

# 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 Schachanlage 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).