

**SR 2524**

**Anforderungen an die Gestaltung der  
Öffentlichkeitsbeteiligung im  
Endlagerauswahlverfahren**

Konzept zur Ausgestaltung der  
Öffentlichkeitsbeteiligung

Abschlussbericht Teil A

Darmstadt, den 10.08.2007

**Im Auftrag des**

**Bundesamtes für Strahlenschutz**

Willy-Brandt-Straße 5

38226 Salzgitter

**Öko-Institut e.V.**

**Büro Darmstadt**

Rheinstraße 95

D-64295 Darmstadt

**Telefon** +49 (0) 6151 - 8191 - 0

**Fax** +49 (0) 6151 - 8191 - 33

**Geschäftsstelle Freiburg**

Postfach 50 02 40

D-79028 Freiburg

**Hausadresse**

Merzhauser Straße 173

D-79100 Freiburg

**Telefon** +49 (0) 7 61 - 4 52 95-0

**Fax** +49 (0) 7 61 - 452 95-88

**Büro Berlin**

Novalisstraße 10

D-10115 Berlin

**Telefon** +49 (0) 30 - 28 04 86-80

**Fax** +49 (0) 30 - 28 04 86-88



## **SR 2524**

### **Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren**

Konzept zur Ausgestaltung der  
Öffentlichkeitsbeteiligung

Abschlussbericht Teil A

#### **Autorinnen und Autoren:**

Ass. jur.	Regine Barth
Dr. phil.	Bettina Brohmann
Dipl.-Ing. (BA)	Beate Kallenbach-Herbert
Ass. jur.	Falk Schulze LL.M.
Dipl.-Biol.	Mathias Sering

Der Bericht gibt die Auffassung und Meinung des Auftragnehmers wieder und muss nicht mit der Meinung des Auftraggebers (Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) übereinstimmen.



## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht wurde als Endbericht im Rahmen des Vorhabens SR 2524 „Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren“ erstellt. Er beschreibt die im Rahmen des Vorhabens entwickelten Anforderungen an einen Beteiligungsprozess und das Konzept zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Endlagerverfahren in Deutschland und stellt die Grundlagen dar, auf denen das Beteiligungskonzept basiert.

Eine zügige und erfolgreiche Realisierung eines Endlagers für hoch radioaktive Abfälle und der Gewinn einer Kooperation auf Augenhöhe ohne nachhaltige politische und soziale Verwerfungen in einer zukünftigen Standortregion erfordern einen umfassenden Beteiligungsprozess. Dies zeigen die bisherigen regionalen und bundespolitischen Erfahrungen in Deutschland im Endlagerprozess sowie eine Reihe von positiven Beispielen, in denen es gelungen ist, durch Beteiligungsprozesse Win-Win-Situationen für die verschiedenen Seiten bei schwierigen Infrastrukturprojekten herzustellen.

Der Beteiligungsprozess im Endlagerverfahren muss sich dabei an folgenden **übergeordneten Anforderungen** orientieren:

- Der Prozess muss sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen Ebene wirksam werden;
- Er muss geeignet sein, die Entwicklung öffentlicher Akzeptanz, Zustimmung und Unterstützung für den geplanten Prozess und die vorgesehene Entscheidungsfindung zu fördern;
- Auf der nationalen Ebene muss er die Entwicklung eines zunehmenden öffentlichen Bewusstseins der Problemlage und der Notwendigkeit der Endlagerung unterstützen; sowie
- die relevanten Stakeholder integrieren und in ihren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten manifestieren;
- Die politische Unterstützung des Prozesses bei gleichzeitiger Anerkennung dessen Unabhängigkeit von politischen Weisungen und die Bereitschaft, die Ergebnisse ernsthaft in die politische Meinungsbildung sowie die formalen Verfahren einzubeziehen, muss von der Politik während des gesamten Verlaufs auf breiter Ebene und über Parteigrenzen hinweg verdeutlicht werden.
- Auf der regionalen Ebene muss der Beteiligungsprozess geeignet sein, der (potenziell) betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeiten aufzuzeigen, die „Bürde“ der Entsorgungsaufgabe in eine Win-Win-Situation für die Region umzuwandeln.

Positive Randbedingungen, die den Beteiligungsprozess im Standortauswahlverfahren unterstützen sind:

- Ein schrittweiser und von Beginn an transparenter Verfahrensablauf;

- Klare Zuständigkeiten der wesentlichen Beteiligten;
- Die Führung des Verfahrens durch eine verfahrensleitende Behörde auf Bundesebene;
- Die klare Festlegung der Arten und Mengen der endzulagernden Abfälle.

Das im Rahmen des Vorhabens entwickelte Beteiligungskonzept beruht auf drei Säulen, die innerhalb des Verfahrens ihre spezifische Funktion und Zielsetzung haben und sich gegenseitig zu einem umfassenden Beteiligungsprozess ergänzen:

1. gesellschaftliche Verankerung der Notwendigkeit der Endlagerung durch eine öffentlichkeitswirksame Rahmenkampagne;
2. Beteiligungsprozess auf nationaler Ebene durch die Etablierung der **Konzeptionspartnerschaft – KOP**;
3. regionale(r) Beteiligungsprozess(e) durch die Etablierung einer oder mehrerer **Planungs- und Entwicklungspartnerschaften – PEP**

Mit dem Beteiligungskonzept werden insbesondere folgende Ziele verfolgt, die sich an den übergeordneten Anforderungen orientieren:

- der Komplexität der Endlageraufgabe gerecht werden durch frühzeitige, transparente und eindeutige Definition wesentlicher Verfahrensparameter und entsprechender Gestaltung des Beteiligungsprozesses;
- die Verantwortung der wesentlichen Akteure manifestieren durch klare Rollen- und Verantwortungszuordnung der wesentlichen Akteure;
- Verantwortungsbewusstsein in der Gesellschaft schaffen, damit sich die Endlagerung nicht zum alleinigen Problem der potenziell betroffenen Region(en) entwickelt;
- verbesserte Entscheidungsgrundlagen schaffen, indem vorhandenes Know-how verschiedener Stakeholder gebündelt wird und Wissenslücken aufgezeigt und geschlossen werden;
- Konfliktlösung ermöglichen, um einen effektiven Verfahrensfortschritt zu erreichen;
- Vertrauen entwickeln und Akzeptanz schaffen durch Beteiligungsmöglichkeiten in einem anforderungsgerechten Kontext.

Die **Rahmenkampagne** dient der Vorbereitung der nachfolgenden Beteiligungsprozesse und der Verankerung der Notwendigkeit der Endlagerung in der Öffentlichkeit. Sie umfasst vielfältige Maßnahmen, die im Wesentlichen auf eine breit angelegte Informationsvermittlung in der allgemeinen Öffentlichkeit auf der nationalen Ebene angelegt sind. Ein wichtiges Prinzip ist daher der Ansatz des Promotorenmodells, um die Informationsvermittlung auf eine möglichst effektive Basis zu stellen. Zusätzlich sollte durch Personifizierung des Themas in Form von Partnerschaften die Medienpräsenz und die positive Meinungsbildung unterstützt werden.

Der **nationale Beteiligungsprozess** in der Konzeptionspartnerschaft KOP führt die wesentlichen Stakeholder in einem Konzeptionsforum zusammen, bezieht die Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit durch Informations- und Diskussionsmaßnahmen mit ein und baut ein Kompetenzzentrum unabhängiger Experten zu allen relevanten Themengebieten auf, die die erforderliche Fachkenntnis zur Verfügung stellen. Alle genannten Maßnahmen werden unter einer nationalen Dachorganisation angesiedelt, die die erforderlichen Prozesse organisiert und steuert. Ergebnisse des Prozesses sind in formaler Hinsicht Empfehlungen an den nationalen Entscheider zur Verfahrensgestaltung und Standortauswahl, wobei ein Bekenntnis der Hauptakteure zu deren möglichst hoher faktischer Bedeutung im Vorhinein ein wichtiger Erfolgsfaktor für das weitere Verfahren ist. Der Schwerpunkt der Arbeiten in der nationalen Konzeptionspartnerschaft liegt in den ersten zwei Jahren des Verfahrens.

Nach der Auswahl der potenziellen Standortregionen werden in den betroffenen Regionen **Planungs- und Entwicklungspartnerschaften (PEP)** gegründet. Sie beinhalten den regionalen PEP-Rat, der sich aus Vertretern der wichtigen regionalen Akteure zusammensetzt, gezielte Informations- und Dialogmaßnahmen zur Einbeziehung der Öffentlichkeit sowie einen regionalen Expertenpool, der ergänzend zum nationalen Kompetenzzentrum insbesondere regionalspezifische Expertise zur Verfügung stellt. Als direkte Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger steht ein in die Geschäftsstelle der regionalen PEP integriertes Informationsbüro zur Verfügung. Eine kontinuierliche Präsenz vor Ort ist aufgrund der direkten Betroffenheit der Bevölkerung von besonderer Relevanz. Im PEP-Rat werden, unterstützt durch abgestimmte Maßnahmen zur Beteiligung der Öffentlichkeit, Empfehlungen zur Standortauswahl sowie zu den wesentlichen regionalen Aktionen der Vorhabensrealisierung erarbeitet. Besondere Bedeutung erhalten die Arbeiten der regionalen Planungs- und Entwicklungspartnerschaft hinsichtlich der raumplanerischen Realisierung und der begleitenden Maßnahmen zur sozioökonomischen Entwicklung und Kompensation, indem verbindliche Vereinbarungen (z. B. mit dem nationalen Entscheider) ausgehandelt und abgeschlossen werden. Bei der Realisierung regionale Beteiligungsmaßnahmen sind bestehende Strukturen und spezifische Diskussionen soweit möglich zu integrieren.

Das Konzept basiert auf einer Analyse der wesentlichen sozialwissenschaftlichen Grundlagen und empirischer Erkenntnisse zur Entwicklung von Akzeptanz. Weiterhin wurden die Ergebnisse der Auswertung von Beteiligungsprozessen in 16 Großvorhaben in einer Synthese zusammengefasst und analysiert. Die Schlussfolgerungen aus diesen Erkenntnissen werden letztendlich in zehn Anforderungen verdichtet, die die Grundlage für das Beteiligungskonzept darstellen. Dabei werden auch die im Rahmen von Zwischenberichten zu diesem Vorhaben untersuchten rechtlichen Randbedingungen sowie die internationalen Diskussionen und Erkenntnisse zur Gestaltung von Endlagerprozessen einbezogen.

## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung .....	I
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Beteiligungskonzept.....</b>	<b>6</b>
2.1 Einführung .....	6
2.1.1 Anforderungen an den Beteiligungsprozess.....	6
2.1.2 Grundzüge des Beteiligungskonzepts .....	7
2.2 Gesellschaftliche Verankerung: Öffentlichkeitswirksame Rahmenkampagne .....	8
2.2.1 Aufgabe .....	8
2.2.2 Beteiligte .....	10
2.2.3 Instrumente und Maßnahmen.....	10
2.3 Nationaler Beteiligungsprozess: Konzeptionspartnerschaft (KOP).....	11
2.3.1 Aufgabe der KOP.....	11
2.3.2 Struktur der KOP .....	12
2.3.3 Beteiligte der KOP .....	16
2.3.4 Maßnahmen und Instrumente.....	18
2.4 Regionaler Beteiligungsprozess: Planungs- und Entwicklungspartnerschaft (PEP) .....	19
2.4.1 Aufgabe der PEP .....	19
2.4.2 Struktur der PEP .....	22
2.4.3 Beteiligte der PEP .....	23
2.4.4 Maßnahmen und Instrumente.....	25
2.5 Interaktion zwischen den drei Säulen Rahmenkampagne, nationaler und regionaler Beteiligungsprozess .....	26
2.5.1 Das Standortauswahlverfahren .....	26
2.5.2 Übergang in das Zulassungsverfahren.....	27
2.6 Kostenschätzung .....	28
<b>3 Wissenschaftlicher Herleitungs- und Begründungszusammenhang .....</b>	<b>29</b>
3.1 Einführung .....	29
3.2 Problembeschreibung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus sozialwissenschaftlicher Sicht .....	29
3.2.1 Diskussion des Begriffs Öffentlichkeit.....	29
3.2.2 Diskussion des Begriffs der Beteiligung .....	30
3.2.3 Diskussion des Begriffs Akzeptanz.....	31
3.2.4 Diskussion des Begriffs Legitimation .....	33
3.2.5 Resumé: Umgang mit Akzeptanz und Legitimation.....	34
3.3 Erläuterungen zur Begriffsdefinition.....	35
3.4 Potential zur Optimierung bisheriger Entscheidungsprozesse und Verfahren bei der Einbindung von Öffentlichkeit.....	38



<b>4</b>	<b>Zusammenfassung der Erkenntnisse aus den Großvorhaben .....</b>	<b>41</b>
4.1	Einführung .....	41
4.2	Vorgehensweise .....	42
4.3	Synthese .....	43
4.4	Exkurs zu den Vorschlägen des AkEnd.....	53
4.5	Schlussfolgerungen .....	54
<b>5</b>	<b>Grundlagen für das Beteiligungskonzept .....</b>	<b>56</b>
5.1	Randbedingungen .....	56
5.2	Kriterien für die Gestaltung des Beteiligungskonzepts .....	57
5.2.1	Sozialwissenschaftliche Kriterien .....	57
5.2.2	Kriterien aufgrund rechtlicher Randbedingungen.....	59
5.3	Zehn zentrale Anforderungen für das Beteiligungskonzept .....	61
5.3.1	Gesellschaftliche Verankerung der Thematik .....	61
5.3.2	Legitimation durch frühzeitige Beteiligung .....	63
5.3.3	Schaffung geeigneter Strukturen auf nationaler und regionaler Ebene.....	64
5.3.4	Expertenunterstützung .....	65
5.3.5	Klarheit bei Zweck und Art von Prozessergebnissen.....	66
5.3.6	Klarheit der Ziele des Beteiligungsprozesses .....	67
5.3.7	Angemessene Bindungswirkung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung .....	69
5.3.8	Definition der „betroffenen Region“ .....	71
5.3.9	Finanzierung und Kosten .....	73
5.3.10	Begleitende Evaluation .....	75
5.4	Aufgaben im Auswahlverfahren und Zuordnung zu Zielen des Beteiligungsprozesses.....	76
5.4.1	Einführung.....	76
5.4.2	Aufgaben im Auswahlverfahren .....	76
5.4.3	Korrelation der Aufgaben im Auswahlverfahren mit den Funktion/Zielen des Beteiligungsprozesses.....	78
5.5	Kostenschätzung.....	80
5.6	Follow up des Auswahlverfahrens und Überführung in das darauf folgende Zulassungsverfahren .....	85
	Literaturverzeichnis .....	86
	Anhang: Checkliste für die Analyse der Großvorhaben .....	89

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2.1: Gesamtstruktur des Beteiligungsprozesses .....	7
Abbildung 2.2: Funktionen und Zielsetzungen des Beteiligungsprozesses.....	8
Abbildung 2.3: Modell der Öffentlichkeitswirksamen Rahmenkampagne.....	9
Abbildung 2.4: Beschreibung der Dachorganisation des nationalen Beteiligungsprozesses in der Konzeptionspartnerschaft KOP .....	14
Abbildung 2.5: Wesentliche Merkmale des Nationalen Kompetenzzentrums .....	16
Abbildung 2.6: Vorschlag zur nationalen Stakeholderbesetzung im Konzeptionsforum .....	17
Abbildung 2.7: Überblick Struktur Regionale Planungs- und Entwicklungspartnerschaft .....	19
Abbildung 2.8: Beispielhafte Zusammensetzung PEP-Rat.....	24
Abbildung 2.9: Interaktion zwischen den drei Säulen des Beteiligungskonzepts ....	27
Abbildung 3.1: Verschiedene, auf einander aufbauende Stufen von Beteiligung, <EC 2002> .....	36
Abbildung 5.1: Übersicht jährliche Kosten der Beteiligungsprozesse.....	81
Abbildung 5.2: Kosten Rahmenkampagne .....	82
Abbildung 5.3: Jährliche Kosten Nationale Konzeptionspartnerschaft (KOP) .....	83
Abbildung 5.4: Jährliche Kosten Regionale Planungs- und Entwicklungspartnerschaft (PEP).....	84

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1: Aufgaben im Endlagerverfahren zur Vorbereitung und Begleitung durch die KOP .....	12
Tabelle 2.2: Maßnahmen zur Beteiligung der Stakeholder, Information der Öffentlichkeit und zum Dialog mit der Fachöffentlichkeit auf der nationalen Ebene .....	18
Tabelle 2.3: Aufgaben des Endlagerverfahrens zur Vorbereitung und Begleitung durch PEP .....	20
Tabelle 2.4: Maßnahmen zur Beteiligung der Stakeholder und der allgemeinen regionalen Öffentlichkeit .....	25
Tabelle 5.1: Aufgaben im Auswahlverfahren für ein Endlager geordnete nach Aufgabengruppen.....	77
Tabelle 5.2: Korrelation der Aufgaben im Auswahlverfahren für ein Endlager mit Funktionen/Zielen des Beteiligungsprozesses .....	79

# 1 Einleitung

## Auftrag und Zielsetzung

Mit Vertrag vom 01.06.2005 <BfS 2005b> wurde das Öko-Institut e.V. vom Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) beauftragt, Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerverfahren zu erarbeiten. Der vorliegende Bericht wurde als Endbericht im Rahmen des Vorhabens SR 2524 „Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren“ erstellt. Er beschreibt das im Rahmen des Vorhabens entwickelte Konzept zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Endlagerverfahren in Deutschland und stellt die Grundlagen dar, auf denen das Beteiligungskonzept basiert.

Das Vorhaben wird von einem interdisziplinären Arbeitsteam des Öko-Instituts e.V. im Auftrag des Bundesamtes für Strahlenschutz seit Juli 2005 bearbeitet. Es verfolgt gemäß der Leistungsbeschreibung <BfS 2005a> die Zielsetzung,

*ein umfassendes, Transparenz und Akzeptanz förderndes Konzept vorzuschlagen, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Berücksichtigung von Regionalentwicklungskonzepten für ein Standortauswahlverfahren und ein anschließendes Zulassungsverfahren für ein Endlager in Deutschland unter Berücksichtigung der voraussichtlichen Kosten ausgestaltet werden sollten.*

Das Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Einbeziehung der Regionalentwicklung im Endlagerverfahren sollte auf einer fundierten Grundlage erarbeitet werden, die

- auf praktischen Erfahrungen aus verschiedenen technischen Bereichen sowie
- auf theoretischen, wissenschaftlichen Erkenntnissen verschiedener Forschungsdisziplinen

basiert und

- die relevanten juristischen Randbedingungen sowie
- Erkenntnisse aus Stellungnahmen von Beteiligten verschiedener Großvorhaben einbezieht.

Das Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung ist modular aufgebaut und adressiert verschiedene „Aufgaben“, die im Zuge der weiteren Entwicklung und Umsetzung des Endlagerprozesses oder hinsichtlich der zu erwartenden öffentlichen Resonanz in einem Verfahren zur Bereitstellung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle in Deutschland in jedem Fall erfüllt werden müssen. Die Aufgaben bestehen weitgehend unabhängig davon, welche Akteure für ihre Durchführung verantwortlich sind, in welcher Tiefe sie verfolgt werden und welche Zeitpläne im Detail

vorgesehen werden. Die Aufgaben sind nach ihrer wesentlichen Charakteristik und der Aktionsebene (national oder regional) den Aufgabenkomplexen

1. Verfahrensgestaltende Aufgaben (nationale Ebene)
2. Standortauswahl bezogene Entscheidungen
3. Regionale Aktionen (in allen ausgewählten potenziellen Standortregionen/Standorten)

zugeordnet.

Dieser modulare Aufbau ermöglicht es, in Abhängigkeit der vom Bund noch zu treffenden Festlegungen über die Verfahrensschritte zur Standortauswahl und –festlegung, die dann relevanten Module zuzuordnen.

Das vorgelegte Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Berücksichtigung der Regionalentwicklung im Endlagerverfahren stellt eine belastbare Grundlage für die Ableitung verbindlicher Vorgaben für die Gestaltung des Standortauswahlverfahrens und des Zulassungsverfahrens für ein Endlager in Deutschland dar. Auf dieser Basis können durch den Bund die erforderlichen rechtlichen Festlegungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. zur Überprüfung der Angemessenheit von Maßnahmen für die Aufsicht über das Auswahlverfahren für Endlagerstandorte entwickelt werden.

## Projektablauf

Das Bearbeitungskonzept und erste Teilergebnisse wurden im ersten Zwischenbericht „Bericht zum AP 1 mit Darstellung des Detailkonzepts“ <Öko 2005a> dargestellt. In einem zweiten Zwischenbericht erfolgte eine zweistufige Auswertung der Arbeitsergebnisse von COWAM und FSC<sup>1</sup> <Öko 2005b> und <Öko 2007a>. Zur Bewertung der Informations- und Beteiligungsrechte der Bevölkerung wurde ein dritter Zwischenbericht <Öko 2006a> vorgelegt. Die Ergebnisse aller genannten Zwischenberichte sind in die Herleitung und Dokumentation des Beteiligungskonzepts im vorliegenden Abschlussbericht eingeflossen.

Der Abschlussbericht besteht aus zwei Teilen. Der vorliegende Teil A umfasst die Darstellung und Herleitung des Beteiligungskonzepts. Im Teil B <Öko 2007b> ist zu allen ausgewerteten Großvorhaben ein Kurzbericht enthalten ist, der im Einzelnen die spezifischen Randbedingungen der Vorhaben, die jeweiligen Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung und – soweit vorhanden – Erkenntnisse zu ihrer Wirkung und den damit verbundenen Kosten darstellt. Ferner sind Ausführungen enthalten, ob und wenn ja, wie die Analyse der Auswirkungen von Vorhaben auf die ökonomische

---

<sup>1</sup> EU-Vorhaben Community Waste Management (COWAM) und Forum on Stakeholder Confidence (FSC) der OECD/NEA

und soziale Entwicklung einer Region erfolgte und welche Kompensationsmaßnahmen entwickelt und umgesetzt wurden.

Ferner wurde das Öko-Institut mit dem 1. Zusatzvertrag vom 17.07.2006 <BfS 2006> mit einem ergänzenden Arbeitspaket zur Gestaltung der Vorphase eines Auswahlverfahrens für Endlagerstandorte beauftragt. Über diese Arbeiten wird auftragsgemäß ein gesonderter Bericht vorgelegt werden, in dem verschiedene der im vorliegenden Beteiligungskonzept beschriebenen Strukturen und Instrumente des Beteiligungsprozesses in der Vorphase vertieft werden.

## Methodik

Es erfolgte eine umfassende Recherche und Auswertung der Literatur, die insbesondere

- die sozial-, wirtschafts- und rechtswissenschaftliche Fachliteratur,
- Ergebnisse von bestehenden Forschungsvorhaben und empirischen Studien,
- Berichte internationaler und nationaler Institutionen, Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen

umfasste.

Diese wurde ergänzt durch spezifische Recherchen und Analysen zu 16 ausgewählten nuklearen und nicht-nuklearen Großvorhaben und den darin angewandten Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung und zur Ermittlung und Kompensation sozioökonomischer Auswirkungen. Diese Analysen erfolgten auf Basis einer einheitlichen Grundlage, die im Rahmen des Vorhabens unter Einbeziehung wesentlicher sozialwissenschaftlicher und rechtlicher Fragestellungen entwickelt wurde.

Alle einschlägigen internationalen und nationalen rechtlichen Vorgaben wurden berücksichtigt.

Darüber hinaus konnten umfangreiche persönliche Kenntnisse und Erfahrungen des interdisziplinären Projektteams aus MitarbeiterInnen des Öko-Instituts aus den Bereichen der Ingenieurs-, Natur-, Rechts- und Sozialwissenschaften in das Vorhaben eingebracht werden.

Die genannten Grundlagen wurden zu spezifischen Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit im Endlagerverfahren in Deutschland verdichtet. Auf dieser Basis wurde das Beteiligungskonzept entwickelt.

## Randbedingungen

Derzeit bestehen in Deutschland zwar gesetzliche Festlegungen zur Zulassung eines Endlagers im Rahmen eines Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahrens sowie zur Zuordnung von Verfahrensbetreiber und Entscheider, es besteht aber kein Konsens der relevanten Stakeholder über wesentliche Eckpunkte der Endlagerbereitstellung. Insbesondere fehlen eine Verständigung und detaillierte verbindliche Festlegungen wesentlicher Grundlagen der Verfahrensgestaltung wie z. B. Umfang des Standortauswahlverfahrens, Schutzziele, Kriterien für Standortvergleich und –bewertung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Kompensation und Finanzierung.

Diese Situation hat in den vergangenen Jahren weitere Fortschritte zur Bereitstellung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle in Deutschland behindert. Zwischen den wesentlichen Stakeholdern konnte anscheinend keine Annäherung in den wesentlichen Konfliktpunkten erreicht werden. Dies führt letztendlich auch dazu, dass Problembewusstsein und Kenntnisse über die Entsorgungsproblematik in der Öffentlichkeit praktisch nicht vorhanden bzw. nicht präsent sind und praktisch keine Basis für Vertrauen und Akzeptanz in ein Endlagervorhaben besteht.

Der Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) hat mit seinem Endbericht vom Dezember 2002 <AkEnd 2002> ein international viel beachtetes Konzept für ein Standortauswahlverfahren für ein Endlager in Deutschland vorgelegt. Das Konzept beruht auf drei Phasen, in denen ein Auswahlverfahren entwickelt, vereinbart und umgesetzt wird. Für die Phase III werden umfangreiche Vorschläge für die Gestaltung eines schrittweisen Auswahlverfahrens, für Auswahlkriterien, Beteiligung der Öffentlichkeit und sozioökonomischen Entwicklung der Regionen unterbreitet. Eine Vereinbarung der wesentlichen Stakeholder über das Konzept (Phase II des AkEnd Konzepts) kam jedoch nicht zustande.

Einige der Vorschläge des AkEnd wurden im Folgenden vom Bundesumweltministerium (BMU) in einem im Juni 2005 vorgelegten Entwurf für ein Standortauswahl- und Verbandsgesetz <BMU 2005> aufgegriffen, der jedoch nach den vorgezogenen Bundestagswahlen im Herbst 2005 bisher noch nicht weiter verfolgt wurde.

In ihrer Koalitionsvereinbarung vom November 2005 einigten sich die Regierungsparteien auf eine zügige Bearbeitung der Endlagerfrage: „CDU, CSU und SPD bekennen sich zur nationalen Verantwortung für die sichere Endlagerung radioaktiver Abfälle und gehen die Lösung dieser Frage zügig und ergebnisorientiert an. Wir beabsichtigen in dieser Legislaturperiode zu einer Lösung zu kommen.“

Aktuell ist es als offen anzusehen, wie das Standortauswahlverfahren sowie die weiteren oben genannten Eckpunkte gestaltet werden.

Im vorliegenden Vorhaben wurde daher für die Entwicklung des Beteiligungskonzepts ein Ansatz gewählt, der hinsichtlich des Verfahrensablaufs bei der Standortauswahl größtmögliche Flexibilität gewährleistet.

Des Weiteren wird auf günstige Bedingungen der Verfahrensgestaltung hingewiesen, die eine erfolgreiche Implementierung der Beteiligungsmaßnahmen unterstützen: eine klare Rolloverteilung mit Einrichtung einer verfahrensleitenden Behörde auf Bundesebene (mindestens für die Phase der Standortauswahl) sowie ein schrittweiser Entscheidungsprozess mit klarem Abschluss der einzelnen Schritte.

## Aufbau des Berichts

Der vorliegende Bericht stellt zunächst in Kapitel 2 das Ergebnis der Arbeiten im Vorhaben SR 2524 dar. Das Konzept für die Beteiligung der Öffentlichkeit im Endlagerverfahren wird geschlossen beschrieben, ohne dass einzelne Herleitungen oder Begründungen angeführt werden.

Die Grundlagen für die Konzeptentwicklung werden dann in den nachfolgenden Kapiteln dargelegt:

Kapitel 3 präsentiert eine Diskussion der sozialwissenschaftlichen Grundlagen und umfasst wesentliche Begriffsdefinitionen.

Im Kapitel 4 erfolgt eine zusammenfassende Analyse der im Rahmen des Vorhabens ausgewerteten Großvorhaben.

Eine Zusammenfassung und Begründung aller Anforderungen, die als Grundlage für das Beteiligungskonzepts herangezogen werden, ist in Kapitel 5 dargestellt. Neben den Erkenntnissen aus den Kapiteln 3 und 4 sind hier auch die in den Zwischenberichten <Öko 2005a>, <Öko 2005b>, <Öko 2006a> und <Öko 2007a> dokumentierten Ergebnisse, insbesondere hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen und des internationalen Diskussionsstandes zu Endlagerauswahlverfahren eingeflossen.

## 2 Beteiligungskonzept

### 2.1 Einführung

#### 2.1.1 Anforderungen an den Beteiligungsprozess

Die nach geltendem Recht vorgesehenen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung in den verschiedenen Verfahrensstufen werden nicht ausreichen, um die erforderliche Akzeptanz für die Errichtung eines Endlagers in Deutschland zu erreichen. Dies gilt erfahrungsgemäß insbesondere für die (potenziell) betroffene(n) Region(en), wobei aber auch der Einfluss der nationalen Ebene nicht vernachlässigt werden darf.

Es ist daher ein Beteiligungsprozess erforderlich,

- der sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen Ebene wirksam wird,
- der geeignet ist, die Entwicklung öffentlicher Akzeptanz, Zustimmung und Unterstützung für den geplanten Prozess und die vorgesehene Entscheidungsfindung zu fördern, und
- der umfassende politische Unterstützung erfährt bei gleichzeitiger Anerkennung der Unabhängigkeit des Prozesses von politischen Weisungen. Von der Politik muss während des gesamten Verlaufs auf breiter Ebene und über Parteigrenzen hinweg die Bereitschaft verdeutlicht werden, die Ergebnisse ernsthaft in die politische Meinungsbildung sowie die formalen Verfahren einzubeziehen.

Der Beteiligungsprozess auf der nationalen Ebene muss sich an den **übergeordneten Anforderung** orientieren,

- ein zunehmendes öffentliches Bewusstsein der Problemlage und der Notwendigkeit der Endlagerung zu entwickeln,
- die relevanten Stakeholder zu integrieren und in ihre Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu manifestieren.

Auf der regionalen Ebene muss der Beteiligungsprozess geeignet sein,

- der (potenziell) betroffenen Öffentlichkeit die Möglichkeiten aufzuzeigen, die Bürde der Entsorgungsaufgabe in eine Win-Win-Situation für die Region umzuwandeln.

Neben einer möglichst gezielten Ausrichtung des Beteiligungsprozesses auf die Erreichung der übergeordneten Anforderungen hängt der Erfolg wesentlich davon ab, dass er in geeignete Randbedingungen eingebettet ist. Positive Randbedingungen, die den Beteiligungsprozess im Standortauswahlverfahren unterstützen sind:

- Ein schrittweiser und von Beginn an transparenter Verfahrensablauf;
- Klare Zuständigkeiten der wesentlichen Beteiligten;
- Die Führung des Verfahrens durch eine verfahrensleitende Behörde auf Bundesebene;



- Die klare Festlegung der Arten und Mengen der endzulagernden Abfälle.

Im Einzelnen werden die unterstützenden Randbedingungen sowie die Anforderungen an ein Beteiligungskonzept, an dem die jeweiligen Beteiligungsmaßnahmen auszurichten sind, in den Kapiteln 5.1 und 5.3 ausformuliert.

## 2.1.2 Grundzüge des Beteiligungskonzepts

Wir haben daher einen Vorschlag für ein Beteiligungskonzept entwickelt, der abhängig vom Verfahrensstadium Elemente von Information, Dialog und Mitentscheidung vorsieht und sich dabei jeweils bewusst an unterschiedliche Akteure richtet. Ausschlaggebend war, welche Funktion und Zielsetzung eine bestimmte Verfahrensaufgabe beinhaltet, für wen oder auf welche Folgeschritte sich hieraus Konsequenzen ergeben. Ziel ist es, durch die Erhöhung von Transparenz und Legitimität einen wesentlichen Beitrag für die Akzeptanz von Entscheidungen zu leisten.

