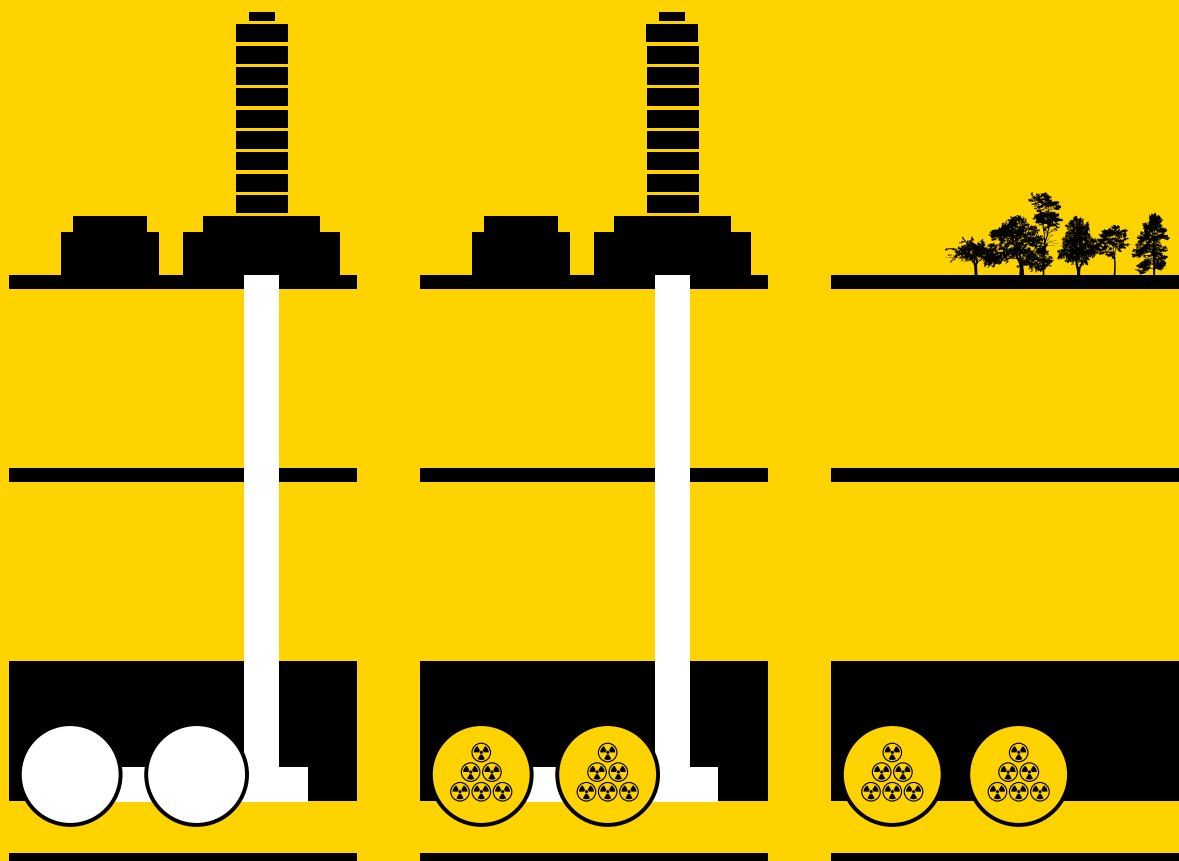




Schlussbericht

Dialog Endlagersicherheit: Neue Beteiligungskonzepte zur Verordnung zu
Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderung zur
Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen | FKZ: 4718E03290



Schlussbericht zum Forschungsprojekt

Neue Beteiligungskonzepte zu der nach § 26 und § 27 StandAG zu erlassenden Verordnung bezüglich der Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und die Anforderungen zur Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen

Forschungskennzahl (FKZ): 4718E03290

Impressum

Im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
Referat S III 2 Grundsatzangelegenheit der nuklearen Versorgung, Standortauswahl, Endlagerung
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon 0228 99305-0
E-Mail poststelle@bmu.bund.de

Dieser Schlussbericht wurde erstellt durch

Zebralog GmbH & Co. KG
Oranienburger Straße 87/89, Hinterhaus
10178 Berlin

Ansprechpartnerin: Heike Augustin (Redaktion), Lea Kinkler (Grafik)

mit wissenschaftlicher Unterstützung durch

Öko-Institut e. V.
Rheinstrasse 95
64295 Darmstadt

Ansprechpartnerin: Angelika Spieth-Achtnich

Abschlussdatum Juli 2020

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	5
1.1	Einleitung ins Thema	5
1.2	Öffentlichkeitsbeteiligung: ein Gegenstand, drei Zielsetzungen	7
1.3	Ziel des Schlussberichts	8
1.4	Projektausblick (Stand: Juli 2020)	8
2.	Basis der Öffentlichkeitsbeteiligung: die Informations- und Wissensvermittlung	10
2.1	Die Website www.dialog-endlagersicherheit.de	10
2.2	Publikationen	12
2.3	Erklärvideos	17
3.	Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung	21
3.1	Online-Beteiligung	22
3.2	Schriftliche Stellungnahmen	27
3.3	Vor Ort: das Symposium	28
3.4	Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit	33
4.	Die Beteiligung in Zahlen	35
5.	Inhaltliche Aufbereitung	41
5.1	Darstellung des methodischen Umgangs mit Rückmeldungen	41
5.2	Kurz und knapp: Die „Haupttendenzen“ der Beteiligung	42
6.	Evaluation des Beteiligungsverfahrens (Öko-Institut)	51
6.1	Kriterien und Instrumente der Evaluation	51
6.2	Ergebnisse der Evaluation	53
6.3	Empfehlungen	56
6.4	Literaturverzeichnis	59
7.	Fazit	61

Kapitel 1



1. Einleitung

1.1 Einleitung ins Thema

Im Jahr 2011 beschloss der Deutsche Bundestag den endgültigen Ausstieg aus der Kernenergie zur Erzeugung von Elektrizität. Eine breite Mehrheit von 513 Abgeordneten stimmte für den sogenannten Atomausstieg.¹ Bis zum Jahr 2022 sollen alle Kernkraftwerke deutschlandweit abgeschaltet werden – ein großer Schritt, der nicht nur Teil der Energiewende ist, sondern vor allem eine Frage aufwirft: Wohin mit den hochradioaktiven Abfällen? Diese umfassen abgebrannte Brennelemente sowie Abfälle aus der Wiederaufbereitung solcher Brennelemente und weisen eine sehr hohe Radioaktivität auf, die noch über viele Million Jahre strahlen wird und Mensch sowie Umwelt gefährdet. Gegenwärtig befindet sich der hochstrahlende Abfall überwiegend in sogenannten CASTOR®-Behältern, die in 16 oberirdischen Zwischenlagern meist an Kraftwerksstandorten eingelagert sind. Dies ist lediglich eine Zwischenlösung, die einer langfristigen Lösung bedarf, zumal die Anzahl bis zum Jahr 2022 auf insgesamt etwa 1.900 CASTOR®-Behälter steigen wird.

