

Entstanden unter der wechselnden Autorschaft von: Achim  
Brunnengräber | Albert Denk | Maria Rosaria Di Nucci | Lucas Schwarz |  
Jan Sieveking | Dörte Themann

## **Analyse, Kritik und Handlungsempfehlungen: Beitragsserie zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlprozess für ein Endlager hochradioaktiver Abfälle**

Erschienen im Forschungsjournal Soziale Bewegungen, bei der Stiftung  
Leben & Umwelt und beim Nationalen Begleitgremium (NBG)

# Gliederung

*Nutzen Sie zur Navigation im Dokument die verlinkten Titel*

- Themann, Dörte; Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim (2021): Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche, in: FJSB plus, 34 (1). ([Online Version](#))
- Themann, Dörte; Schwarz, Lucas; Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim (2021): Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager, in: FJSB plus 34 (3). ([Online Version](#))
- Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021): Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager?, in: FJSB plus, 34 (3). ([Online Version](#))
- Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021): Räume erobern, öffnen und verteidigen. Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete, in FJSB plus, 34 (4). ([Online Version](#))
- Brunnengräber, Achim; Denk, Albert; Themann, Dörte (2024): Hemmnisse zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation im Standortauswahlverfahren – Ein Diskussionsbeitrag zur Öffentlichkeitsbeteiligung beim Forum Endlagersuche. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen Plus*. 37 (1). ([Online Version](#))
- Brunnengräber, Achim; Denk, Albert (2024): Instrumentalisierte Öffentlichkeit. Drei Jahre Beteiligungsverfahren zur Standortauswahl für die langfristige Tiefenlagerung hochradioaktiver Abfälle. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen Plus*. 37 (3). ([Online Version](#))
- Sieveking, Jan; Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2022): Auf dem Weg zum weichen Endlagerstaat. Gelingende Beteiligung bei der Suche nach einem Standort für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland, Hannover: Stiftung Leben & Umwelt / Heinrich-Böll-Stiftung Niedersachsen. ([Online Version](#))
- Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim; Denk, Albert; Schwarz, Lucas (2023): Handlungsempfehlungen und Thesen – Vorgetragen bei der 77. Sitzung des Nationalen Begleitgremiums am 12. September 2023 in Berlin. ([Online Version](#))

## **DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS**

**FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN 34. JG. | Heft 1 | 2021**

### **Alles falsch gemacht?**

Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein Endlager

*Dörte Themann, Rosaria Di Nucci und Achim Brunnengräber (FU Berlin)*

### **Einleitung**

Der Staat ist nun alleine dafür verantwortlich, dass die hochgefährlichen Abfälle aus dem Betrieb von Atomkraftwerken (AKW) so sicher wie nur möglich eingelagert werden. Die Überprüfung der Finanzierung des Atomausstiegs im Jahr 2016 hat dazu geführt, dass die Betreiber von AKW aus der Verantwortung für die Endlagerung entbunden wurden (KFK 2016). Nach Jahrzehnten der gesellschaftlichen Polarisierung und der Konflikte um die Atomkraft und den Atommüll soll jetzt alles anders und besser gemacht werden. Das Standortauswahlgesetz (StandAG 2017) sieht bei der Suche nach einem möglichen Standort, an dem die Abfälle eingelagert werden sollen, ausdrücklich eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung vor. „Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung“ im Verfahren ist das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE). Es ist rechtlich nicht nur dazu verpflichtet, die Öffentlichkeit umfassend und systematisch zu informieren, sondern diese auch am Auswahlverfahren als „Mitgestalter“ einzubeziehen (§ 4 (2), § 5 (1) StandAG).

Im Oktober 2020 lud das BASE deshalb die interessierte Öffentlichkeit zur Auftaktveranstaltung „Fachkonferenz Teilgebiete“<sup>1</sup> (FKTG) ein, zu der sich nach Angaben des BASE über 800 Personen aus

---

<sup>1</sup> Auf die Auftaktveranstaltung folgen die drei im Gesetz vorgesehenen „Fachkonferenzen Teilgebiete“, die für die erste Hälfte 2021 terminiert sind. Die Teilnehmer\*innen legen dem Vorhabenträger ihre

dem gesamten Bundesgebiet angemeldet haben. Die Veranstaltung fand aufgrund der Corona-Pandemie ausschließlich online statt. Am ersten Tag sollen sich ca. 500 und am zweiten Tag ca. 340 angemeldete Personen zugeschaltet haben. Weitere Interessierte konnten Teile der Veranstaltung im Videostream (YouTube) verfolgen. Von der Übertragung dort waren jedoch alle als datenschutzrechtlich sensitiv eingeschätzte Passagen ausgenommen. Ziel war es, eine Einführung in den kurz zuvor von der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) veröffentlichten „Zwischenbericht Teilgebiete“ (BGE 2020) zu geben und allen interessierten Bürger\*innen, Kommunalvertreter\*innen, Wissenschaftler\*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen die Gelegenheit zu geben, Fragen zum Bericht und zum Verfahren zu stellen. Zum einen sollte erklärt werden, wie die Ausschluss- und Abwägungskriterien sowie die Mindestanforderungen angewendet wurden, zum anderen eine erste Diskussion darüber stattfinden, wie die Organisation der zukünftigen FKTG erfolgen soll. Das StandAG lässt hier einigen Interpretations- und Handlungsspielraum.

Um es gleich vorweg zu nehmen: In weiten Teilen missglückte die Auftaktveranstaltung. Unter den Teilnehmer\*innen waren Irritationen und auch Empörung zu beobachten.<sup>2</sup> Begriffe wie „Überrumpelung“ und „Zustimmungsmanagement“ wurden in den Konferenz-Chat geschrieben. Auch Bürgerinitiativen und Umweltorganisationen (z.B. .ausgestrahlt e.V. oder der BUND), die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung (DAEF) oder das Nationale Begleitgremium (NBG) äußerten ihren Unmut über die Veranstaltung. Daraus leitet sich die Frage ab, welche Fehler gemacht wurden und welche Lehren für den weiteren Prozess daraus gezogen werden können. Eine frühzeitige und kritische Befassung mit der Öffentlichkeitsbeteiligung ist von zentraler Bedeutung, denn laut StandAG (§5) soll eine Lösung gefunden werden, die von „einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird“. Das setzt wiederum voraus, dass sowohl das Verfahren als auch das die Ergebnisse über den legalen Rechtsrahmen hinaus mit einer hohen gesellschaftlichen Legitimität untermauert werden müssen.

Diese Überlegungen nehmen wir zum Ausgangspunkt, um uns intensiver mit der Auftaktveranstaltung zu beschäftigen. Wie lässt sich der Unmut über eine Veranstaltung erklären, die von einem Bundesamt, das mit erheblichen personellen wie finanziellen Ressourcen ausgestattet ist, organisiert und von der professionellen Moderationsagentur IKU die Dialoggestalter begleitet wird? Ist die Empörung allein auf die Sachzwänge eines reinen Onlineformates zurückzuführen oder zeigt sich darin ein tieferliegendes Problem in der Prozessgestaltung? Wir gehen nachfolgend der These nach, dass sich in

---

Beratungsergebnisse innerhalb eines Monats nach dem letzten Termin vor. Danach löst sich die Fachkonferenz Teilgebiete auf, so die rechtliche Vorgabe (StandAG 2017, §9).

<sup>2</sup> Aussagen von den Teilnehmer\*innen sowie zum Ablauf oder Abstimmungsergebnisse lassen sich der Dokumentation der Auftaktveranstaltung entnehmen: <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Module/Termine/Auftakt.html#AnkerDoku>. Wichtige Ergänzungen finden sich auch auf den Seiten des NBG oder von Umweltverbänden wie dem BUND und .ausgestrahlt.

der Auftaktveranstaltung eine Machtasymmetrie zwischen Staat und Gesellschaft widerspiegelt, die es in der zukünftigen Standortsuche für ein Endlager zu überwinden gilt. Zunächst werden wir unseren theoretisch-konzeptionellen Zugang skizzieren. Dabei werden wir den in der Politikwissenschaft entwickelten Dreiteilung von Macht in *power over*, *power to* und *power with* folgen (Abschnitt 1). Daran anschließend werden wir die Auftaktveranstaltung entlang der Machtkonzeption analysieren (Abschnitt 2). Das Fazit ergänzen wir um drei Szenarien, aus denen die Risiken und Herausforderungen des zukünftigen Beteiligungsverfahrens deutlich werden (Abschnitt 3).

## **Theoretisch-konzeptioneller Zugang**

Bei der Durchsetzung der nuklearen Technologie zur Stromerzeugung musste der Staat mit harter Hand durchgreifen. Er verfügte über *power over*: die Macht, etwas zu kontrollieren, zu manipulieren und gegen den Willen der Bevölkerung durchzusetzen. Daher war Jungks Charakterisierung als „Atom-Staat“ (Jungk 1977) zutreffend. Dieser folgte jahrzehntelang der *Decide-Announce-Defend*-Strategie. Er entschied, verkündete das Ergebnis und versuchte es, wenn nötig auch mit Polizeigewalt, durchzusetzen. Die Ablehnung und der Widerstand gegen die Atomkraft nahmen dennoch zu. Die Forderungen nach Beteiligung wurden immer lauter (Di Nucci et al. 2017). Die Standortsuche und der Bau eines Endlagers fordern vor diesem Erfahrungshintergrund den „weichen Endlagerstaat“ heraus, der ein transparentes Verfahren organisiert und die Mitgestaltung ermöglicht (Mez/Häfner 2021; Brunnengräber 2021).

Dies wiederum erfordert eine Veränderung in den Machtbeziehungen zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft, die zweifach – als *power to* und *power with* – ausgeprägt sein kann. Bei *power to* bildet sich innerhalb der Zivilgesellschaft die Fähigkeit zur gemeinsamen Ablehnung, zum organisierten Protest und zum Widerstand heraus. Die Folge ist das *Empowerment* der zivilgesellschaftlichen Kräfte, die zu einer selbständigen Handlungsmacht führt. Bei *power with* kommt es im Idealfall zu gemeinsamen Überzeugungen, Handeln und Lernen zwischen dem Staat und gesellschaftlichen Akteuren, so dass sich eine Machtbalance einstellen kann. Daraus leitet sich die theoretisch-konzeptionelle Frage ab, ob sich zivilgesellschaftliche Akteure *empowern* (*power to*) oder ob der „weiche Endlagerstaat“ Realität wird. Dann werden Machtasymmetrien zwischen Staat und Gesellschaft ab- und gemeinsame Handlungsstrategien aufgebaut (*power with*). Diese theoretische Dreiteilung von Macht (siehe hierzu Göhler 2004: 244ff, 255) soll helfen, den analytischen Blick auf die Auftaktveranstaltung zu schärfen.

## **Bewertung der Auftaktveranstaltung**

Das BASE sieht sich als Dienstleister, der die FK TG mit verschiedenen Serviceleistungen in der Selbstorganisation unterstützt und dabei auch auf externe Dienstleister zurückgreift. Auch die Geschäftsstelle der FK TG ist beim BASE angesiedelt, soll aber unabhängig vom Bundesamt agieren. Organisation und Inhalte der Konferenzen sind nicht gesetzlich vorgegeben, sondern sollen durch die

Teilnehmer\*innen laut Gesetzentwurf (2017) „eigenverantwortlich“ verhandelt und festgelegt werden; Beteiligungsmöglichkeiten sind demnach zwingend und Handlungsspielräume – nicht nur im Prinzip – vorhanden (*power with*). Das entspricht auch dem StandAG, nachdem die Bürger\*innen als „Mitgestalter“ (§5) auf Augenhöhe in den Prozess eingebunden werden sollen. Zugleich steht diese Idee auch im Einklang mit der Empfehlung der Endlagerkommission, laut der es gilt, „den Zeitraum der bloßen Information“ zu verkürzen (Endlagerkommission 2016: 44).

Allerdings ist das Verfahren strukturell von Machtasymmetrien gekennzeichnet. Das BASE ist – neben seinen sonstigen umfassenden Aufgaben im Verfahren – in der Öffentlichkeitsarbeit Durchführungs-, Kontroll- und Vermittlungsinstanz zugleich. Es hat eine starke Rolle bei der Vorbereitung der Veranstaltungen, der technischen Rahmensetzung, auf Grund seiner finanziellen wie personellen Ressourcen sowie bei der Bestimmung der Agenda (*power over*). Dies wurde auch auf der Auftaktveranstaltung deutlich, bei der ein vom BASE eingerichtetes „unabhängiges Notariat“ dafür Sorge tragen soll, dass die im Gesetz benannten Vorgaben im Verfahren berücksichtigt werden. Aber warum und nach welchen Kriterien wurde diese Institution ins Leben gerufen? Öffentlich verhandelt wurde sie nicht. Zudem handelt es sich nicht um ein Notariat im klassischen Sinne, wie die Bundesnotarkammer auf Anfrage von [endlagerdialog.de](http://endlagerdialog.de) (2020) mitteilte.

### *Erster Veranstaltungstag<sup>3</sup>*

Der erste Tag war eine reine Informationsveranstaltung mit langen Präsentationen von Mitarbeiter\*innen der BGE zu den Ausschluss-, Mindestanforderungs- und Abwägungskriterien und ihrer Anwendung. Er hatte das Ziel, eine erste Vermittlungsarbeit der Inhalte des Zwischenberichtes zu leisten und eine gemeinsame Wissensbasis für die FK TG herzustellen. Die BGE-Mitarbeitenden waren bemüht, den Teilnehmer\*innen umfangreiche Informationen zukommen zu lassen. Allerdings war kein Dialog möglich, der für ein tieferes Verständnis der Inhalte notwendig gewesen wäre. So wurde nur eine unidirektionale Chat-Funktion angeboten, über die – schriftlich – Fragen, Kritik und Kommentare geschickt werden konnten. Nach den jeweiligen Vorträgen bildete sich ein Frage-Antwort-Muster zwischen der BGE und den Teilnehmer\*innen heraus, jedoch keine Diskussion. Darüber hinaus hatte der Moderator die alleinige Möglichkeit, selektiv Fragen an die BGE weiterzuleiten oder solche auszuwählen, welche später von BASE oder der BGE schriftlich beantwortet werden sollten.

Der Moderator war am ersten Tag bemüht, möglichst viele Fragen und Kommentare aufzugreifen. Teilnehmer\*innen beklagten sich aber, dass sie sich nicht korrekt wiedergegeben fühlten oder ihre Fragen und Kommentare verkürzt dargestellt wurden. Weder waren Interaktionen oder der Dialog unter den Teilnehmer\*innen möglich, noch direkte Reaktionen wie *likes*. Dadurch hätte deutlich gemacht

---

<sup>3</sup> Die zitierten Aussagen von Teilnehmenden und weitere Angaben zur Veranstaltung lassen sich der Dokumentation der Auftaktveranstaltung entnehmen: <https://www.endlagersuche-infoplatzform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Module/Termine/Auftakt.html#AnkerDoku>

werden können, welche Fragen oder welche kritischen Anmerkungen von mehreren Teilnehmer\*innen unterstützt werden. Das Format verhinderte die offene, dialogorientierte und konstruktive Beteiligung und ein gemeinsames Handeln (*power with*). Es gelang nicht, es an die inhaltlichen Wünsche der Teilnehmer\*innen anzupassen.

### *Zweiter Veranstaltungstag*

Dasselbe Format wurde am zweiten Tag genutzt, als es um die Organisation der FK TG ging. Nun bestand aber die Möglichkeit, sich per Video zuschalten zu lassen, um vor Abstimmungen auch Redebeiträge einbringen zu können. Dies wurde aber, wohl auch auf Grund technischer Probleme mancher Teilnehmer\*innen, nicht sehr intensiv genutzt. Nachdem sich das N BG und die Geschäftsstelle für die FK TG vorgestellt hatten, wurde zum Tagesordnungspunkt Organisation der FK TG und in den Abstimmungsmodus übergegangen. Die Abstimmungsinhalte ergaben sich nicht aus der Diskussion unter den Teilnehmer\*innen, sondern waren vom BASE festgelegt worden. Sie wurden über den Chat und vereinzelte Redebeiträge andiskutiert. Dann wurde per Abstimmung ein „Meinungsbild“ erzeugt. Folgende Fragen wurden behandelt: (1) wie die Beratungstermine inhaltlich vorbereitet werden, (2) an welchen Wochentagen sie stattfinden, (3) wie und wer dazu einlädt oder (4) welche Personen für eine Präsenzveranstaltung ausgewählt werden, falls es nicht genügend Plätze für alle Interessierten gibt? Auch eigene Vorschläge konnten – sofern sie von anderen Personen unterstützt wurden – eingebracht werden.

Nach der Beantwortung der Fragen wurde eine Arbeitsgruppe (AG) gewählt. Ohne Diskussion mit den Teilnehmer\*innen und begründet durch einen in der Veranstaltung nicht abgestimmten Geschäftsordnungsvorschlag durch das BASE erklärte der Moderator, dass je drei Mitglieder für diese AG aus den vier vertretenen Akteursgruppen – Bürger\*Innen, Wissenschaft, kommunale Vertreter\*innen und gesellschaftliche Vertreter\*innen – gewählt werden sollen. Jede/r Teilnehmer\*in konnte sich als Kandidat\*in aufstellen lassen. Dafür waren kurze Bewerbungstexte in einem Zeitfenster von ca. 15 Minuten zu schreiben, die in einem dafür angelegten Beteiligungsfenster hochgeladen wurden. Daraufhin wurden 20 Minuten zum Lesen eingeräumt und anschließend die Wahlen abgehalten. Schließlich wurde das Mandat der Gewählten – die FK TG vorzubereiten – per Abstimmung festgelegt.

In dieser Form war es nicht möglich nachzuprüfen, welche Motivationen die einzelnen Mitglieder der AG hatten, sich zur Wahl zu stellen. Sowohl die Abstimmungen als auch die Ergebnisse wurden von Umweltorganisationen (wie etwa dem BUND) als undemokratisch und illegitim gewertet. Auch von anderen Teilnehmer\*innen wie etwa kommunalen Vertreter\*innen wurde das Verfahren kritisch hinterfragt und Irritation über ein solches Wahlverfahren geäußert. Kritisiert wurde, dass es keine Möglichkeiten der Selbstorganisation gab. Im Chat war zu lesen: „Die Asymmetrie des ‚Beteiligungsformats‘ Fachkonferenz Teilgebiete steuert heute auf einen Höhepunkt zu. (...) So wird man überrumpelt. Gesteuert wurde die Fachkonferenz von den Moderatoren, die vom BASE bestimmt

wurden. (...) Zurück bleibt die Androhung, dass, wenn man nicht ‚zum Thema‘ spricht, das angeblich unabhängige ‚Notariat‘ einschreitet. Augenhöhe ist das alles nicht“.

Der Moderator betonte, dass die Entscheidungen von der Auftaktveranstaltung nur auf Zeit getroffen und nur bis zur ersten FK TG gültig seien. Dagegen plädierten einige Teilnehmer\*innen im Chat dafür, keine kurzfristige Wahl abzuhalten. Dies wurde vom Moderator mit dem Argument abgelehnt, dass die Selbstorganisation unterstützt und effektiv vorangebracht werden solle und die AG es in der Hand hätte, die Vorbereitung für andere zu öffnen. Dass Wahlen abgehalten wurden, die nicht verhandelbar waren und gegen die kein Einspruch möglich war, verschafft der AG zur Vorbereitung der FK TG eine zweifelhafte Legitimation. Weil zudem die Unabhängigkeit der Geschäftsstelle beim BASE angezweifelt wurde, gab es kurz nach der Einrichtung der AG bereits den ersten Austritt, andere folgten später; einer davon mit einem umfassenden Strukturvorschlag, wie es bei den FK TG besser gemacht werden kann.

Während der erste Tag einem klassischen Frontalformat entsprach, dokumentiert vor allem der zweite Tag eine Machtasymmetrie zwischen Staat und Öffentlichkeit (*power over*). Die Kommunikation verlief im Grunde einseitig: die Teilnehmer\*innen verfügten nur über geringfügige Möglichkeiten, auf den Verfahrensablauf Einfluss zu nehmen. Ein gleichwertiger Dialog und auch das Austragen von Meinungsunterschieden war nicht möglich; Konflikte wurden teilweise wegmoderiert. Intransparent blieb, wie der externe Dienstleister auf seine Moderationsrolle bei der Auftaktveranstaltung vorbereitet wurde und welche Vorgaben er hatte. Die einzige Form der schwachen Selbstermächtigung (*power to*) konnte bei der Texteingabe im Beteiligungsfenster beobachtet werden, über das Teilnehmer\*innen deutlich zu machen versuchten, dass das Verfahren bei der Auftaktveranstaltung weder demokratisch noch legitim ist.

## **Fazit und drei Szenarien**

Laut StandAG (§5) soll das Beteiligungsverfahren auf die Mitgestaltung und den Dialog mit den Bürger\*innen ausgerichtet sein. Das BASE ist sich seiner Verantwortung bewusst und will „das letzte Kapitel“ der Atompolitik in Deutschland zum Erfolg führen (König 2020). Laut dem BASE ist das bei der Auftaktveranstaltung, auf die die drei gesetzlich vorgeschriebenen FK TG folgen, auch gelungen.<sup>4</sup> Diese „Art von neuen und selbstorganisierenden Formaten könne für die Lösung künftiger großer Konfliktfelder von Bedeutung sein“.<sup>4</sup> Der dargestellte Ablauf der beiden Tage und die vielfältigen Reaktionen auf Blogs wie [endlagerdialog.de](http://endlagerdialog.de), des NBG und von Umweltorganisationen legen jedoch eine ganz andere Einschätzung der Qualität der Beteiligung und der Machtverhältnisse zwischen Staat und Gesellschaft nahe.

---

<sup>4</sup> <https://www.base.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BASE/DE/2020/fachkonferenz-teilgebiete-auftakt.html>

Nach Angaben des BASE diene der Termin „der Vorbereitung der Selbstorganisation der Fachkonferenz.“<sup>5</sup> Die Kommunikation folgte allerdings einem *top-down*-Ansatz. Sowohl die technischen Möglichkeiten als auch die strukturellen und thematischen Vorgaben waren nicht oder nur geringfügig verhandelbar. Mit dem Datenschutz oder technischen Problemen, die vom Moderator vorgetragen wurden, lässt sich der Misserfolg nicht erklären. Denn die Fallstricke waren schon vorher bekannt: schon im September 2020 wurde angemahnt, dass die Formate und die Inhalte ohne Beteiligung der Betroffenen festgelegt worden seien. Alles würde vom „Wohlwollen“ der BGE und des BASE abhängen, so die Kritik (FMöB/BM 2020, Atommüllkonferenz 2020). Auch das NBG wies im Vorfeld auf die Notwendigkeit von weitreichenden Dialogangeboten hin; nicht zu vergessen die sozialwissenschaftliche Forschung, die für die zielorientierte Beteiligung umfassende Analysen und Handlungskataloge entwickelt hat (etwa Nanz / Leggewie 2018).

Dies führt zum Kern des Problems. Ein *power with*-Verhältnis scheint zu keinem Zeitpunkt der Auftaktveranstaltung das Ziel gewesen zu sein, obgleich dies doch vom Gesetz vorgesehen ist. Warum berücksichtigte das BASE die kritischen Hinweise und Empfehlungen nicht? Warum beweist sie sich nicht als lernende Institution, sondern zelebriert den Erfolg? Warum wurden anspruchsvolle Beteiligungs- und Dialogformate – trotz aller zivilgesellschaftlicher Interventionen – nicht schon für die Auftaktveranstaltung umgesetzt? *Power over* bedeutet, dass etwas ohne oder gegen den Willen anderer durchgesetzt werden kann. Kritik kann ebenso wie wissenschaftliche (Gegen-)Expertise ignoriert werden. Das BASE legt die Mitgestaltungsklausel aus dem StandAG nach eigenen kontrollbehördlichen Vorstellungen aus. Das Signal, das davon ausgeht, kann verheerend für das ganze Verfahren sein.

Für die zukünftigen Veranstaltungen sind drei Szenarien – die sich an den vorgestellten Machtkonzeptionen orientieren – denkbar:

*Erstens:* Kritische Stimmen, professionelle Ratschläge, eine unabhängige Moderation oder Mediator\*innen bleiben außen vor. Agenda, Struktur und Zielperspektive werden entsprechend üblicher Verwaltungs- und Behördenlogiken vom BASE festgelegt, es organisiert alles selbstreferentiell; Fehler werden nicht eingestanden. Wichtige Entscheidungen zu Struktur und Inhalten werden auch in Zukunft alleine vom BASE gefällt. Ein Beispiel dafür ist die Ablehnung der Forderung aus der Zivilgesellschaft, Ressourcen zur Einholung externer unabhängiger Expertise zur Bewertung des Zwischenberichts bereitzustellen. Die Beteiligung wird zur Alibiveranstaltung. Ein solcher *power over*-Ansatz erinnert an den „Atom-Staat“. Der Staat wird in diesem Szenario Handlungsoptionen einschränken und so selbst dazu beitragen, dass es bei der Standortsuche und dem Bau eines Endlagers erhebliche Konflikte und Blockaden geben wird. Die Zivilgesellschaft wird herausgefordert, wie das nächste Szenario zeigt.

---

<sup>5</sup> <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Module/Termine/Auftakt.html>

*Zweitens:* Fünfzig Jahre Widerstand haben zum Empowerment der Zivilgesellschaft geführt (*power to*), ohne den es das StandAG in seiner heutigen Form nicht geben würde. Zwar können auch innerhalb der Zivilgesellschaft Machtasymmetrien auftreten. Das hat sich im Ansatz in der AG gezeigt, die die FK TG vorbereiten soll. Darin sind einschlägige Persönlichkeiten vertreten, die lange schon eine wichtige, aber auch dominante Rolle im Prozess innehaben. Sie standen in der Auftaktveranstaltung denjenigen gegenüber, die die (überstürzte) Wahl ablehnten und forderten, dass die Verfahrensweise besser gemeinsam und im Dialog entwickelt werden sollte. Um solche Differenzen, die ein lernendes Verfahren kennzeichnen, austragen zu können, müssen Räume geöffnet werden. Je weitreichender jedoch der Staat Handlungs- und Gestaltungsräume einschränkt, desto stärker wird die Zivilgesellschaft. Sie wird sich einen, selbst ermächtigen, Handlungsautonomie anstreben, und die Räume, die der Staat einengt, zu erweitern versuchen. Das Endlager wird an einer starken Zivilgesellschaft scheitern.

*Drittens:* Nur das dritte Szenario wird einem lernenden, transparenten und selbsthinterfragenden Verfahren sowie der breiten Mitgestaltung der Öffentlichkeit gerecht, wie es das StandAG vorsieht. Bürger\*innen werden vom Staat bereits zur Vorbereitung und während der Veranstaltungen dialogorientiert eingebunden. Wissenschaftlicher Sachverstand, auch derjenige, der sich kritisch zu BASE oder BGE einbringt, wird systematisch gefördert und trägt zur unabhängigen Meinungsbildung bei. Es werden deutlich interaktivere und auf Dialog ausgelegte Onlineformate und virtuelle Räume genutzt, über die sich Bürger\*innen selbst organisieren können. Inhaltliche Debatten werden zugelassen und integriert. Nur wenn das Verfahren als legitim erachtet wird, ist die Akzeptabilität für ein Endlager hoch. Der *power with*-Ansatz setzt demzufolge ein neues Verständnis von Staatlichkeit voraus. Der moderierende und lernende Staat muss sich zurücknehmen, der Öffentlichkeit mehr Raum geben, und auch Unerwartetes zulassen. Nur so kann der „weiche Endlagerstaat“ erfolgreich sein.

## **Hinweis**

Dieser Text ist am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) der FU Berlin im Rahmen des Projektes TRANSENS entstanden: „Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland - Forschung zur Verbesserung von Qualität und Robustheit der soziotechnischen Gestaltung des Entsorgungspfades“ ([www.transens.de](http://www.transens.de)). Zu den in der Vorhabenbeschreibung formulierten Forschungsfragen gehört u. a. die nach den „gesellschaftlichen Erwartungen und Ansprüche(n) an eine zielführende Endlager-Governance und Öffentlichkeitsbeteiligung“, die in diesem Text adressiert wird. Das Verbundprojekt, an dem 17 Forscherteams aus Deutschland und aus der Schweiz beteiligt sind, wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) von 2019 bis 2024 gefördert (FK 02 E 11849C). Für ihre wertvolle Anregungen zu diesem Beitrag möchten wir uns bei Klaus-Jürgen Röhlrig, Ulrich Smeddinck, Lucas Schwarz und Jan Sieveking bedanken.

**Dörte Themann** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet sie zu soziotechnischen und sozial-ökologischen Fragen im Bereich Endlagerung und zum Thema Umweltgerechtigkeit. E-Mail: [d.themann@fu-berlin.de](mailto:d.themann@fu-berlin.de)

**Achim Brunnengräber** ist Politikwissenschaftler und Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet er zu den gesellschaftlichen Dimensionen bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle und zur Politischen Ökonomie der Elektromobilität. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Energie-, Klima- und Umweltpolitik, sozial-ökologische Transformationsprozesse sowie NGOs und soziale Bewegungen. E-Mail: [achim.brunnengraeber@fu-berlin.de](mailto:achim.brunnengraeber@fu-berlin.de)

**Maria Rosaria Di Nucci** ist Energieökonomin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU), Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften an der Freien Universität Berlin. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind vergleichende Energie-, Klima- und Atompolitik, Förderinstrumente für erneuerbare Energien, Evaluationsmethodik und Impact Assessment sowie zur sozialen Akzeptanz von umstrittenen Technologien. E-Mail: [dinucci@zedat.fu-berlin.de](mailto:dinucci@zedat.fu-berlin.de)

## Literatur

*Atommüllkonferenz 2020*: [http://www.atommuellkonferenz.de/wp-content/uploads/Stellungnahme-Auftakt-Fachkonferenz\\_2020-09-16\\_AMK.pdf](http://www.atommuellkonferenz.de/wp-content/uploads/Stellungnahme-Auftakt-Fachkonferenz_2020-09-16_AMK.pdf), zuletzt eingesehen 30.11.2020.

*Endlagerkommission 2016*: Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe, K.-Drs. 268. [https://www.bundestag.de/resource/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs\\_268-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs_268-data.pdf), zuletzt eingesehen 30.11.2020

*BGE 2020*: Zwischenbericht Teilgebiete gemäß § 13 StandAG. Peine: Bundesgesellschaft für Endlagerung [https://www.bge.de/fileadmin/user\\_upload/Standortsuche/Wesentliche\\_Unterlagen/Zwischenbericht\\_Teilgebiete/Zwischenbericht\\_Teilgebiete\\_barrierefrei.pdf](https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Standortsuche/Wesentliche_Unterlagen/Zwischenbericht_Teilgebiete/Zwischenbericht_Teilgebiete_barrierefrei.pdf), zuletzt eingesehen 30.11.2020.

*Di Nucci, Maria Rosaria/ Brunnengräber, Achim/ Isidoro, Losada Ana María 2017*: From the „right to know“ to the „right to object“ and „decide“. A comparative perspective on participation in siting procedures for high level waste repositories, in: *Progress in Nuclear Energy*, 100 (2017), 316-325.

*endlagerdialog.de 2020*: Notariat ohne Notar\*in – eine BaSE-Innovation. <https://endlagerdialog.de/2020/10/notariat-ohne-notarin-base-innovation/>, zuletzt eingesehen 30.11.2020.

*Endlagersuche-infoplattform 2020*: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/Endlagersuche/DE/0826\\_juristische-auswertung\\_BI.html](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/Endlagersuche/DE/0826_juristische-auswertung_BI.html)

*FMöB/BM 2020*: Offener Brief zum Standortauswahlverfahren aus konfliktfachlicher Sicht, Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich und Bundesverband Mediation (BM), [https://www.umweltmediation.info/fileadmin/documents/FMo%CC%88B-BM-FGPluB\\_20200930\\_offener\\_Brief\\_Standortauswahlverfahren.pdf](https://www.umweltmediation.info/fileadmin/documents/FMo%CC%88B-BM-FGPluB_20200930_offener_Brief_Standortauswahlverfahren.pdf), zuletzt eingesehen 30.11.2020

*Gesetzentwurf 2017*: Drucksache 18/11398. Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/113/1811398.pdf>, zuletzt eingesehen 30.11.2020.

*Göhler, Gerhard* 2004: Macht, in: Göhler, Gerhard; Iser, Mattias; Kerner, Ina (Hrsg.) (2004): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. 244 –261

*Jungk, Robert* (Erstveröffentlichung) 1977: Der Atom-Staat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit, München: Kindler.

*KFK* 2016: Verantwortung und Sicherheit - Ein neuer Entsorgungskonsens. Abschlussbericht der Kommission zur Überprüfung der Finanzierung des Kernenergieausstiegs. Berlin.  
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bericht-der-expertenkommission-kernenergie.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>, zuletzt eingesehen 30.11.2020.

*König, Wolfram* 2020: Endlagersuche: Das letzte Kapitel der Atomenergienutzung in Deutschland, in: Zeitschrift für Neues Energierecht ZNER, 5/20, 365-358.

*Nanz, Patrizi/; Leggewie, Claus* 2018: Die Konsultative: mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung, Berlin: Wagenbach.

*StandAG* 2017: Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle, [https://www.gesetze-im-internet.de/standag\\_2017/BJNR107410017.html](https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/BJNR107410017.html), zuletzt eingesehen 30.11.2020.

## DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS

### FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN 34. JG. 3 | 2021

*Dörte Themann, Lucas Schwarz, Rosaria Di Nucci und Achim Brunnengräber (FU Berlin)*

#### ***Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager***

**Über die Ausübung von Macht beim ersten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG)**

**Zusammenfassung:** Der Beitrag untersucht die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche nach einem Standort in Deutschland, an dem ein Endlager für hochradioaktive Abfälle gebaut werden kann. Er bedient sich dabei theoretisch-konzeptionell den drei Machttypen *power over* (PO), *power to* (PT) und *power with* (PW). Gefragt wird, wie sich Macht zeigt und wie sie sich auswirkt. Als normative Orientierung nutzen wir den weichen Endlagerstaat, der partizipativ, lernend, transparent, selbsthinterfragend und wissenschaftsbasiert vorgeht. Er unterscheidet sich deutlich vom harten Atomstaat, der früher die Atompolitik in Deutschland geprägt hat.

**Abstract:** The article examines public participation in the search for a site for a high-level radioactive waste (HLW) repository in Germany. Our theoretical approach is based on the three types power over (PO), power to (PT) and power with (PW). We ask how power manifests itself and how it works. As a normative orientation, we use the concept of soft nuclear repository state, which is participative, learning, transparent, self-questioning and science-based and differs significantly from the hard nuclear state that previously shaped nuclear policy in Germany.

#### **Einleitung**

Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Suche nach dem bestmöglichen Standort, an dem in Deutschland ein tiefengeologisches Endlager für hochradioaktive Abfälle gebaut werden soll, ist in eine erste entscheidende Phase eingetreten. Vom 05.-07. Februar 2021 fand der erste Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG)<sup>1</sup> statt, auf den laut Standortauswahlgesetz (StandAG) zwei weitere

---

<sup>1</sup> Der Einfachheit halber werden wir im Folgenden das Kürzel FKTG benutzen, gemeint aber ist der erste Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete.

Beratungstermine folgen werden. Bereits die Auftaktveranstaltung zur FKTG, die vom 17.-18. Oktober 2020 online stattfand, haben wir mit Blick auf die Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung analysiert. Hierfür haben wir uns eines theoretisch-konzeptionellen Ansatzes bedient, der sich auf die drei Machttypen *power over* (PO), *power to* (PT) und *power with* (PW) stützt (Themann et al. 2021). Diesen Ansatz nutzen wir für die Analyse der drei FKTG Beratungstermine im Standortauswahlverfahren. Zugleich wollen wir diesen Ansatz theoretisch wie konzeptionell weiterentwickeln.

Wir fragen, wo sich die Öffentlichkeitsbeteiligung unter dem Blickwinkel von Machtverhältnissen zwischen dem harten Atomstaat (vgl. Jungk 1977) und dem weichen Endlagerstaat einordnen lässt (vgl. Mez/Häfner 2021; Brunnengräber 2021b). Der harte Atomstaat, der die Atompolitik in Deutschland Jahrzehnte lang prägte, folgt ganz wesentlich dem Prinzip *Decide-Announce-Defend* (DAD-Prinzip). Den Gegenpol dazu bildet das Ideal des weichen Endlagerstaates. Er zeichnet sich durch umfassende und weitreichende Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten aus. Zwar entscheidet in letzter Instanz der Deutsche Bundestag über den Standort, die Standortauswahl aber soll nicht allein von staatlichen Institutionen in einem *top down*-Verfahren getroffen werden, sondern unter Anwendung deliberativ-partizipativer Verfahren und im Zusammenwirken mit Bürger\*innen und der Zivilgesellschaft. Unsere These ist, dass sich die FKTG durch Machtverhältnisse charakterisieren lässt, die sich auf die Legitimität und Qualität der Beteiligung auswirken werden. Die zentrale Fragestellung lautet:

- Wie zeigt sich auf den Beratungsterminen der FKTG Macht und wie wirkt sich diese aus?

Da unserer Analyse über alle drei bisher vorgesehenen Beratungstermine der FKTG hinweg erfolgen wird, können auch Dynamiken, Entwicklungen und mögliche Verschiebungen der Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteur\*innen sowie die potenzielle Entwicklung hin zum weichen Endlagerstaat erfasst werden. Aus diesem Grund fragen wir außerdem:

- Welche Veränderungen in der Wirkung von Macht lassen sich im Zeitverlauf auf den Beratungsterminen der FKTG identifizieren?
- Welche Elemente bei den Beratungsterminen der FKTG weisen auf einen weichen Endlagerstaat hin?

Während die Auftaktveranstaltung Ende 2020 von erheblichen Anlaufschwierigkeiten und einer dominanten Rolle des Bundesamtes für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) und der Moderation geprägt war (Themann et al. 2021), ließen sich auf dem ersten Beratungstermin einige Anhaltspunkte für *power with* (PW) beobachten. Um diese Beobachtung nachzuzeichnen, werden zunächst der machtkonzeptionelle Zugang dargestellt und die Abläufe in den fünf verschiedenen Beteiligungsformaten, die beim ersten Beratungstermin angewandt wurden, detailliert beschrieben. Zu diesen Formaten zählen: (1) das Plenum, (2) organisierte Arbeitsgruppen, (3) selbstorganisierte (ad

hoc-) Arbeitsgruppen, (4) die Pinnwand, Textbeiträge und das Antragstool sowie (5) der virtuelle Pausenraum. Daraufhin erfolgt die Analyse entlang der drei Machttypen, ehe das Fazit gezogen wird.

## **1 Zur Konzeption von Macht**

Die deutsche Atompolitik stieß seit den 1970er Jahren auf Widerstand, sorgte für erhebliches Misstrauen dem Staat gegenüber und erschwerte den Suchprozess nach einem Endlager für hochradioaktive Abfälle (vgl. Di Nucci et al. 2017; Meyer 2021). Heute stellt die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle eine „sozio-technische Tatsache“ dar (Brunnengräber et al. 2021), die als gesamtgesellschaftliche Herausforderung angesehen wird. Der damit verbundene Standortsuchprozess bedarf, gerade mit Blick auf die Vergangenheit, nicht nur eines breiten Konsenses, sondern auch Gestaltungs-, Selbstorganisations- und Mitwirkungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit, wie sie im StandAG vorgegeben sind. Das StandAG trifft aber kaum konkrete Aussagen darüber, wie eine gute Praxis der Öffentlichkeitsbeteiligung aussehen soll bzw. wie sich die Geeignetheit von Beteiligungsformen (§5, Abs 3) bewerten lässt. Paragraf 5 weist lediglich auf eine Dialogorientierung in der Beteiligung hin, die frühzeitig, umfassend und systematisch sein soll. Bürger\*innen seien als Mitgestaltende des Verfahrens zu verstehen. Daneben wird das Ziel der Beteiligung festgelegt, nämlich einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu erwirken.

Doch was bedeuten Dialogorientierung, Mitgestaltung, Selbstorganisation und weitere Beteiligungsformate (StandAG: §5)? Aus dem Anspruch des StandAG lässt sich zunächst eine neue Rolle der interessierten Öffentlichkeit und der Zivilgesellschaft im Verhältnis zu den verantwortlichen staatlichen Institutionen ableiten. Insbesondere die Ermöglichung von Mitgestaltung spiegelt eine neue Beziehung zwischen staatlichen und öffentlichen Akteuren wider, die ein noch unbestimmtes Machtverhältnis impliziert. Die Möglichkeiten der zivilgesellschaftlichen Mitgestaltung und diese Machtverhältnisse werden sich im Zusammenwirken der verschiedenen Akteure und entlang des Gegenstandes herausbilden. Aus diesem Grund wollen wir unter Bezug auf die Machttypen PO, PT und PW auf den Beratungsterminen der FK TG die entsprechenden Entwicklungen beobachten und analysieren. Zudem nutzen wir den weichen Endlagerstaat als normative Orientierung. Dieser entspricht einem PW-Verhältnis zwischen den staatlichen Institutionen und der Öffentlichkeit, in dem – entsprechend dem StandAG – die weitreichende Mitgestaltung des Verfahrens ermöglicht wird.

Die Unterteilung in PO und PT geht auf Allen (1999) zurück (Göhler 2004: 255). PO stellt das klassische Verständnis von Macht nach Max Weber (1925) dar. Dabei geht es um die *direkte* Machtausübung im Sinne von Durchsetzung der eigenen Interessen gegen die Interessen anderer, deren Handlungsmöglichkeiten dadurch eingeschränkt werden. Im Gegensatz dazu kann sich bei PO aber auch eine *indirekte* Machtausübung (Partzsch 2015) bzw. eine versteckte Macht (Lukes 2005) darin

zeigen, dass (1) staatliche Institutionen bestimmte Beteiligungsmöglichkeiten nicht anbieten oder zulassen, (2) Themen – etwa aus strategischen Gründen oder mit dem Argument der notwendigen Geheimhaltung – nicht auf die Agenda gesetzt werden oder (3) Ressourcen nicht zur Verfügung gestellt werden, weil sie den staatlichen Interessen zuwiderlaufen. Hinzu kommen Phänomene *unsichtbarer* Macht wie etwa die Durchsetzung der eigenen Intention durch vermeintliche Normen, strukturelle Praktiken, Diskurse und Institutionen (Partzsch 2015). Lukes (2005) schreibt, dass solche Praktiken auch zur unbemerkten Steuerung der Gedanken und Wünsche der Beteiligten führen können. PO spiegelt in allen Ausprägungen somit ein stark asymmetrisches Verhältnis wider.

PT beinhaltet laut Partzsch (2015) hingegen die Fähigkeit oder das Potenzial einer Gruppe oder einer sozialen Bewegung – wie etwa der Anti-Atom-Bewegung –, Macht auszuüben. PT kann somit im demokratischen Sinne als Selbstorganisation, *Empowerment* und Gestaltungsfähigkeit verstanden werden. Dies kann unter Umständen auch die Fähigkeit beinhalten, für die eigene Sache den zivilgesellschaftlichen Protest zu mobilisieren, Widerstand zu leisten oder den zivilen Ungehorsam zu praktizieren. PT ist als legitime Artikulation von Interessen und zur Bereicherung der Demokratie auch verfassungsrechtlich geschützt<sup>2</sup>. Gleichzeitig beschreibt PT noch ein gänzlich anderes Machtverhältnis, nämlich das von *latenter* Macht. Ein Akteur, der im Hintergrund bleibt, kann das Verfahren dennoch stark beeinflussen, weil die Beteiligten um dessen potenzielle Macht wissen und diese in ihrem Verhalten antizipieren. In diesem Fall liegt eine latente Form der Macht vor, die noch nicht mit entsprechenden Handlungen einhergeht. Latente Macht ergibt sich bspw. aus früheren Erfahrungen (vgl. Göhler 2004).<sup>3</sup>

PW hingegen stellt ein normatives Ideal dar. In diesem Machtverhältnis geht es um den Aufbau gemeinsamer Überzeugungen und Handlungsstrategien sowie die „Fähigkeit, durch Lernen und Überzeugen gemeinsam zu handeln“ (Partzsch 2015: 49). Möglich wird dieses gemeinsame Handeln etwa durch die Delegation von *Leadership*<sup>4</sup>, die im Sinne des Gemeinwohls ausgeübt wird. *Leadership* darf dabei keine Partikularinteressen verfolgen, sondern muss auf gemeinsamen Werten basieren, offen für Lernprozesse sein und die Fähigkeit der Selbsthinterfragung sowie kritische Reflexionen fördern. Laut Partzsch beinhaltet dieser Machtbegriff die „Entwicklung geteilter Werte, den Prozess

---

<sup>2</sup> Siehe die „Brokdorf-Entscheidung“ des Bundesverfassungsgerichts (BVG) vom 14.05.1985.

<sup>3</sup> Ein Beispiel könnte das auf der Auftaktveranstaltung zu den Fachkonferenzen vorgestellte „Notariat“ sein, welches sicherstellen soll, dass der gesetzliche Auftrag der FKTG eingehalten wird (BASE 2020). Die bloße Existenz einer solchen juristisch fragwürdigen Stelle (vgl. Mehnert 2020) kann die Beteiligten in der inhaltlichen Ausrichtung der FKTG beeinflussen. Das „Notariat“ schwebt quasi über dem Verfahren. Ein möglicher Einfluss ist über Beobachtungen allerdings nur schwer nachweisbar. Hier bedarf es andere Methoden zur empirischen Datenerhebung, um zu konkreten Aussagen zu kommen.

<sup>4</sup> Partzsch nennt synonym „Vorreiter\*innen“ oder regt an, den Terminus zu verstehen als Ermächtigung Einzelner, „im Namen der Gemeinschaft zu handeln“ (Partzsch 2015: 50) und so Probleme kollektiven Handelns zu überwinden.

des Findens von Gemeinsamkeiten und die Schaffung kollektiver Stärke durch Organisation“ (Partzsch 2015: 49). Damit weist dieser Machtbegriff deutliche Parallelen zum StandAG auf, das von einem lernenden, dialogorientierten Prozess des gemeinsamen Gestaltens ausgeht. Hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung ist dem StandAG ein PW-Verhältnis somit immanent.

Um Aussagen über die Ausübung von Macht in der Öffentlichkeitsbeteiligung entlang dieser drei Machttypen treffen zu können, wird analysiert, an welchen Stellen im Verfahren Elemente und Bedingungen von PO, PT und PW sichtbar werden. Dabei ist herausfordernd, dass diese sich nicht immer klar voneinander abgrenzen lassen, sich zum Teil überlagern, sich ausschließen oder auch gegenseitig verstärken können (Partzsch 2015: 49). Darüber hinaus sind PT und PW keineswegs frei von *internen* Asymmetrien, da durch das oben erwähnte *Leadership*-Phänomen Machtverhältnisse erzeugt werden, die auch zwischen organisierten Teilen der Zivilgesellschaft und engagierten Bürger\*innen auftreten können. Dennoch können PT und PW dazu beitragen, die deutlich ausgeprägteren Machtasymmetrien, die dem klassischen Machtverständnis inhärent sind, zu überwinden.<sup>5</sup>

## 2 Beobachtungen auf der ersten Fachkonferenz Teilgebiete

Zum ersten Beratungstermin, der wie die Auftaktveranstaltung virtuell veranstaltet wurde, hatten sich 1.628 Teilnehmer\*innen angemeldet (BASE 2021f: 25). Diese konnten sich entweder als Bürger\*in, Vertreter\*in einer gesellschaftlichen Organisation, Wissenschaftler\*in, Vertreter\*in einer Gebietskörperschaft oder Beobachter\*in registrieren. Beobachter\*innen besaßen kein Abstimmrecht. Deren Rolle wurde im Rahmen der öffentlichen Sitzungen der AG Vorbereitung (AG V) ausgiebig diskutiert. Die Kategorie war für Mitarbeiter\*innen des BASE, der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) oder des Bundesumweltministeriums (BMU) gedacht, um Interessenskonflikte zu vermeiden. Organisiert wurde die Veranstaltung von der AG V. Die Geschäftsstelle beim BASE sowie die Moderationsagentur IKU leisteten organisatorische und technische Unterstützung.

Die Online-Plattform der FKTG bot unterschiedliche virtuelle Räume an, die passiv verfolgt werden konnten oder die Interaktion mit anderen Teilnehmer\*innen ermöglichten. Es gab den Plenumsraum; verschiedene, frei wählbare Arbeitsgruppen, eine Themen-Pinnwand, die als Themenspeicher genutzt

---

<sup>5</sup> Der Analyse liegen die Daten einer passiv teilnehmenden Beobachtung zugrunde. Die Daten wurden während der FKTG durch fünf Beobachter\*innen erhoben. Es handelt sich dabei um eine zielgerichtete, systematische und regelbasierte Erhebung von Handlungen und Ereignissen (Döring/Bortz 2016: 324), durch die ermöglicht wird, authentische Einblicke in eine reale Aushandlungssituation zu erhalten (Schönhagen 2009: 307). Das Beobachtungsschema wurde im Rahmen der öffentlichen Sitzungen der AG Vorbereitung und des NBG bzgl. Praxistauglichkeit und Relevanz getestet und daraufhin weiterentwickelt. Die Beobachtung der FKTG erfolgte teilstrukturiert anhand eines kriterienbasierten Beobachtungsschemas. Neben den Beobachtungen wurde zur Nachvollziehbarkeit auf die Wortprotokolle, die durch das BASE zur Verfügung gestellt werden, zurückgegriffen (BASE 2021f, 2021g; BASE 2021h).

wurde, ein Antragstool (später auch Kandidat\*innentool) sowie einen externen Pausenraum. Der erste Konferenztag beinhaltete Programmpunkte wie die Vorstellung und Abstimmung der Geschäftsordnung, die Benennung einer Konferenzleitung sowie parallele Abendvorträge mit Diskussionen (BASE 2021e). Bei den Vorträgen wurden ganz unterschiedliche technische, rechtliche, physikalische, geologische und gesellschaftliche Aspekte der Endlagersuche behandelt.

Der zweite Konferenztag, an dem inhaltliche Arbeitsgruppen stattfanden, wurde bereits im Vorfeld und auch zu Beginn des Konferenztages von der AG V als das Herzstück des ersten Beratungstermins bezeichnet (BASE 2021g: 10). 18 Arbeitsgruppen (AGen) (BASE 2021e: 6f) standen bereits vor Beginn der Konferenz fest. Daneben gab es am ersten Tag im Plenum auch die Möglichkeit, zusätzliche selbstorganisierte AGen zu bilden. Auf der Pinnwand sollten zu Beginn des ersten Tages entsprechende Themenvorschläge unterbreitet werden. Diese Option wurde allerdings nur durch vier Personen genutzt, eine davon brachte direkt zu Beginn 13 Themenvorschläge ein (BASE 2021f: 88f). Drei weitere Personen brachten ihre Vorschläge u.a. zu Cybersicherheit oder Jugendförderung ein (BASE 2021f: 104).

Es ist im Nachhinein nicht nachvollziehbar, ob diese weiteren Vorschläge aus Zeitgründen nicht berücksichtigt wurden oder ob deren Inhalte unter die 13 bereits getätigten Themenvorschläge subsumiert, also dort integriert wurden. Abgestimmt wurde gegen Ende des ersten Tages über die 13 AG-Themen, die früh eingegangen waren. Die bereits bekannten AGen wurden im *Fishbowl*-Format<sup>6</sup> organisiert, d.h. zu Beginn gab es jeweils ein bis zwei inhaltliche Vorträge von vorab ausgewählten Referent\*innen. Anschließend fand eine durch die Moderation geleitete Diskussion statt. Am dritten und letzten Konferenztag wurden die Mitglieder für die neue AG V für den zweiten Beratungstermin gewählt, die Ergebnisse aus den 22 AGen des Vortags vorgetragen und Anträge aus den AGen behandelt.

## 2.1 Das Plenum

Die FKTG begann mit einer Sitzung aller Teilnehmer\*innen im Plenum, bei der die Moderator\*innen von IKU immer wieder betonten, dass es sich um die Fachkonferenz der Teilnehmer\*innen handelt. Im Rahmen der Begrüßung kamen sowohl Mitglieder der AG V als auch Vertreter\*innen von BMU, BASE, BGE und NBG zu Wort. Später gab auch der Vorsitzende des BUND auf einen Antrag hin, dem die AG V zustimmte, ein Statement ab (BASE 2021f: 30, 104). Während aus den genannten Institutionen hauptsächlich allgemeine Aussagen zum Standortsuchprozess vorgetragen wurden, wurde ein Mitglied

---

<sup>6</sup> Das *Fishbowl*-Format ist eine Diskussionsmethode, die sich für große Gruppen eignet. Dabei kommen wenige Teilnehmer\*innen zu Wort, das Rederecht wird lediglich ausgewählten Personen übergeben. Die restlichen Teilnehmer\*innen hören zu und nehmen passiv an der Diskussion teil (vgl. <https://www.partizipation.at/fishbowl.html>).

der AG V kritisch: Vergleichbar mit einem Hilfeschrei wurde der Arbeitsaufwand und die hohe Belastung der Mitglieder der AG V dargestellt (BASE 2021f: 20f, 2021h: 11f).

Am ersten Tag wurde der Prozess zur Verabschiedung der Geschäftsordnung (GO) eingeleitet. Um Transparenz herzustellen und die Arbeitsfähigkeit zu gewährleisten, war der Entwurf zur GO den Teilnehmer\*innen der Fachkonferenz bereits im Vorfeld zugegangen. Um im Plenum sprechen zu können, mussten Teilnehmer\*innen von der technischen Moderation zunächst freigeschaltet werden. Obwohl die Plattform Zoom für die FKTG genutzt wurde, war kein Chat und keine Frage/Antwort-Funktion zum parallelen Austausch eingerichtet worden. Die Änderungsanträge der zwei Antragssteller zur GO wurden jeweils durch die AG V bewertet, teilweise modifiziert und die Vorschläge zur Ablehnung und Übernahme einzelner Umformulierungen eines Antragstellers en bloc abgestimmt.

Schlussendlich wurde der GO (inkl. Änderungen) mehrheitlich zugestimmt. Die Mehrheit von 293 Ja-Stimmen zu 52 Nein-Stimmen sowie 54 Enthaltung bedarf jedoch der kritischen Reflektion: So waren während dem Tagesordnungspunkt zur GO zwischen 781 und 827 Teilnehmer\*innen angemeldet. Nach den Abstimmungen wurden jedoch nur die tatsächlich abgegebenen Stimmen bekanntgegeben, nicht aber, wie viele stimmberechtigte Teilnehmer\*innen anwesend waren bzw. wie hoch die Wahlbeteiligung war. Somit entwickelte sich auf der Pinnwand eine rege Diskussion über die Intransparenz der Abstimmungsvorgänge, bei der sich einige Teilnehmer\*innen über die offensichtlich niedrige Abstimmungsbeteiligung austauschten (BASE 2021f: 115). Die Diskrepanz zwischen den 399 abgegebenen Stimmen und den ca. 800 anwesenden Teilnehmer\*innen – ein gewisser Anteil davon entfällt auf Beobachter\*innen ohne Stimmrecht – wurde jedoch nicht aufgelöst.

Obwohl ein Mitglied der AG V in der Begrüßung betonte, dass die GO intensiv diskutiert werden sollte, blieb eine solche Diskussion jedoch weitestgehend aus. Kernaspekte der GO wurden durch ein AG V-Mitglied zunächst dem Plenum vorgestellt. Danach wurden zwei im Vorfeld des Beratungstermins eingegangene inhaltliche Anträge zur GO behandelt. Die AG V verwies über eine tabellarische Darstellung darauf, welche Aspekte der Änderungsanträge sie der Konferenz zur Übernahme und welche zur Ablehnung vorschlugen (BASE 2021f: 39). Beide Antragsteller\*innen konnten zu Wort kommen, wollten ihre Anträge aber nicht weiter erläutern (BASE 2021f: 39ff). Über Pinnwand und Textbeiträge wurde kritisiert, dass weder Debatte noch Rede-Gegenrede-Prinzip für Änderungsanträge möglich waren.

Teilnehmende fragten, wo die Änderungsanträge einzusehen seien und wie mit Kommentaren zur GO in den Textbeiträgen umgegangen werde oder sie diskutierten die niedrige Wahlbeteiligung (BASE 2021f: 75f, 115). Auch wurden das generelle Verfahren der Abstimmung der GO und die Art und Weise,

wie über Anträge beraten und abgestimmt wurde, stark kritisiert (BASE 2021f: 80ff). Es gab mehrere Abstimmungen zur GO mit technischen Schwierigkeiten, z.T. langen Unterbrechungen und Verwirrung unter Teilnehmer\*innen, was überhaupt beschlossen wurde. Auf der Pinnwand kommentierte eine Bürgerin: „*das ist keine Art der Beteiligung, das ist ein Überrollkommando*“ (BASE 2021f: 113).

Wie in der verabschiedeten GO vorgesehen, wurde als nächstes eine Konferenzleitung von der AG V vorgeschlagen. Dazu erfolgte jedoch weder eine explizite Vorstellung der Kandidat\*innen, noch wurde das GO-konforme Vorgehen ausreichend erklärt, sodass für einen Teil der Konferenzteilnehmer\*innen nicht nachvollziehbar war, warum sich nicht auch andere Teilnehmer\*innen für die Konferenzleitung bewerben konnten als die von der AG V vorgeschlagenen (BASE 2021f: 54ff, 82f, 121f). Entsprechend ließ sich eine Diskussion auf der Pinnwand über die entstandene Asymmetrie in der Möglichkeit der Mitsprache beobachten, die sich in den restlichen Befassungen im Plenum fortsetzte.