Das nachfolgend präsentierte Konzept zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Endlagerauswahlverfahren basiert, wie in Abbildung 2.1 dargestellt, auf drei Säulen:

1. gesellschaftliche Verankerung der Notwendigkeit der Endlagerung durch eine öffentlichkeitswirksame Rahmenkampagne;
2. Beteiligungsprozess auf nationaler Ebene durch die Etablierung der **Konzeptionspartnerschaft – KOP**;
3. regionale(r) Beteiligungsprozess(e) durch die Etablierung einer oder mehrerer **Planungs- und Entwicklungspartnerschaften – PEP**

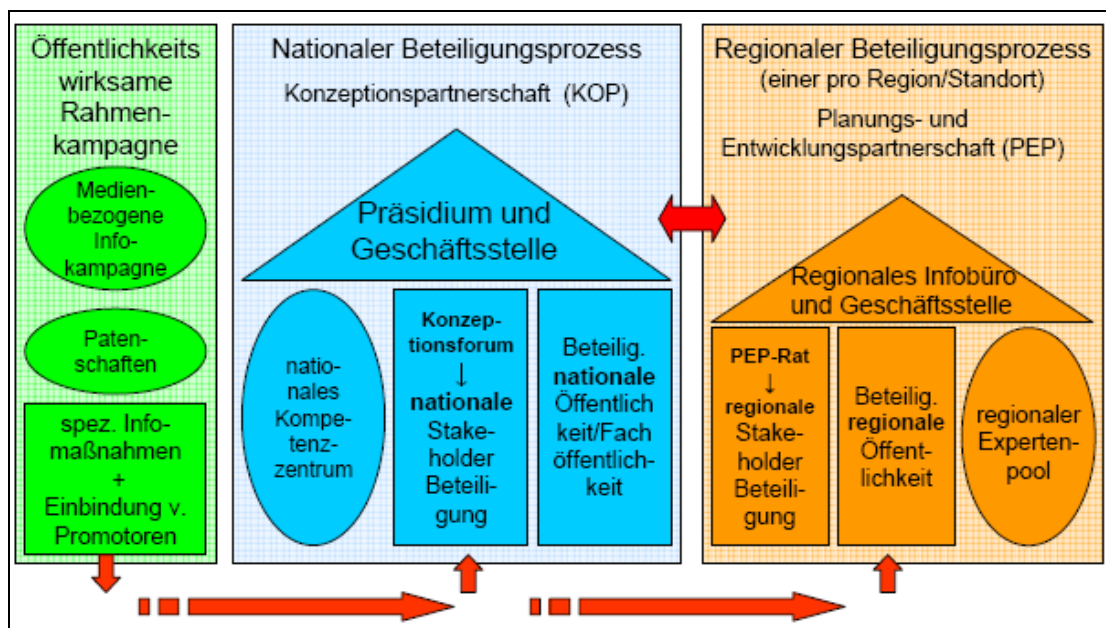


Abbildung 2.1: Gesamtstruktur des Beteiligungsprozesses

Alle drei Säulen haben innerhalb des Verfahrens ihre spezifische Funktion und Zielsetzung. Sie ergänzen sich gegenseitig zu einem umfassenden Beteiligungsprozess. Einen Überblick über die Zielsetzungen zeigt Abbildung 2.2.

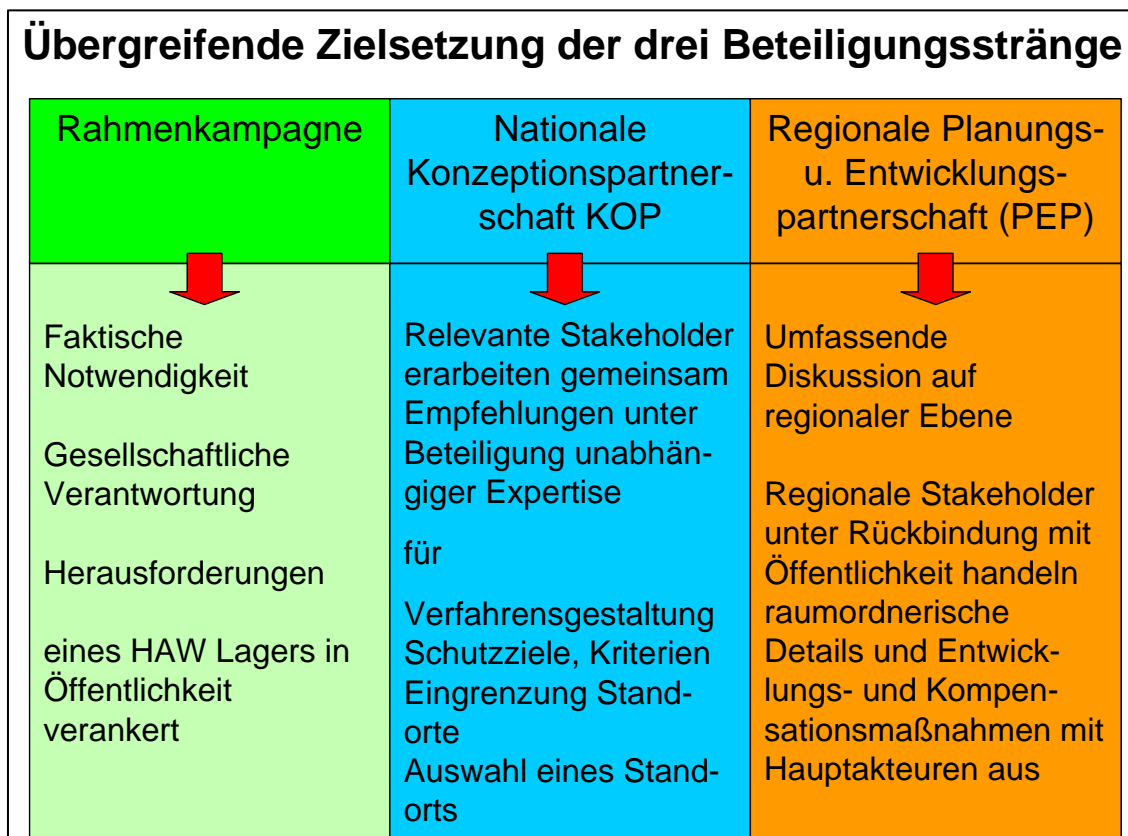


Abbildung 2.2: Funktionen und Zielsetzungen des Beteiligungsprozesses

Darüber hinaus schlagen wir vor, eine unabhängige sozialwissenschaftliche Begleitforschung zur Evaluation der Beteiligungsmaßnahmen zu etablieren. Auf Basis deren jährlicher Berichte kann möglichen Fehlentwicklungen zu einem frühen Zeitpunkt entgegengewirkt werden.

## 2.2 Gesellschaftliche Verankerung: Öffentlichkeitswirksame Rahmenkampagne

### 2.2.1 Aufgabe

Die Rahmenkampagne dient im Wesentlichen der Vorbereitung der nachfolgenden Beteiligungsprozesse. Denn der Erfolg dieser Prozesse hängt auch davon ab, dass die Notwendigkeit einer Lösung und die Ernsthaftigkeit des Bemühens um ein faires Verfahren in einer breiten Öffentlichkeit verankert werden. Hier ist kommunikativ der Spagat zwischen der Vermittlung der Unumgänglichkeit der Bereitstellung eines

Endlagers für hochradioaktive Abfälle einerseits und der Aufnahme gesellschaftlicher Positionen zu dem angedachten Lösungsvorschlag andererseits zu leisten. Dabei ist Klarheit in den gegebenen Fakten (Transparenz der bisherigen Diskurse), Glaubwürdigkeit der Entscheidungsträger und Offenheit gegenüber Vorbehalten und Einwänden zu signalisieren. Die Kampagne lehnt sich an den methodischen Ansatz des Promotorenmodells an. Promotoren sind Personen, die einen Innovationsprozess oder Änderungsprozess aktiv und intensiv unter Einsatz von besonderem Engagement fördern. Experten, institutionelle Vertreter oder Einzelpersonen sollen aktiv in die Kampagne eingebunden werden.

Neben der vorbereitenden Funktion sollen Elemente der Rahmenkampagne aber auch im weiteren Verfahrensablauf mit einzelnen Schwerpunkten regionale Öffentlichkeiten, verschiedene sozio-demographische Zielgruppen sowie Fachpublikum erreichen. Für die vorbereitende Kampagne wird von einer Dauer von etwa 6 Monaten ausgegangen.

Ein Modell der öffentlichkeitswirksamen Dachkampagne ist in Abbildung 2.3 dargestellt.

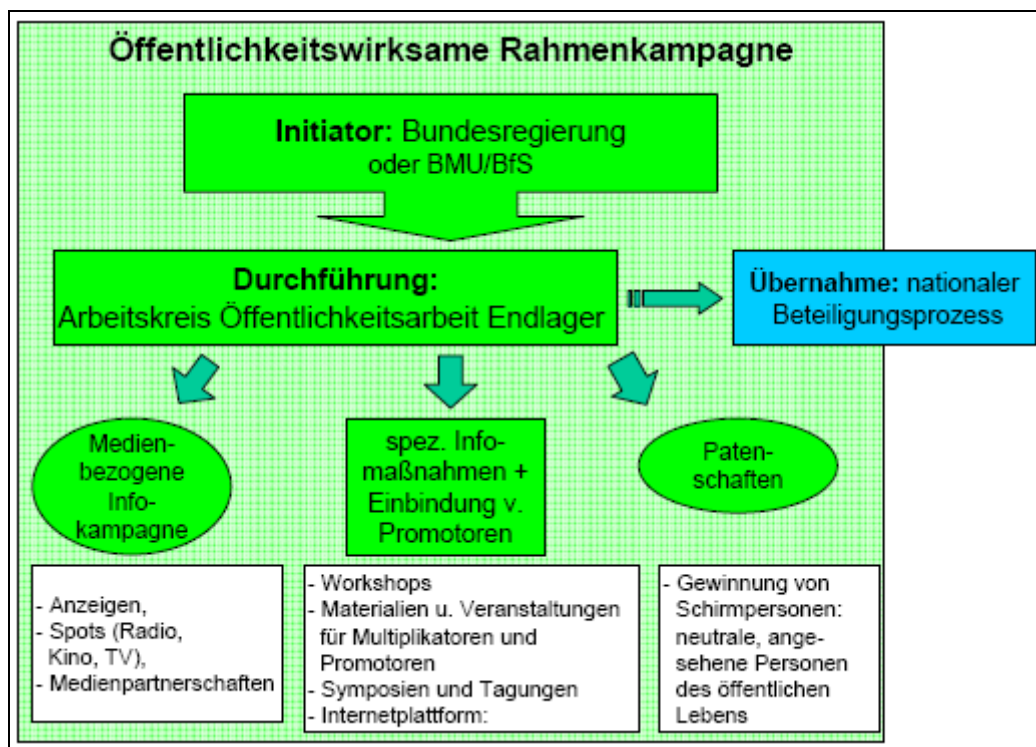


Abbildung 2.3: Modell der Öffentlichkeitswirksamen Rahmenkampagne

### 2.2.2 Beteiligte

Die Kampagne sollte durch einen oder mehrere für die Realisierung des Endlagers verantwortliche Akteure durchgeführt werden. In Betracht kommen in erster Linie Bundesregierung oder BMU und/oder das BfS. In einem späteren Stadium des Verfahrens, wenn die mittels der Kampagne vorbereiteten nationalen Beteiligungsstrukturen etabliert sind, ist die Überführung in diese Struktur denkbar.

Wichtig ist in diesem Stadium auch, dass sich die Kommunikation der Hauptakteure, zu denen im Fall der Endlagerung neben Bundesregierung und BfS auch die Abfallverursacher gezählt werden müssen, in den Kernaussagen nicht widerspricht. Hier wäre eine Abstimmung der Grundlinien der Kommunikation förderlich.

Die Realisierung der Kampagne setzt eine enge Kooperation zwischen der Leitungsebene des BMU und/oder BfS, der jeweiligen Fachabteilung sowie den Öffentlichkeitsexperten der durchführenden Institution(en) voraus. Es wird daher angeregt, hierfür einen Arbeitskreis Öffentlichkeitsarbeit Endlager zu schaffen, der sich beispielsweise aus einem Mitarbeiter einer professionellen Medienagentur und zwei bis drei MitarbeiterInnen der zuständigen Bundesstelle zusammensetzt.

### 2.2.3 Instrumente und Maßnahmen

#### *Medienbezogene Informationskampagne*

Die Kampagne sollte idealer Weise durch Werbung in den Medien mittels

- Anzeigen,
- Spots (Radio, Kino, TV),
- Medienpartnerschaften für gezielte Berichterstattung

initiiert, bzw. begleitet werden, um das Thema in der Öffentlichkeit vorzubereiten und zu unterstützen sowie Sichtbarkeit zu erzeugen. Dieses Element ist mit nicht unerheblichen finanziellen Aufwendungen verbunden, so dass der mögliche Umfang davon abhängen wird, welche Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können.

#### *Veranstaltungen und Informationsmaterial*

Die folgenden Maßnahmen sind Kern der Kampagne. Sie zielen auf die spezifische Information und Einbindung von Promotoren am Anfang des Verfahrens, aber auch auf die weitere Begleitung, ggf. angekoppelt an die folgenden Beteiligungsprozesse.

- Workshops mit Vertretern unterschiedlicher Printmedien und (elektronischer) Nachrichtendienste (Wissenschaft, Tageszeitungen, etc.);
- Erstellung von Materialien für Multiplikatoren und Promotoren (Journalisten, Lehrer unterschiedlicher Jahrgangsstufen, Verbände);

- Veranstaltungen für Promotoren aus dem Bereich Kirche, Gewerkschaften, Verbände.
- Symposien, wissenschaftliche Tagungen (national aber auch international),
- Hintergrundgespräche mit (regionalen) Multiplikatoren und Promotoren,
- Aufbau und Pflege einer Internetplattform [www.transparente-endlagersuche.de](http://www.transparente-endlagersuche.de), die mit einzelnen Modulen auf Gruppen von NutzerInnen (z. B. aus den Regionen) ausgerichtet ist, zur Information aber auch zum Meinungsaustausch mit der Möglichkeit, Voten bei bestimmten Zielgruppen abzufragen.

### *Verankerung von Patenschaften*

Unterstützend zu den genannten Maßnahmen sollte die Gewinnung einer oder besser mehrerer Schirmpersonen angestrebt werden. Diese stehen als neutrale, angesehene Personen des öffentlichen Lebens für die mit dem öffentlichen Diskurs verfolgten Ziele. Durch die Personifizierung der Thematik wird die Präsenz in den Medien erhöht und die Meinungsbildung positiv unterstützt.

## **2.3 Nationaler Beteiligungsprozess: Konzeptionspartnerschaft (KOP)**

### **2.3.1 Aufgabe der KOP**

Die Konzeptionspartnerschaft auf nationaler Ebene zielt darauf ab,

- die wesentlichen Stakeholder<sup>2</sup> in einem Konzeptionsforum zusammenzuführen, um unter Berücksichtigung der verschiedenen Blickwinkel auf Basis einer eigenständigen Arbeitsplanung Sachthemen gemeinsam zu bearbeiten. Auf dieser Basis werden durch die Stakeholder Entscheidungsempfehlungen ausgearbeitet, die dann von den zuständigen Akteuren aufgegriffen werden;
- ein vom Antragsteller und der Bundesregierung unabhängiges nationales Kompetenzzentrum zu schaffen für die fachliche Aufarbeitung und Bewertung relevanter technischer, ökologischer, rechtlicher oder sozialwissenschaftlichen Fragen. Das Zentrum kann von den Beteiligten auf nationaler und regionaler Ebene genutzt werden;
- die Fachöffentlichkeit sowie die allgemeine Öffentlichkeit durch geeignete Maßnahmen in die Diskurse einzubeziehen.

Im KOP-Prozess werden möglichst konkrete Empfehlungen zu folgenden Aufgaben des Endlagerverfahrens entwickelt:

---

<sup>2</sup> Der Begriff Stakeholder bezeichnet in diesem Bericht die in die Endlageraufgabe konkret involvierten Akteure und Institutionen sowie weitere im jeweiligen Kontext wichtige gesellschaftliche Interessensgruppen.

Tabelle 2.1: Aufgaben im Endlagerverfahren zur Vorbereitung und Begleitung durch die KOP

Verfahrensgestaltende Aufgaben:	Standortauswahlbezogene Aufgaben:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definition von Schutzziele und Vergleichs- Bewertungskriterien</li> <li>• Festlegung von Zuständigkeiten, Finanzierung, Zeitrahmen</li> <li>• Definition von Verfahrensschritten, Nachweis-, Untersuchungsumfang</li> <li>• Anforderungen an Beteiligungsprozesse, Kompensations-, Ausgleichsmaßnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festlegung potenzieller Standortregionen auf Basis geologischer Daten.</li> <li>• Definition geeigneter Standorte in den Regionen</li> <li>• Festlegung des Endlagerstandorts auf Basis der Ergebnisse der PEP-Prozesse.</li> </ul>

Es ist sicherzustellen, dass bestehende (wissenschaftliche) Erkenntnisse angemessen in dem Diskussionsprozess Berücksichtigung finden. Insbesondere bei der Festlegung potenzieller Standortregionen ist in transparenter Weise darzustellen, wie vorhandene Daten, Forschungsergebnisse etc. in den Prozess eingebunden werden.

Die Ergebnisse des KOP-Prozesses richten sich formal als Empfehlungen an den nationalen Entscheider. Zur Förderung des Vertrauens der Öffentlichkeit und der Stakeholder ist allerdings sicherzustellen, dass den Empfehlungen faktisch eine möglichst hohe Bindungskraft zukommt. Es ist daher in einer frühen Phase des Endlagerprozesses ein klares Bekenntnis der Politik und EVUs erforderlich, dass bzw. in welchem Umfang und unter welchen Randbedingungen die Empfehlungen der KOP faktisch als Entscheidungsgrundlage akzeptiert werden. Hierfür sind verschiedene Wege denkbar (siehe Kap. 5.3.7)

Der Arbeitsschwerpunkt nationalen Beteiligungsprozess liegt in den ersten 1,5 bis 2,5 Jahre des Standortauswahlverfahrens. Anschließend erfolgt vor allem eine Begleitung der regionalen Beteiligungsprozesse mit deutlich geringerem Aufwand.

## 2.3.2 Struktur der KOP

### Aufbau

Der nationale Beteiligungsprozess vereinigt unter einer Dachorganisation entsprechend Abbildung 2.1

- das **Konzeptionsforum**, das als Stakeholdergremium eine effektive Arbeitsplattform nach dem **Vertreterprinzip** darstellt,

- gezielte Maßnahmen und Instrumente nach dem Prinzip der direkten Partizipation der Fach- und allgemeine Öffentlichkeit, sowie
- das **nationale Kompetenzzentrum**, das mit unabhängigen Experten den im nationalen und regionalen Beteiligungsprozess erforderlichen Sachverstand zur Verfügung stellt.

### *Die Dachorganisation*

#### *Funktionen und Aufgabenspektrum*

Die nationale Dachorganisation der KOP nimmt in der Struktur eine zentrale Rolle ein. Sie besteht aus einem Präsidium und einer Geschäftsstelle. Ihr kommen folgende Funktionen zu:

- Die Etablierung und Organisation des Konzeptionsforums;
- die Etablierung und Verwaltung des nationalen Kompetenzzentrums;
- die Durchführung von begleitenden Maßnahmen für Fachöffentlichkeit und allgemeine Öffentlichkeit;
- die Repräsentanz des Prozesses nach außen und die Vertretung des Gemeinwohls im Prozess;
- die strategische Führung des nationalen/regionalen Beteiligungsprozesses sowie
- Sicherstellung, dass eine regelmäßige Evaluation durch einen fachlich geeigneten unabhängigen Dritten erfolgt.

Aufbau, Funktionen, Aufgabenspektrum und Voraussetzungen der Dachorganisation sind in Abbildung 2.4 beschrieben.

Die Dachorganisation der KOP ermöglicht eine Bündelung und Rückkopplung von Ergebnissen aus den stakeholderorientierten und den öffentlichkeitsorientierten Maßnahmen. Die Beiträge beider Stränge werden auf diesem Weg zum gemeinsamen Prozessziel zusammengeführt.



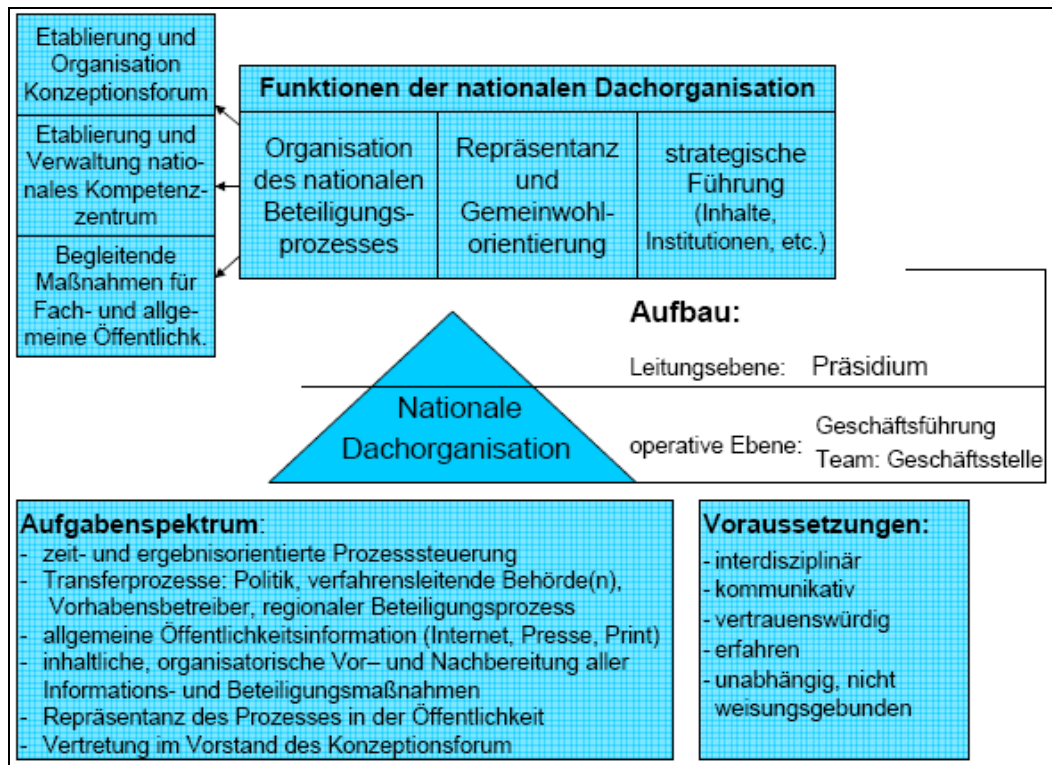


Abbildung 2.4: Beschreibung der Dachorganisation des nationalen Beteiligungsprozesses in der Konzeptionspartnerschaft KOP

### Aufbau und personelle Besetzung

Der Aufbau aus „Präsidium“ und „Geschäftsstelle“ spiegelt die beiden Funktionsebenen wider:

- Leitung (strategische Führung, Repräsentanz) sowie
- operative Funktion (Organisation der Institution und ihrer Aufgaben im Beteiligungsprozess und Unterstützung der Leitung in ihren Aufgaben)

wider.

Für die personelle Besetzung ist von folgenden Randbedingungen auszugehen:

- Das Präsidium:
  - Das Präsidium besteht aus wenigen, ca. 3 Personen;
  - Die Personen sollten über Qualifikationen verfügen, die eine erfolgreiche Etablierung und Entwicklung des Beteiligungsprozesses sowie eine ergebnisorientierte Arbeit unterstützen (z. B. interdisziplinärer Ansatz, kommunikatives und vertrauenswürdiges Verhalten, Erfahrung in Beteiligungsverfahren, gesellschaftliche Reputation). Außerdem ist zu gewährleisten, dass sie ihre Aufgaben unabhängig und nicht weisungsgebunden ausführen können;



- Die Geschäftsstelle:
  - Die Geschäftsstelle besteht aus einer GeschäftsführerIn und einem Team aus ca. 4 – 6 weiteren Personen. Sie sollten neben hohen organisatorischen und sozialen Kompetenzen möglichst über fachliche Kompetenzen in Endlagerfragen, Regionalentwicklung und Öffentlichkeitsbeteiligung verfügen;
  - Bei der personellen Besetzung ist zu beachten, dass eine (spätere) Befangenheit von Behörden, die eine steuernde Funktion im Verfahren ausüben, vermieden wird;
  - Denkbar ist sowohl die Beauftragung eines externen Auftragnehmers als auch die Gründung eines eigenen kleinen Unternehmens für die spezielle Aufgabenstellung.

### *Nationales Kompetenzzentrum*

Das Kompetenzzentrum wird auf der nationalen Ebene angesiedelt, da die Experten sowohl für die Beratung der nationalen als auch der regionalen Stakeholder und Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollen.

Die Besetzung erfolgt mit ca. 20 unabhängigen Experten verschiedener Disziplinen aus den Bereichen der Endlagerung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Raumentwicklung. Die Entscheidung über die Besetzung erfolgt zur Hälfte durch den nationalen Entscheider und zur Hälfte durch das Konzeptionsforum. Außerdem werden von den regionalen Informationsbüros nach ihrer Einrichtung je 2 Vertreter benannt, um den Informationstransfer zu gewährleisten. Die wesentlichen Merkmale des Nationalen Kompetenzzentrums sind in Abbildung 2.5 dargestellt.<sup>3</sup>

In der Regel werden vier Sitzungen pro Jahr stattfinden. Die Arbeiten in der Zwischenzeit erfolgen, je nach abgefragten /gewünschten Stellungnahmen, in Form von schriftlichen Expertisen.

---

<sup>3</sup> Die Anzahl der in Abbildung 2.5 dargestellten regionalen Expertenpools ergibt sich aus der Anzahl der in den Standortauswahlprozess einbezogenen Regionen/Standorte.



Abbildung 2.5: Wesentliche Merkmale des Nationalen Kompetenzzentrums

### 2.3.3 Beteiligte der KOP

Die personelle Besetzung des **Konzeptionsforums** orientiert sich an den auf der nationalen Ebene etablierten Stakeholdergruppen, siehe Abbildung 2.6. Die Repräsentanz der Länder erfolgt bis zur Festlegung der potenziell betroffenen Länder aufgrund der gewählten Regionen sinnvoller Weise nach dem Vertretungsprinzip (z. B. unter Berücksichtigung der geographischen Lage (Nord/Süd), Vorhandensein von Kernkraftwerken, Erfahrung mit Endlagerverfahren).

Nach Festlegung der potenziellen Standortregionen sind sowohl hinsichtlich der vertretenen Länder als auch ggf. hinsichtlich der Vertretung der Regionen im Konzeptionsforum gewisse Änderungen (oder Ergänzungen) in der Besetzung denkbar.

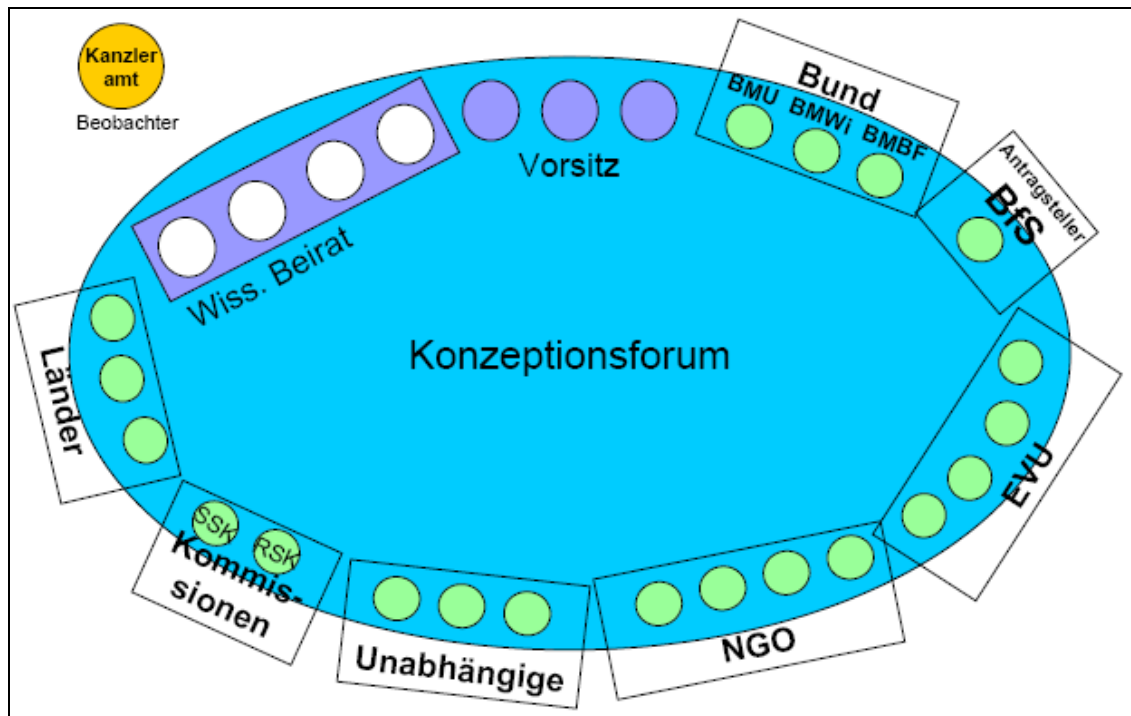


Abbildung 2.6: Vorschlag zur nationalen Stakeholderbesetzung im Konzeptionsforum

In der Phase der intensiven Arbeit auf der nationalen Ebene (erste 1,5 bis 2,5 Jahre) ist von etwa 12 Sitzungen des Forums jährlich auszugehen. Weiterhin werden etwa vier Arbeitsgruppen zu speziellen Themenbereichen gebildet, die jeweils durchschnittlich sechs Sitzungen pro Jahr durchführen, wobei von temporären Schwerpunkten der Arbeitsintensität auszugehen ist.<sup>4</sup>

In die Beteiligungsmaßnahmen für die **Fachöffentlichkeit** werden Experten verschiedener Disziplinen einbezogen, um den vorhandenen Sachverstand sowohl in endlagerspezifischen als auch z. B. in sozialwissenschaftlichen, ethischen, raumplanerischen und umweltbezogenen Fragen möglichst effektiv zu nutzen.

Außerdem ist in diesem Strang die **allgemeine Öffentlichkeit** zu beteiligen, wobei eine Ansprache von Multiplikatoren einerseits (insbesondere Presse) und der BürgerInnen andererseits erfolgt.

Die Dachorganisation der KOP stellt Austausch, Kommunikation und Interaktion zwischen den verschiedenen Prozessen unter Einbeziehung des nationalen Kompetenzzentrums sicher.

<sup>4</sup> Eine detailliertere Darstellung der verschiedenen Elemente der Konzeptionsphase enthält der im Rahmen des Vorhabens erstellte Bericht zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Vorphase eines Endlagerverfahrens

## 2.3.4 Maßnahmen und Instrumente

Die im Einzelnen für Stakeholder, allgemeine Öffentlichkeit und Fachöffentlichkeit zu treffenden Maßnahmen sind in Tabelle 2.2 zusammengefasst.

Tabelle 2.2: Maßnahmen zur Beteiligung der Stakeholder, Information der Öffentlichkeit und zum Dialog mit der Fachöffentlichkeit auf der nationalen Ebene

	Stakeholder	Fachöffentlichkeit	Allgemeine Öffentlichkeit
Maßnahmen- gruppe	Aktive Einbeziehung/Mitentscheidung	Dialog	Information
Instrument(e)	Konzeptionsforum	Expertenpanels, Fachkonferenzen Delphi Prozesse <sup>5</sup> Befassung der Gremien RSK/SSK Internetforum zur Kommentierung	elektronisch, Printmedien, Presse; (begleitet durch die Rahmenkampagne)
Initiator	oberste Bundesebene (z.B. Kanzleramt), ggf. auch verfahrensleitende Behörde	KOP, verfahrensleitende Behörde, (Befassung der Gremien formal durch BMU)	KOP, verfahrensleitende Behörde
Funktions- /Arbeitsweise	Stakeholderforum mit vier Arbeitsgruppen zu den wesentlichen thematischen Schwerpunkten	Auswahl der in Konferenzen, Expertenpanels und Delphi-Prozessen zu beteiligenden Experten aufgabenspezifisch durch KOP, abgestimmt auf die verschiedenen Phasen der Verfahrensgestaltung und der Entscheidungsvorbereitung	eigene Veröffentlichungen KOP bzw. verfahrensleitende Behörde: Internet, Print Medienauftritte von KOP-Vertretern, Initiierung einer Medienpartnerschaft <sup>6</sup> Pressearbeit/Hintergrundgespräche durch KOP Einbindung von Promotoren (vgl. Rahmenkampagne)
Ergebnis	Vorbereitung der KOP-Empfehlungen an die verfahrensleitende Behörde	Systematische Einbindung von Fachkompetenz als Baustein für Erarbeitung von KOP-Empfehlungen	Präsenz des Themas in der Öffentlichkeit Transparenz
Voraussetzungen	Commitment der wesentlichen Stakeholder zu Struktur und Kompetenzen des Konzeptionsforums, Vereinbarung (z. B. zwischen KOP, EVU, Bundesregierung) über die Bindungskraft der KOP-Empfehlungen	Umfassende Ermittlung des Diskussionsbedarfs, sorgfältige Expertenwahl Aufbereitung der Ergebnisse für den weiteren Prozess	Umfassende Ermittlung des Informationsbedarfs Klare Definition der zu kommunizierenden Botschaft Kommunikationskonzept Zielgruppengerechte Aufarbeitung der Information

<sup>5</sup> In Delphi-Prozessen wird eine Gruppe von Experten mit einem Thema befasst. Dabei werden getrennt Fragekataloge beantwortet, anschließend aus den Ergebnissen ein Mittelwert gebildet, den dann wiederum die Gruppe diskutiert und ggf. das Endergebnis unter Berücksichtigung von Bandbreiten dokumentiert.