Bis zum Jahr 2031 soll daher der Standort für ein Endlager mit bestmöglicher Sicherheit tief unter der Erdoberfläche gefunden werden. International empfohlen wird die Einlagerung und der Einschluss der hochradioaktiven Abfälle in tiefe geologische Schichten, hierfür kommen drei potenziellen Gesteinsschichten in Frage: Tonstein, Steinsalz, kristallines Gestein wie Granit. Solcherart geologische Barrieren sollen, neben technischen und geotechnischen Barrieren, auf Jahrtausende verhindern, dass die von den Abfällen ausgehende Strahlungsgefahr Mensch und Umwelt schadet.

Gegenwärtig ist noch ungeklärt, wo der Standort für ein Endlager mit bestmöglicher Sicherheit in Deutschland liegen wird – es gilt die „weiße Deutschlandkarte“: Jeder Ort auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland kommt potenziell in Betracht. Das Auswahlverfahren eines adäquaten Standortes ist jedoch bereits gesetzlich geregelt: im sogenannten Standortauswahlgesetz (StandAG, 2017)². Dieses legt fest, wie die Suche – ergebnisoffen, partizipativ, transparent und wissenschaftsbasiert – ablaufen soll und inwiefern die Bürgerinnen und Bürger einbezogen werden.

Konkretisiert wird das StandAG durch Rechtsverordnungen. Der Entwurf einer solchen Verordnung war im Jahr 2019 Gegenstand des crossmedialen³ Beteiligungsverfahrens „Dialog Endlagersicherheit“, das von Juli bis November 2019 Online- und Vorort-Beteiligung umfasste. Im Zentrum des Beteiligungsverfahrens standen zwei Artikel der nach §§ 26 und 27 StandAG zu erlassenden Verordnung, die für die Standortauswahl essentiell und inhaltlich eng aufeinander bezogen sind. Demnach soll Artikel 1 Sicherheitsanforderungen definieren, die das zukünftige Endlager zu erfüllen hat und die bereits während der Standortsuche fortwährend in Form von vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen überprüft werden. Wie diese vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen ablaufen und was dabei zu berücksichtigen ist, regelt künftig Artikel 2 der Verordnung.

¹ https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2011/34915890_kw26_angenommen_abgelehnt-205788

² https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BfE/DE/rsh/1a-atomrecht/1A-25-StandAG.pdf?__blob=publicationFile&v=3

³ Crossmediale Beteiligungsverfahren zeichnen sich durch eine Kombination von Online- und Präsenz-Elementen aus.

Tabelle 1: Inhalte des veröffentlichten Referentenentwurf der beiden Artikel des Verordnungsentwurfs (Überblick). Insgesamt umfasste das Dokument 49 Seiten, von denen 14 Seiten auf Artikel 1 und sechs Seiten auf Artikel 2 entfielen, die übrigen Seiten umfassten Artikel 3 (Inkrafttreten) sowie die Begründung.

Artikel 1 zu den Sicherheitsanforderungen: Endlagersicherheitsanforderungsverordnung EndlSiAnfV	Artikel 2 zu den vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen: Endlagersicherheitsuntersuchungsverordnung EndlSiUntV
Inhalt: Beschreibung des Sicherheitsniveaus, welches von einem Endlager am Ende des Standortauswahlverfahrens erwartet wird	Inhalt: Beschreibung, wie die Möglichkeit zur Einhaltung des geforderten Sicherheitsniveaus gemäß Artikel 1 bereits während des Standortauswahlverfahrens im Rahmen vorläufiger Sicherheitsuntersuchungen bewertet werden soll
Umfang: 21 Paragraphen	Umfang: 12 Paragraphen

Grundsätzlich gilt: Der Aspekt „Sicherheit“ hat bei der Standortauswahl oberste Priorität. Und das – u.a. klimatische Veränderungen wie Eiszeiten mitbedenkend – für eine Million Jahre im Voraus, einem Zeitraum fast außerhalb unserer Vorstellungskraft.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) als Verfahrensführerin des entsprechenden Verordnungsgebungsverfahrens strebte aufgrund der großen gesellschaftlichen Relevanz des Themas eine breite Einbeziehung der Öffentlichkeit an – und dies bereits zum Zeitpunkt der Entwurfsfassung des Verordnungstextes. Damit ging das Bundesumweltministerium bewusst über das klassische und gesetzlich vorgeschriebene Vorgehen einer Experten- und Verbändebeteiligung hinaus. Wurden bislang im Zusammenhang mit dem Erlass von Verordnungen nur Anhörungsverfahren mit Verbandsvertreter*innen und anderen Expert*innen durchgeführt, so galt nun, auch allen Bürger*innen deutschlandweit die Möglichkeit zu geben, ihre Sichtweisen, Ideen und Vorbehalte einzubringen – ohne dabei die etablierten Mitwirkungsmöglichkeiten der Verbände zu schmälern. Entsprechend war ein Ziel des Forschungsvorhabens die Entwicklung und Implementierung eines Verfahrens zur Öffentlichkeitsbeteiligung, das es interessierten Bürger*innen ermöglicht, gemeinsam mit Stakeholdern (Expert*innen aus Behörden, Verbänden, Wissenschaft und Wirtschaft) den vorgelegten Entwurf zu diskutieren und weiterzuentwickeln. Eine weitere Besonderheit dabei war, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung auf gleicher Stufe mit der Experten- und Verbändebeteiligung stand.