Auf der Pinnwand wurde die Legitimität der Wahl angezweifelt: „*Diese Wahl war gerade sehr undemokratisch. Keine Vorstellung, man geht davon aus, dass die drei Kandidat\*innen bekannt sind. Keine Frage nach weiteren Vorschlägen. Demokratie und Transparenz sieht anders aus (sic!)*“ (BASE 2021f: 123). Hierbei kritisierte die AG V den Vorgang selbst als zu schnell und betonte, dass die Abstimmung so nicht geplant und mit der Moderation nicht in der Form abgesprochen war. Auch darüber hinaus verlief die Zusammenarbeit zwischen AG V und Moderation nicht reibungslos (BASE 2021f: 69).

Zwischen den Programmpunkten wurden Moderator\*innen und Techniker\*innen im Stil einer Talkshow gebeten, einen Überblick über die schriftlichen Kommentare auf der Pinnwand zu geben. Dabei wurden jedoch vornehmlich einfach zu beantwortende Fragen und unkritische Kommentare vorgestellt, nicht aber grundsätzliche Kritik, die ebenfalls geäußert wurde. Diese thematisierte Transparenz und Kommunikation der Wahlvorgänge, die fehlenden Möglichkeiten des offenen Austausches im Plenum oder die suggestive Formulierung der Anträge („*Stimmen Sie zu: ...*“). Auch die Rolle der Konferenzleitung wurde stark kritisiert. So zitierte ein Vertreter einer gesellschaftlichen Organisation ein Mitglied der AG V: „*[Mitglied der AG V] sagt, die Konferenzleitung habe keine wichtige Funktion? Doch die Konferenzleitung entscheidet nach §7 Absatz 4, welche Anträge überhaupt zur Abstimmung kommen. Nicht wichtig?*“ (BASE 2021f: 122).

Am zweiten Konferenztag fand im Plenum lediglich die Begrüßung statt. Anschließend teilten sich die Teilnehmer\*innen in die 22 AGen auf. Am dritten Konferenztag nahm das Plenum wieder eine entscheidende Rolle ein.

Zunächst wurden hier die Kandidat\*innen für die neu zu besetzende AG V zur Organisation des zweiten Beratungstermins der FKTG gesucht. Es sollten jeweils drei Mitglieder pro Teilnehmer\*innen-Kategorie

gewählt werden. Dabei hielten sich Bürger\*innen zurück, so dass es einige Zeit dauerte, bis vier Bürger\*innen kandidierten. Grund könnte u.a. die morgendliche Begrüßung gewesen sein, in der von einem AG V-Mitglied betont wurde, dass eine finanzielle Kompensation für die Mitarbeit in diesem Gremium nötig sei, damit sich deren Mitglieder nicht im Ehrenamt ausnehmen lassen bzw. neben dem Berufsleben überhaupt Zeit dafür aufwenden könnten: „*Ich finde, das ist ein Beispiel an Selbstausbeutung*“ (BASE 2021h: 11f). Hinzu kam, dass das Kandidat\*innentool unübersichtlich war und zwischen Plenum und diesem Tool hin und her gesprungen werden musste. Das konzentrierte Verfolgen der geschriebenen sowie der gesprochenen Inhalte wurde dadurch erschwert.

Schließlich wurden die Inhalte aus den AGen, die am Samstag stattfanden, vorgestellt. Dabei hatten die Sprecher\*innen, die innerhalb der AG für diese Aufgabe ausgewählt wurden, eine begrenzte Redezeit, die von der Moderation auch strikt durchgesetzt wurde. Ergänzungen von Teilnehmer\*innen der AGen waren nicht möglich – es sei denn, die Inhalte wurden von mehreren Sprecher\*innen vorgetragen. Einige der Sprecher\*innen aber trugen auch eigene Inhalte bzw. Schwerpunkte vor, die nicht mit der Gruppe abgesprochen waren. Widerspruch zu diesem Vorgehen fand sich dann auf der Pinnwand (BASE 2021h: 143f).

Ein weiteres Problem ergab sich während der Behandlung der inhaltlichen Anträge an die FKTG. Im Konferenztool wurde ein Unterpunkt zur Sammlung der Anträge freigeschaltet, was jedoch nicht näher erläutert wurde, so dass viele Teilnehmer\*innen ergebnislos nach den Texten der eingegangenen und zu behandelnden Anträge suchten (BASE 2021h: 130, 134f, 159, 185). Zusätzlich gab es Irritation darüber, welche Anträge nun warum behandelt würden und welche nicht (BASE 2021h: 128). Es gab für die Teilnehmer\*innen keine Möglichkeit, auf die Dringlichkeit von Themen hinzuweisen. Die Arbeit im Plenum verlief streng unidirektional von der Moderation bzw. den dafür Freigeschalteten (hauptsächlich AG V) zu den Teilnehmer\*innen.

Ein Mitglied der AG V bzw. Konferenzleitung moderierte – unterstützt von den IKU-Moderator\*innen – den Tagesordnungspunkt zu den inhaltlichen Anträgen. Die eigentlichen Antragssteller\*innen konnten nicht immer zu Wort kommen. Eine inhaltliche Diskussion zu den Anträgen fand kaum statt (BASE 2021h: 134f). Anträge wurden zum Teil inhaltlich zusammengefasst und aus Sicht mancher Antragsteller\*innen mit irreführenden Überschriften versehen, die den Inhalt des Antrages aus ihrer Perspektive verfälschten (BASE 2021h: 87f). Bei der Vorstellung der Anträge durch die Konferenzleitung wurden zum Teil Wertungen der Inhalte vorgenommen. Insofern Antragsteller\*innen zu Wort kamen, hatten diese eine Minute zur Erläuterung, was von der Moderation strikt kontrolliert wurde.

Ein Mitglied der Konferenzleitung gab Abstimmungsempfehlungen bezüglich der Anträge ab (BASE 2021h: 90). Dieses Vorgehen wurde von einigen Teilnehmer\*innen kritisch aufgenommen: Eine Bürgerin äußerte: „*Wer hat die Konferenzleitung legitimiert Empfehlungen für Anträge auszusprechen*“ (BASE 2021h: 135). Ein weiterer Bürger kritisierte: „*Es kann doch nicht sein, dass die Wahlleitung Wahlempfehlungen ausspricht*“ (BASE 2021h: 176). Ein Vertreter einer gesellschaftlichen Organisation stellte fest: „*Die Konferenzleitung hat am Freitag erklärt, dass sie nicht inhaltlich eingreift, sondern sich nur um technische Abläufe kümmert. Wie sich jetzt herausstellt, ist das wohl doch anders*“ (BASE 2021h: 176). Ein Vertreter einer Gebietskörperschaft entgegnete jedoch: „*Dass ein Votum ausgesprochen wird, ist ständig demokratische Praxis. Es gibt z.B. in Gemeinderäten immer einen Verwaltungsvorschlag. Das Gremium kann natürlich anders entscheiden*“ (BASE 2021h: 176). Der Konflikt bezüglich des Verhaltens der Konferenzleitung bzw. der Vorgänge zu den Antragsabstimmungen setzte sich auf der Pinnwand weiter fort.

Trotz dieser offensichtlichen Momente der Asymmetrie zwischen Moderation und AG V zu Teilnehmer\*innen fanden auch Prozesse der Selbstorganisation und Mitgestaltung statt. So wurde über Anträge beschlossen, dass die kommenden Beratungstermine auf Juni und August verschoben werden sollen. Darüber hinaus wurden bestimmte AGen in ihrer Arbeit verstetigt, bspw. zur Erarbeitung von weiteren Beteiligungsmöglichkeiten beauftragt, worin sie durch die Geschäftsstelle beim BASE und IKU unterstützt wurden. Auch ein Antrag zur Öffentlichkeitsbeteiligung über die geplanten Beratungstermine der FK TG hinaus wurde angenommen (BASE 2021h: 91ff).

Massive Kritik kam auf, weil es mehr als nur drei AGen gab, die ihre Arbeit verstetigen wollten. Sie hatten dazu Meinungsbilder in ihren AGen erstellt, allerdings wurden sie weder von Moderation noch anwesenden AG V Mitgliedern darauf hingewiesen, dass zusätzlich ein Antrag für dieses Anliegen eingebracht werden musste (BASE 2021h: 176f, 181f). Einige der verabschiedeten Anträge wurden bereits vom BASE aufgegriffen und durch die AG V umgesetzt<sup>7</sup>. So tagten bereits drei AGen mit jeweils drei festen Terminen, um Inhalte bzw. Anträge für den zweiten Beratungstermin der FK TG zu erarbeiten. Außerdem fanden zwei Workshops zur Anwendung der Ausschluss- und geowissenschaftlichen Abwägungskriterien statt.

## **2.2 Organisierte Arbeitsgruppen**

Die inhaltliche Arbeit wurde vor allem in den 18 vorbereiteten (und 4 ad hoc) Arbeitsgruppen geleistet. Die Themen für die vorbereiteten AGen basierten auf einem durch die AG V initiierten *Call for Papers*

---

<sup>7</sup> Die verstetigten Arbeitsgruppen sowie thematischen Workshops können hier eingesehen werden: <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/termine-arbeitsgruppen-dokumente.html>.

bzw. *Call for Topics*. Die AG V sammelte und bündelte auf der Grundlage der Einreichungen die Themen und erstellte ein Programm. In einer öffentlichen Sitzung vor dem ersten Beratungstermin wurden die Vorschläge präsentiert und der Ablauf zur Diskussion gestellt (vgl. BASE 2021c). Die AGen hatten ganz unterschiedliche Themenschwerpunkte und die Teilnehmer\*innenzahlen variierten stark. Der inhaltliche Input erfolgte durch Referent\*innen aus der Wissenschaft, von Vertreter\*innen gesellschaftlicher Organisationen oder Vertreter\*innen der Institutionen BGE, BASE oder NBG.

Die Moderation erfolgte im *Fishbowl*-Format, das jedoch technisch ungenügend umgesetzt wurde. So konnten sich die Teilnehmer\*innen nicht gegenseitig sehen. Teilweise blieben zur Diskussion alle Teilnehmer\*innen der AG im virtuellen Hauptraum, teilweise wurden Untergruppen gebildet. Die technisch und geologisch ausgerichteten AGen zeichneten sich eher durch meist nüchternen, wissenschaftlicheren Diskurs aus, während die Debatten vor allem in der AG zur Fortführung der Beteiligung auch emotional geführt wurden. Im Sinne der Selbstorganisation stimmten die Teilnehmer\*innen am Ende einer AG-Sitzung darüber ab, ob die AG zwischen den Beratungsterminen weiterarbeiten möchte, wofür annähernd alle AGen votierten.

Es ergaben sich Konflikte, die teilweise durch die Moderation ausgelöst wurden. Ihr wurde vereinzelt Eloquenz zugeschrieben, in einigen AGen aber auch fehlende Sachkenntnis oder mangelnde Wertschätzung für Redebeiträge und Sensibilität für das hochemotionale Thema der Standortsuche vorgeworfen (BASE 2021h: 170f). So hielt ein Bürger fest: „*Was es ja braucht in einem so quasi aufgeheizten Verfahren, ist eine Mediation*“ (BASE 2021a: 53). Auch der Gegensatz von Information und Beteiligung wurde in vielen AGen thematisiert. So äußerte sich ein Bürger: „*Das ist keine Kritik am Format, sondern Kritik daran, dass es als Beteiligung deklariert wird*“. Während in den AGen diskutiert wurde, bestand die Möglichkeit, schriftliche Kommentare in einem AG-internen Textbeitragstool festzuhalten. Diese Beiträge wie auch Wortprotokolle sind Teil der Dokumentationen der AGen, die auf der Infoplattform zur Endlagersuche zur Verfügung gestellt wurden.

Die verschiedenen AGen zeichneten sich im Vergleich zum Plenum durch einen intensiveren Austausch unter den Teilnehmer\*innen aus, aber auch durch zahlreiche Konflikte in der Kommunikation. Wie schon bei der Auftaktveranstaltung gab vor allem die Moderation Anlass zur Kritik. Sie bestärkte bereits vorhandene Asymmetrien, anstatt einen Dialog auf Augenhöhe zu befördern. Kritisiert wurde, dass sie lediglich die Redner\*innenliste abarbeitete, nicht aber darauf achtete, dass Redner\*innen möglichst ausgewogen zu Wort kamen und Beiträge nicht in Ko-Referate ausarteten. So kamen aufgrund der zeitlichen Restriktionen nur wenige Teilnehmer\*innen zu Wort (BASE 2021h: 125, 170f).

### **2.3 Selbstorganisierte Arbeitsgruppen**

Im Gegensatz zu den vorbereiteten AGen ergaben sich die Themen für die selbstorganisierten AGen erst im Laufe des ersten Konferenztages. Sie konnten per Textbeitrag auf der Pinnwand angemeldet werden, woraufhin über ihre Behandlung abgestimmt wurde. Somit gab es in diesen AGen keine vorab verabredeten inhaltlichen Inputs, wodurch die Diskussion teilweise nur schwerfällig in Gang kam. Viele Teilnehmer\*innen in diesen AGen waren zunächst in einer beobachtenden Rolle, auch die Moderator\*innen wirkten zeitweilig überfordert.

Die AG V hatte als Hilfestellung Leitfragen formuliert, die in diesen AGen thematisiert werden konnten. Im Abschlussplenum wurden die selbstorganisierten AGen aber kritischer gesehen als die im Vorfeld organisierten AGen, die durch den inhaltlichen Input zielgerichtet in die Diskussion einsteigen konnten. Verglichen mit den anderen offiziellen Formaten herrschte allerdings in manchen selbstorganisierten AGen eine offenere Diskussionskultur. Dort kamen auch Teilnehmer\*innen, die bis dahin keine Redebeiträge geleistet hatten, eher zu Wort. In weiten Teilen hielt sich hier die Moderation zurück. Lediglich zur Ergebniszusammenfassung nahm diese wieder eine leitende Rolle ein, indem wesentliche Inhalte der Diskussion herauskristallisiert wurden.

### **2.4 Pinnwand und Textbeiträge**

Pinnwand und Textbeiträge wurden als Möglichkeiten der Sammlung von Themen eingeführt, entwickelten sich aber rasch zu Diskussionsräumen zwischen den Teilnehmer\*innen, da diese an keiner anderen Stelle der Konferenz angeboten wurden. Beide Räume waren nicht für den Chat vorgesehen, wurden schnell unübersichtlich und Debattenstränge waren schwer nachvollziehbar. Hier interagierten alle Teilnehmer\*innen gleichzeitig, eine Ordnung der Beiträge konnte auf der Konferenz kaum geleistet werden. Ständig kamen neue Beiträge hinzu und die Anordnung der Beiträge veränderte sich, so dass ein konzentriertes Mitlesen nicht möglich war. Inhaltlich wurden hauptsächlich Fragen gestellt oder Kritikpunkte bzgl. der laufenden Konferenz vorgetragen. Vereinzelt wurde auch Lob für die Arbeit der AG V und den Beratungstermin geäußert. Auf der Pinnwand wie auch unter den Textbeiträgen interagierten während des ersten Tagesordnungspunkts zur Geschäftsordnung und zur Wahl der Konferenzleitung auf der Pinnwand ca. 7,8 Prozent und unter den Textbeiträgen ca. 6,6 Prozent der Teilnehmer\*innen<sup>8</sup>; also ein sehr geringer Anteil.

---

<sup>8</sup> Die Dokumentationsunterlagen, die durch das BASE zur Verfügung gestellt werden, beinhalten keine Angaben zur Anzahl der beitragenden Personen bzw. der Anzahl der anwesenden Teilnehmer\*innen zu einem bestimmten Tagesordnungspunkt. Die Prozentangaben wurden daher aus BASE (2021f) sowie aus den eigenen Beobachtungsbögen rekonstruiert.

## **2.5 Virtueller Pausenraum**

Für den virtuellen Pausenraum wurde eine externe Anwendung genutzt, die sich in zwei Räume aufteilte: den Austausch auf Länderebene und einen freien Raum mit durchnummerierten Tischen. Der Austausch auf Länderebene unterteilte sich in die Bundesländer mit Teilgebieten, während sich im freien Raum zufällige Gruppen zusammenfanden und in den Pausen diskutieren konnten. Da viele Teilnehmer\*innen die Pause aber auch als Pause vom Bildschirm nutzten, wurde dieses Angebot eher spärlich wahrgenommen. Nur selten entwickelten sich Gruppendiskussionen mit mehr als sieben Teilnehmer\*innen.

## **3 Power over, power to oder power with?**

Für die Analyse der FKTG werden die Beobachtungen nun auf das vorgestellte Konzept von PO, PT und PW bezogen. Die jeweiligen Ausprägungen von Macht und deren Überschneidungen werden offengelegt, interpretiert und schließlich die potenziellen Konturen des weichen Endlagerstaats diskutiert.

### **3.1 Power Over**

Bereits in der technischen Vorbereitung der Fachkonferenz zeigt sich PO. So sorgte die Gestaltung des Konferenztools dafür, dass einige Teilnehmer\*innen nicht wussten, wo Beiträge platziert werden sollten, um wahrgenommen zu werden. Die Struktur des Konferenztools bewirkte, dass ein gezieltes Agieren und die Führung von Dialogen für viele Teilnehmer\*innen erschwert wurden oder nicht möglich waren. Dies führte zur Ermüdung vieler Teilnehmer\*innen während der Konferenz. Teilweise griff die Moderation (IKU) stark in die Diskussionen ein. Dabei wurden Inhalte nach eigenem Ermessen aufgegriffen und teilweise abgeändert, ohne Teilnehmer\*innen eine Chance zur Reaktion bzw. Richtigstellung zu geben. Im Plenum wurden von der technischen Unterstützung der Moderation lediglich unkritische Fragen auf der Bühne wiederholt, während auf der Pinnwand vielfältige Kritiken zu Problempunkten der Konferenz zu finden waren.

Die AG V hat ihr eigentliches Mandat, die FKTG vorzubereiten, deutlich erweitert und dadurch über weite Teile des Beratungstermins auch Macht direkt ausgeübt. Diese zeigte sich an den mangelnden Möglichkeiten zum Dialog und an einem hohen Sprechanteil der AG V. Zwar wurde das Format der Konferenz im Vorfeld der FKTG mehrfach mit der interessierten Öffentlichkeit diskutiert, dennoch wurden die dabei geforderten Möglichkeiten zum Dialog noch zu wenig eröffnet.

Deshalb hat sich die Pinnwand schnell zum notgedrungenen Austauschmedium entwickelt, weil die Teilnehmer\*innen im Plenum nicht zu Wort kamen. Dafür war die Pinnwand aber nicht ausgelegt. Gründe für den dortigen Austausch waren divers: AG-Ergebnisse wurden zu einseitig wiedergegeben

oder Anträge durch die AG V bewertet. Über Annahme und Ablehnungsvorschläge wurde en bloc abgestimmt; sie wurden zu wenig im Dialog behandelt. AGen, die weiterarbeiten wollten, konnten dies nicht zur Wahl stellen, obwohl ein AG-Votum zur Verstetigung vorlag. Irritation darüber, warum bestimmte Anträge, die im Verlauf der FKTG gestellt wurden, im Plenum behandelt wurden, und andere nicht. Wahlvorgänge wie etwa der zur Konferenzleitung waren ungenügend erklärt. Eine spontane Intervention im Plenum war für normale Teilnehmer\*innen technisch bedingt nicht möglich und immer von der Moderation abhängig.

Die Konferenzleitung, die von der AG V vorgeschlagen wurde, bedarf besonderer Betonung: Zwar nahmen die Teilnehmer\*innen den personellen Vorschlag der AG V für die Konferenzleitung an, es entstand jedoch unter den Teilnehmenden Irritation darüber, dass es keine weiteren Vorschläge gab. Dieses Vorgehen war durch die GO zwar vorgesehen (BASE 2021d: §2, Abs. 4-5), die einen personellen Gegenvorschlag nur bei nicht mehrheitlicher Wahl des AG V Vorschlages vorsieht. Dies hätte aber vor dem Wahlvorgang durch die Moderation, die in diesem Moment den Wahlvorgang organisierte, nochmal erläutert werden können, um das Verfahren transparenter zu machen, zumal auch der Abstimmungsvorgang zur GO nicht für alle Teilnehmenden nachvollziehbar war.

Hier zeigt sich die *unsichtbare* Macht (Göhler 2004) durch vorgegebene Strukturen und Institutionen, auch wenn betont werden sollte, dass der GO-Entwurf vorab allen Teilnehmer\*innen zur Kommentierung freistand und verschickt wurde. Dennoch kann nicht vorausgesetzt werden, dass sich ~1.600 Menschen vorher damit vertraut machen. In dieser Hinsicht hätte die AG V den Diskussionen im Plenum mehr Raum geben sollen, insbesondere, um die genannten institutionellen und strukturellen Elemente der GO, die sich maßgeblich auf den Verlauf der FKTG auswirken, intensiver diskutieren zu können. Auch vor dem Hintergrund des gesetzlich festgeschriebenen partizipativen, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens (StandAG §1 Abs.2) wäre dies angebracht gewesen. Konkrete PO-Praktiken der Konferenzleitung waren zudem, Wahlempfehlungen zu Anträgen auszusprechen sowie die inhaltliche Zusammenfassung von Anträgen und die damit verbundene Interpretation von Inhalten, die den Diskurs auf dem Beratungstermin stark beeinflusste und den Fokus auf bestimmte Themen legte.

Die AG V hat den Diskurs der FKTG stark geprägt, indem immer wieder die Wissenschaftsbasiertheit und der fachliche Austausch für die FKTG eingefordert wurden. Der Wunsch nach Expert\*innendissens und Aussagen wie „über Wissenschaft kann nicht abgestimmt werden“ (BASE 2021h: 13) führten dazu, dass wissenschaftlichen Aussagen eine dominante Rolle im Diskurs zugesprochen wurde. Daneben wurde der sachliche, wertschätzende Streit durch ein Mitglied der AG V als Ziel hervorgehoben. Eine solche Eingrenzung des Diskurses kann unter erheblichem Zeitdruck sinnvoll sein, jedoch darf dies

nicht zum Ausschluss von nicht rein-rationalen oder nicht-wissenschaftlichen Perspektiven führen. Strukturelle Vorgaben und die starke Betonung des Wunsches nach wissenschaftlich fundiertem Streit können sich im Prozess schnell zu PO verfestigen. Dies kann auch einschüchternd auf Teilnehmer\*innen wirken, die sich durch diese Eingrenzung womöglich nicht mehr sprechfähig fühlen und in einen Modus des Zuhörens wechseln<sup>9</sup>.

### 3.2 Power To

Der Gegenüberstellung verschiedener wissenschaftlicher Perspektiven wurde auf dem ersten Beratungstermin eine wichtige Rolle beigemessen. Das Prinzip von Rede und Gegenrede und der Expert\*innendissens wurden als notwendig erachtet, um die bestehenden Wissensstände herauszufordern, Bewertungsgrundlagen zu hinterfragen und so zu robusteren Entscheidungen zu kommen. Doch wer kann Gegenexpertise einbringen und wer kann für diese die nötigen Ressourcen aufbringen? Neben einigen Wissenschaftler\*innen haben vor allem Vertreter\*innen zivilgesellschaftlicher Gruppen die Ergebnisse des Zwischenberichtes hinterfragt. Wobei einer dieser Vertreter auch betonte, wie schwierig es sei, dies im Ehrenamt und ohne wissenschaftliche Unterstützung zu bewerkstelligen (BASE 2021b: 65).

Daneben betonte die AG V als eine Aufgabe der FKTG die Befähigung der Öffentlichkeit (*Empowerment*), sich Wissen anzueignen und Zwischenstände der BGE wie etwa den Zwischenbericht zu verstehen und hinterfragen zu können. Ob und wie sich die FKTG hinsichtlich dieser Zielstellung (auch auf spätere Beteiligungsformate) auswirkt, bleibt abzuwarten. Die Selbstorganisation mit dem Ziel des *Empowerments* der Öffentlichkeit ist in den Statements und dem Programm der AG V deutlich geworden.

Aus dieser Perspektive zeigte sich, dass Selbstorganisation in Teilen der Definition von PT entspricht, deren Umsetzung sich aber als schwierig gestaltet. So wurde in einigen AGen gefordert, dass Mailinglisten oder eine andere Vernetzungsmöglichkeit der AG-Teilnehmer\*innen vom BASE zur Verfügung gestellt werden sollen, damit sich deren Teilnehmer\*innen später eigenständig austauschen können. Diesem Wunsch ist das BASE jedoch nicht nachgekommen, mit der Begründung, dass beispielsweise Listen auch missbraucht werden könnten. Deshalb konnten sich die Teilnehmer\*innen außerhalb des vorgesehenen Rahmens nicht organisieren. Die Möglichkeit zur Entwicklung von Dissens, ausgehend von der Selbstorganisation von Bürger\*innen, wurde somit

---

<sup>9</sup> Für eine solche starke Interpretation sprechen nicht nur die proportional zur Teilnehmer\*innenzahl geringen Rede- und Pinnwandbeiträge. Deliberation ringt durch ihren Anspruch mit dem Problem, dass der wissenschaftlich-rationale Streit vor allem die Menschen im Diskurs begünstigt, die einen bestimmten Sprechduktus erlernt haben.

zunächst erschwert. Mittlerweile ermöglicht die Geschäftsstelle der AG V beim BASE, dass Nachrichten an einen bestimmten Adressatenkreis (bspw. Teilnehmer\*innen einer verstetigten AG) geschickt werden können – dies wird jedoch weiterhin von der Geschäftsstelle beim BASE verwaltet.

Eine konkrete Handlung der Teilnehmenden in Richtung PT war die Umnutzung der Pinnwand als Chatraum während der Plenarveranstaltungen. Sie wurde zu Beginn als Themenspeicher und zur thematischen Vernetzung eingeführt, entwickelte sich aufgrund des Fehlens einer anderweitigen Kommunikationsmöglichkeit aber zu einer regen, ungeordneten Diskussionsplattform über Fragen, Kritik, Wünsche und Verbesserungspotenziale der Konferenz. Das BASE wie auch das „Notariat“ blieben während der FKTG im Hintergrund und haben nicht in Verläufe eingegriffen, sondern höchstens im Anschluss an bestimmte AGen Angebote gemacht, wie das BASE an Ergebnisse der Diskussion anknüpfen kann (im Anschluss an eine AG zum Thema Beteiligung unterbreitete es etwa den Vorschlag, eine Ideenwerkstatt einzurichten). Dennoch war das Wissen darüber, dass das BASE eine zentrale Rolle spielt, präsent. Teilnehmer\*innen fragten (sich), wie das BASE mit den Ergebnissen der FKTG umgehen oder auf bestimmte Vorschläge reagieren wird. Das BASE verfügt somit über eine latente PT.

### **3.3 Power With**

PW ließ sich vor allem in Aufforderungen und Statements beobachten. Es wurden viele Forderungen aufgestellt, die PW entsprachen, die aber auf der FKTG nicht umgesetzt wurden, wie sich etwa an mangelnden Dialogmöglichkeiten zeigte. Zusätzlich wurde bei der FKTG die dominante bzw. unumstößliche Rolle von wissenschaftlichen Erkenntnissen deutlich. Dabei gaben vor allem etablierte Vertreter\*innen von zivilgesellschaftlichen Organisationen längere Inputs zur Bedeutung von flachen Hierarchien. Dessen ungeachtet wurden Bestrebungen zu PW (bspw. Organisationsänderungen im AG- oder *Fishbowl*-Format) häufig von der Moderation (PO) unterbunden, sodass der Austausch in den vorgegebenen Strukturen verblieb. Demgegenüber wurde PW etwa in der Betonung der anzustrebenden Augenhöhe zwischen allen Beteiligten als Prämisse für einen funktionierenden, akzeptierten und erfolgreichen Standortsuchprozess formuliert.

Auch konkrete Handlungen, die PW entsprachen, waren zu beobachten. Dazu gehörten die verabschiedeten Anträge zur Terminverschiebung und zur Verstetigung von AGen sowie zu der formalisierten Öffentlichkeitsbeteiligung über die FKTG hinaus. Hier zeigte sich eine Mitgestaltung am Verfahren, weil Strukturen und Institutionen in Teilen den Bedürfnissen der Bürger\*innen angepasst wurden. PW zeigte sich auch, wenn die Moderator\*innen AG-Räume nach offiziellem Ende verlassen hatten, diese Räume aber weiterhin offen waren: So ergaben sich nach Sitzungsende in einzelnen AGen

freie Dialoge zwischen Teilnehmer\*innen. Beispielsweise wurde ein Raum genutzt, um über konkrete Möglichkeiten der Verstetigung der Beteiligung zu sprechen und einen entsprechenden Antrag zu stellen.

Zu beobachten war aber, dass es in Teilen der FKTG auch eine Dominanz prominenter zivilgesellschaftlicher Akteure im Themenfeld der Endlagerung gab und dies eine Herausforderung für den Dialog auf Augenhöhe darstellen konnte. So war das genannte informelle Gespräch über die Verstetigung der Beteiligung durch wenige Persönlichkeiten geprägt, obwohl über 100 Teilnehmer\*innen im Raum waren. Diese Dominanz ließ sich auch in den organisierten AGen oder auf der Pinnwand beobachten. Dort stand den wenigen (bekannteren) Personen eine große schweigende Mehrheit gegenüber. Mindestens drei Gründe können dafür angeführt werden: (1) allgemeine Zurückhaltung bei öffentlichen Veranstaltungen, (2) Einschüchterung durch Wissenshierarchien oder den Diskurs, der stark wissenschaftlich und von Fachtermini geprägt war, oder (3) spezifische Herausforderungen der virtuellen Veranstaltung sowie des technischen Designs der Austauschplattform.

Abschließend muss die Rolle der AG V beleuchtet werden. Sie hätte bereits bei der Auftaktveranstaltung im Sinne von PW verstanden werden können, sofern ihr die *Leadership*-Rolle (im Sinne von Partzsch 2015) im Rahmen einer Wahl zugekommen wäre, die sich in der Aussprache der Teilnehmenden für eine gewählte Gruppe begründet hätte und nicht durch die Vorgabe des BASE. Zwar hat sich bei der Auftaktveranstaltung eine Mehrheit für eine vorbereitende AG ausgesprochen, allerdings hat das BASE bestimmt, dass es sich um eine gewählte Gruppe aus zwölf Personen handeln und diese Gruppe direkt gewählt werden muss. Aufgrund dieser Vorgabe und des Wahlvorgangs wurde die Legitimation der AG angezweifelt; sie konnte daher bei der Auftaktveranstaltung nicht im Sinne von PW eingeordnet werden.

Diesen Mangel hat die AG V aber im Vorfeld der FKTG durch zeitintensive, transparente Arbeit und durch öffentliche Sitzungen aufzufangen versucht. Sie hat integrativ durch den *Call for Papers* gewirkt und auch ein niederschwelliges Einbringen von Ideen über den *Call for Topics* ermöglicht. Agenda und AGen der FKTG wurden in mehreren öffentlichen Sitzungen zur Diskussion gestellt. Hier wurde auf PW hingearbeitet und wurden Asymmetrien in der Gestaltung der FKTG abgebaut. Als reines PW Verhältnis können ihre Handlungen allerdings aufgrund der vorangegangenen Erläuterungen nicht gelten, zumal bis heute nicht nachvollziehbar ist, wieso es sich bei der AG V um eine geschlossene Gruppe handelt.

Gerade mit Blick auf den erheblichen Arbeitsaufwand im Ehrenamt scheint die Exklusivität der AG V unverständlich, eine Öffnung der Gruppe könnte zu einer ausgeglicheneren Arbeitsbelastung führen.

Von einem Teil der FKTG hat die AG V ihr *Leadership* für den zweiten Beratungstermin durchaus übertragen bekommen, ein anderer Teil lehnt dies weiterhin ab.

#### 4 Auf dem Weg zum weichen Endlagerstaat?

Während technische Strukturen und Institutionen zwar immer noch dazu beitragen, dass PO auf dem ersten Beratungstermin der FKTG präsent ist, hat PW im Vergleich zur Auftaktveranstaltung zugenommen und im weiteren Verlauf seine Wirkung während der Fachkonferenz entfaltet. So haben die drei verestigten AGen ihre Arbeit zwischen den Beratungsterminen aufgenommen und zwei Workshops wurden bereits durchgeführt. Zusätzlich wurde der FKTG auf Beschluss mehr Zeit eingeräumt, dies wurde bereits vom BASE bestätigt<sup>10</sup>.

Die AG V zeigt in ihrem Handeln sowohl Elemente von PO und PT als auch PW. Sie will *empowern*, Mitgestaltung ermöglichen und den Dialog fördern. Gleichzeitig aber fürchtet sie eine ergebnislose und fachlich entrationalisierte FKTG, insofern sie nicht auf den Diskurs einwirkt sowie Strukturen und Ziele Richtung Wissenschaftsbasiertheit vorgibt. Im Prinzip zeigt die Arbeit der AG V aber auch, dass eine *Leadership* der Öffentlichkeit innerhalb des Prozesses der Standortsuche und im Sinne eines weichen Endlagerstaates sinnvoll und grundsätzlich möglich ist, zumal die AG V auf der FKTG auch sehr viel positives Feedback für ihre Arbeit erhielt.

Deutlich wurde, dass Selbstorganisation sowohl PT als auch PW Elemente beinhaltet. Selbstorganisation benötigt ein *Empowerment* (PT) der Öffentlichkeit im Sinne der Befähigung, Ergebnisse zu hinterfragen, aber auch, um selbständige Handlungsmacht zu erwirken. Hier zeigt sich der fließende Übergang zu den Kernprinzipien von PW, nämlich die gemeinsame Gestaltung und Entwicklung von Handlungsstrategien. Beide Machtdimensionen der Selbstorganisation sind in Grundzügen in der AG V bereits angelegt bzw. werden durch diese verfolgt. Jedoch besteht in der Behandlung von Anträgen und den noch mangelhaften Möglichkeiten zum Dialog Verbesserungspotenzial. Insgesamt gilt: Bürger\*innen können über die Delegation von *Leadership* mitgestalten, doch dieses muss sensibel, vertrauensvoll und integrativ ausgefüllt werden.

Der weiche Endlagerstaat wird konzeptualisiert als eine Staatlichkeit, der die Anforderungen des StandAG inhärent sind: Er agiert partizipativ, lernend, transparent, selbsthinterfragend und wissenschaftsbasiert. Um gemeinsam gestalten zu können, müssen jedoch die zuständigen staatlichen Institutionen *Leadership* und den offenen Prozess dahin – legitimiert durch die Öffentlichkeit – nicht

---

<sup>10</sup> Der Zeitplan der FKTG ist auf der Homepage des BASE einzusehen: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/termine-arbeitsgruppen-dokumente.html;jsessionid=DCDF32C6854D4E10053F0DBFE10806C6.2\\_cid365](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/termine-arbeitsgruppen-dokumente.html;jsessionid=DCDF32C6854D4E10053F0DBFE10806C6.2_cid365).

nur zulassen, sondern aktiv fördern und unterstützen. Weich ist zunächst der Gegenpol zum harten Atomstaat. Dazwischen kann sich der Endlagerstaat in vielfältiger Weise ausbilden und mehr zum einen oder anderen Extrem bewegen. Nur dem weichen Endlagerstaat ist implizit, dass eine Machtasymmetrie wie bei PO überwunden wird und die Möglichkeiten der Mitgestaltung umfassend abgesichert und wirkungsvoll umgesetzt werden.

Dafür muss aber auch die Trennung zwischen dem vermeintlich zivilgesellschaftlichen Laien-Wissen und dem vermeintlich technisch-naturwissenschaftlichen Expert\*innenwissen überwunden werden. Auch die Position, dass emotionale und von Betroffenheit bestimmte Diskurse in einem solchen Verfahren scheinbar keinen Platz haben, ist überholt (vgl. Smeddinck 2018). Diskussionen über Werte, Ängste und wahrgenommene Risiken in Bezug auf die Endlagerung sind ebenso wichtig wie wissenschaftlich-technische Fachdiskussionen. Sie sind ein wichtiger Schritt hin zu Konsens und Versöhnung im weichen Endlagerstaat (Brunnengräber 2021a).

Zum deliberativen, integrativen, partizipativen oder konsultativen Staat wurden – in anderen gesellschaftlichen Problemfeldern – schon zahlreiche Arbeiten vorgelegt, die ihrerseits eine empirische Analyse der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des weichen Endlagerstaates anleiten können. Sie sollten zukünftig genutzt werden. Denn die Öffentlichkeitsbeteiligung der Standortsuche steht noch am Anfang und wird die Gesellschaft noch über ein Jahrzehnt erheblich in Anspruch nehmen. Die Auftaktveranstaltung wie auch der erste Beratungstermin der FKTG haben zweifelsohne gezeigt, dass das Interesse der Öffentlichkeit an diesem Prozess erheblich ist, trotz aller Probleme und dem damit verbundenen (ehrenamtlichen) Aufwand. Entsprechend vielfältig sollte auch die wissenschaftliche Begleitung des Verfahrens sein.

Unsere Analyse zeigt, dass der vielversprechende Trend zur Selbstorganisation fortgesetzt werden sollte. Aus den Unzulänglichkeiten – wie zum Beispiel fehlenden Räumen für Diskussionen bei grundlegend wichtigen Themen (Aushandeln einer Geschäftsordnung, Abstimmung von Anträgen) oder den Defiziten beim Ausschöpfen der technischen Potenziale (technisch einwandfreie Umsetzung des *Fishbowl*-Formats) – zu lernen, trägt dazu bei, für den zukünftigen Prozess der Endlagersuche eine sinnvolle Partizipation und Deliberation zu ermöglichen. Die Erweiterung von Handlungsräumen – wie etwa durch die verstetigten AGen – ist fortzuführen und zu unterstützen. Aber auch während der FKTG müssen deutlich mehr Räume für den Dialog eröffnet werden.

Die Rollen einzelner Akteure, wie zum Beispiel der Moderation IKU, bedürfen in dieser Hinsicht einer kritischen Evaluation. So ist für alle Beteiligten eine Moderation gewinnbringend, die den Raum für Dialog öffnet und sensibel auf Bedürfnisse und Kritik reagiert. Es ist ratsam, dass AG V und Konferenzleitung sich mit Wertungen und Empfehlungen zu Anträgen oder anderweitigen inhaltlichen

Zuarbeiten durch Konferenzteilnehmer\*innen zurückhalten und eher auf den Austausch und das Prinzip von Rede-Gegenrede setzen. Dies ist zwar zeitaufwändiger, führt allerdings zu mehr Dialog und Verständnis über die Inhalte, die verhandelt werden und legt einen Teil der Macht im Sinne von PW zurück in die Hand der Öffentlichkeit.

Auch die Strukturen der FKTG und gemeinsame Regeln wie etwa die GO sollten stärker im Dialog geklärt werden. Dazu gehört es ebenfalls, vor Wahlen und Abstimmungen von Anträgen das Prozedere deutlich zu erklären. Fest steht: Wenn Kritik produktiv verstanden wird und daraus Verbesserungsvorschläge abgeleitet werden, trägt das zum lernenden Verfahren bei, wie es das Gesetz vorsieht.

### **Hinweis**

Dieser Text ist am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) der FU Berlin im Rahmen des Projektes TRANSENS entstanden: „Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland - Forschung zur Verbesserung von Qualität und Robustheit der soziotechnischen Gestaltung des Entsorgungspfades“ (FK 02 E 11849C). Das Verbundprojekt, an dem 17 Forscherteams aus Deutschland und aus der Schweiz beteiligt sind, wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und aus dem Niedersächsischen Vorab der Volkswagenstiftung von 2019 bis 2024 gefördert. Für wertvolle Anregungen zu diesem Beitrag möchten wir uns bei Lena Partzsch, Kristina Dietz, Konrad Ott, Daniel Lübbert und Jan Sieveking bedanken.

**Dörte Themann** ist Politik- und Umweltwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet sie zu soziotechnischen und sozial-ökologischen Fragen im Bereich Endlagerung und zum Thema Umweltgerechtigkeit.

E-Mail: [d.themann@fu-berlin.de](mailto:d.themann@fu-berlin.de)

**Lucas Schwarz** ist Geograph und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet er zu Gerechtigkeit im Endlagersuchprozess und Partizipationsmöglichkeiten in technisch-komplexen Prozessen.

E-Mail: [lucas.schwarz@fu-berlin.de](mailto:lucas.schwarz@fu-berlin.de)

**Maria Rosaria Di Nucci** ist Energieökonomin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU), Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften an der Freien Universität Berlin. Ihre Arbeits- und Forschungsschwerpunkte sind vergleichende Energie-, Klima- und Atompolitik, Förderinstrumente für erneuerbare Energien, Evaluationsmethodik und Impact Assessment sowie zur sozialen Akzeptanz von umstrittenen Technologien.

E-Mail: [dinucci@zedat.fuberlin.de](mailto:dinucci@zedat.fuberlin.de)

**Achim Brunnengräber** ist Politikwissenschaftler und Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet er zu den gesellschaftlichen Dimensionen bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle und zur Politischen Ökonomie der Elektromobilität. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Energie-, Klima- und Umweltpolitik, sozial-ökologische Transformationsprozesse sowie NGOs und soziale Bewegungen.

E-Mail: [achim.brunnengraeber@fu-berlin.de](mailto:achim.brunnengraeber@fu-berlin.de)

## Literatur

*Allen, Amy* 1999: *The Power of Feminist Theory: Domination, Resistance, Solidarity*. Boulder: Westview Press.

*BASE* 2020: Die Rolle des "Notariats" bei der Fachkonferenz Teilgebiete. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Videos/Endlagersuche/Video-Weiss-Fachkonferenz.html](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Videos/Endlagersuche/Video-Weiss-Fachkonferenz.html).

*BASE* 2021a: AG E2, Beteiligung - Interesse, Erwartungen, StandAG, Dokumentation vom 06.02.2021, FKT\_Bt1\_025. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_025\\_AG\\_E2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_025_AG_E2.pdf?__blob=publicationFile&v=9).

*BASE* 2021b: AG E3, Transparenz und Beteiligung in Schritt 2 der Phase 1, Dokumentation vom 06.02.2021, FKT\_Bt1\_026. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_026\\_AG\\_E3.pdf;jsessionid=03698BB10A0E2D8352E5A5BB74F2FA90.2\\_cid374?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_026_AG_E3.pdf;jsessionid=03698BB10A0E2D8352E5A5BB74F2FA90.2_cid374?__blob=publicationFile&v=8).

*BASE* 2021c: Dokumente der AG Vorbereitung für den 1. Beratungstermin. [www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/ag-vorbereitung\\_node.html](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/ag-vorbereitung_node.html).

*BASE* 2021d: Geschäftsordnung der Fachkonferenz Teilgebiete, FKT\_Bt1\_007. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_007\\_Geschaeftsordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_007_Geschaeftsordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

- BASE 2021e*: Tagesordnung, FKT\_Bt1\_008. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_008\\_Programmentwurf.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_008_Programmentwurf.pdf?__blob=publicationFile&v=4).
- BASE 2021f*: Wortprotokoll Plenum vom 05.02.2021, FKT\_Bt1\_035. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_035\\_Plenum\\_WP\\_05022021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_035_Plenum_WP_05022021.pdf?__blob=publicationFile&v=6).
- BASE 2021g*: Wortprotokoll Plenum vom 06.02.2021, FKT\_Bt1\_036. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_036\\_Plenum\\_WP\\_06022021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_036_Plenum_WP_06022021.pdf?__blob=publicationFile&v=7).
- BASE 2021h*: Wortprotokoll Plenum vom 07.02.2021, FKT\_Bt1\_037. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_037\\_Plenum\\_WP\\_07022021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_037_Plenum_WP_07022021.pdf?__blob=publicationFile&v=7).
- Brohmann, Bettina/Brunnengrüber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M.* (Hg.) 2021: Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen. Bielefeld: transcript.
- Brunnengrüber, Achim* 2021a: Die Stecknadel auf der Atom-Landkarte. Wie wir in Deutschland im Jahr 2050 zu einem Endlager für hochradioaktive Abfälle kamen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Jg. 71, 21-23, 24–31.
- Brunnengrüber, Achim* 2021b: Vom starken zum weichen Atom-Staat. In: Brohmann, Bettina/Brunnengrüber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M. (Hg.): Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen. Bielefeld: transcript, 61–78.
- Brunnengrüber, Achim/Isidoro Losada, Ana M./Di Nucci, Maria R./Themann, Dörte* 2021: Der Atommüll – eine soziotechnische Tatsache. In: Brohmann, Bettina/Brunnengrüber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M. (Hg.): Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen. Bielefeld: transcript, 79–105.
- Di Nucci, Maria R./Brunnengrüber, Achim/Isidoro Losada, Ana M.* 2017: From the “right to know” to the “right to object” and “decide”. A comparative perspective on participation in siting procedures for high level radioactive waste repositories. In: Progress in Nuclear Energy, Jg. 100, 316–325.
- Döring, Nicola/Bortz, Jürgen* 2016: Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften. Berlin [u.a.]: Springer.

- Göhler, Gerhard* 2004: Macht. In: Göhler, Gerhard/Iser, Mattias/Kerner, Ina (Hg.): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 244–261.
- Jungk, Robert* 1977: Der Atom-Staat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit. München: Kindler.
- Lukes, Steven* 2005: Power. A radical view. 2nd ed: Palgrave Macmillan.
- Mehnert, Michael* (2020): Notariat ohne Notar\*in – eine BaSE-Innovation. [endlagerdialog.de/2020/10/notariat-ohne-notarin-base-innovation/](https://endlagerdialog.de/2020/10/notariat-ohne-notarin-base-innovation/).
- Meyer, Jan-Henrik* 2021: Kleine Geschichte der Atomkraft-Kontroverse in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Jg. 71, 21-23, 10–16.
- Mez, Lutz/Häfner, Daniel* 2021: Nukleare Technopolitik in der BRD – zwischen technischer Utopie und sozialer Dystopie. In: Brohmann, Bettina/Brunnengrüber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M. (Hg.): Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen. Bielefeld: transcript.
- Partzsch, Lena* 2015: Kein Wandel ohne Macht - Nachhaltigkeitsforschung braucht ein mehrdimensionales Machtverständnis. In: GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society, Jg. 24, Heft 1, 48–56.
- Schönhagen, Philomen* 2009: Teilnehmende Beobachtung: Datenerhebung ‚hautnah am Geschehen‘. In: Wagner, Hans (Hg.): Qualitative Methoden in der Kommunikationswissenschaft. Ein Lehr- und Studienbuch. Baden-Baden: Nomos, 305–318.
- Smeddinck, Ulrich* (Hg.) 2018: Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers. Interdisziplinäre Beiträge. Berlin: BWV, Berliner Wissenschafts-Verlag.
- StandAG* 2017: Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Standortauswahlgesetz - StandAG.
- Themann, Dörte/Di Nucci, M. R./Brunnengrüber, Achim* 2021: Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein Endlager. In: Forschungsjournal Soziale Bewegung Plus, Jg. 34, Heft 1, 1–10.
- Weber, Max* 1925: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Sozialökonomie, Abteilung III. Tübingen: Verlag von JCB Mohr (Paul Siebeck).

## DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS

### FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN 34. JG. Heft 3 | 2021

Lucas Schwarz, Dörte Themann und Achim Brunnengräber (FU Berlin)

#### ***Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager?***

##### **Über die Wirkung von Macht beim zweiten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete**

**Zusammenfassung:** Der Beitrag untersucht den zweiten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete im Standortsuchprozess für ein Endlager. Das theoretische Machtkonzept von *power over*, *power to* and *power with* wird dabei qualitativ wie auch quantitativ angewandt und die übergeordnete Frage gestellt, inwieweit sich die Fachkonferenz Teilgebiete in das Ideal des weichen Endlagerstaats eingliedert. Dabei wird festgestellt, dass weiterhin machtbedingte Asymmetrien im Aushandlungsprozess um den Zwischenbericht Teilgebiete bestehen, sich jedoch Bestrebungen hin zu flachen Hierarchien intensivieren.

**Abstract:** The paper examines the public participation accompanying the search for a repository for high-level radioactive waste in Germany. The theoretical concept of *power over*, *power to*, and *power with* is applied qualitatively as well as quantitatively and the question is posed to what extent the participatory process fits into and develops along with the idea of the soft nuclear repository state. It is found that power-related asymmetries continue to exist in the deliberative process around the interim report on subareas for a nuclear waste repository, but that efforts towards flat hierarchies are increasingly initiated.

## Einleitung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortsuchprozess für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland schreitet weiter voran. Auf die Auftaktveranstaltung im Oktober 2020 (Themann et al. 2021a) folgte im Februar 2021 der erste Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete (Themann et al. 2021b). Im Juni hat der zweite Beratungstermin der FKTG<sup>1</sup> stattgefunden, der im Mittelpunkt der nachfolgenden Analyse steht. Das Standortauswahlgesetz (StandAG) sieht noch einen dritten Beratungstermin vor, der für August 2021 festgelegt wurde. Ziel der Fachkonferenz Teilgebiete ist es, den Zwischenbericht Teilgebiete der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) zu erörtern und ihr als Vorhabenträgerin einen Bericht mit Fragen, Kritik und Nachbesserungsempfehlungen zu übermitteln. Die BGE hat diesen Bericht der FKTG zu berücksichtigen (StandAG 2017: §9, Abs.2).

Von Themann et al. (2021a; 2021b) wurden bereits die Auftaktveranstaltung und der erste Beratungstermin der FKTG mithilfe des theoretisch-konzeptionellen Ansatzes *power over* (PO), *power to* (PT) und *power with* (PW) nach Göhler (2004) und Partzsch (2015, 2017) analysiert. An diese Analysen schließt der folgende Beitrag mit Beobachtungen zum zweiten Beratungstermin unmittelbar an und nutzt erneut den genannten machttheoretischen Ansatz. Die Analyse erfolgt vor dem Hintergrund der für die bundesdeutsche Atomgeschichte prägenden *Decide-Announce-Defend* (DAD) Strategie. Sie wurde vom harten Atomstaat (Jungk 1977) angewandt, um Entscheidungen auch gegen den Willen der Bevölkerung durchzusetzen. Diesem steht das Ideal des weichen Endlagerstaats gegenüber (Brunnengräber 2021a, 2021b). Die Gegenüberstellung verfolgt das Ziel, Gelingensbedingungen für die Standortsuche zu identifizieren. Während sich der harte Atomstaat im Kern durch sein polit-ökonomisches Festhalten an der nuklearen Utopie, Intransparenz in der Entscheidungsfindung und eine kompromisslose *power over*-Machtausübung auszeichnete, beschreibt der weiche Endlagerstaat ein partizipativeres Demokratieverständnis und eine neue Form der Staatlichkeit. Er ist geprägt von Bürger\*innenbeteiligung, Transparenz von Entscheidungsgrundlagen und -prozessen sowie Mitsprache- und auch Mitgestaltungsmöglichkeiten.<sup>2</sup>

Die Entscheidung für den konkreten Standort eines Endlagers soll 2031 zwar vom Deutschen Bundestag getroffen werden. Nichtsdestotrotz ist es das gesetzlich festgeschriebene Ziel, den bestmöglichen Standort für ein Endlager in einem „*partizipativen, wissenschaftsbasierten,*

---

<sup>1</sup> Zur Vereinfachung wird im Folgenden das Kürzel FKTG genutzt, gemeint ist der zweite Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete.

<sup>2</sup> Aktuell arbeiten die Autor\*innen an einer Definition des weichen Endlagerstaats, die eine detailliertere staats- und demokratietheoretische Einordnung beinhaltet.

Schwarz/ Themann/ Brunnengräber: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im

Standortsuchprozess für ein Endlager?

*transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahren*“ (StandAG: §1, Abs.2) zu finden. Diese Ziele finden sich im Ideal des weichen Endlagerstaats wieder. Die Frage der beiden vorausgehenden Beiträge und auch dieses Beitrags lautet daher:

- Wie zeigt sich auf den Beratungsterminen der FKTG Macht und wie wirkt sich diese aus?

Da die Analyse über alle drei bisher vorgesehenen Beratungstermine der FKTG hinweg erfolgen wird, können auch Dynamiken, Entwicklungen und mögliche Verschiebungen der Machtverhältnisse zwischen den beteiligten Akteur\*innen sowie die potenzielle Entwicklung hin zum weichen Endlagerstaat erfasst werden. Aus diesem Grund fragen wir außerdem:

- Welche Veränderungen in der Wirkung von Macht lassen sich im Zeitverlauf auf den Beratungsterminen der FKTG identifizieren?
- Welche Elemente bei den Beratungsterminen der FKTG weisen auf einen weichen Endlagerstaat hin?

Dieser Beitrag ist folgendermaßen gegliedert: Zunächst wird in Kürze auf die Machtkonzeption eingegangen und diese rückblickend auf die bisherigen Veranstaltungen bezogen (Teil 1). Ausführlicher wird daraufhin die Methodik dargelegt, die gegenüber der Analyse der ersten FKTG weiterentwickelt wurde (Teil 2). Es folgt ein kurzer Überblick über den Ablauf der zweiten FKTG (Teil 3). Die Ergebnisse der qualitativen und quantitativen Beobachtungen bilden darauf aufbauend den Schwerpunkt des Beitrags (Teil 4), der mit einer Konklusion abschließt (Teil 5).

## **1. Machtkonzeption und Rückblick**

Zur Analyse von Macht und deren Wirkungen schlägt Partzsch (2015, 2017) basierend auf Göhler (2004) eine Aufteilung in drei Kategorien vor: *Power over* (PO), *power to* (PT) und *power with* (PW). PO beschreibt Macht nach Weber (1925) als Ausübung von Macht zur Durchsetzung der eigenen Interessen bzw. des eigenen Willens. Diese Beschreibung von Macht trifft auf viele Praktiken des harten Atomstaats zu, den Jungk (1977) beschreibt. Auch die Entscheidung für ein Endlager in Gorleben ohne Konsultation der Bürger\*innen und teilweise mit Polizeigewalt lässt sich PO zuordnen. PO-Verhältnissen liegt stets eine starke Asymmetrie zwischen den Ausführenden und den Betroffenen bzw. Empfangenden von Machthandlungen zugrunde. Dennoch sind PO-Praktiken nicht immer offensichtlich, sondern häufig verdeckt (Lukes 2005), unbewusst oder latent (Partzsch 2014).

Bei der Auftaktveranstaltung Ende 2020 war die Öffentlichkeitsbeteiligung noch erheblich von solchen PO-Praktiken, die vom Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) ausgingen, gekennzeichnet (Themann et al 2021a). Bei der ersten FKTG trat die Arbeitsgruppe Vorbereitung (AG

Standortsuchprozess für ein Endlager?

V) stärker in Erscheinung und nahm eine dominante Rolle ein. PO ließ sich hierbei u.a. durch die technischen Vorgaben oder im Umgang der Konferenzleitung sowohl mit Anträgen aus dem Plenum als auch dem nicht entsprochenen Wunsch einiger AGen, ihre Arbeit zu verstetigen, beobachten (Themann et al. 2021b: 13ff).

Die zweite Dimension von Macht ist PT, die Partzsch weniger als tatsächliche Machtausübung einordnet, sondern mehr als *Empowerment*. Im Vergleich zu PO-Verhältnissen liegt hier kein *Ausgeliefertsein* der Betroffenen vor. Diese haben die Möglichkeit zur Mobilisierung von gesellschaftlichen Kräften und zum zivilgesellschaftlichen Ungehorsam, um sich anderweitig wirkenden Machtpraktiken zu entziehen oder diese herauszufordern. PT kann somit u.a. als Potenzial zum Widerstand verstanden werden. Ein Beispiel für PT auf der ersten FKTG war die Umnutzung der bestehenden Kommunikationskanäle als Diskussionsplattform oder die Nutzung des Kandidaturen-Tools während der Auftaktveranstaltung, um die Ablehnung von Wahlen auszudrücken. Auch die Forderung nach unabhängiger wissenschaftlicher Expertise und das Bemühen um Gegenrede auf den bisherigen Terminen kann als PT interpretiert werden. Dadurch wurde das durch die staatlichen Organisationen BASE und BGE<sup>3</sup> zur Verfügung gestellte Wissen herausgefordert (Themann et al. 2021b: 15f).

Um das Ideal des weichen Endlagerstaats zu erreichen, werden vor allem PW-Verhältnisse benötigt. Diese zeichnen sich durch flache Hierarchien sowie den Einbezug unterschiedlicher Perspektiven aus. Im Vordergrund stehen bei PW die Entwicklung gemeinsamer Interessen und Strategien sowie gemeinsamen Handelns, wobei die einzelnen Entwicklungsschritte kritisch reflektiert werden. Gerade in PW-Verhältnissen manifestiert sich eine Form integrativer Staatlichkeit, auf die auch der weiche Endlagerstaat abzielen soll. So haben sich beispielsweise auf dem ersten Beratungstermin einige Arbeitsgruppen (AGen) verstetigen können, und es wurden Anträge verfasst, die sich auf die Organisation und gemeinsame Zusammenarbeit bezogen und im Plenum positiv beschieden wurden (Themann et al. 2021b: 16f). Hier fand die „*Entwicklung geteilter Werte*“ (Partzsch 2015: 49) statt, die ein zentrales Merkmal des weichen Endlagerstaats darstellt. Im Nachgang der ersten FKTG wurden vom BASE fast alle vom Plenum positiv beschiedenen Anträge zeitnah umgesetzt. So wurden beispielsweise der Zeitraum zwischen den Beratungsterminen verlängert und eine finanzielle Kompensation für die Mitglieder der AG V eingeführt. Die Anträge waren Ausdruck einer PW-Dynamik:

---

<sup>3</sup> Unter staatlichen Organisationen fassen wir das BASE als Aufsichtsbehörde (*regulator*) und die BGE als Vorhabenträgerin (*operator*) zusammen (vgl. Di Nucci et al. 2021).

*Schwarz/Themann/Brunnengräber: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im*

Standortsuchprozess für ein Endlager?

Initiativen aus dem Plenum bzw. AGen wurden schnell umgesetzt, hierin zeigt sich der Einfluss der Teilnehmer\*innen auf den Beteiligungsprozess, der sich aus der FKTG heraus ergeben hat.