<sup>6</sup> kontinuierlichen Beteiligung von Presse oder TV, die am Thema Interesse haben

## 2.4 Regionaler Beteiligungsprozess: Planungs- und Entwicklungspartnerschaft (PEP)

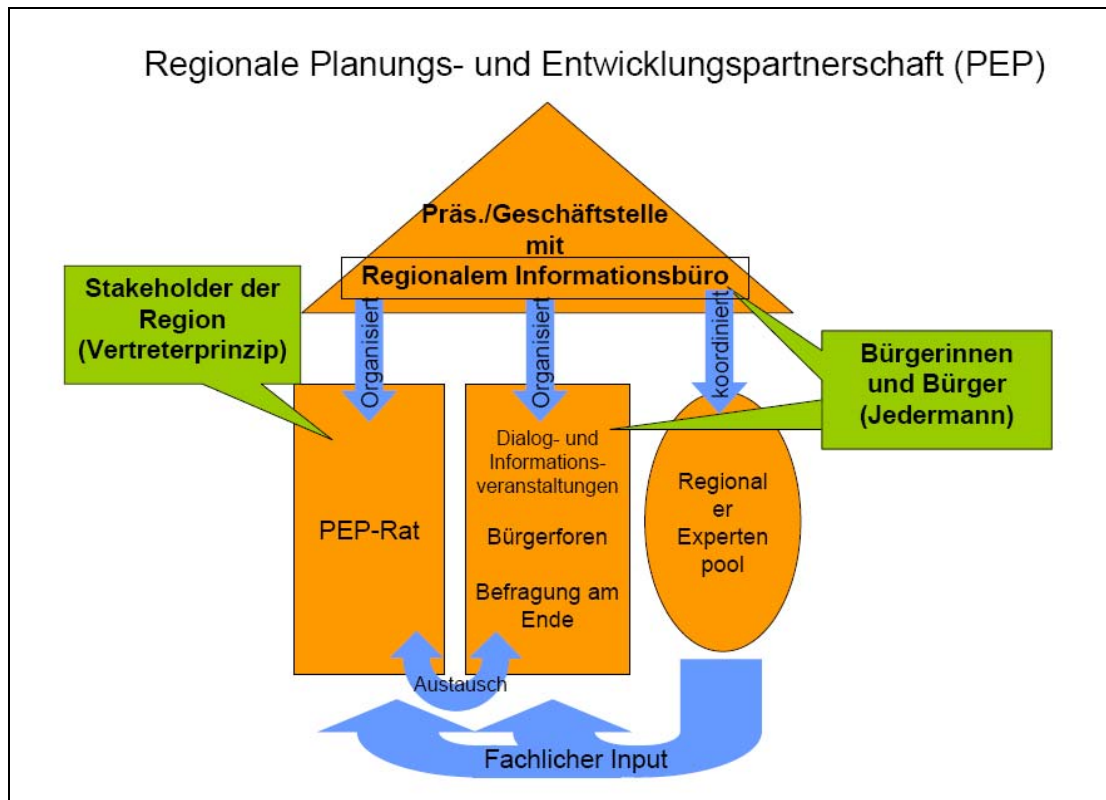


Abbildung 2.7: Überblick Struktur Regionale Planungs- und Entwicklungspartnerschaft

### 2.4.1 Aufgabe der PEP

Die regionalen Entwicklungspartnerschaften PEP werden in jeder Region gegründet, die in das Endlagerauswahlverfahren involviert ist. Entsprechend kann sich die Anzahl der beteiligten PEPs während der verschiedenen Verfahrensschritte verändern, wenn beispielsweise die Zahl der potenziellen Regionen im fortschreitenden Verfahren eingeschränkt wird.

Sie zielen darauf ab,

- sicherzustellen, dass regionale Beteiligungsaktivitäten organisiert werden und eine direkte Anlaufstelle vor Ort besteht, für Bürger, die sich informieren oder bestimmte Anliegen in den Prozess einbringen wollen. Dafür wird eine vom Antragsteller und der Bundesregierung oder zuständigen Landesbehörden unabhängige Geschäftsstelle mit einem integrierten Regionalen Informationsbüro geschaffen;

- die wesentlichen regionalen Stakeholder in einem Rat („PEP-Rat“) zusammenzuführen, um die spezifischen regionalen Besonderheiten, Perspektiven und Folgen einer möglichen Realisierung eines Endlagers am Standort zu ermitteln und zu bewerten. Ziel ist die Formulierung von Anforderungen an die Realisierung aus regionaler Sicht;
- die unabhängige und einfach zugängliche fachliche Aufarbeitung und Bewertung relevanter raumplanerischer, technischer, ökologischer oder sozio-ökonomischer Fragen unter Berücksichtigung ggf. bestehender regionaler zu gewährleisten, um regionalen Stakeholdern und allgemeiner Öffentlichkeit eine eigenständige Untersuchung und Bewertung zu ermöglichen. Hierfür wird ein regionaler Expertenpool geschaffen, aus dem punktuell je nach Sachgebiet Expertisen angefordert werden können;
- die Öffentlichkeit vor Ort durch geeignete Maßnahmen in die Diskurse einzubeziehen;
- regelmäßig über Art und Fortschritt der Arbeiten zu berichten. Die Berichte richten sich vor allem an die KOP, Verfahrensbetreiber und Entscheider sowie die regionale Öffentlichkeit.

Im regionalen Beteiligungsprozess werden die regionalspezifischen Grundlagen für die Entscheidungen über die Standortregionen bzw. über die Standorte geschaffen. Von den regionalen PEP werden zu diesem Zweck Empfehlungen und verbindliche Vereinbarungen zu folgenden Aufgaben des Endlagerverfahrens erarbeitet:

Tabelle 2.3: Aufgaben des Endlagerverfahrens zur Vorbereitung und Begleitung durch PEP

<b>Standortauswahlbezogene Entscheidungen:</b>	<b>Regionale Aktionen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definition geeigneter Standorte in den Regionen<sup>7</sup></li> <li>• Festlegung des Endlagerstandorts in enger Kooperation mit KOP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionale Prozessgestaltung</li> <li>• obertägige Standorterkundung</li> <li>• untertägige Standorterkundung</li> <li>• Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen</li> <li>• Planung vor Ort, technisch, raumplanerisch, logistisch etc.</li> <li>• Entwicklung von Kompensationsmaßnahmen</li> <li>• [Zulassungsverfahren]</li> </ul>

<sup>7</sup> In Abhängigkeit von der konkreten Gestaltung des Standortauswahlprozesses ist es auch denkbar, dass die Definition potenzieller Standorte in der Regionen bereits im nationalen Beteiligungsprozess erfolgt, so dass diese Eingrenzung bereits vorliegt, bevor die regionalen Beteiligungsprozesse eingeleitet werden.

*Empfehlungen zu standortauswahlbezogenen Entscheidungen:*

Die **Eingrenzung potenziell geeigneter Standorte in den Regionen** erfolgt im günstigsten Fall durch die jeweils betroffenen Regionen selbst und richtet sich als konkrete Empfehlung an den nationalen Entscheider. Sofern eine Einigung auf die Eingrenzung innerhalb der jeweils betroffenen Regionen nicht möglich ist, erarbeitet der PEP-Rat eine zusammenfassende Darstellung der jeweiligen Vor- und Nachteile hinsichtlich der Endlagerrealisierung an den in der Region als konkreter Standort in Frage kommenden Orten. Auf dieser Basis erfolgt dann – in Abhängigkeit vom vereinbarten Entscheidungsprozess – vom nationalen Entscheider die Eingrenzung der potenziell geeigneten Standorte. Über eine enge Kooperation zwischen der nationalen KOP und der regionalen PEP wird sichergestellt, dass auch Untersuchungsfragen weiter verfolgt werden, die vom PEP-Rat (ggf. nachdem sie in Bürgerforen erarbeitet wurden) als klärungsbedürftig und relevant identifiziert wurden.

In die letztendliche **Standortfestlegung** gehen die nachfolgend genannten Empfehlungen zu den regionalen Aktionen ein.

*Empfehlungen zu regionalen Aktionen:*

Die Bindungskraft der Empfehlungen der PEP im Kontext regionaler Aktionen wird differenziert festgelegt:

- Hinsichtlich der Frage, ob der **Standort** im weiteren Verfahren weiter berücksichtigt werden soll, und der **technischen Realisierung** haben die PEP-Ergebnisse **empfehlenden** Charakter. Die Empfehlungen der PEP und ggf. das empfehlende Abstimmungsvotum richten sich in beiden Stufen an den nationalen Entscheider.
- Hinsichtlich der raumplanerischen Realisierung und der begleitenden Maßnahmen zur sozioökonomischen Entwicklung oder anderer Kompensationsmaßnahmen werden verbindliche Vereinbarungen ausgehandelt. Die Verträge über die raumplanerische Realisierung sowie Kompensationsmaßnahmen richten sich je nach Gegenstand an den Verfahrensbetreiber des Endlagers, den nationalen Entscheider und regionale Akteure und werden zwischen diesen jeweils verbindlich vereinbart.
- In dieser Phase kann optional auch eine **Abstimmung der regionalen Bevölkerung** über das Gesamtvorhaben unter Berücksichtigung der Ergebnisse der regionalen Beteiligungsprozesse durchgeführt werden, deren Ergebnis ebenfalls als Empfehlung in die nationale Entscheidung über die Standortauswahl einfließt.

## 2.4.2 Struktur der PEP

### *Aufbau*

Die Organisation und der Aufbau der regionalen PEP sind vergleichbar mit der nationalen KOP. Es wird eine Dachorganisation geschaffen unter der

- der PEP-Rat zur Stakeholderbeteiligung,
- ein regionaler Expertenpool, der punktuell in die Arbeiten eingebunden wird,
- weitere Beteiligungsinstrumente zur Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit

vereinigt sind, wobei ggf. vorhandene regionale Strukturen bzw. Organisationen zu berücksichtigen sind.

Die Geschäftsstelle in der Dachorganisation führt außerdem das Regionale Informationsbüro.

### *Die Dachorganisation der PEP*

#### *Aufbau und personelle Besetzung*

Die Dachorganisation der PEP verfügt entsprechend den beiden Funktionsebenen über

- ein ehrenamtliches **Präsidium**, das Leitung (strategische Führung, Repräsentanz) übernimmt, sowie
- eine hauptamtliche **Geschäftsstelle**, die für die operativen Funktionen (Organisation der Institution und ihrer Aufgaben im Beteiligungsprozess und Unterstützung der Leitung in ihren Aufgaben) zuständig ist und in der auch das **Regionale Informationsbüro** angesiedelt ist.

Für die personelle Besetzung ist von folgenden Randbedingungen auszugehen:

- Das Präsidium:
  - Das Präsidium besteht aus wenigen, ca. 3 Personen;
  - Die Personen sollten über Qualifikationen verfügen, die eine erfolgreiche Etablierung und Entwicklung des Beteiligungsprozesses sowie eine ergebnisorientierte Arbeit unterstützen und die regional über eine hohe Verankerung und Reputation verfügen. Das Präsidium soll pluralistisch zusammengesetzt sein, so dass sich ggf. vorhandene unterschiedliche Sichtweisen in der Bevölkerung wieder finden. Außerdem ist zu gewährleisten, dass sie ihre Aufgaben unabhängig und nicht weisungsgebunden ausführen können.

Für die Auswahl der Personen im Präsidium kann es sich anbieten, nicht Vertreter der Hauptbeteiligten zu benennen, sondern stattdessen bewusst auf Personen zu setzen, die keine eigenen Interessen verfolgen oder stellvertretend für eine Institution Interessen zu verfolgen haben. Beispiele aus der



Praxis anderer Verfahren sind: Ehemalige Verfassungs- oder Verwaltungsrichter aus der Region, Leitende Vertreter von Kirchen, Leiter von Wissenschaftsinstitutionen der Region, professionelle Mediatoren aus der Region, Leitende Vertreter von Verbänden wie IHK.

- Geschäftsstelle:
  - Die Geschäftsstelle besteht aus einem/r GeschäftsführerIn und einem Team aus ca. 3 weiteren Personen. Sie sollten neben hohen organisatorischen und sozialen Kompetenzen möglichst über regionales Know-how und fachliche Kompetenzen in Endlagerfragen, Regionalentwicklung und Öffentlichkeitsbeteiligung verfügen. Wichtig ist auch, dass sie über besonders gute Kommunikationsfähigkeiten gegenüber unterschiedlichen Zielgruppen verfügen, unter denen auch Laien zu finden sein werden.
  - Denkbar ist sowohl die Beauftragung eines externen Auftragnehmers als auch die Gründung eines eigenen kleinen Unternehmens für die spezielle Aufgabenstellung.

### 2.4.3 Beteiligte der PEP

Für den regionalen Beteiligungsprozess ist im Vorfeld nicht im Einzelnen festzulegen, welche Stakeholder im **PEP-Rat** vertreten sein werden, da dies von den regionalen Gegebenheiten und Strukturen abhängig ist. Außerdem sollen den betroffenen Regionen hier auch Entscheidungsspielräume verbleiben, welche Schwerpunkte sie bei der Zusammensetzung verfolgen. Folgendes Spektrum wird aus unserer Sicht sinnvollerweise berücksichtigt:

- Vertreter kommunaler Gremien (verfügen sowohl über ein Mandat als gewählte Repräsentanten als auch über Kenntnisse der Region),
- das Regierungspräsidium/die Bezirksregierung (aufgrund der Zuständigkeiten z. B. in Planfeststellungsbeschlüssen für Infrastruktur- und Investitionsvorhaben sind umfangreiche Kenntnisse in Planungs- und Umweltbelangen vorhanden),
- entsprechend den regionalen Strukturen NGO's, Umwelt- und Wirtschaftsverbände und sonstige Experten oder Vertreter betroffener Gruppen.

Es wird erwartet, dass die Mitglieder im PEP-Rat die Rückbindung in ihren Organisationen sicherstellen. Wichtig ist, dass frühzeitig klar und transparent wird, nach welchen Kriterien die Zusammensetzung erfolgt. Zentrale Personen wie z.B. das Präsidium sollten frühzeitig festgelegt werden, wobei in der Regel eine Reihe von Vorgesprächen zur Sondierung mit verschiedenen Stakeholdern erfolgen sollten. Eine detaillierte Festlegung von Personenkreis und Vorgehen ist an dieser Stelle nicht möglich, da dies entscheidend davon abhängt, wie die Region tatsächlich politisch und strukturell konstituiert ist und wer die formal oder informell zentralen Spieler in der Region sind. Eine mögliche Vorgehensweise ist, dass das Präsidium

der nationalen KOP, sobald absehbar ist, welche Regionen ggf. im weiteren Verfahren zur potenziellen Standortregion werden können, die spezifischen Gegebenheiten der Region eruiert und entsprechende Sondierungsgespräche mit den wichtigsten identifizierten Spielern führt.

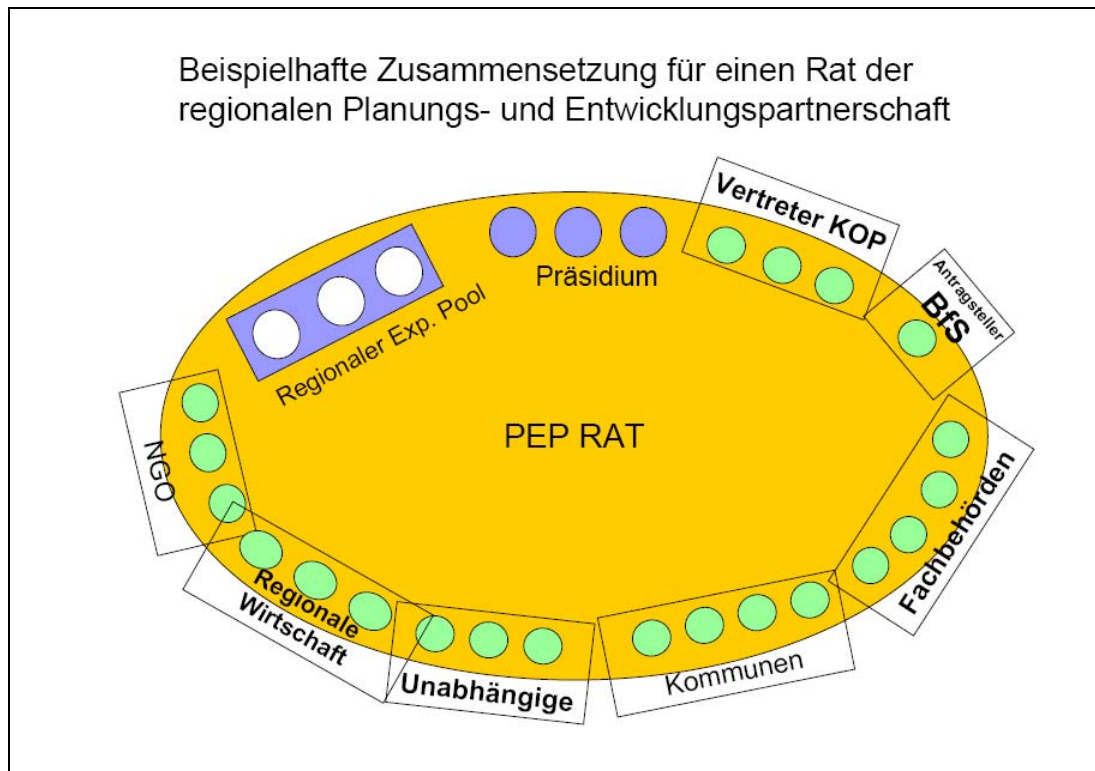


Abbildung 2.8: Beispielhafte Zusammensetzung PEP-Rat

Die **allgemeine Öffentlichkeit** ist aufgrund der direkten Betroffenheit intensiv in den Prozess einzubeziehen. Es ist regional ein deutlich größeres Interesse zu erwarten als bei der allgemeinen Öffentlichkeit auf der nationalen Ebene.

Die Anforderungen an die Beteiligung der **Fachöffentlichkeit** sind abhängig vom Grad der Vertretung der Fachöffentlichkeit im PEP-Rat.

Die Größe und Lage der zu beteiligenden Region orientieren sich an den potenziell denkbaren Auswirkungen des Vorhabens und ergibt sich unter Berücksichtigung von Lage und räumlicher Erstreckung der potenziell geeigneten Region. Bis zur Festlegung des Standortes in einer Region ist als Richtgröße davon auszugehen, dass die zu beteiligende Region ca. 4 Landkreise umfasst<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Weitere Einzelheiten hierzu in Kap. 5.3.8

## 2.4.4 Maßnahmen und Instrumente

Tabelle 2.4: Maßnahmen zur Beteiligung der Stakeholder und der allgemeinen regionalen Öffentlichkeit

	<b>Stakeholder</b>	<b>Allgemeine regionale Öffentlichkeit</b>
<b>Maßnahmen- gruppe</b>	Aktive Einbeziehung/Mitentscheidung	Information, aktive Einbeziehung,
<b>Instrument(e)</b>	PEP-Rat	Regionales Informationsbüro, Diskussions- und Info-Veranstaltungen, Bürgerforen <sup>9</sup> , Meinungsbild
<b>Initiator</b>	KOP	PEP
<b>Funktions- /Arbeitsweise</b>	Stakeholderforum mit Arbeitsgruppen zu den wesentlichen thematischen Schwerpunkten; Veröffentlichung wichtiger Ergebnisse, Stellungnahmen, Expertisen; Aufnahme von Anregungen durch allgemeine Öffentlichkeit	Anlaufstelle vor Ort für laiengerechte Information, Vermittlung von Fachexpertise, Regelmäßige Information durch Broschüren und Website; Dialog mit allen interessierten BürgerInnen zu gezielten Themenschwerpunkten
<b>Ergebnis</b>	Empfehlungen zu Standortauswahl an verfahrensleitende Behörde; Aushandlung von konkreten Vereinbarungen über Raumplanung und Kompensation	Transparenz; Grundlage für Meinungsbildung in der Bevölkerung geschaffen
<b>Voraussetzungen</b>	Commitment der wesentlichen Stakeholder, vor allem nationaler Entscheider und Verfahrensbetreiber; Mitwirkungsbereitschaft der regionalen Akteure	Zielgruppengerechte Aufarbeitung der Information; Enge Koordination der Arbeiten des PEP-Rats und des Informationsbüros

Durch diesen Maßnahmenmix soll erreicht werden, dass

- im regionalen Stakeholderforum (PEP-Rat) eine regionsübergreifende Diskussion der relevanten regionalen Stakeholder erfolgt, in der neben dem zentralen Ziel der Meinungsbildung auch ein wichtiger Pool regionalen Know-hows eingebunden ist. Damit wird die Voraussetzung geschaffen, dass die Aushandlung von Bedingungen und Planungsdetails ermöglicht wird, um die Endlagerplanung zu optimieren und vor allem den Weg für einen fairen Kompromiss zwischen den verschiedenen Interessen zu ermöglichen. Es wird im

<sup>9</sup> Für Bürgerforen wird eine Gruppe von BürgerInnen in einem moderierten Prozess mit einer bestimmten Frage zur Aufarbeitung und Bewertung befasst. Ziel ist es dabei, die Gesichtspunkte Arbeitsfähigkeit und möglichst repräsentative Ergebnisse optimal zu verknüpfen.

Lauf der Arbeit Phasen unterschiedliche Intensität geben, im Mittel ist davon auszugehen, dass der Rat der regionalen PEP etwa sechsmal jährlich tagt.

- die einzelnen Bürger angesprochen werden durch die Präsenz des regionalen Informationsbüros vor Ort, durch die Öffentlichkeitsarbeit der PEP, durch die Durchführung von Dialog- und Informationsveranstaltungen für die Bevölkerung vor Ort, sowie durch weitere partizipative Elemente wie Bürgerforen. Die Ergebnisse von Diskussionen mit Bürgern werden jeweils in den PEP-Rat eingespeist. Wir gehen von insgesamt etwa zwölf Veranstaltungen jährlich aus, wobei dabei auch kreis- oder gemeindespezifische Veranstaltungen eingeschlossen sind.
- durch den regionalen Expertenpool inhaltliche Unterstützung (bezogen auf Fachfragen und ihre geeignete Kommunikation) zur Verfügung steht, die sowohl dem PEP-Rat, als auch bei anderen Beteiligungsformen zuarbeitet.
- am Ende des Prozesses ermöglicht wird, dass die als betroffen identifizierte Bevölkerung um Stellungnahme im Rahmen eines Meinungsbilds der Region gebeten wird, ob sie dem „Gesamtpaket“ inklusive der vom PEP-Rat formulierten Bedingungen und ausgehandelten Vereinbarungen zustimmt.

## **2.5 Interaktion zwischen den drei Säulen Rahmenkampagne, nationaler und regionaler Beteiligungsprozess**

### **2.5.1 Das Standortauswahlverfahren**

Für den Erfolg des Gesamtkonzepts ist neben einer erfolgreichen Initiierung und Umsetzung der Strukturen und Maßnahmen in den drei Säulen des Beteiligungskonzepts auch deren Interaktion von Bedeutung.

Wesentlich ist, dass in den Übergängen zwischen vorbereitender Rahmenkampagne und nationalem/regionalem Beteiligungsprozess keine zeitliche Lücke in der Kommunikation entsteht, die das Erreichte wieder in Frage stellt.

Beim Übergang von der Rahmenkampagne zum nationalen Beteiligungsprozess ist daher besonders Augenmerk darauf zu richten, dass beide Prozesse sorgfältig aufeinander abgestimmt sind. Sie sind daher in der Planungsphase gemeinsam zu konzipieren. Mit Aufnahme der Rahmenkampagne müssen bereits die wesentlichen Randbedingungen des nationalen Beteiligungsprozesses geklärt und mit den zu beteiligenden Stakeholdern grundlegende Vereinbarungen über ihre Beteiligung und die Vorgehensweise getroffen sein.

Der Übergang vom nationalen zum regionalen Beteiligungsprozess ist fließend. Er ist in einem gestuften Prozess so zu organisieren, dass die potenziell betroffenen Regionen möglichst frühzeitig von Vertretern der nationalen KOP kontaktiert werden, um von Beginn an um Verständnis für den Endlagerprozess zu werben, die Einbindung der Region in den nationalen Prozess zu kommunizieren und die

Grundlagen für die Entwicklung der regionalen Planungs- und Entwicklungspartner-schaft zu schaffen. So kann sichergestellt werden, dass die Einrichtung der PEP unverzüglich erfolgen kann, wenn die potenziellen Standortregionen auf Basis der Empfehlungen des nationalen Beteiligungsprozesses formal festgelegt sind. Ein Zeitraum von höchstens 4 Monaten wäre hierfür angemessen. In dieser Zeit muss jedoch sichergestellt sein, dass durch entsprechende Maßnahmen der KOP oder in den Regionen eine umfassende Information erfolgt, welche Beteiligungsmaßnahmen und weiteren Schritte vorgesehen sind.

Außerdem ist die Interaktion zwischen KOP und PEP zu gewährleisten, die in Abbildung 2.9 schematisch dargestellt ist.

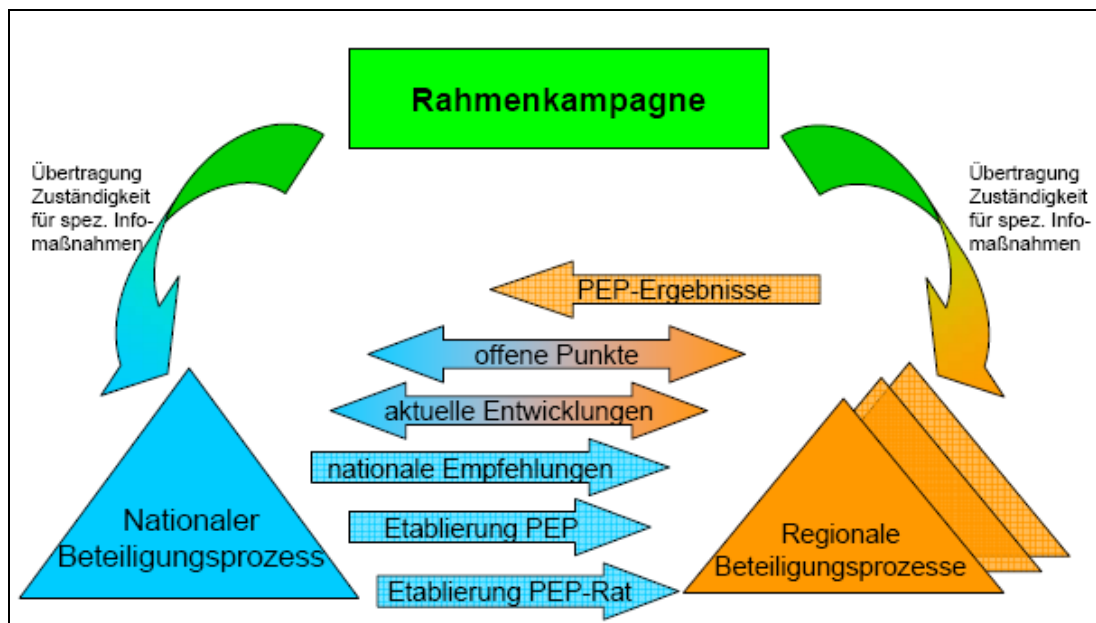


Abbildung 2.9: Interaktion zwischen den drei Säulen des Beteiligungskonzepts

## 2.5.2 Übergang in das Zulassungsverfahren

Wichtig ist auch, dass auch nach der Standortfestlegung eine aktive Einbindung der Stakeholder und der Öffentlichkeit erfolgt. Dabei geht es insbesondere darum, wo notwendig an der Umsetzung der Ergebnisse der nationalen und regionalen Beteiligungsprozesse weiter zu arbeiten und die Realisierung der vereinbarten Maßnahmen, Annahmen etc. sicher zu stellen. Darüber hinaus bleibt es notwendig, die Bevölkerung über die weitere Entwicklung des Vorhabens, seine Auswirkungen und die weiteren Schritte zu informieren. Wir schlagen hierfür bewusst keine konkrete Struktur vor, da eine Reihe wesentlicher Parameter erst im Lauf der nächsten Jahre erarbeitet werden, z. B. im Rahmen der KOP und der PEP.

Idealerweise wird die Struktur gemeinsam im Rahmen der PEP von den Beteiligten selbst vereinbart.

## **2.6 Kostenschätzung**

Die Kosten der Rahmenkampagne werden auf etwa 510.000 Euro ohne mediale Begleitung geschätzt. Für die mediale Begleitung hängt der Kostenansatz sehr stark von Menge und Art der Werbemedien ab. Die nationale Konzeptionspartnerschaft wird im Mittel auf jährliche Kosten von etwa 1,5 Millionen in den ersten 2-3 Jahren geschätzt. Nach dieser Zeit intensiver Arbeit gehen wir von einer Halbierung der jährlichen Kosten aus. Für jede Regionale Planungs- und Entwicklungspartnerschaft werden pro Region etwa 760.000 Euro im Jahr angesetzt. Eine detaillierte Aufschlüsselung enthält Kapitel 5.5.

## **3 Wissenschaftlicher Herleitungs- und Begründungszusammenhang**

### **3.1 Einführung**

Das folgende Kapitel reflektiert die sozialwissenschaftlichen Grundlagen und Diskurse im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Hier soll die Entwicklung der Begrifflichkeiten in verschiedenen disziplinären Arenen aufgezeigt werden. Darüber hinaus werden aktuelle internationale Forschungsergebnisse reflektiert. Auf der Basis der dort entwickelten und verwendeten Definitionen wurden die hier vorliegenden Vorschläge und Begrifflichkeiten zur Beteiligung der Öffentlichkeit (weiter-)entwickelt und auf die gegebenen spezifischen Erfordernisse angepasst.

### **3.2 Problembeschreibung der Öffentlichkeitsbeteiligung aus sozialwissenschaftlicher Sicht**

#### **3.2.1 Diskussion des Begriffs Öffentlichkeit**

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion wird - insbesondere vor dem Hintergrund von Fragen der Beteiligung oder Teilhabe - auch der Begriff der Öffentlichkeit selbst reflektiert. Wer eigentlich „die“ Öffentlichkeit sei, erscheint durchaus nicht klar <Paschen, Bechmann, Gloede 1988>.

So weist <Habermas 1962> bereits darauf hin, dass der Begriff im Zusammenhang mit politischer Willensbildung, Zielen und Werten starke normative Implikationen aufweise. Die Kategorie „Öffentlichkeit“ verlor dann immer stärker an Bedeutung durch ihre Reduktion auf die demoskopische Erfassung von Einzelmeinungen und den verengten Fokus auf Publizität. In den 1980er Jahren rückte der sozialwissenschaftliche Diskurs um Sub-Öffentlichkeiten in den Blickpunkt des Interesses <Paris 1984>.

In Anlehnung an Habermas schlagen <Paschen, Bechmann, Gloede 1988 S. 26> vor, von Öffentlichkeit zu sprechen, wenn „zwischen den unterschiedlich interessierten und orientierten Subjekten, die sie konstituieren, tatsächlich Kommunikation zu für sie relevanten Themen stattfinden muß bzw. dass für eine solche Kommunikation die notwendigen Voraussetzungen bestehen oder zu schaffen sind.“

Am Zuschnitt der Akteursgruppe, aber auch des tatsächlichen Wirkungsbeitrags (Entscheidungsrelevanz) entscheidet sich ob von „Öffentlichkeitsbeteiligung“ oder von Beteiligung „unter Öffentlichkeit“ gesprochen wird.

Soll einerseits Öffentlichkeit beteiligt und andererseits Öffentlichkeit hergestellt werden, werden auch im Zusammenhang mit Standortauswahlverfahren unterschiedliche Strategien diskutiert und in ihrer Funktionalität abgewogen. So schlagen <Lennartz/Mussel 2002, S. 115> vor, die Öffentlichkeit des gesamten Verfahrens

darüber herzustellen, „dass Tagesordnung, Verfahrensablauf, Veranstaltungen sowie die jeweiligen Teilergebnisse des Verhandlungsprozesses über Internet (virtuelles Forum) und andere geeignete Medien bekannt gemacht werden.“ In einem zweiten Schritt wird die so genannte allgemeine oder auch breite Öffentlichkeit wiederum zum Diskurs von Ergebnissen aufgerufen, deren Rückmeldung dann durch eine Verhandlungsgruppe (mit Vertretung von Teilöffentlichkeiten) aufgenommen werden können.

Wird im vorliegenden Vorschlag Öffentlichkeit adressiert, so wird in der Regel differenziert nach der so genannten breiten Öffentlichkeit, bei der die Gesamtheit der allgemein interessierten BürgerInnen einbezogen oder adressiert werden soll sowie der Fachöffentlichkeit. Des Weiteren werden Teilöffentlichkeiten angesprochen, die sich zielgruppenspezifisch in so genannte Stakeholder differenzieren lassen mit einem jeweils spezifischen Interesse am Thema. Drittens wird hier die Gruppe der regional vom Bau eines Endlagers betroffenen BürgerInnen als regionale Öffentlichkeit bezeichnet (vgl. Kap.2.4.1). Aufgrund der angedachten Wirkungsbeiträge wird im vorliegenden Konzept daher von Öffentlichkeitsbeteiligung und nicht nur von Beteiligung unter Öffentlichkeit gesprochen.

### 3.2.2 Diskussion des Begriffs der Beteiligung

In Bezug auf konflikthafte Problemlagen – auch demokratisch legitimerter Entscheidungen – wird der Begriff der Partizipation als Teilhabe der direkt oder indirekt Betroffenen am Problemlösungsverfahren verstanden. Hier hat in der politischen Kultur und Praxis in den vergangenen 20 Jahren ein deutlicher Wandel stattgefunden <Jordi 2006>.

Großen Aufschwung nahm die Diskussion um Beteiligung in den 1970er und im Laufe der 1980er Jahre. Sowohl im Zusammenhang mit betrieblicher Mitbestimmung als auch im Kontext politisch-administrativer Entscheidungen wurde ein Recht auf stärkere Teilhabe an Entscheidungen postuliert. Die empirisch orientierte Forschung bezeichnet diesen Zeitraum auch als „partizipatorische Revolution“ vgl. <Paschen, Bechmann, Gloede 1988>, da er alle Industriegesellschaften des Westens umfasste und mit einem vermeintlichen Wertewandel und einer Veränderung der politischen Kultur einherging <Inglehart 1977>.