Hierfür konzipierte und führte Zebralog mit Unterstützung durch das Öko-Institut e.V. als Fachpartner ein crossmediales Beteiligungsverfahren durch. Dieses bestand, wie nachfolgend ausführlich dargestellt wird, aus mehreren Elementen und Möglichkeiten der Beteiligung:

- einer Online-Kommentierung des Verordnungstextes, der in einer Entwurfsfassung auf der Website www.dialog-endlagersicherheit.de veröffentlicht wurde,
- einem Online-Dialog,
- der Möglichkeit zur Einreichung von schriftlichen Stellungnahmen,
- dem Symposium „Endlagersicherheit – Der Weg zum sicheren Einschluss“ in Berlin (14. bis 15. September 2019).

Diese vielfältigen Mitwirkungsmöglichkeiten mit fachlicher Tiefe waren – neben großer Transparenz, allgemeinverständlich aufbereiteten Informationen sowie einem möglichst breiten Teilnehmendenkreis inklusive Jugendlicher – die zugrunde gelegten Ansprüche an diese Öffentlichkeitsbeteiligung. Grundsätzlich stand dabei jedem Interessierten jedes Beteiligungsformat offen, wenngleich die Online-Kommentierung sich tendenziell an eine Zielgruppe mit Fachkenntnissen richtete, während der Online-Dialog und das Symposium jedem Interessierten niedrigschwellig eine Mitsprache bei dem Thema ermöglichen sollten.

Die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden vom Öko-Institut zusammengestellt und vom Bundesumweltministerium ausgewertet und ihre Berücksichtigung beziehungsweise ihre Nichtberücksichtigung in dem anschließend modifizierten Verordnungsentwurf begründet und transparent dokumentiert (Tabelle, siehe Anhang).

1.2 Öffentlichkeitsbeteiligung: ein Gegenstand, drei Zielsetzungen

Die Suche nach einem Standort für ein Endlager mit größtmöglicher Sicherheit ist aus fachlicher Sicht ein äußerst anspruchsvolles Vorhaben. Aber nicht nur das: Angesichts der Risiken, die mit hochradioaktiven Abfällen verbunden sind, ist der Standortauswahlprozess auch gesellschaftlich hochkonfliktiv und ein generationenprägendes Thema. Es bedarf daher sowohl fachlich als auch kommunikativ einer sorgfältigen Vorbereitung auf Basis einer partizipationsorientierten Planungs- und Entscheidungskultur.

Aufgrund dieser Notwendigkeit forciert das Bundesumweltministerium bereits seit geraumer Zeit unterschiedliche Ansätze der Öffentlichkeitsarbeit. Indem das BMU diese mit dem „Dialog Endlagersicherheit“ nun erstmalig auch im Rahmen eines Verordnungsgebungsverfahrens anwandte, verfolgte es drei Ziele:

- **Optimierung des Verordnungsentwurfs:** Das Bundesumweltministerium strebte an, den von ihm erstellten Verordnungsentwurf durch eine Öffentlichkeitsbeteiligung inhaltlich zu optimieren.
- **Herstellung von Ergebnisakzeptanz:** Das Bundesumweltministerium hat die Verordnung als Textentwurf entsprechend der Geschäftsordnung der Bundesregierung zum frühestmöglichen Zeitpunkt der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Intendiert wurde festzustellen, ob die aus seiner Sicht fachlich fundierte Ausarbeitung zu Sicherheitsanforderungen und Sicherheitsuntersuchungen auf breite öffentliche Akzeptanz stoßen. Hierbei sollten auch mögliche Widerstände klar ersichtlich werden.
- **Evaluation zur Optimierung der Methodik:** Durch eine fundierte Evaluation der angewandten Beteiligungsformate und ihrer praktischen Ausgestaltung soll eine zunehmende Optimierung zukünftiger informeller Beteiligungsprozesse bei Verordnungsgebungsverfahren, bei denen der klassische Personen- und Teilnehmerkreis einer Verbändebeteiligung um Bürger*innen erweitert wird, ermöglicht werden.

1.3 Ziel des Schlussberichts

Ziel dieses Schlussberichtes ist eine umfassende und dabei übersichtliche Dokumentation der neuartigen parallelen Beteiligung von Öffentlichkeit und Verbänden im Rahmen eines crossmedialen Beteiligungsverfahrens. Insbesondere soll der Schlussbericht:

- **Überblick bieten:** Wie wurde der Beteiligungsprozess gestaltet? Welche Möglichkeiten der Beteiligung wurden angeboten? Wer hat sich beteiligt? Wie wurde mit den eingehenden Beiträgen verfahren?
- **Retrospektive Nachvollziehbarkeit sichern:** Das Standortauswahlverfahren wird ein über Jahre sich erstreckender und voraussichtlich gesellschaftlich hochkontrovers diskutierter Prozess. Der hier behandelte Verordnungsentwurf ist in diesem Kontext ein basaler Baustein, da er die maßgeblichen Sicherheitsanforderungen an einen potenziellen Standort und ihre Anwendung während des Suchprozesses festschreibt, die letztlich die wesentliche Grundlage für die Auswahl eines geeigneten Endlagerstandorts bilden. Die Entstehung dieser grundlegenden Verordnung und der dazugehörigen Beteiligung retrospektiv nachvollziehbar zu machen, ist im Sinne der Verfahrens- und Ergebnislegitimation essentiell. Dies gilt auch in Hinblick auf Personenkreise, die ihre Betroffenheit erst zu einem späteren Zeitpunkt des Standortauswahlverfahrens feststellen.
- **Hauptaussagen der Beteiligung darstellen:** Eine übersichtliche Aufbereitung der zahlreichen Ergänzungen, Anmerkungen, Streichungen und Änderungswünsche je Artikel soll Interessierten einen schnellen und vereinfachten Zugang zu der umfassenden tabellarischen Gesamtzusammenstellung aller Rückmeldung ermöglichen.
- **Ergebnisse der Evaluation darstellen:** Die Evaluation des Beteiligungsformats hat zum Ziel, das Beteiligungskonzept dieses Vorhabens zu überprüfen und die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsformats während des Symposiums zu evaluieren. Daraus wurden Rückschlüsse für die Durchführung zukünftiger Beteiligungsformate abgeleitet und Empfehlungen erstellt. Die Ergebnisse der Evaluation fließen in einen Leitfaden zur Gestaltung und Durchführung von Verordnungsgebungsverfahren ein.