## **2. Mixed-Method-Ansatz**

Zur Erfassung der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Machtverhältnisse zwischen den Teilnehmer\*innen der zweiten FKTG wurde sowohl eine passiv-teilnehmende, qualitative Beobachtung als auch eine quantitative Beobachtung durchgeführt. Die qualitative Beobachtung folgte einem strukturierten und zielgerichteten Beobachtungsschema in Tabellenform (Döring/Bortz 2016), das das Augenmerk auf die folgenden z.T. konträren oder dichotomen Kategorienpaare richtete: Gerechtigkeit / Ungerechtigkeit, lernendes Verfahren / starre Planungsabläufe, Vertrauen / Misstrauen, Transparenz / Intransparenz, Reversibilität / Festhalten an Entscheidungen, Konsens / Konflikte, Mitsprache / Dominanzen in der Kommunikation sowie Wissenschaft / Politik. Die erfassten Daten stellen die Grundlage für die systematische Darlegung und Analyse der Veranstaltung dar (Schönhagen 2009). Die so erhobenen Beobachtungen wurden mit MAXQDA codiert und die Beobachtungen wie auch deren Einordnung in das Machtkonzept iterativ ausgewertet. Als zusätzliches Material wurden die Wortprotokolle und Dokumentationen vom BASE genutzt<sup>4</sup>.

Die qualitativen Beobachtungen wurden aus folgendem Grund durch quantitative Beobachtungen bei der zweiten FKTG angereichert: Die Beobachtungen der ersten FKTG sowie die verschiedenen Feedback-Veranstaltungen, wie sie vom Nationalen Begleitgremium (NBG) oder der Initiative ausgestrahlt e.V. durchgeführt wurden, deuteten auf verschiedene Missverhältnisse in der Beteiligung hin. So wurde beispielsweise mehrfach auf die ausbleibende Beteiligung der jungen Generation und eine mangelnde Diversität hingewiesen. Daneben wurden auch die deutlich unterschiedlichen Sprechanteile von Moderation und AG V sowie bereits etablierter Akteure gegenüber Teilnehmer\*innen, die mit dem Thema noch nicht vertraut waren, angesprochen (vgl. NBG 2021a). Diese Beobachtungen legen die Nutzung eines Mixed-Method-Ansatzes für künftige Analysen nahe (Baur/Hering 2017).

Bei den quantitativen Beobachtungen (Beer 2020) wurden jeweils Rolle im Prozess, Geschlecht, Alter (älter bzw. jünger als 50 Jahre), ob es sich um einen etablierten oder neuen Akteur handelt sowie die Redezeit der sprechenden Personen erfasst. Die Kategorien Geschlecht und Alter sind dabei klassische soziodemografische Merkmale. Die selbstgegebene Prozessrolle, die bei der Anmeldung zur FKTG von

---

<sup>4</sup> Alle offiziellen Dokumente des zweiten Beratungstermins werden vom BASE auf der folgenden Seite zur Verfügung gestellt: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/zweiter-beratungstermin-node.html;jsessionid=69AF6161F2CC86CA95CBE5720E5AF47B.2\\_cid349](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/zweiter-beratungstermin-node.html;jsessionid=69AF6161F2CC86CA95CBE5720E5AF47B.2_cid349)

Standortsuchprozess für ein Endlager?

den Teilnehmenden jeweils gewählt werden muss, geht auf die einzubeziehenden Akteure laut StandAG (§9 Abs.1) zurück. Dabei wurde zwischen Bürger\*innen, Vertreter\*innen von Gebietskörperschaften, Wissenschaftler\*innen, Vertreter\*innen von gesellschaftlichen Organisationen, und Beobachter\*innen unterschieden. Das Konzept der etablierten bzw. neuen Akteure schließt an Elias und Scotson an (2013 [1965]). Für die vorliegende Analyse wurden Akteure als etabliert eingestuft, wenn sie eine aktive Rolle im Standortsuchprozess und speziell der FKTG ausüben (bspw. Mitglieder der AG V) oder bereit vor dem jetzigen Standortsuchprozess thematisch-relevant und öffentlich aktiv waren.

Eine Kreuzung der unterschiedlichen Faktoren ist in der Auswertung möglich. So kann geprüft werden, ob sich der subjektive Eindruck der oben beschriebenen Asymmetrien bestätigt und in welchen Kontexten eine mögliche Ungleichverteilung der Sprechanteile zu beobachten ist. Die Notwendigkeit einer solchen Perspektive macht u.a. Fraser (2000) mit ihrer Theorie deutlich, in der Gerechtigkeit wesentlich mit Anerkennung zu tun hat. Dabei beschreibt die Autorin eine ausgewogene Anerkennung aller Beteiligten als Grundvoraussetzung für Gerechtigkeit. Gerade für öffentliche Arenen aber stellt sie fest, dass hier gesellschaftlich etablierte Herrschafts- und Machtverhältnisse fortgesetzt würden, die sich vor allem in der Dominanz bestimmter Akteursgruppen äußerten. Dadurch weist sie gleichzeitig auf die Hürden bzw. Verzerrung von deliberativen Prozessen hin (Fraser 1990).

Mittels der quantitativen Analyse soll entsprechend reflektiert werden, ob alle Akteure ausgewogen zu Wort kommen, um Erkenntnisse bzgl. der Anerkennung und möglicher Dominanzen abzuleiten. Dabei ist einschränkend festzuhalten, dass die quantitative Beobachtung nur eine erste Dimension hinsichtlich der Identifikation von Machtasymmetrien durch unterschiedlich ausgeprägte Redeanteile darstellt. Eine Ergänzung durch die qualitativen Beobachtungen ist notwendig, um die quantitativen Beobachtungen auch interpretieren und die Art möglicher Dominanzen benennen zu können. Die quantitativen Beobachtungen wurden in allen unterschiedlichen Gesprächsformaten des Beratungstermins – außer im Pausenraum – durchgeführt (3x Plenum, 5x AGen, d.h. 3x AGen am Haupttermin sowie 2x Nachhol-AGen).

### **3. Überblick über den zweiten Beratungstermin**

Die zweite FKTG fand über drei Tage hinweg vom 10. bis zum 12. Juni 2021 und ausschließlich virtuell statt – lediglich die technische Organisation, die Moderation, die AG V sowie einige BASE-Mitarbeiter\*innen waren physisch in Berlin versammelt. Der Termin war durch einen Antrag auf dem ersten Beratungstermin von April auf Juni verschoben worden, ebenfalls wurden dort die Wochentage per Votum festgelegt (vgl. BASE 2021g). So begann die Konferenz am Donnerstagnachmittag und

Standortsuchprozess für ein Endlager?

endete am Samstagabend. Mit circa 1.500 Anmeldungen war die Teilnehmer\*innenzahl im Vergleich zu den Anmeldungen des ersten Beratungstermins etwas geringer. Das Format aus Plenumsveranstaltungen, AGen sowie einer Kaffeeecke wurde im Vergleich zum ersten Beratungstermin leicht modifiziert. So gab es deutlich weniger parallele AGen, diese erhielten jedoch mehr Zeit zum Austausch (3:15 statt 2:00 Stunden). Um den Einstieg von neuen Teilnehmer\*innen zu erleichtern, wurde von Akteuren aus Wissenschaft und Gesellschaft sowie von BGE, BASE und NBG zusätzlich ein Nebenprogramm organisiert.

Der erste Konferenztag zeichnete sich durch frontale Plenumsaktivitäten wie die Vorstellung der Konferenzleitung und des Tagungsprogramms sowie einige Abstimmungen aus. Als Motivation für die Teilnahme wurden von Teilnehmer\*innen vor allem Interesse und Informationsbedarf angegeben (ebd.: 17f.). Erstmals wurde ein Zeitfenster für einen Input der jungen Generation geschaffen, die ihre Bedenken und Wünsche zum Standortsuchprozess äußern konnten. In den anschließenden Vorträgen kamen etablierte Akteure aus zivilgesellschaftlichen Organisationen, Forschung und staatlichen Organisationen zu Wort.

Der zweite Konferenztag begann mit erheblichen technischen Problemen. So mussten aufgrund eines Serverausfalls (09:45 bis 13:00 Uhr) und den damit einhergehenden Datenschutzproblemen drei Themen-AGen ausfallen. Diese wurden auf Termine nach dem zweiten Beratungstermin verschoben. Einige Teilnehmer\*innen nutzten zur Überbrückung die virtuelle Kaffeeecke, in der sich dadurch große Gruppen mit intensivem Austausch bildeten. Die eigentliche FKTG begann dann erst gegen 14 Uhr. Es wurden Anträge aus den AGen beraten, die zwischen dem ersten und zweiten Beratungstermin getagt hatten. In diesen Anträgen ging es um die Verstetigung der formalen Beteiligung sowie um Klarheit und Beteiligung bei der Anwendung der planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien sowie beim weiteren Vorgehen der BGE bzgl. der Sicherheitsanforderungen und der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen. Alle drei Anträge wurden jeweils mit deutlicher Mehrheit angenommen (BASE 2021i: 36, 39, 43). Am Nachmittag tagten die AGen gemäß dem Programm. Hier fand der Austausch einerseits in AG-internen Plenen statt, Kleingruppen konnten sich auch über sogenannte Breakout-Sessions intensiver austauschen. In einer Abendveranstaltung der BGE wurde über das weitere Vorgehen für die Auswahl von Standortregionen aus den Teilgebieten referiert und diskutiert.

Der letzte Konferenztag begann mit AGen und ergänzenden Gesprächsformaten (Nebenprogramm). Im abschließenden Plenum bekamen Kandidat\*innen, die sich für die AG V beworben hatten, die Chance, sich persönlich vorzustellen. Außerdem wurden Anträge der AG V zur Ergebnissicherung der Fachkonferenz und zu den Wochentagen und der Länge der dritten FKTG sowie weitere Anträge der

Teilnehmenden beraten und abgestimmt. Die AGen stellten ihre Ergebnisse vor und die AG V zur Vorbereitung der dritten FKTG wurde neu gewählt (BASE 2021j).

#### **4. Ergebnisse und Diskussion**

Bei der zweiten FKTG wurden vier Kernaspekte identifiziert, in denen sich spezifische Machtbeziehungen sowie Machtpraktiken beobachten ließen: (1) die Rolle der AG V und der Konferenzleitung, (2) (un)gleiche Mitsprache unter den Teilnehmer\*innen, (3) Tendenzen zu Institutionalisierungen sowie (4) das Nebenprogramm und die Nachholformate. Im Folgenden werden diese vier Kernaspekte unter Zuhilfenahme des Beobachtungsschemas beschrieben und vor dem Hintergrund des oben vorgestellten Machtkonzeptes analysiert. Anhand ausgewählter Beispiele werden Parallelen zur ersten FKTG gezogen oder Veränderungen offengelegt.

##### **4.1. Die Rolle der AG V und der Konferenzleitung**

Die AG V wurde im Rahmen der Auftaktveranstaltung (2020) mit der Vorbereitung der ersten FKTG per Wahl beauftragt. Auf der ersten FKTG wurde eine neue AG V gewählt, welche die zweite FKTG vorbereitete. Die Praktik, ihr Mandat in Teilen auszuweiten und inhaltliche Entscheidungen intensiv zu betreuen, die weit über die bloße Vorbereitung des Beratungstermins hinausgehen, hat sich dabei verstetigt. Die AG V schlägt außerdem laut Geschäftsordnung die kommissarische Leitung der FKTG, die Konferenzleitung, vor (BASE 2021f: 2), wodurch die Dominanz nochmal verstärkt wurde. Dies führte zu starken Machtasymmetrien zwischen AG V und Teilnehmer\*innen. So zeigte sich vor allem durch Abstimmungsempfehlungen, die Formulierung von Anträgen und Gegenanträgen sowie die Art der Entscheidungsfindung eine dominante Rolle der Konferenzleitung und aufgrund der personellen Überschneidungen nicht zuletzt der AG V. Da sich Rolle und Kommunikationspraktiken der AG V und der Konferenzleitung jedoch unterscheiden, werden beide Akteure nachfolgend getrennt voneinander betrachtet.

##### **Zur Rolle der AG V**

Obwohl bereits nach der ersten FKTG kritisiert wurde, dass ein Mitglied der AG V bzw. der Konferenzleitung Abstimmungsempfehlungen abgab (Themann et al. 2021b: 10), wurden Empfehlungen auf der zweiten FKTG in noch stärkerer Form unterbreitet und schriftlich in den offiziellen Dokumenten festgehalten (vgl. BASE 2021c). So wurde ein Dokument zu den Änderungsanträgen zur Geschäftsordnung erstellt, die bei der ersten FKTG nicht behandelt werden konnten. Hier sind in einer tabellarischen Übersicht alle Änderungsanträge durch Teilnehmende aufgelistet sowie alle Begründungen der Antragsteller\*innen. Diese wurden von der AG V schriftlich bewertet, verbunden mit einem klaren Vorschlag zur Zustimmung oder Ablehnung. Bei sechs von neun

Standortsuchprozess für ein Endlager?

Änderungsanträgen wurde von der AG V die Ablehnung empfohlen, zwei wurden mit ‚erfolgt schon‘ markiert. Lediglich ein Antrag, der von der AG V selbst eingebracht wurde, wurde mit dem Vorschlag zur Zustimmung versehen. Dieser Antrag diene jedoch zur Umsetzung eines Beschlusses des Plenums der ersten FKTG.

Die Empfehlungen der AG V wurden während der Aussprache zu den Änderungsanträgen von der Konferenzleitung vertreten, die jeden Antrag kommentierte, bevor die jeweiligen Antragssteller\*innen zu Wort kommen konnten. Möglichkeiten zur Gegenrede waren nur in Form zweiminütiger Erläuterungen der Antragsteller\*innen gegeben. Andere Wortbeiträge, etwa in Form von Verständnisfragen, wurden nicht zugelassen. Die Abstimmung fand dann *en bloc* statt: also gebündelt über alle Empfehlungen der AG V und nicht über die einzelnen Anträge (BASE 2021h: 50). Vereinzelt wurde an diesem Vorgehen auch Kritik von Teilnehmenden auf der Plattform der Textbeiträge geübt. Kritisch zu sehen ist, dass durchschnittlich lediglich 22,6% der Stimmberechtigten ihre Stimme abgaben, wobei im Schnitt auch nur 33,75% der Stimmberechtigten anwesend waren. Während die Tabelle mit den Anträgen und den dazugehörigen Abstimmungsempfehlungen bereits im Vorfeld online zur Verfügung stand, wurde das Vorgehen jedoch erst auf dem Beratungstermin selbst offensichtlich. Dieser gesamte inhaltliche wie strukturelle Umgang mit Anträgen zur Geschäftsordnung entspricht einer PO-Handlung.

Über den gesamten Beratungstermin hinweg zeigten sich weitere Asymmetrien. In den AGen und insbesondere im Plenum war es für Mitglieder der AG V (die in der Mehrheit in Berlin anwesend waren) einfacher möglich, zu Wort zu kommen, als für die restlichen Teilnehmer\*innen, etwa weil sie z.T. bevorzugt von der Moderation behandelt oder von dieser um ihre Einschätzung gebeten wurden. Während die Teilnehmer\*innen im virtuellen Plenum nur die Möglichkeit zu Wortbeiträgen über das Wortbeitragstool hatten, wenn dieses auf Anweisung der AG V freigeschaltet war, konnte die AG V Beiträge auch unabhängig davon platzieren und sich so in der Erörterung von Anträgen deutlich stärker einbringen (vgl. etwa die Auseinandersetzung zu den Wochentagen und Dauer der 3. FKTG (BASE 2021j: 41ff)). Zudem kamen die Mitglieder der AG V in den AGen ebenfalls häufiger zu Wort als Bürger\*innen oder Vertreter\*innen von Gebietskörperschaften. Durch die Betonung ihrer Rolle nahmen sie eine dominante Position ein, die auch zur Platzierung eigener inhaltlicher Beiträge und Schwerpunkte in der Diskussion genutzt wurde. Zwar sind die Mitglieder der AG V zugleich Teilnehmer\*innen der FKTG und können sich daher inhaltlich einbringen. Doch durch ihre herausgehobene Rolle erhielt ihre Stimme – auch ungewollt oder unbewusst – ein höheres Gewicht.

Standortsuchprozess für ein Endlager?

Insgesamt bewegt sich die AG V ohne klare Tendenz zwischen einer PO- (unsichtbare, diskursive Macht) und einer PT-Handlung (*Empowerment* durch herausgehobene Position und Verstärkung der Stimme als Bürger\*in). Die Dominanz zeigte sich auch darin, dass die Mitglieder der AG V einen relativ hohen Anteil von 10,35% Redeanteilen in den AGen hatten. Im Verhältnis dazu stehen 33,28% Redeanteile der Moderation und 31,00% Anteile der Beobachter\*innen, die häufig Vorträge hielten bzw. Antworten gaben. Bürger\*innen und Gebietskörperschaften nahmen lediglich 3,90% bzw. 6,49% der Redezeit ein (vgl. Abbildung 2). Die restliche Redezeit in den AGen wurde von Wissenschaftler\*innen eingenommen, die sich ebenfalls häufig durch Vorträge, Wortbeiträge und Antworten auf Fragen, die an sie gerichtet waren, beteiligten.

### Zur Rolle der Konferenzleitung

Der Vorschlag der AG V zur personellen Besetzung der Konferenzleitung wurde – wie auch schon bei der ersten FKTG – im Plenum durch einfache Mehrheit angenommen. Im Ergebnis bestand die Konferenzleitung aus drei Mitgliedern der AG V. Erst wenn dieser Vorschlag abgelehnt worden wäre, hätten andere Personen durch das Plenum vorgeschlagen werden können. Eine solche Struktur macht die Zustimmung zu der durch die AG V vorgeschlagenen Konferenzleitung sehr wahrscheinlich, zumal viele Teilnehmer\*innen zum ersten Mal dabei waren. Während die Geschäftsordnung der Konferenzleitung eine organisatorische Rolle zuweist, wurde vor allem am letzten Tag deutlich, dass die Konferenzleitung ihre Macht über die Geschäftsordnung hinaus deutlich ausgeweitet hat: Im Programmpunkt zu den Anträgen aus dem Plenum nahm sie sich zusätzlich Zeit, um Gegenanträge zu formulieren, die dann vor dem eigentlichen Antrag zur Abstimmung gestellt wurden.

Über das Textbeitragstool wurde deutliche Kritik an dieser Vorgehensweise geäußert. So schrieb ein Wissenschaftler: „*Woraus ergibt sich das Recht der Konferenzleitung, zu jedem Antrag ein Votum abzugeben? Das nennt man in der Regel Manipulation. Ich bitte um Nennung der entsprechend Stelle in der GO (sic!)*“ (BASE 2021j: N/A)<sup>5</sup>. Eine Bürgerin ergänzte, „*Bürger\*innen werden durch diese Methode vorgeführt*“ (BASE 2021j: N/A). Ein Vertreter einer gesellschaftlichen Organisation schrieb in das Beitragstool „*Liebe Konferenzleitung: Sie sollten die Konferenz leiten und nicht die Abstimmungen in eine Richtung beeinflussen. Auf welcher Legitimation ändert die Konferenzleitung überhaupt Anträge oder stellt stattdessen eigene zur Abstimmung? Noch dazu, ohne die Antragssteller zu Wort kommen zu lassen. Das zeugt von einem völlig verfehlten Demokratieverständnis*“ (BASE 2021j: N/A). Auf den wiederholten Wunsch im Textbeitragstool, die Abstimmungsempfehlungen sollten unterlassen

---

<sup>5</sup> Die Dokumentation des BASE war zur Fertigstellung des Beitrags noch nicht vollständig. Die Zitate wurden von den Autor\*innen schriftlich/bildlich dokumentiert.

*Schwarz/ Themann/ Brunnengräber: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im*

*Standortsuchprozess für ein Endlager?*

werden, wurde nicht eingegangen. Eine Bürgerin kommentierte schriftlich, „*Man sollte sich hier sehr gut überlegen, was man dann unter dem Begriff Beteiligung versteht*“ (BASE 2021j: N/A).

Trotz starker Kritik setzte die Konferenzleitung ihre Vorgehensweise gegen den Widerstand der Teilnehmer\*innen durch. Erst durch eine PT-Handlung eines Vertreters einer gesellschaftlichen Organisation, der die Gegenrede zur Kritik nutzte, wurde erklärt, dass erst bei Ablehnung des Vorschlags der Konferenzleitung der eigentliche Antrag zur Abstimmung käme. Sofort wurde der Vorschlag der Konferenzleitung abgelehnt und der eigentliche Antrag angenommen. Dass hier nach der umfassenden Erklärung zum ersten Mal ein Gegenantrag der AG V abgelehnt wurde, könnte als Trotzreaktion der Teilnehmer\*innen interpretiert werden. Das Vorgehen des Plenums lässt sich an diesem Punkt ebenfalls als PT-Handlung interpretieren.

Dabei hatte die Konferenzleitung gewichtige Gründe vorzuschlagen, dass umfassende inhaltliche Anträge, die zudem noch sehr kurzfristig eingebracht wurden, in Themen-AGen überführt und dort zunächst beraten werden (der hier angesprochene Antrag 033 umfasst mehrere hundert Wörter und wurde kurz vor Antragsschluss eingebracht). Auf dem Nachbesprechungstermin des Nationalen Begleitgremiums (NBG 2021b) argumentierte ein Mitglied der AG V, dass den Teilnehmer\*innen erst die Gelegenheit dazu gegeben werden müsse, sich mit Anträgen auseinanderzusetzen. Eine Abstimmung von inhaltlich gewichtigen Anträgen ohne argumentative Auseinandersetzung wurde u.a. von der AG V als undemokratisch und unfair bewertet. Während diese Argumentation im Nachbesprechungstermin nachvollzogen wurde, hatte es die Konferenzleitung verpasst, diese Argumente auch während der Behandlung der Anträge auf der FKTG deutlich zu machen. Hierin zeigt sich, dass – v.a. im Hinblick auf die hohe Anzahl erstmaliger Teilnehmer\*innen – die regelmäßige Erklärung des Vorgehens notwendig ist, um inklusive Beratung hinsichtlich organisatorischer wie auch inhaltlicher Aspekte zu ermöglichen und Vorwürfe bzgl. fehlendem Demokratieverständnis (s.o.) vorzubeugen.

Dem Wunsch, die vorherigen Abstimmungen aufgrund der nun erklärten Vorgehensweise zu wiederholen, wurde von der Konferenzleitung nicht entsprochen; eine Gegenrede war nicht möglich. Dabei blieb unberücksichtigt, dass einige Anträge zu diesem Wunsch das Quorum von mindestens zehn Unterstützer\*innen erreicht hatten, so zum Beispiel der Antrag eines Vertreters einer Gebietskörperschaft, der die Wiederholung forderte. Dieser Antrag wurde von 53 Teilnehmer\*innen unterstützt (BASE 2021j: N/A).

Die PO-Handlungen und die starke Machtasymmetrie, die das Auftreten der Konferenzleitung kennzeichnet, setzten sich durch alle weiteren Abstimmungen fort. Durch die Position der

*Schwarz/ Themann/ Brunnengräber: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im*

*Standortsuchprozess für ein Endlager?*

Konferenzleitung trat die AG V während der Behandlung von Anträgen und Abstimmungen in den Hintergrund. Durch die personelle Überschneidung von Konferenzleitung und AG V weitete sich das Mandat der AG V indirekt aus, in der Form, dass sie auch inhaltlich steuernd tätig wurde.

Aus den Vorträgen der gesellschaftlichen Organisationen wurde wiederum deutlich, dass es unter den Teilnehmer\*innen unterschiedliche Erwartungen an Entscheidungsprozesse gibt, die im Gegensatz zum eher kommunalpolitisch inspirierten Handeln der AG V konsensuale Aushandlungsprozesse hervorheben. So erläuterte eine Vertreterin gesellschaftlicher Organisationen: *„Und im Moment könnte man (...) den Eindruck gewinnen, es geht vor allem bei dieser Fachkonferenz gerade darum, Mehrheiten zu organisieren und gegen Minderheiten abzustimmen. (...) Und das ist NICHT gute Beteiligung. Gute Beteiligung funktioniert nicht über den Modus des Abstimmens und über Mehrheiten. Sondern darüber, Verständigung und die Anerkennung anderer Sichtweisen und Interessen.“* (BASE 2021e: 98). Ähnlich kritisch zur Entscheidungsfindung per Abstimmung äußerte sich der Partizipationsbeauftragte: *„Und mir zeigt die Diskussion: Man darf nicht zu schnell auf diese Abstimmung gehen. Weil die quantitative Abbildung von Interessen hier in so einem Format, die geht meistens schief. Das kann man mal bei zur einen oder anderen Sache machen, um pragmatisch schnell voranzugehen. Aber man muss mehr Energie da reinstecken, wirklich gemeinsame Lösungen zu finden. (sic!)“* (BASE 2021e: 128).

Bereits die Mitglieder der ersten AG V hatten vorab lange Aushandlungsprozesse geführt, wie im Verfahren und auch der AG selbst Entscheidungen herbeigeführt werden (vgl. BASE 2021e: 37). Es wurden weiterhin unterschiedliche demokratische Ansprüche deutlich, deren fehlende Thematisierung erhebliches Konfliktpotenzial besitzt. Dies mündete in der Distanzierung des Bundesverbands Mediation e.V. und des Fördervereins Mediation im öffentlichen Bereich e.V. vom Standortsuchprozess bzw. von den Beratungsterminen (Boettcher et al. 2021: 4).

#### **4.2. (Un)gleiche Mitsprache**

Wie auch schon auf der ersten FKTG bestimmte die Technik die Kommunikation. Festgelegt wurden die technischen Möglichkeiten einerseits durch die Vorgaben der AG V und andererseits durch die Möglichkeiten, die der Technikdienstleister einräumte. Zum Einreichen von Textbeiträgen wurde ein stark vorstrukturiertes, aber technisch verbessertes Textbeitragstool angeboten. Die multilaterale, für alle Teilnehmer\*innen einsehbare Chat-Funktion zur Kommentierung des Gesprochenen in der Zoom-Sitzung war lediglich in den Breakout-Sessions der AGen verfügbar, nicht aber im AGen- bzw. Gesamtplenium. Im Konferenztool bestand jedoch die Möglichkeit des bilateralen Austauschs (Teilnehmer\*innen konnten andere Teilnehmer\*innen persönlich anschreiben) und zum Einbringen

Standortsuchprozess für ein Endlager?

von themenbezogenen Textbeiträgen. Durch PT Handlungen der Teilnehmer\*innen wurde das Textbeitragstool phasenweise zum Chat und zu einer thematisch gerichteten, multilateralen Austauschplattform umfunktioniert, jedoch im deutlich geringeren Umfang als noch bei der ersten FKTG. Beiträge, die über das Textbeitragstool (Pinnwand) eingingen, wurden nur an wenigen Stellen durch die Moderation eingebunden. Dabei wurden zumeist technische oder organisatorische Fragen, auch Fragen bzgl. des weiteren Vorgehens der BGE, nicht aber die Kontroversen, die sich z.B. aufgrund des Verhaltens der Konferenzleitung ergaben, thematisiert.

Eine Asymmetrie lag auch beim Zuschalten von Teilnehmer\*innen ins Plenum vor. Obwohl Wortbeiträge ermöglicht wurden, ergaben sich Hürden, das Wort zu ergreifen – etwa in Form technischer Probleme beim Zuschalten der Teilnehmer\*innen (BASE 2021h: 46) oder weil die Wortbeiträge nur für feste Personengruppen (z. B. Antragsteller\*innen) und nur für bestimmte Inhalte (z.B. nur Gegenreden) im Plenum möglich waren. Während technische Probleme ein häufig – wenn auch nicht in diesem Ausmaß – auftretender Bestandteil von virtuellen Konferenzen sind, sind die anderen Einschränkungen diskussionsbedürftig, da die Möglichkeiten des Dialogs bewusst eingeschränkt wurden. Verständnisfragen zu Inhalten von Anträgen wurden unmöglich gemacht, da explizit nur Gegenreden gefordert wurden. Diese Entscheidung lag bei der AG V und kann als PO-Handlung interpretiert werden.

Darüber hinaus lag die Entscheidung darüber, wann die Teilnehmer\*innen mit Wortbeiträgen Gehör finden, gänzlich bei der Konferenzleitung (vgl. BASE 2021h: 52). Diese gab der (technischen) Moderation jeweils die Anweisung, das Wortmeldungstool zu öffnen oder zu schließen. Außerhalb dessen waren keine Wortmeldungen möglich, sondern nur der Austausch über das Textbeitragstool. Die Nachverfolgung der dort geführten Diskussionen war aber aufgrund der unübersichtlichen Strukturierung kaum möglich. Hier ist jedoch auch zu nennen, dass die AG V bei manchen Anträgen entgegen der Absicht der Moderation, direkt zur Abstimmung zu schreiten, die Öffnung für Wortbeiträge einforderte und so wenigstens kleine Aussprachen möglich machte (vgl. BASE 2021e: 52).

Standortsuchprozess für ein Endlager?

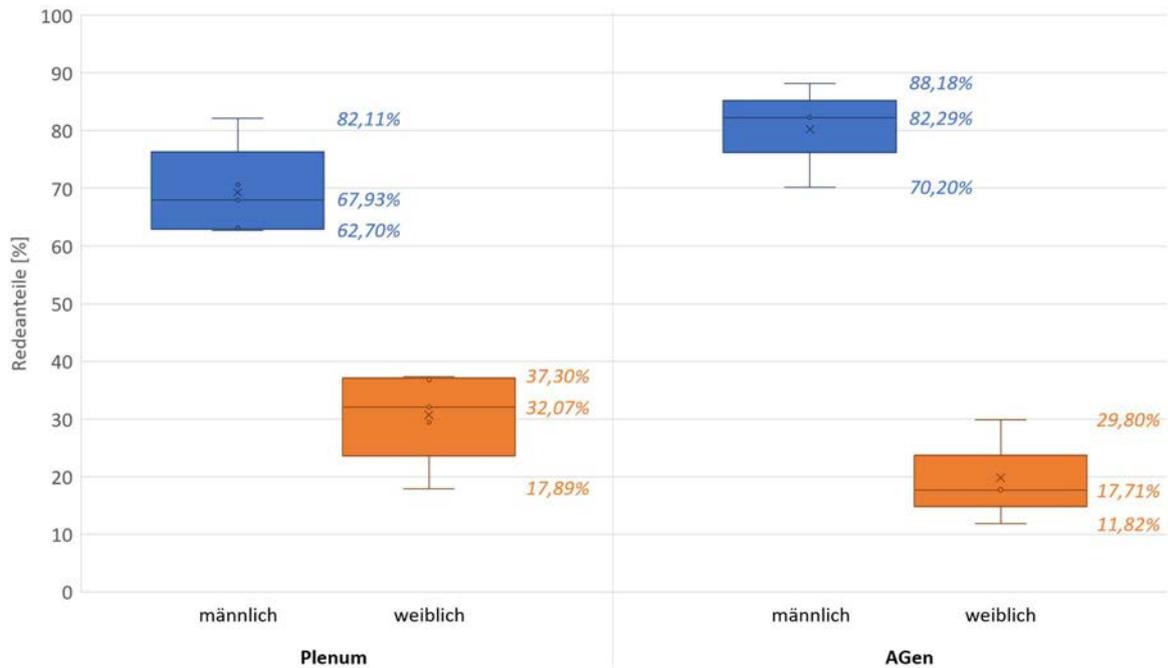


Abbildung 1: Vergleich der Redeanteile von männlichen und weiblichen Teilnehme\*innen während Diskussionen auf dem Haupttermin der zweiten FKTG, ohne Nachholtermine mit Minimal- und Maximalwerten sowie Median (eigene Darstellung)

Obwohl (bzw. weil) der zweite Beratungstermin durch einen hohen Prozentsatz an neuen Prozessteilnehmer\*innen (ca. 40%) gekennzeichnet war (BASE 2021h: 17), setzten sich bereits bekannte Strukturen hinsichtlich ungleicher Kommunikationsanteile aus den beiden bisherigen Konferenzen im Rahmen der Standortsuche fort. Bzgl. der Anerkennung als inkrementalem Bestandteil eines gerechten Verfahrens (Fraser 1990, 2000) bedarf es ausgewogener Redeanteile aller im Prozess repräsentierten Teilnehmer\*innen. Hierbei hat sich jedoch insbesondere zwischen männlichen und weiblichen Teilnehmer\*innen eine starke Asymmetrie ergeben.

Der Redeanteil der Teilnehmer bei Diskussionen lag deutlich über dem Redeanteil der Teilnehmerinnen. Während bei Plenumsdiskussionen die durchschnittliche Differenz am geringsten war (m: 66,23% zu w: 33,77%), v.a. aufgrund der weiblichen Moderation und der weiblichen Mitglieder der Konferenzleitung und der AG V, war die durchschnittliche Differenz in den AGen (m: 79,97% zu w: 20,03%) am stärksten ausgeprägt.

Zur Ergänzung schlüsselt Abbildung 2 die unterschiedlichen Redeanteile nach Akteursgruppen in Abhängigkeit vom Austauschformat (Plenum oder AGen) auf. Auffallend ist die stark asymmetrische Verteilung der Redeanteile zwischen den einzelnen Akteursgruppen. Trotz konstanter Betonung, dass es sich bei der gesamten Fachkonferenz Teilgebiete um die Konferenz der Teilnehmer\*innen handelt,

Standortsuchprozess für ein Endlager?

nahmen vor allem in den AGen, in denen die inhaltliche Arbeit stattfand und die das einzige Format zum direkten Austausch darstellten, die Beiträge von Beobachter\*innen aus BGE und BASE sowie der Moderation einen hohen Anteil ein (vgl. BASE 2021h: 26).

Wie sich in der Abbildung zeigt, sind in den AGen zwar auch Wissenschaftler\*innen häufiger zu Wort gekommen, was auch dem vielfach geäußerten Bedarf der Teilnehmer\*innen nach unabhängiger und kritischer Begleitung während der Auftaktveranstaltung und der 1. FKTG entspricht. Sie hatten im Vergleich zu den Beobachter\*innen oder der Moderation jedoch noch immer weit weniger Redeanteile. Dieses Missverhältnis ist vor dem Hintergrund des geäußerten Bedarfs der Teilnehmer\*innen sowie dem Ziel der Befähigung der Teilnehmer\*innen, den Zwischenbericht und das Vorgehen hinterfragen zu können, kritisch zu reflektieren. Es wird aber auch deutlich, dass die AG V sich um externe wissenschaftliche Begleitung bemüht hat.

Diese erscheint auch vor dem Hintergrund der Diskussionsführung sinnvoll. So zeigten sich bei der 1. FKTG in den ad hoc AGen Schwierigkeiten des Diskussionseinstiegs, woraus sich die Rückmeldung an die AG V ergab, dass wissenschaftlicher oder anderweitiger Input zum jeweiligen AG-Thema helfen kann, eine Diskussionsgrundlage zu schaffen. Wissenschaftler\*innen würde nach dieser Lesart in den AGen eine Orientierungs- bzw. Einordnungsfunktion zukommen. Dennoch blieben, entgegen der These aus den ad hoc AGen, die Redeanteile der anderen gesetzlich einzubeziehenden Akteursgruppen (StandAG: §9, Abs.1) gering. Die Rolle von wissenschaftlichen Beiträgen in AGen bedarf somit weiterer Beobachtung und Reflektion.

Im Plenum, dem wichtigsten Format zur Aushandlung von Ergebnissen, zur Beratung über Anträge und zur Wahl von AG V und Konferenzleitung, trat die Asymmetrie noch deutlicher auf. Hier lag der Redeanteil der AG V, der Konferenzleitung und der Moderation in der Summe bei 66,88%. Die Vertreter gesellschaftlicher Organisationen (hierzu zählen NGOs, Bürgerinitiativen, etc.) konnten sich zumindest über die Abendvorträge am ersten Veranstaltungstag (Vortrag der jungen Generation und Diskussionsrunde zu Beteiligung und Transparenz) verstärkt einbringen, mit einem Redeanteil von 24,81% - im Vergleich sprachen Wissenschaftler\*innen 15,34% und Bürger\*innen 49,70% dieser gesamten Vortragszeit. Die AG V hat durch die Planung ausgleichend gewirkt und auch gesellschaftlichen Perspektiven Raum gegeben. Hierbei wurde der Perspektive der jungen Generation mit 61,26% Redezeit viel Platz eingeräumt.

Standortsuchprozess für ein Endlager?

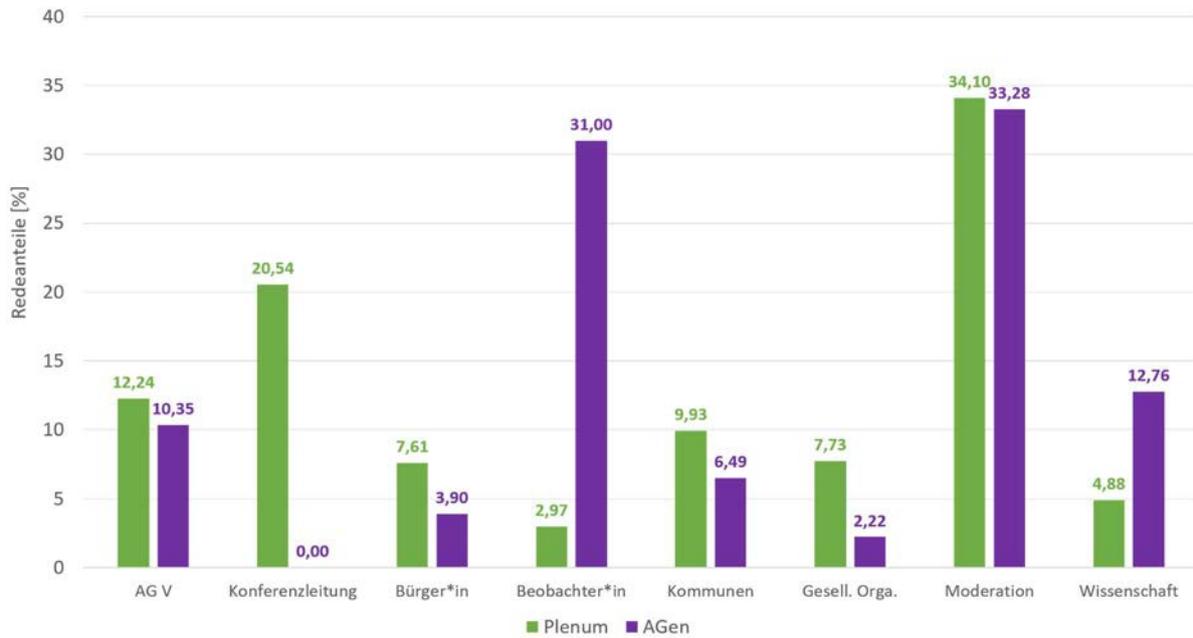


Abbildung 2: Vergleich der Redeanteile nach Akteursgruppen und Format (Plenum/AG) während Diskussionen auf dem Haupttermin der zweiten FKTG, ohne Nachholtermine (eigene Darstellung)

Die starke Asymmetrie, die insgesamt zum Ausdruck kommt, wurde auch über das Textbeitragstool kommentiert. So äußerte ein Vertreter einer gesellschaftlichen Organisation, dass die Redezeit der AG V bei Anträgen auch auf eine Minute begrenzt werden sollte, so wie es für die Antragsteller\*innen vorgegeben wurde (BASE 2021j). Auf diesen Einwand wurde von der Moderation jedoch nicht eingegangen. An anderer Stelle, beim Beitragen von Gegenreden zu Anträgen, wurde gleichzeitig stark kritisiert, dass die Zeit für das Einreichen von Wortmeldungen sehr kurz war und somit jegliche Zeit zum Überlegen genommen wurde. Auch hier bestimmte die Konferenzleitung das Vorgehen und schränkte die Diskussion stark ein. Hier werden Auseinandersetzungen um die prozedurale Gerechtigkeit während der FKTG deutlich, wie sie auch schon bei der Kritik am Verfahren zur Entscheidungsfindung angeklungen sind.

Diskussionen und Dialoge, die auch Einfluss auf den Abschlussbericht der Fachkonferenz Teilgebiete an die BGE haben, fanden vor allem in den AGen sowie den dazugehörigen Breakout-Sessions statt. Die Haupträume der AGen wurden jeweils von Moderator\*innen und Vortragenden angeleitet und von interessierten Teilnehmer\*innen verfolgt. Im Anschluss an Vorträge gab es die Möglichkeit für Rückmeldungen und Fragen. Nach der Diskussion im AG-Plenum konnten von den Teilnehmer\*innen Themenschwerpunkte zur vertiefenden Diskussion vorgeschlagen werden. Hier ergaben sich je nach Breakout-Session und Teilnehmer\*innen intensive Diskussionen, wengleich die Selbstorganisation

Standortsuchprozess für ein Endlager?

zunächst Zeit zur Entwicklung einer Gesprächsdynamik benötigte. Die AGen stellten somit wieder das diskursive Herzstück der Konferenz dar. Hier konnten Inhalte niedrigschwellig über Chat-Beiträge und die Diskussion in Kleingruppen eingebracht werden. Dies entspricht PW-Handlungen.

#### **4.3. Tendenzen zur Institutionalisierung**

Neben der gesetzlich geforderten Erörterung des Zwischenberichtes hat sich ein weiteres Kernthema über den gesetzlichen Auftrag hinaus entwickelt: die Institutionalisierung und Verbindlichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung in den zukünftigen Schritten des Verfahrens. Vor allem die Arbeit der AGen, die zwischen den Beratungsterminen tagten, wurden dabei als produktiv wahrgenommen. Die Anträge aus diesen Formaten wurden jeweils mit deutlicher Mehrheit angenommen. Die AG Beteiligung und Transparenz hatte einen Antrag erarbeitet, der auf die Etablierung einer formellen Beteiligungsplattform zwischen der FKTG und den in Phase 2 des Standortsuchprozesses einzuberufenden Regionalkonferenzen zielt. Dieser Antrag wurde zwischen Teilnehmer\*innen der Fachkonferenz ausgehandelt und im Sinne einer PW-Handlung in den Beratungstermin eingebracht.

Ähnlich verhält es sich mit weiteren Anträgen aus den verstetigten AGen zu Sicherheitsanforderungen und vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen sowie den planungswissenschaftlichen Abwägungskriterien. Sie forderten ebenfalls Transparenz und Nachvollziehbarkeit sowie eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung zu diesen Themen von der BGE ein. Zusätzlich stellte die AG V einen Antrag für eine tabellarische Ergebnisdokumentation, um hier ebenfalls Nachvollziehbarkeit und Transparenz gewährleisten zu können (BASE 2021h: 57). Alle diese Anträge, die durch ein gemeinschaftliches Handeln (PW) zustande kamen, wurden jeweils mit klaren Mehrheiten angenommen. Die gemeinschaftliche Handlungsmacht im Sinne von PW hat hier den Raum eröffnet über den gesetzlichen Rahmen hinauszugehen und das Verfahren zu beeinflussen. Die Aufforderung zur Umsetzung dieser Anträge liegen nun beim BASE (insofern es um die Öffentlichkeitsbeteiligung geht) und bei der BGE. Ein Konzept zur Verstetigung und Verbindlichkeit der Beteiligung wurde knapp zwei Wochen vor der dritten FKTG durch die Vizepräsidentin des BASE vorgeschlagen (vgl. Nanz 2021). Durch die daran anschließende Erklärung von ehrenamtlich Aktiven des AK Atomenergie und Strahlenschutz des BUND, an der dritten FKTG nicht teilzunehmen, werden weitere Deutungskonflikte hinsichtlich der Macht von Akteursgruppen und der Mitgestaltung im Sinne des §5 deutlich (BUND e.V. 2021).

Der Wunsch nach Verstetigung einer verbesserten Öffentlichkeitsbeteiligung wurde v.a. vor dem Hintergrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit vorgetragen und der Angst, die erstrittenen Räume zur Mitgestaltung wieder zu verlieren, wenn zwischen FKTG und dem einzurichtenden Rat der

Standortsuchprozess für ein Endlager?

Regionen zeitlich mehrere Jahre ohne formelle Beteiligungsformate liegen. Hierzu engagieren sich Vertreter\*innen von Gebietskörperschaften wie auch zivilgesellschaftlichen Organisationen, die bereits langjährig etablierte Akteure im Umgang mit radioaktiven Abfällen sind. Zur Diskussion standen auch Widersprüche, so zum Beispiel, dass Formalität nicht sofort einer rechtlichen Verbindlichkeit entspricht und informelle Beteiligung nicht mit Unverbindlichkeit gleichzusetzen ist (BASE 2021b: 69).

Der Wunsch nach Verstetigung und Institutionalisierung deckt sich auch mit den Vorstellungen der jungen Generation. Von ihr wurde bei der FKTG die Einführung eines ständigen Gremiums vorgeschlagen, das sich insbesondere mit den Wünschen und Bedenken der jungen Generation beschäftigt. Dieser ‚Rat der jungen Generation‘ wurde jedoch nicht zur Abstimmung gestellt, da eine Konkretisierung des Vorschlags noch fehlte (BASE 2021h: 80). Für die Qualitätssicherung der geologischen Ergebnisse wurde von einem Wissenschaftler ein internationaler Beirat vorgeschlagen, der die Arbeit der BGE und die Standortsuche aus einer wissenschaftlich-distanzierten Perspektive im Sinne eines peer-review-Prozesses beurteilen soll (BASE 2021a: 101f).

#### **4.4. Nachholtermine**

Aufgrund der technischen Schwierigkeiten am zweiten Konferenztag organisierte die AG V zeitnahe Nachholtermine für die AGen und Nebenprogrammpunkte, die auf dem zweiten Beratungstermin ausfielen. Diese wurden nicht im Konferenztool durchgeführt, dafür in gewöhnlichen Videokonferenz-Räumen (Zoom), wodurch sich deren Charakter im Vergleich zum tatsächlichen Beratungstermin deutlich wandelte. Insbesondere die Termine des Nebenprogramms zeichneten sich durch flachere Kommunikationshierarchien und einen regen Austausch aus, bei dem Teilnehmer\*innen aller Akteursgruppen niedrigschwellig zu Wort kommen konnten. Eine Differenz bzgl. der Mitsprache in den Nachhol-AGen war, dass der Chat über die gesamte Beratungsdauer geöffnet war und zur Abstimmung gestellt wurde, ob Breakout-Sessions eingerichtet oder weiter im AG-Plenum diskutiert werden sollte. So wurden beispielsweise in der AG Sicherheitsfragen auf Votum des Plenums keine Breakout-Sessions eingerichtet. Daran verdeutlicht sich, dass ein Großteil der Teilnehmer\*innen scheinbar ein Bedürfnis nach Information und übergreifender, transparenter Diskussion hat. Indem die Struktur spontan an die Wünsche und Bedarfe des Plenums angepasst wurde, kann dies als eine PW-Praktik angesehen werden.

Trotz der unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen bei den Terminen der Nachhol-AGen setzte sich der asymmetrische Trend der Redeanteile bei Diskussionen zwischen männlichen und weiblichen Teilnehmer\*innen fort und verstärkte sich sogar geringfügig (vgl. Abbildung 3). Dies kann teilweise durch das Fehlen der technischen Barriere für Redebeiträge begründet werden, die einerseits einen

Standortsuchprozess für ein Endlager?

flachhierarchischen Austausch ermöglichte, andererseits aber auch durch etablierte, männliche Akteure intensiver genutzt wurde.

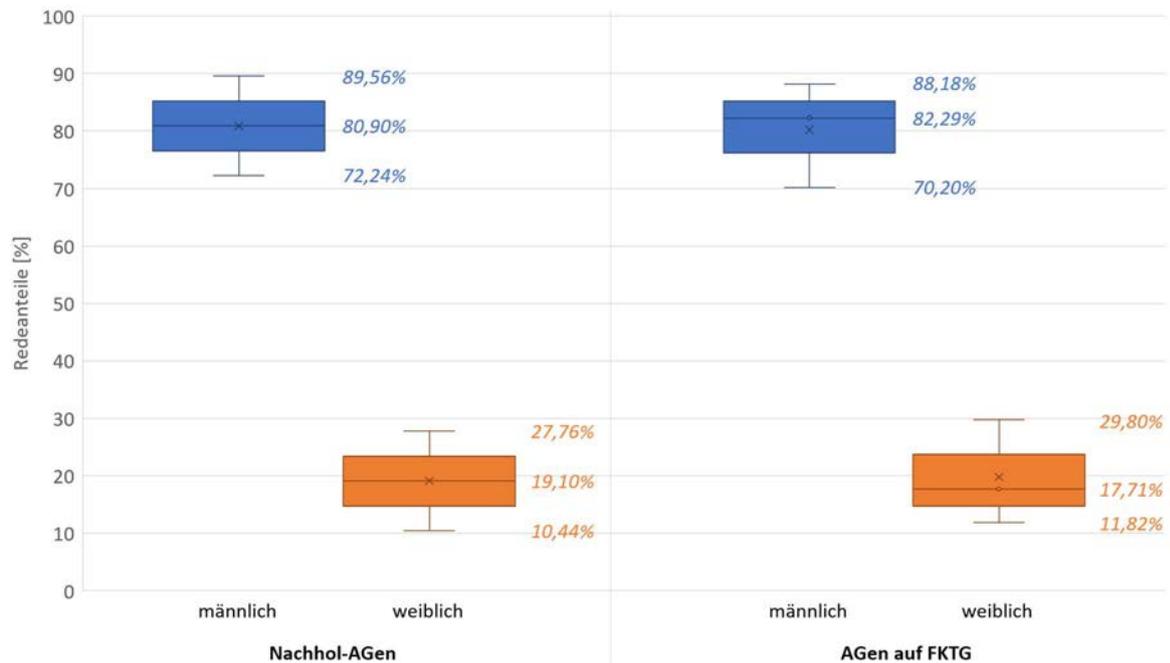


Abbildung 3: Vergleich der Redeanteile während Diskussionen zwischen den Nachhol-AGen und den AGen, die während dem Haupttermin der FKTG stattfanden; mit Minimal- und Maximalwerten sowie Median (eigene Darstellung)

Bei den Anteilen der unterschiedlichen Akteursgruppen ergaben sich teils starke Unterschiede zwischen den Nachhol-AGen und den AGen, die während dem Haupttermin der FKTG stattfanden (vgl. Abbildung 4). Während sich die Redeanteile der Moderation nur geringfügig veränderten, nahmen die Beobachter\*innen in den Nachhol-AGen deutlich weniger Raum ein. Dafür konnten die Bürger\*innen mehr Redezeit beanspruchen, aber auch die AG V kommunizierte mehr als während des Haupttermins. Der Anstieg bei den Redeanteilen der AG V lässt sich v.a. durch die Patenschaft der AG V-Mitglieder für eine jeweilige AG begründen. Einführende und zusammenfassende Worte wurden durch AG V Mitglieder vorgetragen. Doch der deutlich höhere prozentuale Anteil weist auch darauf hin, dass AG V Mitglieder eigene Inhalte verstärkt eingebracht haben (bspw. BASE 2021d: 62f). Asymmetrien blieben somit auch während der Nachhol-AGen zwischen den Akteursgruppen bestehen. Welchen Effekt diese sehr unterschiedlichen Redeanteile für die finalen Inhalte im Abschlussbericht der FKTG haben können, kann nur schwer bestimmt werden. Sie weisen jedoch darauf hin, sensibel und reflektiert mit den Ergebnissen umzugehen.

Standortsuchprozess für ein Endlager?

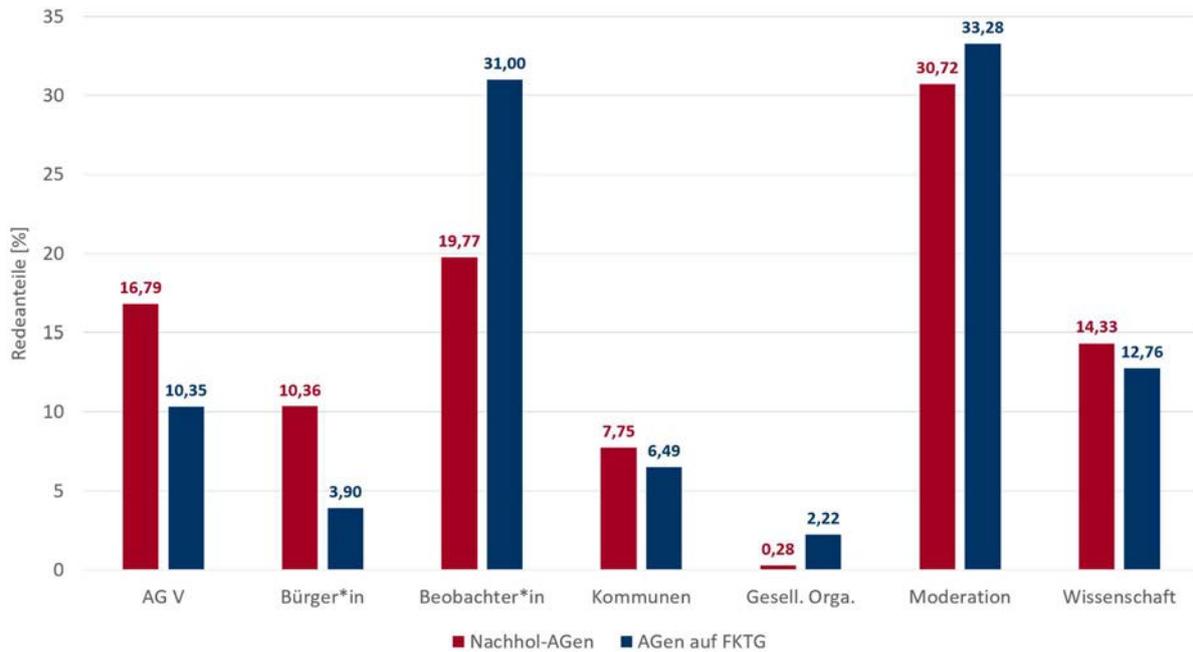


Abbildung 4: Vergleich der Redeanteile bei Diskussionen nach Akteursgruppe zwischen Nachhol-AGen und den AGen, die während dem Haupttermin der FKTG stattfanden (eigene Darstellung)

## 5. Konklusion

Gegenüber der ersten FKTG, zu der sich noch ca. 1.600 Teilnehmer\*innen registriert hatten, nahmen bei der zweiten FKTG rund 100 Menschen weniger teil. Außerdem waren 40 Prozent der Teilnehmer\*innen bei der zweiten FKTG erstmalig dabei. Das bedeutet, dass der zweite Termin eine geringere Resonanz in der Öffentlichkeit erzeugte und darüber hinaus ehemalige Teilnehmer\*innen kein zweites Mal teilnahmen. Durch die Verschiebung der zweiten FKTG hauptsächlich auf Werkstage (Donnerstag-Samstag) wurde vielen interessierten Bürger\*innen sowie (ehrenamtlichen) Vertreter\*innen von gesellschaftlichen Organisationen zugunsten von Vertreter\*innen von Gebietskörperschaften die Teilnahme erschwert. Weitere mögliche Gründe könnten sein, dass das Thema selbst, das virtuelle Format der Veranstaltung oder aber die Art der Kommunikation und Interaktion wenig überzeugten. Der zweite Beratungstermin zeigte die Schwierigkeiten, die Bedarfe aller Teilnehmer\*innen abdecken zu können, deutlich auf. Eine zufriedenstellende Partizipation mit dem Ziel von PW ist in einem eng (technisch) strukturierten Raum schwer umzusetzen. So wurde das digitale Partizipationsverfahren in einer AG als „kafkaeskes Schloss“ bezeichnet, indem zwar alle willig wären, aber kein zufriedenstellendes Ergebnis erzeugt werden könne (BASE 2021e: 62).

Mit Blick auf die Wirkung von Macht während der 2. FKTG lassen sich einige interessante Rückschlüsse für den weichen Endlagerstaat ziehen. So zeigten sich diesmal nur wenige PT-Handlungen. Dafür ließen

Standortsuchprozess für ein Endlager?

sich auf der einen Seite Asymmetrien und somit PO beobachten (vor allem im Plenum und im Umgang mit Anträgen). Ebenso traten auf der anderen Seite aber auch PW-Praktiken in puncto Institutionalisierung und Bestrebung zur Einführung eines Folgeformats zur Öffentlichkeitsbeteiligung auf. Auch der zunehmende Wunsch nach weiteren Kontrollinstanzen, wie beispielsweise der von jungen Teilnehmer\*innen geforderte ‚Rat der jungen Generation‘ zeugte davon, dass die bestehenden Strukturen und Machtbeziehungen der kritischen Betrachtung bedürfen. So wurde die Nähe zwischen BASE und BGE als Problem für die Rolle des BASE gesehen, ihre Kontrollfunktion auszuüben (BASE 2021h, Vortrag der jungen Generation).

Das Festhalten an Machtstrukturen von etablierten Akteuren kann in solch partizipativ ausgelegten Verfahren eigentlich nicht funktionieren (Nanz 2013). Zwei sehr gegensätzliche Machttypen (PO und PW) haben sich dennoch bei der zweiten FKTG im Vergleich zur ersten FKTG deutlicher manifestiert, woran sich auch die Ambivalenzen eines solchen selbstorganisierten Prozesses verdeutlichen, indem auch um Deutungen und prozedurales Vorgehen gerungen wird. Auffällig ist, dass die Grundlage von PW-Handlungen zwar auf den FKTG-Terminen gelegt wurde, sich die eigentliche PW-Handlung aber vielmehr in den kollaborativen Räumen vollzog, die zwischen den FKTG-Terminen geschaffen wurden, und später auf die Fachkonferenz rückwirkten. Auch daran lässt sich ablesen, wie wichtig der Dialog und die Möglichkeit intensiver inhaltlicher Zusammenarbeit über einen größeren Zeitraum ist, um zu PW zu gelangen. Sie war in den Räumen der verstetigten AGen stärker gegeben als auf den durchstrukturierten und kommunikativ eingeschränkten Fachkonferenzen Teilgebiete.

