

# Beteiligung

Dialog und Beteiligung,  
damit kennen sich Kommunikationsforscherinnen und -forscher aus

# Perspektivwechsel: Warum lehnen Betroffene ein Endlager ab?

## Versetzt euch in die Lage der Betroffenen...

- Wo bekomme ich Informationen her und wer informiert mich richtig?
- Warum seid ihr gegen ein Endlager in eurer Region?
- Was könnte dazu führen, dass ihr ein Endlager in eurer Region zumindest toleriert?
- An wen kann ich meine Fragen richten? Wo kann ich meine Meinung sagen?
- In welchem Umfang soll meine Meinung gehört werden bzw. in die Entscheidung einfließen? Muss ich mich selber darum kümmern, oder werden das andere übernehmen, denen ich zutraue, meine Meinung zu vertreten?
- Wie ist eine solche gesellschaftliche Aufgabe wie die der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle zu kompensieren?
- Könnten sich auch Chancen aus einem Endlager ergeben, z.B. für die wirtschaftliche Entwicklung der Region?

Kommunikationswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler analysieren Bedenken und geben Empfehlungen für die Einbeziehung Betroffener. Ziel ist, die Bedürfnisse der Betroffenen durch Dialog und Beteiligung im Prozess der Endlagersuche zu berücksichtigen.

# Welche Bedenken bestehen gegen Endlager? (I)

## Sicherheitsbedenken wie

- Sorge vor Gesundheitsgefährdungen,
- Sorge vor Umweltverschmutzung,
- Beeinträchtigungen des persönlichen Lebensumfeldes,
- Schutz zukünftiger Generationen.

*„Die Währung im Geschäft der Endlagerung ist Vertrauen. (...) Wir werden mit der Endlagerung nicht fertig, sondern wir werden damit leben.“*

Bischof Ralf Meister, Evangelisch-lutherische Kirche Hannover

## Ethische Fragen

- Ist es zu akzeptieren, die Lasten der Endlagerung einer Region zuzumuten?
- Wie muss ein Lastenausgleich erreicht werden? Verteilungsgerechtigkeit
- Ist es zulässig, irreversible Entscheidungen mit einer Relevanz für eine Million Jahre zu treffen?
- Wie ist die Entscheidungsfreiheit zukünftiger Generationen zu gewährleisten, ohne ihnen unzulässige Belastungen zuzumuten?

## Fehlendes Vertrauen

- Geschichte der deutschen Endlagerprojekte ist von Vertrauensbruch und Konflikten geprägt, z.B. in Gorleben und Asse.
- Informationen von Betreibern und Entscheidungsträgern werden als wenig glaubwürdig eingestuft.

## Welche Bedenken bestehen gegen Endlager? (II)

### Wirtschaftliche und soziale Bedenken sind

- Imageschäden für die Region,
- Verlust regionaler Besonderheiten (besondere Landschaft, historische Traditionen usw.) → Identitätsverlust, Gefährdung der materiellen Existenz, Wertminderung des Eigentums,
- Änderungen der Sozialstruktur einer Region → Menschen, die es sich finanziell leisten können, ziehen weg.



Quelle | Bild: Umfrage Begriff der Heimat, AkEnd 2002

- Als wichtigste Aufgabe der Regionalpolitik wird die Gewährleistung der materiellen Sicherheit vor Ort gesehen (Wirtschaftsförderung, Arbeitsplätze).
- Mehr als die Hälfte der Menschen leben dort, wo sie aufgewachsen sind.
- Viele Menschen informieren sich in Lokalzeitungen über regionale Ereignisse. Regionales Image spielt eine Rolle.



## Beteiligung – warum?

*„Planungen und Projekte können von den Vorschlägen und der Expertise der Betroffenen profitieren. Zudem lassen sich durch frühe Beteiligungen gesellschaftliche Kontroversen vermeiden oder versachlichen. Eine effiziente und effektive Öffentlichkeitsbeteiligung fördert alle drei Elemente. Sie macht Entscheidungen nachvollziehbar und transparent, ermöglicht auch und gerade aus Umweltsicht – bessere Lösungen und kann die Dauer von öffentlicher Planung sowie der Zulassung und Durchführung von Vorhaben verkürzen.“*

(UMID 2/2013)