1.4 Projektausblick (Stand: Juli 2020)

Mit dem Ende des Online-Dialoges sowie der Einreichungsfrist von Stellungnahmen am 20. November 2019 endete die Öffentlichkeitsbeteiligung des „Dialogs Endlagersicherheit“. Die eingereichten Stellungnahmen und Kommentare aus der Öffentlichkeitsbeteiligung, ebenso wie die aus der Verbändebeteiligung und der Ressortabstimmung wurden vom zuständigen Referat des Bundesumweltministeriums in den Verordnungsentwurf eingearbeitet. Anschließend wurde der modifizierte Entwurf im Frühjahr 2020 dem Deutschen Bundestag vorgelegt. Der Bundestag hat vier Sitzungswochen Zeit, sich mit der Verordnung zu befassen.

Die Dokumentation und Auswertung der Öffentlichkeitsbeteiligung wird auf der Website des BMU veröffentlicht.

Kapitel 2



2. Basis der Öffentlichkeitsbeteiligung: die Informations- und Wissensvermittlung

Die neuartige Verzahnung von Verbände- mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu einer Rechtsverordnung stellt besondere Herausforderungen an die Informations- und Wissensvermittlung. Dies galt insbesondere auch hinsichtlich der thematisch komplexen Materie zu den Sicherheitsanforderungen und vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen in der Endlagerung, die viele naturwissenschaftlich-technische und juristische Fachbegriffe und Beschreibungen umfasst. Ziel des Beteiligungsverfahrens „Dialog Endlagersicherheit“ war es, Personen, die keine Expert*innen sind, einen Zugang zu dem Thema zu ermöglichen. Sie sollten die Gelegenheit bekommen, sich umfassend zu informieren, um sich befähigt zu fühlen, ihre Meinung einzubringen und an einem Dialog auf Augenhöhe mit Stakeholdern erfolgreich mitzuwirken. Unabdingbar dafür war eine inhaltlich und sprachlich allgemeinverständliche Aufbereitung von Artikel 1 und Artikel 2 des Verordnungsentwurfs. Neben diesen fachlichen Inhalten wurden auch Hintergrundinformationen zusammengestellt und aufbereitet. Diese sollten es Interessierten erleichtern, die Funktion der Verordnung im Kontext der Suche nach einem geeigneten Endlager und des anstehenden Auswahlprozesses einzuordnen.

Zur allgemeinverständlichen und abwechslungsreichen Aufbereitung wurden verschiedene Medienformate (u.a. Website, Broschüre, Erklärvideos) genutzt. Diese Produkte wurden zu Beginn beziehungsweise im Laufe der Öffentlichkeitsbeteiligung sukzessive zur Verfügung gestellt. Dies geschah online und in Printform mit dem Ziel, größtmögliche Transparenz des Verfahrens herzustellen.

2.1 Die Website www.dialog-endlagersicherheit.de

In einem ersten Schritt wurde die Website www.dialog-endlagersicherheit.de gestartet.⁴ Diese Website bildete den Ankerpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Auf der Startseite konnten sich Interessierte über den Prozess der Standortsuche für ein Endlager, die Inhalte der beiden Artikel des Verordnungsentwurfs und das Beteiligungsverfahren informieren. Über dessen Verlauf inklusive einzelner Zwischenschritte vom 17. Juli 2019 bis zum Ende am 20. November 2019⁵ gab ein Zeitstrahl gut erkennbar im oberen Teil der Startseite Auskunft.

⁴ Link: <https://www.dialog-endlagersicherheit.de/>

⁵ Ursprünglich endete die Öffentlichkeitsbeteiligung mit der Frist für Online-Dialog, Online-Kommentierung und Einreichung von Stellungnahmen am 20.09.2019. Das BMU entschied für die beiden letztgenannten Beteiligungselemente zugunsten einer Fristverlängerung um zwei Monate. Entsprechend erfolgte eine Modifikation des Zeitstrahls.

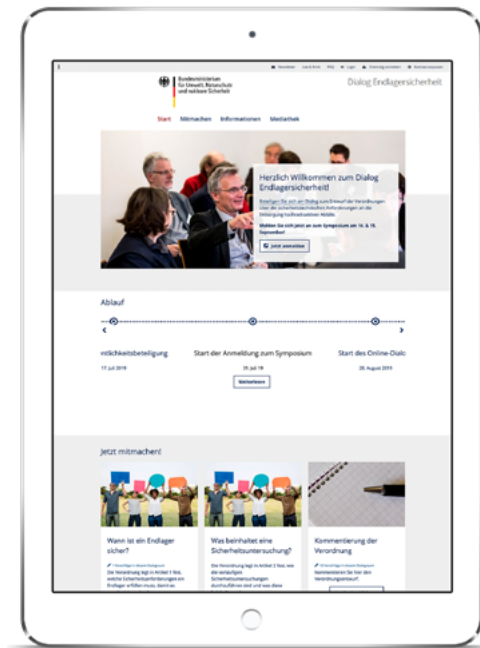


Abbildung 1: Screenshot der Startseite

Ausgehend von der Startseite, auf der in einem Slider stets über Aktuelles informiert wurde (z.B. Ankündigung des Symposiums), konnten die Unterseiten „Mitmachen“, „Informationen“, „Mediathek“ sowie im späteren Verlauf „Symposium“ angesteuert werden.

Eine wesentliche Funktion für eine fundierte Informations- und Wissensvermittlung kam hierbei der Unterseite „Informationen“ zu. Drei eingestellte Erklärvideos dienten zur kurzweiligen Vorstellung von Standortauswahlprozess und den beiden entsprechenden Artikeln des im Zentrum der Beteiligung stehenden Verordnungsentwurfs (s. hierzu ausführlicher Kap. 2.3). Abgerundet wurde dies durch ein Glossar, das nahezu 30 zentrale Begrifflichkeiten wie Bergung, Rückholbarkeit und Wirtsgestein kurz und möglichst einfach erfassbar erläuterte. Zudem beantwortete die Unterseite in einem übersichtlich aufbereiteten FAQ häufige Fragen zum Beteiligungsverfahren selbst (u.a. Wer kann mitmachen? Muss ich mich registrieren? Wie kann ich Stellungnahmen einreichen?).

