten; Straatmann, Tammo; Hörning, Ulrich; Müller, Fabian (2011): Besonderheiten des Change Managements in öffentlichen Verwaltungen. In: *VM 17* (4), S. 211–218. DOI: 10.5771/0947-9856-2011-4-211.
- Neidhardt, Friedhelm (Hg.) (1994): *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag (KZfSS, Sonderheft 34).
- Oppermann, Bettina; Renn, Ortwin (Hg.) (2019): *Partizipation und Kommunikation in der Energiewende*. acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e.V. München (Energiesysteme der Zukunft).
- Pfadenhauer, Michaela (2009): Auf gleicher Augenhöhe. Das Experteninterview – ein Gespräch zwischen Experte und Quasi-Experte. In: Alexander Bogner (Hg.): *Experteninterviews. Theorie, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 99–116.
- Rosa, Hartmut (2016): *Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung*. Berlin: Suhrkamp Verlag
- Sackmann, Sonja (2017): *Unternehmenskultur: Erkennen - Entwickeln - Verändern. Erfolgreich durch kulturbewusstes Management*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Sarcinelli, Ulrich; König, Mathias; König, Wolfgang (2011): Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* (7-8), S. 32–39.
- Saretzki, Thomas (2010): Umwelt- und Technikkonflikte: Theorien, Fragestellungen, Forschungsperspektiven. In: Peter Henning Feindt und Thomas Saretzki (Hg.): *Umwelt- und Technikkonflikte*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 33–53.
- Seibel, Wolfgang (2017): *Verwaltung verstehen. Eine theoriegeschichtliche Einführung*. Berlin: Suhrkamp.
- Smeddinck, Ulrich (2019): Feigenblatt oder Wachhund mit Konfliktradar? - Das Nationale Begleitemium nach § 8 Standortauswahlgesetz. In: Sabine Schlacke (Hg.): *Infrastrukturrecht – Festschrift für Wilfried Erbguth*.
- StandAG (2017): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz), vom 05.05.2017 (BGBl. I S. 1074), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2510) geändert worden ist.
- Sträter, Oliver (2020/i.E.): Bedeutung von Mensch und Organisation für eine dauerhafte Sicherheit von Entsorgungsoptionen. Governance. Baden-Baden: Nomos. In: Peter Hocke, Sophie Kuppler, Thomas Hassel und Ulrich Smeddinck (Hg.): *Technisches Monitoring und Long-term Governance*. Baden-Baden: Nomos.

Wollenteit, Ulrich (2019): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Standortauswahlgesetz - vom 5. Mai 2017 (BGBl. I S.1074) (FNA 751-23) zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 16 G zur Modernisierung des Rechts der Umweltverträglichkeitsprüfung vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S.2808). Kommentar. In: Walter Frenz (Hg.): Atomrecht. Atomgesetz und Ausstiegsgesetze. AtG, EntsorgFondsG, EntsorgÜbG, NachhG, StandAG, TransparenzG. Baden-Baden: Nomos, S. 443–579.

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