Die Fachkonferenz Teilgebiete hat sich somit dahingehend entwickelt, dass auch Themen angesprochen und Empfehlungen an die Standortsuche formuliert wurden, die weit über den Zwischenbericht Teilgebiete (BGE 2020) hinausreichen. Dies kann als Beispiel für PW gefasst werden, da dies gesetzlich im StandAG nicht vorgesehen ist. Vor allem die Debatte um die Art der Entscheidungsfindung zwischen kommunaldemokratisch wahrgenommenen Vorgängen und konsensualen Handlungsweisen zeigt, dass Teilnehmer\*innen unterschiedlichste Hintergründe und Ansprüche an das Verfahren haben, die es nun in ein gelingendes Folgeformat zu übertragen gilt und die auch eine Verschiebung im Verhältnis zwischen staatlichen Organisationen, Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit bzw. Zivilgesellschaft bedeuten. Womöglich deutet sich hier die Entwicklung eines umfassenderen korporatistischen Systems an, die es weiter zu beobachten gilt.

Auffallend war, dass viele Akteure ihre Ansprüche und Forderungen aus dem StandAG ableiteten: Entspricht der Zwischenbericht den gesetzlichen Vorgaben? Sollte im Verfahren schon jetzt die Möglichkeit eines Kombilagers, also eines gemeinsamen Endlagers für hoch-, mittel- und

*Schwarz/ Themann/ Brunnengräber: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im*

Standortsuchprozess für ein Endlager?

schwachradioaktive Abfälle mitgedacht werden? Braucht es ein formelles oder informelles Anschlussformat zur Öffentlichkeitsbeteiligung? Das StandAG dient somit für sämtliche Akteure der Legitimierung ihres Handelns und ihrer Forderungen. Gleichzeitig wurde durch die sehr unterschiedliche Auslegung und den daraus resultierenden Deutungskampf klar, dass das StandAG normativ aufgeladen ist, und gleichzeitig unterschiedliche Interpretationsräume lässt. Es eröffnet Räume der Interpretation, die vor allem die etablierten Akteure bei der zweiten FKTG zu füllen versuchten.

Dieses Konfliktpotenzial gilt es in der Entwicklung des Standortsuchprozesses für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle im Sinne des weichen Endlagerstaats zukünftig zu klären. Schon jetzt zeichnet sich ab, dass das Verfahren – insbesondere als lernendes Verfahren – auch Strukturen und Prozesse zulassen muss, die nicht vorher geplant waren. Die Governance-Strukturen im Standortsuchprozess für ein Endlager stehen demnach weiterhin vor großen Herausforderungen, wenn Mitgestaltung und somit auch Veränderung durch die Beteiligten ermöglicht werden sollen.

## **Hinweis**

Dieser Text ist am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) der FU Berlin im Rahmen des Projektes TRANSENS entstanden: „Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland - Forschung zur Verbesserung von Qualität und Robustheit der soziotechnischen Gestaltung des Entsorgungspfades“ (FK 02 E 11849C). Das Verbundprojekt, an dem 17 Forscherteams aus Deutschland und aus der Schweiz beteiligt sind, wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und aus dem Niedersächsischen Vorab der Volkswagenstiftung von 2019 bis 2024 gefördert. Für wertvolle Anregungen zu diesem Beitrag möchten wir uns bei Yasmine Köhl, Martin Steinebrunner, Stefan Wenzel, Maria Rosaria Di Nucci, Daniel Häfner und Jan Sieveking bedanken. Außerdem bedanken wir uns bei Henriette Muxlhanga, Stefanie Enderle, Johann Arne Othmer und Jörg Feierabend für ihre engagierte Unterstützung bei der empirischen Erhebung.

**Lucas Schwarz** ist Geograph und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet er zu Gerechtigkeit im Endlagersuchprozess und Partizipationsmöglichkeiten in technisch-komplexen Prozessen.

E-Mail: [lucas.schwarz@fu-berlin.de](mailto:lucas.schwarz@fu-berlin.de)

*Schwarz/ Themann/ Brunnengräber: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im*

*Standortsuchprozess für ein Endlager?*

**Dörte Themann** ist Politik- und Umweltwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet sie zu soziotechnischen und sozial-ökologischen Fragen im Bereich Endlagerung und zum Thema Umweltgerechtigkeit.

E-Mail: [d.themann@fu-berlin.de](mailto:d.themann@fu-berlin.de)

**Achim Brunnengräber** ist Politikwissenschaftler und Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet er zu den gesellschaftlichen Dimensionen bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle und zur Politischen Ökonomie der Elektromobilität. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Energie-, Klima- und Umweltpolitik, sozial-ökologische Transformationsprozesse sowie NGOs und soziale Bewegungen.

E-Mail: [achim.brunnengraeber@fu-berlin.de](mailto:achim.brunnengraeber@fu-berlin.de)

## Literatur

*BASE* (2021a): AG L2, Wirtsgestein Kristallin, Dokumentation vom 11.06.2021, FKT\_Bt02\_027.

[www.endlagersuche-](http://www.endlagersuche-)

[infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_028\\_AG\\_L2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](http://infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_028_AG_L2.pdf?__blob=publicationFile&v=9).

*BASE* (2021b): AG L3, Selbstorganisation, Dokumentation vom 12.06.2021, FKT\_Bt02\_029.

[www.endlagersuche-](http://www.endlagersuche-)

[infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_029\\_AG\\_L3.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](http://infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_029_AG_L3.pdf?__blob=publicationFile&v=8).

*BASE* (2021c): Änderungsanträge zur Geschäftsordnung (FKT\_Bt2\_004). [www.endlagersuche-](http://www.endlagersuche-)

[infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_004\\_Aenderungsantraege\\_GO.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_004_Aenderungsantraege_GO.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

*BASE* (2021d): Arbeitsgruppe I1 - Endlagertechnik: Endlagerbehälter, technische Barrieren und

mögliche Bergung, Rückhaltevermögen für langlebige Zerfallsprodukte in hochradioaktiven Abfällen. [www.endlagersuche-](http://www.endlagersuche-)

[infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_040\\_AG\\_I1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_040_AG_I1.pdf?__blob=publicationFile&v=6) [02.08.2021].

*BASE* (2021e): Arbeitsgruppe M2 - Endlager-Didaktik (Antrag Mehnert), FKT\_Bt2\_030.

[www.endlagersuche-](http://www.endlagersuche-)

*Schwarz/ Themann/ Brunnengräber*: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im

Standortsuchprozess für ein Endlager?

[infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_030\\_AG\\_M2.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_030_AG_M2.pdf?__blob=publicationFile&v=9) [02.08.2021].

*BASE* (2021f): Geschäftsordnung der Fachkonferenz Teilgebiete, FKT\_Bt1\_007. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_007\\_Geschaeftsordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_007_Geschaeftsordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4).

*BASE* (2021g): Wortprotokoll Plenum vom 07.02.2021, FKT Bt1\_037. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_1.Beratungstermin/FKT\\_Bt1\\_037\\_Plenum\\_WP\\_07022021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_1.Beratungstermin/FKT_Bt1_037_Plenum_WP_07022021.pdf?__blob=publicationFile&v=7).

*BASE* (2021h): Zweiter Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete - Wortprotokoll Plenum vom 10.06.2021. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_034\\_Wortprotokoll\\_10.06.2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_034_Wortprotokoll_10.06.2021.pdf?__blob=publicationFile&v=3).

*BASE* (2021i): Zweiter Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete - Wortprotokoll Plenum vom 11.06.2021. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_035\\_Wortprotokoll\\_11.06.2021.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_035_Wortprotokoll_11.06.2021.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

*BASE* (2021j): Zweiter Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete - Wortprotokoll Plenum vom 12.06.2021. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_036\\_Wortprotokoll\\_12.06.2021.pdf;jsessionid=8A35274416E6DF7E72E62DDF9F427AC.1\\_cid365?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_036_Wortprotokoll_12.06.2021.pdf;jsessionid=8A35274416E6DF7E72E62DDF9F427AC.1_cid365?__blob=publicationFile&v=2).

*Baur, Nina/Hering, Linda* 2017: Die Kombination von ethnografischer Beobachtung und standardisierter Befragung. In: *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 69, S2, 387–414.

*Beer, Bettina* 2020: 3 Systematische Beobachtung. In: Beer, Bettina/König, Anika (Hg.): *Methoden ethnologischer Feldforschung*: Dietrich Reimer Verlag, 55–76.

*BGE* 2020: Zwischenbericht Teilgebiete gemäß § 13 Stand AG. Peine.

*Boettcher, Sascha/Freitag, Silke/Kostka, Dieter/Schüler, Roland* (2021): Mediator:innen distanzieren sich vom aktuellen Standort-Suchverfahren.

[www.umweltmediation.info/fileadmin/documents/MediatorInnen\\_distanzieren\\_sich\\_vom\\_aktuellen\\_Standortsuchverfahren\\_20210706.pdf](https://www.umweltmediation.info/fileadmin/documents/MediatorInnen_distanzieren_sich_vom_aktuellen_Standortsuchverfahren_20210706.pdf) [22.07.2021].

*Schwarz/ Themann/ Brunnengräber*: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im

Standortsuchprozess für ein Endlager?

*Brunnengräber, Achim* 2021a: Die Stecknadel auf der Atom-Landkarte. Wie wir in Deutschland im Jahr 2050 zu einem Endlager für hochradioaktive Abfälle kamen. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Jg. 71, 21-23, 24–31.

*Brunnengräber, Achim* 2021b: Vom starken zum weichen Atom-Staat. In: Brohmann, Bettina/Brunnengräber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M. (Hg.): *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*. Bielefeld: transcript, 61–78.

*BUND e.V.* (2021): Nach „Diskussionspapier“ von BASE – Absage dritte Fachgebietskonferenz. [umweltfairaendern.de/wp-content/uploads/2021/08/BUND-BAK-Atom-Absage-dritte-Fachkonferenz-08-2021-korr.pdf](http://umweltfairaendern.de/wp-content/uploads/2021/08/BUND-BAK-Atom-Absage-dritte-Fachkonferenz-08-2021-korr.pdf) [02.08.2021].

*Di Nucci, Maria R./Isidoro Losada, Ana M./Laes, Erik* 2021: Institutionelle Herausforderungen bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle. In: Brohmann, Bettina/Brunnengräber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M. (Hg.): *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*. Bielefeld: transcript, 265–297.

*Döring, Nicola/Bortz, Jürgen* 2016: *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*. Berlin [u.a.]: Springer.

*Elias, Norbert/Scotson, John L.* 2013 [1965]: *Etablierte und Außenseiter*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

*Fraser, Nancy* 1990: Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. In: *Social Text*, 25/26, 56.

*Fraser, Nancy* 2000: Rethinking Recognition. In: *New Left Review*, Heft 3, 107–120.

*Göhler, Gerhard* 2004: Macht. In: Göhler, Gerhard/Iser, Mattias/Kerner, Ina (Hg.): *Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 244–261.

*Jungk, Robert* 1977: *Der Atom-Staat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit*. München: Kindler.

*Lukes, Steven* 2005: *Power. A radical view*. 2nd ed: Palgrave Macmillan.

*Nanz, Patrizia* (2013): Interview: Für eine neue Kultur der Beteiligung. [www.boell.de/de/2013/12/19/fuer-eine-neue-kultur-der-beteiligung](http://www.boell.de/de/2013/12/19/fuer-eine-neue-kultur-der-beteiligung).

*Nanz, Patrizia* (2021): Beschlüsse FKT\_Bt\_005 und FKT Bt2\_023 der Fachkonferenz Teilgebiete. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20210421\\_Schreiben\\_BASE\\_an\\_AG-V\\_Beschluesse\\_erster\\_Beratungstermin.pdf;jsessionid=7AD14F5EDFF6FDD318F5FBDEF3D4F7B7.2\\_cid349?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20210421_Schreiben_BASE_an_AG-V_Beschluesse_erster_Beratungstermin.pdf;jsessionid=7AD14F5EDFF6FDD318F5FBDEF3D4F7B7.2_cid349?__blob=publicationFile&v=3) [22.07.2021].

*Schwarz/ Themann/ Brunnengräber: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im*

*Standortsuchprozess für ein Endlager?*

*NBG (2021a): Rückblick: Wie lief die 1. Fachkonferenz? [www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rueckblick\\_1\\_Fachkonferenz\\_8\\_2\\_2021/Zusammenfassung\\_Ergebnisdokumentation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rueckblick_1_Fachkonferenz_8_2_2021/Zusammenfassung_Ergebnisdokumentation.pdf?__blob=publicationFile&v=5) [22.07.2021].*

*NBG (2021b): Rückblick: Wie lief die 2.Fachkonferenz? [www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rueckblick\\_2\\_Fachkonferenz\\_14\\_6\\_2021/Zusammenfassung\\_Ergebnisdokumentation.pdf;jsessionid=7B81F42AB2CE466F96B8065CC38288C6.intranet212?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rueckblick_2_Fachkonferenz_14_6_2021/Zusammenfassung_Ergebnisdokumentation.pdf;jsessionid=7B81F42AB2CE466F96B8065CC38288C6.intranet212?__blob=publicationFile&v=3) [02.08.2021].*

*Partzsch, Lena 2014: Die neue Macht von Individuen in der globalen Politik: Nomos.*

*Partzsch, Lena 2015: Kein Wandel ohne Macht - Nachhaltigkeitsforschung braucht ein mehrdimensionales Machtverständnis. In: GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society, Jg. 24, Heft 1, 48–56.*

*Partzsch, Lena 2017: 'Power with' and 'power to' in environmental politics and the transition to sustainability. In: Environmental Politics, Jg. 26, Heft 2, 193–211.*

*Schönhagen, Philomen 2009: Teilnehmende Beobachtung: Datenerhebung ‚hautnah am Geschehen‘. In: Wagner, Hans (Hg.): Qualitative Methoden in der Kommunikationswissenschaft. Ein Lehr- und Studienbuch. Baden-Baden: Nomos, 305–318.*

*StandAG 2017: Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Standortauswahlgesetz - StandAG.*

*Themann, Dörte/Di Nucci, Maria R./Brunnengräber, Achim 2021a: Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein Endlager. In: Forschungsjournal Soziale Bewegung Plus, Jg. 34, Heft 1, 1–10.*

*Themann, Dörte/Schwarz, Lucas/Di Nucci, Maria R./Brunnengräber, Achim 2021b: Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager. Über die Ausübung von Macht beim ersten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG). In: Forschungsjournal Soziale Bewegung Plus, Jg. 34, Heft 3, 1–23.*

*Weber, Max 1925: Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Sozialökonomie, Abteilung III. Tübingen: Verlag von JCB Mohr (Paul Siebeck).*

## DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS

### FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN JG. 34, Heft 4 | 2021

*Lucas Schwarz, Dörte Themann und Achim Brunnengräber (FU Berlin)*

#### ***Räume erobern, öffnen und verteidigen***

##### **Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete**

**Zusammenfassung:** Mit dem dritten Beratungstermin endet das partizipative Format der Fachkonferenz Teilgebiete im Rahmen des Standortsuchprozesses für ein Endlager in Deutschland. Mithilfe von teilnehmenden, qualitativen sowie quantitativen Beobachtungen werden basierend auf dem Konzept *power over*, *power to* und *power with* (u. a. Partzsch 2017) die Machtverhältnisse und -beziehungen auf dem dritten Beratungstermin analysiert, und es wird bewertet, inwieweit sich Elemente eines *weichen Endlagerstaats* im Format der Fachkonferenz erkennen lassen. Dabei werden vor allem die diffuse Öffentlichkeit, der Rückzug von Akteuren der Zivilgesellschaft, Diskussionen über ein mögliches Folgeformat, Asymmetrien zwischen den Teilnehmer\*innen sowie der lernende Charakter der Fachkonferenz Teilgebiete und die Ausweitung des gesetzlichen Auftrags diskutiert. Abschließend formulieren wir übergeordnete und beteiligungsrelevante Erkenntnisse aus unseren Beobachtungen. Wir präsentieren Ergebnisse mit Blick auf die Weiterentwicklung des Standortsuchprozesses für ein Endlager, im Speziellen zur Ermöglichung der Selbstorganisation und Mitgestaltung; der Etablierung von kritischen, unabhängigen *watchdog*-Gremien; zur flachhierarchischen Aushandlung des Folgeformats zur Beteiligung sowie zur systematischen Reflexion von real-politischen Machtbeziehungen.

**Abstract:** The third consultation marks the end of the subareas-conference within the site selection process for a repository for highly radioactive waste in Germany. By conducting participatory, qualitative and quantitative observations based on the concept of *power over*, *power to* and *power with* (e.g. Partzsch 2017), the power relations at the third consultation meeting of the subareas-conference are analyzed and the extent to which elements of a *soft nuclear repository state* can be identified in the deliberative format of the conference will be assessed. In particular, we discuss the diffuse public sphere, the withdrawal of civil society actors, discussions for a possible follow-up format, asymmetries between participants as well as the learning character of the subareas-conference and the expansion of its mandate. Finally, we formulate overarching and participation-relevant recommendations. We present results for a further development of the site search process for a repository, e.g. enabling self-organization and co-design; establishing critical, independent watchdog committees; flat hierarchical negotiation of a follow-up format for participation; and systematic reflection of real-political power relations.

## Einleitung

„Wir haben in der Bundesrepublik lange nicht mehr so intensiv über Endlagerfragen diskutiert wie in den vergangenen sechs Monaten“ (BASE 2021h: 160). Mit diesen Worten fasste ein Vertreter der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) den inhaltlichen Austausch zusammen, der bei der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG; im Folgenden auch Beratungstermin(e)) im Standortsuchprozess für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland zu beobachten war. Bereits vor Beendigung des dritten Termins der FKTG im August 2021 in Darmstadt erklärte das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), dass die „neuen Wege der Beteiligung der Öffentlichkeit sich bewährt hätten“ (BASE 2021i). Nach dem Abschluss der zweitägigen Veranstaltung resümierte das Bundesamt, dass das erste gesetzliche Format für die Beteiligung „*erfolgreich abgeschlossen*“ worden sei (BASE 2021j). Dementgegen wurde vor und auch während der Fachkonferenz deutliche Kritik geübt: Von Misserfolg, Hinterzimmergesprächen (BASE 2021h: 147f) und Machtasymmetrien war die Rede (BASE 2021g: 121). Die Ehrenamtlichen des Bundesarbeitskreises Atomenergie und Strahlenschutz des BUND e.V. (2021) und die Anti-Atom-Organisation .ausgestrahlt e.V. hatten im Vorfeld der dritten FKTG ihre aktive Teilnahme an der letzten Veranstaltung abgesagt. Sie handelten somit ähnlich wie der Verband der Mediator\*innen, der schon vor der zweiten FKTG den Rückzug aus dem offiziellen

Standortsuchverfahren im Rahmen der FKTG erklärt hatte. Wie kommt es zu diesen Reaktionen und wie lassen sich die völlig unterschiedlichen Bewertungen der FKTG erklären?

Ein kurzer Überblick: Diese erste formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Standortsuche für ein Endlager umfasste zeitlich ein knappes Jahr. Seit der Auftaktveranstaltung im Oktober 2020 diskutierten Bürger\*innen, Vertreter\*innen von Gebietskörperschaften und gesellschaftlichen Organisationen, Wissenschaftler\*innen sowie Mitarbeiter\*innen der BGE, des BASE und des Nationalen Begleitgremiums (NBG) den Zwischenbericht Teilgebiete der BGE (2020). Der Bericht weist insgesamt 90 Teilgebiete aus (in Summe 54% der bundesdeutschen Fläche), die sich aufgrund der vorhandenen Vorkommen der Wirtsgesteine Kristallin, Steinsalz oder Tongestein potenziell für den Untertagebau eines Endlagers und für die Lagerung von hochradioaktiven Abfällen in Deutschland eignen. Ziel der FKTG war es, den Zwischenbericht Teilgebiete der BGE zu erörtern, kritisch zu diskutieren, Fragen zu stellen und thematische Leerstellen zu identifizieren. Die aus der FKTG hervorgegangenen Beratungsergebnisse wurden in einem umfassenden Bericht am 7. September 2021 öffentlich der BGE übergeben (BASE 2021e).

Die Suche nach dem bestmöglichen Standort in Deutschland war in der Vergangenheit häufig durch direkte Machtausübungen und Willkür durch staatliche Akteure, sowie mangelnde demokratische Beteiligung und Widerstand geprägt (Blowers 2019; Brunnengräber 2017; Radkau 2011; Rucht 1980). Das Endlagerprojekt Gorleben scheiterte am starken Widerstand aus der lokalen aber auch der bundesweiten Bevölkerung, die den dortigen Salzstock als ungeeignet ansah. Unter anderem vor dem Hintergrund der konfliktreichen Geschichte um die Kernenergie und die hochradioaktiven Abfälle in Deutschland prägte Jungk (1977) den Begriff des *harten Atomstaats*. In Anlehnung an diesen Begriff formulierten u.a. Mez und Häfner (2021) sowie Brunnengräber (2021) als Gelingensbedingung für den neu-initiierten Standortsuchprozess die Notwendigkeit eines *weichen Endlagerstaats*, der sich durch ein beteiligungsfreundliches Demokratieverständnis und flache Hierarchien auszeichnet. Diese neue Form der Staatlichkeit soll dabei im Sinne des StandAG von wirkungsvollen Partizipationsmöglichkeiten, Transparenz bei jeglichen Entscheidungen sowie Möglichkeiten zur Mitsprache gekennzeichnet sein. Anhand der Leitlinien eines partizipativen, wissenschaftsbasierten, transparenten, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens soll die Standortsuche unter neuen Vorzeichen durchgeführt werden (StandAG: §1, Abs.2). Das Beteiligungsverfahren des StandAG soll dem Ziel dienen, „eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann“ (StandAG: §5, Abs.1). Das erste Beteiligungsformat, die Fachkonferenz Teilgebiete, wird in §9 StandAG beschrieben. Der Auftakt im Oktober 2020 und die ersten beiden Termine der FKTG in der ersten Jahreshälfte von 2021 fanden

allerdings auf Grund der Kontaktbeschränkungen – anders als vom Gesetzgeber ursprünglich geplant – rein virtuell statt. Diese drei Veranstaltungen wurden aus politikwissenschaftlicher Perspektive u. a. von Themann et al. (2021a; 2021b) sowie Schwarz et al. (2021) analysiert. Der nachfolgende Beitrag befasst sich nun mit dem dritten Termin der FKTG, der in einer Hybridform, also in Präsenz in Darmstadt und gleichzeitig online ausgerichtet wurde.

Auch in diesem vierten Beitrag wird die Wirkung von Macht und die Rolle verschiedener Akteure ins Zentrum der analytischen Überlegungen gestellt: Der theoretisch-konzeptionelle Ansatz *power over* (PO), *power to* (PT) und *power with* (PW), der auf Allen (1999), Göhler (2004) und Partzsch (2015, 2017) zurückgeht, wird beibehalten. Der machttheoretische Zugang ermöglicht eine Verortung der FKTG auf dem Weg zu einem *weichen Endlagerstaat*. Die Forschungsfragen lauten wie folgt:

- Wie zeigt sich auf den Beratungsterminen der FKTG Macht und wie wirkt sich diese aus?
- Welche Veränderungen in der Wirkung von Macht lassen sich im Zeitverlauf auf den Beratungsterminen der FKTG identifizieren?
- Welche Elemente bei den Beratungsterminen der FKTG weisen auf den *weichen Endlagerstaat* hin?

Der Beitrag gliedert sich in fünf Teile: Eingangs erläutern wir den theoretisch-konzeptionellen Machtzugang und geben einen Rückblick auf die bisherigen Beratungstermine (Teil 1). Anschließend geben wir einen Einblick in das methodische Fundament der Datenerhebung, das sich – wie schon im Beitrag zum zweiten Beratungstermin der FKTG (vgl. Schwarz et al. 2021) – sowohl aus einem quantitativen als auch aus einem qualitativen Zugang zusammensetzt (Teil 2). Ein kurzer Überblick über den dritten Beratungstermin (Teil 3) dient als Grundlage für den Analyseteil, der sich mit der Akteurskonstellation, mit Machtasymmetrien und der Ausweitung des gesetzlichen Auftrags der FKTG auseinandersetzt (Teil 4). Im Anschluss daran fassen wir unsere Erkenntnisse zusammen und formulieren Ergebnisse für die weitere Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren der Standortsuche (Teil 5).

## **1 Machtkonzeption und Rückblick**

Im Spannungsverhältnis zwischen einem *harten Atomstaat* und einem *weichen Endlagerstaat* kommt Machtbeziehungen eine zentrale Bedeutung zu. Auch wenn das StandAG einen partizipativen Prozess vorsieht, bedeutet das nicht, dass Machtverhältnisse keine Rolle spielen. Im Gegenteil: Zwischen staatlichen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch innerhalb dieser Organisationen stellen Machtbeziehungen ein konstitutives Element dar. Durch die analytische

Fokussierung auf *power over* (PO), *power to* (PT) und *power with* (PW) in Verbindung mit konkreten Beobachtungen können diese Machtverhältnisse näher bestimmt werden.

*Power over* stellt dabei das klassische Verständnis von Machtausübung im Sinne von Weber (1925) dar und entspricht den Praktiken eines *harten Atomstaats* (Jungk 1977). PO umfasst die Möglichkeit, den eigenen Willen gegen Widerstand durchzusetzen. Die Entscheidung für Gorleben als Endlagerstandort ist ein Beispiel für eine direkte PO-Praktik im Kontext der Atomenergie. Grundlage ist hierbei eine starke Asymmetrie zwischen Entscheidungsträger\*innen und Betroffenen, das heißt, dass ein starkes Machtgefälle zwischen den Ausführenden der Machthandlungen und deren Empfangenden besteht. Dabei können diese Machthandlungen unterschiedlichen Charakter haben: Während eine gewalttätige Räumung durch die Polizei, der Staatsgewalt, einer direkten, offenen Machthandlung entspricht, besteht auch die Möglichkeit zu indirekten Machthandlungen, die verdeckt (Lukes 2005) bzw. unsichtbar sind (Partzsch 2015). Um die eigene Intention durchzusetzen, wird Einfluss bspw. über Diskurse, Strukturen oder vermeintliche Normen ausgeübt.

Auch im aktuellen Standortsuchprozess lässt sich PO beobachten: Das BASE als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung machte bei der Auftaktveranstaltung Vorgaben zur Zusammensetzung einer Vorbereitungsgruppe und initiierte eine Wahl, die im Plenum abgehalten wurde (vgl. Themann et al. 2021a). Die dabei gewählte Arbeitsgruppe Vorbereitung (AG V) nahm das Mandat an und entwickelte sich zu einem dominanten Akteur im Verlauf der restlichen Fachkonferenz (NBG 2021b, 2021c; Schwarz et al. 2021: 8ff). Durch die AG V sowie die Geschäftsordnung wurde das Vorgehen auf der FKTG entlang von kommunalpolitischen Praktiken organisiert, in denen Abstimmungen eine wichtige Rolle spielen. Dies begründete auch eine eigene Deutungsmacht der AG V, indem etwa Empfehlungen zur Annahme oder Ablehnung von Anträgen abgegeben wurden. Das Mandat der AG V wurde von einigen Akteuren als nicht legitim angesehen und beidseitig kontrovers diskutiert. Sowohl das Zustandekommen der Gruppe als auch die Machtkonzentration innerhalb der AG V wurden dabei kritisiert.

Formen von *Empowerment* lassen sich hingegen *power to* zuordnen. Dabei unterscheidet sich PT von PO dadurch, dass Machtasymmetrien zwar vorhanden sind, die in dieser Beziehung schwächere Gruppe sich jedoch selbst ermächtigt und in ihrer Handlung widerstandsfähig wird. PT lässt sich daher u.a. als Potenzial bzw. Möglichkeit zur Verhinderung von Vorhaben und dem öffentlichen Aufzeigen von Alternativen verstehen. PT zielt darauf ab, sich PO-Praktiken zu widersetzen und herauszufordern. Auch PT ließ sich auf den bisherigen Beratungsterminen beobachten, dessen Intensität nahm jedoch im zeitlichen Verlauf deutlich ab. Auch kleinere, technische Veränderungen waren diesbezüglich zu

beobachten: Auf der ersten FKTG bestand kaum die Möglichkeit, das gesprochene Wort im Plenum in einem parallelen Chat zu kommentieren bzw. eine Gegenrede oder einen Einspruch vorzubringen. Dafür nicht vorgesehene Kommunikationskanäle wurden daraufhin zweckentfremdet, um genau diesen Austausch von Teilnehmer\*innen untereinander zu ermöglichen. Diesem Bedarf wurde in den folgenden Beratungsterminen technisch verstärkt nachgekommen, Kommentierung von schriftlichen Beiträgen wurde möglich und Wortmeldungen im Plenum wurden verstärkt einbezogen – jedoch lediglich an durch die AG V bzw. die Konferenzleitung oder die Moderation ausgewählten Zeitpunkten.

*Power with* hingegen zeichnet sich durch flache Hierarchien und die annähernde Abwesenheit bzw. Kenntlichmachung von Machtgefällen oder Asymmetrien aus. Die gemeinschaftliche Entwicklung von geteilten Interessen, Werten und Strategien sowie der Dialog auf Augenhöhe sind zentral für PW-Verhältnisse. PW beschreibt somit eine Grundhaltung und eine Machtbeziehung zwischen allen Beteiligten im Standortsuchprozess, wie sie auch im StandAG beschrieben werden (bspw. StandAG 2017: §1, Abs.2). PW und StandAG bilden die Grundlage für unser Verständnis eines *weichen Endlagerstaats*. Elemente davon finden sich im laufenden Verfahren auf vielfältige Weise: Etwa in der verstetigten AG ‚Beteiligung und Transparenz‘. Sie entwickelte zwischen zwei Beratungsterminen ein Folgeformat zur Beteiligung, das mit großer Mehrheit während der zweiten FKTG angenommen wurde. Auch weitere Beschlüsse, wie zum Beispiel die Verschiebung des zweiten und dritten Termins, wodurch sich der Beratungszeitraum verlängerte, oder eine im Plenum für notwendig erachtete Aufwandsentschädigung für die Mitglieder der AG V zeugen von einem PW-Verhältnis. Beide Beschlüsse wurden vom BASE positiv aufgenommen und umgesetzt. Teilnehmer\*innen und Antragssteller\*innen hatten somit mittelbaren Einfluss auf den Fortgang der Fachkonferenz und konnten teilweise aktiv an ihrer Gestaltung mitwirken. Während auf dem ersten Beratungstermin alle drei Machtdimensionen (PO, PT, PW) zur Geltung kamen (Themann et al. 2021b), stellen Schwarz et al. (2021: 20f) fest, dass auf der zweiten FKTG ein Trend zur Ausprägung von PO und PW-Verhältnissen einsetzte, während PT-Praktiken stark abgenommen haben. Wie aber lässt sich die dritte FKTG entlang dieses Analyserasters bewerten und welche ersten Gesamtergebnisse über die bisherige Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Standortsuche lassen sich formulieren?

## **2 Methodik**

Um viele Dimensionen von Machthandlungen auch im Rahmen der dritten FKTG erfassen zu können, wurde erneut ein Mixed-Method-Ansatz aus quantitativer und qualitativer Erhebung angewandt (Baur/Hering 2017). Die qualitative Erhebung wurde anhand eines Beobachtungsschemas mit den folgenden dichotomen Kategorien durchgeführt: Gerechtigkeit/ Ungerechtigkeit, lernendes

Verfahren/ starre Planungsabläufe, Vertrauen/ Misstrauen, Transparenz/ Intransparenz, Reversibilität/ Festhalten an Entscheidungen, Konsens/ Konflikte, Mitsprache/ Macht- und Kommunikationsdominanzen. Daneben wurde in dem Schema die Rolle von Wissenschaft und Politik erfasst. Die dadurch aufgenommenen und systematisierten Beobachtungen, z.B. Verhaltensweisen, Handlungen oder Aussagen dienen der präzisen Rekonstruktion der Machtrelationen auf der dritten FKTG. Zur Sicherung der Qualität der erhobenen Daten wurden die Programmteile der Konferenz von mehreren Personen gleichzeitig beobachtet. Die somit generierten Beobachtungsbögen wurden mithilfe von MAXQDA codiert und die Zuordnung der Machtpraktiken wurde iterativ zwischen den Beobachter\*innen diskutiert, um eine robuste Einordnung der Beobachtungen gewährleisten zu können. Zur Ergänzung und weiteren Rekonstruktion dienen die vom BASE zur Verfügung gestellten Wortprotokolle und Dokumente.<sup>1</sup>

Teilweise stieß die qualitative Beobachtung bei gewissen Sachverhalten jedoch an Grenzen. Zur Erweiterung und Überprüfung von subjektiven Eindrücken wurde daher auch eine quantitative Beobachtung durchgeführt (Baur/Hering 2017), wie etwa bei den Plenumsdiskussionen, um die Diskussionsdynamik erfassen zu können. Dafür wurden neben der gestoppten Redezeit der Diskutant\*innen jeweils deren Akteursgruppe, ob sie der Gruppe der etablierten oder der neuen Akteure angehören, das Geschlecht und das geschätzte Alter erfasst (kategorisiert als älter bzw. jünger als 50 Jahre, basierend auf der Schätzung der Beobachter\*innen). Die beiden letzteren entsprechen den klassischen, demographischen Merkmalen einer quantitativen Beobachtung. Die Akteursgruppen jedoch leiten sich aus dem StandAG ab (StandAG: §9, Abs.1). Somit konnten sich reguläre Teilnehmer\*innen in den Kategorien Bürger\*innen, Vertreter\*innen von Gebietskörperschaften, Vertreter\*innen gesellschaftlicher Organisationen oder Wissenschaftler\*innen anmelden.

Zusätzlich wurde, wie auch schon bei den vorangegangenen Beratungsterminen, die Kategorie der Beobachter\*in bspw. für Mitarbeiter\*innen von BASE, BGE oder NBG geschaffen. Diese Personengruppe hatte weder Stimmrecht noch konnte sie für Ämter kandidieren. Die Erfassung, ob es sich um einen etablierten oder neuen Akteur handelt, geht auf das Konzept ‚Etablierte und Außenseiter‘ von Elias und Scotson zurück (1965). Basierend auf Hogenstijn et al. (2008) lassen sich etablierte Akteure wie folgt klassifizieren: (1) Akteure, die bereits seit langer Zeit eine aktive Rolle im Prozess einnehmen und aktive Prozessgestaltung betreiben, (2) Akteure, die sich im laufenden Standortsuchprozess durch aktives Engagement hervorgetan haben, so beispielsweise die Mitglieder

---

<sup>1</sup> Alle offiziellen Dokumente des dritten Beratungstermins werden vom BASE auf der folgenden Seite zur Verfügung gestellt: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Termine/Endlagersuche/DE/2021/06-10\\_fachkonferenz4.html](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Termine/Endlagersuche/DE/2021/06-10_fachkonferenz4.html)

der AG V, oder (3) Akteure, die in leitenden Funktionen bei den staatlichen Organisationen BASE, BGE aber auch dem NBG vertreten sind. Während Elias und Scotson (1965) in ihrer Untersuchung den Begriff Außenseiter prägten, verwenden wir den – auf den Standortsuchprozess – angepassten Begriff der Neueinsteiger\*innen. Dieser beschreibt das Machtgefälle, das sich entweder aus institutioneller Zugehörigkeit (bspw. Mitarbeiter\*innen des BASE oder der BGE) oder langjährigem bzw. aktivem haupt- oder ehrenamtlichen Engagement in der Endlagersuche ergibt, verglichen mit Teilnehmer\*innen, die erst seit der Veröffentlichung des Zwischenberichts Teilgebiet im September 2020 den Prozess verfolgen.

Ein Vergleich der qualitativen Beobachtungen und der quantitativen Erhebung birgt zusätzliche Erkenntnisse wie etwa zur Ungleichverteilung von Sprechanteilen, zu Dominanzen und Asymmetrien im Diskurs oder zu Repräsentationsproblemen, um an Elias und Scotson (1965) anzuknüpfen. Während die qualitative Beobachtung über die gesamte Dauer des dritten Beratungstermins der FKTG vor Ort als auch virtuell stattfand, wurde die quantitative Beobachtung zu folgenden Diskussionen im Plenum durchgeführt: Berichte aus den Themen-AGen zu Wirtsgesteinen, Beiträge der jungen Generation, Kontinuität der Öffentlichkeitsbeteiligung bis zu den Regionalkonferenzen sowie zu Antrags- und Ausspracheformaten. Zusätzlich wurden alle 15 Minuten die Teilnehmer\*innenzahlen nach Akteursgruppen dokumentiert. Diese Zahlen wurden im Konferenztool zur Verfügung gestellt.

### **3 Rückblick auf den dritten Beratungstermin**

Die dritte FKTG fand am Freitag (06.08.2021) und Samstag (07.08.2021) statt. Erstmals wurde ein hybrides Format umgesetzt, bei dem laut BASE 60 Teilnehmer\*innen in Darmstadt anwesend waren (BASE 2021j) – darunter die Moderation, AG V/Konferenzleitung, BASE und BGE Mitarbeiter\*innen sowie die technische Organisation. 1.084 Teilnehmer\*innen waren angemeldet (ca. 600 weniger als bei der ersten und ca. 500 weniger als bei der zweiten FKTG). Durchschnittlich nahmen jedoch weniger als die Hälfte der angemeldeten Teilnehmer\*innen – etwa 419 – am Beratungstermin teil. Am Vorabend (05.08.2021) konnten sich interessierte Teilnehmer\*innen in sogenannten ergänzenden Gesprächs- und Informationsformaten inoffiziell mit Akteuren wie der AG V, dem BASE, der BGE, der DAEF (Deutsche Arbeitsgemeinschaft Endlagerforschung) oder der jungen Generation austauschen und eventuelle Fragen vor dem eigentlichen Beginn der Fachkonferenz klären und diskutieren. Im Hauptprogramm wurden keine AGen mehr einberufen. Auch wurde die gesamte Veranstaltung im Plenum abgehalten. Dort wurden zunächst die Formalitäten, wie zum Beispiel die Wahl einer Konferenzleitung, technische Fragen oder Berichte zum Verfahren abgearbeitet. Jeweils eine Stunde wurde für die sogenannten Essential-Papiere aus den Themen-AGen zu den jeweiligen Wirtsgesteinen

Kristallin, Steinsalz und Tongestein aufgewandt. Diese Papiere sind in offener Zusammenarbeit (grundlegend im Sinne von PW) aller Interessierten zwischen dem 2. und 3. Beratungstermin in je zwei Sitzungen entstanden.

Darüber hinaus wurde, wie schon auf dem zweiten Beratungstermin der FKTG, der jungen Generation Raum zur Darstellung ihrer Ideen zur weiteren Einbindung junger Menschen eingeräumt. Den zeitlich längsten Block nahm die Diskussion zur Fortsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung über die Fachkonferenzen hinaus bis zu den Regionalkonferenzen ein. Dabei standen zwei Vorschläge im Raum: ein Vorschlag der Fachkonferenz und ein Vorschlag des BASE. Beide hatten den Anspruch, die weitere Beteiligung der Öffentlichkeit im Verfahren zu gewährleisten. Sie unterschieden sich jedoch in der Arbeitsweise und Zusammensetzung des Teilnehmer\*innenkreises. Darüber hinaus wurden noch Anträge von Teilnehmenden zu verschiedenen Inhalten sowie ein Antrag der AG V zum weiteren Aushandlungsprozess des Folgeformates behandelt, bevor die Konferenz mit abschließenden Statements von Vertreter\*innen von BASE, BGE, NBG, Kommunen, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Bürger\*innen sowie Schlussworten durch die AG V Sprecher\*innen endete.

## **4 Ergebnisse und Diskussion**

Im Rahmen der dritten FKTG haben sich auf der Grundlage des theoretisch-konzeptionellen Machtzugangs vier Dimensionen herauskristallisiert, die wir nachfolgend genauer darstellen und analysieren werden: (1) die veränderte Zusammensetzung des Teilnehmer\*innenkreises und eine diffuse Öffentlichkeit, (2) der Rückzug von Akteuren der Zivilgesellschaft und alternatives Beteiligungskonzept, (3) die Asymmetrie zwischen Etablierten und Neueinsteiger\*innen sowie (4) die lernende Fachkonferenz und die Ausweitung ihres gesetzlichen Auftrags.

### **4.1 Veränderte Zusammensetzung des Teilnehmer\*innenkreises und diffuse Öffentlichkeit**

Die Bewertungen der FKTG und die gebotenen Mitsprachemöglichkeiten decken, wie eingangs schon dargelegt, eine große Bandbreite ab. Die Eingangsstatements fielen sehr positiv aus, so erklärte etwa die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU): „*Ich bin begeistert [...] wie viele sich heute wieder eingeklinkt haben [...]. Ich glaube tatsächlich das ist eine neue Dimension*“ (BASE 2021g: 19). Auch das BASE äußerte sich durchweg positiv zu der Veranstaltung und bewertete die FKTG als Erfolg (s. BASE 2021j, 2021i). In den Diskussionen während der dritten FKTG wurden aber auch andere Einschätzungen vorgetragen. So äußerte ein Bürger: „*Wenn [Person] vorhin davon sprach, dass die Konferenz gelungen sei, dann ist das*

ein Optimismus, dessen Basis ich nicht wahrnehmen kann“ (BASE 2021g: 112). Dass die Fachkonferenz abschließend nicht von allen Teilnehmer\*innen als Erfolg der Beteiligung angesehen wurde, zeigten viele der Äußerungen in der Abschlussrunde der Konferenz. Noch deutlicher fiel die Kritik zwei Tage später bei der Auswertung der FKTG im Rahmen einer Veranstaltung des Nationalen Begleitgremiums (NBG) aus (vgl. NBG 2021a).

Somit können zwei Gruppen ausgemacht werden, die sich in ihrer Bewertung diametral gegenüberstehen, allerdings über unterschiedliche Machtpotenziale verfügen. Das BASE hat die geäußerte Kritik in ihrer Pressearbeit ignoriert. Die einseitig positive Pressearbeit kann gar als unsichtbares PO-Handeln betrachtet werden, um den öffentlichen Diskurs mit Blick auf dieses Beteiligungsformat positiv zu beeinflussen; Konflikte innerhalb der Konferenz und Barrieren des Formates wurden ausgeblendet. Dies wiederum widerspricht einem lernenden, transparenten und selbsthinterfragenden Verfahren, in dem die staatlichen Akteure ihre Lernfähigkeit durch die „Reflexion grundlegender Kritik“ beweisen (Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe 2016: 123). Konflikte sowie Fehler müssen dafür thematisiert bzw. kommuniziert und dürfen nicht ignoriert werden.

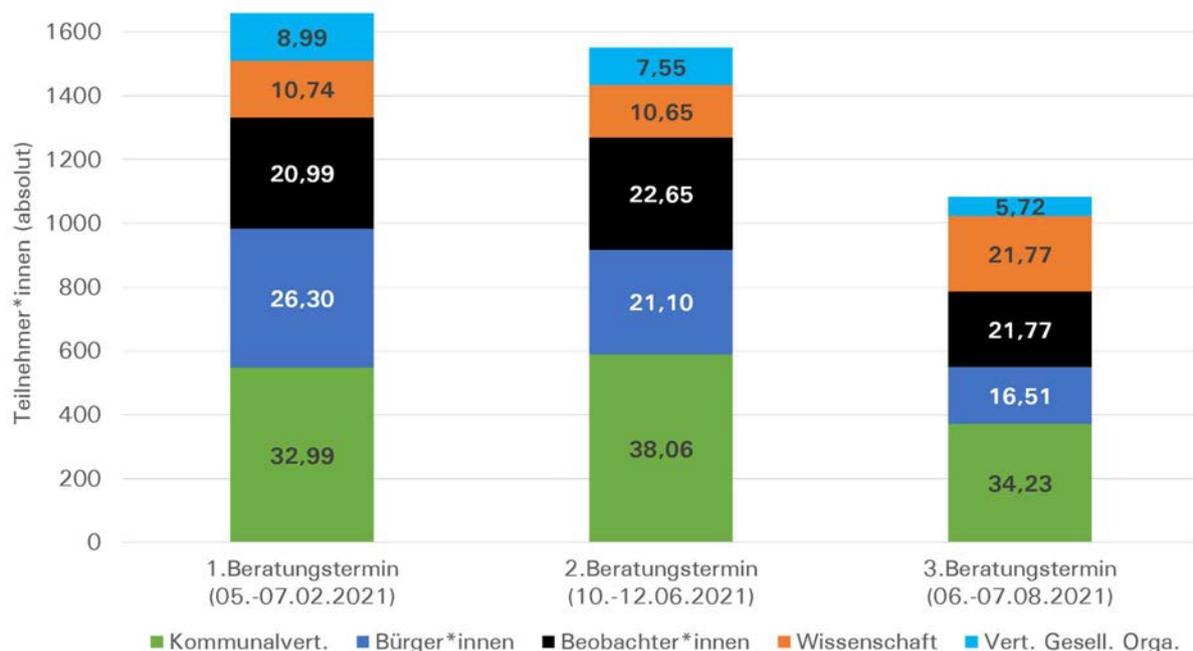


Abbildung 1: Angemeldete Teilnehmer\*innen an den drei Beratungsterminen der Fachkonferenz Teilgebiete nach Akteursgruppe (Angaben je Gruppe in Prozent), die Daten wurden von der Geschäftsstelle der Fachkonferenz Teilgebiete im BASE per E-Mail zur Verfügung gestellt

Dass es Anlass zum Lernen gibt, zeigen u.a. die abnehmenden Teilnehmer\*innenzahlen bei den drei Beratungsterminen der FKTG (Abbildung 1). Es ließ sich ein ca. 35% Rückgang der

Teilnehmer\*innenzahlen vom ersten bis zum dritten Beratungstermin beobachten (von 1.658 zu 1.084 Teilnehmer\*innen). Spezifische Akteursgruppen haben sich aus dem Verfahren ganz zurückgezogen. Auffallend ist auch, dass sich der relative Anteil<sup>2</sup> an Teilnehmer\*innen aus gesellschaftlichen Organisationen im Vergleich zum ersten Termin um ca. ein Drittel verringert hat (absolut von 149 auf 62, relativ von 8,99% auf 5,72%), ebenso der Anteil an Bürger\*innen (absolut von 436 auf 179, relativ von 26,30% auf 16,51%). Im Gegensatz dazu verdoppelte sich der Anteil von Wissenschaftler\*innen (absolut von 178 auf 236, relativ von 10,74% auf 21,77%), während Beobachter\*innen (absolut von 348 auf 236, relativ von 20,99% auf 21,77%) und Vertreter\*innen von Kommunen (absolut von 547 auf 731, relativ von 32,99% auf 34,23%) einen stabilen Anteil über die gesamte Fachkonferenz beibehielten. Warum sind so viele Bürger\*innen dem Verfahren ferngeblieben? Darüber lässt sich nur spekulieren. Mögliche Gründe könnten der sehr fordernde wissenschaftliche Diskurs und der komplexe Beratungsgegenstand sein. Andere Möglichkeiten sind Erfahrungen aus den vorherigen Terminen, Irritationen und Verunsicherungen über (wissenschaftliche) Dissense oder die fehlende Betroffenheit, weil zu diesem Zeitpunkt noch die Hälfte der Bundesfläche als potenzielles Endlagerstandortgebiet ausgewiesen ist. Ein weiterer möglicher Grund kann der Zeitpunkt des dritten Beratungstermin in der Ferienzeit sein.

Eine solche Differenzierung und Ursachenforschung wird vom BASE nicht vorgenommen, das Bundesamt spricht von insgesamt 4.900 Personen bei allen Terminen der FKTG. Zu Spitzenzeiten hätten „1.000 Menschen gleichzeitig über die Suche nach einem Endlager diskutiert“ (BASE 2021j). Aus unseren Beobachtungen lassen sich diese Zahlen nicht bestätigen. Der Spitzenwert über die gesamte Fachkonferenz lag während der 1. FKTG bei gleichzeitig ca. 800 Teilnehmer\*innen (Beobachtung vom 05.02.2021). Zu diesem Zeitpunkt war eine öffentliche Diskussion jedoch nicht möglich, da dieser Konferenztag durch Plenumsveranstaltungen geprägt war. Die Zahlen aus der Pressemitteilung verdeutlichen, dass das BASE die FKTG nach außen als Erfolg darstellen will, sie verlieren angesichts der o.g. Aufschlüsselung aber ihre argumentative Kraft als Erfolgsfaktor. Diese Form der Öffentlichkeitsarbeit des BASE weist auch auf die vielfach kritisierte Konstruktion hin, dass das BASE als Aufsichtsbehörde zugleich die Verantwortung für die Öffentlichkeitsbeteiligung trägt (Di Nucci et al. 2021a).

Darüber hinaus wurde von Teilnehmer\*innen an verschiedenen Stellen auf die mangelnde Ausgewogenheit der Proportionalität der genannten Akteursgruppen hingewiesen (BASE 2021h: 181).

---

<sup>2</sup> Der relative Anteil einer Akteurskategorie bezieht sich auf deren Anteil an der gesamten Teilnehmer\*innenschaft am jeweiligen Beratungstermin. Die Veränderung rekuriert somit auf die Veränderung dieses Anteils vom ersten bis zum dritten Beratungstermin.

Die Frage, wer die zu beteiligende Öffentlichkeit im Standortsuchprozess für ein Endlager ist, bleibt daher weiterhin diffus. Fest steht, dass sich die Akteurskonstellationen von Beratungstermin zu Beratungstermin in der Weise verändert haben, dass stetig verhältnismäßig weniger Bürger\*innen und Vertreter\*innen gesellschaftlicher Organisationen teilnahmen. Daraus resultiert auch eine Verschiebung der Möglichkeiten zur Machtausübung. Dies ist im Sinne der prozeduralen Gewaltenteilung in einem selbstorganisierten Verfahren eine kritische Entwicklung.

Zudem sei der Osten der Bundesrepublik deutlich unterrepräsentiert, wie ein Mitglied der AG V feststellte. Ein Blick auf die Teilnehmer\*innenzahlen verdeutlicht, dass während der gesamten Fachkonferenz Menschen aus Bundesländern, deren Teilgebietsfläche einen großen Anteil an der Fläche des jeweiligen Bundeslandes hat, stärker vertreten waren als andere. Dies weist auf den Zusammenhang von potenzieller Betroffenheit und Interesse an der Konferenz hin und zeigt sich durch eine stark positiv lineare Korrelation. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch die kritisierte ungleiche regionale Verteilung von Teilnehmer\*innen anders einordnen, nämlich dass stark betroffene Länder auch stärker vertreten waren. Der Korrelationskoeffizient nach Pearson liegt für die Teilnehmer\*innenzahl je Bundesland und dem Anteil an Teilgebieten je Bundesland bei der 3. FKTG bei  $r = 0,811^{***}$ , im Gesamtdurchschnitt sogar bei  $r = 0,854$  (vgl. Tabelle 1). Dieser Zusammenhang ist zusätzlich durchgängig auf einem Signifikanzniveau von 1% signifikant ( $p < 0,01$ ).

*Tabelle 1: Korrelationen (nach Pearson, zweiseitiger t-Test) zwischen Einwohner\*innenzahlen, Teilgebietsfläche und Teilnehmer\*innen (TN) an den Beratungsterminen (regionales Interesse) (eigene Darstellung, Daten wurden von der Geschäftsstelle des BASE zur Verfügung gestellt)*

<b>Korrelation (Pearson)</b>	<i>Anteil EWZ Bundesland/ EWZ Deutschland</i>	<i>Anteil Teilgebietsfläche je Bundesland/ gesamte Teilgebietsfläche</i>	<i>Anteil Fläche Teilgebiet/ Fläche Bundesland</i>
<i>Anteil TN 1. FKTG</i>	0,586**	0,881***	0,285
<i>Anteil TN 2. FKTG</i>	0,599**	0,870***	0,259
<i>Anteil TN 3. FKTG</i>	0,625***	0,811***	0,225

\*\*\*  $p < 0,01$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*  $p < 0,1$  – zweiseitige t-Verteilung

Es besteht ebenfalls ein positiver linearer Zusammenhang zwischen der Bevölkerungsverteilung nach Bundesländern und den Teilnehmer\*innen aus den Bundesländern – dieser ist jedoch lediglich mittelstark ausgeprägt und somit leicht schwächer als der Zusammenhang zum Anteil der Teilgebietsfläche an der jeweiligen Fläche des Bundeslandes. Hinsichtlich der diskursiven Macht lässt

sich somit eine ausgeglichene Repräsentation hinsichtlich der regionalen Interessen und deren Verteilung festhalten. Während sich die quantitativen Aussagen auf die gesamte Teilnehmer\*innenschaft beziehen, lässt sich jedoch festhalten, dass die aktiven Rollen während der FKTG regionale Konzentrationen aufwiesen: So stammten beispielsweise fünf Mitglieder der AG V aus Süddeutschland (Bayern und Baden-Württemberg), das BASE hat den Hauptsitz in Berlin, die BGE in Peine (Niedersachsen) und das NBG setzt sich zum Großteil aus Akteuren zusammen, die in Westdeutschland beheimatet sind. Darüber hinaus stammt der Großteil des hochradioaktiven Abfalls, der in ein Endlager soll, aus westdeutschen Kernkraftwerken (Ehmke 2021: 118), woraus sich noch ein Konflikt zwischen ost- und westdeutschen Bundesländern ergeben kann (vgl. Lersow 2020).

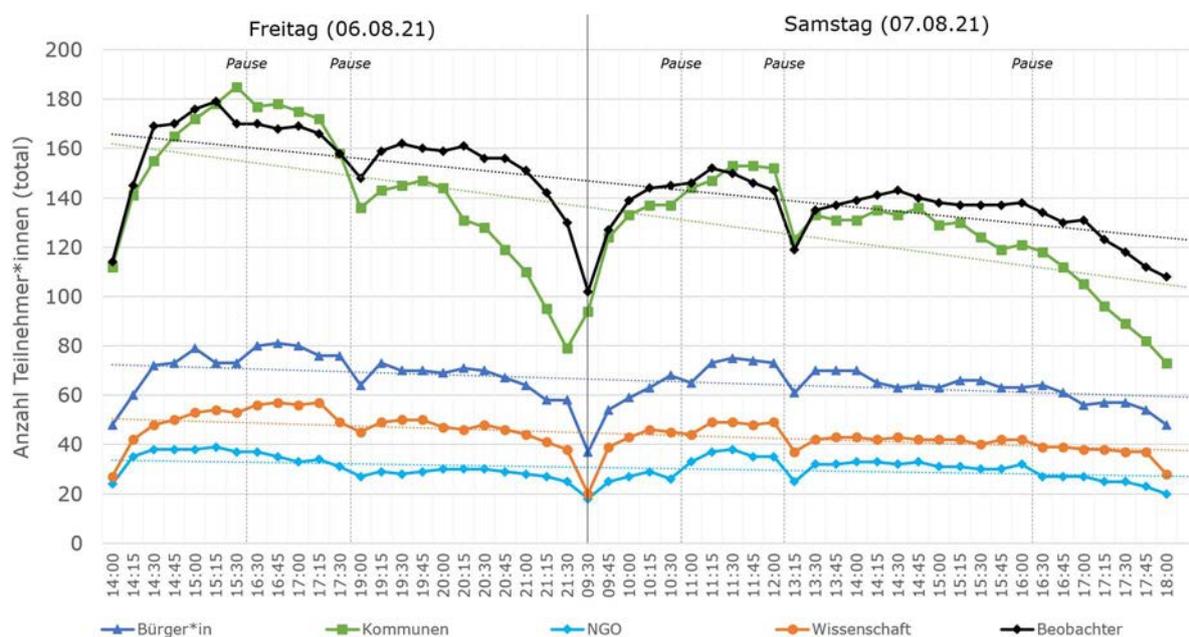


Abbildung 2: Teilnehmer\*innen nach Uhrzeit und Akteursgruppe (+Tendenzlinien) (eigene Darstellung, Daten im 15 Minuten Takt aus dem Konferenztool erhoben)

Dennoch veränderte sich die teilnehmende Öffentlichkeit und deren Zusammensetzung auch während der 3. FKTG stark, je nach Tagesordnungspunkt waren Anteile der anwesenden Akteursgruppen und somit die Zusammensetzung des Plenums unterschiedlich ausgeprägt. So zeigten sich v. a. bei den Vertreter\*innen der Kommunen und den Beobachter\*innen starke Unterschiede in der Anwesenheit auf der dritten FKTG (vgl. Abbildung 2). Während die restlichen Akteursgruppen konstant vertreten waren, schwankt bei den beiden genannten Gruppen der Anteil stark, v. a. gegen Ende der jeweiligen Veranstaltungstage. Die Repräsentation der einzelnen Gruppen wandelte sich demnach über den Beratungstermin hinweg und sorgte somit indirekt für andere Perspektiven und Einwände in Diskussionen und unterschiedliche Anteile bei Abstimmungen, wodurch Vergleiche erschwert werden.

Zu Beginn der jeweiligen Veranstaltungstage stellten Vertreter\*innen von Kommunen den höchsten Anteil der wahlberechtigten Akteure, gegen Ende der Konferenztage – als Abstimmungen vorbei waren – nahm deren hoher Anteil jedoch stark ab. Vergleiche zu den vorherigen Beratungsterminen sind jedoch aufgrund der fehlenden Datentransparenz seitens des Konferenztools nicht möglich, ob diese Zusammensetzung einen realen Einfluss auf Abstimmungsergebnisse o. ä. hatte, kann somit nicht rekonstruiert werden.