Der Begriff der Partizipation wurde im Laufe der großen sozial-politischen Diskurse, aber auch umweltbezogener Konflikte um Großvorhaben jedoch zunehmend undeutlich. Man sprach in den unterschiedlichen politischen Arenen von Teilhabe, Beteiligung und Mitbestimmung auch von verschiedenen Funktionen wie Demokratisierung, Selbstverwaltung oder Selbstverantwortung, vgl. <Alemann 1975>.

<Vilmar 1977, S. 294> ging sogar soweit zu konstatieren, „Partizipation ist Demokratisierung“. Demgegenüber schlägt <Rucht 1982, S. 132-133> vor, dass Partizipation als eine „Form der Einflussnahme auf politisch-administrative



Entscheidungsprozesse oder Maßnahmen bezeichnet werden [soll], die sich (a) vor allem als Ergänzung oder Alternative zu den verfaßten Möglichkeiten politischer Mitwirkung (z. B. Wahl, Petition) versteht [...]“ sowie einerseits über Öffentlichkeitsarbeit adressiert und andererseits der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung zugänglich sein sollte. Damit wird Beteiligung einerseits als Mittel gesehen, kann aber auch selbst als Zweck verstanden werden.

Über die Frage der einzubeziehenden Akteure und des gewählten oder zu wählenden Verfahrens entscheidet sich, ob durch die Beteiligung ein Kommunikationsprozess initiiert wird, der Öffentlichkeit herstellt. Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich dann daran messen „ob und in welchem Ausmaß eine durch geeignete Prozeduren konstituierte Öffentlichkeit formell oder faktisch Einfluß auf Entscheidungen in unterschiedlichen Bereichen von Politik und Gesellschaft nehmen kann.“ <Paschen, Bechmann, Gloede 1988, S. 29>

Beteiligung kann in sehr unterschiedlicher Form und Wirkung erfolgen. Es gibt verschiedene Versuche, hierfür eine geeignete Zuordnung der Instrumente vorzusehen. Dabei wird auch unterschieden, wer beteiligt wird (allgemeine Öffentlichkeit, Experten, Stakeholder). Bisher hat sich kein Modelle für bestimmte Konstellationen wissenschaftlich verfestigt (siehe hierzu auch <Krütli 2006>; in Punkt 3.3 wird das eigene Vorgehen erläutert). Wie gezeigt, wird der Begriff der Beteiligung oftmals synonym zum Begriff Teilhabe oder Partizipation verwendet. Im Weiteren wird auch in dieser Arbeit unter Beteiligung der Öffentlichkeit die Partizipation oder gesellschaftliche Teilhabe auf verschiedenen Stufen verstanden, wobei hier zwischen Information und Dialog mit der Öffentlichkeit und aktiver Einbeziehung unterschieden wird. Die Beteiligung, Teilhabe oder Partizipation, wie sie im vorangegangenen Absatz diskutiert und verstanden wurden, wird daher hier vorrangig durch den Begriff der aktiven Einbeziehung/Mitentscheidung repräsentiert (vgl. zur genauen Definition Kap. 4.3).

### 3.2.3 Diskussion des Begriffs Akzeptanz

In der sozialwissenschaftlichen Diskussion um die Begriffsbestimmung von Akzeptanz wird mit dem Rückgriff auf eine Übertragung aus dem Englischen (to adopt und to adapt) argumentiert, dass sich Akzeptanz einerseits auf das Einpassen sowie andererseits auf das Anpassen an etwas Bestehendes bezieht, und damit eine Doppelbedeutung habe, vgl. <Esser 1999, S. 17>, <Lucke 1995, S. 74>.

Häufig zitiert ist die soziologische Definition von <Endruweit & Trommsdorff 1989, S. 9>, wonach Akzeptanz die „Eigenschaft einer Innovation, bei ihrer Einführung positive Reaktionen der davon Betroffenen zu erreichen“ sei.

In den verschiedenen Definitionen zeigt sich, dass Akzeptanz als Einstellung von Personen und ihre Zustimmung- oder sogar Teilnahmebereitschaft verstanden werden kann, aber auch als Eigenschaft von Innovationen vgl. <Prager 2002>.

<Esser 1999, S. 17 ff> beschreibt insgesamt neun Merkmale von Akzeptanz, die im Gegensatz zu Endruweit & Trommsdorff einen deutlich prozesshaften aktiven Kontext umreißen<sup>10</sup>. Insbesondere verweist er darauf, dass das Ausbleiben von Protest im Umkehrschluss nicht auf das Vorhandensein von Akzeptanz hinweist. „Aus der Abwesenheit von Protest lässt sich nicht direkt auf Akzeptanz schließen, die Befolgung einer Anordnung bedeutet nicht die Akzeptanz der hinter ihr stehenden Ziele. Akzeptanz drückt sich in der Handlung *und* der ihr zugrunde liegenden Motivation aus.“

Neben sozialpsychologischen Definitionsansätzen diskutiert <Lucke 1995> auch stärker herrschaftssoziologische Zugänge, die sich an Max Webers Herrschaftsdefinition <Weber 1968> anlehnen. In Erweiterung des dort rezipierten Herrschafts- und Legitimitätsbegriffs um eine stärkere Bedeutung des Subjekts sieht Lucke Akzeptanz idealtypischer Weise dann gegeben, „wenn Mitglieder einer Gesellschaft

- sowohl hinsichtlich der Legitimität [...] wie in den hierfür verlangten Begründungen [...] in hohem Maße übereinstimmen;
- dem Akzeptanzobjekt grundsätzlich affirmativ gegenüberstehen und diesem verstandesmäßig und emotional „zugeneigt“ sind;
- diesbezüglichen Vorschlägen, Argumenten und Maßnahmen auch im Konkreten uneingeschränkt zustimmen und diese nach bestem „Wissen und Gewissen“ vorbehaltlos billigen und die betreffenden Personengruppen darüber hinaus bereit sind, das Akzeptierte notfalls auch gegen Vorschläge und ihm widersprechende Argumente zu verteidigen. [...]“ <Lucke 1995, S. 105>.

Damit verfolgt Lucke eine stark zustimmungsbezogene Akzeptanzdefinition, die grundlegend auf einem erweiterten Einstellungskonzept basiert: Akzeptanz ist eine je nach Kontext, Situation und Bezugsobjekt verschiedene Einstellung von spezifischen Akzeptanzsubjekten. Diese sind bereit, sich dem jeweiligen Akzeptanzkontext gegenüber konstruktiv zu verhalten und sich positiv darüber zu äußern. In Übertragung auf die Akzeptanz von Techniken geht Lucke von einem selbstverständlichen Umgang mit derselben durch relevante gesellschaftliche Gruppierungen aus, so dass die Nutzung nicht mehr eigens begründet werden müsse.

Fokussiert auf das Beispiel der Endlagersuche könnte das bedeuten: Die frühzeitige Partizipation von vielen direkt und indirekt beteiligten Personen (Akzeptanzsubjekten) erhöht die Identifikation mit einem konditional gebundenen Lösungsvorschlag – und die Wahrscheinlichkeit, dass eine positive Einstellung gegenüber

---

<sup>10</sup> Die Merkmale sind (verkürzt wiedergegeben): 1) Akzeptanz ist objekt-, subjekt- und kontextbezogen; 2) Akzeptanz ist keine Eigenschaft sondern das Ergebnis eines wechselseitigen Prozesses; 3) Akzeptanz hat immer einen Moment von Freiwilligkeit, sie kann vom akzeptierenden Subjekt jederzeit entzogen werden; 4) Akzeptanz ist tendenziell wertkonservativ; 5) Was nach Akzeptanz aussieht, muß keine sein; 6) Akzeptanz enthält auch aktive Komponenten; 7) Akzeptanz ist Resultat rationaler Einsicht und innerer Überzeugung; 8) Akzeptanz drückt sich in realen Verhaltensweise aus; 9) Akzeptanzerwartungen enthalten normative Elemente; <Esser 1999, S. 17-22>

dem Anliegen (Akzeptanzkontext) erreicht werden kann. Wenngleich die Technologie selbst mehrheitlich in der Gesellschaft derzeit nicht konsensfähig erscheint.

In der Vorbereitung des Gutachtens „Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle“ für den AkEnd berichten <Lennartz/Mussel 2002> über einen kritischen wissenschaftlichen Diskurs, wonach Akzeptanz von einigen Experten nicht mehr als geeignetes Kriterium für einen erfolgreichen Prozess der Standortsuche angesehen werde. Vielmehr stünden die Aspekte Transparenz und Legitimität besonders im Vordergrund.

So konstatiert <Grunwald 1999>, dass technologiebezogene Entscheidungsprozesse eher akzeptiert werden, wenn die Betroffenen aktiv miteinbezogen wurden, d.h. einerseits hohe Transparenz im Verfahren und andererseits Legitimation durch flexible Handhabung des Prozesses erzielt wurde. Wobei es nicht darum gehen solle, die „Unwilligen“ zu überreden. Dies wäre dann der Fall, wenn man trotz Identifizierung von Hemmnissen keine Anpassungsmaßnahmen ergreifen würde.

Ebenfalls als Kriterien legitimierter Verfahren genannt werden: Repräsentativität, Kompetenz, Glaubwürdigkeit, Fairness sowie Praktikabilität. Die Gründe für eine kritische Haltung gegenüber der Kategorie Akzeptanz lägen einerseits in seiner bisher eher hoheitsstaatlich gesehenen „Beschaffung“ von Zustimmung, in seiner postulierten Unzulänglichkeit sowie in der pragmatischen Vermutung, dass Akzeptanz bei derartigen technischen Großvorhaben auch gar nicht zu erreichen sei, vgl. <Lennartz/Mussel 2002, S. 98-99>.

Im Hinblick auf die beiden zentralen Dimensionen Beteiligung und Akzeptanz ist in jedem Fall zu diskutieren, auf welcher Ebene und in welchem Kontext von Öffentlichkeit Akzeptanz für einen Endlagerstandort zu erwarten sein kann (bundesweit, regional, örtlich).

### 3.2.4 Diskussion des Begriffs Legitimation

Standortentscheidungen hinterlassen jeweils Gewinner und Verlierer, denn die Entscheidung für einen bestimmten Standort impliziert gleichzeitig die Entscheidung gegen andere potentielle Optionen. Hier steht die Legitimation solcher Entscheidungen unter einem besonderen Druck – auch in Abhängigkeit von der Art der Technologie, die auf eine sehr langfristige Sicht mit (irreversiblen) Folgen verbunden ist. <Grunwald/Hocke 2006, S. 18> stellen in dem Zusammenhang die Frage: *„Wie macht man den mutmaßlichen Verlierern klar, dass gerade sie ‚verlieren‘ sollen? Warum sollen diese vermeintlichen Verlierer dies akzeptieren?“*

Die Legitimation von Standortentscheidungen hängt also auch sehr stark mit dem Aspekt der Akzeptanz zusammen. So weisen <Grunwald/Hocke 2006, S. 18> darauf hin, dass das zentrale Dilemma im Zusammenhang mit der Endlagersuche darin bestehe, dass es „schon einmal eine Standortentscheidung gab (wenigstens im

Hinblick auf die Erkundung von Gorleben), dass diese Standortentscheidung auch demokratisch auf legitime Weise zustande gekommen ist, *dass sie aber dennoch von den Betroffenen, d.h. vor allem von der lokal ansässigen Bevölkerung nicht akzeptiert worden ist.*“

In Bezug auf ein demokratisch legitimes Verfahren hieße das im Sinne von <Luhmann 1983> jedoch, „dass legitime Entscheidungen auch dann respektiert und akzeptiert werden (sollen), wenn sie den subjektiven Präferenzen und Interessen zuwiderlaufen [...] <Grunwald/Hocke 2006, S. 18-19>. So wird zumindest die Bedeutung von legitimationsbezogenen Verfahren diskutiert. In der Frage der Endlagerung radioaktiver Abfälle ist dieses Prinzip jedoch „außer Kraft“ gesetzt: „Öffentliche Akzeptanz und demokratische Legitimation fallen in der Endlagerfrage auseinander.“ <Grunwald/Hocke 2006, S. 19>. Die Autoren schlussfolgern dann daraus, dass in einer modernen pluralistischen Gesellschaft der Anspruch einer vollständigen Akzeptanz nicht mehr aufrecht zu erhalten sei.

Umso wichtiger erscheint die Qualität der Verfahren, die Legitimation unterstützen sollen, hinsichtlich ihrer Transparenz, Kompetenz und Praktikabilität (vgl. Kap. 2.1.3). Ebenfalls zu diskutieren ist der räumlich-demographische Zuschnitt: Wen bezieht man ein, auf welcher Ebene soll die Entscheidung noch akzeptiert werden, was sind Toleranzgrenzen? Hier sind bspw. die Ergebnisse des internationalen COWAM Projektes zu den Bedingungen „Lokaler Demokratie“ und ihrer Bedeutung für eine nationale Entsorgungsstrategie von Interesse <Appel 2006, S. 187>. Entscheidungsrelevante Verfahren müssen nach weitestgehender Legitimation suchen (und dafür werben), gleichzeitig sollte man in der Lage sein, Verfahrensregeln zu modifizieren, wenn sich eine breite Ablehnung in der Gesellschaft abzeichnet. Die klassischen Entscheidungsverfahren haben – nach <Grunwald 2006> – im Endlagerkontext zu einer solchen Handlungsblockade geführt.

### 3.2.5 Resumé: Umgang mit Akzeptanz und Legitimation

Bezogen auf die angesprochenen Definitionen im Rahmen des sozialwissenschaftlichen Diskurses werden folgende Schlussfolgerungen gezogen.

Im Hinblick auf Akzeptanz soll ein Begriff gewählt werden, der auf die Legitimität eines flexiblen und transparenten Prozesses einerseits, aber auch auf einen möglichst entemotionalisierten Umgang mit der Technologie andererseits abzielt. Es ist im Kontext der Endlagersuche, die in der Wahrnehmung der Bevölkerung angekoppelt ist an die Akzeptanz bzw. Nichtakzeptanz der Kernenergie <Stolle 2006>, differenziert zu betrachten, wo und was Akzeptanz sein sollte oder sein kann. Geht man von der von Lucke vorgeschlagenen Definition der Identifikation mit einem konsensorientierten Lösungsvorschlag aus, so ist in dem hier entwickelten Beteiligungsmodell in seinen verschiedenen Phasen und unter Einbeziehung breiter Öffentlichkeit und Teilöffentlichkeiten jeweils auf die Verabschiedung konsensualer Teilziele bzw.

Vereinbarungen zu achten. In diesem Sinne ist auch von einer größtmöglichen Legitimation des Prozesses auszugehen, da die betroffenen Beteiligten – breite Öffentlichkeit und Teilöffentlichkeiten - jeweils in einen (Mit-)Entscheidungsprozess eingebunden sind.

Dabei können sich bei einer Entscheidung, unabhängig davon, unter wessen Beteiligung sie zustande kommt, nicht alle Interessen vollständig berücksichtigt werden. Es geht daher darum, das Maß der Berücksichtigung der jeweiligen Interessen auszuhandeln. In Übereinstimmung mit <Flüeler 2006> geht es dabei im Wesentlichen um drei Ebenen der Verständigung: Erforderlich ist (1) die gemeinsame Anerkennung und Definition des Problems, hier der Notwendigkeit, vorhandene hochradioaktive Abfälle dauerhaft sicher zu entsorgen. Des Weiteren ist (2) eine Verständigung notwendig über die inhaltlichen Ziele. Darunter fällt, welche privaten und öffentlichen Belange tangiert werden, welche Schutzmaßstäbe (qualitativ, quantitativ) angewendet werden sollen und welche unabwendbaren Nachteile ggf. kompensiert werden sollen. Schließlich ist (3) essentiell, die Verfahrensregeln, Wirkung von Vereinbarungen etc. vorab gemeinsam zu bestimmen.

### **3.3 Erläuterungen zur Begriffsdefinition**

Nachfolgend werden einige wichtige Begriffe, die für die Entwicklung des Beteiligungskonzepts relevant sind, definiert, um ein möglichst einheitliches Verständnis sicherzustellen:

#### **Öffentlichkeitsbeteiligung**

Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff der „Öffentlichkeitsbeteiligung“ mit einem sehr weit gefassten Verständnis verwendet. Dieses umfasst

- eine Vielfalt von Maßnahmen, auch
  - wenn diese nur einseitig ausgerichtet sind wie im Fall von „Information“, und/oder
  - wenn „die Beteiligten“ zwar in einen direkten dialogartigen Austausch mit Antragsteller, Behörde, Experten o. ä. treten, sie aber zur Lösungsentwicklung nicht beitragen können;
- sowie
- verschiedene zu „Beteiligende“ wie beispielsweise „Stakeholder“, „Fachöffentlichkeit“ oder die „allgemeine Öffentlichkeit“.

Eine entsprechend umfassende Definition des Begriffs Öffentlichkeitsbeteiligung liegt auch der Leistungsbeschreibung <BfS 2005a> zu Grunde, so dass der Begriff im Folgenden auch so verwendet wird, wenn allgemeine Zusammenhänge adressiert werden.

In der genaueren Differenzierung verschiedener Maßnahmengruppen wird der Begriff der Beteiligung nicht verwendet, um eine Abgrenzung gegenüber der umfassenden Definition zu ermöglichen.

In Anlehnung an die Festlegungen in <EC 2002>, werden die drei Maßnahmen-

- „Information“,
- „Dialog“ und
- „aktive Einbeziehung/Mitentscheidung“

unterschieden, deren Zusammenspiel entsprechend der schematischen Darstellung in Abbildung 3.1 zu verstehen ist.

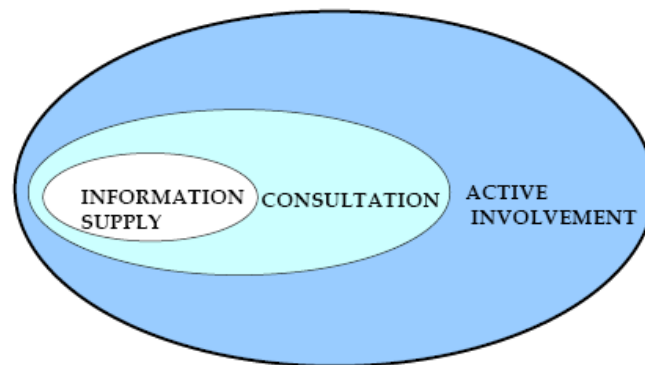


Abbildung 3.1: Verschiedene, auf einander aufbauende Stufen von Beteiligung, <EC 2002>

## Information

(von lateinisch.: informare = bilden, eine Form geben). Unter „Information“ werden nachfolgend alle Maßnahmen gefasst, bei denen schriftlich, mündlich oder elektronisch verschiedenste Aspekte des Vorhabens dargestellt und der Öffentlichkeit oder bestimmten Kreisen, z. B. innerhalb von Stakeholdergruppen oder der Fachöffentlichkeit, zugänglich gemacht werden. Sie geht im Allgemeinen von Institutionen aus, die enger in das Endlagerverfahren involviert sind, wie Antragsteller, Behörde(n), Experten, regionale Vertreter. „Information“ wird als „Einweg“-Maßnahme verstanden, bei der Möglichkeiten der Reaktion durch den Empfänger nicht explizit vorgesehen sind. Informationen sind insbesondere durch die Art der Darbietung und Zugänglichkeit, Qualität, Verständlichkeit und Kontinuität/Aktualität gekennzeichnet.

## Dialog

(griechisch: Zwiegespräch). Unter Dialog werden all die Maßnahmen verstanden, die den Beteiligten die Möglichkeit geben Informationen entgegen zu nehmen und darauf in Nachfragen, Stellungnahmen, Anregungen, eigenen (ergänzenden oder andersartigen) Informationen etc. zu reagieren und hierauf eine Erwiderung zu

erhalten. Der Dialog ist vor allem dadurch gekennzeichnet, dass ein *gegenseitiger* Austausch von Informationen *und Einschätzungen* erfolgt.

Diese Definition geht über die in <EC 2002> eingeführte Stufe der „Consultation“ hinaus, die sich auf sehr formalisierte Dialogansätze wie schriftliche Einwendungen, öffentliche Hearings, Erhebungen und Interviews beschränkt.

### Aktive Einbeziehung/Mitentscheidung

Aktive Einbeziehung/Mitentscheidung ist die höchste Stufe der Beteiligung. Sie ist dadurch gekennzeichnet, dass die Beteiligten (Öffentlichkeit oder Stakeholder) eine Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsfunktion haben, die verbindlich an den Entscheidungsprozess angebunden ist. Dies bedeutet nicht notwendigerweise, dass die im Rahmen dieser Beteiligung getroffenen Entscheidungen den formalisierten Entscheidungsgang der hierfür gesetzlich vorgesehen Verfahren ersetzt. Vielmehr kann die Verabredung darin bestehen, dass die Raumordnungsplanung oder die Einreichung von Plänen im Planfeststellungsverfahren die Ergebnisse der Beteiligung übernimmt<sup>11</sup>. Ebenso wenig ist dies gleichzusetzen mit einem Vetorecht, da im Laufe des Prozesses ein erheblicher Anteil von Entscheidungen das „wie“ der konkreten Vorhabensgestaltung betreffen, und Mitentscheidung keinesfalls auf das „ob“ zu beschränken ist. Grundsätzlich wäre ein etwaiges Vetorecht bestimmter Gruppen allerdings dieser Maßnahmengruppe zuzuordnen.

### Alternativenvergleich

Unter Alternativenvergleich wird ein Verfahrensmerkmal verstanden, dass die Auswahl des Standorts und/oder des Endlagerkonzepts aus mehreren möglichen Standort- und/oder Konzeptalternativen beschreibt. Dies ist zunächst unabhängig vom Prozedere, das letztendlich zur Festlegung von Standort und/oder Endlagerkonzept führt.

### Iteratives Vorgehen

Beim iterativen Vorgehen besteht das Auswahlverfahren aus mehreren Schritten, die jeweils mit einem definierten Abschluss (Entscheidung) verbunden sind und einen definierten Rücksprung in einem früheren Schritt zulassen; (auch wenn dieser in der Praxis bei analysierten Großvorhaben nicht zur Anwendung kam). Im Allgemeinen ist mit diesem Vorgehen auch ein Alternativenvergleich verbunden. Der Begriff wird schwerpunktmäßig auf das Standortauswahlverfahren angewendet, kann aber auch im formalen Zulassungs-/Genehmigungsprozess relevant sein.

---

<sup>11</sup> Zu Fragen der Integration von formalen und informalen Verfahrensanteilen und Grenzen siehe Zwischenbericht zu diesen Vorhaben zum rechtlichen Rahmen <Öko 2006a>. In der Regel wird es rechtlich erheblich einfacher sein, eine sinnvolle Verknüpfung formaler und informaler Verfahrensanteile vorzusehen, als eine vollständige Ersetzung.

### **3.4 Potential zur Optimierung bisheriger Entscheidungsprozesse und Verfahren bei der Einbindung von Öffentlichkeit**

Ausgehend von den im vorstehenden Kapitel aufgezeigten Diskussionen um die Beteiligung von Öffentlichkeit, wird im Rahmen dieser Untersuchung von einem normativen Partizipationsbegriff ausgegangen, bei dem Partizipation als echte Teilnahme an einem Entscheidungsprozess und so als Mitwirken an Ergebnissen zu verstehen ist, vgl. <Jordi 2006>. Wir gehen davon aus, dass trotz der deutlichen Fortschritte, die Öffentlichkeitsbeteiligung in den verschiedenen Verfahrensstufen im geltenden Recht zu verankern<sup>12</sup>, die dort verfügbaren Instrumente nicht ausreichen, um die vom BfS verfolgte Zielstellung zu erreichen. Es wird die Notwendigkeit gesehen, zusätzlich zu den gängigen formalen Partizipationsformen Beteiligungsinstrumente vorzusehen, die dem jeweiligen Verfahrensstadium angemessen sind und kompatibel mit verschiedenen Formen formaler Planungs- und Verwaltungsverfahren sind.

Betrachtet man die einzelnen Phasen von Beteiligung in bisherigen atomrechtlichen Großvorhaben, so ist zu beobachten, dass im Vorfeld formaler Verfahren bereits auf der Ebene der Information deutliche Defizite konstatiert werden müssen. <Müller-Erwig 2000, S. 24> beschreibt, dass sich die Mehrheit betroffener BürgerInnen nur begrenzt in der Lage sieht, „sich ausreichend mit den sachlichen und formellen Inhalten von Zulassungsverfahren vertraut zu machen. Will man dem grundsätzlichen Anspruch auf beiderseitigen Informationsgewinn und Klärungsbedarf durch die Öffentlichkeitsbeteiligung Rechnung tragen, so stellt sich damit die Forderung nach einer wirklich umfassenden Informationsarbeit, die nicht nur die ohnehin informativ eingebundenen Mitglieder aus Organisationen und Verbänden erreicht.“ Während die Vorhabensverantwortlichen meinen, dass Einwender – in dem von ihnen betreuten Verfahren – jeweils gut informiert seien, werden die Betroffenen selber hierzu nicht befragt, wie <Müller-Erwig 2000> ausführt. Es findet i. d. R. keine Evaluierung zu Effizienz und Effektivität der eingesetzten Maßnahmen zur Informationssicherung statt.

Als weitere besonders zu beachtende Bereiche spricht <Müller-Erwig 2000> die z. T. stark divergierenden Erfahrungen mit Organisations- und Kommunikationsstrukturen und das Feld der individuellen Handlungskompetenz und –kontrolle sowie der sozialen Wahrnehmung an. Hierauf müsste in einem innovativen Verfahrensvorschlag ein verstärktes Augenmerk gerichtet werden, um Disparitäten abzubauen, d. h. auch weniger gut Informierten und im öffentlichen Auftreten zurückhaltende Personenkreise den Zugang zu erleichtern. Des Weiteren sollte aber auch möglichen Stereotypen (Schwarz-Weiß-Denken) und überzogenen Geltungsansprüchen vorgebeugt werden. Den Ansatz einer differenzierten Kommunikationsstrategie

---

<sup>12</sup> Siehe hierzu die ausführliche Darstellung im Zwischenbericht <Öko 2006a>.



unterstützen auch <Hocke-Bergler, Gloede 2004, S. 6>, die in ihrem Bericht zu Ergebnissen einer Evaluationsstudie über den „AkEnd“ schlussfolgern: „In einem zukünftigen Prozess der Standortsuche für ein Endlager ist es aus unserer Sicht notwendig, zielgruppenspezifische Argumentationsstrategien zu entwickeln, die die unterschiedlichen Bewertungen von Gegnern und Befürwortern der Kernenergie aufgreifen. Gleichzeitig muss eine professionelle Presse- und Medienarbeit installiert werden [...]“.

Es wird von Entscheidern und politisch Verantwortlichen häufig selbst eingeräumt, dass bestehende Entscheidungsvorgänge nicht mehr ausreichen, um aktuelle Problemlösungen zufrieden stellend herbeizuführen. Man arrondiert die formalen Planungs- und Genehmigungsabläufe bei Großvorhaben mit informellen Dialog- und Mediationsverfahren <Koch 2003> sowie dem Einsatz neuer Medien<sup>13</sup>.

Die Gründe für das Scheitern formaler Verfahren sind vielschichtig. Einerseits können Interessengegensätze zwischen den Akteuren zu groß sein, andererseits kann sich auch ein massiver Vertrauensschwund großer Bevölkerungsteile oder eine Überforderung der Träger staatlichen Handelns in überkomplexen und umstrittenen Verfahren manifestieren.

<Paschen, Bechmann, Gloede 1988, S.60> formulieren dies noch deutlicher: „Schon ein flüchtiger Blick auf die Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung in den deutschen Genehmigungsverfahren zeigt, dass alle drei Funktionsgruppen (Rechtsschutz, Verwaltungseffizienz, sozio-politische Konfliktregulierung) suboptimal erfüllt werden“.

Eine Auswertung von Fallstudien zu Standortsuchverfahren der Ungarischen Akademie der Wissenschaften kommt u. a. zu der Feststellung: „Das größte Defizit der meisten Standortauswahlverfahren war der Mangel an öffentlicher Unterstützung und einer von der Öffentlichkeit akzeptierten Legitimität des Verfahrens. Für erfolgreiche Verfahren waren Öffentlichkeitsbeteiligung, Unterstützungsfähigkeit, Flexibilität und Legitimität zentrale Aspekte des Verfahrens.“ <Lennartz/Mussel 2002, S. 37>

Ansätze einer Optimierung können so einerseits zu einer Unterstützung der Legitimität und andererseits zu einer deutlichen Qualitätssteigerung der Verfahren beitragen. Der Nutzen innovativer Beteiligungsformen ist daher ein vielfacher: „Die moderne Gesellschaft braucht demnach keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen direkter Bürgerbeteiligung, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugute kommen <Renn et al. 1998 zit. n. Jordi 2006, S. 112>.

---

<sup>13</sup> s. Verfahren der virtuellen Debatte um GMNation; Risikokommunikation im Rahmen von e-Government s. <Dopfer 2003>

Dabei reicht es nicht aus, die Beteiligung erst an einem vergleichsweise späten Verfahrensstand vorzusehen oder sie auf die Letztentscheidung über ein Vorhaben zu beschränken oder nach einer Form der Beteiligung zu suchen, die das gesamte Verfahren mit einem Instrument erfolgreich abdeckt. <Krütli 2006> weist zu Recht darauf hin, dass innerhalb eines komplexen und mehrstufigen Verfahrens wie der Standortfestlegung und Zulassung eines Endlagers eine dynamische Vorgehensweise erforderlich ist, d.h. Instrumente und Adressaten müssen dem jeweiligen Ziel des Verfahrensschrittes angemessen sein.

Wir haben einen Vorschlag entwickelt, der unterschiedliche Anteile an Information, Dialog und Mitentscheidung vorsieht und sich je nach Verfahrensstadium bewusst an unterschiedliche Adressaten wendet. Ausschlaggebend war, welche Funktion und Zielsetzung eine bestimmte Verfahrensaufgabe beinhaltet, für wen oder auf welche Folgeschritte sich hieraus Konsequenzen ergeben und wer auf dieser Basis in die Entscheidung einzubeziehen ist. Dabei wurde auch berücksichtigt, welches Maß und welche Art an Wissen für die Entscheidungsfindung generiert werden muss, und wie unter Legitimations- und Akzeptanzgesichtspunkten die Einbindung erfolgen muss.

## **4 Zusammenfassung der Erkenntnisse aus den Großvorhaben**

### **4.1 Einführung**

Die Bereitstellung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle ist in den meisten Kernenergie nutzenden Ländern der Welt einmalig – nicht aber einzigartig, denn das Verfahren weist viele Parallelen mit anderen Großvorhaben oder Infrastrukturmaßnahmen, wie Einrichtung einer Mülldeponie, Errichtung eines Braunkohletagebaus, Ausbau von Hochgeschwindigkeits-Bahntrassen oder Erweiterung von Luftverkehrskapazitäten, auf:

- Errichtung und Betrieb sind bei allen Vorhaben mit direkten Umweltauswirkungen verbundenen, von denen einzelne in ihrer Wirkung auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit (noch) sehr unterschiedlich bewertet werden (bspw. Lärm).
- Durch Errichtung begleitender Infrastruktur ergeben sich zusätzliche indirekte Umweltauswirkungen.
- In Abhängigkeit von der regionalen Struktur kann eine Maßnahme insgesamt mit spürbaren Auswirkungen auf die sozioökonomische Entwicklung und die Regionalentwicklung der betroffenen Region verbunden sein.
- In vielen der genannten Fälle sind die Vorhaben, unabhängig von der konkreten Ausführung und den tatsächlich zu erwartenden Auswirkungen, politisch und gesellschaftlich umstritten: Ist Braunkohletagebau ein notwendiger Beitrag zur Energieversorgung? Wie sieht ein umweltverträgliches und zukunftsweisendes Verkehrskonzept aus?
- Erfahrungen zeigen, dass anhaltende gesellschaftliche Konflikte in den betroffenen Regionen die Realisierung eines Vorhabens behindern oder sogar verhindern können.

Aufgrund der genannten Parallelen ergeben sich letztendlich für verschiedenartige Verfahren vergleichbare Anforderungen an die Einbeziehung der regionalen Bevölkerung in die Planung und Realisierung der Maßnahmen. Wenngleich die Bereitstellung eines Endlagers aufgrund der politisch und gesellschaftlich sehr umstrittenen und mit hohen „Risiko“erwartungen verbundenen Technologie und im Kontext bisher eher wenig gelungener formaler Verfahren eine besondere Herausforderung an eine Beteiligung der Öffentlichkeit stellt.

Zur Entwicklung des Konzepts zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren wird daher eine Analyse anderer Großvorhaben hinsichtlich der darin angewandten Informations- und Beteiligungselemente, ihrer Einbettung in das Verfahren und der damit verbundenen Kosten einbezogen.

Neben nicht-nuklearen Großvorhaben werden auch Endlagerverfahren im europäischen Ausland sowie nukleare Zwischenlager im In- und Ausland in die Analysen einbezogen. Damit öffnet sich die Analyse den spezifischen technologieimmanenten Anforderungen und reflektiert sowohl innovative Ansätze wie auch negative Erfahrungen.