*„Nur wer die Möglichkeit erhält, sich umfassend und offen über die Entwicklungen und das Verfahren zur Endlagersuche zu informieren, hat eine faire Chance seine Meinung einzubringen und gehört zu werden. Hierzu gehört auch die Möglichkeit, die im Verfahren getroffenen Entscheidungen zu kontrollieren und nachzuvollziehen, oder auf Fehlentwicklungen hinzuweisen und die Einhaltung von Kriterien einzufordern. Dies ist Voraussetzung, damit die getroffenen Entscheidungen von den Bürgerinnen und Bürgern als demokratisch legitimiert empfunden und anerkannt werden.“*

(Öko-Institut e.V. 2014)

*"Der Gesetzgeber des Standortauswahlgesetzes wollte mit der der Öffentlichkeit in dem Verfahren zugewiesenen Rolle Vertrauen in den Neuanfang der Endlagersuche in Deutschland und Akzeptanz, mindestens aber Akzeptabilität der späteren Standortauswahl schaffen und den Planungsprozess optimieren. Das wird nur gelingen können, wenn ausgehend von den besonderen Rahmenbedingungen und Anforderungen der Endlagersuche und -auswahl Verfahrensschritte bzw. Eckpunkte für eine breite Beteiligung entwickelt werden."*

(UfU e.V. 2016)

# Internationale Vereinbarungen über Öffentlichkeitsbeteiligung

## Aarhus Konvention: UN/ECE-Übereinkommen 1998

- Zugang zu Umweltinformationen
- Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren
- Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

## Gemeinsames Übereinkommen über die Sicherheit der Behandlung abgebrannter Brennelemente und über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle – Übereinkommen über nukleare Entsorgung, 1997

- Information der Öffentlichkeit über Sicherheitsbelange bei der Festlegung des Standorts von Entsorgungsanlagen

## Richtlinie 2011/70/EURATOM des Rates vom 19. Juli 2011 über einen Gemeinschaftsrahmen für die verantwortungsvolle und sichere Entsorgung abgebrannter Brennelemente und radioaktiver Abfälle

- Gewährleistung von Transparenz durch Information über die Abfallentsorgung und durch Beteiligung an der Entscheidungsfindung (Artikel 10)

Quelle | Bild: © UN | Wikipedia

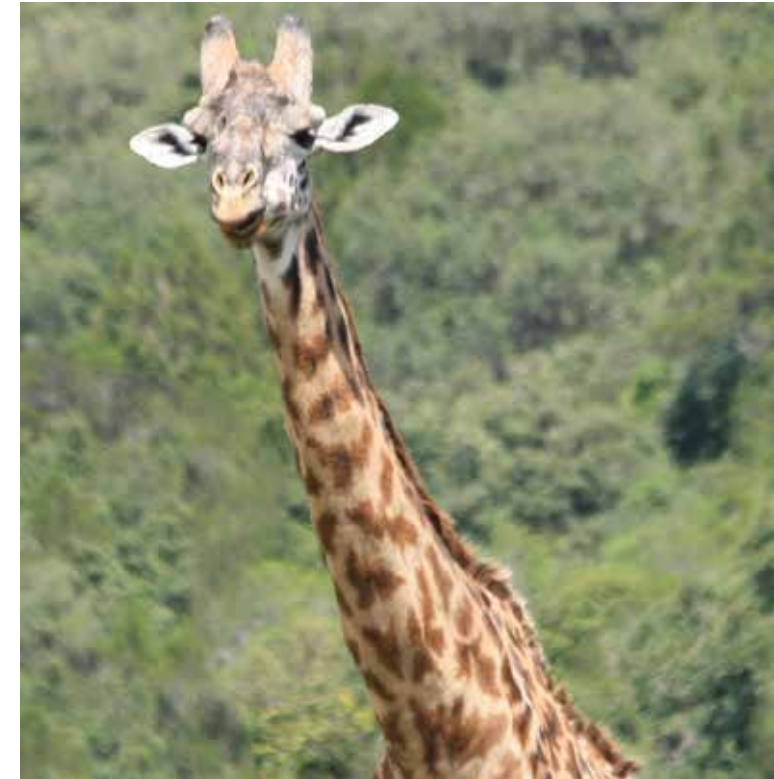
Quelle | Bild: © EU | Wikipedia Council of Europe



# Kompetenzen für Beteiligung

**Um einen Dialog auf Augenhöhe bei der Endlagersuche zu ermöglichen, bedarf es unter anderem:**

- Aufbau von fachlicher Kompetenz der Bürgerschaft,
- Unabhängiger Kontrolle durch von der Bürgerschaft eingesetzte Fachleute zu Fragen der
  - Geologie,
  - Endlagertechnologie (Konzepte, Anlagen, Behälter etc.)
  - Raumplanung,
  - Regionalentwicklung,
  - Rechtlichen Zusammenhänge,
- Wissen über Beteiligungsinstrumente
- Entwicklung kommunikativer Fähigkeiten
- Finanzieller Mittel.