## **4.2 Rückzug von Akteuren der Zivilgesellschaft und alternatives Beteiligungskonzept**

Der Ausstieg von etablierten Akteuren aus der Konferenz (bspw. die Ehrenamtlichen im Bundesarbeitskreis Atomenergie und Strahlenschutz des BUND e.V.), die sich teilweise schon seit Jahrzehnten mit dem Thema der Endlagerung beschäftigen, ist eine PT-Handlung, um auf eine von ihnen wahrgenommene Schieflage hinzuweisen. Über den öffentlichen Ausstieg etablierter Akteure sollte Druck auf die FKTG aufgebaut werden, über die wahrgenommenen Probleme und Konflikte, insbesondere mit Blick auf die Verhandlungen um das Folgeformat, zu sprechen und so den Diskurs auf der FKTG zu beeinflussen. Auf den Verfahrensausstieg der genannten Akteure wurde im Verlauf der dritten FKTG jedoch kaum eingegangen, deren Forderungen blieben so, zumindest während der FKTG, weitgehend ohne Widerhall. Zum Ausstieg beigetragen hat, dass das BASE trotz eines bereits bestehenden Konferenzbeschlusses für ein Folgeformat relativ kurzfristig vor der dritten FKTG eine eigene ‚Diskussionsgrundlage für ein Beteiligungskonzept für das Standortauswahlverfahren‘ (BASE 2021f), sprich für das Folgeformat, präsentierte. Im Umgang damit zeigten sich auch innerhalb der AG V Meinungsunterschiede. Bereits am Donnerstagabend, im ‚inoffiziellen‘ Teil der Konferenz, kritisierten AG V-Mitglieder, dass der Partizipationsbeauftragte am NBG kurz vor der FKTG selektiv einzelne Personen, u. a. auch aus der AG V, zu einem Gespräch zum Folgeformat eingeladen hatte. Die Kritik an der Auswahl bestimmter AG V-Mitglieder sowie an dem intransparenten und nicht-öffentlichen Austausch wurde von der AG V jedoch nicht direkt in die FKTG hineingetragen.

Während der FKTG wurde weder darüber aufgeklärt, wer die Diskussionsgrundlage des BASE erarbeitet hat, noch welche externen Akteure dabei konsultiert wurden. Der Vorschlag aus dem BASE sei vielmehr in ausgewählten, exklusiven Gesprächsrunden verhandelt worden, ohne dass über die Gründe für die Zusammensetzung der Runden oder über die Inhalte Transparenz hergestellt worden sei. Das Konzept sei außerdem sehr kurzfristig vor der dritten FKTG veröffentlicht worden, die zweite überarbeitete Fassung wurde erst am Vortag der Konferenz öffentlich verfügbar gemacht (BASE 2021f). Aus der Perspektive einiger Akteure wurde in der Diskussionsgrundlage auch zu wenig auf den

Beschluss der FKTG eingegangen, nach dem sich das Folgeformat am Vorbild der FKTG orientieren und auf eine formelle, d. h. verbindlich zu berücksichtigende, Beteiligung abzielen sollte.

In der Diskussionsgrundlage wie im Vorgang selbst zeigt sich zwar ein Reagieren der staatlichen Akteure auf den geäußerten Bedarf, was zunächst nach PW anmutet. Darin zeigt sich aber auch eine mangelnde Resonanz (vgl. Münch 2007) seitens des BASE bzgl. der Beschlüsse der Konferenz. In einem Verfahren, das Lernen, Transparenz, Selbstorganisation und Mitgestaltung betont, entspricht dies nicht den vom Gesetz angelegten Maßstäben und keinem PW Verhältnis. Zwar hat das BASE die gesetzliche Verantwortung und die Aufgabe, öffentliche Interessen zu vertreten. Daraus resultiert, dass das Bundesamt nicht ausschließlich dem Willen der FKTG folgen kann, sondern auch eine Autonomie innehaben muss (Münch 2007), Beschlüsse, die die künftige Öffentlichkeitsbeteiligung betreffen, zu hinterfragen, um etwa Gemeinwohlinteressen zu schützen. Dies bedarf jedoch der öffentlichen Reflexion und transparenten Thematisierung von Konflikten und wurde vom BASE mit Blick auf die Wahrnehmung verschiedener Akteure (z.B. AG V, Zivilgesellschaft, NBG) vor und während des Beratungstermins versäumt (BASE 2021g, 2021h: 148) – und erst Wochen nach dem letzten Beratungstermin nachgeholt. Das Vorgehen deutet daher auf eine Ausübung von Macht im Sinne von PO hin, indem das BASE dem Konferenzbeschluss ein eigenes Konzept gegenüberstellte und so den Diskurs und künftige Strukturen zu prägen versucht. Aus der mangelnden Resonanz entstand ein starker Konflikt um das Folgeformat, der der staatlichen Seite potenziell Misstrauen eingebracht hat (NBG 2021a; BASE 2021h: 152 f.).

### **4.3 Asymmetrien zwischen Akteuren – Etablierte vs. Neueinsteiger\*innen**

Die dritte FKTG unterschied sich von der Diskussionskultur der vorangegangenen Beratungstermine, auch weil die Veranstaltung durchgängig im frontalen Plenumsformat abgehalten wurde. Erstmals wurde eine Aussprache im Plenum ermöglicht, bei der eine Reihe unterschiedlicher Akteure zu Wort kommen konnte. Das Wortbeitragstool, über das Redebeiträge angemeldet werden konnten, wurde öfter freigeschaltet als noch bei den vergangenen Beratungsterminen. Zusätzlich wurden Redebeiträge nicht ausschließlich auf Gegenreden reduziert, sondern nachdem mögliche Gegenreden stattgefunden hatten (etwa zu einem Antrag), wurde eine erweiterte Aussprache ermöglicht. So gingen zum Tagesordnungspunkt der weiteren Öffentlichkeitsbeteiligungen 23 Wortbeiträge ein, die dann ebenfalls persönlich vorgetragen wurden. Auch die Moderation lenkte die thematischen Diskussionen offener als noch bei den vorherigen Beratungsterminen (BASE 2021h: 150). Auffallend war im Vergleich, dass das Konferenztool kaum für PT-Praktiken genutzt wurde, und es auch bei den schriftlichen Beiträgen kaum Protest oder Widerspruch gab. Ob dies an der erweiterten Form der

Aussprach lag, oder dem bereits weit fortgeschrittenen Gegenstand der Beratung, oder der Nicht-Teilnahme einiger zivilgesellschaftlicher, kritischer Akteure kann nicht eindeutig geklärt werden (vgl. Schwarz et al. 2021: 11). Das Plenum des dritten Beratungstermins hat sich durch die verstärkte Offenheit somit in Richtung PW entwickelt, wobei der Zeitpunkt einer solche Entwicklung zum Ende der FKTG hin kritischer Reflexion bedarf: warum erfolgte eine solche Öffnung des Plenums nicht schon bei früheren Beratungsterminen, sondern erst am Ende der FKTG als die Ergebnisse bereits feststanden.

Die Beschränkung der Redezeit bei Wortmeldungen auf drei Minuten, teilweise aber auch nur eine, wurde konstant kritisiert. Sie wurde als „nicht würdevoll“ (BASE 2021h: 34) bezeichnet, auch, weil sie streng kontrolliert wurde; nicht allerdings bei der AG V bzw. den Mitgliedern der Konferenzleitung auf dem Podium. Auch die PO-Praktik der (technischen) Moderation, den Teilnehmer\*innen am Veranstaltungsort in Darmstadt nach Ablauf der Redezeit das Mikrofon abzdrehen, sorgte für großen Unmut (BASE 2021h: 53). Andere Teilnehmer\*innen begrüßten jedoch eine Begrenzung, um einen erhöhten Austausch mehrerer Teilnehmer\*innen zu gewährleisten und präzise Beiträge zu ermöglichen (BASE 2021h: 179).

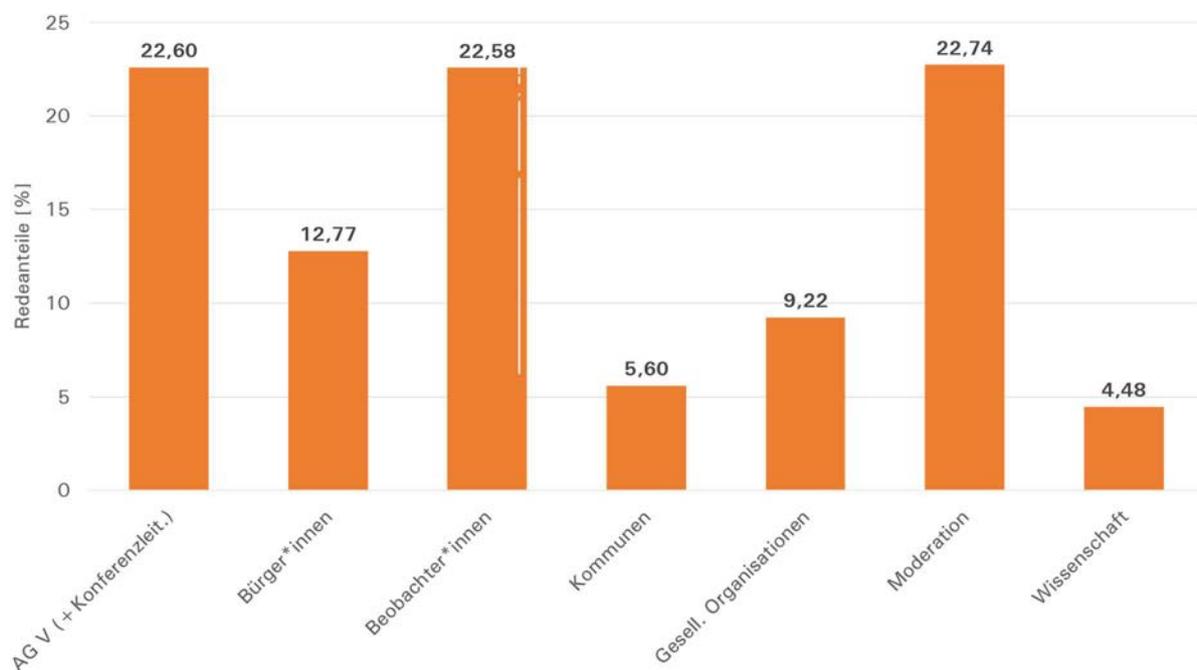


Abbildung 3: Anteil der Redezeiten bei 3. FKTG (eigene Erhebung)

Trotz der erweiterten Aussprache zeigten sich darüber hinaus starke Dominanzen in den Redeanteilen. Es ergab sich die in Abbildung 3 dargestellte Verteilung der Redeanteile nach Akteursgruppen. So

nahmen die Moderation, die AG V (inkl. der Konferenzleitung) und die Beobachter\*innen jeweils knapp 23% der Redezeit ein. Bürger\*innen und Vertreter\*innen gesellschaftlicher Organisationen kamen dabei gemeinsam auf einen ähnlichen Anteil wie die AG V, wodurch die starke Asymmetrie zwischen den involvierten Gruppen deutlich wird. Die „gleichwertige Beteiligung“ (BASE 2021g: 6) zwischen Teilnehmer\*innen vor Ort und im virtuellen Raum konnte mit Blick auf die Redeanteile augenscheinlich gewährleistet werden. Wird die Redezeit der Moderation vernachlässigt, ergibt sich eine Verteilung der Redeanteile von 38,97% virtueller Teilnehmer\*innen zu 38,29% der Teilnehmer\*innen vor Ort. Vor dem Hintergrund einer deutlich höheren virtuellen Teilnehmer\*innenzahl (ca. 95% virtuell, vgl. Abbildung 1) zeigt sich aber eine weitere Asymmetrie zwischen den präsenten und virtuellen Teilnehmer\*innen. Dies ist selbstverständlich nicht nur auf die vielen individuellen Diskussionsbeiträge zurückzuführen, sondern auch auf Beiträge von Mitarbeiter\*innen der BGE und anderer Diskutant\*innen der Podiumsdiskussionen. Hierbei nahmen u. a. aufgrund des Berichtsformats etablierte Akteure (z. B. AG V Mitglieder) im Vergleich zu neuen Akteuren einen hohen Anteil ein: So hatten etablierte Akteure einen Redeanteil von ca. 66% der Diskussionszeit, während neue Akteure lediglich auf die Hälfte dieser Redezeit kamen. Hier besteht eine Asymmetrie bzw. eine Dominanz der etablierten Akteure und ihren zum Teil über Jahre gewachsenen Sichtweisen und Erfahrungen, die einen starken Einfluss auf die inhaltliche Ausrichtung der Ergebnisse der Fachkonferenz haben, da alle Wortprotokolle als Ergebnis an die BGE übergeben werden und dadurch im Verfahren Berücksichtigung finden sollen.

Eine Tendenz der asymmetrischen Machtbeziehung hat sich zwischen der AG V und den regulären Teilnehmer\*innen im Vergleich zu vorherigen Beratungstermin verändert. Wie sich bereits bei den vorherigen Beratungsterminen andeutete, hat die AG V ihr Mandat während der FKTG in Teilen ausgeweitet (Schwarz et al. 2021: 11f; Themann et al. 2021b: 13) – etwa bei der Abgabe von Empfehlungen bei Antragsbeschlüssen. Dies konnte bei dem letzten Termin kaum noch beobachtet werden. Dafür wurden vor dem dritten Beratungstermin mit einigen Mitgliedern der AG V Gespräche bezüglich des Folgeformats mit dem BASE geführt (s. Kapitel 4.4). Bei der 3. FKTG konnte das Plenum über eine Mandatserweiterung der AG V abstimmen und somit darüber, ob die AG V nach der FKTG weitere Gespräche bzgl. der Ausgestaltung des Folgeformats mit dem BASE und dem Partizipationsbeauftragten führen solle oder eine neugewählte Gruppe. Der AG V wurde das Mandat „*Gespräche zu führen, um eine möglichst weitgehende Umsetzung des [...] Beschlusses der 2. Fachkonferenz zu Partizipation und Beteiligung zu erreichen*“ (BASE 2021c) mit einer deutlichen Mehrheit erteilt (Ja: 169, Nein: 8, Enthaltungen: 31), wodurch sie nun für weitere Gespräche legitimiert ist. Mehrere Mitglieder der AG V argumentierten vorab, „*dass es sehr schwierig ist für eine neue*

*Gruppe [...] den Faden hier aufzunehmen“* (BASE 2021h: 36). Diese Argumentation folgt der Selbstlegitimation, trotz der ausführlichen Diskussion, die stets um die Legitimation der AG V bestand. Der Antrag beinhaltete keine Aussage darüber, wie viel die AG V über die stattfindenden Gespräche informieren muss, zugesichert wurde aber, dass die AG V weiterhin öffentlich tagt und über Zwischenstände der Gespräche informiert und die Diskussion sucht (BASE 2021h: 33, 145f.). Durch das Mandat für weitere Gespräche kann ein PW-Verhältnis unterstellt werden: Gestaltungsmacht wurde vertrauensvoll an eine kleine Gruppe delegiert, um die Interessen der Gesamtgruppe zu vertreten. Wie dieses Mandat nun ausgefüllt wird, wie Transparenz hergestellt und die Öffentlichkeit in die Debatten einbezogen wird, wird im Nachhinein zeigen, ob hier tatsächlich PW vollzogen wird.

Bei den Abstimmungen gab die AG V, trotz häufiger Nachfrage der Moderation, deutlich weniger Abstimmungsempfehlungen als noch bei den letzten Beratungsterminen. Lediglich bei wenigen Anträgen wurde eine konkrete Beschlussempfehlung abgegeben. So argumentierte die Konferenzleitung in den übrigen Fällen, *„Wir sind auch hier der Meinung, dass sich die Konferenzteilnehmer ihre Meinung selber bilden werden“* (BASE 2021h: 100). Diese Argumentation lässt mehrere Rückschlüsse zu. Zum einen legt sie nahe, dass die AG V bei vorherigen Abstimmungsempfehlungen, wie sie sie bei der ersten und zweiten FKTG abgab, die Meinungsbildungskompetenz der Konferenzteilnehmer\*innen anzweifelte. Dies entspricht jedoch nicht einem PW-Verhältnis, indem eine gemeinsame Herausbildung von Werten und Meinungen im Vordergrund steht. Zum anderen könnte es auch so verstanden werden, dass es bei der dritten FKTG zum ersten Mal eine in Teilen dialogische Auseinandersetzung und Aussprache gab, und die Empfehlungen daher nicht notwendig waren. Im Umkehrschluss würde dies aber die offenbar zu geringe dialogische bzw. deliberative Ausrichtung der Aussprachen während der ersten beiden Termine verdeutlichen und diese in Teilen delegitimieren. Eine dritte Deutung kann sein, dass Anträge zu denen keine Beschlussempfehlung abgegeben wurde, eine geringere Bedeutung hatten, sodass deren Abstimmungsergebnis keine grundlegende Veränderung im nachfolgenden Prozedere nach sich ziehen würde. Dies begründet sich darin, dass Beschlussempfehlungen bei den vorherigen Beratungsterminen v. a. zu Anträgen gemacht wurden, bei denen es sich um die organisatorische und inhaltliche Steuerung der Fachkonferenz und des Folgeformats handelte.

Deutliche PW-Praktiken zeigten sich an anderer Stelle durch das Handeln der AG V. So setzten sich Mitglieder der AG V dafür ein, dass die Inhalte zu Wirtsgesteinen, die vor dem dritten Beratungstermin in Gruppen erarbeitet wurden (Essential-Papiere), nicht grundsätzlich auf der dritten FKTG ohne hinreichende Bearbeitungszeit verändert werden durften. Hier wurde stets aus der Fairness-Perspektive argumentiert und auf den konsensualen Charakter der Essential-Papiere hingewiesen. Die

AG V agierte in diesem Kontext als Advokat der Arbeit der Fachkonferenz und den dazugehörigen Arbeitsgruppen. Auch für die Berücksichtigung der finalen Ergebnisse kommentierte ein Mitglied der AG V, dass „die BGE [...] aufgefordert [ist], das zu berücksichtigen in ihrer Arbeit und auch darüber Rechenschaft mit abzulegen“ (BASE 2021g: 27). Dies entspricht einer Forderung im Sinne der Teilnehmer\*innen der Fachkonferenz, und somit einer PW-Praktik als Vertretung eines geteilten Wertes.

Die AG V trat bei der dritten FKTG das erste Mal nicht als homogene Gruppe auf, ein Teil der Gruppe äußerte sich teilweise affirmativ, ein anderer teilweise kritisch in den Diskussionen zum Folgeformat (BASE 2021g: 105f.; 119f.). Vor allem in Bezug auf diesen Diskussionspunkt meldeten sich im Plenum überdurchschnittlich viele AG V Mitglieder zu Wort, um die Vizepräsidentin des BASE kritisch zu befragen. Das Vorgehen des BASE, ein eigenes Konzept vorzulegen, ohne dies in den Kontext zum Konferenzbeschluss zu setzen, hat bei einem Teil der AG V Irritation und Misstrauen ausgelöst. Auch, dass der Partizipationsbeauftragte am NBG vorab nur ausgewählte AG V Mitglieder in ein Gespräch zum Folgeformat einbezogen hatte, wurde von Teilen der AG V kritisch aufgefasst. Obwohl die AG V also ein Beispiel für Selbstorganisation darstellt, hat sich gezeigt, dass diese keineswegs frei von Konflikten und Machtasymmetrien ist. Durch das Auftreten und die sehr unterschiedlichen Sprechanteile der jeweiligen Mitglieder ließen sich dominante Akteure innerhalb der Gruppe beobachten. Um die Dominanzen einzelner Mitglieder und die Machtbeziehungen innerhalb dieser selbstorganisierten Gruppe sowie in Bezug auf andere Akteursgruppen zu beschreiben, und deren Auswirkungen auf die FKTG abschätzen zu können, bedarf es jedoch noch weiterer qualitativer Erhebungen.

Die dritte FKTG offenbarte noch weitere Machtasymmetrien wie etwa hinsichtlich der Handlungsmöglichkeiten zwischen den Akteursgruppen. Ein Teilnehmer erklärte, dass es in diesem Verfahren „eine gehörige Portion Asymmetrie gibt“ (BASE 2021g: 102). Eine andere Teilnehmerin argumentierte, dass zwischen Menschen, die sich engagieren, und den staatlichen Organisationen, nicht von Gleichberechtigung gesprochen werden könne (BASE 2021g: 105). Auch zwischen weiteren Akteursgruppen bestanden Asymmetrien. So zeigte sich auf der dritten FKTG, dass ein Landkreis wissenschaftliche Expertise eingeholt hatte, um die mögliche Eignung als Endlagerstandort zu hinterfragen, während die Zivilgesellschaft oder ihre Initiativen über solche Ressourcen für Studien kaum verfügen. Auch zwischen finanzstarken und finanzschwächeren Standortregionen könne es zu solchen Benachteiligungen kommen, wobei einige Bundesländer bereits Unterstützungsstrukturen und Ausgleichsmechanismen etablieren (bspw. Umweltministerium Niedersachsen 2021). Fest steht,

dass die finanziellen Mittel ungleich verteilt sind, was potenziell zu ungerechten Situationen im weiteren Verlauf eines dialogischen Verfahrens führen kann.

#### **4.4 Die lernende Fachkonferenz und die Ausweitung ihres gesetzlichen Auftrags**

Von vielen Akteuren, vor allem aus gesellschaftlichen Organisationen aber zum Teil auch aus Kommunen und der Wissenschaft, wurde der Zwischenbericht der BGE (2020) schon seit der Auftaktveranstaltung kritisiert, denn er würde den gesetzlichen Anforderungen des StandAG nicht entsprechen. Einige Teilnehmer\*innen argumentierten, dass kein Konsens darüber bestehe, ob die Fachkonferenz den Zwischenbericht als solchen endgültig akzeptieren sollte (BASE 2021f: 171); er stellt aus Sicht einiger Akteure keine geeignete Diskussionsgrundlage dar. In einer Abstimmung zu einem Antrag darüber, ob die BGE aufgefordert werden solle, einen modifizierten Bericht zu erarbeiten (BASE 2021b), entschied sich jedoch die Mehrheit dagegen. Vorab wurde in der Aussprache durch AG V Mitglieder wie auch Wissenschaftler\*innen argumentiert, dass dies das Verfahren verzögere und die BGE auch durch das Folgeformat Transparenz herstellen müsse, wie die Teilgebiete nun eingeeignet werden und auch wie die Ergebnisse der FKTG in den neuen Bericht einfließen. Transparenz im weiteren Verlauf der Standortsuche wurde versichert und das Anliegen der Antragsteller gleichzeitig als hinderlich und verzögernd für den Prozess bewertet. Diese Kritik am Zwischenbericht hat jedoch ein PW-Verhältnis bewirkt. Die Teilnehmer\*innen der FKTG haben sich im Rahmen eines produktiven Konflikts mehrheitlich für ein Folgeformat ausgesprochen, das sich lernend aus dem laufenden Verfahren entwickelt hat.

Eine ausgeprägte PW-Handlung innerhalb der FKTG in Verbindung mit PT zeigte sich in den Diskussionen zum Folgeformat. Die Teilnehmenden haben hier gemeinsam ein Problem identifiziert und sich in gemeinsamen Beratungen nicht nur auf Werte und Lösungsmöglichkeiten verständigt, sondern sie haben sich auch die Handlungsmacht gegeben, dieses Anliegen im Rahmen der FKTG zu verhandeln, obwohl es kein gesetzlich vorgesehenes Thema der FKTG war (siehe auch Themann et al. 2021b; Schwarz et al. 2021). Verknüpft mit der Diskussion um den Zwischenbericht wurde im *bottom up*-Verfahren ein Rahmen geschaffen, um über weitergehende Beteiligungsformate zu diskutieren, denn einige Teilnehmer\*innen identifizierten eine Partizipationslücke auf dem Weg vom Zwischenbericht hin zu den obertägig zu erkundenden Standortregionen (bspw. BASE 2021g: 28). Hierzu wurde bereits auf dem zweiten Beratungstermin ein konkreter Antrag positiv beschieden, der ein mögliches Folgeformat beschloss. Somit erweiterte die Fachkonferenz ihren gesetzlichen Auftrag und diskutierte über den Fortgang der Beteiligungsmöglichkeiten im Standortsuchprozess (PT). Diesem Antrag hat das BASE kurz vor dem dritten Termin ein eigenes Konzept gegenübergestellt (s. Kapitel

4.2). Während der dritten FKTG nahm die Diskussion um das Folgeformat deshalb eine prominente Rolle ein. Dabei manifestierten sich drei inhaltliche Schwer- bzw. Konfliktpunkte zwischen den Anliegen der FKTG und denen des BASE: (1) zur Verbindlichkeit des Folgeformats, (2) zur Gestaltung des Folgeformats (insbesondere zur Frage, ob und was aus dem Verlauf der FKTG gelernt wird) und (3) zur Unabhängigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung von staatlichen Organisationen, die unter dem Stichwort Selbstorganisation diskutiert wurde.

Die Vorlage einer alternativen Diskussionsgrundlage für die weitere Öffentlichkeitsbeteiligung zur dritten FKTG durch das BASE widersprach dem PW-Handeln der FKTG. Dem BASE wurde vorgehalten, seinen Vorschlag nicht nur intransparent unter Ausschluss der Öffentlichkeit erarbeitet zu haben, es lasse auch keine Würdigung des Beschlusses der Fachkonferenz erkennen (BASE 2021g: 95). Darüber hinaus wurde kritisiert, dass Klarheit seitens des BASE fehle, was am Beschluss der Fachkonferenz unzureichend sei und so kein Dialog über beide Konzepte stattfinden könne (BASE 2021g: 94f). Kurz: Das BASE nutzt seine Autonomie im Rahmen des Mandats zur Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung, zeigt aber kaum Resonanz auf die Arbeit der Konferenz (s. Münch 2007). Dies kann als indirekte PO-Handlung eingestuft werden, da auf den aufkeimenden Diskurs zur Partizipationslücke stark eingewirkt wurde und wenig Zeit bestand, sich vor Beginn der gemeinsamen Beratungen auf der dritten FKTG mit dem Konzept inhaltlich auseinanderzusetzen und dieses mit dem FKTG-Beschluss abzugleichen, da die meisten Teilnehmer\*innen der Fachkonferenz ehrenamtlich bzw. mit limitiertem Zeitbudget und limitierter Vorbereitungszeit teilnahmen. Der Partizipationsbeauftragte am NBG trat in dieser Diskussion vermittelnd auf. Er identifizierte den Hauptkonflikt zwischen selbstorganisierter Beteiligung mit autonomen Räumen, gefordert durch die FKTG, und einer gemeinsamen Verantwortung, beschrieben durch das BASE (BASE 2021g: 89ff). Vor allem von etablierten Akteuren aus der Zivilgesellschaft wurden geschützte Räume für Diskussion ohne die dominante Rolle des BASE eingefordert (BASE 2021g: 107). Die Reduktion des Konfliktes auf diese Gegenüberstellung wurde von zivilgesellschaftlichen Akteuren als ungeeignet empfunden. Es stellt sich in dieser Art der Formulierung die Frage, wieso eine von den staatlichen Organisationen in Teilen unabhängige Selbstorganisation von Beteiligungsformaten nicht auch eine gemeinsame Verantwortung bzw. warum gemeinsame Verantwortung nicht auch Selbstorganisation beinhalten könne.

Die Frage nach der von zivilgesellschaftlichen Akteuren geforderten rechtlichen Verbindlichkeit wurde von Seiten des BASE dergestalt beantwortet, dass das StandAG dafür keine Grundlage liefere. Das BASE sieht allerdings andere Wege als eine Rechtsgrundlage, um Verbindlichkeit im Prozess herzustellen. So würde die Vizepräsidentin des BASE persönlich für die Verbindlichkeit der Beteiligung einstehen (BASE

2021g: 118). Daraufhin verweigerte eine der aktivsten Bürger\*inneninitiativen am nächsten Konferenztag ihre Teilnahme. Hieran wird offensichtlich, dass ein Vertrauen, das eine solche informelle Verbindlichkeit benötigt, zwischen BASE und Teilen des zivilgesellschaftlichen Kreises der Teilnehmer\*innen (noch) nicht vorhanden ist. Eine informelle Verbindlichkeit wird entsprechend als nicht ausreichend angesehen, was sicher auch darauf gründet, dass die Anti-Atom-Bewegung aus ihren vergangenen Erfahrungen heraus staatlichen Organisationen misstraut. Gefordert wurde deshalb eine formelle Absicherung der Öffentlichkeitsbeteiligung; nicht zuletzt, um verlorenes Vertrauen wieder zu erlangen, eine Gewaltenteilung (i. S. von *Checks and Balances*) herzustellen und eine rechtliche Absicherung, bspw. durch Klagemöglichkeit, zu erwirken. Mit Blick auf das hier verwendete Machtkonzept bedeutet dies: die interessierte Öffentlichkeit möchte eine Erweiterung ihrer Handlungsmacht, also ihrer PT erwirken. Sie will verbindlich eingreifen können, wenn sie die Notwendigkeit sieht. Das BASE wirkt dieser Erweiterung entgegen, indem es seine eigene PO einsetzt, sich auf seinen Auftrag bezieht und in die Verhandlung um das Folgeformat eingreift.

Es spiegelt sich in diesem Dissens ein ungenutztes PT-Potenzial der staatlichen Akteure wider, da das BASE sich als Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung an das BMU oder den Bundestag wenden könnte, um auf Verbindlichkeit hinzuwirken. Der Präsident des BASE hat nach der dritten FKTG in einem Brief an das NBG verdeutlicht, dass das BASE hier auf keine weiteren formellen Beteiligungsformate hinwirken wird, da es eine Gesetzesnovelle durch den Bundestag als Voraussetzung sieht (König 2021). Diese Zuschreibung der Verantwortung an den Bundestag für Gesetzesnovellen ist zwar formal richtig, dennoch eröffnet das StandAG Freiräume über §5. Bisher ist im Diskurs unklar, warum das BASE den Antrag der FKTG derart interpretiert, dass er nicht unter §5 fallen kann. Im Sinne eines lernenden und auf Reflexion ausgelegten Verfahrens, das mit einem Kulturwandel – u. a. der öffentlichen Verwaltung – einhergeht, sind auch weitergehende Beteiligungsformate zu rechtfertigen (vgl. BASE 2021k; Gaßner 2021; StandAG: §5, Abs.3).

Die Themen der FKTG wurden auch in andere Richtungen erweitert, wie der Antrag von einigen jüngeren Teilnehmer\*innen der Konferenz zeigt. Darin wird die Einrichtung eines ‚Rats der jungen Generation‘ gefordert. Die jüngeren Teilnehmer\*innen haben den Bedarf identifiziert, eine Art Anlaufstelle für junge, neue Prozessteilnehmer\*innen zu bilden, die darüber hinaus im weiteren Verfahren anerkannt werden soll (BASE 2021d). Der Antrag wurde mit einer deutlichen Mehrheit angenommen (Ja: 147, Nein: 24, Enthaltungen: 12). Die junge Generation hat für ihr Anliegen im Prozess sichtbar zu sein und eine Stimme zu bekommen, viel Zuspruch erhalten. Ihre Anliegen im Prozess sichtbar zu sein, ist zu einem geteilten Wert innerhalb der FKTG geworden und ihre institutionelle Legitimation über den breitgetragenen Beschluss kann entsprechend als PW gedeutet

werden. Beobachtbar ist bisher allerdings auch, dass die jungen Teilnehmer\*innen noch stark von anderen, etablierten Akteuren dominiert werden und bisher keine starke Position im Prozess einnehmen, was sich an den geringen Redeanteilen außerhalb der explizit für die junge Generation vorbehaltenen Tagesordnungspunkten zeigt. Im Weiteren wird sich zeigen, wie sich ein Rat der jungen Generation institutionalisieren wird. Dabei ist die Unterstützung durch etablierte Akteure notwendig, die allerdings nicht in einer Dominanz und verdecktem PO-Verhältnis über die junge Generation resultieren sollte.

Indirekte PT Handlungen, die FKTG im Sinne eines pro Kernenergie-Diskurses zu beeinflussen, wurden von der Mehrheit der Teilnehmer\*innen abgelehnt. So grenzte sich das Plenum der Fachkonferenz von Bestrebungen ab, den Atomausstieg als Grundvoraussetzung für die Endlagersuche in Frage zu stellen. Hierzu wurde von einem Teilnehmer ein entsprechender Antrag formuliert, der eine Ausweitung des Auftrags der FKTG vorsah, jedoch vom Plenum abgelehnt wurde (Ja: 26, Nein: 188, Enthaltungen: 16) (BASE 2021h: 132). An diesem Abstimmungsergebnis lässt sich ablesen, dass sich die Teilnehmer\*innen mehrheitlich für diese Grundvoraussetzung des Prozesses aussprechen (BASE 2021a: 132).

## 5 Konklusion und Ausblick

Insbesondere der dritte Beratungstermin der FKTG hat gezeigt, dass ein erheblicher Bedarf an der weiteren Öffentlichkeitsbeteiligung und an neuen Beteiligungsformaten besteht. Um das Folgeformat in Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Organisationen BASE und BGE, dem prozessbegleitenden NBG, Wissenschaftler\*innen, den Gebietskörperschaften, gesellschaftlichen Organisationen und interessierten Bürger\*innen weiterentwickeln zu können, bedarf es des lernenden Verfahrens. Zentrale Organisationen und Akteure müssen in der Lage sein, mögliche Fehlentwicklungen zu erkennen und zu analysieren, sowie prozedurale Bedürfnisse der Öffentlichkeit, die auf ein stärkeres Hinterfragen des Prozesses abzielen, positiv zu reflektieren, aus dem laufenden Verfahren zu lernen und dieses entsprechend anzupassen. Das Beharren auf einmal eingeschlagene Wege und Praktiken ist einem selbsthinterfragenden Verfahren nicht dienlich, dessen zeitlicher Horizont so weitreichend ist wie beim Standortauswahlverfahren. Eine systematische Reflexion der Erfolge und Grenzen der Öffentlichkeitsbeteiligung bedarf dabei auch der Berücksichtigung real-politischer Machtbeziehungen unter den Akteuren als entscheidender Einflussfaktor. Aus unseren Analysen können wir diesbezüglich folgende Ergebnisse ableiten:

- **Auf dem Weg zu einem *weichen Endlagerstaat*:** Im Sinne eines *weichen Endlagerstaats* und eines PW-Verhältnisses haben die Teilnehmer\*innen im Verlauf der FKTG in einem Beschluss

die Forderung formuliert, die Öffentlichkeitsbeteiligung in selbstorganisierter Form zu verstetigen. Das BASE nimmt jedoch eine kritische Haltung gegenüber selbstorganisierten Formaten ein, die mit dem Anspruch verbunden sind, Einfluss auf das Verfahren zu nehmen. Auf der Grundlage von PO hat das Bundesamt die Möglichkeit der Selbstorganisation entgegenzuwirken (König 2021). Eine Behörde kann aber PO auch in ein PW-Verhältnis umwandeln; es kann Dissense, die es zwischen der eigenen, behördlichen Position und den Bedürfnissen der Öffentlichkeit sieht, offen ansprechen und auf eine horizontale und vertikale Öffnung der beteiligten staatlichen Organisationen hinwirken (*Governance* statt *Government*). Bei der Ausarbeitung des Folgeformates erscheint dies für eine produktive Nutzung des Konfliktes notwendig. Das BASE muss dafür tradierte Verwaltungsstrukturen überwinden, seiner Ankündigung „*Macht abgeben [zu] wollen*“ (BASE 2021g: 104) nachkommen, neue Beteiligungsformen, die ein Selbsthinterfragen und Lernen des Prozesses begünstigen, unterstützen und sich gemäß den Anforderungen eines flachhierarchischen *weichen Endlagerstaates* weiterentwickeln. So würde die Behörde dem Anspruch der Mitgestaltung durch die Öffentlichkeit im Verfahren gerecht (StandAG: §5) und zugleich die Legitimität des Verfahrens erhöhen.

- **Resonanz auf die Öffentlichkeitsbeteiligung zeigen:** Die BGE hat den kontrovers diskutierten Zwischenbericht Teilgebiete als Grundlage der FKTG erstellt (Kritik u. a. bei Voges 2020). Die BGE hat die FKTG und auch die Austauschformate zwischen den Beratungsterminen darüber hinaus stets mit Expertise unterstützt (z. B. durch Vorträge oder Diskussionen). Die Kontroverse über die Genese des Zwischenberichts wurde jedoch im Rahmen der FKTG nicht vollkommen aufgelöst; diese begleitet nun die intensiven Diskussionen um das Folgeformat für die Öffentlichkeitsbeteiligung ebenso wie die Frage der Selbstorganisation. Das BASE wie die BGE sind nun gefordert, die Ergebnisse aus der Fachkonferenz transparent zu bearbeiten und zu zeigen, dass eine substantielle Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglicht wird. Beide Institutionen müssen darlegen, inwiefern Eingaben aus den öffentlichen Beteiligungsformaten in die eigenen Überlegungen eingegangen sind und aus welchen Gründen diese angenommen bzw. abgelehnt wurden. Nur eine substantielle Beteiligung führt zur qualitativen Weiterentwicklung der demokratischen Praktiken im Standortauswahlverfahren. Dies bedeutet nicht, dass alle Eingaben und Ideen aus der Teilnehmer\*innenschaft umgesetzt werden müssen. Die nächsten Schritte in einem deliberativen Verfahren bedürfen jedoch der Begründung und müssen auch in konkrete Maßnahmen, z. B. finanzieller Unterstützung der Ehrenamtlichen oder Gutachten resonieren (vgl. Kåberger/Swahn 2015). Hierfür ist auch die

Schaffung von öffentlichen Räumen für die – von staatlichen Entscheidungsstrukturen unabhängige – inhaltliche Auseinandersetzung notwendig, um die identifizierten Machtgefüge in der Öffentlichkeitsbeteiligung zu überwinden und ein PW-Verhältnis zu etablieren.

- **Kritische Perspektive als wichtiges Verfahrenskorrektiv:** Auf der FKTG hat das NBG eine untergeordnete und eher beobachtende Rolle eingenommen, die es sich selbst vorgegeben hat. Es hat aber Handlungsempfehlungen in das Verfahren eingebracht, zum Beispiel zum Umgang mit und zur Belastung von Ehrenamtlichen, und hat außerhalb der FKTG diskursive Räume geöffnet, in denen die jeweiligen Beratungstermine der FKTG ausgewertet wurden (NBG 2021a). NBG-Empfehlungen wurden bei den FKTG häufig referenziell aufgenommen. Teilnehmer\*innen bei den Auswertungstreffen wiesen aber auch darauf hin, dass das NBG eine stärkere Rolle einnehmen und klare Positionen für das Folgeformat entwickeln sollte. Im NBG wird also eine entscheidende Institution bei der Förderung des lernenden Verfahrens gesehen, zumal die Entwicklung einer neuen Fehlerkultur innerhalb staatlicher Behörden kein Selbstläufer ist. Es muss jedoch PT entwickeln, sich *empowern*, um auf gemeinsame Handlungsstrategien (PW) aller Beteiligten hinwirken zu können. Dazu bedarf es einer deutlicheren Positionierung des Gremiums, als dies bisher der Fall war. Strukturell agiert das NBG allerdings innerhalb der vom BMU gesetzten Rahmenbedingungen – und steht damit in einem Abhängigkeitsverhältnis. Seiner kritischen Ausrichtung und seinen Handlungsmöglichkeiten sind dadurch gewisse Grenzen gesetzt. Als neuer Akteur hat sich darüber hinaus der ‚Rat der jungen Generation‘ (RDJG) gebildet. Dieser will die Stimme der jungen Generation bei der Konzeption des Folgeformats und im Verlauf des Weiteren Standortsuchprozesses vertreten. Es muss sich aber erst noch zeigen, ob der RDJG als Teil der Zivilgesellschaft langfristig und kritisch-hinterfragend im Verfahren mitwirken wird.
- **Selbstorganisation der Öffentlichkeit fördern:** Die Selbstorganisation im Rahmen der FKTG verlief nicht konfliktfrei und war umstritten. Aus den Erfahrungen aus den Beratungsterminen und dazwischenliegenden Formaten kann nun für künftige Formate gelernt werden, was die Gelingensbedingungen von Selbstorganisation in einem solchen Verfahren sind und welche Wirksamkeit die Ergebnisse dieser Selbstorganisation erzielen. Schon zum Auftakt der FKTG zeigte sich, dass die Delegation von Gestaltungsmacht an eine Gruppe im Sinne von PW voraussetzungsvoll ist und erheblicher Vorarbeit bedarf. Sowohl die Wertebasis als auch die Handlungsstrategien müssen gemeinsam erarbeitet werden (vgl. Themann et al. 2021a). Gleichzeitig muss einer Gruppe, der im Sinne von PW Gestaltungsmacht zugeschrieben wird, auch die Möglichkeit gegeben werden, diese auszuüben. Im Zusammenspiel von AG V und der

Geschäftsstelle, die beim BASE angesiedelt war, zeigte sich jedoch, dass hier ein PO-Verhältnis wirkte (Reimer 2021). Auch Asymmetrien zwischen den Mitgliedern der AG V sowie zwischen der AG V und den restlichen Beteiligten hatten sich herausgebildet (Themann et al. 2021b, Schwarz et al. 2021). Um hier ein PW-Verhältnis gewährleisten zu können, muss vorab eine klare, reflexive Aussprache aller Teilnehmer\*innen zu Bedarf, organisatorischer und inhaltlicher Arbeit sowie zur Funktion delegierter und gestaltender Gruppen – sofern diese gewünscht werden – in einem selbstorganisierten Prozess erfolgen. Deren Rolle und Aufgaben müssen in einem als legitim empfundenen Prozess definiert werden.

- **Fehler identifizieren, Korrekturen ermöglichen und durchführen:** Im Austausch zwischen Öffentlichkeit und staatlichen Organisationen sowie während des selbstorganisierten Prozesses bedarf es Informationsaustausch, kontinuierliche Reflexion und Dialog. Nur auf dieser Grundlage lassen sich gesetzliche Verfahrensschritte und die Formen der Selbstorganisation kritisch von allen Seiten hinterfragen und Fehler korrigieren, ohne dass dadurch der gesamte Beteiligungsprozess in Frage gestellt wird. Einseitig-selektive Bewertungen von Beteiligungsformaten, Dominanzen und wirkende Machtstrukturen innerhalb von Teilöffentlichkeiten sowie in der Arbeit mit den staatlichen Organisationen wirken dem entgegen.
- **Zukunftsszenarien entwickeln und auf neue Konfliktynamiken einstellen:** Die Teilnehmer\*innen der Fachkonferenz mussten sich vorgegebenen Akteurskategorien zuordnen (Bürger\*innen, Vertreter\*innen gesellschaftlicher Organisationen, Wissenschaftler\*innen, Vertreter\*innen von Gebietskörperschaften sowie Beobachter\*innen). Eine Konsolidierung der Akteurslandschaft ist damit aber keineswegs vollzogen; im Gegenteil: zu den vielen etablierten staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Akteuren sind viele Neueinsteiger\*innen hinzugekommen; dies wird sich im Verfahren kontinuierlich fortsetzen. Neue Beteiligte benötigen Zeit, um sich in die komplexe Thematik und den aktuellen Stand der Diskussionen einzuarbeiten sowie relevantes Wissen anzueignen. Sie bringen eigene und neue Vorstellungen in die Standortsuche ein und somit auch stetig neue Dynamiken und Heterogenität in der Beteiligung. Dadurch entstehen Unsicherheiten darüber, wie sich der Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet und in welche Richtung sich das „Jahrhundertprojekt der Endlagerung“ (Brunnengräber 2017) weiterentwickeln wird. Im Zeitverlauf nahm die Zahl an Teilnehmer\*innen bei den Beratungsterminen der FKTG ab. Dies wird sich potenziell ändern, wenn sich das räumliche Ausmaß der geeigneten Gebiete für die Standortsuche in Deutschland verkleinert. Dann können Betroffenheit und Konflikte

zunehmen. Der Rat der jungen Generation, offene Gesprächsformate und selbstorganisierte Beteiligungsprozesse können dazu beitragen, diese potenziellen Konflikte produktiv aufzugreifen. Sie können im besten Fall als Korrektiv bzw. Ausgleich zu den staatlichen Organisationen wirken und zu einer treibenden Kraft für das Verfahren werden. Die Hürden für die Mitgestaltung und Selbstorganisation müssen dafür so niedrig wie möglich gehalten und die dafür benötigten Ressourcen bereitgestellt werden.

Ein Vertrauensverhältnis zwischen BASE, BGE, NBG und der Öffentlichkeit ist unabdingbar für ein erfolgreiches Verfahren. Somit bedarf es staatlicher Organisationen, die Dialogräume öffnen, die sich transparent und resonanzfähig zeigen sowie plausible und verbindliche Absprachen treffen. Die Zivilgesellschaft wiederum muss mit entsprechenden Angeboten zum Dialog und zur Mitgestaltung konstruktiv-kritisch umgehen. Vertrauen kann mit den positiven Erfahrungen wachsen, die in der Zusammenarbeit gesammelt werden (vgl. Zusammenarbeit in der AG Beteiligung und Transparenz<sup>3</sup>). Konflikten und Kritik darf dabei nicht aus dem Weg gegangen werden, beides muss vielmehr als produktiver Mehrwert und als treibende Kraft für das Verfahren anerkannt werden. Vertrauen ist dabei keine statische Größe, sondern muss kontinuierlich ausgebaut und gepflegt werden. Es kann durch spezifische Handlungen aber auch abrupt verloren gehen (Di Nucci et al. 2021b). Mit Blick auf die zentralen Herausforderungen ist ein gemeinsamer, langfristiger und tragfähiger Verständigungsprozess unabdingbar; andernfalls wird es der Standortsuche für ein Endlager an Legitimation fehlen. Dafür bedarf es eines Lernprozesses entlang der Erfahrungen und Erkenntnisse, die im Rahmen der Fachkonferenz Teilgebiete gesammelt wurden, um die bisher eroberten Räume weiter öffnen und gestalten zu können.

---

## Hinweis

Dieser Text ist am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) der FU Berlin im Rahmen des Projektes TRANSENS entstanden: „Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland - Forschung zur Verbesserung von Qualität und Robustheit der soziotechnischen Gestaltung des Entsorgungspfades“ (FK 02 E 11849C). Das Verbundprojekt, an dem 17 Forscherteams aus Deutschland und aus der Schweiz beteiligt sind, wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und aus dem Niedersächsischen Vorab der Volkswagenstiftung von 2019 bis 2024 gefördert. Für wertvolle Anregungen zu diesem Beitrag möchten wir uns bei Anna Veronika Wendland, Juliane Dickel, Maria Rosaria Di Nucci, Lukas Fachtan und Daniel Häfner bedanken. Außerdem

---

<sup>3</sup> Die Einschätzung stammt aus eigenen, quantitativen Beobachtungen der Themen-AG.

bedanken wir uns bei Henriette Muxlhanga, Johann Arne Othmer und Jörg Feierabend für ihre engagierte Unterstützung bei der empirischen Erhebung.

**Lucas Schwarz** ist Geograph und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet er zu Gerechtigkeit im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen und Partizipationsmöglichkeiten in technisch-komplexen Prozessen.

E-Mail: [lucas.schwarz@fu-berlin.de](mailto:lucas.schwarz@fu-berlin.de)

**Dörte Themann** ist Politik- und Umweltwissenschaftlerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet sie zu soziotechnischen und sozial-ökologischen Fragen im Bereich Endlagerung und zum Thema Umweltgerechtigkeit.

E-Mail: [d.themann@fu-berlin.de](mailto:d.themann@fu-berlin.de)

**Achim Brunnengräber** ist Politikwissenschaftler und Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin. Am Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) arbeitet er zu den gesellschaftlichen Dimensionen bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Energie-, Klima- und Umweltpolitik, sozial-ökologische Transformationsprozesse sowie NGOs und soziale Bewegungen.

E-Mail: [achim.brunnengraeber@fu-berlin.de](mailto:achim.brunnengraeber@fu-berlin.de)

## Literatur

*Allen, Amy* (1999): *The Power of Feminist Theory: Domination, Resistance, Solidarity*. Boulder: Westview Press.

*BASE* (2021a): 10 Jahre nach Fukushima - Sicherheit weiterdenken. [download.gsb.bund.de/BFE/Fachdaten/base-fukushima-10-jahre-fachbericht.pdf](https://download.gsb.bund.de/BFE/Fachdaten/base-fukushima-10-jahre-fachbericht.pdf) [19.10.2021].

*BASE* (2021b): Antrag der AG „Zwischenbericht und StandAG“, FKT\_Bt3\_020. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_020\\_Antrag\\_M1.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_020_Antrag_M1.pdf?__blob=publicationFile&v=7) [27.10.2021].

- BASE* (2021c): Antrag zur Gestaltung eines Folgeformats zur Beteiligung und Partizipation. FKT\_Bt3\_024. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_024\\_Folgeformat.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=13](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_024_Folgeformat.pdf?__blob=publicationFile&v=13) [25.08.2021].
- BASE* (2021d): Antrag zur Gründung eines Rates der jungen Generation. FKT\_Bt3\_018. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_018\\_junge\\_generation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_018_junge_generation.pdf?__blob=publicationFile&v=6) [25.08.2021].
- BASE* (2021e): Bericht der Fachkonferenz Teilgebiete - Februar 2021 bis August 2021 - FKT\_Bt3\_037. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_037\\_Bericht\\_der\\_FachkonferenzTeilgebiete.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=12](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_037_Bericht_der_FachkonferenzTeilgebiete.pdf?__blob=publicationFile&v=12) [20.09.2021].
- BASE* (2021f): Diskussionsgrundlage für ein Beteiligungskonzept. Stand: 05.08.2021, 2. überarbeitete Fassung. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_021\\_Diskussionsgrundlage\\_Beteiligungskonzept.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_021_Diskussionsgrundlage_Beteiligungskonzept.pdf?__blob=publicationFile&v=6) [20.09.2021].
- BASE* (2021g): Dritter Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete - Wortprotokoll Plenum vom 06.08.2021. FKT\_Bt3\_031. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_031\\_Wortprotokoll\\_0608.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_031_Wortprotokoll_0608.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [23.08.2021].
- BASE* (2021h): Dritter Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete - Wortprotokoll Plenum vom 07.08.2021. FKT\_Bt3\_032. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_032\\_Wortprotokoll\\_0708.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_032_Wortprotokoll_0708.pdf?__blob=publicationFile&v=3) [23.08.2021].
- BASE* (2021i): Endlagersuche: „Neue Wege der Beteiligung der Öffentlichkeit haben sich bewährt“. [www.base.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BASE/DE/2021/0806\\_fachkonferenz\\_dritter\\_beratungstermin.html](http://www.base.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BASE/DE/2021/0806_fachkonferenz_dritter_beratungstermin.html) [25.08.2021].
- BASE* (2021j): Fachkonferenz erfolgreich beendet – Beteiligung geht weiter. [www.base.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BASE/DE/2021/0807\\_fachkonferenz\\_fazit.html](http://www.base.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/BASE/DE/2021/0807_fachkonferenz_fazit.html) [25.08.2021].

- BASE* (2021k): Stellungnahme der Rechtsanwaltskanzlei Joy Hensel im Auftrag des Bundes für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND). FKT\_AG-V2\_25. [www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/AG\\_Vorbereitung\\_2Bt/FKT\\_AG-V\\_025\\_Stellungnahme\\_BUND.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=15](http://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/AG_Vorbereitung_2Bt/FKT_AG-V_025_Stellungnahme_BUND.pdf?__blob=publicationFile&v=15) [19.10.2021].
- Baur, Nina/Hering, Linda* (2017): Die Kombination von ethnografischer Beobachtung und standardisierter Befragung. In: *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 69, S2, 387–414.
- BGE* (2020): Zwischenbericht Teilgebiete gemäß § 13 Stand AG. Peine.
- Blowers, Andrew* (2019): The Legacy of Nuclear Power and What Should Be Done About It. Peripheral Communities and the Management of the Nuclear Legacy. In: Brunnengräber, Achim/Di Nucci, Maria R. (Hg.): *Conflicts, Participation and Acceptability in Nuclear Waste Governance. An International Comparison Volume III*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 55–68.
- Brunnengräber, Achim* (2017): Jahrhundertprojekt Endlagerung. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, Jg. 26, Heft 2, 94–95.
- Brunnengräber, Achim* (2021): Vom starken zum weichen Atom-Staat. In: Brohmann, Bettina/Brunnengräber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M. (Hg.): *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*. Bielefeld: transcript, 61–78.
- BUND e.V.* (2021): Nach „Diskussionspapier“ von BASE – Absage dritte Fachgebietskonferenz. [umweltfairaendern.de/wp-content/uploads/2021/08/BUND-BAK-Atom-Absage-dritte-Fachkonferenz-08-2021-korr.pdf](http://umweltfairaendern.de/wp-content/uploads/2021/08/BUND-BAK-Atom-Absage-dritte-Fachkonferenz-08-2021-korr.pdf) [02.08.2021].
- Di Nucci, Maria R./Isidoro Losada, Ana M./Laes, Erik* (2021a): Institutionelle Herausforderungen bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle. In: Brohmann, Bettina/Brunnengräber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M. (Hg.): *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*. Bielefeld: transcript, 265–297.
- Di Nucci, Maria R./Isidoro Losada, Ana M./Themann, Dörte* (2021b): Confidence gap or timid trust building? The role of trust in the evolution of the nuclear waste governance in Germany. In: *Journal of Risk Research*, 1–19.
- Ehmke, Wolfgang* (2021): »Not in my Backyard«: Wohin mit dem Atommüll? In: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 3, 97–105.
- Elias, Norbert/Scotson, John L.* (1965): *Etablierte und Außenseiter*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

- Gaßner, Hartmut* (2021): Überlegungen zur Selbstorganisation. [www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_54\\_Sitzung\\_10\\_9\\_2021/TOP\\_6\\_Selbstorganisation\\_Gassner.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_54_Sitzung_10_9_2021/TOP_6_Selbstorganisation_Gassner.pdf?__blob=publicationFile&v=2) [19.10.2021].
- Göhler, Gerhard* (2004): Macht. In: Göhler, Gerhard/Iser, Mattias/Kerner, Ina (Hg.): Politische Theorie. 22 umkämpfte Begriffe zur Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 244–261.
- Hogenstijn, Maarten/van Middelkoop, Daniël/Terlouw, Kees* (2008): The Established, the Outsiders and Scale Strategies: Studying Local Power Conflicts. In: *The Sociological Review*, Jg. 56, Heft 1, 144–161.
- Jungk, Robert* (1977): Der Atom-Staat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit. München: Kindler.
- Kåberger, T./Swahn, J.* (2015): Model or Muddle? Governance and Management of Radioactive Waste in Sweden. In: Brunnengrüber, Achim/Di Nucci, Maria R./Isidoro Losada, Ana M./Mez, Lutz/Schreurs, Miranda A. (Hg.): Nuclear Waste Governance. An International Comparison. Wiesbaden: Springer VS, 203–226.
- Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe* (2016): Verantwortung für die Zukunft - Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes. Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. [www.bundestag.de/resource/blob/434430/35fc29d72bc9a98ee71162337b94c909/drs\\_268-data.pdf](http://www.bundestag.de/resource/blob/434430/35fc29d72bc9a98ee71162337b94c909/drs_268-data.pdf) [27.10.2021].
- König, Wolfram* (2021): Brief des BASE-Präsidenten Wolfram König zur Fortführung der Öffentlichkeitsbeteiligung. 08.09.2021. [www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_Korrespondenz/BASE-Brief\\_Koenig\\_Partizipation\\_8\\_9\\_2021.html](http://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Korrespondenz/BASE-Brief_Koenig_Partizipation_8_9_2021.html).
- Lersow, Michael* (2020): Ist der Widerspruch aus den ostdeutschen Bundesländern gegen die bisherigen Ergebnisse aus dem Standortsuchverfahren berechtigt oder "abenteuerlich"? In: Leipziger Zeitung vom 26.10.2020.
- Lukes, Steven* (2005): Power. A radical view. 2nd ed: Palgrave Macmillan.
- Mez, Lutz/Häfner, Daniel* (2021): Nukleare Technopolitik in der BRD – zwischen technischer Utopie und sozialer Dystopie. In: Brohmann, Bettina/Brunnengrüber, Achim/Hocke-Bergler, Peter/Isidoro Losada, Ana M. (Hg.): Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen. Bielefeld: transcript.
- Münch, Richard* (2007): Die Konstruktion von politischer Verantwortung zwischen Staat und Zivilgesellschaft. In: Heidbrink, Ludger/Hirsch, Alfred/Mayntz, Renate/Münch, Richard/Critchley, Simon/Delhom, Pascal/Fraser, Nancy/Gerhardt, Volker/Hubig, Christoph/Kersting,

- Wolfgang/Klages, Helmut/Klass, Tobias N./Krawietz, Werner/Ladeur, Karl H./Nida-Rümelin, Julian/Richter, Emmanuel/Schuppert, Gunnar F./Spaemann, Robert/Stegmaier, Werner/Vanni, Michel (Hg.): Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik. Frankfurt, New York: Campus, 415–442.
- NBG* (2021a): Auswertung des Feedbacks zur 3. Fachkonferenz. [www.nationalesbegleitgremium.de/SharedDocs/Artikel/DE/Veranstaltungen\\_Workshops\\_Dossiers\\_Unterdokumente/Dossier\\_Unterdokus\\_Fachkonferenz\\_2020-2021/Rueckblick\\_3\\_Fachkonferenz\\_9\\_8\\_2021.html?nn=50664](http://www.nationalesbegleitgremium.de/SharedDocs/Artikel/DE/Veranstaltungen_Workshops_Dossiers_Unterdokumente/Dossier_Unterdokus_Fachkonferenz_2020-2021/Rueckblick_3_Fachkonferenz_9_8_2021.html?nn=50664).
- NBG* (2021b): Rückblick: Wie lief die 1. Fachkonferenz? [www.nationalesbegleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rueckblick\\_1\\_Fachkonferenz\\_8\\_2\\_2021/Zusammenfassung\\_Ergebnisdokumentation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](http://www.nationalesbegleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rueckblick_1_Fachkonferenz_8_2_2021/Zusammenfassung_Ergebnisdokumentation.pdf?__blob=publicationFile&v=5) [22.07.2021].
- NBG* (2021c): Rückblick: Wie lief die 2. Fachkonferenz? [www.nationalesbegleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rueckblick\\_2\\_Fachkonferenz\\_14\\_6\\_2021/Zusammenfassung\\_Ergebnisdokumentation.pdf;jsessionid=7B81F42AB2CE466F96B8065CC38288C6.intranet212?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.nationalesbegleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Rueckblick_2_Fachkonferenz_14_6_2021/Zusammenfassung_Ergebnisdokumentation.pdf;jsessionid=7B81F42AB2CE466F96B8065CC38288C6.intranet212?__blob=publicationFile&v=3) [02.08.2021].
- Partzsch, Lena* (2015): Kein Wandel ohne Macht - Nachhaltigkeitsforschung braucht ein mehrdimensionales Machtverständnis. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society*, Jg. 24, Heft 1, 48–56.
- Partzsch, Lena* (2017): ‘Power with’ and ‘power to’ in environmental politics and the transition to sustainability. In: *Environmental Politics*, Jg. 26, Heft 2, 193–211.
- Radkau, Joachim* (2011): Eine kurze Geschichte der deutschen Antiatomkraftbewegung. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, Jg. 61, 46-47, 7–15.
- Reimer, Nick* (2021): Selbstorganisierte Selbstorganisation - Beteiligung an der Endlagersuche. [www.slu-boell.de/de/2021/04/20/endlagersuche-fuer-atommuell-selbstorganisierte-selbstorganisation](http://www.slu-boell.de/de/2021/04/20/endlagersuche-fuer-atommuell-selbstorganisierte-selbstorganisation).
- Rucht, Dieter* (1980): Von Wyhl nach Gorleben. Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung. München: Beck.
- Schwarz, Lucas/Themann, Dörte/Brunnengräber, Achim* (2021): Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager? Über die Wirkung von Macht beim zweiten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen Plus*, Jg. 34, Heft 3, 1–26.
- StandAG* (2017): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Standortauswahlgesetz - StandAG.