## 4.2 Vorgehensweise

Die Auswertung der ausgewählten nuklearen und nicht-nuklearen Großvorhaben liefert einen umfassenden Überblick über die derzeitige Verfahrenspraxis. Die Betrachtung kann nicht den Anspruch der Vollständigkeit erheben, liefert aber auf Grund der breit angelegten Untersuchung (nuklear / nicht-nuklear, Bergbau / Schiene / Luft / anderweitige Infrastruktur, national / europäisch) eine umfangreiche Grundlage im Hinblick auf positive und negative Erfahrungen in Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen. Einige Verfahren wurden bereits wissenschaftlich begleitet, so dass zum Teil auf deren Analysen zurückgegriffen werden konnte. Die Auswahl der Großvorhaben ist im Einzelnen im ersten Zwischenbericht zu diesem Vorhaben <Öko 2005a> dargestellt.

Den ausgewerteten Großvorhaben ist gemeinsam, dass sie

- als UVP-pflichtige Vorhaben relevante Auswirkungen auf die Gesellschaft und Umwelt haben, die auch überregional wirksam werden können;
- von großer politischer Bedeutung sind und insbesondere in der Planungsvorbereitung eine intensive politische Debatte über die Realisierung stattgefunden hat;
- in Bezug auf Planungsvorbereitung, Planung und Realisierung einen erheblichen Zeitraum in Anspruch nahmen;
- in ihren Auswirkungen komplex sind und einen großen Adressatenkreis betreffen und
- in ihren Genehmigungsentscheidungen Einfluss auf eine hohe Anzahl an Stakeholdern hatten, deren unterschiedliche Interessen das Verfahren prägten.

Die Analyse der Vorhaben erfolgt in Kategorien, anhand derer wichtige Aspekte der Vorhaben und ihrer Abläufe sowie die Realisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung erfasst werden. Anhand der Kategorien ist einerseits ein Vergleich der einzelnen Großprojekte möglich und andererseits lassen sich Schlüsse für ein eigenständiges Konzept in Bezug auf ein Endlagerauswahlverfahren in Deutschland ableiten. Es wurden folgende Kategorien gewählt:

- Definition des Vorhabens und Eckpunkte des Entscheidungsprozesses
- Verfahrensablauf und formaler Rahmen des Entscheidungsprozesses

- Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Schaffung von Akzeptanz
- Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die vollständige „Checkliste“, anhand derer die Analysen durchgeführt wurden, ist als Anhang dokumentiert.

Die Einschätzung innerhalb der einzelnen Kategorien wird nachfolgend zweigeteilt dargestellt: Zunächst erfolgt eine allgemeine Interpretation (These), die dann jeweils anhand von ein bis zwei Beispielen aus den Vorhaben konkretisiert wird. Eine detaillierte Analyse aller untersuchten Vorhaben ist Teil B dieses Abschlussberichts <Öko 2007b> zu entnehmen.

### **4.3 Synthese**

Aus der Analyse der Großvorhaben ergeben sich folgende Erkenntnisse.

#### **Definition des Vorhabens und Eckpunkte des Entscheidungsprozesses**

Der Begriff des Vorhabens ist zum Teil sehr unterschiedlich definiert. Es kann sich um ein konkretes Zulassungsverfahren handeln, das im Vorfeld in allen wesentlichen Eckpunkten festgelegt wurde und sich an einem gesetzlich vorgegebenen Ablauf orientiert. Es kann sich aber auch um einen komplexen Prozess handeln, der die Klärung grundlegender Verfahrensfragen und Eckpunkte des Verfahrens mit einbezieht.

Im letzteren Fall sind die Aspekte der Prozessvorbereitung und Rollenklarheit von besonderer Relevanz. Aber auch in Verfahren, die sich an gesetzlichen Vorgaben orientieren, ist die Definition bestimmter Verfahrensbestandteile und –eckpunkte ein wesentlicher Bestandteil im Hinblick auf die Entwicklung von Vertrauen und Akzeptanz in der Öffentlichkeit.

#### **Vorbereitung des Prozesses – Festlegung der Randbedingungen**

Eine spezielle Konzeption des Planungsverfahrens – ausdrücklich auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung – ist insbesondere in den Verfahren zu erkennen, die Elemente jenseits der gesetzlichen Vorgaben aufweisen. In diesem Fall stellt die Konzeption eines geeigneten Verfahrens und seiner Randbedingungen zum Teil selbst einen Bestandteil des Verfahrens dar, so dass sich ein umfassender Begriff des Vorhabens ergibt.

Nachdem das Standortauswahlverfahren für ein Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle (SMA) der Schweiz wegen intransparenter Entscheidungen und fehlender Vorgaben zum Ablauf des Verfahrens 2002 gescheitert war, wird der Prozess derzeit grundlegend neu konzipiert. Basierend auf dem im Raumplanungsrecht verankerten „Sachplanverfahren“ wird in einer Konzeptphase unter

Beteiligung der Stakeholder und der Öffentlichkeit ein dreistufiges Standortauswahlverfahren definiert, das in das Rahmenbewilligungsverfahren am ausgewählten Standort überleitet. In der Konzeptphase werden neben dem Verfahrensablauf auch Auswahlkriterien, Zuständigkeiten, Beteiligungsmaßnahmen und Finanzierungsfragen geregelt.

Im Verfahren zur Erweiterung des Flughafens Wien wurde durch die Flughafen AG ein Kommunikationsprozess initiiert, der dazu führte, dass es zu einer Einigung über die Durchführung eines Mediationsverfahrens kam. Das darauf hin ins Leben gerufene Mediationsforum legte – als einen der ersten Schritte – die wesentlichen Eckpunkte für das weitere Vorgehen in der Mediation verbindlich fest.

### **Berücksichtigung politischer Einflüsse auf „Ob“ und „Wie“ der Realisierung**

Die Analyse der Großvorhaben zeigt, dass nahezu alle Vorhaben von politischen Randbedingungen bestimmt sind, die in unterschiedlicher Intensität den Verlauf des jeweiligen Verfahrens beeinflussen. Der politische Einfluss auf die Realisierung von Großprojekten sollte daher nicht unterschätzt werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen dem Einfluss im Vorfeld eines Großprojektes (Grundsatzentscheidung des „Ob“) und dem Einfluss während der Realisierung (Verfahrensentscheidung des „Wie“).

„Ob“: In verschiedenen Vorhaben hat die klare Positionierung der politischen Entscheidungsträger maßgeblichen Einfluss auf die Verwirklichung des Vorhabens gehabt. Dies gilt sowohl für Projekte, die engagierte Widerstand ausgesetzt sind (Garzweiler II) als auch für Projekte, die hohen Zuspruch in der Bevölkerung genießen (Lausitzring). Andererseits zeigt sich auch, dass unklare politische Verhältnisse oder widersprüchliches Verhalten politischer Entscheidungsträger die Realisierung eines Vorhabens hemmen können, wie am Beispiel der ICE-Trasse Köln-Frankfurt/Main zu sehen ist, was aber auch aus der Endlagerbereitstellung bekannt ist.

„Wie“: Während eine klare politische Positionierung zur Frage des „Ob“ einer Vorhabensrealisierung positive Wirkungen haben kann, sollten in der Frage des „Wie“ ein klarer, transparenter Verfahrensablauf, Beteiligungsmöglichkeiten der Betroffenen und verbindliche Vereinbarungen über die Wirkung der Beteiligungsergebnisse auf die Entscheidungen im Vordergrund stehen. An der Stelle politischer Einflussnahmen auf die Entscheidung sollte ein klares politisches Bekenntnis zu den vereinbarten Entscheidungsprozessen und zur Akzeptanz der Ergebnisse dieser Prozesse stehen.

Der Bau des Lausitzrings ging mit der politischen Vorgabe einher, einen touristischen und wirtschaftlichen Anziehungspunkt in einer strukturschwachen Region zu schaffen. Zwar sollte nicht unterschätzt werden, dass auch die Unterstützung der Bevölkerung in der Region sehr ausgeprägt war, was der Realisierung zugute kam. Der politische Wille war jedoch ebenfalls ein treibender Faktor für die Errichtung der Anlage (Bereitstellung finanzieller Mittel). Das gilt im Übrigen auch für den

Betrieb der Anlage, der nach Eröffnung des Ringes einigen Schwierigkeiten ausgesetzt war und mit finanzieller Hilfe der Landesregierung Brandenburg stabilisiert wurde.

Das Vorhaben Garzweiler II ist zunächst ein Beispiel für politische Vorgaben im Vorfeld, aber gegen den Widerstand eines beträchtlichen Teils der Bevölkerung. Hier bestand die Konstellation, dass zum Zeitpunkt notwendiger politischer Leitentscheidungen am Anfang des Verfahrens die Landesregierung NRW allein von der SPD gestellt wurde, also einer Partei mit bergbaufreundlicher Haltung (Arbeitsplätze). Dementsprechend fiel auch das Votum der politischen Entscheidungsträger zu Gunsten des Bergbaus aus. Andererseits zeigt das Beispiel Garzweiler II auch, wie während des Verfahrens von politischer Seite aus Einfluss genommen wurde, um politische Ziele zu verwirklichen.

Zur Aufnahme des Mediationsverfahrens Flughafen Frankfurt/Main kamen entscheidende Impulse von der hessischen Landesregierung sowie dem hessischen Landtag (Landtagsbeschluss zur Einrichtung eines Mediationsverfahrens). Fortan wurde jedoch kein politischer Einfluss auf die Entscheidungen genommen, sondern die Politik machte sich die Ergebnisse des Mediationsverfahrens zu Eigen.

### **Transparenz von Verantwortlichkeiten der Hauptakteure „Antragsteller“ und „Entscheidungsträger“**

Die klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten (und damit Rollen) der beteiligten Akteure stellt eine wichtige Randbedingung für eine funktionierende Öffentlichkeitsbeteiligung dar. Für eine erfolgreiche Kommunikation mit der Bevölkerung ist es dabei wichtig, dass die Akteure ihren Verantwortlichkeiten gerecht werden und in ihren Verantwortlichkeiten und Rollen deutlich wahrnehmbar sind.

Beispielhaft zu erwähnen ist einerseits das Auswahlverfahren zum HAW-Endlager in Finnland. Dort waren die Rolle der Antragstellerin, des Entscheiders und der für eine neutrale Begleitung des Verfahrens und für die Bewertung der Sicherheit zuständigen Behörde vorgegeben. Die Rollen wurden beispielsweise durch die Kommunikationsstrategie vermittelt, indem Posiva als zuständiger Verfahrensbetreiber das Vorhaben vermittelte und die Behörde im Sinne des „Experten der Öffentlichkeit“ zu speziellen Zusammenhängen Stellung nahm.

Andererseits war das Verfahren SMA-Endlager Schweiz bis 2002 durch eine intransparente Behördenzuständigkeit gekennzeichnet. Dies wirkte sich nachteilig auf das Verfahren aus.

### **Organisierte Mitwirkung der Öffentlichkeit**

Eine Akzeptanz fördernde Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf eines anforderungsgerechten organisatorischen Rahmens. Dieser muss einerseits eine ergebnisorientierte Beratung ermöglichen, andererseits die Bevölkerung möglichst umfassend mit einbeziehen. Vielfach werden daher Beteiligungsmaßnahmen mit einer in der Anzahl begrenzten Teilnehmerschaft, die als Vertreter bestimmter Gruppen fungiert, initiiert. Die Vertreter müssen von der Bevölkerung legitimiert sein, was auch eine regelmäßige Rückkoppelung zwischen den ausgewählten Vertretern und der

allgemeinen Öffentlichkeit erfordert. Parallel zu den Vertreterprozessen weisen die analysierten Großvorhaben zum Teil Maßnahmen zur direkten Information und zum Dialog mit der Öffentlichkeit auf.

In Belgien wurde das Instrument der Local Partnerships und der integrierten Projekte entwickelt, in denen die Bevölkerung der betroffenen Gemeinden organisiert ist und durch jeweilige Vertreter die Umsetzung des vorher gemeinsam vereinbarten Konzepts mitgestalten kann. Die VertreterInnen in den Local Partnerships sind außerdem gehalten, den Dialog mit den nicht organisierten BürgerInnen der Gemeinde zu suchen.

Beim Endlagerauswahlverfahren in Finnland sind die Follow-up-Gruppen zu nennen, in denen sowohl städtische Beamte als auch gewählte Vertreter der Bürgerschaft vertreten sind.

### **Wissenschaftliche Begleitforschung (sozialwissenschaftliche Qualitätsforschung) und wissenschaftliche Begleitung (Beratung durch wissenschaftliche Experten)**

Die gezielte Einbeziehung wissenschaftlicher Expertise in ein Verfahren weist zwei unterschiedliche Schwerpunkte auf.

Sie erfolgt zum einen im Sinne einer wissenschaftlichen Begleitforschung, die aus einer externen Perspektive ein Gesamtbild des Vorhabens zeichnet oder unter spezifischen Fragestellungen bestimmte Entwicklungen des Vorhabens verfolgt. Die wissenschaftliche Begleitforschung kann durch ihre kontinuierliche Präsenz vertrauensbildend wirken (Mediationsverfahren Wiener Flughafen).

Eine wissenschaftliche Begleitung kann andererseits durch Bereitstellung unabhängiger Expertise zu konkreten vorhabensbezogenen Fragestellungen erfolgen. In diesem Fall steht ein Expertenpool den betroffenen Stakeholdern oder der Öffentlichkeit mit wissenschaftlicher Expertise zur Verfügung. Durch die Möglichkeit der Wahl eines Wissenschaftlers ihres Vertrauens und das verbesserte Verständnis bestimmter Sachverhalte kann diese Form der wissenschaftlichen Begleitung ebenfalls Vertrauen und Akzeptanz fördernd wirken (Mediationsverfahren und Regionales Dialogforum Flughafen Frankfurt/Main).

### **Der formale Rahmen des Entscheidungsprozesses**

Der formale Rahmen legt die wesentlichen Randbedingungen des Entscheidungsprozesses fest. Dieser formale Rahmen kann ganz, teilweise oder gar nicht auf gesetzlichen Verfahrensvorgaben beruhen. Es sind somit prinzipiell drei Verfahrenstypen zu unterscheiden:

1. Verfahren, die vollständig dem formalen, gesetzlichen Rahmen folgen, wobei sie in der Gestaltung der geforderten Beteiligungsmaßnahmen ein eher formalistisches (z. B. ICE-Trasse, Garzweiler II, Lausitzring) oder ein sehr BürgerInnen freundliches Vorgehen (z. B. Standort-Zwischenlager Deutschland) aufweisen können;



2. Verfahren, die auf einem gesetzlichen Rahmen basieren aber darüber hinaus gehende informelle (Beteiligungs-)Instrumente aufweisen (z. B. Sachplanverfahren für Endlager in der Schweiz);
3. Informelle Verfahren, die nicht auf einem gesetzlich vorgegebenen Rahmen basieren (z. B. Endlagerauswahlverfahren Belgien, Mediationsverfahren Wien und Frankfurt/Main).

### **Formell-gesetzliche Verfahren ohne informelle Beteiligungsmaßnahmen**

Der Vorteil formell-gesetzlicher Verfahren liegt insbesondere darin, dass für alle Beteiligten der Verfahrensablauf, wesentliche Randbedingungen sowie die Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld bekannt und klar definiert sind. Hinsichtlich des Beteiligungsprozesses liegt der Nachteil jedoch darin, dass in den bestehenden gesetzlichen Verfahren die Beteiligung der Öffentlichkeit erst spät einsetzt und stark auf einzelne Ereignisse (z. B. Erörterungstermin) fixiert ist. Ein frühzeitiger und kontinuierlicher Austausch ist nicht vorgesehen. Durch die Konzentration der Beteiligung auf Einzelereignisse besteht Unsicherheit hinsichtlich der zu erwartenden Reaktionen der Öffentlichkeit. Wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, nicht ausreichend involviert zu sein, kann sich dies in einer hohen Anzahl an Einwendungen und Stellungnahmen äußern, deren Bearbeitung dann wiederum zu einem beträchtlichen Organisations- und Arbeitsaufwand führt.

Während der Stellungnahmefrist im Verfahren Garzweiler II gingen 19.000 Einwendungen ein, die jeweils geprüft werden mussten. Für die Durchführung des anschließenden Erörterungstermins wurde eine Halle gemietet; die Erörterung dauerte drei Wochen.

### **Informelle Verfahren**

Informelle Verfahren bieten einen großen Gestaltungsspielraum hinsichtlich des Verfahrensablaufs und der Einbindung von Beteiligungselementen. Sie stellen jedoch auch erhebliche Anforderungen an die konzeptionelle Erarbeitung der Verfahrensgrundsätze sowie detaillierter Regelungen, z. B. von Zuständigkeiten, Mitwirkung, Verbindlichkeit von Ergebnissen und Schnittstellen zu formalen Verfahren. Die Flughafen-Mediationsverfahren als diejenigen Verfahren mit starker Abweichung von den üblichen Verfahrensmustern lassen deutlich werden, dass es wichtig ist, bestimmte Regeln aufzustellen, die sich als roter Faden durch das Verfahren ziehen und von allen Parteien beachtet werden müssen. Ohne diesen Grundkonsens ist die Durchführung innovativer und weiter gehender Beteiligungsmaßnahmen schwer realisierbar.

Ein Beispiel für ein alternatives Verfahren, das unabhängig von gesetzlichen Vorgaben neu geschaffen wurde, ist das Endlagerauswahlverfahren in Belgien. Das speziell entwickelte Konzept baut auf eine intensive Einbindung der potenziellen Standortgemeinden und auf die Integration von technischer Konzeption und sozioökonomischer Entwicklung der Region.

### **Auf gesetzlichen Vorgaben basierende Verfahren mit informellen Beteiligungsinstrumenten**

Die auf gesetzlichen Vorgaben basierenden Verfahren mit zusätzlichen Beteiligungsinstrumenten verbinden die Vorteile der oben genannten Varianten miteinander: Einerseits besteht ein gesetzlicher Rahmen, der die wesentlichen Eckpunkte vorgibt und somit den vorhabensspezifischen Regelungsbedarf reduziert. Auf der anderen Seite wird durch die zusätzlichen participatory measures eine flexiblere Anpassung an die vorhabensspezifischen Anforderungen ermöglicht. Entsprechend den konkreten Randbedingungen und Entwicklungen des Prozesses können vertrauensbildende Maßnahmen und themenspezifische Beteiligungsmöglichkeiten integriert werden. Diese ermöglichen eine verbesserte Einbeziehung stakeholder-spezifischen Know-hows sowie eine aktuelle Einschätzung der vorhabensbezogenen Wünsche und Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung.

Das Sachplanverfahren für die Endlagerstandortauswahl in der Schweiz ist ein aktuelles Beispiel für ein auf gesetzlichen Vorgaben basierendes Verfahren mit ergänzenden informellen Bestandteilen. Aufbauend auf den Vorgaben des Raumordnungsrechts wird ein gestuftes Auswahlverfahren mit umfassenden Beteiligungsmöglichkeiten konzipiert. Für verschiedene Regelungen z. B. der Einbeziehung von Kantonen und betroffenen Behörden, des verbindlichen Abschlusses der einzelnen Verfahrensschritte und der Integration kantonaler Interessen in eine bundeshoheitliche Aufgabe kann auf die Vorgaben des Raumplanungsrechts zurückgegriffen werden, so dass nicht alle grundlegenden Regelungen in einem ohnehin komplexen Verfahren vorhabensspezifisch neu geschaffen werden müssen.

### **Wirkung von Entscheidungen**

Durch die formale Verankerung partizipativ zu Stande gekommener Entscheidungen können Diskussionen zu Teilaspekten bzw. Teilaufgaben des Verfahrens abgeschlossen werden und zugleich Voraussetzungen für die Entscheidungsvorbereitung weiterer Schritte im Verfahren getroffen werden.

Beim Vorhaben Ökom-Park wurde ein Modell zur Bürgerbeteiligung entwickelt, das über verbindliche Schritte die Ein- bzw. Anbindung an das formale Genehmigungsverfahren realisiert.

In dem Verfahren zur Standortauswahl für ein Endlager für schwach- und mittelaktive kurzlebige Abfälle in Belgien sind die unter partizipativer Beteiligung zwischen ONDRAF und den Local Partnerships zu Stande gekommenen Beschlüsse nicht unmittelbar verbindlich. Durch eine Abstimmung der Vorschläge der Local Partnerships in den Gemeindeparlamenten und dem jederzeit möglichen Rückzug der Gemeinden aus dem Prozess wird dennoch eine Verzahnung von partizipativ zustande gekommenen Ergebnissen mit administrativen Entscheidungsgremien der Gemeinden erreicht, die von allen Beteiligten nicht ohne Weiteres umgangen werden können.

## **Alternativenvergleich**

Alternativenvergleiche setzen zu sehr unterschiedlichen Verfahrensständen an: Während sich z. B. in den Verfahren Standort-Zwischenlager Deutschland die Alternativenbetrachtung eher auf eine kleinräumige Untersuchung von Standortalternativen (auf oder in der Nähe der Kraftwerksgebiete) beschränkte, da die Entscheidung standortnaher Lagerung bereits im Vorfeld auf politischer Ebene getroffen worden war, weisen die untersuchten Verfahren zur Endlagerbereitstellung eine umfassende Prüfung von Standort- und z. T. Ausführungsalternativen weit im Vorfeld des eigentlichen Zulassungsverfahrens auf. Generell ist festzustellen, dass mit zunehmender Komplexität die Erwartungen der Öffentlichkeit und die Anforderungen an die Nachvollziehbarkeit aller vorhabensrelevanten Entscheidungen steigen. Komplexe Vorhaben mit weit reichenden Auswirkungen bedürfen bereits zu einem frühen Zeitpunkt einer hohen Transparenz, die es der Öffentlichkeit ermöglicht, Entscheidungen nachvollziehen zu können (z. B. die Festlegung potenzieller Standortregionen in einem Endlagerverfahren) bzw. an der Entwicklung von Entscheidungen mitzuwirken (z. B. bei der Standortauswahl). Damit ist die Möglichkeit gegeben, die (potenziell) betroffene Bevölkerung „mitzunehmen“ und polarisierenden Tendenzen zu einer bedingungslosen Befürwortung einerseits und einer grundsätzlichen Ablehnung andererseits frühzeitig entgegenzuwirken.

Bei den Endlagerauswahlverfahren der untersuchten Großvorhaben wurden Alternativenvergleiche sowohl auf Basis alternativer Standorte (Finnland, Schweiz, Belgien) als auch auf der Basis alternativer technischer Konzepte (Belgien) durchgeführt. Innerhalb des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Endlagerauswahl in Finnland wurden über übliche Betrachtungen hinausgehend für jeden potentiellen Standort die Alternativen Entwicklung des Standortes mit Endlager bzw. ohne Endlager untersucht.

In anderen Verfahren war die Alternativbetrachtung auf Ausführungsalternativen beschränkt, die in der Regel dazu dienten, dass Auswirkungen minimiert oder vermindert werden konnten (z. B. Lärmfragen beim Tauern-Tunnel und beim Lausitzring; Umfang der Abgrabungen beim Tagebau Garzweiler II). Im Fall Garzweiler II erscheinen Umfang und Zeitpunkt der Alternativendiskussion jedoch nicht den erheblichen Auswirkungen angemessen. Die lang anhaltenden Auseinandersetzungen um das Vorhaben lassen eine frühzeitigere, transparente und nachvollziehbare Diskussion von Vorhabensalternativen sinnvoll erscheinen, die möglicherweise zu einer höheren gesellschaftlichen Akzeptanz geführt hätte.

## **Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung und Schaffung von Akzeptanz**

### **Information**

Die umfassende Information der Öffentlichkeit ist essentiell für die Durchführung eines Großvorhabens. Da die Verfahren oft einen längeren Zeitraum in Anspruch nehmen, bietet sich das Internet als geeignetes Medium für die Informationsarbeit an.

In den jeweiligen Großvorhaben wurde die Öffentlichkeit in unterschiedlicher Weise informiert. Dabei wurde eine breite Palette an Informationsmöglichkeiten genutzt (Internet, Pressemitteilungen, Informationsbroschüren, öffentliche Veranstaltungen). Der genaue Zeitpunkt der Informationsübermittlung divergiert in den untersuchten Fällen. Beispielsweise wurden in Finnland die Stakeholder sehr früh durch Auftaktveranstaltungen über das Verfahren informiert, beim Bau der ICE-Trasse fand eine Information teilweise spät statt.

Prinzipien des Informationstransfers sollten sein:

- Objektive und sachliche Darstellung;
- Differenzierung zwischen Einzelauffassungen der Verfahrensbeteiligten und gemeinsam gefassten Beschlüssen;
- Ausführliche Begründung von Verfahrensentscheidungen;
- Anschaulichkeit (z. B. durch graphische Aufarbeitung);
- Nachvollziehbarkeit des aktuellen Standes und der historischen Entwicklung des Verfahrens.

Während der Genehmigungsverfahren zu den Standort-Zwischenlagern wurde die Bevölkerung umfassend vom BfS informiert. Im Zentrum des Informationskonzeptes stand dabei der Internetauftritt der Behörde, in dem der Stand zu allen Verfahren aktuell dargestellt wurde, die Entwicklung in den Verfahren recherchierbar war, inhaltliche Informationen zu den beantragten Vorhaben zur Verfügung gestellt wurden und auf aktuelle Ereignisse eingegangen wurde. Die Informationen im Internet wurden durch Pressemitteilungen und weitere schriftliche Informationen (z. B. Broschüren) ergänzt.

Im Verfahren zum Ausbau des Flughafens Wien wurde eigens eine Homepage eingerichtet, die aktuell über inhaltliche Fragen informierte. Flankierend dazu wurde ein Arbeitskreis „Öffentlichkeitsarbeit“ eingerichtet, der Pressemitteilungen veröffentlichte und Informationsveranstaltungen durchführte. Darüber hinaus hatten die Beteiligten des Mediationsforums die Aufgabe sich mit den Interessensgruppen rückzukoppeln.

## **Partizipative Dialogformen**

Dialog zwischen den Beteiligten (Vorhabensträger, Behörde, Stakeholder, Öffentlichkeit) erfolgt in vielfältigen Formen, von der formalen Erörterung von Einwendungen in einem Erörterungstermin bis hin zu Maßnahmen eines umfassenden Dialogkonzepts, das an den Verfahrensfortschritt oder spezifische Fragestellungen angepasst ist. Sowohl der Frage des Teilnehmerkreises als auch der Themenstellung und der Wirkung der Ergebnisse im Verfahren kommt eine hohe Bedeutung zu.

Eine intensive Einbeziehung der potenziell betroffenen Gemeinden in einem aktiven Dialog erfolgt in den Endlagerverfahren in Belgien zu allen Fragen, die mit der Endlagereinrichtung verbunden sind. Durch die Vertreter in den Local Partnerships soll auch der Dialog mit der allgemeinen Bevölkerung gewährleistet werden.

Bei den Großprojekten Garzweiler II und Tunnel Tauern waren Dialogmaßnahmen auf die Gestaltung der Ausgleichsmaßnahmen beschränkt. Im Verfahren zur Neubautunnelröhre Tauern wurden lokale Akteure beteiligt, um den Dialog zwischen Vertretern der acht Kommunen und der Landesregierung zu versachlichen, der von politischen Konkurrenzen geprägt war.

### **Aktive Mitentscheidung bzw. Einbeziehung bei Entscheidungen**

Einen weiteren Schritt über den Dialog hinaus geht die aktive Mitentscheidung bzw. Einbeziehung der Öffentlichkeit bei Entscheidungen. Die Analyse zeigt, dass in denjenigen Verfahren eine stärkere Einflussnahme auf Entscheidungen seitens der Öffentlichkeit ausgeübt werden konnte, in denen auch ein differenzierter Dialogprozess stattfand. Nahezu kein Einfluss auf die Verfahrensentscheidungen war in denjenigen Vorhaben gegeben, deren Einbeziehung der Öffentlichkeit sich auf die Anhörung der Betroffenen (Einwendungen) beschränkte (ICE-Trasse). Die weitest reichende Möglichkeit der Mitentscheidung ist das Vetorecht, das z. B. in Belgien und Finnland potenziellen Standortgemeinden die Möglichkeit gab, ihre weitere Beteiligungsbereitschaft im Endlagerverfahren zu versagen. Welche Mitentscheidungsmöglichkeiten angemessen sind, ist vorhabensspezifisch zu entscheiden. In jedem Fall ist, sofern dies nicht auf Grund bestehender rechtlicher Vorgaben klar ist, die Verbindlichkeit bzw. Wirkung der Ergebnisse von Beteiligungsmaßnahmen frühzeitig zu vereinbaren und festzulegen.

Im Verfahren zur Erweiterung des Flughafens Wien und des Flughafens Frankfurt/Main waren Vertreter der Öffentlichkeit zunächst an den Entscheidungsprozessen im Mediationsforum beteiligt. Diese Festlegungen wurden vertraglich festgehalten und waren Grundlage für das spätere formale Verfahren, in dem die zuständige Behörde rechtsverbindliche Entscheidungen getroffen hat. Demzufolge sind die Vorstellungen der Mediationsteilnehmer auch in die behördliche Entscheidung eingegangen.

### **Kompensation**

Die Untersuchung hat gezeigt, dass zwischen drei Formen der Kompensation in (großen) Verfahren unterschieden werden kann:

- Kompensation im engeren Sinne (naturschutzrechtliche Verpflichtung zur Vornahme von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen; zur Anwendung gekommen z. B. beim ICE-Vorhaben)
- Kompensation im weiteren Sinne (z. B. Kompensationspakete der Mediationsverfahren in Bezug auf Nachtflugregelungen)
- Regionalentwicklungskonzept unter Berücksichtigung sozioökonomischer Auswirkungen in der Region (zur Anwendung gekommen z. B. beim Endlagerverfahren in Belgien)

Bei den für den Tagebau in Garzweiler vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen (Realisierung nach Abschluss des Tagebaus im Jahr 2046) handelt es sich um Ausgleichsmaßnahmen für die Abgrabungen, die heute mangels geeignet großer Flächen nicht möglich sind. Im ICE-Vorhaben fand eine Kompensation durch Aufwertung anderer Flächen statt.

Im Mediationsverfahren des Flughafens Wien war als ein Ziel des Umweltfonds die nachhaltige Entwicklung der vom Lärm betroffenen Regionen festgelegt (u. a. Ausbildungsmaßnahmen für Jugendliche). Hier wurden Kriterien berücksichtigt, die auch Entwicklungschancen der umliegenden Gemeinden zum Gegenstand machten und somit im Sinne einer umfassenden Regionalentwicklung zu verstehen sind.

### **Akzeptanz als Kriterium**

Die Schaffung von Akzeptanz war in einigen Großvorhaben erklärtes Ziel der Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Teilweise wurde dieses Ziel auch erst später im Vorhaben verankert, nachdem massive Widerstände in der Bevölkerung auftraten. Es trat auch der Fall auf, dass die verspätete Berücksichtigung von Akzeptanz nach massiven Widerständen in den betroffenen Großvorhaben zu einer Zäsur führte, die wiederum eine Neukonzeption des gesamten Verfahrens notwendig machte (SMA-Endlager Schweiz bis 2002). In einem Teil der Großvorhaben spielte Akzeptanz in der Konzeption dagegen keine Rolle (ICE-Trasse, Garzweiler II).

In den Großvorhaben Flughafenausbau Wien, dem Endlagerauswahlverfahren in der Schweiz ab 2002 sowie dem Neubau der Tunnelrohre Tauern waren Akzeptanz als Ziele des Verfahrens verankert. In Finnland wiederum deutet der Umstand, dass die betroffene Gemeinde nicht von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht hat, darauf hin, dass ein gewisses Maß an Akzeptanz erzielt wurde.

Einen Sonderfall im Hinblick auf Akzeptanzfragen stellt die Errichtung des Lausitzrings dar. Dort war ein sehr großer Teil der Bevölkerung (auch historisch bedingt) für die Verwirklichung des Projekts; selbst die im Vergleich zur Vorhersage geringe Anzahl an entstandenen Arbeitsplätzen hat der Zustimmung letztlich nicht geschadet.

### **Präsenz vor Ort**

Eine permanente Präsenz von Ansprechereinrichtungen in der betroffenen Region kann vertrauensbildende Wirkung haben und die Kommunikation zwischen den beteiligten Kreisen fördern.

Beispiele für die ständige Anwesenheit vor Ort sind die Local Partnerships in Belgien und das Mobile Bürgerbüro im Regionalen Dialogforum Flughafen Frankfurt/Main.

### **Finanzierung der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Für die Finanzierung von Öffentlichkeitsbeteiligungsmaßnahmen gibt es verschiedene Möglichkeiten. Der Vorhabensträger als „Verursacher“ des Verfahrens

spielt eine wesentliche Rolle. Daneben ist auch eine – teilweise – Finanzierung mit öffentlichen Mitteln in Betracht zu ziehen (Mischfinanzierung).

In denjenigen Fällen, in denen die Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften ohne zusätzlichen Beteiligungsaufwand vorgenommen wurde, ist den Vorhabensträgern der finanzielle Aufwand (Kosten der Auslegung, Kosten für den Erörterungstermin) nach kostenrechtlichen Bestimmungen in Rechnung gestellt worden.

In denjenigen Verfahren, in denen eine über die gesetzlichen Verpflichtungen hinausgehende Öffentlichkeitsbeteiligung stattfindet, müssen Vereinbarungen unabhängig von gesetzlichen Grundlagen getroffen werden. Die Beteiligung findet meist bereits im Vorfeld von planerischen Entscheidungen statt, gesetzliche Regelungen sind für diese Phase oft nicht vorhanden. Vielfach trägt auch in diesen Fällen der Vorhabens-träger den Hauptanteil der Kosten. Als Finanzierungsmodelle existieren beispielsweise Fonds, die aus vergangenen oder zukünftigen Rückstellungen des Vorhabens gebildet werden und vom Antragsteller oder der verfahrensleitenden Administration verantwortlich verwaltet werden. Die genaue Höhe der Kosten ist in den meisten der betrachteten Fälle nicht abschließend ermittelbar.