Quelle | Bild: © Öko-Institut e.V.

Beteiligung ist kein Selbstläufer. Je geringer die eigene Betroffenheit, desto weniger ausgeprägt ist in der Regel der Wunsch und die Bereitschaft mitzumachen und mitzuentcheiden. Betrifft es uns aber persönlich, wächst dieses Bedürfnis.

Das heißt aber noch lange nicht, dass wir dann auch die fachlichen Kompetenzen haben, um sachliche Entscheidungen zu treffen und behördliche Entscheidungen bewerten zu können.

Und der Aufbau von Kompetenz braucht Zeit.

# Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlgesetz 2017

## §§5-11 StandAG:

- Das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) organisiert die Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Auf einer Informationsplattform im Internet stellt sie alle erforderlichen Unterlagen bereit.
- Das pluralistisch zusammengesetzte **Nationale Begleitgremium** begleitet den Prozess.
- In den zur weiteren Erkundung ausgewählten Standortregionen werden **Regionalkonferenzen** eingerichtet.
- Dem überregionalen Austausch dient die Fachkonferenz **Rat der Regionen**, in der Vertreterinnen und Vertreter der Regionalkonferenzen und der Zwischenlagerstandortgemeinden zusammenkommen.
- Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird weiterentwickelt. Sie soll regelmäßig auf ihre Angemessenheit geprüft werden.

## Grundsätze:

Das Ergebnis des Standortauswahlprozesses soll durch einen breiten Konsens der Gesellschaft getragen und von den Betroffenen toleriert werden können.

Bürgerinnen und Bürger sind Mitgestalter des Verfahrens.

Die Öffentlichkeit ist frühzeitig, umfassend und systematisch zu informieren und über einen dialogorientierten Prozess zu beteiligen. Das Beteiligungsverfahren soll lernen und sich entwickeln.



# Nationales Begleitgremium

- Das Nationale Begleitgremium wurde im Dezember 2016 zunächst mit halber Mitgliederzahl eingerichtet ([www.nationales-begleitgremium.de](http://www.nationales-begleitgremium.de))
- Das vollständige Gremium besteht aus 18 Mitgliedern, davon zwölf anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens und sechs Bürgerinnen und Bürgern, die in einem Verfahren aus zufällig ausgewählten Bürgern bestimmt werden. Zwei Bürgervertreter sollen der jungen Generation angehören.
- Hauptaufgabe ist die unabhängige und vermittelnde Begleitung des Standortauswahlverfahrens.
- Die Mitglieder erhalten Einsicht in alle Akten und Unterlagen und können die zuständigen Institutionen jederzeit befragen.
- Das Nationale Begleitgremium kann sich durch Dritte wissenschaftlich beraten lassen.
- Es kann Stellungnahmen abgeben und dem Bundestag Empfehlungen geben.
- Das Nationale Begleitgremium beruft einen Partizipationsbeauftragten, der frühzeitig Konflikte erkennen und Lösungsvorschläge entwickeln soll.

*„Das Nationale Begleitgremium zeichnet sich durch eine Besonderheit aus: Dem Gremium gehören nicht nur Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens an, sondern auch Vertreterinnen und Vertreter der Bürger. Damit hat das Begleitgremium einen neuen Weg eingeschlagen.“*

Prof. Dr. Hendrik Lambrecht,  
Bürgervertreter (Pressemitteilung  
Nationales Begleitgremium 11.02.2017)