Als weitere Unterseite ergänzte die „Mediathek“ diese Informationsaufbereitung um Gesetze, Verordnungen und zusätzlichen Hintergrundmaterialien und machte sie somit für Interessierte mit einem Klick verfügbar. Die Mediathek wurde während des Beteiligungszeitraumes fortwährend weiter befüllt und umfasste letztlich insgesamt elf Dokumente, wie beispielsweise den Verordnungsentwurf, das Strahlenschutzgesetz und die Strahlenschutzverordnung sowie die im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung erstellten Publikationen. Sie verblieben über den Abschluss der Beteiligung dort verfügbar.

Transparenz und Information möchte die Website auch hinsichtlich des am 14. und 15. September 2019 in Berlin stattgefundenen Symposiums gewährleisten. Interessierten, die nicht vor Ort teilnehmen konnten oder wollten, wurde es auf der Unterseite „Symposium“ ermöglicht, die Veranstaltung im Nachgang nachzuvollziehen. Hierzu wurde eine Videodokumentation zeitnah nach der Veranstaltung auf der Website eingebunden.

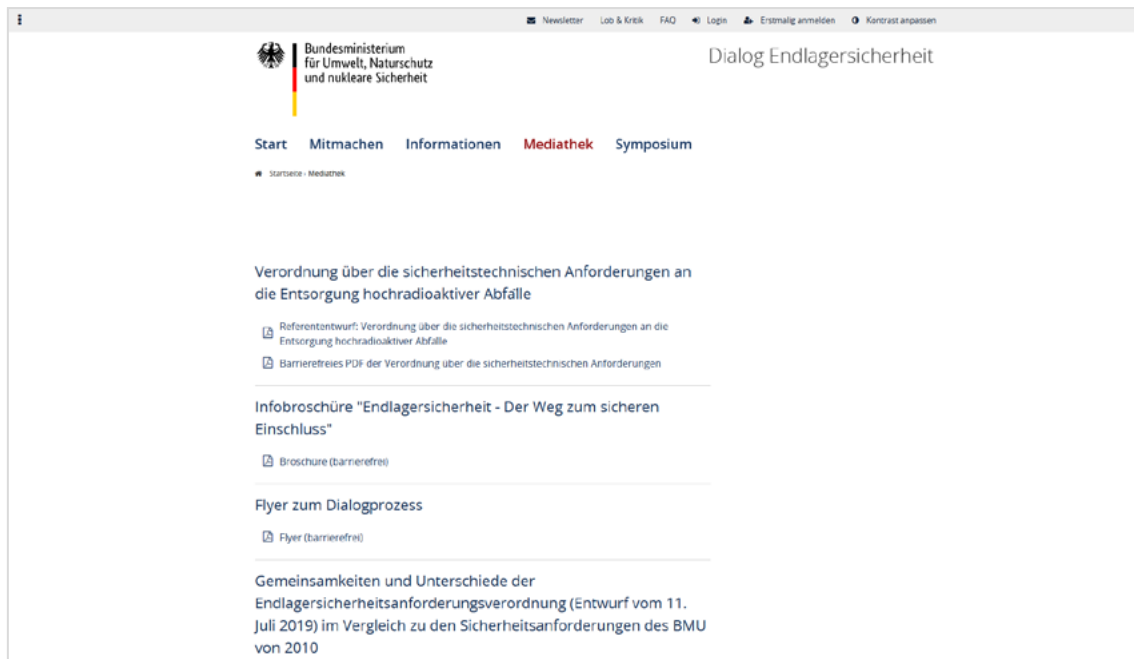


Abbildung 2: Screenshot der Mediathek

Diese ist benutzerfreundlich gestaltet, indem die zentralen Programmpunkte je Symposiumstag in einzelne Videos aufgeschlüsselt zur Verfügung stehen, so dass Nutzer*innen zielgenau den für sie interessanten Programmpunkt anschauen können:

- Video 1: Einführung und Vorstellung von Artikel 1 (bzw. Artikel 2)
- Video 2: Stellungnahmen
- Video 3 bis 6: Thematische Arbeitsgruppen
- Video 7: Podiumsdiskussion (bzw. Podiumsdiskussion und Ausblick)

Insgesamt umfasst die Aufnahmelänge über elf Stunden. Zudem gibt eine Bildergalerie Impressionen von dem Tagungswochenende.

Neben der Informations- und Wissensvermittlung ist die Website auch deswegen Ankerpunkt für die Öffentlichkeitsbeteiligung, da Nutzer*innen während des laufenden Beteiligungsverfahrens über die Startseite und die Unterseite „Mitmachen“ zu Online-Kommentierung und Online-Dialog gelangten. Zudem wurden die eingereichten Stellungnahmen zum Verordnungsentwurf transparent auf dieser Website veröffentlicht (s. hierzu ausführlicher Kap. 3).

2.2 Publikationen

Über die Website als Wissens- und Informationsplattform hinaus, wurden zwei Publikationen zur weitergehenden und inhaltlich ausführlicheren Information erstellt, die sich vor allem an interessierte Personen ohne Vorkenntnisse beziehungsweise Fachexpertise richteten: eine Broschüre sowie ein Flyer. Angelehnt an die klassischen Signalfarben für Atomenergie – Gelb und Schwarz – wurden beide Publikationen bewusst in einem einheitlichen Corporate Design mit farbllichem Wiedererkennungswert gehalten.

Broschüre

Tabelle 2: Überblick über Broschüre

Umfang	24 Seiten
Auflage/Print	200 Stück
Zielgruppe	Interessierte Laien bzw. Bürger*innen
Verfügbarkeit	Digital (www.dialog-endlagersicherheit.de) Print (Verteilung im Rahmen des Symposiums)

Der Anspruch bezüglich der Broschüre war, ein zeitloses Dokument zu schaffen, das den Verordnungsentwurf inhaltlich umfassend und dabei allgemeinverständlich sowie angenehm lesbar vorstellt. Insbesondere durch grafische Darstellungen sollten die Anwendung und die Implikationen der Sicherheitsanforderungen und Sicherheitsuntersuchungen in Bezug auf die Endlagersuche veranschaulicht werden. In der Broschüre findet sich daher eine ausführliche Erläuterung der Verordnung im Generellen sowie der Inhalte von Artikel 1 und 2. Zudem werden die zentralen Akteur*innen im Standortauswahlverfahren vorgestellt. Ebenso wie auf der Website findet sich auch hier ein Glossar der zentralen Begriffe, um die Verständlichkeit der Publikation sicherzustellen.