Im Endlagerauswahlverfahren in Belgien wurde den Local Partnerships ein eigenes Budget zur Verfügung gestellt (2,8 Mio. €), das sie selbst verwalteten. Dieses Geld diente - neben der Finanzierung der organisatorischen und infrastrukturellen Voraussetzungen zur Realisierung der Local Partnerships - vor allem auch dem Know-how Erwerb der lokalen Akteure, die die Möglichkeit erhalten sollen, einen gewissen fachlichen Überblick, z. B. durch eigene Auftragsvergaben (Gutachten, etc.) zu erhalten.

Im Mediationsverfahren Flughafen Wien finanzierte die Flughafen Wien AG als Vorhabensträger den Internetauftritt des Mediationsforums sowie die wissenschaftliche Begleitforschung. Die Kosten für das Mediationsforum trugen die Flughafen Wien AG (60%) und die Länder Wien (20%) und Niederösterreich (20%) gemeinsam.

Im Vorhaben Ökom-Park zahlte die Kreisverwaltung bzw. die Vermögensverwaltungsgesellschaft die Gesprächsrunden und die erforderlichen Maßnahmen zur Modellentwicklung.

#### **4.4 Exkurs zu den Vorschlägen des AkEnd**

Der damaligen Konzeption des AkEnd lassen sich drei wesentliche Prinzipien entnehmen, die für ein Beteiligungskonzept nach hiesiger Auffassung von Bedeutung sein können:

- Hohe Transparenz: durch schrittweises Vorgehen und klare Verfahrensregeln, die allen Beteiligten und von der Planung Betroffenen von Anfang an im Gesamtumfang bekannt sind;

- Unabhängige Informationsplattform: Verschiedene Funktionen, neben der grundsätzlichen Information der Bürger soll sie vor allem auch Anfragen aus der Bevölkerung bearbeiten;
- Regionalentwicklungskonzept: Sozioökonomische Auswirkungen bei der Errichtung eines Endlagers in einer bestimmten Region müssen berücksichtigt und ernst genommen werden. Die Auswirkungen des Endlagers auf die Region sind in einem Regionalentwicklungskonzept möglichst genau zu ermitteln und Maßnahmen in die Vorhabensgestaltung zu integrieren, die negative sozio-ökonomische Auswirkungen möglichst vermeiden oder vermindern.

Wir haben diese Prinzipien im Kern im vorgeschlagenen Beteiligungskonzept aufgenommen, allerdings in einer flexibleren und modifizierten Form. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Anforderungen des AkEnd ein Vorgehen beschreiben, das in seiner umfassenden Form von keinem der Vorhaben verfolgt wird. Lediglich in punktueller Hinsicht lassen sich Ansätze vergleichen. So sind beispielsweise im Wiener Verfahren Elemente eines Regionalentwicklungskonzeptes ersichtlich; für das Endlagerverfahren Belgien lassen sich diesbezüglich sogar beträchtliche Parallelen zu den Ideen des AkEnd ziehen. Die unabhängige Informationsplattform nach Vorstellung des AkEnd wiederum vereint eine gewisse Anzahl an Funktionen auf sich und stellt ein sehr innovatives Beteiligungselement dar. In der bisherigen Praxis werden diese Funktionen von verschiedenen Seiten vorgenommen und deshalb nicht – wie vom AkEnd vorgeschlagen – zentral in den Mittelpunkt gestellt. Viele mit der Plattform verfolgte Funktionen finden sich z. B. auch in der Gesamtkonstruktion des Regionalen Dialogforums zum Frankfurter Flughafen wieder.

## 4.5 Schlussfolgerungen

Die Auswertung zeigt, dass es eine Vielzahl an Möglichkeiten gibt, die Öffentlichkeit in angemessener Weise an einem komplexen Verfahren zu beteiligen. Welche Beteiligungsmaßnahmen im Einzelnen gewählt werden, wie sie im Verfahren verankert werden und ob sie letztendlich in der gewünschten Weise wirksam werden, hängt von den spezifischen Randbedingungen jedes einzelnen Verfahrens ab. Ein Standardkonzept der Öffentlichkeitsbeteiligung kann es daher nicht geben. Bei aller Unterschiedlichkeit der Vorhaben und Beteiligungsprozesse zeichnen sich jedoch auch gewisse Prinzipien ab, die die Konzeption eines Beteiligungsverfahrens leiten können:

- Je komplexer das Vorhaben, um so frühzeitiger sollte es der Öffentlichkeit in einem transparenten Prozess zugänglich gemacht werden und sollten Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen werden.
- Der Verfahrensablauf sowie die wesentlichen Eckpunkte des Verfahrens sind frühzeitig und klar zu definieren. Dies kann durch eine geeignete Kombination



gesetzlich festgelegter Verfahrensregeln und ergänzender informeller Instrumente und Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen, die den vorhabensspezifischen Regelungsbedarf minimieren und gleichzeitig die erforderliche Flexibilität gewährleisten, um die Vorhabensziele insbesondere im Hinblick auf die öffentliche Akzeptanz zu erreichen.

- Information, Dialog und Mitentscheidung sind aufeinander aufbauende Stufen der Beteiligung, die jeweils hinsichtlich des Adressatenkreises, der Organisation und Einbindung ins Verfahren und des Umgangs mit den Ergebnissen genau festzulegen sind.
- Die Finanzierung von Beteiligung muss gesichert sein und wird vielfach auch jenseits bestehender gesetzlicher Vorgaben vom Vorhabensträger/Verursacher mit getragen.
- Eine regionale Verankerung von Beteiligungsprozessen und eine verbindliche Einbeziehung regionaler Entwicklungsperspektiven sind wichtige Bestandteile der Entwicklung regionaler Akzeptanz.

## 5 Grundlagen für das Beteiligungskonzept

### 5.1 Randbedingungen

Der Prozess der Endlagerauswahl in Deutschland ist derzeit noch nicht definiert. Aufgrund dessen sind verschiedene Randbedingungen, in die der Beteiligungsprozess integriert wird, noch offen. Dies gilt insbesondere für Ablauf und Zuständigkeiten bei der Standortfestlegung:

- Anzahl und Gegenstand der Verfahrensschritte
- Zuständiger Entscheider und Art der Entscheidung (legislativ/Verwaltungsentscheidung)
  - für Entscheidungen von Zwischenschritten (z.B. potenzielle Standortregionen, ausgewählte Standortregion, potenzielle Standorte in Regionen)
  - für die Entscheidung zur Standortfestlegung
- Aufgaben- und Rollenverteilung seitens des Verfahrensbetreibers (derzeit entsprechend AtG das BfS) und der zuständigen Behörde(n)

Bei der Entwicklung des Beteiligungskonzepts wurden daher anstelle eines konkreten Verfahrensablaufs verschiedene „Aufgaben“ definiert, die im Zuge der weiteren Entwicklung und Umsetzung des Endlagerprozesses oder hinsichtlich der zu erwartenden öffentlichen Resonanz in jedem Fall erfüllt werden müssen. Die Aufgaben bestehen weitgehend unabhängig davon, welche Akteure für ihre Durchführung verantwortlich sind, in welcher Tiefe sie verfolgt werden und welche Zeitpläne im Detail vorgesehen werden. Die Aufgaben sind nach ihrer wesentlichen Charakteristik und der Aktionsebene (national oder regional) den Aufgabenkomplexen

1. Verfahrensgestaltende Aufgaben (nationale Ebene)
2. Standortauswahl bezogene Entscheidungen
3. Regionale Aktionen (in allen ausgewählten potenziellen Standortregionen/Standorten)

zugeordnet. Dadurch ergibt sich ein modularer Aufbau des Konzepts, der es ermöglicht, in Abhängigkeit der vom Bund noch zu treffenden Festlegungen über die Verfahrensschritte, die dann relevanten Module zuzuordnen.

Das Konzept geht davon aus, dass mindestens bis zur Entscheidung über eine konkrete Standortregion oder über einen Standort die Zuständigkeit für die zu treffenden Festlegungen auf der Bundesebene liegt. Diese Zuständigkeit umfasst zum einen die Formulierung von Vorgaben für die potenziellen Standortregion(en) zur Prozessgestaltung und zum anderen die notwendigen Entscheidungen zur Definition des Endlagerstandorts. Es muss außerdem gewährleistet sein, dass für die Aktivitäten

und für die im Beteiligungsprozess zu schaffenden Institutionen die erforderliche formale Grundlage hergestellt wird.

Unabhängig davon, dass mit dem entwickelten Konzept auf modularer Grundlage kein bestimmtes Auswahlverfahren Verfahren präjudiziert ist, möchten wir auf zwei wesentliche Aspekte hinweisen, die bei der Konzeption des Standortauswahlverfahrens berücksichtigt werden sollten, um die mit der umfassenden Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgten Ziele nicht zu konterkarieren.

Die Entwicklung von Vertrauen und Akzeptanz hängt eng mit der Legitimation des gewählten Verfahrens zusammen (siehe Ausführungen in Kapiteln 3.2.4 und 3.2.5). Aufgrund der Komplexität des Endlagerverfahrens ist ein Verfahren jedoch nur dann für die Öffentlichkeit nachvollziehbar (und damit aus Sicht der Öffentlichkeit legitimiert), wenn es

- von Beginn an transparent geführt wird und
- durch klar definierte Schritte in vorausschauend geplante Einheiten gegliedert ist.

Die im Konzept beschriebenen Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung sollten daher, entsprechend dem Stand der internationalen Diskussion, in einen angemessenen **schrittweisen Verfahrensablauf** integriert werden.

Außerdem sollte eine **klare Struktur der Zuständigkeiten** für die Phase der Standortauswahl geschaffen werden, damit für die Öffentlichkeit klar ersichtlich ist, wer politisch entscheidet, wer als Antragssteller fungiert und wer das Verfahren leitet. Bis zur Standortfestlegung sollte eine **verfahrensleitende Behörde auf Bundesebene** geschaffen werden, an die sich die Ergebnisse aus den Beteiligungsprozessen auf der nationalen und der regionalen Ebene richten.

Weiterhin bedarf es einer Planungssicherheit für die betroffene Region, welche **Arten und Mengen radioaktiver Abfälle** für die Einlagerung im geplanten Endlager vorgesehen sind. Wenn diese Festelegung durch eine zuverlässige Begrenzung der Dauer der Kernenergienutzung erfolgt, kann außerdem gewährleistet werden, dass die Frage der Endlagerung in der öffentlichen Diskussion von der Debatte über den Betrieb von Kernkraftwerken entkoppelt wird.

## 5.2 Kriterien für die Gestaltung des Beteiligungskonzepts

### 5.2.1 Sozialwissenschaftliche Kriterien

Aus den sozialwissenschaftlichen Grundlagen und Diskursen im Zusammenhang mit der Öffentlichkeitsbeteiligung, die in Kapitel 3 dargestellt sind, sowie der

internationalen Diskussion zur Gestaltung der Anforderungen an Endlagerauswahlverfahren, siehe auch Zwischenbericht <Öko 2005b>, ergeben sich zusammengefasst folgende sozialwissenschaftliche Kriterien, die bei der Entwicklung von Beteiligungsmaßnahmen von besonderer Bedeutung sind:

- Die Maßnahmen müssen den **Stand des politischen und gesellschaftlichen Diskurses**, die daraus resultierenden Randbedingungen und ggf. bestehende (politische) Vorfestlegungen berücksichtigen und daran angepasst sein.

<Flüeler 2005> stellt dazu beispielsweise fest:

„The type of political debate has an implication on the choice of technique. If the societal opinions have been fixed in a long-standing struggle, such as in Germany, there usually is no use in setting up public consensus conferences.”

- Die Summe der Beteiligungsmaßnahmen muss eine – den nationalen Gepflogenheiten entsprechende – **Balance zwischen partizipativen und repräsentativen Maßnahmen** aufweisen <FSC 2004a>, S. 23.

In der Umsetzung bedeutet dies, dass ein Beteiligungskonzept auf die Stakeholder und Repräsentanten betroffener gesellschaftlicher Gruppen einerseits zuzuschneiden ist und andererseits Instrumente zur direkten Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit und ggf. der Fachöffentlichkeit aufweisen muss. Dabei ist sowohl auf sozio-demographische Aspekte (z. B. alters- und geschlechtsspezifische Differenzen des Zugangs) wie auch auf soziale Aspekte (z. B. Einbindung und Erfahrung in Verbänden und Vereinen oder Protestaktivität) und nicht zuletzt auf psychologische Determinanten (z. B. Kommunikations- und Führungsstrukturen, Handlungskontrolle oder soziale Wahrnehmung) zu achten, vgl. z. B. <Müller-Erwig 2000>.

- Es ist zwischen der Phase der **Entwicklung und Vereinbarung wesentlicher prozeduraler Grundlagen und der Umsetzung dieser vereinbarten Prozeduren** zu unterscheiden. Die Phasen unterscheiden sich einerseits durch die Art der Aufgabenstellung: Prozessplanung versus konkrete Implementierung vor Ort, andererseits durch die Aktionsebene, die sich von der nationalen auf die regionale Ebene verlagert.

Dieser Ansatz wurde bereits vom AkEnd <AkEnd 2002> beschrieben (Phasen I und II: Verfahrensentwicklung und –festlegung, Phase III: Verfahrensdurchführung) und z. B. in <Krütli 2006> aufgegriffen. Die Veröffentlichungen von FSC und COWAM (siehe Analysen im Zwischenbericht <Öko 2005b>) heben die besondere Relevanz der Planungsphase sowie der sorgfältigen Gestaltung des Übergangs von der nationalen auf die regionale Ebene hervor.

- Die Beteiligungsmaßnahmen sollten in einen Verfahrensablauf eingebunden sein, der die Transparenz fördert und der Komplexität des Endlagerverfahrens gerecht wird.

Die Analysen der Großvorhaben sowie eine Vielzahl internationaler Veröffentlichungen zeigen Vorteile eines schrittweisen oder iterativen Ansatzes, der einen Alternativenvergleich von Standort- und/oder Konzeptalternativen einschließt.

- Die **Beteiligungsmaßnahmen orientieren sich an einem gestuften Ansatz**, der neben der Information und dem Dialog auch die aktive Einbeziehung der Stakeholder und der Öffentlichkeit vorsieht.

In <EC 2002> werden beispielsweise drei Beteiligungsstufen unterschieden (siehe Abbildung 3.1). Andere Modelle gehen von fünf Beteiligungsebenen aus, vgl. <Flüeler 2005>.

- **Aktive Maßnahmen zur Steuerung sozioökonomischer Entwicklungen (Kompensation bzw. Regionalentwicklungskonzept)** werden als wesentliche Instrumente zur Integration des Vorhabens in die Region betrachtet. Sie sind gezielt auf den regionalen Bedarf und die durch das Endlager zu erwartenden Auswirkungen abzustimmen und über ihre Umsetzung sind verbindliche Vereinbarungen zu treffen.

Dieses Konzept wird besonders im belgischen Beteiligungskonzept für die Standortauswahl für ein Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle deutlich, in dem die sozioökonomische Entwicklung als Bestandteil so genannter „integrierter Projekte“ zusammen mit dem Endlagerprojekt durch die Gemeinden entwickelt wurde.

- Durch eine entsprechende Gestaltung der Beteiligungsmaßnahmen, Zieldefinitionen und wissenschaftliche Begleitung sollte die Möglichkeit gegeben sein, den **Erfolg bestimmter Maßnahmen und die Akzeptanz des Vorhabens bzw. Legitimität durchgeführter Verfahrensschritte festzustellen** (nutzwertorientierte Betrachtungs- und Herangehensweise, vgl. <Vatter 1998>).

## 5.2.2 Kriterien aufgrund rechtlicher Randbedingungen

Die rechtlichen Vorgaben und Randbedingungen wurden im Rahmen dieses Vorhabens im Einzelnen analysiert und im Zwischenbericht <Öko 2006a> dokumentiert. Dabei wurden einerseits die allgemeinen Regelungen der Öffentlichkeitsbeteiligung und Berücksichtigung regionalökonomischer Effekte und andererseits die Formen und Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung auf der Landes- und kommunalen Ebene herausgearbeitet. Daraus ergeben sich folgende Kriterien, die nach dem derzeit geltenden Recht bei der Konzeption der Öffentlichkeitsbeteiligung besonders relevant sind.

- Nach dem Raumordnungsgesetz geht dem Zulassungsverfahren eine Phase der Standortfestlegung voraus, die über Landes- bzw. regionale Raumordnungspläne mit einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) und den entsprechenden

Anforderungen an die Beteiligung der Öffentlichkeit verbunden ist. Im Beteiligungskonzept vorgesehene informelle Beteiligungselemente sind mit den formalen Beteiligungsmaßnahmen, die für die SUP vorgeschrieben sind, zu integrieren.

- Das Landes- und kommunale Recht lässt nur in wenigen Fällen direkten verbindlichen Einfluss der Bürgerinnen und Bürger, z. B. in Form von Bürgerentscheiden, zu. In fast allen Bundesländern dürfen solche Entscheide – soweit das Landesrecht sie überhaupt vorsieht – nicht auf Fragen angewendet werden, die im unmittelbaren Zusammenhang mit Gegenständen von Zulassungsverfahren stehen. Durch die derzeitige Zuweisung der Zuständigkeit für die Standortfestlegung<sup>14</sup> und das Zulassungsverfahren an die Länder und durch das hierzu geltenden Landesrecht bleibt in Deutschland derzeit kein Raum für ein Verfahren, das ein verbindliches Vetorecht einer Standortgemeinde vorsieht, einen Standort im Auswahlverfahren weiter zu berücksichtigen. Das geltende Recht lässt allerdings einen breiten Spielraum hinsichtlich der freiwilligen Anwendung direkter Beteiligungsmaßnahmen zu. Das Beteiligungskonzept muss daher besonderes Augenmerk darauf legen, welche (informellen) Maßnahmen der direkten Bürgerbeteiligung getroffen werden und welche Wirkung sie im formalen Verfahren entfalten. Dabei ist zu beachten, dass selbst formal unverbindliche Empfehlungen aus Beteiligungsprozessen im späteren Zulassungsverfahren abwägungserheblich sind. Die Tatsache, dass eine Lösung von einer pluralistisch oder repräsentativ zusammengesetzten Struktur gefunden wurde, und damit implizit, dass sie wohl den verschiedenen Interessen gerecht wird, ist ein eigenständiger Abwägungsbelang.
- Für die Verfahrensschritte Festlegung in Raumordnungsplänen, Raumordnungsverfahren (je nach Landesrecht) und das Planfeststellungsverfahren sind umfassende Beteiligungsmaßnahmen der Öffentlichkeit vorgesehen. In aller Regel sind dies die Auslegung der relevanten Unterlagen, die Möglichkeit, gegen das Vorhaben Stellungnahmen (durch Behörden und andere Träger öffentlicher Belange sowie Umweltverbände) oder Einwendungen (durch Bürger) vorzubringen und diese zu erörtern. Schließlich werden die Entscheidungen und ihre Begründungen veröffentlicht und es besteht die Möglichkeit der Klage (für Bürger nur beim Planfeststellungsverfahren). Diese formal vorgeschriebenen Maßnahmen betreffen ein Stadium, in dem viele Entscheidungen schon gefallen sind, daher setzt das Beteiligungskonzept schon deutlich früher an. Es steht Behörden soweit es zweckdienlich ist frei, die formalen Maßnahmen möglichst bürgerfreundlich zu gestalten und über das vorgeschriebene Mindestmaß hinauszugehen.

---

<sup>14</sup> Unter Beachtung bestimmter Rechte des Bundes nach dem Raumordnungsgesetz

## 5.3 Zehn zentrale Anforderungen für das Beteiligungskonzept

Die Schlussfolgerungen auf Basis der sozialwissenschaftlichen Erkenntnisse und der Auswertung der untersuchten Großvorhaben werden auf zehn zentrale Anforderungen verdichtet, die die Grundlage für das Beteiligungskonzept darstellen. Diese beziehen auch die rechtlichen Randbedingungen mit ein.

### 5.3.1 Gesellschaftliche Verankerung der Thematik

Die erste Säule „Gesellschaftliche Verankerung“ gründet sich auf den Bedarf, das Thema Entsorgung/Endlagerung der radioaktiven Abfälle in der gesellschaftlichen Diskussion zu verankern. Das Forum on Stakeholder Confidence (FSC) der OECD/NEA stellt auf der Basis internationaler Erfahrungen fest, dass ein spezifisches Ziel von Beteiligungsmaßnahmen im Kontext des Managements radioaktiver Abfälle darin besteht

*„ein breites Verständnis dafür zu entwickeln, dass der Status Quo nicht akzeptabel ist und dass ein wichtiges Problem zu lösen ist.“ <FSC 2004b>, übersetzt*

In diesem Kontext stellt sich auch die Frage nach dem zukünftigen Anfall radioaktiver Abfälle, d. h. auch nach dem Anteil der Kernenergienutzung in einem gesellschaftlich akzeptierten nationalen System der Energieversorgung <FSC 2004b>.

Die letzten Umfrageergebnisse des im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführten „Speziellen Eurobarometers“ verdeutlichen die Notwendigkeit, im Vorfeld der Planung und Implementierung eines Standortauswahlverfahrens für ein Endlager Eckpunkte des Managements radioaktiver Abfälle stärker in der Gesellschaft zu verankern. Nach den Umfrageergebnissen, die in <EC 2005> dokumentiert sind, fühlen sich 74 % der EU-BürgerInnen über radioaktive Abfälle schlecht informiert. Für Deutschland ergibt sich mit 36 % der BürgerInnen, die sich gut informiert fühlen ein Wert, der deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegt, aber z. B. noch weit hinter der Quote des Spitzenreiters Schweden, wo sich 51 % der Bevölkerung gut informiert fühlen.

In ihren Kenntnissen über die Herkunft und Gefährlichkeit radioaktiver Abfälle liegt die deutsche Bevölkerung etwa im europäischen Mittelfeld. Im Durchschnitt haben nur 55 % der Befragten gemittelt über sieben Aussagen diese richtig beantwortet. Insbesondere sind 79 % der EU-Bevölkerung fälschlicherweise der Annahme, dass alle Arten radioaktiver Abfälle sehr gefährlich sind.

Nach Auswertungen in <Stolle 2006> lehnen insgesamt 80,7 % der befragten Bevölkerung in Deutschland ein mögliches Endlager in ihrer Nachbarschaft ab. Die Möglichkeit der Partizipation der Bevölkerung bei der Einrichtung eines Endlagers halten ca. 74 % der Befragten für „sehr wichtig“, womit die Endlager deutlich vor

allen anderen Maßnahmen, wie Müllverbrennungsanlagen, Atomkraftwerke und Chemiefabriken, liegen.

Die Erkenntnisse des FSC und die Umfrageergebnisse illustrieren den Bedarf nach einer vorbereitenden und ggf. Verfahrens begleitenden Öffentlichkeitsarbeit auf der nationalen Ebene.

**Anforderung 1: Es sollte eine vorbereitende und ggf. begleitende Öffentlichkeitsarbeit initiiert werden, die darauf ausgerichtet ist,**

- **die Entsorgung der radioaktiven Abfälle als Thema in der gesellschaftlichen Diskussion zu verankern,**
- **die Notwendigkeit der Endlagerung als nationale Aufgabe und zur Verbesserung der aktuellen Entsorgungssituation aufzuzeigen,**
- **Einschätzungen und Besorgnisse der Öffentlichkeit frühzeitig aufzunehmen,**
- **die Kenntnisse der breiten Öffentlichkeit zum Stand der wissenschaftlichen und politischen Diskussion zu verbessern.**

Diese Anforderung wurde durch die in Kapitel 2.2 beschriebene Dachkampagne aufgegriffen.

Die wesentlichen Voraussetzungen für die erfolgreiche Realisierung einer breitenwirksamen Dachkampagne sind

- ein klares politisches und wissenschaftliches Bekenntnis zur Endlagerung sowie
- eine möglichst breite Unterstützung durch neutrale Organisationen und Verbände, die von der Bevölkerung als besonders glaubwürdig eingeschätzt werden.<sup>15</sup>

Grunwald konstatiert zwar in <Grunwald 2006>, dass in der deutschen Diskussion ein

*„weitgehender Konsens darin besteht,*

- *dass ein Endlager benötigt wird,*
- *dass es baldmöglichst benötigt wird,*
- *dass es ein nationales Endlager sein und*
- *dass es in tiefen geologischen Formationen liegen soll.“*

---

<sup>15</sup> Nach <Stolle 2006> werden Informationen zur Kernenergie als besonders glaubwürdig angesehen, wenn sie von Umweltforschungsinstituten (60,6 %) oder von Umweltverbänden (54,6 %) kommen. Der Bundesregierung (ca. 25 %) und der Atomwirtschaft (15,1 %) wird hingegen nur von ca. 25 % bzw. 15,1 % der Befragten eine besondere Glaubwürdigkeit in Kernenergiefragen bescheinigt.



Zu einem klaren politischen Bekenntnis haben diese Einsichten bisher jedoch nicht geführt.

### 5.3.2 Legitimation durch frühzeitige Beteiligung

In den Kapiteln 3.2.4 und 3.2.5 wird im Rahmen der Diskussion der Begriffe Legitimation und Akzeptanz der besondere Stellenwert der Verfahrensgestaltung hervorgehoben: Das Verfahren muss 1) durch seine Transparenz, Kompetenz und Praktikabilität eine Qualität aufweisen, die geeignet ist, Legitimität zu unterstützen. Es muss 2) auf konsensuale Teilziele und Vereinbarungen ausgelegt sein und 3) auf den übergeordneten Ebenen der gemeinsamen Anerkennung des Problems und der Verständigung über die inhaltlichen Ziele ansetzen.

Nach <Webler 2003> kann durch eine möglichst intensive Beteiligung der potenziell Betroffenen in den frühen Verfahrensschritten, Problemdefinition und Prozessgestaltung, eine erheblich breitere Legitimation des Prozesses und seiner Ergebnisse erreicht werden. Daher müssen Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits in diesem frühen Stadium erfolgen.

Geht man davon aus, dass zu Beginn eines Endlagerverfahrens in Deutschland verschiedene grundsätzliche Fragen (z. B. der Rollen und Zuständigkeiten, Finanzierung, Verfahrensschritte, Entscheidungsfindung) zu klären sind, bevor potenzielle Standortregionen bekannt sind, ist die Einbeziehung potenziell Betroffener vor Ort voraussichtlich nicht von Beginn an realisierbar. Durch eine entsprechende Auswahl der im nationalen Prozess beteiligten Stakeholder kann jedoch eine frühe Repräsentanz regionaler Interessen erfolgen. Nach der Festlegung der potenziellen Standortregion(en) ist in der Region eine weitere Planungsphase für den regionalen Prozess erforderlich, für die ebenfalls obige Ausführungen zur Legitimation durch frühzeitige Beteiligung zu berücksichtigen sind.

**Anforderung 2: Öffentlichkeit und Stakeholder sollten möglichst frühzeitig bereits in der Phase der Prozessgestaltung und Planung auf der nationalen und regionalen Ebene einbezogen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass**

- regionale Interessen im nationalen Prozess repräsentiert sind, auch wenn die potenziellen Standortregionen noch nicht festgelegt sind,
- Transparenz und Kooperation zwischen der nationalen und den regionalen Ebene(n) angestrebt wird und
- die Gestaltungsfreiheit für die Entwicklung des regionalen Prozesses durch nationale Vorgaben nicht unverhältnismäßig eingeschränkt wird.

Wir haben diese Anforderung aufgegriffen durch die dialogischen Elemente der Dachkampagne sowie durch die Aufgabenstellung und Ausgestaltung der KOP, die bereits in einem frühen Stadium ansetzt.

### 5.3.3 Schaffung geeigneter Strukturen auf nationaler und regionaler Ebene

Ein ausgeprägter nationaler Planungsprozess eines Endlagerverfahrens findet derzeit in der Schweiz statt, wo vom Bundesamt für Energie (BFE) auf der Basis des Raumplanungsinstruments „Sachplan“ die Grundzüge des Standortauswahlverfahrens definiert werden (siehe Teil B <Öko 2007b> „Endlager Schweiz – Sachplan und Projekt Opalinuston seit 2002“). Die Grundzüge des Beteiligungsverfahrens sind durch die Schweizer Raumplanungsverordnung festgelegt. Das BFE fungiert in diesem Verfahren als verfahrensleitende Behörde und ist somit auch für die Durchführung der nationalen Stakeholder- und Öffentlichkeitsbeteiligung in der Phase der Konzepterstellung zuständig.

Beispiel für einen umfangreichen regionalen Beteiligungsprozess, der sowohl Stakeholder als auch die allgemeine Öffentlichkeit einbezieht und in mehreren Regionen stattfand, ist das belgische Auswahlverfahren für ein Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle (siehe Teil B <Öko 2007b> „LAW/MAW Endlager Belgien“). Als Initiator und Führer der Verfahren fungiert in diesem Fall die staatliche Abfallmanagementorganisation ONDRAF/NIRAS, die mit einem entsprechenden Auftrag der Regierung ausgestattet wurde.

Auch das Regionale Dialogforum in Frankfurt (RDF) zum Ausbau des Flughafens vereint beide Elemente. Einerseits findet die Aufarbeitung, kontroverse Diskussion und Bewertung von Themen in einem Stakeholdergremium statt. Gleichzeitig stehen ein fixes und ein mobiles Bürgerbüro zur Verfügung, es werden Veranstaltungen für die allgemeine Öffentlichkeit durchgeführt und eine umfassende Webpräsenz angeboten (siehe Teil B <Öko 2007b> „Regionales Dialogforum Frankfurt“). Das RDF wurde durch einen Kabinettsbeschluss der Landesregierung eingesetzt, agiert jedoch weisungsfrei.

Die Prozesse sind von der Struktur her so angelegt, dass eine Dachorganisation die Maßnahmen zur Beteiligung der Stakeholder und der Öffentlichkeit begleitet und steuert. Die Institutionen, die die Dachfunktion wahrnehmen, müssen über das erforderliche Vertrauen und einen klaren Auftrag verfügen.

**Anforderung 3:** Für die Beteiligung der Öffentlichkeit und der Stakeholder an den Aufgaben auf der nationalen sowie auf der regionalen Ebene sind entsprechende Strukturen zu etablieren, die die Initiierung, Begleitung, Steuerung, Durchführung und Auswertung der zu treffenden Maßnahmen ermöglichen. Es empfiehlt sich jeweils

- ein zweisträngiger Aufbau, der die Einbindung der Stakeholder einerseits und die Beteiligung der allgemeinen und der Fachöffentlichkeit andererseits vorsieht, sowie
- die Einrichtung einer Dachorganisation, die mit der Führung des Beteiligungsprozesses beauftragt ist.

Diese Anforderung wurde aufgegriffen, in dem eine KOP (nationale Ebene, Kapitel 2.3) sowie die PEP (regionale Ebene, Kapitel 2.4) vorgeschlagen wird, unter deren Dach die vorgeschlagenen Beteiligungsinstrumente erfolgen.

### 5.3.4 Expertenunterstützung

Eine wesentliche Bedeutung kommt der Einbindung von Expertenwissen in die Beteiligungsprozesse zu. Viele Fragen, nicht nur technischer Art, sondern auch in Bezug auf ökologische oder sozioökonomische Folgen, können weder von den Stakeholdern, noch von der allgemeinen Öffentlichkeit ohne entsprechende Aufbereitung und Darstellung der wesentlichen fachlichen Gesichtspunkte zielführend beraten werden. Dabei ist entscheidend, dass die Experten als unabhängig wahrgenommen werden.

Zur Begleitung der Beteiligungsprozesse auf der regionalen Ebene schlägt der AkEnd <AkEnd 2002> die Einrichtung eines Kompetenzzentrums vor, in dem Experten verschiedener Disziplinen versammelt sind, die von Stakeholdern und Bürgern zur Beratung in speziellen Fragen hinzugezogen werden können. Durch die Stärkung der Kompetenzen soll die Fairness des Verfahrens erhöht werden. Die Bereitstellung eines solchen Kompetenzzentrums ist auch für die Unterstützung der Beteiligungsmaßnahmen auf der nationalen Ebene sinnvoll.

Auch in den Empfehlungen aus dem COWAM 1-Projekt <COWAM 2003> wird die Bedeutung des Zugangs zu Expertenwissen und des Aufbaus von Expertise durch die Betroffenen und Beteiligten hervorgehoben. Dadurch werden die Unabhängigkeit und das Selbstvertrauen der lokalen Akteure gestärkt, wodurch ein „multidisziplinärer und pluralistischer“ Ansatz gefördert wird, der die Qualität des Entscheidungsprozesses erheblich verbessert.

Auch die Mediationsverfahren und Dialogforen zu den Flughäfen Frankfurt und Wien bauen darauf, durch Einbindung von Fachexperten gemeinsam eine sachliche

Diskussionsbasis zu erarbeiten, auf die anschließende Bewertungen und Entscheidungen aufbauen. In Frankfurt wurde z. B. eine fest etablierte Struktur der fachwissenschaftlichen Begleitung geschaffen.