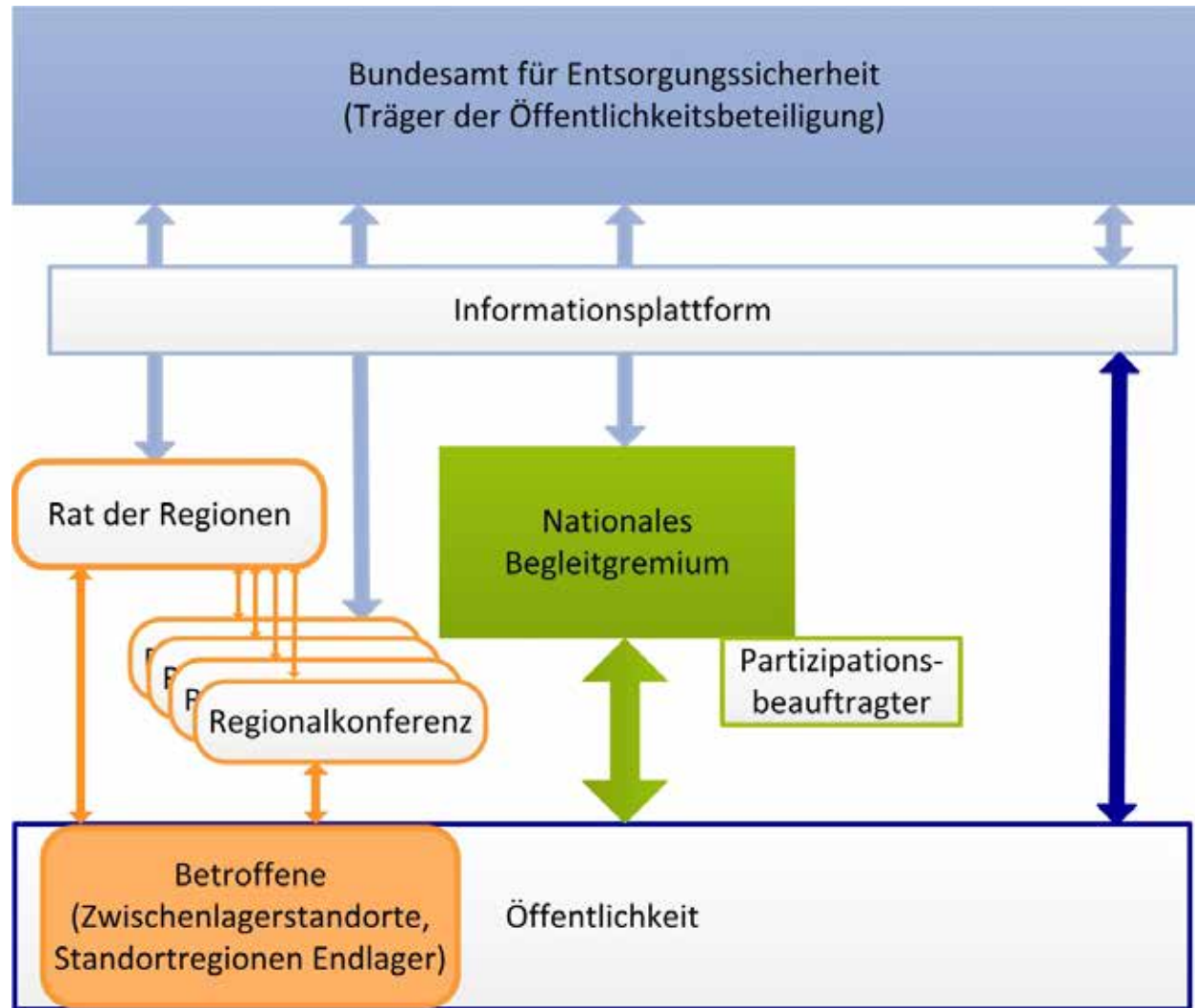
## Regionalkonferenzen und Rat der Regionen