Abbildung 3: Titel der Broschüre

Flyer

Tabelle 3: Überblick über Flyer

Umfang	8 Seiten
Auflage/Print	200 Stück
Zielgruppe	Interessierte Laien bzw. Bürger*innen
Verfügbarkeit	Digital (www.dialog-endlagersicherheit.de) Print (Verteilung im Rahmen des Symposiums)

Im Gegensatz zur Broschüre, deren Inhalte vom Beteiligungsprozess 2019 losgelöst begreifbar sein sollten, flankierte der Flyer vorrangig die mehrmonatige Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung informativ. Er erläuterte kurz den Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung, sein Schwerpunkt lag jedoch darauf, wie man sich als Interessierter einbringen kann. Zudem war hier das Kurzprogramm des Symposiums abgedruckt.

SEPT. 14. SEPT. 15.

Dialog Endlagersicherheit (Symposium)

14. September 2019 | 1. Tag

- ab 12:30 Uhr Einlass und Anmeldung
- 13:00 Uhr Beginn und Einführung
- 14:00 Uhr Präsentation der Stellungnahmen
- 15:30 Uhr Thematische Arbeitsgruppen
- 17:30 Uhr Podiumsdiskussion
- 18:30 Uhr Ende und Gelegenheit zum informellen Austausch

15. September 2019 | 2. Tag

- ab 08:30 Uhr Einlass und Anmeldung
- 09:00 Uhr Beginn und Einführung
- 09:40 Uhr Präsentation der Stellungnahmen
- 11:00 Uhr Thematische Arbeitsgruppen
- 13:00 Uhr Podiumsdiskussion
- 14:00 Uhr Ende

Impressum:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Referat § III 2
Grundsatzangelegenheiten der nuklearen Entsorgung,
Standortauswahl, Endlagerung

Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Telefon 0228 99 305-0
E-Mail poststelle@bmu.bund.de

Stand:
August 2019

Konzept:
ZebraLog GmbH, Berlin

Gestaltung:
Gipfelgold Werbeagentur GmbH, Bonn

Wissenschaftliche Beratung:
Öko-Institut e.V.

Das Copyright für Texte und Bilder liegt beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit.

www.bmu.de

ENDLAGER-SICHERHEIT
Der Weg zum sicheren Einschluss

Bürgerdialog

Referat § III 2
Grundsatzangelegenheiten der nuklearen Entsorgung,
Standortauswahl, Endlagerung
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Abbildung 6: Außenseite des Flyers zum Bürgerdialog

Worum geht es?

Verordnung über Sicherheitsanforderungen und Sicherheitsuntersuchungen

Bis zum Jahr 2022 sollen alle deutschen Atomkraftwerke abgeschaltet werden. Unklar ist jedoch gegenwärtig, wo die große Menge an hochradioaktiven Abfällen aus den Atomkraftwerken zukünftig entsorgt werden soll. Derzeit befindet sich der strahlende Abfall überwiegend in sogenannten CASTOR®-Behältern in oberirdischen Zwischenlagern. Dies ist jedoch auf Dauer keine Lösung. Ziel ist daher, bis zum Jahr 2031 einen Standort zu finden, an dem die hochradioaktiven Abfälle möglichst sicher tief unter der Erde und damit in ausreichender Entfernung zu Mensch und Umwelt gelagert werden können.

Das Standortauswahlgesetz (StandAG) von 2017 bildet die gesetzliche Grundlage für diese Suche nach dem bestmöglichen Standort für ein Endlager für hochradioaktiven Abfall in Deutschland, das sogenannte Standortauswahlverfahren. Zudem soll im kommenden Jahr eine Verordnung über die Sicherheitsanforderungen und Sicherheitsuntersuchungen erlassen werden, die das StandAG weiter konkretisiert.

Diese Verordnung wird Sicherheitsanforderungen definieren, die das zukünftige Endlager erfüllen muss (Artikel 1) und die bereits während der Standortauswahl in Form von vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen berücksichtigt werden. Wie diese vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen ablaufen und was dabei zu berücksichtigen ist, wird Artikel 2 der Verordnung regeln.

Wie kann ich mich einbringen?



Die Bürgerinnen und Bürger werden in einem dialogorientierten Prozess einbezogen. Aktuell können alle Interessierten deutschlandweit Anmerkungen und ihre Expertise zum Verordnungsentwurf des Bundesumweltministeriums über die Sicherheitsanforderungen und Sicherheitsuntersuchungen einbringen. Diese Verordnung ist bislang im Entwurfsstadium und soll im kommenden Jahr in Kraft treten. Hierin werden wichtige Rahmenbedingungen für die Standortauswahl und das zukünftige Endlager festgelegt – Ihre Meinung ist daher gefragt!

Machen Sie mit bei der Online-Beteiligung: Unter www.dialog-endlagersicherheit.de können Sie sich über den Verordnungsentwurf informieren und diesen kommentieren.

Bringen Sie sich direkt und vor Ort beim Symposium am 14. und 15. September 2019 in Berlin ein und diskutieren Sie mit Vertreter*innen des Bundesumweltministeriums sowie weiteren Expert*innen über den Verordnungsentwurf. Die Teilnahme ist kostenfrei.

Was passiert nach der Beteiligung?



Bis zum 20. September 2019 haben Sie die Möglichkeit, Ihre Anmerkungen und Stellungnahmen zu dem Verordnungsentwurf einzubringen. Anschließend werden Ihre Einreichungen ausgewertet und der Entwurf wird entsprechend finalisiert. Das Bundesumweltministerium wird den Verordnungsentwurf voraussichtlich am 06. November 2019 dem Bundeskabinett zur Kenntnisnahme vorlegen, anschließend wird der Entwurf an den Bundestag übermittelt. Der Bundestag kann bei Bedarf noch Änderungen an der Verordnung vornehmen. Abschließend unterschreibt die Bundesumweltministerin die Verordnung, die am Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft tritt.