**Anforderung 4:** Es sind effiziente Strukturen zu schaffen, die den zu beteiligenden Stakeholdern und der Öffentlichkeit auf der nationalen und der regionalen Ebene die Hinzuziehung unabhängiger Experten und die gezielte Aufbereitung von Fachfragen ermöglichen. Einzubinden sind Experten aller relevanten Disziplinen. Die Struktur soll sicherstellen, dass Doppelarbeiten vermieden werden, und dass die zur Verfügung stehende Expertise jeweils den Anforderungen der national zu lösenden und der regional zu lösenden Fragen angepasst ist.

Diese Anforderung wird durch die Etablierung eines nationalen Kompetenzzentrums und der regionalen Informationsbüros aufgegriffen.

Das Konzept greift mit gewissen Abwandlungen den Vorschlag des AkEnd <AkEnd 2002> auf. Dabei wird die vom AkEnd vorgeschlagene Funktion der Informationsplattform weitgehend durch die Dachorganisationen von KOP und PEP gewährleistet. Daneben wird im vorliegenden Konzept ergänzend zum AkEnd Vorschlag ein Kompetenzzentrum auch auf der nationalen Ebene angesiedelt. Damit kann - bereits vor der Festlegung der potenziellen Standortregionen - für den nationalen Beteiligungsprozess das erforderliche Expertenwissen zur Verfügung gestellt werden. Nach Einrichtung der regionalen Beteiligungsprozesse wird in den regionalen Informationsbüros die erforderliche (regionale) Expertise bedarfsgerecht ergänzt.

### 5.3.5 Klarheit bei Zweck und Art von Prozessergebnissen

Hinsichtlich der Festlegung der Zweckbestimmung von Beteiligungsmaßnahmen stellt der FSC in seinen „key findings“ fest

*„Klare Zweckbestimmungen und Ziele helfen bei der Planung des Dialogprozesses und können für dessen Evaluation verwendet werden.“*  
<FSC 2004a>, übersetzt

Dabei wird nachfolgend zwischen

- den *Prozessergebnissen* als dem konkreten „Output“ oder Zweck des Beteiligungsprozesses (siehe im Folgenden) und
- den *Prozesszielen* als den impliziten Funktionen von Beteiligungsinstrumenten (siehe Kapitel 5.3.6)

unterschieden.

Zweck und angestrebte Ergebnisse des Beteiligungsprozesses müssen allen Beteiligten frühzeitig bekannt sein, um Missverständnisse, spätere Enttäuschung der Beteiligten etc. zu vermeiden und eine zielgerichtete Arbeit zu fördern.

Sofern sich die Beteiligungsmaßnahmen auf den formal vorgeschriebenen Rahmen, etwa auf die Möglichkeit schriftlicher Einwendungen und einen Anhörungstermin zur mündlichen Erörterung, beschränken, ist der Zweck durch die rechtlichen Vorgaben relativ genau umrissen.

Werden zusätzliche, freiwillige Beteiligungsmaßnahmen im Rahmen eines formalen Verfahrens (z. B. im Rahmen der für die UVP vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung) durchgeführt, können sich Zweck und erwartete Prozessergebnisse der zusätzlichen Maßnahmen ebenfalls an den Vorgaben des formalen Verfahrens orientieren (vgl. z. B. das Sachplanverfahren in der Schweiz).

Besondere Aufmerksamkeit ist der Zweck- und Ergebnisdefinition daher in Beteiligungsprozessen zu widmen, die außerhalb formaler Verfahren erfolgen. Dies wird im Endlagerauswahlverfahren vielfach der Fall sein, weil

- der Prozess der Verfahrensplanung auf der nationalen Ebene (bisher) nicht formalisiert ist und
- auf der Basis der Analyseergebnisse aus <Öko 2006a> auch für die regionale Ebene kein formalisierter Prozess besteht, der im erforderlichen Umfang die Beteiligung der Bevölkerung vorsieht (vgl. Ausführungen in Kapitel 5.2.2). Insofern wird auch hier ein informeller Prozess mit den entsprechenden Anforderungen an die Zweck- und Ergebnisdefinition erforderlich sein.

**Anforderung 5: Die Frage des Zwecks, des angestrebten Prozessergebnisses oder wichtiger Zwischenergebnisse ist für die zielorientierte Arbeit im nationalen und regionalen Beteiligungsprozess von grundlegender Bedeutung und daher in einem frühen Stadium zu planen, mit den Beteiligten zu vereinbaren und festzulegen.**

Im Beteiligungskonzept wurde diese Anforderung durch eine klare Definition von Aufgaben und Zweck der nationalen KOP und regionalen PEP aufgegriffen. Es ist klar benannt, an wen sich die Ergebnisse des nationalen und regionalen Beteiligungsprozesses wenden und welche Bindungswirkung ihnen zukommen sollte.

### 5.3.6 Klarheit der Ziele des Beteiligungsprozesses

Beteiligungsmaßnahmen in einem Großvorhaben können unterschiedliche Ziele verfolgen, die sich u. a. aus der politischen und gesellschaftlichen Situation, aus der Art des Vorhabens sowie aus dem Verfahrensfortschritt ergeben, siehe auch Kapitel 3.4.

In <EC 2002>, S. 21 wird beispielsweise eine Reihe übergeordneter Vorteile aufgeführt, die sich potenziell aus der Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben können, die beispielsweise folgende Aspekte umfassen:

- Zunehmendes öffentliches Bewusstsein der Problemlage und umweltrelevanter Aspekte;
- Verbesserung der Qualität von Plänen und Maßnahmen durch Einbeziehung der Kenntnisse und Erfahrungen der verschiedenen Stakeholder;
- öffentliche Akzeptanz, Zustimmung und Unterstützung hinsichtlich der Entscheidungsprozesse;
- transparentere und kreativere Entscheidungsfindung;
- weniger Rechtsstreitigkeiten und Missverständnisse, geringere Verzögerungen und effektivere Umsetzung;
- soziales Lernen und Austausch von Erfahrung.

Neben diesen übergeordneten Zielen ergeben sich vielfach aus den besonderen Randbedingungen eines Vorhabens spezifische Ziele, die mit dem Beteiligungsverfahren verfolgt werden sollen. Die verfügbaren Beteiligungsinstrumente unterstützen die verschiedenen Ziele in unterschiedlichem Umfang. Ziele und Instrumente des Beteiligungsprozesses sind daher sorgfältig aufeinander abzustimmen.

**Anforderung 6: Die Ziele des Beteiligungsprozesses sind frühzeitig zu planen und die vorgesehenen Beteiligungsinstrumente sorgfältig auf diese Ziele abzustimmen.**

Bei der Entwicklung des Beteiligungskonzepts wurden aufgrund der spezifischen Problemstellungen des Endlagerverfahrens folgende Funktionen und Ziele berücksichtigt:

- **Komplexität der Endlageraufgabe gerecht werden:** Aufgrund der Komplexität des Endlagerverfahrens kommt der frühzeitigen, transparenten und eindeutigen Definition wesentlicher Verfahrensparameter eine besondere Bedeutung zu, die sich auch in der Gestaltung des Beteiligungsprozesses niederschlagen sollte.
- **Verantwortung der wesentlichen Akteure manifestieren:** Klare Rollen- und Verantwortungszuordnung der wesentlichen Akteure sind für die transparente und effektive Abwicklung des Verfahrens von wesentlicher Bedeutung. Entsprechende Aufgaben, haben daher im Beteiligungsprozess eine hohe Relevanz.
- **Verantwortungsbewusstsein in der Gesellschaft schaffen:** Endlagerung darf sich nicht zum alleinigen Problem der potenziell betroffenen Region(en) entwickeln. Der Beteiligungsprozess sollte daher darauf ausgerichtet sein, das

Verantwortungsbewusstsein in der Gesellschaft für die Notwendigkeit der Entsorgungsaufgabe möglichst auf der nationalen Ebene zu entwickeln.

- **Entscheidungsgrundlagen schaffen:** Beteiligung bietet die Möglichkeit, vorhandenes Know-how verschiedener Stakeholder zu bündeln (Transformationswissen gewährleisten) sowie Wissenslücken aufzuzeigen und zu schließen und somit zu einer verbesserten Entscheidungsgrundlage zu kommen.
- **Konfliktlösung ermöglichen:** Effektiver Verfahrensfortschritt erfordert die Lösung von Konflikten zwischen den Beteiligten und Betroffenen. Bei der Planung von Beteiligungsmaßnahmen sind bestehende und im Laufe des Verfahrens zu erwartende Konfliktpotenziale zu berücksichtigen.
- **Vertrauen entwickeln und Akzeptanz schaffen:** Zur Bedeutung von Akzeptanz und Vertrauen siehe Kapitel 3.2. Beteiligung muss daher in einem Kontext stattfinden (z. B. Offenheit der Hauptakteure, der Komplexität entsprechende Verfahrensgestaltung) und ist so auszurichten, dass Entwicklung von Vertrauen und Akzeptanz gefördert werden.

### 5.3.7 Angemessene Bindungswirkung der Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung

In den angestrebten Prozessergebnissen der Beteiligungsprozesse zeigen die Analysen von anderen Großvorhaben eine große Spannweite auf, die von (formaler) Konsultation bis zu kommunalem/regionalem Vetorecht reicht.

Offensichtlich positive Auswirkungen eines kommunalen Vetorechts auf das Standortauswahlverfahren zeigen sich in den Endlagerverfahren in Finnland, Schweden (HAW) und Belgien (schwach- und mittelaktive Abfälle). In allen drei Verfahren konnten Kommunen, durch ihre gewählten Vertreter oder die Bevölkerung, bereits im frühen Stadium des Standortauswahlverfahrens und nachfolgend in den weiteren Schritten bis zur Standortfestlegung ihre Beteiligungsbereitschaft erklären oder entziehen. Vielfach wird diese Entscheidungsfreiheit als wesentlicher Erfolgsfaktor der Endlagerverfahren in den genannten Ländern hervorgehoben, siehe z. B. <FSC 2004a> „*Community veto right*“. Auch das vom AkEnd vorgeschlagene Beteiligungsmodell sieht bis zur Aufnahme der untertägigen Erkundung die Möglichkeit für die Standortregion vor, die Beteiligungsbereitschaft zu entziehen.

Auffällig ist allerdings, dass in allen genannten Fällen die noch im Verfahren verbliebenen Regionen bereits über nukleare Einrichtungen verfügen, während alle anderen potenziellen Standortregionen früher oder später aus dem Verfahren ausgestiegen sind. Wenn – wie bei der Standortauswahl für ein HAW-Endlager in Deutschland – die Geologie eine wesentliche Rolle bei der Definition potenziell geeigneter Regionen spielt, sind die Randbedingungen deutlich stärker eingeschränkt als in den beschriebenen Endlagerverfahren in Finnland, Schweden und Belgien. Ein Vetorecht nach skandinavischem oder belgischem Muster könnte somit zu einem

frühzeitigen Scheitern des Standortauswahlverfahrens führen, wenn aus geologischer Sicht nur eine begrenzte Auswahl Regionen zur Verfügung steht – unter denen sich möglicherweise kein „Nuklearstandort“ befindet – und eine Beteiligungsbereitschaft dort nicht zu erreichen ist.

Ein etwas modifiziertes Modell wird in Kanada (Port Hope) verfolgt. Dort hat die potenzielle Standortgemeinde mit der nationalen Regierung vertragliche Vereinbarungen über die Bedingungen getroffen, unter denen die Gemeinden bereit sind, die Anlage zu akzeptieren. Bei Nichteinhaltung dieser Bedingungen kann die Gemeinde die weitere Beteiligung entziehen <FSC 2004a>. Durch dieses Vorgehen ist das Ziel des Beteiligungsprozesses klar definiert, die Berücksichtigung der Ergebnisse ist verbindlich festgelegt und die Position der Region bei der Standortfestlegung ist gestärkt.

Denkbar sind auch Prozesse, in denen den Ergebnissen je nach behandelter Materie unterschiedliche Verbindlichkeitsgrade zugewiesen werden. So könnten Beratungen zum sicherheitstechnischen Konzept in einer Empfehlung des beteiligten Gremiums resultieren, während Ergebnisse in den Bereichen Raumplanung und Kompensation zu verbindlichen Vereinbarungen zwischen der Region und dem zuständigen Entscheider oder der verfahrensleitenden Behörde führen. In einem solchen Ansatz wäre auch ein regionales Votum über das Gesamtvorhaben mit empfehlendem Charakter denkbar.

**Anforderung 7: Es ist eine frühzeitige Verabredung der Bindungswirkung von Ergebnissen der Beteiligung erforderlich. Dabei ist der Stärkung der Region im Standortauswahlverfahren ein besonderer Stellenwert beizumessen. Um zu verhindern, dass aufgrund der spezifischen Randbedingungen in Deutschland das Standortauswahlverfahren erfolglos bleibt, und gleichzeitig gleichwohl deutlich wird, dass die Beteiligung keine unverbindliche Alibiveranstaltung ist, muss das Maß der Bindungswirkung von der jeweiligen Materie abhängig gemacht werden.**

Wir haben daher für die Umsetzung im Wesentlichen zwei Grade der Bindungswirkung vorgesehen. Die Arbeiten in der Nationalen Konzeptionspartnerschaft haben empfehlenden Charakter. Ausschlaggebend hierfür ist, dass u. a. aus unserer Sicht keine verfassungsrechtliche Möglichkeit besteht, ggf. notwendige Festlegungen durch den Gesetzgeber durch ein anderes Gremium vorher verbindlich vorzuschreiben. Außerdem wäre auch eine Übertragung von Entscheidungsbefugnissen über Angelegenheiten, die nicht vom Bundestag zu beschließen sind, mit erheblichem gesetzgeberischem Aufwand verbunden. Um so entscheidender ist, dass die wesentlichen Akteure, hier Bundesregierung, BfS und die EVUs vor Beginn der Konzeptionspartnerschaft ernsthaft und glaubhaft versichern, dass die Ergebnisse,



auch wenn sie formal Empfehlungen darstellen, faktisch eine zentrale Entscheidungsgrundlage bilden werden. Sowohl die Nationale KOP als auch die Regionalen PEP agieren weisungsfrei. Ihre Entscheidungen werden allein durch ihre Mitglieder, bzw. durch ihr Präsidium getroffen.

Auf der regionalen Ebene hingegen sehen wir ein zweigliedriges Vorgehen vor. Die standortauswahlbezogenen Fragen werden in Form von Empfehlungen adressiert. Hier gilt ebenso, dass die frühzeitige Klarstellung der Bindungswirkung erforderlich ist. Für die Frage der raumordnerischen Realisierung und Art und Umsetzung von Entwicklungs- und Kompensationsmaßnahmen sehen wir hingegen vor, dass hierüber rechtsverbindliche Vereinbarungen getroffen werden. Das Beispiel der Wiener Flughafenmediation zeigt, dass mit diesem Instrument große Erfolge erzielt werden können. Vertragsparteien wären je nach Materie der Verfahrensbetreiber, der Entscheider/verfahrensleitende Behörde, die EVUs und regionale Akteure. Vereinbarungen über bestimmte Aspekte der Realisierung des Vorhabens und über Kompensationen können auf verschiedene Arten rechtlich verbindlich erfolgen. Zum Beispiel können zivilrechtliche Verträge geschlossen werden über den Inhalt von Antragsunterlagen oder die Durchführung bestimmter Maßnahmen, deren Nichtbeachtung an bestimmte Sanktionen geknüpft ist. Denkbar wären aber auch öffentlich-rechtliche Verträge. Zu betonen ist, dass solche Vereinbarungen selbstverständlich die Zustimmung aller Vertragsparteien brauchen, es reicht also unabhängig von den Regularien des regionalen PEP-Rats nicht, Festlegungen z. B. mit qualifizierter Mehrheit zu beschließen.

Zusammenfassend kann für die Bindungswirkung der Ergebnisse der Regionalen Entwicklungspartnerschaften gesagt werden, dass für das „ob“ der Realisierung eines Endlagers Empfehlungen abgegeben werden, während über wichtige Aspekte des „wie“ auf regionaler Ebene ein echtes Mitspracherecht eingeräumt wird.

### 5.3.8 Definition der „betroffenen Region“

Die Definition der „betroffenen Region“ bedarf in einem regionalen Beteiligungsverfahren besonderer Sorgfalt. In <EC 2002> findet sich beispielsweise der Hinweis:

***“Look Out! Do not forget the impacted area and people!”***

*Bei der Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer bestimmten Angelegenheit ist zu berücksichtigen, dass diese nicht ausschließlich auf die Gegend fokussiert wird, wo die Maßnahmen durchgeführt werden. Die ganze Region, die betroffen sein könnte, ist einzubeziehen.“* <EC 2002>, übersetzt

In der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird die betroffene Region üblicherweise als die Region definiert, in der relevante vorhabensbedingte Auswirkungen nicht von vornherein ausgeschlossen werden können. Auch im Endlagerverfahren sind neben den umweltbezogenen Auswirkungen außerdem die sozioökonomischen Auswirkungen relevant. Für den regionalen Beteiligungsprozess im Endlagerverfahren wäre daher (in Anlehnung an die Systematik der UVP) die betroffene = zu beteiligende Region als die Region zu definieren, in der vorhabensbedingte umweltrelevante und/oder sozioökonomische Auswirkungen nicht ausgeschlossen werden können.

In der Frage der Schaffung von Ausgleichs- und Regionalentwicklungsmaßnahmen ist die „betroffene Region“ anders als im Beteiligungsverfahren zu definieren. Der FSC <FSC 2004a> adressiert in diesem Zusammenhang nur die direkte Standortortgemeinde:

*„lokale Unterstützung wird erleichtert, wenn Kompensation und ein Anreizpaket mit der Standortgemeinde verhandelt werden.“*

<FSC 2004a> übersetzt

Letztendlich wird sich die konkrete Größe der tatsächlich betroffenen Region (betroffene Gemeinden bzw. Landkreise) erst für ein definiertes Projekt bestimmen lassen. Es ist jedoch auszuschließen, dass Umwelt- und sozioökonomische Auswirkungen allein auf den Standort beschränkt sind. Es ist daher anhand der zu erwartenden Auswirkungen im Einzelfall zu entscheiden, welche Region bei Kompensations- und Regionalentwicklungsmaßnahmen einzubeziehen ist. Dabei ist zu beachten, dass es Akzeptanz vermindern kann, wenn in (Nachbar-) Gemeinden der Eindruck entsteht, bei Kompensationsleistungen nicht angemessen berücksichtigt zu werden <Rütter 2006>.

**Anforderung 8: Bei der Planung und Durchführung von Beteiligungsmaßnahmen ist die Region zu ermitteln und in die Maßnahmen einzubeziehen, in der relevante Umwelt- oder sozioökonomische Auswirkungen nicht auszuschließen sind. Bei der Planung und Realisierung von Kompensations- und Regionalentwicklungsmaßnahmen ist dann die auf Basis der Arbeiten tatsächlich als betroffen identifizierte Region zu berücksichtigen. Die Maßnahmen sind nicht ausschließlich auf den Standort zu fokussieren.**

Diese Anforderung wird im Beteiligungskonzept bei der Definition der Beteiligten der PEP aufgegriffen. Dabei wird differenziert, ob es sich um einen Prozess in einer potenziellen Standortregion handelt, oder ob bereits eine konkretere Eingrenzung auf einen potenziellen Standort erfolgte.

Neben der territorialen Bestimmung der zu beteiligenden Region ist es entscheidend, welche konkreten Personen in den Prozess eingebunden werden, insbesondere welche Mitglieder in den regionalen PEP-Rat berufen werden sollen. Die Zusammensetzung muss öffentlich als ausgewogen wahrgenommen werden und die Mitglieder müssen verhandlungsfähig sein. Diese Weichenstellung am Anfang ist entscheidend für den gesamten folgenden Prozess und die Gewinnung von Vertrauen in der Öffentlichkeit. Aufgrund der strukturellen Unterschiede von Regionen können hier für die Zusammensetzung nur allgemeine Hinweise erfolgen (siehe auch 2.4.2 und 2.4.3 ). Wichtig ist, dass keine zentralen Interessen außen vor bleiben, indem entsprechende Vertreter ausgeklammert werden. Da insbesondere Vertreter von Kommunen und Verbänden intern und in der Öffentlichkeit häufig unter hohem Rechtfertigungsdruck stehen, wenn sie zur Beteiligung bereit sind, müssen Ziele, Regeln aber auch die Grenzen der Beteiligung frühzeitig transparent sein und auch reale Aktionsspielräume für die Personen beinhalten. Es wird oft nicht möglich sein, alle Bürgermeister einer territorial abgegrenzten Region in den PEP-Rat einzubeziehen, da dieser ansonsten nicht arbeitsfähig ist und möglicherweise ein Ungleichgewicht der vertretenen Interessen in den Sitzungen entsteht. Mögliche Lösungswege für die Identifikation der kommunalen Vertreter sind, die Auswahl an die kommunalen Spitzengremien (Städte- , Gemeinde, Landkreistag) zu delegieren, an übergeordnete Planungsvereinigungen (Regionalverbände, Planungsverbände) oder Kriterien zu entwickeln, welche Kommunen stellvertretend für bestimmte Aspekte einbezogen werden, bzw. eine Gewichtung nach potenzieller Betroffenheit. Die letztgenannten Varianten beinhalten jedoch das Risiko, dass eine einvernehmliche Lösung nicht gefunden wird. In solchen Fällen sollte die Letztentscheidung ggf. nicht vom Präsidium der PEP getroffen werden sondern wie beschrieben innerhalb der kommunalen Verbände.

### 5.3.9 Finanzierung und Kosten

Die Frage möglicher Rechtspflichten über die Kostentragung von Beteiligungs- und Regionalentwicklungsmaßnahmen sind nicht Gegenstand dieses Vorhabens. Insofern wird hier nicht die Frage erörtert, in welchem Umfang und unter welchen Randbedingungen die vorgeschlagenen Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem Verursacherprinzip zwingend vollständig von den Abfallverursachern zu tragen sind. Für die formal ohnehin vorgeschriebenen Beteiligungsmaßnahmen ist in jedem Fall von einer Kostentragung letztlich durch die Abfallverursacher auszugehen.

Von den Rechtsfragen zu unterscheiden ist die Frage, welche Form und Aufteilung der Kostenübernahme zielführend ist, um die Ziele Legitimität und Akzeptanz zu befördern. Bei den untersuchten Vorhaben zeigt sich, dass über formale Anforderungen hinausgehende Maßnahmen unter erheblicher Beteiligung des Verursachers erfolgten. Teilweise erfolgte die Finanzierung vollständig durch die Verursacher,

teilweise wurde eine Mischfinanzierung durch öffentliche Mittel und Mittel des Betreibers realisiert.

Beispiele für eine weitgehende Kostenübernahme auch informeller Beteiligungsmaßnahmen durch die Abfallverursacher sind das belgische Standortauswahlverfahren für ein Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle (siehe Teil B <Öko 2007b> „LAW/MAW Endlager Belgien“) sowie die Empfehlungen des COWAM 1-Projekts, in denen explizit die Finanzierung „lokaler Demokratie“ und der in diesem Zusammenhang erforderlichen Maßnahmen durch die Abfallverursacher gefordert wird, vgl. Auswertung in <Öko 2005b>.

In den Beteiligungsverfahren zum Ausbau der Flughäfen Frankfurt und Wien wurden verursachergerechte Mischfinanzierungen vereinbart, in denen Anteile vom Vorhabensträger und von der öffentlichen Hand übernommen wurden (siehe Teil B <Öko 2007b> „Erweiterung Flughafen Frankfurt“ und „Erweiterung Flughafen Wien“). Für die Tragung eines Teils der Kosten durch die öffentliche Hand spricht, dass es bei dem Vorhaben zumindest nach der derzeitigen Rechtslage um eine staatliche Aufgabe handelt. Unabhängig davon werden jedenfalls auch gesellschaftspolitische Ziele verfolgt, so dass aus Gründen der Legitimation eine rein private Finanzierung nicht zwingend erscheint.

Die Wahl der Finanzierungswege ist mit dem Ziel **maximaler Unabhängigkeit der Finanzflüsse von Abfallverursachern und Antragsteller** zu gestalten, um beispielsweise dem Eindruck der Bestechung in den betroffenen Regionen, insbesondere bei der Planung und Realisierung von Regionalentwicklungsmaßnahmen entgegenzuwirken. Die Entscheidung über die Ausgaben muss unabhängig von den Finanzgebern erfolgen, bzw. sie sind daran allenfalls über die Mitgliedschaft im Nationalen Konzeptionsforum oder dem regionalen PEP-Rat beteiligt. Um dennoch die Überwachung der ordnungsgemäßen Haushaltsführung zu ermöglichen, könnte eine Kontrolle durch eine entsprechende Institution vorgesehen werden. Ein Beispiel für die Entkopplung zwischen Finanzfluss, Mittelvergabe und Kontrolle ist die Handhabung im Regionalen Dialogforum Frankfurt. Dort wurde ein Fonds aufgelegt, der jeweils zu 50 % von Fraport und dem Land Hessen gespeist wird. Aus diesem Fonds werden dem Forum jährlich pauschal Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Die formale Ordnungsgemäßheit des Finanzmanagements und die Prüfung aller Kostennachweise obliegen der Staatskanzlei. Diese wiederum unterliegt der Prüfpflicht des Rechnungshofs, so dass die ordnungsgemäße Verausgabung der gesamten und damit auch der öffentlichen Mittel haushaltsrechtskonform lückenlos erfolgen kann.

**Anforderung 9: Bei der Finanzierung von Beteiligungsmaßnahmen, die über die derzeit formal geforderten Beteiligungsmaßnahmen hinausgehen, ist eine verursachergerechte Kostentragung anzustreben, die ggf. auch Vereinbarungen über eine Mischfinanzierung zwischen Verursacher und öffentlicher Hand umfassen kann.**

**Zur Gewährleistung einer unabhängigen Kontrolle der Finanzflüsse sollte eine Fondslösung angestrebt werden.**

Umsetzung: Eine weitere Konkretisierung kann im derzeitigen Stadium aufgrund der ungeklärten Randbedingungen nicht erfolgen. Während die Rahmenkampagne auch vollständig aus öffentlichen Mitteln bestritten werden könnte, sehen wir für die weiteren Elemente eine Mischfinanzierung zwischen öffentlichen und privaten Mitteln vor.

### 5.3.10 Begleitende Evaluation

Die begleitende Evaluation eines Verfahrens, in Kapitel 4.3 am Beispiel des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Flughafens Wien zitiert, kann unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen, ist aber generell durch ihre unabhängige, kontinuierliche Präsenz als vertrauensbildende Maßnahme einzuschätzen.

Von besonderem Interesse ist eine wissenschaftliche Begleitforschung und Evaluation, wenn sie die Wirksamkeit der eingesetzten Instrumente zur Öffentlichkeitsbeteiligung mit in den Fokus nimmt. Sie ermöglicht so eine gezielte Steuerung und Abstimmung des Beteiligungsprozesses und kann einen vertieften Einblick über die Entwicklung der Akzeptanz des geplanten Vorhabens oder bestimmter Maßnahmen des Vorhabens liefern.

**Anforderung 10: Die Umsetzung des Beteiligungskonzepts sollte im Rahmen einer sozialwissenschaftlichen Begleitung kontinuierlich evaluiert werden. Der Fokus sollte dabei auf der Identifikation möglicher Probleme und der Wirksamkeit der Beteiligungsinstrumente liegen.**

Wir haben hierfür die Etablierung einer sozialwissenschaftlichen Begleitung vorgesehen, die durch einen unabhängigen Dritten erfolgt, der von der Geschäftsstelle der nationalen Konzeptionspartnerschaft beauftragt wird.

## **5.4 Aufgaben im Auswahlverfahren und Zuordnung zu Zielen des Beteiligungsprozesses**

### **5.4.1 Einführung**

Beteiligung erfüllt, neben den für den Beteiligungsprozess definierten Prozesszielen, während der verschiedenen Vorgänge in einem Standortauswahlverfahren unterschiedliche Zwecke bzw. Funktionen.

Diese hängen von verschiedenen Faktoren ab, wobei insbesondere folgende zu nennen sind:

- Aktionsebene des Prozesses: national oder regional
- Art der Aufgabe: Verfahrensgestaltung, Entscheidung, Umsetzung (regional),
- Verfahrensfortschritt.

Nachfolgend werden die wesentlichen Aufgaben eines derzeit noch nicht abschließend festgelegten Standortauswahlverfahrens für ein Endlager sowie die Ziele des Beteiligungsprozesses beschrieben und die dafür geeigneten Beteiligungsinstrumente hergeleitet.

### **5.4.2 Aufgaben im Auswahlverfahren**

Im Auswahlverfahren für ein Endlager sind verschiedene Aufgaben zu unterscheiden. Im Hinblick auf die Erfordernisse der Beteiligung von Öffentlichkeit und Stakeholdern sind insbesondere solche Aufgaben relevant,

- die richtungweisend sind für das weitere Verfahren, oder
- die grundlegende Entscheidungen vorbereiten, oder
- bei denen Aktionen durchgeführt werden, die besondere Präsenz des Vorhabens in der Region erzeugen.

Auf Basis der drei genannten Kriterien ergeben sich drei Gruppen von Aufgaben, die, unabhängig von ihrem konkreten zeitlichen Ablauf und der Einbindung in den Prozess des Auswahlverfahrens, den Auswahlprozess beschreiben. Die Aufgabengruppen und Aufgaben sind in Tabelle 5.1 dargestellt.

Tabelle 5.1: Aufgaben im Auswahlverfahren für ein Endlager geordnete nach Aufgabengruppen

Aufgabengruppe	Aufgaben
1. Verfahrensgestaltende Aufgaben (Bundesebene)	1.1 Festlegung von Schutzziele und Kriterien
	1.2 Player, Zuständigkeiten, Finanzierung, Zeitrahmen
	1.3 Festlegung von Nachweis- u. Untersuchungsumfang
	1.4 Regelung von Beteiligung, Regionalentwicklung und Kompensation
2. Standortauswahlbezogene Entscheidungen	2.1 Festlegung potenzieller Standortregion(en) und ggf. weitere Eingrenzung
	2.2 Definition geeigneter Standorte in der/den Region(en)
	2.3 Festlegung des Endlagerstandorts
3. Regionale / lokale Aktivitäten (in allen potenziellen Regionen / Standorten)	3.1 regionale Prozessgestaltung
	3.2 obertägige Standorterkundung
	3.3 untertägige Standorterkundung
	3.4 Entwicklung von Kompensationsmaßnahmen
	3.5 Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen
	3.6 Planung vor Ort (technisch, raumplanerisch, logistisch) etc.
	3.7 [Zulassungsverfahren]

Die dargestellte Reihenfolge der einzelnen Aufgaben ist nicht im Sinne einer chronologischen Abfolge zu verstehen. Vielmehr erfolgt die konkrete Zuordnung der einzelnen Aufgaben zu verschiedenen Phasen des Auswahlverfahrens erst durch den noch ausstehenden Beschluss über den Verfahrensablauf und die Verfahrensschritte.

Außerdem erfolgen die Aufgaben nicht isoliert von einander sondern sind in vielfältiger Weise mit einander verbunden oder bauen auf einander auf. Diese „Dynamik“ ist aus der stark vereinfachenden tabellarischen Darstellung nicht ersichtlich. Sie wurde jedoch in der weiteren Entwicklung des Beteiligungskonzepts berücksichtigt.

Einzelne der genannten Aufgaben, z. B. Festlegung von Schutzziele und Kriterien, obertägige und untertägige Erkundung oder Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen, können ggf. auch in mehrere Teilaufgaben gegliedert sein, die in zeitlichen Abständen durchgeführt werden.

Für die Aufgaben 3.1 bis 3.7 ergibt sich erst durch die Definition des Auswahlverfahrens, welche der Aufgaben ggf. in mehreren oder nur in einer Region/einem Standort durchgeführt werden. Entsprechend können sich auch gewisse Modifikationen in den Entscheidungsaufgaben der Aufgabengruppe 2 ergeben.

Die Aufgaben der **Aufgabengruppe 1** erfolgen auf Bundesebene und dienen der Klärung wichtiger Grundsatzfragen sowie der grundlegenden Verfahrensgestaltung.

Bestimmte Festlegungen der Verfahrensgestaltung sind frühzeitig zu treffen, beispielsweise die Definition der wesentlichen Player, ihrer Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die Finanzierung und der Zeitrahmen wesentlicher Phasen des Verfahrens. Sie sollten daher in einer Vorphase vor dem Einstieg in das eigentliche Auswahlverfahren geklärt werden. Andere Festlegungen, wie beispielsweise die Definition der Kriterien für die Standortbewertung können ggf. auch parallel zu anderen Aufgaben des Auswahlverfahrens erfolgen.

Die **Aufgabengruppe 2** fasst die standortrelevanten Entscheidungsaufgaben zusammen. Diese Aufgaben konkretisieren (entsprechend den Verfahrensschritten und Kompetenzen, die mit dem Beschluss über das Auswahlverfahren noch festzulegen sind,) die potenziellen Standortregionen bzw. Standorte und letztendlich den Endlagerstandort. Dadurch kommt ihnen sowohl im Verfahrensablauf als auch in der öffentlichen Wahrnehmung, insbesondere in den/der betroffenen Region(en) eine besondere Bedeutung zu. Insbesondere bei der Entscheidung über potenzielle Standortregionen ist in transparenter Weise darzustellen, wie bestehende Erkenntnisse in diesen Prozess einbezogen werden.