- Mit der Nennung von so genannten Teilgebieten, die für ein Endlager in Frage kommen, wird für eine Übergangszeit von sechs Monaten eine Fachkonferenz Teilgebiete einberufen. Betroffene sollen die Vorschläge diskutieren und ihre Ergebnisse in den Prozess einspeisen.
- Regionalkonferenzen werden gegründet, wenn die Standorte zur überträgigen Erkundung feststehen und zwar an jedem Standort eine.
- Die Vollversammlung der Regionalkonferenz setzt sich aus Bewohnerinnen und Bewohnern der Standortgemeinde und der unmittelbaren Nachbargemeinden zusammen, die mindestens 16 Jahre alt sind.
- Die Vollversammlung wählt Bürgerinnen und Bürger für den Vertretungskreis, dem auch Vertreterinnen und Vertreter gesellschaftlicher Gruppen und der Kommune angehören sollen.
- Der Vertretungskreis kann Stellung nehmen zu den Standortvorschlägen, zu sozio-ökonomischen Untersuchungen und zu Maßnahmen des Lastenausgleichs für den Standort und können sich dafür wissenschaftlich beraten lassen.
- Er hat das Recht zu den Standortvorschlägen eine Nachprüfung zu verlangen, wenn er einen Mangel feststellt.
- Die Regionalkonferenz hat die Pflicht ihre Bürgerinnen und Bürger zu informieren.

Die Regionalkonferenzen entsenden Vertreter in den Rat der Regionen. In gleicher Anzahl entsenden auch die Zwischenlagerstandorte Vertreter in diesen Rat. Alle zusammen sollen den Prozess aus überregionaler Sicht begleiten und bei widerstreitenden Interessen Hilfestellung geben.

Im Rat der Regionen treffen Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Regionalkonferenzen auf Vertreterinnen und Vertreter der Gemeinden mit Zwischenlagern. Welche Interessen verfolgen sie jeweils? Was könnten solche widerstreitenden Interessen sein?

# Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlgesetz 2017



# Wichtige Themen beim Standortauswahlverfahren

**Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet auch Kontrolle der Handelnden.  
Dazu müssen die Bürgerinnen und Bürger Fragen stellen.**

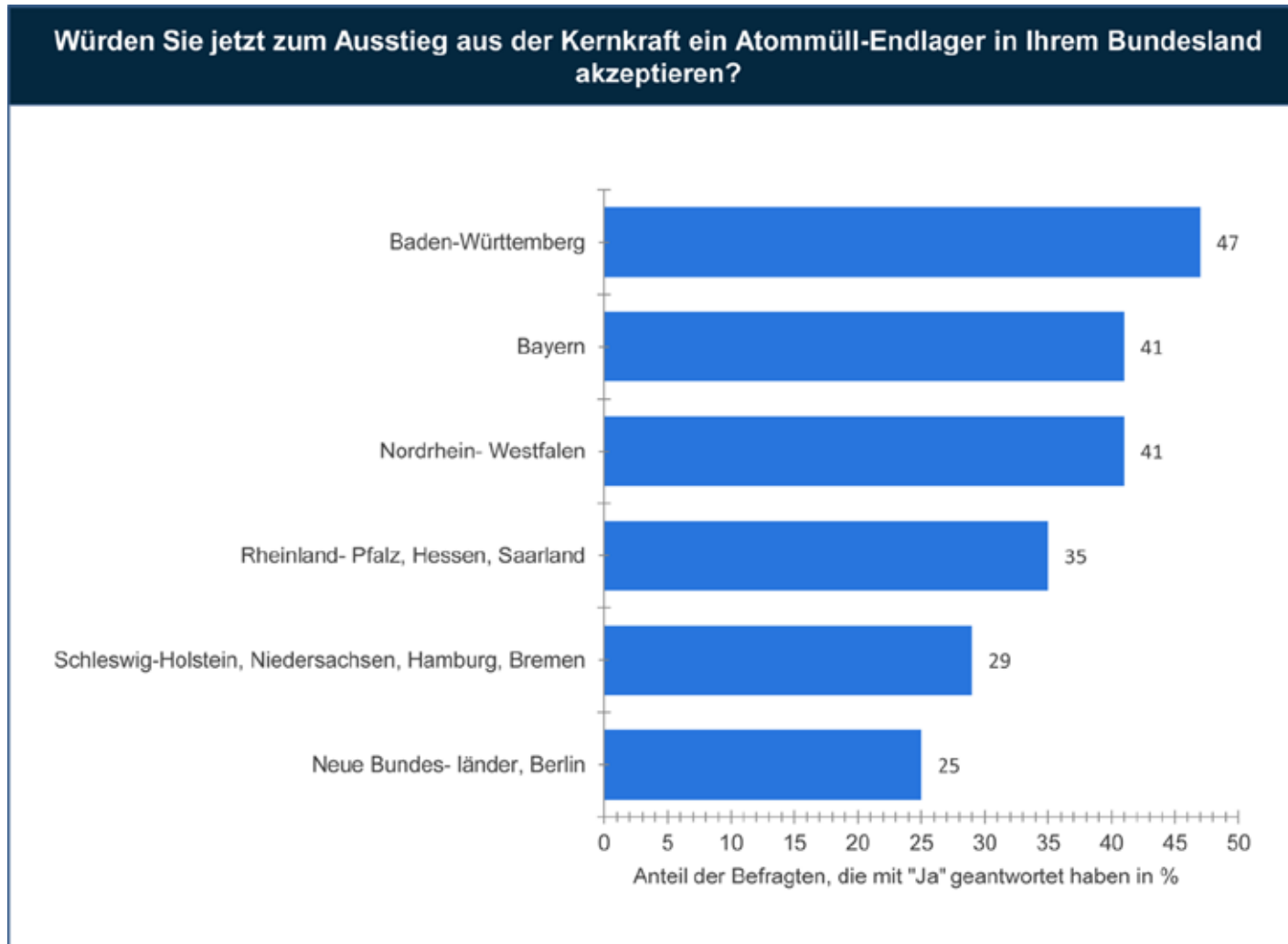
Festlegung der **Entscheidungsgrundlagen** vor der Endlagersuche:

- Wie wird bei der Standortsuche vorgegangen ?
- Was sind Ausschlusskriterien und Mindestanforderungen an mögliche Standortregionen?
- Welche geowissenschaftlichen und planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien spielen bei der Standortsuche eine Rolle?
- Nach welcher Methodik erfolgen die vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen?

**Bewertung** der Ergebnisse:

- War das Erkundungsprogramm umfassend?
- Liegen genügend Erkenntnisse über den Standort vor?
- Wo bestehen Wissenslücken?
- Erfolgt die Bewertung anhand der Entscheidungsgrundlagen?
- Ist die Bewertung nachvollziehbar?

## 2011: Akzeptanz nach Bundesländern



Quelle | Bild: © Statista 2014.  
Erhebungszeitraum 2011 durch tns Emnid für focus 45/2011

Nur zwei von 16 Bundesländern weisen keine geeigneten Wirtsgesteinsinformationen auf: Rheinland-Pfalz und Saarland.



# Regionale Partizipation im Auswahlverfahren in der Schweiz

## Für die Umsetzung der Partizipation wurden auch in der Schweiz in den Standortregionen Regionalkonferenzen gegründet

- mit 50-150 Delegierten aus Politik, Wirtschaft, Gewerbe und Interessensorganisationen sowie Bürgerinnen und Bürger der Standortregionen.
- Sie fasst Beschlüsse über grundsätzliche Fragen und verabschiedet Berichte zu bestimmten Fragestellungen.
- Innerhalb der Regionalkonferenz wird eine Leitungsgruppe gebildet, verantwortlich für Planung, Ablauf, Zeitplan unterstützt durch eine Geschäftsstelle.
- Fachgruppen mit Delegierten der Regionalkonferenz beschäftigen sich mit speziellen Fragestellungen.
- Ein Begleitteam steht der Regionalkonferenz beratend zur Seite.
- Die Mitglieder der Regionalkonferenz werden finanziell entschädigt. Geldmittel stehen auch für Sachkosten und Öffentlichkeitsarbeit bereit.

## Auch am Schweizer Verfahren gibt es Kritik, z.B.:

- Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird auf ausgewählte Themen beschränkt.
- Statt eines Vetorechts des betroffenen Kantons soll das ganze Land in einem Referendum abstimmen.
- Das Verfahren ist wenig flexibel und veränderbar, was die offene Diskussion einschränkt.
- Der Prozess braucht mehr Zeit.

# Ausgleich für eine gesellschaftliche Aufgabe

## Langfristige regionale Entwicklung analysieren und fördern durch:

- Berücksichtigung sozio-ökonomischer Auswirkungen (siehe Kasten!),
- Ermittlung der Entwicklungspotenziale wie kulturelle und wirtschaftliche Entwicklung, Infrastruktur, Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt etc.,
- Reduzierung der Auswirkungen und Förderung der Entwicklungspotenziale durch Lastenausgleich für die Standortregion sowie Fördermaßnahmen (Kompensation).