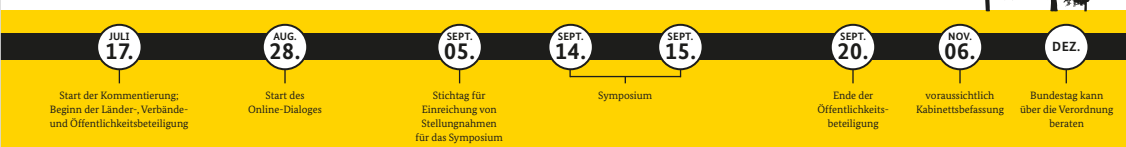


Abbildung 7: Innenseite des Flyers zum Bürgerdialog

2.3 Erklärvideos

Ergänzend zu den Printprodukten wurde eine weitere mediale Form zur Vermittlung der Inhalte der Verordnung und ihrer Einbettung in das Metathema „Standortauswahl für ein Endlager“ in Form von Erklärvideos gewählt. In drei kurzen Clips von je zwei bis drei Minuten Länge wurde die komplexe Thematik im sogenannten Handmade-Stil von youknow, einem führenden Anbieter von Erklärvideos im deutschsprachigen Raum, aufbereitet. Bei diesem Stil, der insbesondere komplexe Themen zugänglich machen soll, unterstützen visuell reduzierte Zeichnungen, die auf einen weißen Hintergrund gelegt werden und dann jeweils durch den sichtbaren Einsatz von Händen („handmade“) bewegt werden, das Verständnis. Ein Sprecher aus dem Off begleitet dabei die visuellen Vorgänge mit einem Erklärtext. Dabei hat jedes der drei Videos einen anderen inhaltlichen Schwerpunkt, wenngleich sie aufeinander aufbauen.

Video 1: Worum geht es hier? Eine kurze Einführung



Abbildung 8: Sequenz aus Video 1 (Screenshot)

Das erste Video geht in 2:24 Minuten der Frage nach, warum Deutschland ein Endlager braucht. Dabei nimmt es Bezug auf den 2011 beschlossenen Ausstieg aus der Atomenergie. Auf dieser Informationsgrundlage erklärt das Video, wie die Suche nach dem Standort für das Endlager verläuft und wie man sicherstellen will, dass das Endlager sicher ist – nämlich mittels der in Artikel 1 (Sicherheitsanforderungen) und Artikel 2 (Sicherheitsuntersuchungen) festgeschriebenen Anforderungen. Wer sich genauer über die beiden Artikel der Verordnung informieren möchte, wird auf Video 2 und 3 verwiesen, in denen man erfährt, was die Artikel besagen und wie sie die Suche nach einem Endlager unterstützen.

Video 2: Artikel 1: Die Sicherheitsanforderungen an die Endlagerung hochradioaktiver Stoffe



Abbildung 9: Sequenz aus Video 2 (Screenshot)

Im Mittelpunkt des zweiten Videos steht die Frage, warum es die in Artikel 1 definierten Sicherheitsanforderungen geben muss. Anschaulich wird erläutert, dass ein Endlager eine Reihe von Anforderungen erfüllen muss, um den Nachweis zu führen, dass es tatsächlich sicher ist. So müsse zum Beispiel ausgeschlossen werden, dass Flüssigkeiten oder Gase in das zukünftige Endlager eindringen und Schadstoffe bis an die Oberfläche transportieren können. In dem 2:11 Minuten langen Video wird auf ein System aus geologischen, technischen und geotechnischen Barrieren, die den sicheren Einschluss garantieren sollen, hingewiesen. All diese Sicherheitsanforderungen zusammen bilden – so die Überleitung zum dritten und letzten Video – die Grundlage für die vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen.

Video 3: Artikel 2: Die Anforderungen an die Sicherheitsuntersuchungen



Abbildung 10: Sequenz aus Video 3 (Screenshot)

Wie die im zweiten Video angekündigten vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen während der Standortauswahl genau ablaufen, wird in diesem Video in 3:12 Minuten erläutert. Hierfür wird zunächst der im StandAG geregelte Auswahlprozess mit seinen drei Phasen noch einmal grob skizziert. Auf dieser Wissensgrundlage wird die Anwendung der repräsentativen, weiterentwickelten und letztlich umfassenden vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen dargestellt. Werden die Sicherheitsanforderungen an einem Standort nicht erfüllt, ist kein sicherer Einschluss möglich und der Standort wird ausgeschlossen. Damit legt das dritte Video dar, wie das mehrstufige Verfahren letztlich dafür sorgt, dass am Ende der Standort ausgewählt wird, der die bestmögliche Sicherheit auf eine Million Jahre bietet.

Als Teil der intendierten Informations- und Wissensvermittlung bildeten diese drei Videos – neben der Website und den Publikationen – die Basis für eine gelingende Öffentlichkeitsbeteiligung. Hierfür wurden sie mit ihrer Erstellung Ende August 2019 auf der Startseite der Webseite www.dialog-endlagersicherheit.de sowie auf der Unterseite „Informationen“ prominent eingebunden.⁶ Zudem wurden alle drei Videos im Rahmen des Symposiums im Plenum präsentiert.

⁶ <https://www.dialog-endlagersicherheit.de/informationen>

Kapitel 3



3. Elemente der Öffentlichkeitsbeteiligung

Mit Unterstützung innovativer Formatideen wurden Methoden von klassischen Anhörungsterminen und von Bürgerveranstaltungen in einem neuen Öffentlichkeitsbeteiligungskonzept integriert. Gewählt wurde ein crossmedialer Ansatz. So gab es vier Möglichkeiten der aktiven Beteiligung:

- Online-Kommentierung des Verordnungsentwurfes (Annotation)
- Online-Dialog
- Einreichung von Stellungnahmen
- Vor-Ort-Veranstaltung (Symposium)

Diese Vielfältigkeit ermöglichte, dass auch Personen, die nicht an dem Symposium in Berlin teilgenommen haben, ihre Meinung über die Online-Kommentierung, den Online-Dialog und Stellungnahmen einbringen konnten. Intendiert war, einen möglichst breiten Personenkreis für die Öffentlichkeitsbeteiligung zu gewinnen. Das heißt, die Beteiligung sollte über den klassischen Kreis von Vertreter*innen aus Behörden, Verbänden und der Wirtschaft hinaus auch interessierte Bürger*innen (z.B. aus Bürgerinitiativen, engagierte Einzelpersonen) ansprechen. Gezielt wurden zudem an Umweltthemen interessierte Jugendliche eingeladen.