Die Aufgaben der **Aufgabengruppe 3** zeichnen sich durch ihren starken regionalen Bezug und durch die konkrete Aktivitäten vor Ort aus. Dadurch wird das Auswahlverfahren in den betroffenen Regionen sichtbar (insbesondere bei Durchführung baulicher Erkundungsmaßnahmen) und spürbar und erfährt somit eine erhöhte Wahrnehmung in der regionalen Öffentlichkeit. Diese Wahrnehmung ist unabhängig von der konkreten zeitlichen Abfolge oder Intensität der einzelnen Aufgaben und erfordert eine entsprechende kontinuierliche Begleitung durch regionale Beteiligungsmaßnahmen mit variablen inhaltlichen Ausrichtungen.

#### 5.4.3 Korrelation der Aufgaben im Auswahlverfahren mit den Funktion/Zielen des Beteiligungsprozesses

Generell ist davon auszugehen, dass in allen Phasen eines Auswahlverfahrens für ein Endlager alle oben genannten Funktionen und Ziele von Beteiligungsverfahren von Bedeutung sind. Dennoch können zu den einzelnen Aufgaben Ziele/Funktionen der Beteiligung identifiziert werden, die in dem jeweiligen Kontext einen besonderen Schwerpunkt darstellen. Daraus ergibt sich die in Tabelle 5.2 dargestellte Korrelation zwischen Aufgaben des Auswahlverfahrens und Zielen/Funktionen des Beteiligungsprozesses.



Tabelle 5.2: Korrelation der Aufgaben im Auswahlverfahren für ein Endlager mit Funktionen/Zielen des Beteiligungsprozesses

		Funktionen/Ziele des Beteiligungsverfahrens					
Aufgaben		Komplexität der Endlageraufgabe gerecht werden	Verantwortung der wesentlichen Akteure manifestieren	Verantwortungsbewusstsein in der Gesellschaft schaffen	Entscheidungsgrundlage schaffen	Konfliktlösung ermöglichen	Vertrauen entwickeln und Akzeptanz schaffen
1. Verfahrensgestaltende Aufgaben (Bundesebene)	1.1 Festlegung von Schutzzielen und Kriterien	x		x	x		x
	1.2 Player, Zuständigkeiten, Finanzierung, Zeitrahmen	x	x	x		x	
	1.3 Festlegung von Nachweis- und Untersuchungsumfang	x	x		x		
	1.4 Regelung von Beteiligung, Regionalentwicklung und Kompensation		x			x	x
2. Standortauswahlbezogene Entscheidungen	2.1 Festlegung potenzieller Standortregion(en) u. ggf. weitere Eingrenzung				x	x	x
	2.2 Definition geeigneter Stand-orte in der/den Regionen(en)				x	x	x
	2.3 Festlegung des Endlagerstandorts		x		x		
3. Regionale/lokale Aktionen (in allen ausgewählten potenziellen Regionen/Standorten)	3.1 regionale Prozessgestaltung		x			x	x
	3.2 obertägige Standorterkundung				x		
	3.3 untertägige Erkundung				x		
	3.4 Entwicklung von Kompensationsmaßnahmen			x		x	x
	3.5 Untersuchung der sozioökonom. Auswirkungen				x	x	x
	3.6 Planung vor Ort: technisch, raumplanerisch, logistisch etc.			x	x		x
	3.7 Zulassungsverfahren				x	x	

In der Übersicht ist erkennbar, dass die Funktionen

- Komplexität der Endlageraufgabe gerecht werden,
- Verantwortung der wesentlichen Akteure manifestieren und
- Verantwortungsbewusstsein in der Gesellschaft schaffen,

die besonders engen Bezug zu den endlagerspezifischen Problemstellungen aufweisen, im Wesentlichen den verfahrensgestaltenden Aufgaben zuzuordnen sind, die auf der nationalen Ebene erfolgen. Dies unterstreicht die grundlegende Relevanz und den Einfluss dieser Aufgabengruppe sowohl im Hinblick auf die notwendigen Entscheidungsaufgaben (Aufgabengruppe 2) als auch für die regionalen Aufgaben und Beteiligungsprozesse (Aufgabengruppe 3).

In den Beteiligungsprozessen, die die Aufgabengruppen 2 und 3 begleiten, stehen die Ziele Entscheidungsgrundlage, Konfliktlösung, Vertrauens- und Akzeptanzentwicklung im Vordergrund.

## 5.5 Kostenschätzung

Die Kosten für das Beteiligungskonzept wurden abgeschätzt. Da das genaue Verfahren der Standortauswahl nicht feststeht, haben wir jeweils die jährlichen Kosten abgeschätzt. Es wird im Verlauf des Verfahrens unterschiedliche Intensitäten der Beteiligung geben, die sich auch auf den Finanzbedarf niederschlagen. Die Schätzung stellt mögliche jährliche Mittelwerte dar. Kosten für Personalressourcen, die bei Verfahrensbetreiber, verfahrensleitender Behörde und den Stakeholdern durch die Mitarbeit in den Gremien oder im Zuge der Öffentlichkeitsarbeit anfallen, wurden nicht einbezogen. Es wird davon ausgegangen, dass diese Ressourcen von den jeweiligen Akteuren selbst getragen werden.

Kosten		Kosten insgesamt	Berücksichtigte Posten Fixkosten	Berücksichtigte Posten Variable Kosten
Maßnahmen				
national				
Rahmenkampagne (Dauer: 6 Monate)		510.000,00 € (ohne Medienkampagne) Kosten der Medien- kampagne: 0,5 Mio. - 1,5 Mio. €	Kosten Dritter: Externe Beratung Sachkosten: Reisekosten, Internetauftritt	Schirmpersonen Veranstaltungen: Workshops, Symposien, wissenschaftliche Tagungen, Hintergrundgespräche Informationsmaterial: Broschüren
Nationale KOP (Jahres- budget)		1.530.000,00 €		
	KOP- Geschäfts- stelle		Personalkosten: Vollzeit-Stellen (für Geschäftsstelle: Geschäfts- führung, Team aus weiteren 4 - 6 Personen); Sachkosten: Büroräume, Ausstattung der Geschäftsstelle, laufende Kosten	Gutachten, Info-Veranstaltungen, Befragungen, Info-Broschüren
	Nationales Kompetenz- zentrum		Personalkosten: wissenschaftliche Hilfskräfte; Kosten Dritter: Experten; Sachkosten: Tagungsräume (inkl. Catering), Übernachtungen, Reisekosten	Expertisen
	Konzeptions- forum		Personalkosten: Teil der Geschäftsstelle; Sachkosten: Tagungsräume (inkl. Catering), Informationsmaterial, Reisekosten, Übernachtungen	Gutachten, Info-Veranstaltungen
	Sozialwissen- schaftliche Begleitfor- schung (Evaluation)		Kosten Dritter: Externe Beauftragung	
regional				
Regionale PEP (Jahres- budget)		760.000,00 €		
	PEP- Geschäfts- stelle und Regionales Informa- tionsbüro		Personalkosten: Geschäftsstelle (Geschäftsführung sowie Team aus 3 Personen); Sachkosten: Büroräume, Ausstattung der Geschäftsstelle, laufende Kosten, Internet	Gutachten, Diskussions- und Info- Veranstaltungen, Info-Broschüren
	PEP-Rat		Personalkosten: (von Geschäfts- stelle abgedeckt) Sachkosten: Tagungsräume (inkl. Catering)	Gutachten
	Regionaler Expertenpool		Personalkosten: 1 Stelle Wissenschaftliche Hilfskraft	Kosten Dritter: Experten je nach Thematik
	Weitere Öffentlich- keitsbetei- ligung		Personalkosten: (von Geschäfts- stelle abgedeckt)	Diskussions- und Info- Veranstaltungen, Info-Broschüren, Sonstiges

Abbildung 5.1: Übersicht jährliche Kosten der Beteiligungsprozesse

Säule \ Kosten	Rahmenkampagne (Dauer: 6 Monate)	
Fixkosten		
Kosten Dritter	Externe Beratung	60.000,00 €
Sachkosten	Reisekosten (Promotoren)	20.000,00 €
	Internetpräsenz	20.000,00 €
Variable Kosten		
Veranstaltungen	2 wissenschaftliche Tagungen	100.000,00 €
	Workshops, Symposien, Hintergrundgespräche (quartalsweise)	50.000,00 €
Informationsmaterial	Broschüren (Anzahl: 100.000 Exemplare)	250.000,00 €
Schirmpersonen	Reisekosten, Übernachtungen	10.000,00 €
Gesamtkosten		510.000,00 €

Medienkampagne	Anzeigen in Zeitungen (halbseitig oder ganzseitig, 2 Phasen)	500.000,00 €
	Plakat-Aktion im öffentlichen Raum	500.000,00 €
	Spots - TV, Radio, Kino (verteilt auf 6 Monate)	500.000,00 €

Abbildung 5.2: Kosten Rahmenkampagne

Säule		Nationale Konzeptionspartnerschaft KOP (Jahresbudget)	
Kosten			
Fixkosten			
Personalkosten	KOP-Geschäftsstelle (Dachorganisation)		
	1 Vollzeitstelle GeschäftsführerIn		60.000,00 €
	4 weitere Vollzeitstellen à 40.000,- EUR		160.000,00 €
	Nationales Kompetenzzentrum		
	3 Stellen Wissenschaftliche Hilfskräfte á 5.000,- EUR		15.000,00 €
	Konzeptionsforum		
	(wird vom Personal der Geschäftsstelle abgedeckt)		
Kosten Dritter	Nationales Kompetenzzentrum		
	Vier Sitzungen pro Jahr, 20 Personen à 1.500,- €		120.000,00 €
	Sozialwissenschaftliche Begleitforschung (Evaluation)		
	Externe Beauftragung		50.000,00 €
Sachkosten	KOP-Geschäftsstelle (Dachorganisation)		
	Büroräume, Ausstattung Geschäftsstelle, laufende Kosten		100.000,00 €
	Internetauftritt		10.000,00 €
	Nationales Kompetenzzentrum		
	Tagungsräume (inkl. Catering), 4 Sitzungen pro Jahr		20.000,00 €
	Reisekosten (Experten)		20.000,00 €
	Übernachtungen (Experten)		10.000,00 €
	Konzeptionsforum		
	Tagungsräume (inkl. Catering) Forum		60.000,00 €
	Tagungsräume (inkl. Catering) Arbeitsgruppen		60.000,00 €
	Reisekosten Forum		60.000,00 €
	Reisekosten Arbeitsgruppen		48.000,00 €
	Übernachtungen Forum		5.000,00 €
	Übernachtungen Arbeitsgruppen		12.000,00 €
	Informationsmaterial		20.000,00 €
Variable Kosten			
Gutachten/Expertise	durch Mitglieder des Kompetenzzentrums		500.000,00 €
Info-Broschüren			100.000,00 €
Info-Veranstaltungen			50.000,00 €
Sonstiges			50.000,00 €
Gesamtkosten			1.530.000,00 €

Abbildung 5.3: Jährliche Kosten Nationale Konzeptionspartnerschaft (KOP)

Kosten	Säule	Regionale Planungs- und Entwicklungspartnerschaften PEP (Jahresbudget)	
<b>Fixkosten</b>			
<b>Personalkosten</b>	<b>Geschäftsstelle PEP</b>		
	GeschäftsführerIn		60.000,00 €
	3 weitere Stellen Vollzeit à 40.000,- EUR		120.000,00 €
	<b>PEP-Rat</b>		
	(wird vom Personal der Geschäftsstelle abgedeckt)		
	<b>Regionaler Expertenpool</b>		
	1 Stelle Wissenschaftliche Hilfskraft à 10.000,- EUR		10.000,00 €
	<b>Weitere Öffentlichkeitsbeteiligung</b>		
	(wird vom Personal der Geschäftsstelle abgedeckt)		
	<b>Geschäftsstelle PEP</b>		
<b>Sachkosten</b>	Büroräume, Ausstattung Geschäftsstelle, laufende Kosten		50.000,00 €
	<b>PEP-Rat</b>		
	Tagungsräume (inkl. Catering), 6 Sitzungen pro Jahr		30.000,00 €
	Internetauftritt		10.000,00 €
<b>Variable Kosten</b>			
<b>Gutachten</b>			150.000,00 €
	vor allem durch regionalen Expertenpool		
<b>Dialog- und Informationsveranstaltungen</b>			180.000,00 €
<b>Info-Broschüren</b>			100.000,00 €
<b>Sonstiges</b>			50.000,00 €
<b>Gesamtkosten</b>			<b>760.000,00 €</b>

Abbildung 5.4: Jährliche Kosten Regionale Planungs- und Entwicklungspartnerschaft (PEP)

## **5.6 Follow up des Auswahlverfahrens und Überführung in das darauf folgende Zulassungsverfahren**

Nach der Standortfestlegung folgt nach derzeitiger Rechtslage das Planfeststellungsverfahren mit vorausgehender raumordnerischer Verankerung und Raumordnungsverfahren. Im Ergebnis treffen der Planfeststellungsbeschluss und dazugehörige Erlaubnisse eine für alle Akteure verbindliche Entscheidung, ob und mit welchen Konditionen das Vorhaben realisiert wird. Es muss daher sichergestellt werden, dass sich die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung im Auswahlverfahren im Planfeststellungsverfahren wieder finden. Unabhängig von verbindlichen Vereinbarungen als Ergebnis des regionalen Prozesses über raumordnerische Details und Kompensationsmaßnahmen (siehe hierzu Kapitel 5.3.7) können auch die formal als Empfehlung erarbeiteten Ergebnisse unmittelbar in den Planfeststellungsbeschluss übernommen werden, wenn sichergestellt ist, dass sie keine Rechte Dritter verletzen und unter Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange eine sachgerechte Lösung darstellen.

Um die Absicherung der Ergebnisse im formalen Verfahren, bzw. die Umsetzung nach Abschluss des Verfahrens sicherzustellen und transparent zu machen, hat es sich bewährt, diese Phasen ebenfalls durch eine Beteiligungsstruktur zu begleiten. So wurden im Kontext der Flughafenerweiterungen in Frankfurt und Wien nach Abschluss der Mediationsverfahren jeweils neue Dialogstrukturen installiert. Durch sie soll die Umsetzung begleitet werden, offen gebliebene oder neu aufkommende Fragen diskutiert werden, aber auch die gesellschaftliche Verankerung der gefundenen Kompromisse weiter gestärkt werden. Darüber hinaus wurde z. B. in Wien ein Mechanismus zur Streitschlichtung etabliert sowie ein Verfahren, wie später im Einzelfall konsensuale Änderungen von Vereinbarungen möglich sein sollen.

In beiden genannten Verfahren wurden die Eckpunkte der zukünftigen Beteiligungsstruktur bereits von den Akteuren vereinbart. Damit wird gewährleistet, dass die Struktur die angeforderten Aufgaben in einer angemessenen Form bearbeitet, die auch dem Willen der Beteiligten entspricht. Wir haben daher keine weitere Detaillierung vorgenommen, wie die Follow up Prozesse im Einzelnen ausgestaltet sein sollen.

## Literaturverzeichnis

- <AkEnd 2002> Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte – Empfehlungen des AkEnd - Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte, Köln, Dezember 2002
- <Appel 2006> Appel, D.: Stärkung des Dialogs zwischen lokalen Akteuren und Entscheidungsträgern. In: Hocke, P. / Grunwald, A. (Hg.): Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung, Berlin, 2006
- <BfS 2005a> Bundesamt für Strahlenschutz: Leistungsbeschreibung – Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlager-Auswahlverfahren unter Berücksichtigung der AkEnd-Empfehlungen auf der Basis nationaler und internationaler Erfahrungen mit dem Einfluss der Öffentlichkeit bei Großvorhaben, 14.03.2005
- <BfS 2005b> Bundesamt für Strahlenschutz: Vertrag SR 2524, Salzgitter 01.06.2005 und Freiburg 09.06.2005
- <BfS 2006> Bundesamt für Strahlenschutz: 1. Zusatzvertrag SR 2524, Salzgitter 17.07.2006 und Freiburg 21.07.2006
- <BMU 2005> Bundesumweltministerium: Entwurf für ein Gesetz zur Errichtung eines Verbands und Festlegung eines Standortauswahlverfahrens für die Endlagerung radioaktiver Abfälle (Verbands- und Standortauswahlgesetz - VStG), Stand 17.06.2005
- <COWAM 2003> COWAM Network: Nuclear Waste management from a local perspective, Reflections for a better governance, Final report, November 2003
- <Dopfer 2003> Dopfer, J.: Öffentlichkeitsbeteiligung bei diskursiven Konfliktlösungsverfahren auf regionaler Ebene, Potenzielle Ansätze zur Nutzung von Risikokommunikation im Rahmen von e-Government, sofia Diskussionsbeitrag zur Institutionenanalyse Nr. 04-03
- <EC 2002> Water Directors of the European Union: GUIDANCE ON PUBLIC PARTICIPATION IN RELATION TO THE WATER FRAMEWORK DIRECTIVE - Active involvement, Consultation, and Public access to information (Common strategy for supporting the implementation of the Water Framework Directive, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000), Dezember 2002
- <EC 2005> European Commission: Special Eurobarometer: Radioactive waste – Summary, Fieldwork : February- March 2005, Publication: September 2005
- <Endruweit/  
Trommsdorff 1989> Endruweit, G. / Trommsdorff, G. (Hg.): Wörterbuch der Soziologie, Stuttgart
- <Esser 1999> Esser, P.: Akzeptanz – Was steckt dahinter? Überlegungen zur Akzeptanzdebatte in Naturschutz und Landschaftsplanung. Institut für Landschaftsentwicklung, TU Berlin



- <Flüeler 2003b> Flüeler, T.: Einbettung der Arbeit des AkEnd in den internationalen Kontext, in: A. Dally (Herausgeber): Atommüll und sozialer Friede. Strategien der Standortsuche für nukleare Endlager. Dokumentation einer Tagung der Ev. Akademie Loccum, 7. - 9. Februar 2003. Loccumer Protokolle 05/03. Evangelische Akademie, Rehburg-Loccum: S. 121-147
- <Flüeler 2005> Flüeler, T. et. al. PTA-1 study Interim Report : Tools for local stakeholders in radioactive waste governance
- <FSC 2004a> Organisation for Economic Co-operation and Development / Nuclear Energy Agency (OECD/NEA): Learning and Adapting to Societal Requirements for Radioactive Waste Management - Key Findings and Experience of the Forum on Stakeholder Confidence, NEA No. 5396, OECD, Paris, 2004
- <FSC 2004b> Organisation for Economic Co-operation and Development / Nuclear Energy Agency (OECD/NEA): Stepwise Approach to Decision Making for Long-term Radioactive Waste Management - Experience, Issues and Guiding Principles, NEA No. 4429, OECD, Paris, 2004
- <Grunwald 1999> Grunwald, A.: From acceptance to acceptability, IPTS Report Nr. 34, S. 13-20
- <Grunwald 2006> Grunwald, A. und P. Hocke: Die Endlagerung nuklearer Abfälle als ungelöstes Problem – Eine Einführung in diesen Band. In: Hocke, P. / Grunwald, A. (Hg.): Wohin mit dem radioaktiven Abfall? – Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung; Berlin, 2006
- <Habermas 1962> Habermas, J.: Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied/Berlin
- <Hocke-Bergler/  
Gloede 2004> Hocke-Bergler, P. / Gloede, F.: Expertenhandeln in einer blockierten Entscheidungssituation. Zentrale Ergebnisse einer Evaluationsstudie über den „AkEnd“ in Deutschland. NEA-Forum on Stakeholder Confidence; Hitzacker, Hamburg
- <Inglehart 1977> R. Inglehart: The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics, Princeton, NY
- <Jordi 2006> Jordi, S.: Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle. BFE, Bern
- <Koch 2003> Koch, R.: Mediation als Chance – Einführung in das Thema; in: J-D. Wörner (Hg.): Das Beispiel Frankfurt Flughafen. Mediation und Dialog als institutionelle Chance, Dettelbach, S. 10-16
- <Krütli 2006> Krütli, P. et. al.: Public Involvement in Repository Site Selection for Nuclear Waste: a Dynamic View; in: Proceedings VALDOR 2006 (S. 96 – 105), May 14 – 18, 2006 Stockholm, Sweden
- <Lennartz/Mussel  
2002> Lennartz, H-A. / Mussel, C.: Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle. WIBERA, Düsseldorf
- <Lucke 1995> Lucke, D.: Akzeptanz. Legitimität in der „Abstimmungsgesellschaft“. Habilitationsschrift, Universität Bonn, Opladen
- <Müller-Erwig  
2000> Müller-Erwig, K-A.: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei atomrechtlichen Großvorhaben. Dissertation, TU Braunschweig
- <Öko 2005a> Öko-Institut e.V.: SR 2524 - Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren - Bericht zum Arbeitspaket 1 mit Darstellung des Detailkonzepts, Darmstadt, 09.12.2005

- <Öko 2005b> Öko-Institut e.V.: SR 2524 - Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren - AS 2.1: Auswertung der Arbeitsergebnisse von COWAM und FSC, Darmstadt, 09.12.2005
- <Öko 2006a> Öko-Institut e.V.: SR 2524 - Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren - Zwischenbericht über die Darstellung und Bewertung der Informations- und Beteiligungsrechte der Bevölkerung (Arbeitspaket 3), Darmstadt, 13.04.2006
- <Öko 2007a> Öko-Institut e.V.: SR 2524 - Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren - AS 2.1: Aktualisierte Auswertung der Arbeitsergebnisse von COWAM und FSC, Darmstadt, 20.07.2007
- <Öko 2007b> Öko-Institut e.V.: SR 2524 - Anforderungen an die Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerauswahlverfahren – Abschlussbericht Teil B: Analyse der Großvorhaben, Darmstadt, 10.08.2007
- <Paris 1984> Paris, R.: Die Paralysierung der Öffentlichkeit. In: Leviathan 1984, S. 592ff
- <Paschen, Bechmann, Gloede 1988> Paschen, H., Bechmann, G., Gloede, F.: Öffentlichkeitsbeteiligung und Technologiepolitik. Speyerer Forschungsberichte 70, Bd. 1, Speyer
- <Prager 2002> Prager, K.: Akzeptanz von Maßnahmen zur Umsetzung einer umweltschonenden Landbewirtschaftung bei Landwirten und Beratern in Brandenburg, in: H. Boland, V. Hoffman, U. J. Nagel (Hg.): Kommunikation und Beratung (48), Weikersheim
- <Rucht 1977> Rucht, D.: Planung und Partizipation. Bürgerinitiativen als Reaktion und Herausforderung politisch-administrativer Planung. München 1982
- <Rütter 2006> Rütter + Partner: Nukleare Entsorgung in der Schweiz, Untersuchung der sozio-ökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen, Band I: Zusammenfassung und wichtige Erkenntnisse, Rüschlikon/Lausanne, Mai 2006
- <Stolle 2006> Stolle, M.: Die Einstellung zur Endlagerung und die politische Partizipation der Bevölkerung – Ergebnisse zweier repräsentativer Bevölkerungsumfragen. In: Hocke, P. / Grunwald, A. (Hg.): Wohin mit dem radioaktiven Abfall? – Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung; Berlin, 2006
- <Vilmar 1977> Vilmar, F.: Elemente einer integralen Theorie der Partizipation. In: Matthöfer, H. (Hg.): Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen, Villingen-Schwenningen
- <Weber 1968> Weber, M.: Methodologische Schriften, Studienausgabe, Frankfurt/Main
- <Webler 2003> Webler, T.: An Experiment in Democracy: Observing the Belgian Local Partnerships for the Management of Low-Level Radioactive Waste, in: Nuclear Energy Agency (NEA): Dealing with Interests Values and Knowledge in Managing Risk, Workshop Proceedings Brussels, Belgium 18–21 November 2003, OECD 2004

## **Anhang: Checkliste für die Analyse der Großvorhaben**

### **1. Definition des Vorhabens/Eckpunkte des Entscheidungsprozesses**

#### **1.1 Beginn des Prozesses / des Vorhabens**

z. B. durch Einstieg in eine definierte Prozedur, Anwendung von Ausschlusskriterien, Identifikation d. Region; Identifikation d. Anlagenkonzeptes; politische Festlegung

- Wer hat den Beginn des Prozesses definiert, festgelegt und realisiert?
- Welche Merkmale kennzeichnen den Prozessbeginn / den Einstieg in eine definierte Prozedur?
- Wie wurde der Prozessbeginn bekannt gemacht / kommuniziert an die Öffentlichkeit / an Stakeholder?

#### **1.2 (Politische) Festlegungen, die dem eigentlichen Vorhaben vorausgegangen sind**

- Welche (Vor-)Festlegungen, die die Rahmenbedingungen des Verfahrens bestimmen, bestehen,
  - durch Definition politischer Planungsziele (z. B. zukünftige Nutzung der Kernenergie, Ausbau des Luftverkehrsnetzes)?
  - bezüglich der Definition des Prozesses (Meilensteine, Methoden, Ziele etc.)?
- Von wem wurden diese entwickelt, von wem beschlossen?
- Wie war die Öffentlichkeit daran beteiligt?
- Waren diese Festlegungen zum Vorhabensbeginn bekannt; bei allen oder nur bei bestimmten Stakeholdern? Stießen die Festlegungen auf Akzeptanz?

#### **1.3 Für die Prozessgestaltung wesentliche rechtliche Grundlagen**

- Welche vorhabens-spezifischen und vorhabens-unspezifischen rechtlichen Vorgaben sind für die Prozessgestaltung wesentlich?
- Welche Maßnahmen sind darin allgemein gültig / vorhabensspezifisch vorgegeben?

#### **1.4 Die wesentlichen Akteure**

- Wer agiert mit welchen Funktionen? Wer kontrolliert die Einhaltung der Verfahrensregeln?
- Bestehen verbindliche Festlegungen über die Zuständigkeiten?
- Wie sind die Akteure organisiert? Welche Trägerschaft und Eigentumsverhältnisse? Gibt es spezielle (organisatorische) Merkmale der Akteure zur

Entwicklung von Vertrauen (ethisches Unternehmensleitbild, Offenheit, Transparenz)?

- Gibt es Abhängigkeiten zwischen den Akteuren?
- Ist das Vorhaben auf Gewinnerzielung ausgelegt?
- Haben andere Funktionen von Akteuren (außerhalb des Verfahrens) einen Einfluss auf: die Durchführung der Aufgaben, die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit?
- Welche Auswirkungen, welche Dauer / Ausprägung haben politische Einflussnahmen?

## **2. Der formale Rahmen des Entscheidungsprozesses**

### **2.1 Merkmale des Entscheidungsprozesses**

- Aus welchen formalen und informellen Bestandteilen besteht der Entscheidungsprozess? Wie ist das Zusammenspiel dieser Bestandteile organisiert?
- Welche Wirkung haben Entscheidungen, welche Entscheidungen haben Rechtsschutz?

### **2.2 Iteratives Vorgehen**

- Ist ein iteratives Vorgehen geplant / wird realisiert?
- Durch welche Merkmale ist dieses gekennzeichnet?
  - Phasen unterschiedlicher Aktivitäten, Stationen mit Entscheidungen
  - Entwicklung grob → fein; Absichten
  - Rücksprünge
  - Offenheit
  - Stationen Neuentscheidung
- Wer entscheidet über Abschluss von Schritten, über Rücksprung in vorherigen Schritt? Auf welcher Grundlage erfolgt die Entscheidung?
- Wie ist das iterative Vorgehen formal verankert?

### **2.3 Alternativenvergleich bzgl. Standorten + Realisierungskonzept (+ Varianten)**

- In welchem Umfang ist ein Alternativenvergleich vorgesehen (standortunabhängig / standortabhängig)?
- Welche Entscheidungen im Vorfeld schränken den Umfang des Alternativenvergleichs ggf. ein (z. B. festgelegte Kriterien, politische Einflussnahmen)?
- Kriterien für den Alternativenvergleich:
  - Von wem, in welchem Umfang, mit welcher Verbindlichkeit sind sie festgelegt?

- Sind die Kriterien transparent und die Gewichtung klar?
- Ist die Anwendung der Kriterien nachvollziehbar und objektiv?

### **3. Maßnahmen zur Öffentlichkeitsbeteiligung (ÖB)**

#### **3.1 Einbindung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Prozess**

- Wer legt die Anforderungen an die ÖB fest, wer setzt sie um?
- Wann wird mit der ÖB begonnen, bis zu welchem Stadium des Vorhabens wird sie durchgeführt?
- Nach welchem Verfahren / anhand welcher Kriterien und von wem werden das Konzept und die Maßnahmen der ÖB festgelegt? Wie ist die Öffentlichkeit darin eingebunden?
- Wer wird beteiligt? Wie erfolgt die Festlegung der Beteiligten (national, regional, lokal; repräsentativ, direkt; aktive Einbeziehung der „schweigenden Mehrheit“; etc.)?
- Welche Funktion haben offizielle/gewählte Vertreter, Gebietskörperschaften, Verbände und Fachbehörden? Aufgrund formaler Zuständigkeit oder im Sinne „freiwilliger“ Beteiligung.
- Welche Verbindlichkeit haben Beteiligungsmaßnahmen? Wie wird sie festgelegt und gewährleistet?
- Welche Rolle haben die verschiedenen Akteure?

#### **3.2 Wirksamkeit der Maßnahmen**

- In welchem Umfang werden Ziele für einzelne Maßnahmen / das Gesamtkonzept definiert, die Erreichung der Ziele verfolgt und der Erfolg getroffener Maßnahmen bewertet?
- Welches sind die wesentlichen Ziele, welches sind die Erfolgskriterien? Unterscheiden sich diese in den verschiedenen Phasen des Verfahrens?

#### **3.3 Maßnahmen der ÖB**

- Welche Maßnahmen kommen zur Anwendung? In welchen Schritten/Stadien des Verfahrens? Wer initiiert sie?
  - Information
  - Partizipative Dialogformen
  - Beteiligungsprozess(siehe dazu auch den Kriterienkatalog für die Auswertung der Großvorhaben)
- Wer führt bei Maßnahmen den Vorsitz? Gibt es externe Betreuung (organisatorisch / inhaltlich)?

- Welche der Maßnahmen sind in einen formalen Prozess eingebunden (z. B. UVP)? Wie ist das Zusammenspiel formaler und nicht formalisierter Maßnahmen?
- Gibt es ein Vetorecht? Auf welcher Ebene (national/regional/lokal)? Mit welcher Verbindlichkeit?

### **3.4 Regionalentwicklungskonzept (REK) und Kompensationsmaßnahmen (KM)**

- Wird ein von der Maßnahme initiiertes REK (Untersuchung sozioökonomischer Auswirkungen) erstellt? Von wem wird dies initiiert? Wie ist die Bevölkerung beteiligt? Wie hoch sind die Kosten?
- Wie erfolgen die Auswahl der Gutachter und die Qualitätsicherung der Ergebnisse?
- Welche KM sind vorgesehen / werden durchgeführt? In welchem Verhältnis stehen diese zu den Auswirkungen der Anlage?
- Welche Region wird im REK und bei KM berücksichtigt? Wie wird diese definiert?
- Wie werden REK und KM bekannt gemacht / vermarktet? Wie werden die Einbindung regionaler Identität in das Konzept und Verbindlichkeit / Glaubwürdigkeit gewährleistet?
- Wie werden REK und KM in der Bevölkerung aufgenommen? Kann der Eindruck der „Bestechung“ vermieden werden?
- Wie wird die Umsetzung der RE- und Kompensationsmaßnahmen gewährleistet? Erfolgt ein Monitoring der Umsetzung?
- Welches Budget steht insgesamt für REK und KM zur Verfügung?  
(Liste möglicher Maßnahmen der Regionalentwicklung und Kompensation siehe auch Kriterienkatalog für die Auswertung der Großvorhaben)

## **4. Schaffung von Akzeptanz**

### **4.1 Verankerung im Verfahren**

- Gibt es eine übergreifende Konzeption mit dem Ziel der Akzeptanzschaffung
- Welche Rolle spielen politische Entscheider bei der Entwicklung von Akzeptanz?
- Welche Rolle spielen Medien? Welche Rolle übernehmen Experten / Wissenschaftler (z. B. durch unabhängige wissenschaftliche Stellungnahmen)?

### **4.2 Feststellung der Akzeptanz**

- Welche Maßnahmen werden im Verfahren getroffen, um Akzeptanz festzustellen? (z. B. Vorher / Nachher-Erhebungen, entsprechende Zielformulierung)

- Welcher Eindruck hinsichtlich der Akzeptanz des Vorhabens entsteht aufgrund eigener Recherchen?
- Können Zusammenhänge zwischen Entwicklung von Akzeptanz und bestimmten Maßnahmen der gewählten Vorgehensweise festgestellt werden?

#### **4.3 Merkmale von Akzeptanz**

- Welche Merkmale von Akzeptanz werden im Verfahren herangezogen / öffentlich kommuniziert?
- Welche Merkmale von Akzeptanz können aus eigenen Recherchen zum Vorhaben abgeleitet werden, z. B. geringe Zahl von Einwendungen, Mehrheit in der Region\* toleriert Vorhaben, Akzeptanz bei (negativ) Betroffenen?

\*(Region ist jeweils zu definieren!)

### **5. Finanzierung**

#### **5.1 Regelungen zur Finanzierung**

- Wer trägt die Kosten von ÖB?
- In welchem Umfang? Wer legt diesen fest? Wie wird dieser garantiert?

#### **5.2 Kosten und Kostenarten**

- Welche Informationen über Kosten konkreter ÖB-Maßnahmen / der ÖB insgesamt liegen vor?
- Welche Kostenarten sind darin enthalten, z. B.
  - *externe* Kosten (für Gutachten, Moderation, Raummieten etc.)?
  - *interne* Kosten (Personalkosten für Kommunikation, für Beteiligung an Maßnahmen vor Ort, für Datenaufbereitung etc., sonstige interne Kosten)?