Um die sozio-ökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen zu erfassen, hat eine Studie aus der Schweiz folgende Themen betrachtet:

### Auswirkungen im wirtschaftlichen Bereich z.B.

- Tourismus, Freizeitaktivitäten, Attraktivität als Wohnort
- Immobilienpreise
- Investitionen und Ausgaben des Betreibers in der Region

### Auswirkungen im gesellschaftlichen Bereich z.B.

- Gesellschaftlicher Zusammenhalt
- Image der Region

### Auswirkungen auf Landschaft und Umwelt z.B.

- Landschaft und Naturraum
- Verkehr

Die Analyse soll den Schweizer Bundesbehörden Grundlagen für die Endlagersuche in der Schweiz liefern

# Auswirkungen von Entsorgungsanlagen nach Rütter und Partner, Mai 2006

Eine Schweizer Studie hat die Auswirkungen von Entsorgungsanlagen auf die Region an Standorten in der Schweiz, Deutschland, Frankreich und Finnland untersucht. Ihre Ergebnisse resultieren aus Befragungen von Bevölkerung, Fachleuten und Unternehmen sowie aus der Analyse von Statistiken, sonstigen Daten und Unterlagen:

- Wirtschaft: die Ansiedelung der Anlagen führen zu Umsatz, Wertschöpfung und Beschäftigung in der Region insbesondere, wenn Verträge zur Bevorzugung der lokalen/regionalen Wirtschaft geschlossen wurden. Negative Auswirkungen auf Landwirtschaft, Tourismus und Bodenpreise wurden nicht nachgewiesen.
- Öffentliche Finanzen: Steuereinnahmen oder Kompensationszahlungen machen teilweise einen erheblichen Anteil der öffentlichen Finanzen aus. Das führt aber auch zu Abhängigkeit. Die regionale Entwicklung ist von der Art der Verwendung abhängig, z.B. Investition in Infrastruktur hat einen höheren Effekt als Steuersenkungen.
- Image: Das Image einer Region kann sich in verschiedene Richtungen ändern: positiv, z.B. Region mit verbesserter Wirtschaftslage und Wohnqualität, oder negativ: z.B. Region ist käuflich oder wird von Protesten überzogen. Letzteres wird negativ für die Lebensqualität wahrgenommen.
- Naturraum: Der Bevölkerung ist es wichtig, dass die Entsorgungsanlage aus der Fußgängerperspektive nicht sichtbar ist.
- Umwelt: Obwohl keine Umweltbeeinträchtigungen nachweisbar sind, wird eine Beeinträchtigung von einem Teil der Bevölkerung wahrgenommen. Auf der anderen Seite stehen finanzielle Mittel bereit, Umwelt und Umgebung durch entsprechende Projekte aufzuwerten.

# Öffentlichkeitsbeteiligung – Zum Weiterdenken

## Zum Nachdenken und diskutieren...

- Die im Standortauswahlgesetz festgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung bietet den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit sich aktiv einzubringen und auf eine breite demokratische Beteiligung hinzuwirken. Passivität wirkt dem Verfahren entgegen.
- „Oben gegen unten“: Den Interessen der Bevölkerung, die i.d.R. die Nutzung der Erdoberfläche im Blick haben (z.B. Natur- oder Denkmalschutz), stehen ggf. Sicherheitsinteressen entgegen (geologische Eignung des Untergrunds).
- Die Auswirkungen eines Endlagers auf eine Region werden abhängig von der Situation vor Ort unterschiedlich beurteilt. Beispielsweise wird eine industriell geprägte Region bestimmte Auswirkungen anders bewerten, als eine Region, die vorwiegend biologische Landwirtschaft betreibt. Entsprechend müssen Maßnahmen, die negative Auswirkungen mindern oder eine positive Entwicklung fördern, angepasst sein.

*„Das Ziel des gesellschaftlichen Prozesses, über den wir hier reden, ist schlicht und einfach folgendes, und das klingt aus meinem Mund vielleicht für manche überraschend: Der Platz, an dem der Atommüll langfristig gelagert werden kann, darf am Ende nicht am Widerstand der Bevölkerung scheitern.“*

(Jochen Stay, ausgestrahlt)

*„Es muss gelten: Das Recht der Mehrheit und eine bestimmte Form von Sperrminorität der Betroffenen.“*

(Dr. Matthias Miersch, MdB SPD)