- Themann, Dörte/Di Nucci, Maria R./Brunnengräber, Achim (2021a):* Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein Endlager. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegung Plus*, Jg. 34, Heft 1, 1–10.
- Themann, Dörte/Schwarz, Lucas/Di Nucci, Maria R./Brunnengräber, Achim (2021b):* Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager. Über die Ausübung von Macht beim ersten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG). In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen Plus*, Jg. 34, Heft 3, 1–23.
- Umweltministerium Niedersachsen (2021):* Begleitforum Endlagersuche. [www.begleitforum-endlagersuche.de/](http://www.begleitforum-endlagersuche.de/).
- Voges, Jürgen (2020):* Der Zwischenbericht Teilgebiete der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE). Lesehilfe und kritische Einführung in den ersten Bericht zur Auswahl eines Endlagerstandortes für hochradioaktiven Müll. [www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/atomkraft/atomkraft\\_zwischenbericht\\_teilgebiete\\_lesehilfe.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/atomkraft/atomkraft_zwischenbericht_teilgebiete_lesehilfe.pdf).
- Weber, Max (1925):* *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der Sozialökonomie*, Abteilung III. Tübingen: Verlag von JCB Mohr (Paul Siebeck).

## DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS

FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN JG. 37, Heft 1 | 2024

*Achim Brunnengräber, Albert Denk und Dörte Themann (FU Berlin)*

### ***Hemmnisse zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation im Standortauswahlverfahren für hochradioaktive Abfälle***

Ein Diskussionsbeitrag zur Öffentlichkeitsbeteiligung beim Forum Endlagersuche

**Zusammenfassung:** In diesem Beitrag wird der Forschungsfrage nachgegangen, welche Elemente, Strukturen und Prozesse der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation sich im Rahmen des Beteiligungsformates „Forum Endlagersuche“ zur Standortauswahl für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle identifizieren lassen und wie diese zu bewerten sind. Zur Beantwortung der Frage wurden eigene Daten mittels einer teilnehmenden Beobachtung beim 2. Forum Endlagersuche im November 2023 erhoben. Die Fallanalyse zeigt, dass das Beteiligungsverfahren bei dieser Forumsveranstaltung aufgrund der staatlichen Einflussnahme nur teilweise als selbstorganisiert beschrieben werden kann. Staatliche Akteure, allen voran das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE), unterstützen zwar die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation. Dabei zeigt sich jedoch, dass bestimmte Unterstützungsleistungen auch in Abhängigkeiten und Kontrolle münden können. Das Beteiligungsverfahren war darüber hinaus durch einen hohen Grad der Formalisierung gekennzeichnet sowie durch eine exklusive Selbstorganisation innerhalb der Zivilgesellschaft, die die Teilnahme bisher am Verfahren Unbeteiligter erschwerte.

**Abstract:** This article examines the research question of what type of civil society self-organization exist within the participation format „Forum Endlagersuche“ for the site selection for a repository for high-level radioactive waste and how this is to be assessed. In order to answer this question, data was collected by means of participant observation at the 2nd “Forum Endlagersuche” (Forum on the Search for a Final Repository) in November 2023. The case analysis shows that the participation process at this forum event can only partially be described as self-organized due to state influence. State actors, above all the Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Management (Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung, BASE), provide support for civil society self-organization. However, this shows that certain forms of support can also lead to dependency and control. The participation process was also characterized by a high degree of formalization and exclusive self-organization within civil society, which made it difficult for those previously uninvolved in the process to participate.

## Einleitung<sup>1</sup>

In der Bundesrepublik Deutschland sind Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen, NGOs und Vereine prominente Beispiele der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation. Die Bildung von Vereinen und Gesellschaften ist explizit im Grundgesetz Artikel 9 (1) als ein Grundrecht garantiert. Darüber hinaus beschränken sich die vielfältigen Elemente der Selbstorganisation bei weitem nicht auf die weithin bekannten. Im Kontext der nuklearen Entsorgung hochradioaktiver Abfälle werden auch neue Organisationsformen als Bestandteil einer gesetzlich verankerten Öffentlichkeitsbeteiligung erprobt. Um Formen gelingender Beteiligung zu schaffen, werden Organisation und Ablauf dieser Beteiligung im Standortauswahlgesetz (StandAG 2023) bewusst nicht abschließend und verbindlich vorgegeben. Vielmehr soll diese Beteiligung eigenverantwortlich von den Teilnehmer\*innen im Rahmen von Konferenzen organisiert werden, wie es im Entwurf des Gesetzes heißt (Drucksache 18/11398, S. 51). Im Anschluss an dieses Ziel wurde das 2. Forum Endlagersuche (FE) im November 2023 in Halle (Saale) von vielen Teilnehmer\*innen wie auch vom Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) als selbstorganisiertes Format charakterisiert. „Einen Schatz der Selbstorganisation“ nannte es der damalige Präsident des BASE, Wolfram König<sup>2</sup>, in seinem Vortrag zu Beginn der zweitägigen Veranstaltung.

---

<sup>1</sup> Für die vielen hilfreichen Kommentare zu diesem Beitrag bedanken wir uns bei Werner Consten, Armin Guth, Maxi Schöler, Bettina Gaebel und Lucas Schwarz.

<sup>2</sup> Am 15. Februar 2024 übernahm Christian Kühn die Leitung des BASE.

Das FE muss allerdings mit Blick auf die Selbstorganisation als zivilgesellschaftlich eingefordertes Format angesehen werden, das im Vorfeld durchaus umkämpft war (Schwarz et al 2021a). Das zeigt ein kurzer Blick in die Entstehungsgeschichte des Forums. Dem FE war das gesetzlich festgelegte Beteiligungsformat „Fachkonferenz Teilgebiete“ (FKT) vorausgegangen, welches 2020 und 2021 stattfand und neben einer Auftaktveranstaltung drei öffentliche Beratungstermine teils digital wie teils hybrid umfasste (Schwarz et al 2021a, 2021b; Themann et al 2021a, 2021b). Auf ausdrücklichen Wunsch der Mehrheit der damals beteiligten Zivilgesellschaft<sup>3</sup> sollte ein FKT-ähnliches Nachfolgeformat entwickelt werden, um die Lücke<sup>4</sup> bis zum nächsten gesetzlich verankerten Beteiligungsformat, den Regionalkonferenzen, zu schließen (siehe StandAG 2023).

Zwischen dem BASE und der beteiligten Zivilgesellschaft gab es zunächst keine Einigkeit darüber, ob eine solches Nachfolgeformat überhaupt notwendig oder wie dieses konkret auszugestalten sei. Die Auseinandersetzungen kulminierten in zwei unterschiedlichen Beteiligungskonzepten am Ende der FKT, die in anschließenden Workshops unter Leitung des Partizipationsbeauftragten<sup>5</sup> in einen Kompromiss überführt wurden.<sup>6</sup> Es ist also keine Selbstverständlichkeit, dass das 1. FE im Mai 2022 in Mainz und das 2. FE im November 2023 in Halle (Saale) stattfanden: Dafür war der zivilgesellschaftliche Druck maßgeblich entscheidend. Gerade gegenüber einem eigenständigen, durch die Zivilgesellschaft organisierten, Format zeigte sich das BASE unmittelbar nach der FKT kritisch.<sup>7</sup> Heute noch verweist der Begriff der „informellen“ Beteiligung darauf, dass das BASE mit solchen Beteiligungsformen, die nicht im Gesetz genannt sind, seine Schwierigkeiten hat. Das BASE kennzeichnet damit die Formate, „die über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehen“.<sup>8</sup> Das Gesetz zeigt jedoch eine große Offenheit für die

---

<sup>3</sup> Darunter werden in diesem Text die im Gesetz genannten Personengruppen zur Beteiligung an der FKT verstanden, also Bürger\*innen sowie Vertreter\*innen von Gebietskörperschaften, der Wissenschaft und gesellschaftlichen Organisationen, die an der FKT teilgenommen haben.

<sup>4</sup> Als Beteiligungslücke wird etwa vom BASE (2022a, S. 19 ff.) verstanden, dass laut StandAG zwischen den FKT und den sogenannten Regionalkonferenzen keine weiteren Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen wurden.

<sup>5</sup> Zu dessen Rolle im Verfahren siehe: [https://www.nationales-begleitgremium.de/DE/WerWirSind/Partizipationsbeauftragte/partizipationsbeauftragte\\_node.html](https://www.nationales-begleitgremium.de/DE/WerWirSind/Partizipationsbeauftragte/partizipationsbeauftragte_node.html) (15.01.2024)

<sup>6</sup> Siehe [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/konzeptentwicklung/20211103\\_ergebnisse\\_workshop.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2#download=%201](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/konzeptentwicklung/20211103_ergebnisse_workshop.pdf?__blob=publicationFile&v=2#download=%201) (15.01.24)

<sup>7</sup> Für ein selbstorganisiertes Format sah der damalige BASE-Präsident Wolfram König keine rechtliche Grundlage, wie die Korrespondenz mit der NBG-Vorsitzenden Miranda Schreurs unmittelbar nach der FKT zeigt. Siehe: [https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20210908\\_Schreiben\\_Base\\_NBG.html](https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20210908_Schreiben_Base_NBG.html) (02.02.2024).

<sup>8</sup> Siehe [https://www.base.bund.de/DE/themen/soa/beteiligung/beteiligung\\_node.html](https://www.base.bund.de/DE/themen/soa/beteiligung/beteiligung_node.html) (15.01.2024)

zukünftige Gestaltung der Beteiligung und eröffnet somit auch den Raum zur zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation.

„Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung ist, eine Lösung zu finden, die in einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen wird und damit auch von den Betroffenen toleriert werden kann. Hierzu sind Bürgerinnen und Bürger als Mitgestalter des Verfahrens einzubeziehen [...] Das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit wird entsprechend fortentwickelt. Hierzu können sich die Beteiligten über die gesetzlich geregelten Mindestanforderungen hinaus weiterer Beteiligungsformen bedienen“ (StandAG 2023 § 5 (1), (3)).

Die Mitgestaltung, die bereits während der vorausgegangenen FKT im Kontext der nuklearen Entsorgung stattfand, wurde auf dieser Grundlage auch für die künftige Standortsuche als notwendig erachtet und eingefordert. So „haben die Teilnehmer\*innen [...] in einem Beschluss formuliert, die Öffentlichkeitsbeteiligung in selbstorganisierter Form zu verstetigen“ (Schwarz et al. 2021, S. 23-24). Die FKT der Jahre 2020/21 war demzufolge die Grundlage dafür, sowohl die Beteiligung durch zivilgesellschaftliche Akteure fortzuführen als auch das handlungsleitende Prinzip der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation zu stärken:

„Ein wesentliches Element der FKT wird als Selbstorganisation bezeichnet. Die FKT hat sich eine Geschäftsordnung gegeben, eine Arbeitsgruppe Vorbereitung gewählt, die ihrerseits Sprecher:innen gewählt hat, und Programme, Beiträge, Gastreferent:innen sowie Arbeitsgruppen selbst bestimmt. Das BASE als gesetzlicher Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung hat den Rahmen geboten, insbesondere mit Geschäftsstelle, Veranstaltungsorganisation, Moderation und der Bereitstellung von Haushaltsmitteln. Das BASE hatte keine Federführung inne, sondern war auf Gastbeiträge in den Arbeitsgruppen und Beratungsterminen beschränkt“ (Gaßner 2021, S. 2).

Was kann aber genau unter Selbstorganisation verstanden werden? Der Begriff wird in der Praxis wie in der Forschungsliteratur zu Beteiligungsprozessen oft verwendet, bleibt dabei jedoch vage. Er ist ein Sammelbegriff, der in sehr unterschiedlicher Sinnhaftigkeit verwendet wird. Daraus folgt für diese Fallanalyse die Notwendigkeit, zunächst eine klärende theoretische Annäherung an den Begriff vorzunehmen (Kapitel 1). An die theoretische Verortung anschließend folgt die Beschreibung des methodischen Vorgehens (Kapitel 2). Mittels einer teilnehmenden Beobachtung bei den Forumstagen und dem 2. FE wird der folgenden Forschungsfrage nachgegangen: Welche Elemente, Prozesse und Strukturen der Selbstorganisation in der Öffentlichkeitsbeteiligung bestehen im deutschen Kontext nuklearer Entsorgung und wie sind diese mit Bezug auf die bestehende Forschungsliteratur einzuordnen? Nach dieser Ergebnisdarstellung entlang einer theoriebasierten Heuristik (Kapitel 3) werden weiterführende Beobachtungen vorgetragen (Kapitel 4), ein Fazit gezogen und zukünftige Forschungsbedarfe identifiziert (Kapitel 5).

## 1 Theoretische Annäherung

In Abgrenzung zur individuellen<sup>9</sup> kann gesellschaftliche Selbstorganisation<sup>10</sup> verstanden werden als „die eigenständige Organisation von Formen kollektiven Handelns (wie Initiativen, Vereinigungen, Interessengruppen, Kampagnen, etc.) durch nicht-staatliche Akteure zur wirkungsvollen Vertretung ihrer jeweiligen normativen und/oder materiellen Interessen und auf pluraler Basis. Formen der Selbstorganisation auf der gesellschaftlichen Ebene mögen nach politischer Einflussnahme streben, nicht aber unmittelbar nach politischen Ämtern“ (Schüler 2009, S. 63). Ein weiteres Verständnis von zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation beinhaltet, „das selbstbestimmten Regeln folgende, auf gesicherte Weise autonome und somit nicht fremdbestimmte, kooperative Organisieren und Koordinieren gemeinsamer Aktivitäten“ (Euler 2020, S. 70). In beiden Definitionen wird die Eigenständigkeit und Autonomie der zivilgesellschaftlichen Akteure betont. Darüber hinaus werden Inklusivität, Kooperation und Partizipation als Essenz gesellschaftlicher Selbstorganisation genannt (Fuchs 2003, 2006) und weiter präzisiert, „dass das Konzept der Selbstorganisation eng mit den Ideen der Selbstbestimmung, Selbstverwaltung und dem Abbau von Heteronomie und zentralisierter Autorität verbunden ist“ (Fuchs 2006, S. 130; Übersetzung der Autor\*innen).

Brandson weist zudem auf eine angestrebte Pluralität an Positionen innerhalb der Öffentlichkeitsbeteiligung hin. Er betont darauf aufbauend die Bedeutung von Regeln und Strukturen zur Kompromissfindung (ebd. S. 341). Ähnlich argumentiert Sippel (2014), der beschreibt, dass Selbstorganisation in der Praxis bedeuten kann, „möglichst viele Menschen und Organisationen zusammenzubringen, um gemeinsam stärker zu werden und asymmetrische Machtverteilung [...] aufzubrechen“ (ebd. S. 29). Aus einem hohen Maß an Pluralität kann allerdings auch eine starke Kleinteiligkeit und teils Kurzlebigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationsformen folgen, „denen es nicht gelingen kann, dauerhaft Dominanz auszuüben, weil ihnen dazu die Fähigkeit fehlt, andere Issues zu inkorporieren und die unbedingte Unterstützung ihrer Klientel zu gewinnen“ (Münch 2002, S. 450). Die Selbstorganisation ist darüber hinaus von der Verfügbarkeit von Ressourcen abhängig, um Handlungsfähigkeit und Wirkung entfalten zu können.

Neben den internen Dynamiken der Selbstorganisation muss auch das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staat berücksichtigt werden. Nach Brandsen besteht ein sogenanntes „Igel-Dilemma“ auf Seiten von Regierungen: Sie können Selbstorganisation befürworten und diese maßgeblich unterstützen,

---

<sup>9</sup> In der Forschungsliteratur wird der Begriff Selbstorganisation überwiegend auf das Individuum bezogen.  
<sup>10</sup> Analog hierzu wird in der Forschungsliteratur etwa der Begriff der „zivilen Selbstorganisation“ verwendet (Münch 2002, S. 448 ff.). Wir ziehen in diesem Beitrag den Begriff der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation vor.

jedoch keine aktive Planung derselben durchführen (Branden 2016, S. 339). Sie sind keine ausübenden Akteure der Selbstorganisation, obwohl sie über deren Ermöglichung entscheiden können. Zu viel staatliche Nähe kann der Zivilgesellschaft in der Selbstorganisation schaden oder kontraproduktiv wirken, sofern die Abhängigkeiten zu groß werden oder Selbstorganisation zu stark durch Regierungen formalisiert wird (ebd. S. 347). Dagegen ist es laut Branden besonders wichtig, dass ein Gefühl der zivilgesellschaftlichen Eigenverantwortung und Handlungsfähigkeit und gleichzeitig ein Recht auf Fehler besteht (ebd. S. 346).

In Deutschland wurde das Konzept der Selbstorganisation ausführlich im Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ behandelt. Auch die Gegenüberstellung von Staat und Zivilgesellschaft findet sich in dem Bericht: „Vereine, Verbände, Assoziationen aller Art bilden ihren Organisationskern, tragen gesellschaftliche Selbstorganisation und stärken bürgerschaftliches Engagement gegenüber der Macht des Staates“ (ebd. S. 45). Zum Verhältnis Staat – Zivilgesellschaft heißt es dort: „Ein ermöglichender Staat sorgt für eine gesellschaftliche Ordnungspolitik als Rahmen freiheitlicher subsidiärer Selbstorganisation“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 332). Im Enquete-Bericht wird auf das Prinzip hingewiesen, nach welchem vielfach in der bundesrepublikanischen „Bürgergesellschaft [...] sowohl den bürgerschaftlich Engagierten als auch ihren vielfältigen Formen und Vereinigungen mehr Raum für Selbstbestimmung und Selbstorganisation überlassen wird“ (ebd. S. 25). Weiter heißt es, dass „zum bürgerschaftlichen Engagement [...] öffentliche Kritik und Widerspruch [gehören], d. h. Formen der Selbstorganisation, die neu, unbequem, herausfordernd und (noch) nicht anerkannt sind“ (ebd. S. 32).

Das Bild des ermöglichenden Staates ist hier wesentlich. Staatliche Akteure ermöglichen etwa finanzielle und fachrechtliche Unterstützung und unterstützen die Bildung von Kompetenzen bei den Bürger\*innen. Die Enquete-Kommission schreibt: „Hierbei spielen Traditionen eine Rolle, rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen sowie auch die Bereitschaft und die Kompetenz, solche Organisationen zu gründen, ihnen beizutreten und sich in ihnen zu engagieren“ (ebd. S. 74). Hinsichtlich der Freiräume geht es um die „Übertragung von Entscheidungskompetenzen, eigene Budgets, eigene Räumlichkeiten etc.“ (ebd. S. 131). Solche Organisationsformen kommen aber selten ohne Koordinierungsstellen oder Steuergremien aus, sofern es sich nicht um soziale Bewegungen mit flachen Hierarchien oder basisdemokratische Zusammenschlüsse handelt.

In diesen Annahmen werden bereits Spannungsverhältnisse deutlich, aus denen sich zentrale Fragen ableiten: Welche Rollen kommt den jeweiligen Akteuren in Selbstorganisation zu? Wie können Abhängigkeiten der Zivilgesellschaft von staatlichen Akteuren reduziert oder vermieden werden? Wie können Möglichkeitsräume für zivilgesellschaftliches Handeln eröffnet oder erweitert werden? Wie

sollten Macht und Verantwortlichkeiten zwischen Staat und selbstorganisierter Zivilgesellschaft verteilt sein? Diese Fragen können kaum pauschal beantwortet werden. Dazu bedarf es vielmehr einer kontext-spezifischen Fallanalyse. Aufbauend auf den theoretischen Annäherungen wird dafür im nachfolgenden Kapitel 2 eine Heuristik entwickelt, durch die das Prinzip der Selbstorganisation operationalisiert werden kann.

## 2 Methodisches Vorgehen

Aufbauend auf der theoretischen Annäherung an Selbstorganisation wurden zunächst sieben Teilfragen identifiziert, die in einem weiteren Schritt als operationalisierte Einheiten für die Ergebnisanalyse dienen sollen. Im Laufe der Auswertung wurden durch die Forschenden die Teilfragen thematisch gebündelt, da inhaltliche Zusammenhänge hergestellt werden konnten. Vier Schwerpunkte wurden insgesamt gebildet. Die Struktur, der wir folgen, sieht demnach wie folgt aus:

Erstens: Zentrales Steuerungsgremium

- Wer koordiniert die Selbstorganisation bzw. wer steuert diese und was sind die wesentlichen Charakteristika?

Zweitens: Handlungen und Prozesse

- Welche Strukturen und Regeln zur Kompromissfindung können innerhalb der Selbstorganisation erkannt werden?
- Welche Handlungen und Prozesse der Selbstorganisation lassen sich beobachten?
- Inwiefern übernehmen die Bürger\*innen Eigenverantwortung und wie ist ihre Handlungsfähigkeit zu bewerten?

Drittens: Pluralität an Akteuren und Themen

- Wie hoch ist der Grad an diversen Akteuren und Positionen innerhalb der Selbstorganisation?

Viertens: Staatliches Handeln

- Welche Formen der Unterstützung zur Selbstorganisation sind seitens staatlicher Akteure zu erkennen?
- Inwiefern führen staatliche Handlungen zu einer Formalisierung von Selbstorganisation und zu Abhängigkeiten?

Um diese Teilfragen möglichst „unverfälscht“ beantworten zu können, wird auf die Methode der teilnehmenden Beobachtung zurückgegriffen (Birkholz et al. 2020). Damit soll eine soziale Erwünschtheit beim Antwortverhalten der Beteiligten vermieden werden, wie sie beispielsweise bei Eigenangaben in Form von Umfragen, Interviews oder Fokusgruppen auftritt. Hinzu kommen forschungspraktische Vorteile wie die „relativ geringen Anforderungen an die Teilnahme“ (ebd. S. 338) etwa aufgrund des öffentlich-freien Onlinezugangs zum Forum sowie der Umstand, den „Teilnehmenden deutlich näher zu kommen und selbst zu erfahren, was dazu gehört“ (ebd.).

Die Beobachtenden – die Autor\*innen dieses Beitrags – ordneten sich bei der Anmeldung zum FE der Akteursgruppe der Wissenschaft zu, blieben bei der Onlinebeobachtung weitestgehend passiv und beteiligten sich nur punktuell durch kurze Redebeiträge am Forum. Lediglich in den sogenannten Breakout-Rooms, in denen sich Kleingruppen trafen, äußerten sie sich. Die Einflussnahme ist daher als sehr gering anzusehen, zumal dabei weder wesentliche noch umfangreiche Beiträge geleistet wurden. Durch die Angabe von Klarnamen waren die forschenden Personen außerdem wahrnehmbar und als Wissenschaftler\*innen der FU Berlin identifizierbar. Dies kann einen Einfluss auf das Beitragsverhalten der Beteiligten gehabt haben, der aber aufgrund der Vielzahl an Wissenschaftler\*innen, die teilnahmen, ebenfalls als sehr gering einzuordnen ist.

Im ersten Schritt der Datenerfassung wurden „möglichst viele unterschiedliche Situationen mit ihren Orten, Akteuren und Aktivitäten [gesammelt und dokumentiert]“ (ebd. S. 339). Dabei hat mindestens eine forschende Person die Online-Veranstaltungen im Rahmen der Forumstage zwischen dem 06.11. und 14.11.2023 via Zoom jeweils teilnehmend beobachtet. Es wurden 17 von 20 Stunden des Gesamtprogramms dokumentiert, sodass ein sehr hoher Grad der Sättigung mit empirischem Material erreicht wurde. Bei der hybrid stattfindenden Hauptkonferenz in Halle (Saale) zwischen dem 17.11. und 18.11.2023 haben drei forschende Personen über den Konferenzzeitraum von etwa 15 Stunden hinweg online teilnehmend beobachtet und sich auf verschiedene parallele Kleingruppen aufgeteilt. Allerdings konnten nicht alle Kleingruppenphasen erfasst werden, zum einen, weil nicht alle AGen personell abgedeckt werden konnten, und zum anderen, weil es technische Probleme von Seiten der Veranstalter bei der online-Übertragung der AGen gab.

Bei der Dokumentation handelte es sich zunächst um mitlaufende Feldnotizen, die im Anschluss durch Ergänzungen im Sinne eines Gedächtnisprotokolls in einem Beobachtungsprotokoll verschriftlicht wurden. Daraus wurden auf der Gesamtbeobachtung unmittelbar aufbauende, ausführlichere Memos verfasst. Im Verlauf der Dokumentation wurde von einem hohen Abstraktionsgrad stetig weiter im Sinne der Teilfragen fokussiert. Nach drei und sieben Tagen haben sich die beobachtenden Personen

der Forumstage im Sinne einer „Feld-ferneren Phase der reflektierenden Bestandsaufnahme“ (ebd. S. 340) ausgetauscht. Ambivalente Interpretationen, die sich aus diesem Austausch ergaben, werden unten im Ergebnisteil sichtbar gemacht. Sie spiegeln nicht zuletzt die Debatten beim 2. FE wider und bilden einen Teil der Ergebnisse dieser Fallstudie. Darüber hinaus wurden Rahmendaten zur Zusammensetzung der Teilnehmer\*innen (aus der Zivilgesellschaft, Kommunen, Behörden etc.), der Formats-Konstitution und zu inhaltlichen Schwerpunkten kontinuierlich dokumentiert, um die Aspekte der Selbstorganisation kontextualisieren zu können.

### 3 Ergebnisse der Fallstudie

Um ein präziseres Bild über die Selbstorganisation in der Öffentlichkeitsbeteiligung zur nuklearen Entsorgung darstellen zu können, wird nicht chronologisch vorgegangen, sondern es werden entlang der oben beschriebenen Heuristik die Forumstage und das Forum Endlagersuche analysiert.

#### 3.1 Zentrales Steuerungsgremium

Ein zentrales Gremium für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren ist das Planungsteam Forum Endlager (PFE)<sup>11</sup>. Seine Zusammensetzung und Arbeitsweise wurde in mehreren Workshops von Mitgliedern der AG-Vorbereitung (AG-V) der FKT, von Vertreter\*innen der jungen Generation, dem BASE, der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE) und dem Nationalen Begleitgremium (NBG) unter der Moderation des Partizipationsbeauftragten entwickelt. Zur Zusammensetzung heißt es im Beteiligungskonzept des PFE: „Acht Personen werden direkt vom Fachforum gewählt, und zwar je zwei aus den Statusgruppen wie im Standortauswahlgesetz genannt (gesellschaftliche Organisationen, Wissenschaft, Kommunen, Bürger:innen). Zwei Personen aus der jungen Generation werden von der U30-AG entsandt. Je zwei Personen werden aus der BGE mbH und dem BASE entsandt. Diese Organisationen können themenbezogen weitere Mitarbeiter\*innen mitbringen, um arbeitsfähig zu sein. Darüber hinaus werden zwei Personen aus dem NBG in beobachtender und beratender Rolle entsandt.“<sup>12</sup> Die sogenannte „junge Generation“<sup>13</sup> nimmt dabei

---

<sup>11</sup> Die Arbeitsweise des Planungsteams kann unter folgendem Link eingesehen werden: Arbeitsweise des PFE: <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/Buergerbeteiligung/konzeption/bpg/arbeitsweise/gruppe.html> (15.01.2024).

<sup>12</sup> Siehe [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/konzeptentwicklung/20211103\\_ergebnisse\\_workshop.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2#download=1](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/konzeptentwicklung/20211103_ergebnisse_workshop.pdf?__blob=publicationFile&v=2#download=1) (15.01.2024).

<sup>13</sup> In diesem Verfahren wird der Begriff Generation dichotom verwendet, unterteilt in Menschen über und unter 35 (vor dem Forum 30) Jahren.

eine gewisse Sonderrolle ein. Ihre Formalisierung als Teilgruppe des PFE ging aus einem selbstorganisierten Antrag beim Vorgängerformat, dem 3. Beratungstermin der FKT, hervor.

Ziel des PFE ist die inhaltliche und organisatorische Vorbereitung des FE, das jährlich mit dem Ziel organisiert werden soll, die Arbeit der BGE kritisch zu begleiten und der Öffentlichkeit einen wirkungsvollen Einfluss auf das Verfahren zu ermöglichen. Laut seiner Geschäftsordnung (GO) begleitet es u.a. die Arbeitsfortschritte der BGE und sorgt dafür, dass Zwischenstände frühzeitig und kritisch hinterfragt werden können. Das PFE tagt sowohl intern als auch in regelmäßigen Intervallen öffentlich und online. Alle am Verfahren und dem FE Interessierten können an diesen öffentlichen Sitzungen teilnehmen, sich zum Arbeitsstand des PFE informieren, diesem Fragen stellen, Feedback geben und mit dem PFE in Austausch treten.

Aus der spezifischen Akteurskonstellation ergibt sich, dass das PFE keine Institution der reinen zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation darstellt. Denn darin arbeiten staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure in einem kooperativen Arbeitszusammenhang. Entscheidungen im PFE sollen möglichst konsensual gefällt werden. Eine von staatlichen Akteuren unabhängige Arbeit ist im PFE qua Konstitution deshalb nicht möglich. Auf staatlicher Seite nehmen das BASE und die kommunalen Vertreter\*innen ihr Stimmrecht wahr, während die BGE lediglich eine beratende Funktion ausübt, da sie ihre Arbeitsergebnisse als Gegenstand der Beteiligung versteht (BASE 2022a, S. 2). Dessen ungeachtet wird das Prinzip der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation als handlungsleitend für das FE angesehen. Im Vorfeld des Forums wurde ein aktualisierter Entwurf der Geschäftsordnung des FE auf der Seite des BASE veröffentlicht. Darin werden einzelne Elemente der Organisation des FE wie beispielsweise die Antragstellung oder die Wahl des PFE als Bestandteil einer Selbstorganisation dieses Beteiligungsraumes verstanden. So heißt es in der GO:

„Bausteine der Selbstorganisation: Die Mitwirkenden des Forums gestalten ihre Arbeitsweisen eigenverantwortlich, z. B. durch Einrichtung von temporären Arbeitsgruppen, der Bildung der Unter-35-Jährigen Arbeitsgruppe (U35-AG), der Wahl von Vertreter:innen für das PFE, die Verabschiedung der Geschäftsordnung usw.“ (BASE 2023a, S. 3).

Sowie:

„Die Arbeitsweise des FE [Forum Endlagersuche] ist geprägt von Bausteinen der Selbstorganisation. Die stimmberechtigten Teilnehmer:innen haben grundsätzlich die Möglichkeit, Anträge zu stellen, abzustimmen, für

die PFE zu kandidieren und diese zu wählen, sich aktiv an den Sitzungen des PFE zu beteiligen und diese mitzugestalten usw.“ (ebd. S. 4).<sup>14</sup>

Die Selbstzuschreibung des FE und PFE als Form der Selbstorganisation konnte auch während der Forumstage beobachtet werden, beispielsweise, als ein PFE-Mitglied die Selbstorganisation direkt aus dem StandAG ableitete. Inwiefern diese Zuschreibung trägt, soll nachfolgend eingehender betrachtet werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich das Beteiligungsverfahren an der Standortsuche auf eine ambivalente Struktur stützt. Das FE geht auf die Initiative der Zivilgesellschaft zurück und wurde daraufhin in Zusammenarbeit mit dem BASE, der BGE und dem NBG in seiner jetzigen Form entwickelt. Durch einen Kompromiss zwischen BASE und den bisher beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteuren ist eine Mischform von staatlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationsform entstanden, sodass in der Konsequenz das FE zwar Elemente der Selbstorganisation beinhaltet, in seinem Gesamtzusammenhang aber nur als teil-selbstorganisiert angesehen werden kann.

### **3.2 Strukturen, Handlungen und Prozesse**

Ein strukturierendes Merkmal der untersuchten Veranstaltungen zeigt sich in der Zweiteilung der Öffentlichkeitsbeteiligung in sieben Forumstage und das daran anschließende, zweitägige FE. Beide beinhalteten deutlich unterschiedliche Teilhabemöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Akteure. Die zehn Veranstaltungen der Forumstage boten in der Gesamtschau deutlich mehr Beteiligungsmöglichkeiten als das FE selbst, das stark frontal-informativ strukturiert war. Diskussionsrunden und Kleingruppenarbeiten eröffneten Dialogräume, sie wurden aber kaum von Verfahrensunbeteiligten genutzt und stark von bereits etablierten Akteuren dominiert. Bei den Forumstagen, die ausschließlich digital durchgeführt wurden, erschien eine Teilnahme einfacher. Beim Hybridformat in Halle wurden die Präsenz-Teilnehmenden bei Wortmeldungen bevorteilt. Gerade am ersten Tag zeigten viele Online-Teilnehmende ein Interesse an Wortmeldungen über den Chat, die allerdings vor Ort kaum berücksichtigt wurden. Vor Ort wiederum wurden die Online-Teilnehmenden kaum wahrgenommen.

Der erste Tag des FE, der am meisten besucht war, war durch Begrüßungsreden und Impulsvorträge stark staatlich geprägt. Er war zudem durch ein geringes Maß an Beteiligungsmöglichkeiten

---

<sup>14</sup> In der GO wird an dieser Stelle auf „Sitzungen des FE...“ verwiesen. Aus dem Kontext haben die Autor\*innen jedoch geschlussfolgert, dass es um die Sitzungen des PFE handeln muss.

gekennzeichnet. Nach etwa drei Stunden im Frontalformat, bestehend aus Begrüßungen bzw. Vorträgen und Podiumsrunden, gab es nur in einer kurzen Arbeitsgruppenphase die Gelegenheit, sich einzubringen. Eine Beteiligung der Öffentlichkeit war an diesem achtstündigen Veranstaltungstag daher nur in geringem Maße möglich. Am zweiten Tag fanden zwei Arbeitsgruppenphasen statt, die größere Dialogräume öffneten, jedoch stark durch Impulsvorträge und immer wieder monologischen Kommentierungen von im Verfahren bereits etablierten Akteuren gekennzeichnet waren. Hier zeigten sich Herausforderungen für die Moderation, die in manchen Phasen entschlossener hätte sein müssen. Die Dialogräume wurden weitestgehend machtunsensibel besetzt. Dies wurde durch das Zulassen von Monologen, allen voran „einzeln alter, weißer Männer“<sup>15</sup>, deutlich. Bei den Forumstagen zeigte sich dies eklatant bei einer Person, die bei fast allen Veranstaltungen anwesend war. Hier die entsprechende Mitschrift dazu:

„Person1 besetzt den Raum, macht das Format für alle themenfremden Zuhörer\*innen maximal unattraktiv, müsste viel früher abmoderiert werden, die Redezeit ist jenseits aller Verhältnismäßigkeit, die Aussagen skurril (will bspw. vor Bundesrat klagen); nach 20 Minuten Kommentar wird das Publikum nochmal aktiv angesprochen, aber keiner meldet sich mehr zu Wort; Person1 bleibt weiter dominant mit vorbereiteten Fragen; sehr spät die Idee einer Warteminute; Person1 unterbricht weiter; am Ende nochmals minutenlanger Monolog.“

Während des Forums zeigte sich – vor allem durch den Umgang mit Anträgen und der Wahl der PFE-Mitglieder – darüber hinaus der stark formalisierte und bürokratische Charakter des Beteiligungsverfahrens. Einen komplexen Prozess stellt dabei die Behandlung und Abstimmung von Anträgen dar, über die das Plenum des FE Handlungsaufforderungen an verschiedene Akteure formulierte (vor allem an BASE und BGE). Sie dienen der gemeinsamen Willensbildung des Forums. Personen, die sich als Mitarbeiter institutioneller Akteure oder als Beobachter\*innen angemeldet haben, sind nicht stimmberechtigt (auch nicht bei den Wahlen zum PFE). Hierdurch bleibt eine gewisse Unabhängigkeit des Forums gegenüber den Institutionen gewahrt.

Die Praktik der Antragstellung erscheint jedoch voraussetzungsvoll, sowohl inhaltlich als auch kommunikativ, und ist nicht allen Beteiligten geläufig. Um auf dem FE eine eigene Idee zur Debatte zu stellen, beispielsweise, wie das Verfahren verbessert werden kann, muss die Person inhaltlich bereits stark eingearbeitet sein. Sie muss eine Argumentation entfalten sowie schriftlich darlegen und sie muss sich einem Auditorium stellen, das ihr größtenteils unbekannt ist. Eine solche Situation kann Ängste auslösen, die eine Beteiligung hemmen und daher exklusiv wirken können. Gleichzeitig werden durch

---

<sup>15</sup> Zur analytischen Sozialfigur des alten, weißen Mannes siehe Lessenich (2022, S. 113). Mit dieser wird die Verwobenheit der Diskriminierungskategorien Alter, Geschlecht und Rassismuserfahrung betont.

diese Praxis vor allem Ideen von Menschen bevorteilt, die mit solchen Situationen bereits aus anderen Zusammenhängen vertraut sind (etwa Parteien oder Gewerkschaften) oder bereits gut vernetzt sind und sich intensiv im Feld bewegen. Dies zeigt sich daran, dass ein großer Teil der Anträge – 12 von 29 – von PFE-Mitgliedern stammte.

Nachdem am ersten Tag der Hauptveranstaltung die Anträge aus dem Plenum zur Abstimmung eingegangen waren, wurde vom PFE die Befürchtung vorgetragene, dass diese Anträge nicht am zweiten Veranstaltungstag in der vorgesehenen Zeit bearbeitet werden können. Zwei PFE-Mitglieder stellten zu Beginn des zweiten Tages deshalb das weitere Vorgehen zur Wahl. Eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen votierte für die Behandlung der Anträge zu einem späteren Termin in 2024. Die Optionen der zeitlichen Verlängerung des Forums oder einer Entscheidungsabgabe an das PFE fanden weniger Unterstützung. Die Wahlbeteiligung war allerdings sehr gering.<sup>16</sup>

Durch die kurze Wahlperiode von nur einem Jahr haben die staatlichen Mitglieder des PFE qua Institution hinsichtlich der kontinuierlichen Begleitung des Verfahrens Vorteile gegenüber den zivilgesellschaftlichen Akteuren im PFE. Für letztere können die jährlichen Wahlen einerseits ein Hindernis für eine substanzielle Selbstorganisation darstellen, weil sich daraus eine geringe Handlungswirksamkeit insbesondere mit Blick auf die Langzeit-Probleme der Entsorgung ergeben könnte. Andererseits kann in diesen kurzen Wahlperioden auch ein Gewinn für die Selbstorganisation stecken. So müssen sich Menschen immer wieder durch das Plenum legitimieren lassen. Der überschaubare Zeitraum der Verantwortungsübernahme könnte zudem die Chance erhöhen, dass sich auch neue Personen zur Wahl stellen, wie es bei der Wahl beim 2. FE in Halle auch der Fall war. Lange Wahlperioden können demgegenüber auch Machtasymmetrien fördern, wenn eine kleine Gruppe sehr lange Zeit im Amt bleibt. Aber auch bei kurzen Wahlperioden kann es Schließungen nach außen geben. So wurde bei den Forumstagen ein neues Format der Selbstorganisation in Form von regionalen Einzelveranstaltungen vorgeschlagen. Dieses wurde allerdings von den überwiegend im Verfahren etablierten Teilnehmenden bei hohem Redeanteil von PFE-Mitgliedern als eine Ressourcenkonkurrenz bewertet.

Mit Blick auf das Programm der Forumstage zeigte sich, dass Menschen mit unterschiedlichen Vorkenntnissen und Verfahrenstiefen abgeholt werden sollten. Hier zeigt sich die Bemühung, inklusiver und auf Pluralität des Forums hinzuwirken. So gab es u. a. eine Überblicksveranstaltung zum

---

<sup>16</sup> Von 389 Stimmberechtigten nahmen 52 Personen an dieser Abstimmung teil. Die Behandlung der Anträge wurde auf den 26.01.2024 vertagt (online).

Standortauswahlverfahren und eine Veranstaltung „Endlagersuche für Einsteiger\*innen“. Daneben wurde ein breites Spektrum an endlager-spezifischen wie auch verfahrens-organisatorischen Themen mit höherer Fachtiefe abgedeckt. Diese Themensetzung entstand aus einem „Aufruf zur Mitgestaltung“ im Vorfeld des FE, an dem sich alle Interessierten beteiligen konnten. Sie konnten Fragen und Themen an das PFE senden, die sie im Forum thematisiert wissen wollten. Hier gab es nach Auskunft des BASE über 80 Eingaben. Wie viele neue Beteiligte sich über den Aufruf eingebracht haben bzw. welche Akteursgruppen diesen Aufruf genutzt haben, darüber gibt es keine Auskunft.

Dass durch diesen Prozess der inhaltlichen Ausgestaltung des Forums in einer inklusiven und Mitgestaltung ermöglichenden Form Wirksamkeit erzielt werden kann, darauf verweisen Aussagen der BGE. Beispielsweise wurde bei den Forumstagen eine Veranstaltung unter dem Titel „Junge und alte Tone in der Endlagersuche“ durchgeführt. Diese ging laut Moderation auf die Initiative einer Bürgerinitiative und eines Umweltverbandes zurück. Diese selbstorganierten Formate haben nach Aussage einer BGE-Mitarbeiterin durchaus einen Einfluss auf die Standortauswahl. Am ersten Tag der Hauptveranstaltung weist sie auf einen fachlichen Beitrag eines Beteiligten zur Grenztemperatur hin, den die BGE mit in ihre Arbeit aufgenommen hätte. Hierin zeigt sich eine unmittelbare Wirkung und auch ein Nutzen für die Standortsuche in Bezug auf den Sicherheitsaspekt dadurch, dass verschiedene Wissensträger\*innen und Wissensformen Eingang in das FE finden konnten.

Gleichzeitig zeigte sich in einigen Veranstaltungen eine extreme Fachtiefe der wissenschaftlichen Impulsreferate wie das hohe Fachniveau einiger Teilnehmenden. Hierin offenbart sich die Herausforderung dieses Formats für eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung, da im Laufe eines langjährigen und umfassenden Prozesses manche Bürger\*innen hohes Fachwissen erlangen oder mit entsprechendem beruflichem Hintergrund partizipieren und auf Augenhöhe mit der Wissenschaft in Austausch treten können. Dadurch wird eine niedrigschwellige Themenabhandlung verlassen, so dass hier eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr möglich ist. Es kommt zu „Ungleichzeitigkeiten“ in der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie es ein Teilnehmender während des 2. FE ausdrückte.

Zusammenfassend lässt sich ein differenziertes Bild zeichnen. Das FE ist Prozess wie auch Struktur und Ergebnis von in Teilen als Selbstorganisation zu fassenden gesellschaftspolitischen Handlungen. Einerseits zielt das PFE durch den Aufruf zur Mitgestaltung, durch vorherige öffentliche Sitzungen oder durch die Organisation der Forumstage, die den inhaltlichen Einstieg in die Themen-AGs des FE ermöglichten, auf eine inkludierende Wirkung. Andererseits zeigten sich Tendenzen der Bürokratisierung und Formalisierung, deren Praktiken (etwa Antragstellung) nicht per se allen

Menschen geläufig und vertraut sind. Dies trug zu einem stark frontal geprägten Ablauf des Forums Endlagersuche und so zu seinem eher exklusiven Charakter bei.

Der hohe Redeanteil bereits länger etablierter Personen weist darauf hin, dass die Formate vor allem für Fachpersonen oder schon länger Involvierte zugänglich sind. Für bisher Unbeteiligte fehlen systematische Hinführungen zum Problemfeld und alternative Räume, auch solche, in denen der Austausch ohne festgelegte Agenda stattfinden kann. Die Forumstage waren in dieser Hinsicht gut gedacht. Sie hätten aber wesentlich besser auf das Forum abgestimmt werden und inhaltlich der Vorbereitung vor allem auch neuer Teilnehmer\*innen dienen können. Ein PFE-Mitglied stellte diesbezüglich auf der einen Seite fest: „Wir müssen einen Schritt zurückgehen und uns bemühen, Leute mitzunehmen, die noch nicht lange dabei sind.“ Auf der anderen Seite wurde hervorgehoben, dass man nicht immer wieder „bei null anfangen“ könne, und dass die bisherige Praxis und Entwicklungen reflektiert werden und dass Lernfortschritte transparent gemacht werden müssten. Das damit einhergehende Dilemma zeigte sich im Plenum wie auf dem Podium. Die Zielgruppe dieses Beteiligungsverfahrens beim FE wurde bis zuletzt als unbestimmt wahrgenommen.

Die Auflösung dieses Dilemmas ist von hoher Relevanz für die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation und dafür, wie Inklusivität und Wirksamkeit in der Beteiligung hergestellt und vereinbart werden können. Die thematische Öffnung über den Aufruf zur Mitgestaltung ist hier sicher ein wichtiger Schritt, um auf verschiedene Fragestellungen und Problemwahrnehmungen aufmerksam zu werden. Fraglich ist jedoch, wen dieser Aufruf erreicht und wen nicht. Positiv kann hier die Rolle des NBG hervorgehoben werden, das institutionell kein Ergebnis von zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation ist (StandAG 2023, §8). Das NBG unterstützt aber den Prozess der Selbstreflektion. Zwei Tage nach dem Forum, am 20.11.2023, wurde eine Feedbackrunde vom NBG online initiiert und eine weitere bei der 80. NBG-Sitzung am 05.12.2023 ermöglicht. So gab es für Interessierte die Möglichkeit, Kritik und Empfehlungen an das PFE zu adressieren, und so Einfluss auf die Strukturen der Selbstorganisation zu nehmen. Neun Tage nach der Hauptveranstaltung haben die TN vom BASE einen Fragebogen erhalten, der mit 25 Fragen sehr umfangreich ausfiel. Er zielte aber vor allem auf die Abfrage von Wünschen und Anregungen für die nächste Veranstaltung.

### **3.3 Pluralität von Akteuren und Themen**

Am Forum Endlagersuche nahmen laut BASE 530 Menschen am ersten Tag und 296 am Folgetag teil (BASE 2023c). Somit wird das Ziel der Beteiligung der bundesrepublikanischen Öffentlichkeit in einem nur sehr geringen Maße erreicht. Dagegen kam eine große Anzahl der Teilnehmer\*innen aus den

staatlichen Institutionen. Darin liegt ein wesentliches Problem in der Umsetzung des Verfahrens, weil dabei der argumentative Austausch möglichst vieler diverser Positionen nicht gelingt. Auffällig war zudem, dass Deutschlands wohl bekannteste Anti-Atominitiative „ausgestrahlt“ sich aus Protest bereits während der Fachkonferenzen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung herausgezogen hatte und in Folge auch an den hier untersuchten Veranstaltungen nicht teilnahm. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, BUND e.V., war zwar in Halle vertreten, sieht sich aber laut eigenen Angaben eher in der Rolle der distanzierten Beobachtung des Verfahrens. Dafür waren in allen Veranstaltungen der Forumstage staatliche Vertreter\*innen des BMUV, BASE und der BGE gestaltend vertreten.

Parteilpolitisch zeigte sich insbesondere bei der Hauptveranstaltung ein besonders hoher Redeanteil von Mitgliedern und Berufstätigen der Partei Bündnis 90 / Die Grünen. Hierzu zählen etwa PFE-Mitglieder aus der Arbeitsgruppe der Unter-35-Jährigen (U35-AG), Wissenschaftler\*innen, die Bundesumweltministerin und der BASE-Präsident sowie der BMUV-Abteilungsleiter für Nukleare Sicherheit und Strahlenschutz, die BGE-Pressesprecherin oder online zugeschaltete Bürger\*innen. An eine solche Beobachtung schließen sich etliche Frage an, die es in Zukunft zu klären gilt. Handelt es sich um einen Repräsentationsbias und wenn ja, wodurch kommt dieser zustande? Noch wichtiger ist die Frage nach den Konsequenzen für den Beteiligungsraum. Einerseits könnte der hohe Anteil an Menschen aus dem grünen Parteispektrum den Raum erweitert haben, weil hier basisdemokratische Regelungsstrukturen stark verankert sind. Andererseits kann eine solche Überrepräsentation womöglich auch kritische Folgen für die Pluralität und Diversität im Beteiligungsprozess haben, weil Diskurse und Interpretationen des Prozesses sich zu stark aus einer kleinen Gruppe speisen und dadurch verengen. Dies kann sich auch auf die zivilgesellschaftliche Selbstorganisation auswirken, die von Pluralität geprägt sein sollte. Denn wenn sich Diskurse verengen, wird es schwierig, Menschen von außerhalb dieser Diskurse zu erreichen.

Konträre Meinungen, die das derzeitige Standortauswahlverfahren oder das tiefengeologische Endlager in Frage stellen, waren womöglich auch deshalb beim FE nicht zu vernehmen. Die gesamte Entsorgungspolitik in Deutschland, vom Atomausstieg über das StandAG bis zur Öffentlichkeitsbeteiligung, tragen eine erkennbare, grüne Handschrift. Deutschland ist zudem etwa mit der Urananreicherungsanlage in Gronau, der Brennelementefabrik in Lingen und Forschungsreaktoren wie in Garching weiterhin Ort der nuklearen Produktionskette. Diese Probleme werden jedoch eher von zivilgesellschaftlichen Akteuren außerhalb des Forums kritisiert. Die beim FE verhandelten Themen und damit verbundenen Dissense waren eher kleinteilig und tendenziell fachspezifisch auf die nukleare Entsorgung gerichtet. Systemische oder globale Kontexte, in die die Energie- und Entsorgungspolitik eingebunden sind, wurden von den Teilnehmenden nicht behandelt.

Dagegen wurde der Aspekte „Akzeptanz und Vertrauen für den Endlagerauswahlprozess zu schaffen“, durchgehend dominant gesetzt und von den Teilnehmenden vielfach wiederholt.

Ein hoher Grad diverser Positionen war im Bereich der Wissenschaft zu erkennen. Die Diskussionen beim Forum beinhalteten etwa geologische, juristische und planungswissenschaftliche Fachvorträge. Eine breite Anschlussfähigkeit für bisher am Verfahren Unbeteiligte war durch das Ausbleiben einer einfachen Sprache oder alltagsverständlicher Analogien allerdings oftmals nicht möglich. Der hohe Einbezug der Wissenschaft kann im Zusammenhang zur geringen Teilnahme aus der Gesamtgesellschaft betrachtet werden, da hierdurch die Fachsprache zu- und die Verständlichkeit abgenommen hat. In der NBG-Nachbereitung wurde vor diesem Hintergrund darauf hingewiesen, dass es für die Wissenschaft und deren Austausch andere Veranstaltungen geben würde, wie das vom BASE organisierte, interdisziplinäre Forschungssymposium für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung in Deutschland, safeND, das zuletzt im September 2023 stattfand.

Für bisher Unbeteiligte wurde nicht deutlich, wie und wo sie sich konkret beteiligen können und warum die Endlagersuche für sie unmittelbar (auch jenseits von Betroffenheit) relevant sein könnte. Eine Leerstelle bleibt im gesamten Verfahren außerdem der Mangel an Informationen über eine Sozialstruktur der Beteiligten, ohne die strukturelle Ausschlüsse kaum erkannt werden können.<sup>17</sup> Um mehr Menschen für die Standortsuche und die Entsorgung zu interessieren, könnten Themenbezüge wie etwa zur Klimakrise, sozial-ökologische Ungleichheiten sowie nachhaltiger (Energie-)Konsum hilfreich sein (Denk 2023). Bisher werden solche Themen aber nicht oder nur bedingt adressiert.

### **3.4 Staatliches Handeln**

Das BASE fördert als staatlicher Hauptakteur zur Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung verschiedene Maßnahmen, die der Selbstorganisation von Bürger\*innen dienlich sein können. Hierunter fallen technisch-organisationale, finanzielle und inhaltlich-bildende Unterstützungen. *Erstens* werden Planungsstrukturen etwa durch Arbeitstreffen gefördert, Internetseiten wie allen voran die – allerdings als unübersichtlich kritisierte – Informationsplattform bereitgestellt oder Veranstaltungen durch die Bereitstellung eines Tagungsorts, von Technik, Moderation, Befragungstools und Expert\*innen ermöglicht. Während der Hauptveranstaltung bündelten

---

<sup>17</sup> Siehe [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_77\\_Sitzung\\_Berlin-ON\\_12\\_9\\_2023/TOP\\_2\\_Vortrag\\_Partizipation\\_Doerte\\_Thiemann.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_77_Sitzung_Berlin-ON_12_9_2023/TOP_2_Vortrag_Partizipation_Doerte_Thiemann.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (15.01.2024).

beispielsweise Mitarbeitende des BASE alle Anträge fortlaufend und stellten diese online im gängigen Format PDF zur Einsicht für alle Interessierten zur Verfügung. *Zweitens* stellt das BASE Aufwandsentschädigungen für die zivilen Mitglieder des PFE bereit und finanziert Veranstaltungen. Sie übernimmt auch die Kosten für die externe Moderation oder für Graphic Recordings. *Drittens* organisiert das Bundesamt in Zusammenarbeit mit oder auf Initiative der zivilgesellschaftlichen Akteure hin Diskussionsforen wie beispielsweise geologische Fachgespräche während der Forumstage. Für bisher wenig mit dem Verfahren Vertraute organisiert es auch Formate wie Einsteigerveranstaltungen oder Online-Fragestunden. Ebenso bietet die BGE Einsteigerformate an und bringt sich regelmäßig etwa durch die Erläuterung ihrer Arbeitsstände oder durch Impulsvorträge bei Veranstaltungen in die Öffentlichkeitsbeteiligung ein. Eine Abhängigkeit manifestiert sich hier insbesondere durch die Informations- und Deutungshoheit der BGE, wofür sie von Teilnehmenden beim FE auch kritisiert wurde. Für eine kritische Begleitung der Arbeitsstände der BGE fehlen hier womöglich noch passende Informationskanäle, um offene Fragen, Zwischenstände und Dissense offenzulegen und dadurch Abwägungsprozesse zu ermöglichen.

Deutlich wurde diese Deutungshoheit und auch Machtposition staatlicher Akteure gegenüber der Zivilgesellschaft auch im Umgang staatlicher Akteure mit verschiedenen Anträgen, die beim 1. FE in Mainz 2022 gestellt wurden. So berichteten mehrere PFE-Mitglieder beim Forum in Halle 2023 von angenommenen Anträgen des Forums in Mainz, die etwa vom BASE nicht oder nur unzureichend realisiert worden seien. Mit einem Antrag wurde etwa mehr Eigenverantwortung und Emanzipation durch ein unabhängiges PFE-Büro eingefordert, und hier vor allem die Rolle des ermöglichenden Staates angesprochen, was allerdings nicht umgesetzt wurde. Verantwortliche des BASE verwiesen in diesem Zusammenhang darauf, dass im Umgang mit Anträgen auch geschaut werden müsse, wie mit Widersprüchlichkeiten oder auch verschiedenen Anträgen zum selben Gegenstand umgegangen werden könne.

Die eingangs genannten drei Punkten potenzieller staatlicher Unterstützung scheinen somit nicht konfliktfrei bzw. umkämpft. So wurde die Zusammenarbeit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren im PFE von zivilgesellschaftlichen Mitgliedern des PFE immer wieder kritisch betrachtet. Wiederholt wurde diesbezüglich die Metapher „Waten durch Honig“ verwendet. Die Zusammenarbeit mit staatlichen Akteuren wurde damit als langwierig beschrieben. In verschiedenen Arbeitsgruppen und in Zwiegesprächen außerhalb des Forums wurde Frustration deutlich, weil etwa Verbindlichkeiten in der Absprache fehlten und Regeln des BASE die Arbeitsweise einschränkten. Ein PFE-Mitglied äußerte beim 2. FE, dass die zivilgesellschaftlichen Akteure nahezu ausschließlich mit der Abteilung „Beteiligungs-Labor“ (b-lab) des Bundesamtes zusammenarbeiten

würden. Hier würden insbesondere für die thematisch-inhaltliche Arbeit Ansprechpartner\*innen aus den jeweils relevanten Abteilungen fehlen und es gäbe „tausende Beispiele, wo wir wie gegen eine Gummiwand rennen“.

Noch drastischer formulierte es ein weiteres PFE-Mitglied in einer der Arbeitsgruppen: In der Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren aus dem PFE und dem BASE gebe es „Auseinandersetzungen wie im Kindergarten“. Hier wurde auf „Angriffe, blaue Briefe und Verleumdungen“ verwiesen, gleichzeitig aber auch auf eine hohe Wertschätzung gegenüber den Mitarbeitenden vom b-lab des BASE. Dies verdeutlicht, dass das BASE unterschiedliche Positionen und Rollen in der Selbstorganisation hat und dementsprechend unterschiedlich agiert und wahrgenommen wird.<sup>18</sup>

Problematisch sind die vielfachen Abhängigkeiten zwischen und Einflussnahmen von staatlichen Akteuren auf zivilgesellschaftliche Akteure, die im Verfahren bestehen. Eine Beeinflussung tritt etwa ein, wenn „öffentliche Programme und Förderrichtlinien möglicherweise über die Arbeitsschwerpunkte der Initiativen und Zusammenschlüsse entscheiden“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 211). Beim FE entschieden etwa bei der Auswahl von Arbeitsgruppen, Schwerpunktthemen oder Abstimmungsmodalitäten die staatlichen Akteure im PFE mit. Somit besteht hier keine staatlich-unabhängige Entscheidungsinstanz. BASE-Präsident Wolfram König bestätigte dies am ersten Tag der Hauptveranstaltung indirekt in seinem Impulsvortrag, indem er sagte, er sei offen für Vorschläge, die Verantwortung ganz in die Hände der Zivilgesellschaft zu legen. Die zivilgesellschaftlichen Akteure müssen demnach das BASE erst noch von ihrer Handlungsfähigkeit überzeugen, womit eine Bringschuld für zivilgesellschaftliche Akteure konstruiert wird. Im Umkehrschluss behält der Staat derweil die Kontrolle und Steuerung über die Organisation der Beteiligung.

Eine besondere Form staatlicher Unterstützung wird nun auch vom BMUV ausgeübt. Ein PFE-Mitglied sagte während des Forums: „Besonders erfreut sind wir, dass das BMUV nun stärker ansprechbar ist. Sie sind ansprechbar und lösen Probleme mit uns. Danke an alle BMUV-Vertreter“. Eine Interpretation legt nahe, dass hier das BMUV durch seine Präsenz die Anerkennung des FE als Beteiligungsformat gestärkt haben könnte. Die Vertreter\*innen des Ministeriums treten in der Rolle eines unterstützenden Staates auf. Hier ist aber auch eine andere Interpretation möglich. Das BMUV, das

---

<sup>18</sup> Für ausführliche Informationen siehe <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/FAQs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/b-lab.html> (15.01.2024).

sich im Verfahren – etwa während der FKT – weitgehend zurückgehalten hat, wird als Korrektiv gesehen, das in die Konflikte zwischen BASE und zivilgesellschaftlichen Akteuren eingreifen soll.

Aus der Aussage des PFE-Mitglieds, die durch andere Wir-Formulierungen verstärkt wurde, deuten darüber hinaus auf eine Anpassung an staatliches Handeln hin. Durch die enge Zusammenarbeit im Kontext des FE und des Verfahrens entsteht insgesamt eine Verbundenheit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren, die in einer gegenseitigen Zu- und Fürsprache resultiert, wie sie beim FE öfters zu vernehmen war. So besteht die Gefahr, dass die Selbstorganisation gegenüber der langfristigen Kooperation weniger Einzelpersonen ins Hintertreffen gerät. Schließlich zeigt sich die Verbundenheit zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auch im Drehtüreffekt, der zu beobachten ist: Zivilgesellschaftliche (akademische) Akteure wechseln vom Ehrenamt auf Stellen etwa bei der BGE. Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass verschiedene Prozesse autonome Formen der Selbstorganisation aufgrund der offenkundigen Nähe von Staat und Zivilgesellschaft erschweren.

#### **4 Weiterführende Beobachtungen**

Sollte sich das Forum in Richtung einer autonomeren Selbstorganisation entwickeln, so nimmt das die staatlichen Akteure nicht aus der Verantwortung für bestimmte Handlungsnotwendigkeiten. Das Prinzip der Selbstorganisation birgt hier die Gefahr, dass die Zivilgesellschaft im Sinne einer Verantwortungsüberschreibung instrumentalisiert wird. Kritik und Unzufriedenheit am Verfahren zur Standortauswahl können beispielsweise an die beteiligte Zivilgesellschaft überantwortet werden. Dies ist schon jetzt der Fall, wenn etwa kritisiert wird, dass die umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung das Standortsuchverfahren in die Länge ziehen würde. Darüber hinaus wird das Forum Endlagersuche sicher nicht der einzige politische Ort sein, durch den die BGE kritisch begleitet wird. Auch zivilgesellschaftliche Akteure, die hier nicht organisiert sind, werden das Verfahren weiterhin begleiten.

Darüber hinaus waren während der Forumstage deutliche Projektionen auf die Gruppe der „jungen Generation“ festzustellen, deren Teilnahme mehrfach während den beobachteten Veranstaltungen als sehr positiv bewertet wurde. Sie würde das Problem pragmatischer und lösungsorientierter angehen als die Akteure aus der Anti-Atom-Bewegung, worin auch eine gewisse Gefahr besteht. Die Enquete-Kommission wies etwa auf Prozesse wie diese hin: „Die Instrumentalisierung der Engagierten für (partei-)politische oder ökonomische Zwecke würde mit der Zerstörung des Grundansatzes der Selbstermächtigung und Selbstorganisation auch den gesellschaftlichen Nutzen bürgerschaftlichen Engagements nachhaltig beeinträchtigen und womöglich ganz zerstören“ (Deutscher Bundestag 2002,

S. 58). Die explizite Einbindung der jungen Generation kann also auch dahingehend interpretiert werden, dass diese Menschen aufgrund ihres fehlenden Erfahrungswissens zu einem beschleunigten Verfahren beitragen sollen. Hinzu kommt, dass am Verfahren beteiligte Behörden und Unternehmen Mitarbeiter\*innen aus den Reihen der ehrenamtlich Agierenden akquirieren. Dadurch drohen Legitimitäts- und Vertrauensverluste hinsichtlich der selbstorganisierten Prozesse. Hier muss hinterfragt werden, wie unabhängig und kritisch die zivilgesellschaftlichen Akteure die Arbeit der staatlichen Institutionen verfolgen können, wenn sich ein zivilgesellschaftlich organisiertes Forum informell zum Karrieresprungbrett entwickelt.

## 5 Fazit und Forschungsbedarfe

Der Aspekt der Selbstorganisation ist in der Bundesrepublik Deutschland im Grundgesetz Artikel 9 (1) verankert. Zivilgesellschaftliche Mitgestaltung ist darüber hinaus konstitutiv für das deutsche Beteiligungsverfahren im Kontext der nuklearen Entsorgung. Die hier vorgelegte Fallanalyse hat gezeigt, dass die Forumstage und das FE auf der Grundlage von sieben Fragen und vier untersuchten Schwerpunkten lediglich als *teil-selbstorganisiert* beschrieben werden können. Staatliche Akteure, allen voran das BASE, unterstützen diskursiv eine gesellschaftlichen Selbstorganisation, erzeugen aber praktisch Abhängigkeiten auf inhaltlicher und materieller Ebene, die einer Autonomie des FE entgegenstehen. Das fundamentale Defizit mit Blick auf eine Selbstorganisation liegt bei dem hier untersuchten Forschungsgegenstand in seiner Konstitution als kooperativer Zusammenschluss staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure. Mit dem Beteiligungsverfahren wird anstelle einer Autonomie zivilgesellschaftlicher Akteure zur kritischen Begleitung der Standortauswahl eher eine Form staatlich-zivilgesellschaftlicher Zusammenarbeit zur Problembearbeitung verfolgt, die vielfältige Effekte von staatlicher Kontrolle und Steuerung beinhaltet. Staatliche Akteure müssen im Feld der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle erst noch einen adäquaten Umgang mit der Autonomie zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation und ihrer Rolle als unterstützendem Staat finden.

Das Beteiligungsverfahren ist zudem durch einen hohen Grad der Formalisierung (beispielsweise die Praktik der Antragstellung und Abstimmung) gekennzeichnet. Dadurch entstehen bürokratische Hürden, was zu Ausschlüssen von Menschen führen kann, die mit solchen Praktiken wenig vertraut sind. Hinzukommt die Über- und gleichzeitige Unterrepräsentation bestimmter Milieus und Gruppen, die zu Verengungen des Diskurses führen können. Im schlimmsten Fall könnte sich das FE zum Sprachrohr von Partikularinteressen entwickeln. Das Verfahren läuft darüber hinaus Gefahr, dass es durch eine zu starke Nähe der gewählten Vertreter\*innen zu staatlichen Akteuren zu Vereinnahmung und starken Informationsasymmetrien gegenüber der zu beteiligenden Öffentlichkeit kommt und so ein kritisch-reflexiver Dialog erschwert wird. Aus alledem können Hemmnisse zur Selbstorganisation

resultieren. Es bleibt eine dringende Frage, wie das Ziel der kritischen Begleitung der Arbeiten der BGE, welches eine relativ detaillierte und zum Teil fachspezifische Auseinandersetzung voraussetzt, und das Ziel der Erweiterung des Kreises der Teilnehmer\*innen in Einklang gebracht werden können. Der Aufruf zur Mitgestaltung und die Entzerrung des FE durch die Forumstage sind ein guter Schritt. Mit Blick auf die fachspezifischen Diskussionen könnte noch weiter überlegt werden, wie Forumstage und FE sinnvoll verzahnt werden und neue Beteiligte hierdurch leichter in fachliche Diskussionen finden. Dissense und Abwägungsprozesse zu den behandelten Gegenständen sind hierfür herauszuarbeiten. Daneben gibt es aber vielleicht auch Beratungs- und Beteiligungsgegenstände, die jenseits der fachspezifischen Auseinandersetzung mit der BGE-Arbeit liegen. Hier ist auch das BASE gefragt, im Austausch mit der weiteren Zivilgesellschaft, den zivilen PFE-Mitgliedern und dem NBG, solche Gegenstände zu formulieren.

Da diese Analyse zu einem frühen Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wurde und das Standortsuchverfahren noch sehr lange dauern wird, besteht weiterhin ein umfassender Handlungsspielraum für Veränderungen mit dem Ziel der Ausweitung der Selbstorganisation. Dies wird auch mit Blick auf die Regionalkonferenzen bedeutsam, die erst Ende dieses Jahrzehnts stattfindenden werden. Die „Regionalkonferenzen“ als Nachfolgeformat würden, so ein staatlicher Akteur auf dem FE, bereits vom BASE geplant und können mit Blick auf die gesamte Verfahrenslänge Jahrzehnte andauern. Eine Regionalkonferenz besteht so lange, wie die Region weiterhin im Verfahren ist. Sicherlich wird sich beobachten lassen, dass sich auch in diesem Kontext Formen der Selbstorganisation entwickeln werden.

Für die zukünftige Forschung ergeben sich daraus vielfältige Bedarfe. Aus unserer Fallanalyse lassen sich wenigstens drei davon ableiten. Zivilgesellschaftliche Selbstorganisation gilt es *erstens* weiter hinsichtlich ihrer Exklusivität und Inklusivität zu analysieren. Gibt es Kapazitätsgrenzen, die organisational ein derart hohes Maß an Professionalität erfordern, dass ehrenamtlich Engagierte Gefahr laufen, überfordert zu sein oder vom Staat instrumentalisiert zu werden? Bei der untersuchten Hauptveranstaltung mit etwa 500 Teilnehmenden war teils eine hohe Anspannung und Nervosität bei den verantwortlichen Beteiligten wahrzunehmen. Zudem bestehen extreme Machtungleichgewichte hinsichtlich etwa ökonomischer und sozio-politischer Ressourcen zur gegenseitigen Beeinflussung. Ist es weiterhin sinnvoll, dass das BASE sowohl die Aufsicht über das Verfahren ausübt als auch die Öffentlichkeitsbeteiligung organisiert? International ist das kaum üblich (Di Nucci/ Brunnengräber 2023).

Des Weiteren handelt es sich *zweitens* aktuell um eine Form der Selbstorganisation, die sich vor allem auf nationalstaatlicher Ebene artikuliert. Sobald die Standortauswahl weiter eingegrenzt wird, werden

stärker dezentrale Formen entstehen, denn „Selbstorganisation fällt in kleinen Einheiten leichter und nimmt in der Regel in lokalen Verhältnissen ihren Ausgang“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 297). Hier sind Geltungskonflikte zu erwarten, da dann unterschiedliche Handlungsebenen in Konkurrenz zueinanderstehen. Diese Konkurrenzlogik von verschiedenen Handlungsebenen der Selbstorganisation gilt es spätestens ab der Standorteingrenzung im Jahr 2027 zu analysieren. Anschlussfähig hierzu wäre eine kontinuierliche Untersuchung der Selbstorganisation von Bürger\*innen, die heute schon auf Länderebene und in Kommunen zu beobachten sind, und wie sich hier auch verschiedene Ebenen der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation ergänzen könnten.

*Drittens* kann eine selbstorganisierte wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung als eine Art Anti-Populismus-Maßnahme verstanden werden, da zivilgesellschaftliches Engagement zu „mehr Kompromissbereitschaft, Toleranz und Gemeinsinn“ führt (Münch 2002, S. 451) sowie die Handlungsfähigkeit und Selbstwirksamkeitserfahrung in der Bevölkerung erhöht. Daher bedarf es zukünftig einer Untersuchung der konkreten Wirkung dieses Verfahrens auf eine Demokratisierung der Gesellschaft. Bereits die Enquete-Kommission benannte dieses Wirkungspotenzial:

„Es gilt, die Selbstorganisation wieder zu einem entscheidenden Faktor der eigenen Lebensgestaltung und der politischen Ordnung zu machen. Viele heute noch vom Staat organisierte und regulierte Bereiche der Gesellschaft müssen in die Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger zurückgegeben werden“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 66).

Inwiefern dies im Verfahren der Standortsuche für ein Endlager gelingt, stellt somit einen zentralen, zukünftigen Forschungsauftrag dar. Die präsentierten Ergebnisse liefern nur einen ersten Einblick in die Selbstorganisation als Teil der Öffentlichkeitsbeteiligung. Weitere teilnehmende Beobachtungen, ergänzende Fragebogen-Erhebungen und andere Methoden können sicher tiefergehendes Wissen über die Prozesse, Strukturen sowie die Herausforderungen wie auch die Chancen einer Selbstorganisation im aktuellen Beteiligungsverfahren erfassen und zur tiefergehenden Reflektion über das Verfahren anregen.

**Achim Brunnengräber** ist Politikwissenschaftler und Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin. Am Arbeitsbereich für Vergleichende Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Umwelt- und Klimapolitik arbeitet er zu den gesellschaftlichen Dimensionen bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle. Seine weiteren Forschungsschwerpunkte sind die Energie-, Klima- und Umweltpolitik, sozial-ökologische Transformationsprozesse sowie NGOs und soziale Bewegungen. E-Mail: [achim.brunnengraeber@fu-berlin.de](mailto:achim.brunnengraeber@fu-berlin.de)

**Albert Denk** ist Sozialwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften. Am Arbeitsbereich für Vergleichende Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Umwelt- und Klimapolitik arbeitet er zu gesellschaftlichen Dimensionen bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle, Entwicklungs- und Umweltpolitik, globale soziale Ungleichheiten, nachhaltige Entwicklung, postkoloniale Theorien, Transformationsforschung und Vereinte Nationen. E-Mail: [albert.denk@fu-berlin.de](mailto:albert.denk@fu-berlin.de)

**Dörte Themann** ist Politik- und Umweltwissenschaftlerin. Sie promoviert an der FU Berlin, Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Arbeitsbereich für Vergleichende Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Umwelt- und Klimapolitik zum Thema Commoning im Umgang mit Langzeit-Lasten am Beispiel (hoch-)radioaktiver Abfälle in Deutschland. Schwerpunktmäßig arbeitet sie zu soziotechnischen und sozial-ökologischen Fragen der Endlagerung und zum Thema Umweltgerechtigkeit. E-Mail: [d.themann@fu-berlin.de](mailto:d.themann@fu-berlin.de)

### Förderhinweis

Dieser Text ist an der FU Berlin im Rahmen des Projektes TRANSENS entstanden: „Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland – Forschung zur Verbesserung von Qualität und Robustheit der soziotechnischen Gestaltung des Entsorgungspfades“ (FK 02 E 11849C). Das Verbundprojekt, an dem 17 Forscherteams aus Deutschland und aus der Schweiz beteiligt sind, wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und aus dem Niedersächsischen Vorab der Volkswagenstiftung von 2019 bis 2024 gefördert. Der Verbund sieht sich als ein Experimentierfeld, in dem verschiedene akademische Disziplinen und nicht-akademische Akteure zum *wicked problem* der nuklearen Entsorgung miteinander in Dialog treten.

### Literatur

BASE 2022a: Planungsteam Forum Endlagersuche. Ergebnisprotokoll Interne Sitzung am 26.10.2022.

Auf: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/bpg/221026\\_protokoll\\_interne\\_sitzung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/bpg/221026_protokoll_interne_sitzung.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (letzter Zugriff am 15.01.2024).

BASE 2022b: Zum Zeitplan der Endlagersuche. Meldung vom 14.11.2022. Auf: [www.base.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/BASE/DE/2022/zeitplan-endlagersuche.html](http://www.base.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/BASE/DE/2022/zeitplan-endlagersuche.html) (letzter Zugriff am 15.01.2024).

- BASE* 2023a: Geschäftsordnung des Forum Endlagersuche. Auf: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/2023/forum/1109\\_entwurf-geschaeftsordnung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/2023/forum/1109_entwurf-geschaeftsordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=1) (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- BASE* 2023b: Programm Forumstage 6. – 14.11.2023 (digital) und 2. Forum Endlagersuche in Halle (Saale) 17. – 18.11.2023 (in Präsenz und digital). Auf: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/2023/forum/1016-programm-forum.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/2023/forum/1016-programm-forum.pdf?__blob=publicationFile&v=4) (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- BASE* 2023c: 2. Forum Endlagersuche: Öffentlicher Austausch zum Stand der Suche nach einem Endlager in Halle an der Saale. Auf: [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/Endlagersuche/DE/2023/1120\\_Forum\\_Endlagersuche\\_2023.html;jsessionid=CEF8748C1D18EC71F4D7A6C5634F6E79.internet952](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/Endlagersuche/DE/2023/1120_Forum_Endlagersuche_2023.html;jsessionid=CEF8748C1D18EC71F4D7A6C5634F6E79.internet952) (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- Birkholz Sina/ Bochmann, Annett/ Schank, Jan* 2020: Ethnografie und Teilnehmende Beobachtung. In: Wagemann, Claudius/Goerres, Achim/Siewert, Markus B. (Hg.): Handbuch Methoden der Politikwissenschaft. Wiesbaden: Springer VS.
- BMUV* 2023: Erlass 1233/004-2023.0002 zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren vom 27.11.2023 und Antwort von BASE. Abrufbar unter: [https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20231212\\_BASE\\_Antwort\\_Erlass.html](https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20231212_BASE_Antwort_Erlass.html) (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- Branden, Taco* 2016: Governments and self-organisation. A hedgehog's dilemma. In: Edelenbos, Jurian/ van Meerkerk, Ingmar (Hg.) Critical Reflections on Interactive Governance. Self-organization and Participation in Public Governance. Cheltenham: Edward Elgar.
- Denk, Albert* 2023: Nachhaltige Entwicklung und globale Ungleichheit. Eine wissenspolitologische Studie über die Entwicklungsagenda der Vereinten Nationen. Baden-Baden: Nomos. <https://doi.org/10.5771/9783748941644>.
- Deutscher Bundestag* 2002: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Bürgerschaftliches Engagement. Auf dem Wege in eine zukunftsfähige Bürgerschaft. Drucksache 14/8900. Auf: <https://dserver.bundestag.de/btd/14/089/1408900.pdf> (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- Di Nucci, Maria Rosaria/ Brunnengräber, Achim* 2023: The long road towards the soft nuclear repository state. Nuclear waste governance in Germany. In: Maarten, Arentsen/van Est, Rinie/Dekker, Romy (Hg.): Nuclear Waste Governance, Wiesbaden: Springer VS, S. 113-1140. DOI: 10.1007/978-3-658-40496-3\_5, 113-140. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-40496-3\\_5](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-40496-3_5) (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- Gaßner, Hartmut* 2021: Überlegungen zur Selbstorganisation. Auf: [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_54\\_Sitzung\\_10\\_9\\_2021/TOP\\_6\\_Selbstorganisation\\_Gassner.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_54_Sitzung_10_9_2021/TOP_6_Selbstorganisation_Gassner.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- Lessenich, Stephan* 2022: Nicht mehr normal. Gesellschaft am Rande des Nervenzusammenbruchs. Berlin: Hanser.
- Münch, Richard* 2002: Die Grenzen der zivilgesellschaftlichen Selbstorganisation. Ein modernisierungstheoretischer Blick auf die amerikanische Debatte über Multikulturalismus, Gemeinsinn und Sozialkapital. In: Berliner Journal für Soziologie 12(4), S. 445-465.

- Schüler, Sonja* 2009: Gesellschaftliche Selbstorganisation in Bulgarien. Möglichkeiten und Herausforderungen. In: Südosteuropa Mitteilungen 49(5).
- Schwarz, Lucas/ Themann Dörte/ Brunnengräber, Achim* 2021a: Räume erobern, öffnen und verteidigen. Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete. In FJSB plus, 34 (4). <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/schwarz-themann-brunnengraeber-raeume-erobern-oeffnen-und-verteidigen/> (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- Schwarz, Lucas/ Themann, Dörte/ Brunnengräber, Achim* 2021b: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager? In: FJSB plus, 34 (3). <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/schwarz-themann-brunnengraeber-raeume-erobern-oeffnen-und-verteidigen/> (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- Sippel Hans-Jörg* 2014: Stiftung Mitarbeit. Bürgerbeteiligung und Demokratieentwicklung. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen 27(2). <https://doi.org/10.1515/fjsb-2014-0204> (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- StandAG*. 2023. Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Auf: [https://www.gesetze-im-internet.de/standag\\_2017/index.html](https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/index.html) (letzter Zugriff am 15.01.2024)
- Themann, Dörte/ Schwarz, Lucas/ Di Nucci, Maria Rosaria/ Brunnengräber, Achim* 2021a: Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager. In: FJSB plus 34 (3). <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/themann-schwarz-di-nucci-brunnengraeber-power-over-power-with-und-power-to-bei-der-standortsuche-fuer-ein-endlager/> (letzter Zugriff am 15.01.2024).
- Themann, Dörte; Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim* 2021b: Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche. In: FJSB plus, 34 (1). <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/themann-di-nucci-brunnengraeber-alles-falsch-gemacht/> (letzter Zugriff am 15.01.2024).

## DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS

### FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN 37. JG. Heft 3 | 2024

Albert Denk und Achim Brunnengräber (FU Berlin)<sup>1</sup>

#### Instrumentalisierte Öffentlichkeit

##### Drei Jahre Beteiligungsverfahren zur Standortauswahl für die langfristige Tiefenlagerung hochradioaktiver Abfälle

**Zusammenfassung:** Zwischen 2020 und 2023 wurden vom Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) unter der Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sechs Veranstaltungen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lagerung von hochradioaktiven Abfällen umgesetzt. In diesem Beitrag synthetisieren wir unsere Einzelfallanalysen dieser Veranstaltungen. Unsere These ist, dass es im Verlauf des Verfahrens zu einer Instrumentalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung kam. Diese zeigt sich *erstens* in der thematischen Engführung auf das tiefengeologische Endlager und die nationalstaatliche Handlungsebene, *zweitens* durch die sehr geringe Beteiligung von Bürger\*innen und soziale Ungleichheiten im Verfahren sowie *drittens* aufgrund der Dominanz staatlicher Akteure. Ein breiter gesellschaftlicher Konsens im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen, wie es das Standortauswahlgesetz (StandAG) verlangt, ist auf diese Weise nicht zu erreichen. Dagegen sehen wir im Einbezug möglichst vielfältiger Perspektiven durch eine inklusive Öffentlichkeitsbeteiligung wesentliche Vorteile für Sicherheit und Gerechtigkeit im Umgang mit den Abfällen.

**Abstract:** Between 2020 and 2023, the Federal Office for the Safety of Nuclear Waste Management (BASE), under the legal supervision of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (BMUV), conducted six public participation events on the storage of high-level radioactive waste. In this article we summarize our individual case analyses of these events. Our thesis is that in the course of the proceedings public participation was instrumentalized. This can be seen *firstly* in the thematic focus on the deep geological repository and the national level of action, *secondly* in the very low participation of citizens and social inequalities in the process, and *thirdly* due to the dominance of state actors. A broad social consensus on dealing with high-level radioactive waste, as required by the Siting Act (StandAG), cannot be achieved in this way. In contrast, we see significant advantages for safety and fairness in dealing with waste in the inclusion of as many different perspectives as possible through inclusive public participation.

---

<sup>1</sup> Für die hilfreichen Kommentare zu diesem Beitrag danken wir Dörte Themann, Ansgar Klein, Thomas Flüeler und Ulrich Smeddinck.

## Einleitung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung der Standortauswahl für die langfristige Tiefenlagerung hochradioaktiver Abfälle wurde durch die staatlichen Akteure nicht zielführend konzipiert und umgesetzt. Zwar wurden zivilgesellschaftliche Akteure in die Organisation der Beteiligungsformate eingebunden. Es kam aber in der Gesamtschau zu einer Instrumentalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung durch staatliche Akteure. Dies ist die These, der wir in diesem Beitrag nachgehen. Dafür blicken wir auf drei Jahre Öffentlichkeitsbeteiligung zurück, die der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) unterstellt ist.

In einem formellen Verfahren auf Bundesebene soll auf der gesetzlichen Grundlage des Standortauswahlgesetzes (StandAG 2017/2023) das Ziel verfolgt werden, einen breiten gesellschaftlichen Konsens über die Standortauswahl für ein langfristiges Atommülllager zu erzielen. Damit das Tiefenlager auch von den Betroffenen toleriert werden kann, sollen die Bürger\*innen als Mitgestalter des Verfahrens einbezogen werden (ebd. Paragraph 5 Absatz 1). Der staatlich verfolgte Zweck der Öffentlichkeitsbeteiligung liegt also darin, dass Bürger\*innen die Standortauswahl partizipativ begleiten und dem Verfahren Legitimität verschaffen sollen. Wie wir aufzeigen werden, zielte das bisherige Verfahren aber nicht auf einen Konsens ab, der am Ende des Verfahrens die Standortentscheidung begleiten soll. Auch die der Öffentlichkeitsbeteiligung zugeschriebene Funktion, die Auswahl des Standortes kritisch zu begleiten und dadurch eine Korrektivfunktion auszuüben (Denk 2024b: 39 ff.), wurde bisher nur ansatzweise erfüllt.

Konkret fokussieren wir auf die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) als verfahrensleitende Behörde zwischen 2020 und 2023 ganz wesentlich strukturiert hat. Es überwacht insgesamt den Vollzug des Standortauswahlverfahrens und organisiert in diesem Rahmen auch die Öffentlichkeitsbeteiligung. Zur Unterstützung der ersten vier Veranstaltungen wurden hierzu eine am BASE angesiedelt Geschäftsstelle und eine Arbeitsgemeinschaft (AG) Vorbereitung (Themann et al. 2021b: 3) sowie für die beiden Foren ein mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren besetztes Planungsteam Forum Endlagersuche (PFE) eingerichtet.

Im Einzelnen haben wir folgende Veranstaltungen des BASE in unsere Analyse miteinbezogen:

- die Auftaktveranstaltung zur Öffentlichkeitsbeteiligung Ende 2020 (ausschließlich online),
- drei Beratungstermine 2021 im Rahmen der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG, zwei ausschließlich online, eine online und in Präsenz in Darmstadt) sowie
- das erste Forum Endlagersuche<sup>2</sup> 2022 in Mainz und das zweite Forum Endlagersuche 2023 in Halle (beide hybrid).

Dieser Beitrag nimmt die Erkenntnisse aus unseren Einzelfallanalysen der jeweiligen Veranstaltungen zum Ausgangspunkt, zielt jedoch auf eine Synthese, mittels derer einzelne Beobachtungen von der Ebene des Konkreten auf die Ebene des Abstrakten gehoben werden (Howell Major/Savin-Baden 2010; Hannes/Lockwood 2011). Dabei geht es uns nicht nur um Generalisierungen, sondern auch um eine Darlegung von Leerstellen, also um Akteure und Themen, die im Verfahren bisher außen vor blieben.

---

<sup>2</sup> Die Begriffe „Endlager“ oder „Entsorgung“ suggerieren die Möglichkeit, dass ein Umgang mit Atommüll für alle Ewigkeit abgeschlossen werden könnte oder dass dadurch keine Risiken mehr bestehen. Dies kann in einer Tradition eurozentristischer Denkweisen des Abschließens betrachtet werden, welche sich gegenüber alternativen Deutungen etwa eines Lebens mit Problemgegenständen abhebt. Um diese zu problematisierende, normative Setzung zu vermeiden, verwenden wir den Begriff der langfristigen Tiefenlagerung.

Das methodische Vorgehen basiert auf einer interpretativen, Fall-vergleichenden Analyse. Dabei wurden mehrere iterative Schritte zwischen beiden Autoren vollzogen, in denen eine mehrstufige (Re-) Interpretation der Ergebnisse stattfand und induktiv Kategorien zu inhaltlichen Vorentscheidungen, strukturellen Zwängen und der staatlichen Dominanz gebildet wurden. Darauf aufbauend wurde die zentrale These der Instrumentalisierung abgeleitet.

Unter Instrumentalisierung verstehen wir nachfolgend, dass Akteure mit einer Gruppe ein bestimmtes Ziel verfolgen, das nicht oder nur in geringem Maße von den zu Beteiligten bestimmt wurde. In unserem Fall ist es das Ziel der staatlichen Akteure, ein nach den Maßgaben des StandAG erfolgreiches Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung zu organisieren. Zur Instrumentalisierung ist es gekommen, weil die Öffentlichkeit nur unzureichend beteiligt wurde und die gesetzlichen Zielvorgaben so nicht erreicht werden können. Damit schließt unsere Synthese an die Arbeit zur Instrumentalisierung partizipativer Öffentlichkeit von Kruschinski und Haßler (2017) an, bezieht sich hinsichtlich des Geltungsbereiches aber nicht auf die Landes-, sondern auf die Bundespolitik, und hinsichtlich der Anwendungsebene nicht auf Internetforen, sondern auf hybride Beteiligungsformate. Beim Effekt der Instrumentalisierung besteht eine analytische Nähe zur Scheinbeteiligung nach Arnstein (1969). Jedoch sehen wir in der Instrumentalisierung ein eigenständiges Phänomen, da diese nicht in eine lineare Hierarchisierung eingeordnet werden kann, wie dies auf der Partizipationsleiter von Arnstein der Fall ist (ebd.)

Unsere Analysen der bisherigen Beteiligung, die wir mit unseren Kolleg\*innen von der FU Berlin durchführten, sind zum Großteil im Forschungsjournal Soziale Bewegungen (FJSB+plus) online, aber auch an anderer Stelle publiziert worden. Insgesamt zählen dazu fünf Veröffentlichungen zu den einzelnen Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung (Schwarz et al. 2021a; 2021b; Themann et al. 2021a; 2021b; Brunnengräber et al. 2024), ein Strategiepapier, welches bei einer Sitzung des Nationalen Begleitgremiums (NBG) diskutiert wurde (Themann et al. 2023), ein Katalog mit Handlungsempfehlungen (Sieveking et al. 2022) sowie eine theoretisch-konzeptionelle Analyse des Verfahrens (Denk 2024a).

Zum Problemhintergrund: Zwar wurde in Deutschland zum 15. April 2023 die kommerzielle Erzeugung von Strom in Atomkraftwerken (AKW) beendet. Auf das kurze, rund 60 Jahre dauernde Atomzeitalter folgt allerdings eine weit längere Zeitspanne (Präger et al. 2023), in der die angefallenen, rund 27.000 Kubikmeter hochradioaktive Abfälle<sup>3</sup> so sicher wie nur möglich von Mensch und Natur abgeschottet werden sollen. Die Betreiber der AKW EnBW, E.ON, RWE, Stadtwerke München und Vattenfall haben eine Ewigkeitslast geschaffen, die noch 40.000 uns nachfolgende Generationen ein Risiko aufbürdet (Brunnengräber 2019). Nach dem StandAG bleiben die hochradioaktiven Abfälle für mindestens eine Million Jahre gefährlich.

## 1. Inhaltliche Vorentscheidungen

Inhaltlich beruht das analysierte Beteiligungsverfahren auf Vorentscheidungen, die vom Bundestag auf der Grundlage des Abschlussberichts der „Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe“ (EndKo 2016)<sup>4</sup> getroffen wurden. In der gegenwärtigen Öffentlichkeitsbeteiligung können Bürger\*innen auf diese Vorentscheidungen kaum mehr einen Einfluss ausüben. Dazu zählen die tiefengeologische Lagerung und die Konzentration auf eine Standortregion in Deutschland, wie sie im StandAG geregelt sind. Damit wurde zwar ein gesetzlicher Handlungsrahmen geschaffen, der die

---

<sup>3</sup> <https://www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/politik/atomausstieg-akw-kernkraft-bruno-burger-energy-charts-e431489/> (letzter Zugriff am 29.05.2024).

<sup>4</sup> Zur Kommissionarbeit haben Formate der Stakeholder-Beteiligung wie etwa Bürgerkonferenzen, Workshops oder Online-Diskussionsforen beigetragen (Krick 2021: 283).

Komplexität des Problems reduziert, zugleich aber die breite Beteiligung auch einschränkt. Die Vorentscheidung einer tiefeingeologischen Lagerung erfolgte, obwohl „die Langzeitsicherheit von Endlagern [...] nicht wirklich ‚bewiesen‘ werden“ kann (Flüeler 2024: 9). Eine integrative Perspektive auf alle Aspekte der Lagerung, die beispielsweise auch die Probleme der Zwischenlagerung beinhaltet und bei der Suche nach Lösungen miteinander verzahnt, ist dem StandAG zufolge nicht vorgesehen. Die Debatte hierzu hat, wie nachfolgend gezeigt wird, jedoch bereits begonnen.

Die Genehmigungen der Zwischenlager in Deutschland werden auslaufen, lange bevor ein langfristiges Tiefenlager betriebsbereit sein wird. Nach Aussage der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE 2022) wird der Standort nicht 2031, wie es laut StandAG angestrebt werden soll (StandAG 2017: Paragraph 1 Absatz 5), sondern möglicherweise erst 2068 feststehen. Der Bau wird daraufhin weitere Jahrzehnte in Anspruch nehmen und die Einlagerung der Atomabfälle wird bis weit ins 22. Jahrhundert andauern. Daraus folgt, dass die Zwischenlagerung viel länger erforderlich ist, als ursprünglich geplant, woraus sich hinsichtlich der Sicherheit bei der Lagerung hochradioaktiver Abfälle ein Klärungs- und Handlungsbedarf ergibt (Alt et al. 2018). Betroffen hiervon sind unter anderem die Kommunen, in denen die Atomabfälle heute lagern. Die Bürgermeister\*innen, die sich in der Arbeitsgemeinschaft der Standortgemeinden mit kerntechnischen Anlagen in Deutschland (ASKETA) zusammengeschlossen haben, brachten diese Problematik in die Veranstaltungen ein. Sie befürchten, dass ihre Kommunen schleichend zum „Endlagerstandort“ werden. Für die Langzeitzwischenlagerung wurden verschiedene Optionen vom Verbleib der Abfälle an den jetzigen Standorten bis zum Bau von ein oder zwei neuen Zentrallager vorgebracht (ebd.). Bisher ist aber weder ein Lagerkonzept vorhanden, noch ist die Finanzierung dafür gesichert (von Hirschhausen/Wimmers 2024). Ob ein Verfahren zur Standortauswahl schneller oder langsamer ablaufen sollte, wie es etwa in der Fachdebatte um einen verlängerten Zeitstrahl thematisiert wird (Ott 2024), ist vor diesem Problemhintergrund nachrangig.

Eine weitere inhaltliche Engführung resultiert aus dem national-begrenzten Handlungsrahmen des Verfahrens. Dies wird besonders deutlich, wenn die gesamte Erzeugungskette des Atomstroms in den Blick genommen wird. Die gesundheitlichen und ökologischen Schäden durch den Uranabbau vor allem im Globalen Süden – aber nicht nur dort – konnten in den Atomstrom nutzenden Gesellschaften bisher weitestgehend ignoriert werden. Die Betroffenen in den Abbauländer verlangen jedoch Kompensationen dafür<sup>5</sup>, dass Ihnen Leid zugefügt und dass ihre Ökosysteme belastet oder zerstört werden. Mit Blick auf die globalen Ausbeutungsverhältnisse ist festzustellen, dass „die Konflikte darüber, wer dafür aufzukommen hat, [...] an Intensität [gewinnen]“ (Brand/Wissen 2024: 163). Zwischen dem Gefahrenort der Uranextraktion und dem Gefahrenort der Abfalllagerung besteht ein globaler Zusammenhang. Dieser ist bei den Atomabfällen auch deshalb gegeben, weil jedes Risiko der Strahlenbelastung – nach menschlichem oder technischem Versagen, durch Krieg oder Terror – an Grenzen nicht Halt macht (Denk 2024a).

Insbesondere bei grenzübergreifenden Problemlagen wie der Lagerung hochradioaktiver Abfälle ist eine nationale Öffentlichkeitsbeteiligung hinsichtlich der Geltungsbereiche von Verursachung, Betroffenheit und Verantwortung folglich unzureichend (ebd.). Im gegenwärtigen Beteiligungsverfahren wird dagegen entlang eines nationalen Lagerungskorridors verhandelt, wie der Staat und das Gesetz es vorgeben. Die Atomabfälle werden herausgelöst aus ihrer (kolonialen) Geschichte, aus gesellschaftlichen Konflikten und Umweltzerstörungen wie auch aus der politischen Umkämpftheit der Atomenergie, die sich auch in Deutschland nach dem Atomausstieg fortsetzt. Durch die thematischen Ausschlüsse aufgrund der Vorentscheidungen werden breitere Anschlussmöglichkeiten für bisher Unbeteiligte verhindert.

---

<sup>5</sup> Beispielsweise die Kokotha oder die Adnyamathanha in Australien (Nuclear Free Future Foundation et al. 2022: 31).

## 2. Strukturelle Zwänge

Die Analyse einer Öffentlichkeitsbeteiligung beinhaltet immer die Fragen, wer daran beteiligt wird, wer warum nicht und wer beteiligt werden sollte. In Deutschland ist das Verfahren an die gesamte Bevölkerung adressiert, die knapp 84 Millionen Menschen umfasst. Allerdings ist die Beteiligung äußerst gering. Dies auf ein vermeintlich fehlendes Interesse zurückzuführen, wäre stark verkürzt und würde die strukturellen Zwänge vernachlässigen, die dazu beitragen. Zudem lässt sich damit nicht erklären, warum die Anmeldezahlen bei den beobachteten Veranstaltungen in der teilnehmenden Gruppe der Bürger\*innen im Zeitverlauf zurück gingen. Während bei der Fachkonferenz Teilgebiete 2021 einige hundert Menschen<sup>6</sup> angemeldet waren, waren es beim Forum Endlagersuche im Jahr 2022 in Mainz nur noch 25 Menschen, die sich dieser Gruppe zugeordnet haben. Deshalb ist festzuhalten, dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren bezüglich der beobachteten Veranstaltungen fast ohne Öffentlichkeit vollzog.

Der Großteil der Teilnehmer\*innen kam aus Kommunen, Bundesämtern, Ministerien oder der Wissenschaft, die die Veranstaltungen für Fachdiskussionen, die Vertretung ihrer Interessen und für den Austausch über Forschungsprojekte oder -erkenntnisse nutzten. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde vor allem von Menschen begleitet, die sich auf die langfristige Tiefenlagerung konzentrieren oder diese nicht grundlegend ablehnen. Menschen, die ein anderes Problemverständnis haben und andere Lösungsansätze präferieren, waren im Verfahren kaum wahrnehmbar. Obwohl emanzipatorische Elemente wie die teilweise staatliche Förderung von Selbstorganisation und der Ermöglichung eines Nachfolgerformats zu den gesetzlich verankerten Fachkonferenzen im Ansatz erkennbar wurden (Brunnengräber et al. 2024), überlagerten die staatlichen und wissenschaftlichen Akteursgruppen diese Prozesse. Deutlich wurde dies auch im PFE, das als „teil-selbstorganisierte“ Mischform aus staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren angesehen werden kann, wobei der Handlungsspielraum ganz wesentlich von staatlichen Akteuren bestimmt wurde (Brunnengräber et al 2024: 11).

Allen Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung ist gleich, dass sie erheblich staatlich-strukturellen Vorgaben folgten. Konkrete Einflussnahmen der beteiligten Bürger\*innen auf politische Entscheidungen lagen außerhalb ihrer Entscheidungsgewalt. Auch aufgrund asymmetrischer Machtverhältnisse zugunsten staatlicher Akteure haben sich Teile der organisierten Zivilgesellschaft wie .ausgestrahlt oder der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) zumindest phasenweise aus dem Verfahren der Standortauswahl zurückgezogen (Schwarz et al. 2021a: 2; Schwarz et al. 2021b: 17). Ausschlaggebend waren im gegenwärtigen Verfahren auch die als undemokratisch wahrgenommenen Abstimmungen (Themann 2021b: 5). Hier zeigt sich eine Kontinuität zu den Beteiligungsverfahren im Rahmen der Endlagerkommission, die .ausgestrahlt komplett und der BUND phasenweise ablehnten (Krick 2021: 291). Auch der hohe bürokratische Aufwand der Veranstaltungen wurde von zivilgesellschaftlichen Akteuren vielfach beklagt (Brunnengräber et al. 2024: 12). Teile der seit Jahrzehnten engagierten Anti-Atom-Bewegung wie die Bürgerinitiative Lüchow-Dannenberg sehen die Öffentlichkeitsbeteiligung allerdings auch als erkämpften Erfolg ihres jahrzehntelangen Bemühens, das sich im StandAG und den Formaten der „Mitgestaltung“ niedergeschlagen habe (Ehmke 2023).

Die Stakeholder aus Staat, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sprachen zwar vielfach als Bürger\*innen (die sie auch im Einzelnen sind), bilden aber keinesfalls Deutschlands Öffentlichkeit repräsentativ ab, sondern spiegeln eine Fachcommunity mit institutionellen Interessen am Prozess der Standortauswahl

---

<sup>6</sup> Bereits bei der Fachkonferenz Teilgebiete, die aus drei Veranstaltungen bestand, ist eine Verringerung des „Anteil[s] an Bürger\*innen festzustellen: absolut von 436 auf 179, relativ von 26,30% auf 16,51% (Schwarz et al. 2021a: 11).

wider. Dem Anspruch aus dem StandAG wurden die Veranstaltungen folglich auch deshalb nicht gerecht, weil diese stark von wissenschaftlichen Akteuren vereinnahmt wurden. Insofern Bürger\*innen teilnahmen, hatten sie auch einen enormen Zeitaufwand. Sie verfügten entgegen der Mehrheit der Bevölkerung über Zeitwohlstand für ihr Engagement. Auch die finanzielle Kompensation einiger weniger, bereits besser gestellter Beteiligter (Denk 2024a; Schwarz et al. 2021b: 4), zeigte sich im Vergleich zur Idee eines ungleichheits-sensiblen Einbezugs möglichst vieler als kontraproduktiv.

Des Weiteren entstand ein Repräsentationsdilemma: Durch die Expertisierung von Laien verließen diese die Gruppe der breiten Öffentlichkeit, für die sie sprachen. Neben den tendenziell expertokratischen Beteiligungsformen zeigten sich Prozesse der Selbsterhaltung dieser Akteure, wenn etwa Ängste geäußert wurden, sie könnten im weiteren Verfahren keine Rolle mehr spielen (Schwarz et al. 2021b: 17). Auch Lütters et al. (2024) weisen anhand ihrer Literaturrecherche darauf hin, dass politische Beteiligung von grundlegenden sozialen Ungleichheiten geprägt ist, und darauf, dass sich überwiegend männliche Personen mit hohem Bildungsgrad beteiligten. Auch wir haben Geschlechterungleichheiten (Schwarz et al. 2021b: 14) und darüber hinaus asymmetrische Redeanteile zum Vorteil staatlicher Akteure sowie der Moderation (ebd.: 15) im bisherigen Verfahren festgestellt. Hier zeigte sich erneut eine Kontinuität zur Endlagerkommission, bei der „Frauen [...] stark unterrepräsentiert“ waren (Krick 2021: 291).

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die bisherigen Veranstaltungen auch auf Grund der strukturellen Vorgaben einen exklusiven Charakter hatten (Themann et al. 2021a: 17; Denk 2024a). Zwar wurden auch Räume für partizipative Elemente im Verfahren eröffnet. Sie führten aufgrund der übergeordneten Exklusionsdynamiken jedoch nicht zur Zielsetzung einer Korrektivfunktion durch die breite Öffentlichkeit sowie der Konsensfindung. Diejenigen, die beteiligt wurden, können als privilegierte Zivilgesellschaft mit einem „ko-elitären Status“ (Unmüßig 2011: 48) bezeichnet werden. Im Fokus dieser Kritik steht jedoch nicht „grundsätzlich“ das Engagement der Beteiligten, sondern allen voran der Verfahrensträger mit ihrer einengenden Verfahrensgestaltung.

### 3. Staatliche Dominanz

Der jahrzehntelange Konflikt um die risikobehaftete Lagerung der Atomabfälle wurde aus der Anti-Atom-Bewegung heraus vor allem durch die Partei Bündnis 90/ Die Grünen über deren Regierungsbeteiligung institutionalisiert. Der staatliche Auftrag, den das BASE ausführt, sieht ein partizipatives, wissenschaftsbasiertes, transparentes, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren vor (StandAG 2017: Paragraf 1 Absatz 2). Ein solches Verfahren setzt die kritische Begleitung durch Bürger\*innen wie zivilgesellschaftliche Bewegungen voraus, die nicht-staatlich organisiert sind und erst dadurch ein Korrektiv zu staatlichem Handeln sein können. Die mangelnde Einbindung eines solchen Korrektivs ist auf Grund der staatlichen Dominanz eine zentrale Schwachstellen des bisherigen Verfahrens, obgleich mit dem StandAG eine breite Mitgestaltung gesetzlich vorgegeben wurde. Der Aspekt der Mitgestaltung soll ein lernendes Verfahren und Kurskorrekturen ermöglichen, allerdings, wie bereits erwähnt, nur innerhalb der inhaltlich gesetzten Zielvorgaben (Themann 2021a: 3).

Mit dem StandAG wurde die Verantwortlichkeit für die Öffentlichkeitsbeteiligung dem BASE zugeordnet (StandAG 2017: Paragraf 3 Absatz 2). Dies ist problematisch, weil sich das Bundesamt hinsichtlich der von ihr organisierten Öffentlichkeitsbeteiligung weitgehend selbst kontrolliert. Es handelt sich um die zentrale Institution, die Regulierungs-, Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben im Verfahren hat (Themann et al. 2021b: 4). Die gegenwärtige Aufgabenüberlappung, die international alles andere als üblich ist, führte etwa dann zu einer Instrumentalisierung, wenn Abstimmungsempfehlungen vom BASE für das Plenum vorgegeben wurden (Themann et al. 2021a: 10). Die verfehlte Zielperspektive einer breiten Öffentlichkeitsbeteiligung wurde bei allen

Veranstaltungen von einzelnen zivilgesellschaftlichen Akteuren wiederholt angesprochen und diskutiert. Auch das Nationale Begleitgremium (NBG) wies darauf hin.

Dem NBG wurde vom Bundestag mit dem Gesetz zwar eine Wächterfunktion im Verfahren zugeschrieben, es ist aber institutionell wie hinsichtlich der Umsetzung seiner politischen Forderungen ebenfalls abhängig vom BASE, dem BMUV und dem Bundesrat. Die Neubesetzung von Mitgliedern scheiterte beispielsweise über ein Jahr hinweg laut BUND-Vorsitzendem Olaf Bandt an „politischem Geschacher“ (BUND 2023) auf Länderebene. Alternativ zur staatlichen Dominanz im Verfahren hätte eine unabhängige Stiftung (Brunnengräber/Mez 2016: 309) eingesetzt werden können, weil es dadurch neben der Machtdiversifizierung zu einer höheren Beständigkeit gegenüber fluktuierenden Regierungen kommt und damit dem langfristigen Umgang mit Ewigkeitslasten gerechter wird (ebd.: Smeddinck 2019: 516 ff.). Jegliche institutionelle Alternative bleibt jedoch in ihrer Wirkung limitiert, solange die oben beschriebenen Vorentscheidungen eine Öffentlichkeitsbeteiligung grundlegend beschränken.

#### 4. Fazit: Perspektivenvielfalt

Mit dieser Synthese haben wir aufgezeigt, dass es sich in den analysierten Veranstaltungen um eine Instrumentalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung handelt. Die wesentlichen Setzungen über die tiefengeologische Lagerung, die Trennung zwischen langfristiger Lagerung und Zwischenlagerung, die Beschränkung auf die nationalstaatliche Handlungsebene oder die institutionellen Verfahrensweisen wurden durch eine Stakeholder-Beteiligung, also nicht durch die breite Öffentlichkeit getragen. Die zentrale Entscheidung über den Standort wird nicht von den Bürger\*innen, sondern laut StandAG vom Deutschen Bundestag getroffen (Themann et al. 2021a: 2). Ein gemeinsames Handeln zwischen staatlichen und einigen wenigen Bürger\*innen findet zwar statt, bleibt allerdings tendenziell auf der Ebene des Informationsaustauschs und der unverbindlichen Diskussionen. Mit anderen Worten: Die Verfahrensträger\*innen schließen die breite Öffentlichkeit durch fehlende Anknüpfungspunkte und Zugänge aufgrund von inhaltlichen Vorentscheidungen, strukturellen Zwängen und staatlicher Dominanz aus. Mit dem bisherigen Verfahren kann das BASE seinen gesetzlichen Auftrag der Öffentlichkeitsbeteiligung dennoch als erfüllt darstellen. Statt einer frühzeitigen Integration von möglichst vielen Bürger\*innen ist aber eine Parallelstruktur der Stakeholder-Beteiligung entstanden.

Eine breite, inklusive Öffentlichkeitsbeteiligung kann dazu beitragen, besser mit erheblichen Ungewissheiten und Leerstellen bei der Lagerung hochradioaktiver Abfälle umzugehen (Eckhardt et al. 2024). Durch einen macht-sensiblen Einbezug möglichst vieler Perspektiven könnte „ein gerechterer sowie inhaltlich umfassenderer Prozess der Wissensgenerierung [erreicht werden], der letztlich wiederum zu einem belastbareren, weniger fehleranfälligen Wissen führt“ (Denk 2024b: 45). Der „Participatory Turn“, also die größtmögliche Beteiligung von Bürger\*innen, ist nicht zuletzt auch die Antwort auf international missglückte Versuche, die Lagerung staatlich im *top down*-Verfahren durchzusetzen (Bergmans et al. 2015). Bereits bei der Themensetzung sollten Bürger\*innen eine Mitsprache erhalten, damit sie eine Selbstwirksamkeit entfalten und ihre Korrektivfunktion erfüllen können. Zusammenfassend geht es weniger um einen Mehrheitswillen, als um das Wissen möglichst vieler.

Themen für eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung wären unter anderem die Fragen des Rückbaus, der Zwischenlagerung an verschiedenen Standorten oder der konsolidierten Zwischenlagerung an zentralen Standorten, der Brennelementefabrik in Lingen, der Urananreicherungsanlage in Gronau, den Aufräumarbeiten der Wismut oder der Altlasten des Uranabbaus im Globalen Süden, die von Deutschland mitverursacht wurden. Weitere Themen wären etwa die gesundheitlichen Strahlenrisiken, das Risiko terroristischer Angriffe auf Nuklearanlagen und die Gefahr der Proliferation.

Die Auseinandersetzungen diesbezüglich finden teils in anderen Institutionen als dem staatlich organisierten Beteiligungsverfahren statt, die etwa von Bürger\*innen-Initiativen oder Umweltorganisationen organisiert werden. Die dabei auftretenden Konflikte – siehe beispielsweise Asse II, Schacht Konrad, Würgassen oder Morsleben – werden überwiegend außerhalb des Standortauswahlverfahrens ausgetragen (Becker 2018). Die Teilaspekte des Atomzeitalters sind aber miteinander verzahnt. Eine isolierte Betrachtung der Tiefenlagerung kann dagegen zur Entpolitisierung der Standortauswahl beitragen; zumal deren Realisierung weit in der Zukunft liegt.

Der demokratische Umgang mit den Problemen und ihren Wechselwirkungen stellt jedoch die technische wie gesellschaftliche Vorbedingung zur langfristigen, möglichst sicheren Lagerung der Atomabfälle in der Zukunft dar. Um anschlussfähig für die breite Öffentlichkeit zu sein, bedarf es Analogien zu Alltagsthemen und die Einbettung in lokale wie globale Sachverhalte. Wenn die damit verbundenen, drängenden Fragen unter Einbezug der Öffentlichkeit ausgehandelt werden, kann die Idee von Beteiligung als Korrektiv staatlichen Handelns einen wesentlichen Beitrag liefern. Mit dem gegenwärtigen Beteiligungsverfahren gelingt es dem BMUV und dem BASE dagegen nicht, eine breite Debatte darüber zu initiieren. Das jetzige Standortauswahlverfahren ist ein politisch-strategisch eingegrenzter Schauplatz, auf dem die inhaltlichen Schwerpunktsetzungen der Öffentlichkeitsbeteiligung selbst den Beteiligten oft nicht klar sind oder beliebig erscheinen (Brunnengräber et al. 2024: 22). Die Legitimität des Verfahrens erscheint aufgrund der analysierten Instrumentalisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung höchst fragil.

#### **Zu den Autoren:**

**Albert Denk** ist Sozialwissenschaftler am Otto-Suhr-Institut der FU Berlin. Am Arbeitsbereich Umwelt- und Klimapolitik arbeitet er zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der nuklearen Entsorgung, Entwicklungs- und Umweltpolitik, globale soziale Ungleichheiten, nachhaltige Entwicklung, postkoloniale Theorien, Transformationsforschung und Vereinte Nationen. E-Mail: [albert.denk@fu-berlin.de](mailto:albert.denk@fu-berlin.de)

**Achim Brunnengräber** ist Politikwissenschaftler und Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Otto-Suhr-Institut, der FU Berlin. Am Arbeitsbereich Umwelt- und Klimapolitik arbeitet er zu den gesellschaftlichen Dimensionen bei der Lagerung hochradioaktiver Abfälle. Seine weiteren Forschungsschwerpunkte sind die Energie-, Klima- und Umweltpolitik, sozial-ökologische Transformationsprozesse sowie NGOs und soziale Bewegungen. E-Mail: [achim.brunnengraeber@fu-berlin.de](mailto:achim.brunnengraeber@fu-berlin.de)

#### **Förderhinweis**

Dieser Text ist an der FU Berlin im Rahmen des Projektes TRANSENS entstanden: „Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland – Forschung zur Verbesserung von Qualität und Robustheit der soziotechnischen Gestaltung des Entsorgungspfades“ (FK 02 E 11849C). Das Verbundprojekt, an dem 17 Forscherteams aus Deutschland und aus der Schweiz beteiligt sind, wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und aus dem Niedersächsischen Vorab der Volkswagenstiftung von 2019 bis 2024 gefördert. Der Verbund sieht sich als ein Experimentierfeld, in dem verschiedene akademische Disziplinen und nicht-akademische Akteure zum wicked problem der Lagerung hochradioaktiver Abfälle miteinander in Dialog treten.

## Literatur

- Alt, Stefan/Kallenbach-Herbert, Beate/Neles, Julia* 2018: Wichtige Sicherheitsaspekte der Zwischenlagerung, Gutachterliche Stellungnahme für das Nationale Begleitgremium. [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_Gutachten/2018/Gutachten-Sicherheit-Zwischenlagerung\\_23\\_1\\_2018.html](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Gutachten/2018/Gutachten-Sicherheit-Zwischenlagerung_23_1_2018.html) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Arnstein, Sherry R.* 1969: A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Planning Association 35(4), S. 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Becker, Thorben* 2018: Abgrenzungsprobleme der neuen staatlichen Atommüll-Akteure, Präsentation beim Fachworkshop "Wem gehört der Atommüll?", Hannover 20.04.2018. [https://www.atommuellreport.de/fileadmin/Dateien/Tagungen/Fachtagungen/Neue\\_Akteure\\_-\\_Abgrenzungsprobleme\\_und\\_Konflikte.pdf](https://www.atommuellreport.de/fileadmin/Dateien/Tagungen/Fachtagungen/Neue_Akteure_-_Abgrenzungsprobleme_und_Konflikte.pdf) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Bergmans, Anne/Sundqvist, Göran/ Kos, Drago/ Simmons, Peter* 2015: The Participatory Turn in Radioactive Waste Management. Deliberation and the Social-Technical Divide. In: Journal of Risk Research 18 (3), 347-363. <https://doi.org/10.1080/13669877.2014.971335>
- BUND* 2023: Endlagersuche: Viele Entscheidungen schon getroffen? <https://www.bund.net/service/presse/pressemitteilungen/detail/news/endlagersuche-viele-entscheidungen-schon-getroffen/> (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE)* 2022: Zeitliche Betrachtung des Standortauswahlverfahrens. [https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20221028\\_Zusammenfassung\\_Rahmenterminplanung\\_und\\_Zeitschaetzungen.html](https://www.base.bund.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20221028_Zusammenfassung_Rahmenterminplanung_und_Zeitschaetzungen.html) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Brand, Ulrich/Wissen, Markus* 2024: Kapitalismus am Limit. Öko-imperiale Spannungen, umkämpfte Krisenpolitik und solidarische Perspektiven. München. oekom.
- Brunnengräber, Achim* 2019: Ewigkeitslasten. Die „Endlagerung“ radioaktiver Abfälle als soziales, politisches und wissenschaftliches Projekt, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung bpb, Band 10361, Bonn.
- Brunnengräber, Achim/Denk, Albert/Themann, Dörte* 2024: Hemmnisse zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation im Standortauswahlverfahren. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen JG. 37 Heft 1 FJSB Plus. <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/brunnengraeber-denk-themann-hemmnisse-zivilgesellschaftlicher-selbstorganisation-im-standortauswahlverfahren/> (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Brunnengräber, Achim/Mez, Lutz* 2016: Der staatlich-industrielle Atomkomplex im Zerfall. Zur politischen Ökonomie der Endlagerung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Brunnengräber, Achim (Hg.) Problemfälle Endlager. Baden-Baden: Nomos, 289-311. <https://doi.org/10.5771/9783845278131-288>
- Denk, Albert* 2024a (im Erscheinen): Exclusive Public. An Analysis of Public Participation in the Site Selection Procedure for a Repository for Nuclear Waste. In: Frontiers in Political Science, Comparative Governance.
- Denk, Albert* 2024b: Das transdisziplinäre Außen und Innen. In: Smeddinck, Ulrich/Berg, Margarita (Hg.): Ein Querschnitt durch die Forschungsaktivitäten des TAP DIPRO. Karlsruhe: Karlsruher Institut für Technologie. <https://doi.org/10.21268/20231205-0>

- Eckhardt, Anne/Becker, Frank/Mintzlaff, Volker/Scheer, Dirk/Seidl, Roman (Hg.) 2024: Entscheidungen in die weite Zukunft. Ungewissheiten bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle. Wiesbaden. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-42698-9>
- Ehmke, Wolfgang 2023: Das Wunder von Gorleben – Der Beitrag des Wendlands zur Energiewende. Lüchow: Köhring.
- Flüeler, Thomas 2024: Vom Bohren harter Bretter, fester Gesteine und von schwierigem Perspektivenwechsel. Auf der Suche nach Endlagern für hochradioaktive Abfälle. In: *atw – International Journal for Nuclear Power* 69, 2024/3, 7-22. <https://www.yumpu.com/en/document/read/68694930/atw-international-journal-for-nuclear-power-032024> (letzter Aufruf am 17.06.2024).
- Hannes, Karin/Lockwood, Craig 2011: Synthesizing Qualitative Research. Choosing the Right Approach. West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd. <https://doi.org/10.1002/9781119959847>
- Howell Major, Claire/Savin-Baden, Maggie 2010: An Introduction to Qualitative Research Synthesis. Managing the information explosion in social science research. London/New York. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203497555>
- EndKo 2016: Verantwortung für die Zukunft. Ein faires und transparentes Verfahren für die Auswahl eines nationalen Endlagerstandortes. Abschlussbericht der *Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe*. [https://www.bundestag.de/resource/blob/434430/35fc29d72bc9a98ee71162337b94c909/drs\\_268-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/434430/35fc29d72bc9a98ee71162337b94c909/drs_268-data.pdf) (letzter Aufruf am 17.06.2024).
- Krick, Eva 2021: Demokratisierung durch Partizipation? Die Mehrebenenbeteiligung an der Endlagersuche in Deutschland. In: *Politische Vierteljahrszeitschrift* 62, 281–306. <https://doi.org/10.1007/s11615-020-00287-7>
- Kruschinski, Simon/Haßler, Jörg 2017: Die Instrumentalisierung partizipativer Öffentlichkeit durch die AfD bei der rheinland-pfälzischen Landtagswahl 2016. In: *MedienJournal* 41 (2) – Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsforschung, 97-112. <https://doi.org/10.24989/medienjournal.v41i2.1474>
- Lütters, Stefanie/Escher, Tobias/Soßdorf, Anna/Gerl, Katharina/Haas, Claudia/Bosch, Claudia 2024: Möglichkeiten und Grenzen digitaler Beteiligungsinstrumente für die Beteiligung der Öffentlichkeit im Standortauswahlverfahren (DigiBeSt). [https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/fachinfo/fa/digibest\\_abschlussbericht\\_2023.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/fachinfo/fa/digibest_abschlussbericht_2023.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (letzter Zugriff am 16.05.2024).
- Nuclear Free Future Foundation, Rosa-Luxemburg-Stiftung/Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland/Le Monde diplomatique 2022: Uranatlas. Daten und Fakten über den Rohstoff des Atomzeitalters. Berlin. Rosa-Luxemburg-Stiftung. <https://www.rosalux.de/publikation/id/40912/der-uranatlas> (letzter Zugriff am 16.05.2024).
- Ott, Konrad 2024: Ad Calendas Graecas? Ethische und politische Bemerkungen zum offiziellen „Abschied von 2031“ bei der Endlagersuche. In: Eckhardt, Anne/Becker, Frank/Mintzlaff, Volker/Scheer, Dirk/Seidl, Roman (Hg.): Entscheidungen in die weite Zukunft. Ungewissheiten bei der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle. Wiesbaden. Springer Fachmedien Wiesbaden, 53-72. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-42698-9\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-658-42698-9_4)

- Präger, Fabian/Brunnengräber, Achim/von Hirschhausen, Christian* 2023: Atomwende? Ja, bitte! Warum die Abkehr von der Atomenergie und eine gute Entsorgungspolitik die Energiewende in Deutschland befördern werden. In: GAIA 32/1 (2023), 86-90.  
<https://doi.org/10.14512/gaia.32.1.3>
- Schwarz, Lucas/Themann, Dörte/Brunnengräber, Achim* 2021a: Räume erobern, öffnen und verteidigen. Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete. In: FJSB plus, 34 (4). [https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus\\_2021-4\\_schwarz\\_themann\\_brunnengraeber.pdf](https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus_2021-4_schwarz_themann_brunnengraeber.pdf) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Schwarz, Lucas/Themann, Dörte/Brunnengräber, Achim* 2021b: Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager? In: FJSB plus, 34 (3).  
[https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus\\_2021-3\\_schwarz\\_themann\\_brunnengraeber.pdf](https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus_2021-3_schwarz_themann_brunnengraeber.pdf) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Sieveling, Jan/Schwarz, Lucas/Themann, Dörte/ Brunnengräber, Achim* 2022: Auf dem Weg zum weichen Endlagerstaat. Gelingende Beteiligung bei der Suche nach einem Standort für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland. Hannover. Stiftung Leben & Umwelt/Heinrich-Böll-Stiftung Niedersachsen. <https://www.slu-boell.de/de/2022/05/18/auf-dem-weg-zum-weichen-endlagerstaat-0> (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- StandAG 2017/2023*: Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG). [https://www.gesetze-im-internet.de/standag\\_2017/BJNR107410017.html](https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/BJNR107410017.html) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Smeddinck, Ulrich* 2019: Feigenblatt oder Wachhund mit Konfliktradar? – Das Nationale Begleitgremium nach § 8 Standortauswahlgesetz, in: Sabine Schlacke, Guy Beaucamp, Mathias Schubert (Hg.), *Infrastrukturrecht – Festschrift für Wilfried Erbguth*, Berlin 2019, 501-519
- Themann, Dörte/Schwarz, Lucas/Di Nucci, Maria Rosaria/Brunnengräber, Achim* 2021a: Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager In: FJSB plus 34 (3).  
[https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus\\_2021-3\\_themann\\_schwarz\\_nucci\\_brunnengraeber.pdf](https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus_2021-3_themann_schwarz_nucci_brunnengraeber.pdf) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Themann, Dörte/Di Nucci, Maria Rosaria/Brunnengräber, Achim* 2021b: Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche. In: FJSB plus, 34 (1).  
[https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus\\_2021-1\\_brunnengraeber\\_nucci\\_themann.pdf](https://forschungsjournal.de/fjsb/wp-content/uploads/fjsb-plus_2021-1_brunnengraeber_nucci_themann.pdf) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Themann, Dörte/Brunnengräber, Achim/Denk, Albert/Schwarz, Lucas* 2023: Endlagerstandortauswahl als partizipative Herausforderung. Handlungsempfehlungen und Thesen. Auf: Nationales Begleitgremium. [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_77\\_Sitzung\\_Berlin-ON\\_12\\_9\\_2023/TOP\\_2\\_Vortrag\\_Partizipation\\_Doerte\\_Thiemann.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_77_Sitzung_Berlin-ON_12_9_2023/TOP_2_Vortrag_Partizipation_Doerte_Thiemann.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (letzter Zugriff am 17.06.2024).
- Unmüßig, Barbara* 2011: NGOs in der Klimakrise. Fragmentierungsprozesse, Konfliktlinien und strategische Ansätze. In: Brunnengräber, Achim (Hg.) *Zivilisierung des Klimaregimes*. Wiesbaden. Springer VS, 45-57. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92840-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92840-1_3)
- Von Hirschhausen, Christian/Wimmers, Alexander* 2024: Rückbau von Kernkraftwerken und Entsorgung radioaktiver Abfälle in Deutschland. Ordnungspolitischer Handlungsbedarf. In: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 24(3), 286-301. <https://doi.org/10.1515/pwp-2023-0032>

**Handlungsempfehlung**

**Auf dem Weg zum  
weichen Endlagerstaat**

**Gelingende Beteiligung bei der Suche  
nach einem Standort für die  
Endlagerung hochradioaktiver Abfälle  
in Deutschland**

**VON JAN SIEVEKING, LUCAS SCHWARZ, DÖRTE  
THEMANN UND ACHIM BRUNNENGRÄBER**

Freie Universität  Berlin

 **TRANSENS**  
TRANSDISZIPLINÄRE FORSCHUNG ZUR ENTSORGUNG  
HOCHRADIOAKTIVER ABFÄLLE IN DEUTSCHLAND

**STIFTUNG  
LEBEN &  
UMWELT**

HEINRICH BÖLL  
STIFTUNG  
NIEDERSACHSEN



# Auf dem Weg zum weichen Endlagerstaat

Gelingende Beteiligung bei der Suche nach einem Standort für die  
Endlagerung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland  
- Handlungsempfehlungen

*Jan Sieveking, Lucas Schwarz, Dörte Themann und Achim Brunnengräber  
(Forschungszentrum für Nachhaltigkeit, Freie Universität Berlin)*

## **Die Fachkonferenz Teilgebiete als Ausgangspunkt**

Das erste, im Standortauswahlgesetz für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle (StandAG) festgelegte Beteiligungsverfahren wurde im Jahr 2021 abgeschlossen. Die so genannte Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG) bestand aus einer Auftaktveranstaltung Ende 2020 und drei jeweils mehrtägigen Beratungsterminen im Laufe des Jahres 2021. Ziel in diesem ersten Format der formellen Beteiligung war die Erörterung des Zwischenberichts Teilgebiete der Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE 2020). Die BGE gibt in diesem Bericht Auskunft über den Stand der Anwendung von Ausschlusskriterien, Mindestanforderungen und geowissenschaftlichen Abwägungskriterien. Auf der Basis von bereits vorliegenden Daten, die die BGE von den geologischen Diensten der Länder abgerufen hatte, wurde in dem Bericht mehr als die Hälfte des Bundesgebietes als potenziell geeignete Fläche für ein Endlager ausgewiesen.

Nach Abschluss der FKTG sind laut Gesetz erst mit Beginn der obertägigen Erkundung in einigen Jahren wieder Beteiligungsformate für die Öffentlichkeit vorgesehen (Regionalkonferenzen und der Rat der Regionen). Dessen ungeachtet wurde die Weiterführung von öffentlichen Konsultationen während der anstehenden Gebietseingrenzung durch Bürger\*innen und organisierte zivilgesellschaftliche Akteure (Umweltverbände, Bürger\*inneninitiativen etc.) zu einem zentralen Thema der Fachkonferenz gemacht. Dort wurde mit Nachdruck die Frage gestellt, wie die Lücke in der Beteiligung zwischen der durchgeführten FKTG und der später vorgesehenen obertägigen Erkundung geschlossen werden könnte. Als ein Ziel der Beteiligung wurde die kritische Begleitung der Arbeit der

BGE angesehen, deren Aufgabe es ist, die Fläche für einen möglichen Endlagerstandort in Deutschland weiter einzugrenzen.

Das StandAG eröffnet dafür nicht nur einen gesetzlichen Spielraum, sondern ruft explizit dazu auf, das Verfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit immer wieder zu überprüfen und fortzuentwickeln (StandAG §5(3)). Zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der einen und staatlichen Vertreter\*innen des Bundesamts für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) auf der anderen Seite entwickelten sich dennoch zuweilen hitzige öffentliche Debatten, in denen sich die jeweiligen Positionen Pro und Kontra einer Weiterführung der FKTG zunächst gegenüberstanden. Selbst nachdem über die grundsätzliche Bildung eines Gremiums zur Weiterführung der Öffentlichkeitsbeteiligung Einigung erzielt sowie eine Planungs- und Beratungsgruppe eingesetzt worden war, ging das Tauziehen über die Ausgestaltung des Prozesses weiter, insbesondere hinsichtlich der Autonomie der Beteiligungsformen gegenüber den staatlichen Institutionen.

Schlussendlich wurde die Verstetigung des zivilgesellschaftlichen Engagements der Fachkonferenz durchgesetzt. Die Beschäftigung der Öffentlichkeit mit dem Nachfolgeformat der FKTG zeigt, wie wichtig die Beteiligung und die Ausgestaltung der Beteiligungsformate für den Standortsuchprozess sind. Dies war mit Sicherheit eines der wichtigsten Ergebnisse aus den drei Beratungsterminen im Rahmen der FKTG. Mit ihm wurde die Grundlage für neue Formen der Vertrauensbildung und Verständigung zwischen Staat und Bürger\*innen geschaffen. Das Forum Endlagersuche ist nun das offizielle Nachfolgeformat der Fachkonferenz, das bis zur Einberufung der Regionalkonferenzen als Verfahrensbrücke in der Öffentlichkeitsbeteiligung dienen soll.

Die Auftaktveranstaltung sowie die drei Beratungstermine zum Zwischenbericht der BGE wurden von unserem Forschungsteam an der Freien Universität Berlin teilnehmend beobachtet. Die dabei erhobenen qualitativen und quantitativen Daten wurden unter Zuhilfenahme einer dreiteiligen Machtkonzeption ausgewertet (*power over, power to, power with*). Die Ergebnisse dieser Analyse wurden in vier Fachartikeln im *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* veröffentlicht (Themann et al. 2021a; Themann et al. 2021b; Schwarz et al. 2021b, 2021a). Die in diesem *Policy Paper* präsentierten Handlungsempfehlungen synthetisieren Erkenntnisse dieser Arbeiten. Wir richten darin den Blick aber vorwiegend auf Gegenwart und Zukunft. Es bietet somit eine Handreichung für alle Verfahrensbeteiligten; für politische Entscheidungsträger\*innen ebenso wie für zivilgesellschaftliche Akteure. Der Fokus liegt dabei auf der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie dem Verhältnis von Staat und Bürger\*innen. Unsere Handlungsempfehlungen sind:

## **1. Vielfältige Perspektiven einbinden**

Eine wichtige Lehre aus der deutschen Endlagerpolitik der Vergangenheit ist die Notwendigkeit, im Verfahren möglichst viele unterschiedliche Perspektiven so zu berücksichtigen, dass sie das Verfahren beeinflussen und korrigieren können. Die Vielfalt an Perspektiven wird erst durch die Beiträge vieler Bürger\*innen und organisierter zivilgesellschaftlicher Akteure im Verfahren erreicht. Dafür muss

ebenso denjenigen Akteuren zugehört werden, die die aktuellen Beteiligungsformen begrüßen, wie auch denjenigen, die diesen ablehnend gegenüberstehen. Auch Akteure, die aufgrund ihres regionalen Fokus (noch) nicht an bundesweiten Formaten teilnehmen, müssen eingebunden werden. Ein möglichst barrierearmer Zugang zu den Beteiligungsformaten ist deshalb zu gewährleisten.

Eine wichtige Rolle in der Diskussion um die Standortsuche in Deutschland spielen seit Jahrzehnten überregionale Umweltschutzorganisationen; derzeit insbesondere der Bund für Umwelt und Naturschutz (BUND) und die Anti-Atom-Organisation .ausgestrahlt. Der BUND war bei Beteiligungsformaten vertreten, bis Teile der Organisation ihre Teilnahme öffentlichkeitswirksam ausgesetzt haben. .ausgestrahlt hat seine Teilnahme an der FKTG gänzlich abgebrochen. Beide Organisationen arbeiten aber weiterhin intensiv zur Standortsuche und informieren bundesweit über das Thema. Ihre Außenperspektiven auf das Verfahren wurde indessen nur teilweise in den offiziellen Beteiligungsformaten berücksichtigt. Es ist wenig hilfreich, Beteiligung ausschließlich auf jene Akteure und ihre Inhalte zu beschränken, die sich mit dem Verfahren identifizieren, denn für die gesellschaftliche Akzeptanz sind am Ende alle Stimmen relevant.

Mit der Standortsuche setzen sich außerdem regionale Interessenvertreter\*innen auseinander. Bundesländer, Landkreise und Gemeinden haben Koordinierungsstellen, Begleitforen und Ausschüsse ins Leben gerufen, um das Verfahren mit eigener Expertise begleiten zu können. Viele dieser Organisationen sind auch bei den offiziellen Beteiligungsformaten vertreten. Gleichzeitig äußern sie ihre Vorstellungen zur Endlagersuche vielfach außerhalb dieser Kontexte – nämlich vor Ort in den Regionen. Es ist zu erwarten, dass mit Eingrenzung der Teilgebiete und zunehmender regionaler Betroffenheit Konflikte, Zweifel und NIMBY-Reaktionen (*not in my backyard*) zunehmen werden. Eine Auseinandersetzung mit den bereits heute existenten, regionalen Perspektiven wird das Verfahren robuster und akzeptabler machen; ganz auflösen lässt sich das Dilemma gerade auch aufgrund des langen Zeithorizonts der Suche allerdings nicht.

Bei den bisherigen Beteiligungsformen im Rahmen der Standortauswahl konnten wir ein Ungleichgewicht der Redeanteile zugunsten männlicher Personen beobachten. Instrumente wie die Quotierung von Redner\*innenlisten, die Einführung von Quoten für die Besetzung von Gremien oder die Beauftragung einer verantwortlichen Person zu diesen Fragen könnten dieses Ungleichgewicht abbauen und das Bewusstsein für Beteiligungsgerechtigkeit stärken. Ein Gefälle lässt sich auch in der Altersstruktur der Beteiligten erkennen. Die Überrepräsentation älterer Menschen bei einem Thema, das vor allem für zukünftige Generationen relevant wird, stellt ein erhebliches Problem in der Standortsuche dar. Deshalb muss alles versucht werden, möglichst viele junge Menschen für das Verfahren zu interessieren.

Als Antwort auf die konflikthaftern Erfahrungen mit dem Erkundungsbergwerk und dem Lager für hochradioaktive Abfälle in der Nähe von Gorleben, deren Standort

politisch festgelegt wurde, wird nun laut Gesetz eine wissenschaftsbasierte Vorgehensweise gefordert (StandAG §1(2)). Daraus folgt, dass Wissenschaftler\*innen ihre Erkenntnisse oder untereinander ausgetragene Dissense für die breite Öffentlichkeit verständlich aufbereiten müssen; andernfalls besteht die Gefahr, dass viele Menschen dem Verfahren nicht mehr folgen können. Darüber hinaus kann der starke Fokus auf Wissenschaftsbasiertheit zur Vernachlässigung von emotionalen oder vermeintlich irrationalen Einwänden führen. Gerade aber Emotionen, Ängste oder Irritationen regen Kommunikation an. Sie führen zu Fragen, auf die die Entscheidungsträger\*innen plausible und verständliche Antworten liefern müssen. Manche dieser Fragen können womöglich Hinweise auf bisher wenig bedachte Schwierigkeiten, Risiken oder Lösungsansätze geben.

## **2. Resonanz auf allen Ebenen zeigen**

Für ein gelingendes Standortsuchverfahren reicht es allerdings nicht aus, wenn möglichst viele Perspektiven der beteiligten Akteure integriert werden. Der Staat muss sich auch ernsthaft mit diesen Perspektiven auseinandersetzen. Dieser Wunsch nach Resonanz wurde vielfach von Teilnehmer\*innen der FKTG an Vertreter\*innen staatlicher Stellen adressiert. Darin wird ein Bedürfnis formuliert, das wir auch als Responsivität bezeichnen, der staatlichen wie zivilgesellschaftlichen Bereitschaft, auf Kommunikationssignale einzugehen und Forderungen zu prüfen und ggf. zu erfüllen. In diesem Sinne verstehen wir Resonanz als den Anspruch, dass auch bei Meinungsverschiedenheiten die Bedenken, Wünsche und Anregungen der jeweils anderen Seite berücksichtigt und geprüft werden; gerade dann, wenn keine Zustimmung erfolgt. Nachfolgend unterscheiden wir drei Ebenen, auf denen Resonanz in unterschiedlicher Art und Weise erfolgen muss: die inhaltliche Ebene, die Ebene der Beteiligung und die Ebene der Entscheidung.

### ***Inhaltliche Ebene***

Auf der inhaltlichen Ebene der Beteiligung werden etwa Fragen zur geologischen Analyse des Untergrundes oder der sich immer weiterentwickelnden Methodik der Standortsuche (bspw. repräsentative vorläufige Sicherheitsuntersuchungen) diskutiert. Hier steht der Öffentlichkeit mitsamt ihren Arbeitsgruppen die Vorhabensträgerin BGE und deren Wissenschaftler\*innen gegenüber. Aber auch das BASE gibt Studien in Auftrag, wie etwa zu alternativen Endlageroptionen. Eine hohe Responsivität ist hier auf Grund der vielen naturwissenschaftlichen Verständnisfragen sowie der Nachfragen und Einwände der Beteiligten erforderlich. BASE und BGE müssen aber nicht nur regelmäßig Aufklärungsarbeit über die wissenschaftlichen Ergebnisse ihrer Arbeit leisten, sondern die Bevölkerung bereits im Vorfeld von geplanten Untersuchungen darüber unterrichten sowie wissenschaftliche Ungewissheiten offenlegen.

### ***Ebene der Beteiligung***

Die zukünftige Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung bildet eine weitere Ebene, auf der Resonanz erfolgen muss. Sie spielt derzeit bei der Gestaltung des Forum Endlagersuche und der zukünftigen Öffentlichkeitsbeteiligung eine große Rolle. Das BASE und die Öffentlichkeit kommunizieren dabei über ihre unterschiedlichen Vorstellungen und Bedürfnisse, etwa hinsichtlich der Selbstorganisation im Verfahren. Eine Kontinuität des Austausches sowie der kooperierende und wertschätzende Umgang zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der einen und dem BASE als Trägerin der Öffentlichkeitsbeteiligung auf der anderen Seite ist dabei wichtig. Allerdings müssen auch die Arbeitsweisen zwischen Staat und Zivilgesellschaft besser aufeinander abgestimmt werden und für Ungleichzeitigkeiten Lösungen gefunden werden, etwa hinsichtlich schwerfälliger staatlich-administrativer Abläufe und zeitnahen zivilgesellschaftlichen Bedarfen an Unterstützung und Ressourcen.

### ***Ebene der Entscheidung***

Resonanz zwischen Staat und Öffentlichkeit muss auch auf der bundespolitischen Ebene erfolgen. Hierzu gehört die Bundesregierung mit dem für die Standortsuche verantwortlichen Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sowie der Bundestag, der die Arbeit der Bundesregierung kontrolliert und den Standortvorschlag schlussendlich verabschiedet wird. Auch wenn Interaktionen derzeit selten sind (Grußworte, Pressemitteilung etc.), spielt diese Ebene eine gewichtige Rolle. Vermeintliche Intentionen des Gesetzgebers werden bei der Interpretation des StandAG in öffentlichen Debatten häufig mitgedacht. Das BASE und die BGE verweisen auf die Bundespolitik und das StandAG im Sinne einer höheren Gewalt, um ihre eigenen Entscheidungen mit dem Argument der Alternativlosigkeit zu legitimieren. Substantielle Verfahrenskorrekturen, wie sie im lernenden Verfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit erforderlich werden, müssen aber auch auf der bundespolitischen Ebene verhandelt und gegebenenfalls legislativ verankert werden. Die Responsivität sollte hier ausgebaut werden.

Für alle drei Ebenen gilt: Staatliche Stellen müssen immer wieder überprüfen und entscheiden, wann Responsivität notwendig ist. Das Einsetzen von Arbeitsgruppen zu bestimmten Fragen, Themen, Konflikten oder Äußerungen von zivilgesellschaftlichen Akteuren sind hierfür potenzielle Indikatoren. Erfolgreich ist die Resonanz, wenn auf demokratisch konsolidierte Wünsche von Beteiligten eingegangen wird, wenn auf Beschlüsse eines Plenums reagiert wird und wenn staatliche Positionen, die diesen Beschlüssen entgegenstehen, nachvollziehbar begründet werden. Resonanz durch die staatlichen Institutionen ist nicht zuletzt wichtig, um gegenseitiges Vertrauen, das in der Vergangenheit so oft gefehlt hat, wiederherzustellen und aufzubauen.

### 3. Selbstorganisation als Grundprinzip anerkennen

Selbstorganisation ist mehr als die formelle Absegnung einer Geschäftsordnung oder die Möglichkeit, Terminverschiebungen vorzunehmen. Sie bedeutet die Möglichkeit, eigene Räume frei von direkter und indirekter staatlicher Kontrolle und Intervention zu gestalten. Diesem Grundprinzip und den damit verbundenen Chancen der gesellschaftlichen Teilhabe sollte im zukünftigen Verfahren mehr Raum gegeben werden. Dabei sollten sich die Möglichkeiten zur Selbstorganisation nicht am gesetzlich vorgeschriebenen Minimum orientieren, sondern an der Vielfalt an guten Beteiligungsformen, die bereits gesellschaftlich erprobt wurden und solchen, die es in der Zukunft – abgestimmt auf den Umgang mit hochradioaktiven Abfällen – noch zu entwickeln gilt.

In der Vergangenheit konnte dieses Prinzip auch aufgrund von Beschränkungen durch das BASE noch nicht sein vollständiges Potenzial entfalten. Hierzu zählt die Einrichtung des sogenannten Notariats als Kontrollinstanz, die ihre einschränkende Wirkung durch die alleinige Androhung einer Reglementierung des Diskurses entfaltete. Auch die Geschäftsstelle, die zur Organisation der Öffentlichkeitsbeteiligung im BASE eingerichtet wurde, verhinderte teilweise, dass Anliegen der Öffentlichkeit umgesetzt wurden. Das BASE hat einzelne Delegierte konsultiert und auch über sie potenziell Einfluss auf selbstorganisierte Prozesse genommen. Damit sich deliberative und vertrauensbildende Potenziale durch die Öffentlichkeitsbeteiligung entfalten können, ist es dagegen notwendig, dass Selbstorganisation unabhängig solcher Einflussnahmen ermöglicht wird. Das BASE darf auch in seiner Funktion als Kontrollbehörde diesem Prozess nicht im Weg stehen.

Auch die Moderation wirkte teilweise der Selbstorganisation entgegen. Wird diese von staatlicher Seite beauftragt, besteht die Gefahr, dass eine Veranstaltung entsprechend der staatlichen Interessen gelenkt und auftretende gesellschaftliche Konflikte, die einer Bearbeitung bedürfen, „wegmoderiert“ werden. Moderator\*innen eröffneten und definierten diskursive Räume, lenkten Diskussionen und zogen Fazits. Umso bedeutsamer ist für die Zukunft, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. die Plena, Arbeitsgruppen und Workshops möglichst neutral moderiert werden.

Anspruchsvoll ist auch, sofern von den Beteiligten gewünscht, die Delegation von Aufgaben. Die frühzeitige Bekanntgabe von Delegierten und ausreichend Raum für Kandidat\*innen, sich zu präsentieren, ist dafür zwingend. Neben dem *Wie* der Delegation muss auch das *Was* geklärt sein. Darf die Gruppe über Organisationsmodalitäten und auch Inhalte entscheiden? Hat sie ein Recht auf nicht-öffentliche Sitzungen? Darf sie Abstimmungsempfehlungen aussprechen? Welche Ressourcen werden ihr zur Seite gestellt? Die Klärung dieser Fragen bedarf Zeit sowie Raum und kann nicht allein von staatlicher Seite erfolgen. Schließlich müssen auch die Grenzen von Beteiligung und Delegation bedacht werden. Ein weitreichendes Problem ist, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung nur einen sehr kleinen Ausschnitt der Bevölkerung in Deutschland „repräsentiert“, die Mehrheit

der Gesellschaft – und sicher auch viele zukünftig Betroffene - stehen dem Beteiligungsprozess der Standortsuche (noch) außen vor.

#### **4. Den weichen Endlagerstaat verwirklichen**

Der Beteiligung der Öffentlichkeit kommt dessen ungeachtet eine wichtige Rolle bei der Einlösung eines zentralen Versprechens der „atompolitischen Wende“ (Brunnengräber 2016) zu, die mit dem Ausstiegsbeschluss aus der Atomenergie eingeläutet wurde: Staat und Bürger\*innen sollen in diesem „letzten Kapitel“ der Atomenergie nach Jahrzehnten der Konfrontation gemeinsam voranschreiten (König 2020). Damit eine solche Gemeinsamkeit möglich wird, müssen sowohl Bürger\*innen als auch Vertreter\*innen staatlicher Institutionen gewissermaßen ein neues gesellschaftliches Staatverhältnis denken. In der Doppelfunktion als kollektive Projektionsfläche und Orientierung wurde dafür der Begriff des *weichen Endlagerstaates* in den Endlagerdiskurs eingeführt (Brunnengräber 2021). Er ist der normative Gegenentwurf zum *Atomstaat*, wie er von Robert Jungk (1977) charakterisiert wurde. Denn über Jahrzehnte war in Deutschland ein gesellschaftlicher Großkonflikt prägend, der darin gründete, dass staatliche Entscheidungen gegen den Willen der Bevölkerung durchgesetzt wurden.

Der weiche Endlagerstaat ermöglicht dagegen kooperative Handlungsweisen, die Eröffnung von Räumen und den Austausch sowie die Ausbalancierung und Neuverteilung von Machtressourcen. Er muss sich verantwortlich zeigen, transparent agieren und für Fehlerkorrekturen offen sein. Zurzeit koexistieren staatliche Machtausübung, Widerstände verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure und die vertrauensbildende Zusammenarbeit. Der weiche Endlagerstaat gewinnt Konturen, wechselt sich aber mit alten Elementen konfrontativer Gewohnheiten ab, die Misstrauen provozieren. Schwierig zu fassen ist dabei die Rolle des BASE. Es muss zum Teil sehr verschiedene oder gar widersprüchliche Ziele verfolgen, weil es sowohl Aufsichtsbehörde ist, als auch die Behörde, die die – kritische (!) - Öffentlichkeitsbeteiligung sicherstellen soll.

Eine bewusste Trennung beider Rollen ist für den weichen Endlagerstaat unerlässlich, denn die Kontrollmentalität einer Aufsichtsbehörde steht im Konflikt mit der Fähigkeit, Macht abzugeben, die für den Träger der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Erfolgsvoraussetzung ist. Forderungen nach neuen, nicht explizit vorgesehenen Räumen und Ressourcen für weitere Beratungen müssen geprüft und ihre Ablehnung begründet werden. Einschätzungen von Behörden darüber, was im Rahmen des Gesetzes (nicht) möglich ist, sollten mit Teilnehmer\*innen offen und transparent erörtert werden. Andernfalls besteht die Gefahr, dass ein hierarchisches Verhalten konserviert wird und Widerstand hervorruft.

Grundsätzlich muss im weichen Endlagerstaat offen über unterschiedliche Interessen und Positionen zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der einen und den staatlichen Institutionen auf der anderen Seite gesprochen werden. Kritik muss als Voraussetzung für die Verbesserung des Verfahrens wie die Standortsuche und den Bau des Endlagers angesehen werden. Ohne Beteiligung

und Kritik wird die Entwicklung einer neuen Fehlerkultur nicht gelingen. Erst der flachhierarchische und kooperative Umgang zwischen Staat und Öffentlichkeit ermöglichen die weitreichende Mitgestaltung, wie sie das StandAG vorsieht, und den weichen Endlagerstaat der Zukunft. Im Ergebnis erfährt das Verfahren zur Auswahl eines Standorts eine hohe gesellschaftliche Legitimität.

## Literatur

- BGE (2020): Zwischenbericht Teilgebiete gemäß § 13 Stand AG. Hg. v. Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH. Peine. Online verfügbar unter <https://www.bge.de/de/endlagersuche/zwischenbericht-teilgebiete/>, zuletzt geprüft am 01.02.2021.
- Brunnengräber, Achim (2016): Die atompolitische Wende. Paradigmenwechsel, alte und neue Narrative und Kräfteverschiebungen im Umgang mit radioaktiven Abfällen. In: Achim Brunnengräber (Hg.): Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll. Baden-Baden: edition sigma in der Nomos Verlagsgesellschaft, S. 13–32.
- Brunnengräber, Achim (2021): Vom starken zum weichen Atom-Staat. In: Bettina Brohmann, Achim Brunnengräber, Peter Hocke-Bergler und Ana María Isidoro Losada (Hg.): Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche - Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen. Bielefeld: transcript, S. 61–78.
- Jungk, Robert (1977): Der Atomstaat. Vom Fortschritt in die Unmenschlichkeit. München: Kindler Verlag.
- König, Wolfram (2020): Das letzte Kapitel der Atomenergienutzung in Deutschland. In: *Zeitschrift für neues Energierecht*, ZNER (6), 365-358.
- Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021a): Räume erobern, öffnen und verteidigen. Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegung Plus* 34 (4). Online verfügbar unter <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/schwarz-themann-brunnengraeber-raeume-erobern-oeffnen-und-verteidigen/>.
- Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021b): Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager? Über die Wirkung von Macht beim zweiten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen Plus* 34 (3), S. 1–26. Online verfügbar unter <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/schwarz-themann-brunnengraeber-von-machtasymmetrien-zu-flachen-hierarchien-im-standortsuchprozess-fuer-ein-endlager/>.
- StandAG (2017): Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Standortauswahlgesetz - StandAG. Online verfügbar unter [https://www.gesetze-im-internet.de/standag\\_2017/BJNR107410017.html](https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/BJNR107410017.html).
- Themann, Dörte; Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim (2021a): Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein Endlager. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegung Plus* 34 (1), S. 1–10. Online verfügbar unter <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/themann-di-nucci-brunnengraeber-alles-falsch-gemacht/>.
- Themann, Dörte; Schwarz, Lucas; Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim (2021b): Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager. Über die Ausübung von Macht beim ersten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG). In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen Plus* 34 (3), S. 1–23. Online verfügbar unter <https://forschungsjournal.de/fjsb-plus/themann-schwarz-di-nucci-brunnengraeber-power-over-power-with-und-power-to-bei-der-standortsuche-fuer-ein-endlager/>.

# ENDLAGERSTANDORTAUSWAHL ALS PARTIZIPATIVE HERAUSFORDERUNG

## HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN UND THESEN – VORGETRAGEN BEI DER SITZUNG DES NATIONALEN BEGLEITGREMIIAMS AM 12. SEPTEMBER 2023 IN BERLIN

Dörte Themann, Achim Brunnengräber, Albert Denk, Lucas Schwarz

*Freie Universität Berlin, Arbeitsbereich für Vergleichende Politikwissenschaft mit Schwerpunkt Umwelt- und Klimapolitik*

Die hier beschriebenen Thesen basieren auf Interviews im Rahmen eines Dissertationsprojektes, sowie Erfahrungen und begleitenden Beobachtungen, die bei den Fachkonferenzen Teilgebiete (FKTG), dem Forum Endlagersuche, sowie bei einem Workshop zur Endlagerung Ende 2022 gemacht wurden. Dieser Workshop wurde vom Team der Freien Universität Berlin in Kooperation mit einer transdisziplinären Begleitgruppe konzipiert und ausgewertet. Dieser fand im Rahmen des Arbeitspaketes [DIPRO](#) (*Dialoge und Prozessgestaltung in Wechselwirkung von Recht, Gerechtigkeit und Governance*) im Verbundprojekt [TRANSENS](#) (*Transdisziplinäre Forschung zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland – Forschung zur Verbesserung von Qualität und Robustheit der soziotechnischen Gestaltung des Entsorgungspfades, Laufzeit 2019 – 2024*) statt.

### THESENÜBERBLICK

1. Es bedarf einer umfangreichen Analyse der Gründe, wieso Menschen dem Verfahren fernbleiben, um die Problemstellungen strukturell zu verstehen. Daran anschließend sind die Erkenntnisse in politisches Handeln zu übersetzen. .... 2
2. Die Resonanz muss im Verfahren erhöht und so eine Perspektivenvielfalt gefördert werden..... 2
3. Die organisierte Zivilgesellschaft vereint verschiedene Wissensträger\*innen und spielt für komplexe Beteiligungsgegenstände eine wichtige Rolle. .... 3
4. Die Möglichkeiten über die Infoplattform Handlungsfähigkeit von Bürger\*innen zu erhöhen, bleiben noch zu wenig genutzt. .... 3
5. Chancen für den Wissenstransfer durch analoge und neue digitale Formate nutzen und Herausforderungen berücksichtigen..... 4
6. Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bringt besondere Herausforderungen mit sich, die Anpassungsleistungen in Behördenstrukturen erfordern. .... 4
7. Das Prinzip der Selbstorganisation wurde bisher wenig aufgearbeitet, bietet aber für die Regionalkonferenzen wichtige Lernimpulse..... 4
8. Es bestehen herausfordernde Dynamiken im Verfahren, die zwischen einem Risiko zur Elitenbildung und einer zum Teil notwendigen personellen Kontinuität und Wissensvertiefung liegen..... 5
9. Die bisherige Entkopplung von Zwischen- und Endlagerung lässt Potenziale für eine gelingende Endlagerstandortauswahl verstreichen. .... 5
10. Kontrollfunktionen im Verfahren sind zu wenig sichtbar, Konfliktlösungsmechanismen sind zu wenig etabliert. .... 6

**1. Es bedarf einer umfangreichen Analyse der Gründe, wieso Menschen dem Verfahren fernbleiben, um die Problemstellungen strukturell zu verstehen. Daran anschließend sind die Erkenntnisse in politisches Handeln zu übersetzen.**

Das Ziel der Öffentlichkeitsbeteiligung, einen breiten gesellschaftlichen Konsens zu erreichen, wird mit den bisherigen Formaten verfehlt. Nur ein sehr kleiner Teil der bundesdeutschen Öffentlichkeit ist im Verfahren aktiv. Einem großen Teil der Bürger\*innen ist das Verfahren noch unbekannt. Sie werden nicht ansprechend adressiert oder finden keinen Zugang ins Verfahren. Aber auch die Anzahl an Bürger\*innen und Personen aus der Zivilgesellschaft, die während der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG) teilnahmen, hat kontinuierlich abgenommen. Die hier wirkenden sozialen Schließungen und Ausschlussmechanismen müssen besser verstanden werden, um entsprechende Lösungsmöglichkeiten zu entwickeln. Denn eine fehlende Öffentlichkeit verunmöglicht einen breiten gesellschaftlichen Konsens, lässt Lernpotenziale auf verschiedenen Ebenen ungenutzt und limitiert Einflussmöglichkeiten des Nationalen Begleitgremiums und des Forums Endlagersuche.

**2. Die Resonanz muss im Verfahren erhöht und so eine Perspektivenvielfalt gefördert werden.**

Bei den folgenden Akteursgruppen besteht die Möglichkeit, eine Resonanz gegenüber Teilöffentlichkeiten zu erhöhen und das Verfahren zugänglicher sowie die Öffentlichkeit handlungsfähiger zu machen:

- Die zivilgesellschaftlichen Vertreter\*innen des PFE benötigen eine stärkere Anbindung an ihre jeweiligen Peer-Groups, um Bedarfe und Bedürfnisse aus der Öffentlichkeit umfangreicher wahrzunehmen. Das BASE hat hier eine unterstützende Funktion.
- Auch die Zwischenlagerstandorte bedarf es aktiver an das Forum Endlagersuche anzubinden. Mit der verlängerten Zwischenlagerung bestehen an 16 Standorten in Deutschland eine konkrete Betroffenheit, die für das Verfahren erkenntnisreiche Impulse, Wissensträger\*innen und neue, potenziell beteiligungsaffine Menschen mit sich bringen. Kohärent erscheint dies auch darum, da es geplant ist, im Rat der Regionen explizit Vertreter\*innen von Zwischenlagerstandorten zu inkludieren, und das Forum Endlagersuche bereits als dessen Vorläufer betrachtet wird. Betroffene an Zwischenlagerstandorten können darüber hinaus kritische Stimmen in der Standortauswahl für ein Endlager sein.
- Das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) als Beteiligungsbehörde müsste Transparenz schaffen und in einen Dialog dazu eintreten, welche Strategien es verfolgt, um mehr und neue Menschen in das Verfahren einzubeziehen, sowie das Forum Endlagersuche bekannter zu machen und welche weiteren Möglichkeiten für co-kreative Räume diskutiert werden könnten.
  - In diesem Zusammenhang sind Beteiligungsgegenstände (wie die repräsentative vorläufige Sicherheitsuntersuchung (rvSU) oder Aspekte der Prozessgestaltung (z.B. hinsichtlich des verlängerten Zeitbedarfs)), sowie die mit ihnen verbundenen Beteiligungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten und -grenzen (noch) nicht präzise genug herausgearbeitet, um (Teil-)Öffentlichkeiten zielgerichtet zu adressieren.

- Die Rolle des Beratungsnetzwerkes des Nationalen Begleitgremiums (NBG) sowie die Form des Austausches ist nach den Diskussionen der vergangenen Monate uneindeutig. Das NBG sollte diesen Resonanzraum gemeinsam nutzen und hier das Verhältnis zum Gremium klarer herausarbeiten und benennen.
- Ein weiterer inhaltlicher Schwerpunkt, der bisher noch kaum für die Standortauswahl diskutiert wird, ist eine Aufarbeitung der Vergangenheit der nuklearen Verantwortung: Dies betrifft den gesamten Produktionszyklus u.a. den Uranabbau innerhalb Deutschlands, in Thüringen und Sachsen, aber auch in anderen Uranabbauländern und den Umgang mit dessen Hinterlassenschaften. Mit Blick auf aktuelle Diskurse zum Wiedereinstieg in die Atomkraft, kann eine Entsorgungslösung als Legitimation dienen. Die (weltweite) nukleare Verantwortung darf in ihrer Vielschichtigkeit in dieser Debatte nicht vernachlässigt werden.

### **3. Die organisierte Zivilgesellschaft vereint verschiedene Wissensträger\*innen und spielt für komplexe Beteiligungsgegenstände eine wichtige Rolle.**

Neben weiteren zu identifizierenden Wissensträger\*innen und Zielgruppen, ist die organisierte Zivilgesellschaft verstärkt anzusprechen. Umweltverbände und Bürgerinitiativen verfolgen das staatliche Verfahren seit der Fachkonferenz Teilgebiete aus kritischer Distanz. Sie hinterfragen, kontrollieren und ergänzen Regierungshandeln, wie es im Standortauswahlgesetz (StandAG) gefordert wird. Sie sind ein kritisches Korrektiv sowohl in der Prozessgestaltung als auch mit Blick auf fachspezifische Beteiligungsgegenstände. So sind für die rvSU langjährige und spezifische Wissensträger\*innen wie aus Umweltverbänden oder Bürgerinitiativen von Bedeutung, die sich über Jahre hinweg bereits eine große Wissensbasis dazu angeeignet haben. Der Dialog mit ihnen und die Berücksichtigung derer Belange kann helfen inhaltliche Rückschritte im Verfahren zu vermeiden. Außerdem kann ihre Aktivität im Diskurs zur Wissensvermittlung und zum kontinuierlichen Wissenstransfer beitragen.

### **4. Die Möglichkeiten über die Infoplattform Handlungsfähigkeit von Bürger\*innen zu erhöhen, bleiben noch zu wenig genutzt.**

Für einen Einstieg in die Standortauswahl bietet die ‚Infoplattform zur Endlagersuche‘<sup>1</sup> bereits einen Überblick. Es bestehen Verbesserungsmöglichkeiten hinsichtlich der Bereitstellung von detailliertem Wissen und aufbereiteten Wissensständen (etwa zu den aktuellen Beteiligungsgegenständen). Dies kann teils eine Voraussetzung sein, um Handlungsfähigkeit in Form von Hinterfragen zu ermöglichen. So fehlt es an aufbereiteten Wissensständen, welche Themen gerade warum diskutiert werden, welche offenen Überlegungen es bspw. zu einem Thema gibt, oder auch welche kritischen Fragen oder Dissense in der Standortauswahl bestehen. Hilfreich wäre es, auf der Infoplattform auch auf Informations- und Beteiligungsmöglichkeiten durch die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) und das NBG, den Sachverständigenrat des NBG, sowie auf Gutachten und Ergebnisdokumente aller Akteure zu verweisen. So werden beispielsweise bisher unter Dokumenten keine Gutachten oder Ergebnisse der Akteneinsicht (vgl. These 9) des NBG aufgeführt. Auch Hinweise auf Workshops und Beteiligungsmöglichkeiten bei der BGE sind als Verbesserung zu empfehlen.

---

<sup>1</sup> [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/\\_home/home\\_node.html](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/_home/home_node.html)

## **5. Chancen für den Wissenstransfer durch analoge und neue digitale Formate nutzen und Herausforderungen berücksichtigen.**

Das Forum Endlagersuche kann Kontinuität herstellen, indem ein Raum des Austausches etabliert wird, wodurch der Wissenstransfer zwischen bereits integrierten bzw. etablierten Akteuren und neu hinzukommenden Akteuren aufrechterhalten werden kann. Hierfür bedarf es einer besonderen Offenheit gegenüber neu hinzukommenden Menschen und vor allem Jüngeren, um hier gegenseitigen Wissenstransfer zu ermöglichen.

Ein stärkerer Einbezug der Betroffenen an den Zwischenlagerstandorten zum jetzigen Zeitpunkt wie auch die Veröffentlichung von qualitativen Klassifizierungen für Standortregionen (A-D Standorte) durch die BGE könnte zu einer Mobilisierung von lokalen und regionalen Wissensträger\*innen für das Verfahren führen, sowie zu einer erhöhten Aufmerksamkeit politischer Entscheidungsträger\*innen.

Eine Herausforderung wird in der langfristigen Auffindbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Wissensständen bestehen, sowie dem Wissenstransfer. Hier sollten u.a. neueste digitale Entwicklungen stärker in den Blick genommen werden und welche Dynamiken sie für das Verfahren bereithalten könnten. Beispielhaft sei hier auf den Einsatz von künstlicher Intelligenz (KI) wie ChatGPT verwiesen. In Zukunft wird womöglich vermehrt auf KI-gestützte Programme zugegriffen, um sich das Verfahren und die damit verbundene Auswertung von Daten zu erschließen und erklären zu lassen.

## **6. Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren bringt besondere Herausforderungen mit sich, die Anpassungsleistungen in Behördenstrukturen erfordern.**

Mit dem Forum Endlagersuche und dem PFE wurde eine Kontinuität für die Beteiligung geschaffen und ein neues Format der Mitgestaltung durch Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft erprobt. Die Auseinandersetzung damit, wie diese Zusammenarbeit funktioniert, bietet Möglichkeiten des gemeinsamen Lernens auch für künftige Beteiligungsprozesse in der Standortauswahl. Deutlich wird bereits, dass bei der Kooperation zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren verschiedene Organisations- und Handlungslogiken aufeinandertreffen. Machtasymmetrien, hierarchische Verwaltungsstrukturen und zum Teil fehlende Entscheidungskompetenz der BASE-Mitarbeiter\*innen im PFE verweisen darauf, Strukturen und Prozesse des kooperativen Zusammenhangs (nochmal) zu betrachten und Anpassungsmöglichkeiten zu identifizieren. Darüber hinaus bietet es sich mit Blick auf die Erfahrungen aus dem PFE an, nochmal grundsätzlicher über Formen, Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Formate, in Abhängigkeit von Beteiligungsgegenständen, Verfahrensarchitektur und Rollenverständnissen, nachzudenken.

## **7. Das Prinzip der Selbstorganisation wurde bisher wenig aufgearbeitet, bietet aber für die Regionalkonferenzen wichtige Lernimpulse.**

Es sollte Verfahrenspraxis sein, mit den Standortregionen Strukturen für die Regionalkonferenzen zu entwickeln bzw. die Standortregionen diese eigenständig entwickeln zu lassen. Vorgaben von der Bundesebene können bei der Vorbereitung der Regionalkonferenzen kontraproduktiv wirken. Es hat sich im Verfahren bereits gezeigt, dass Selbstorganisation funktionieren kann und in welchen Bereichen Unterstützungspotenziale liegen. Gleichzeitig kann Selbstorganisation auch kritische Dynamiken und diverse Herausforderungen mit sich bringen. Dieses Erfahrungs- und Handlungswissen sollte im Vorfeld

zu den Regionalkonferenzen kritisch reflektiert und aufbereitet werden, um einen Wissenstransfer zu ermöglichen. Insbesondere der Prozess an der Schachtanlage Asse II und die Erfahrungen und Entwicklungen der Asse-II-Begleitgruppe bieten Erkenntnisse, die aufgearbeitet und ins Verfahren integriert werden können. Hier liegt ein Potenzial für das lernende Verfahren. Darüber hinaus ist auch zu überlegen, welche Rolle die Bundesländer für die Regionalkonferenzen einnehmen können.

**8. Es bestehen herausfordernde Dynamiken im Verfahren, die zwischen einem Risiko zur Elitenbildung und einer zum Teil notwendigen personellen Kontinuität und Wissensvertiefung liegen.**

Zurzeit ist ein kleiner Kreis an Interessierten und ein noch kleinerer Kreis an Engagierten entstanden, die dem Verfahren eine gewisse personelle Kontinuität geben, aber auch die Tendenz zur Elitenbildung fördern. Diese Dynamik ist differenziert zu betrachten: Auf der einen Seite können so u.a. ungewollt Ausschlussmechanismen entstehen, die im Verfahren wirkmächtig sind, weil sich Wissensasymmetrien aufbauen und Zugänge zum Verfahren erschweren. Andererseits: Sich eine hinterfragende Kompetenz anzueignen, kann teils auch erst aus einer tiefgreifenden Auseinandersetzung resultieren und benötigt Zeit. Aus dem Schweizer Verfahren ist bekannt, dass die Fachgruppe Sicherheit die engagierten Bürger\*innen sehr gefordert hat. Sie haben mehrere Jahre zur Verständigung und zur Handlungsfähigkeit gebraucht.

Um einer möglichen Elitenbildung vorzubeugen, müssen immer wieder neue Generationen an Engagierten involviert und mit komplexen Gegenständen wie der rvSU ohne zu großen Zeitaufwand vertraut gemacht werden. Hierzu bedarf es einer Aufbereitung von Wissen und verschiedene Räume von Wissenstransfer, um Nachvollziehbarkeit für komplexe Beteiligungsgegenstände zu erhöhen und so Beteiligte handlungsfähig zu machen.

Gleichzeitig bieten Beteiligungsgegenstände wie der Umgang mit dem verlängerten Zeitbedarf bzw. die Prozessgestaltung, sowie Themen der Regionalentwicklung später in den Regionalkonferenzen noch weitere Möglichkeiten, auch andere Wissenstypen wie regionales Wissen einzubringen. Dadurch kann eine breitere Öffentlichkeit verstärkt angesprochen werden. Auch das NBG sollte kontinuierlich interne Exklusionsmechanismen prüfen. Bürgervertreter\*innen können nicht dieselbe Position einnehmen, wie Personen des öffentlichen Lebens. Dies ist sowohl durch eine strukturelle Ungleichheit bedingt (z.B. unterschiedliche (Wieder-)Berufungsverfahren) als auch durch Ungleichheiten in den zeitlichen Ressourcen, der Flexibilität im Arbeitsalltag, wie auch hinsichtlich der Wissensbestände.

Mit Blick auf die Neuberufung von Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens, bedarf es zusätzlich einer wissenschaftlichen Evaluation, welchen Bedarf an verschiedenen Professionen und Perspektiven es im künftigen Verfahren gibt, um entsprechend dieser Bedarfe nach spezifischen Personen zu suchen.

**9. Die bisherige Entkopplung von Zwischen- und Endlagerung lässt Potenziale für eine gelingende Endlagerstandortauswahl verstreichen.**

Laut der Entsorgungskommission (Positionspapier aus 2023) werden durch den erhöhten Zeitbedarf bei der Standortsuche verlängerte Lagerdauern in den Zwischenlagern von zum Teil

80 Jahren<sup>2</sup> (oder mehr) notwendig. Dieser verlängerte Zeitbedarf der Standortauswahl lässt die Betroffenheitsperspektive der Zwischenlagerstandorte in einem neuen Licht erscheinen. Die Betroffenen an diesen Standorten sind deutlich aktiver in die Standortauswahl einzubeziehen (siehe vorherige Thesen). Daher kann das Bestreben des NBG, auch die Zwischenlagerung verstärkt in den Blick zu nehmen, nur unterstützt werden. Offen ist, inwiefern der verlängerte Zeitbedarf und daran anschließende Fragen ein Beteiligungsgegenstand sind. Die Frage nach einer fairen und tragfähigen Zwischenlagerung bis zur Endlagerung kann, wie die Endlagerstandortauswahl selbst, nur als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verstanden werden. Auch das Nachdenken über Beschleunigungspotenziale beinhaltet etliche Prozessaspekte, die die Akzeptabilität des Verfahrens und Legitimität beeinflussen, sowie Abwägungen, die zu treffen sind, wo ein deliberativer Prozess positiv wirken kann. Es sollten hierfür Räume genutzt und geschaffen werden, um Entscheidungsträger\*innen und Öffentlichkeit in den Dialog zu bringen. Der Beteiligungsgegenstand muss gemeinsam und möglichst präzise herausgearbeitet werden (vgl. These 1 +3).

#### **10. Kontrollfunktionen im Verfahren sind zu wenig sichtbar, Konfliktlösungsmechanismen sind zu wenig etabliert.**

Das NBG nimmt über seine vermittelnde und unabhängige Position im Verfahren auch eine Rolle als Wächter über das Verfahren ein. Für diese Rolle ist es mit entsprechenden Handlungsinstrumenten ausgestattet: Ein wichtiges Instrument ist hier die Akteneinsicht. Sie könnte ein wichtiges vertrauensförderndes Kontrollinstrument werden. Allerdings wird bisher sehr wenig nach außen kommuniziert und verschriftlicht, welche Aspekte bei der Akteneinsicht adressiert wurden und welche Befunde es gab. Insbesondere die Sichtbarkeit auf der Infoplattform könnte erhöht werden. Hier findet sich nur die Korrespondenz zwischen NBG und BASE, aber keine Ergebnisse der Akteneinsicht sowohl gegenüber der BGE als auch dem BASE und auch kein Hinweis auf die Gutachten des NBG oder den Sachverständigenrat des NBG. Durch diese Instrumente kann das NBG Bürger\*innen in ihrer Handlungsfähigkeit unterstützen. Es ist somit auch im Sinne des Trägers der Öffentlichkeitsbeteiligung, dem BASE, dass diese Tätigkeiten und Ergebnisse des NBG auf der Plattform und im Verfahren sichtbar werden.

Das Thema mangelnder lösungsorientierter Umgangsformen mit Konflikten innerhalb des Verfahrens ist dabei allgegenwärtig. Es sind kaum Konfliktlösungsmechanismen etabliert. Dies betrifft sowohl das PFE, was vielleicht auch das zähe Verhältnis zwischen staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren erklärt, aber auch für das NBG ist ein Bedarf zu erkennen. Die mangelnde Institutionalisierung von Konfliktlösungsmechanismen trifft dabei auch auf weitere Handlungsfelder innerhalb der Entsorgungspolitik zu, siehe etwa den Asse-II-Begleitprozess. Mit Blick auf die künftigen Beteiligungsprozesse der Standortauswahl sowie die Situation der Zwischenlagerung ist dies aufzuarbeiten, da ungelöste Konflikte ein gemeinsames Handeln zunehmend erschweren.

#### **Grundlagen für die Thesenentwicklung**

Forschungsbericht zu einem transdisziplinären Workshop im Museum für Naturkunde in Berlin:

---

<sup>2</sup> Gerechnet für Zwischenlager mit auslaufenden Genehmigungen ab 2034.

- Brunnengräber, Achim; Denk, Albert; Schwarz, Lucas und Themann, Dörte (2023): [\(Nicht\) Mein Endlager. Explorative Forschung zum gesellschaftlichen Umgang mit hochradioaktiven Abfällen – ein partizipativer und transdisziplinärer Ansatz](#), in FJSB Plus 36 (4).

Vier Thesen zur Partizipation im Standortauswahlverfahren, veröffentlicht von der Stiftung Leben & Umwelt / Heinrich-Böll-Stiftung

- Sieveking, Jan; Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2022): [Auf dem Weg zum weichen Endlagerstaat. Gelingende Beteiligung bei der Suche nach einem Standort für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle in Deutschland](#), Hannover.

Beitragsserie im Forschungsjournal Soziale Bewegungen zu den Beratungsterminen der Fachkonferenz Teilgebiete:

- Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021): [Räume erobern, öffnen und verteidigen. Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete](#), in FJSB plus, 34 (4).
- Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021): [Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager?](#), in: FJSB plus, 34 (3).
- Themann, Dörte; Schwarz, Lucas; Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim (2021): [Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager](#), in: FJSB plus 34 (3).
- Themann, Dörte; Di Nucci, Maria Rosaria; Brunnengräber, Achim (2021): [Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Endlagersuche](#), in: FJSB plus, 34 (1).