Tabelle 4: Avisierte Zielgruppen der Öffentlichkeitsbeteiligung

	Expert*innen	Interessierte Bürger*innen	Engagierte Jugendliche	Breite Öffentlichkeit
Erläuterung Zielgruppe	aus Verbänden, Wissenschaft und Wirtschaft	aus BIs und anderen Bürgergruppen	aus der Umweltbewegung und politischen Jugendorganisationen	bislang nicht engagierte Bürger*innen, ggf. zukünftig betroffen

Der Ablauf des Beteiligungsverfahrens erstreckte sich von der Veröffentlichung der beiden Artikel des Verordnungsentwurfs am 17. Juli 2019 und der damit zeitgleich freigeschalteten Online-Kommentierung bis zur Beendigung von Online-Kommentierung und Stellungnahme-Einreichung am 20. November 2019. Zwar fand als Vorbereitung auf das Symposium eine Zwischenauswertung von Stellungnahmen und Online-Kommentierung, die bis zum 05. September 2019 eingegangen waren, statt, jedoch wurden die Beteiligungsmöglichkeiten über das Symposium hinaus fortgeführt. Somit konnten sich Teilnehmende sowie weitere Interessierte, die ihre Meinungen nicht ausreichend präsentieren konnten beziehungsweise aus (Zeit-)Gründen die Vorort-Veranstaltung abwarten wollten, auch im Anschluss an das Symposium einbringen.

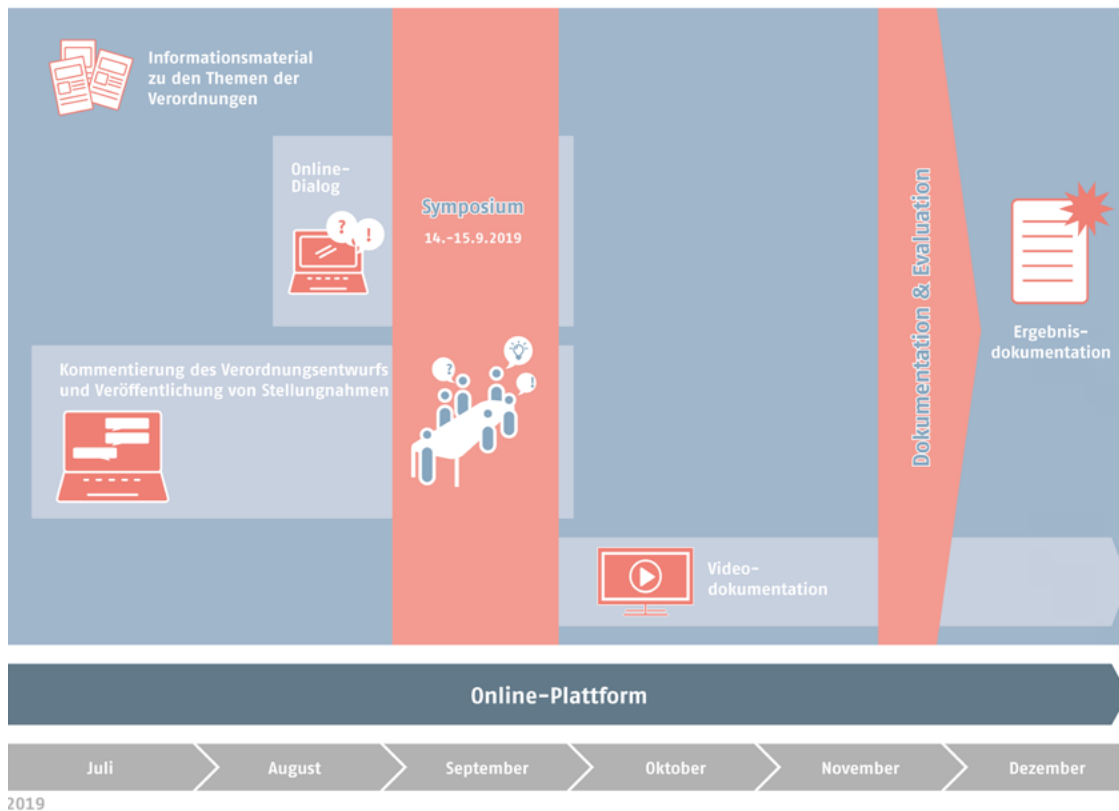


Abbildung 11: Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Überblick

3.1 Online-Beteiligung

Ursprünglich war der Start der Online-Beteiligung drei Wochen vor dem Symposium als zentraler Vor-Ort-Veranstaltung in Berlin (14./15.09.2019) terminiert. Um dem ausdrücklichen Wunsch aus der Zivilgesellschaft entgegenzukommen, veröffentlichte das Bundesumweltministerium der Verordnungsentwurf jedoch umgehend nach Fertigstellung und läutete damit zugleich eine vorgezogenen Online-Beteiligung (in Form der Online-Kommentierung) ein.

Die Online-Beteiligung erfolgte über die Website www.dialog-endlagersicherheit.de. Deren Startseite bot verschiedene Wege für einen direkten Einstieg in die Online-Beteiligung (entweder über die Startseite oder die Unterseite „Mitmachen“). Angeboten wurden zwei Formate, entsprechend der Bedürfnisse der beiden großen Zielgruppen (Expert*innen und Bürger*innen):

Online-Kommentierung

Im Rahmen der Online-Kommentierung konnten angemeldete Nutzer*innen die beiden Artikel des Verordnungsentwurfs öffentlich kommentieren. Hierzu konnten sie ihre Anmerkungen wortgenau eintragen und wählen, in welche Kategorie diese fallen: Frage, Kommentar oder Verbesserungsvorschlag. Die betreffende Textstelle sowie die dazu eingegebene Anmerkung wurden entsprechend für andere Personen sichtbar farblich markiert beziehungsweise lesbar.

Tabelle 5: Übersicht der Online-Kommentierung

Zeitraum	17.07.2019 bis 20.09.2019 (verlängert bis 20.11.2019)
Zielgruppe	Expert*innen, Stakeholder, ggf. interessierte Bürger*innen

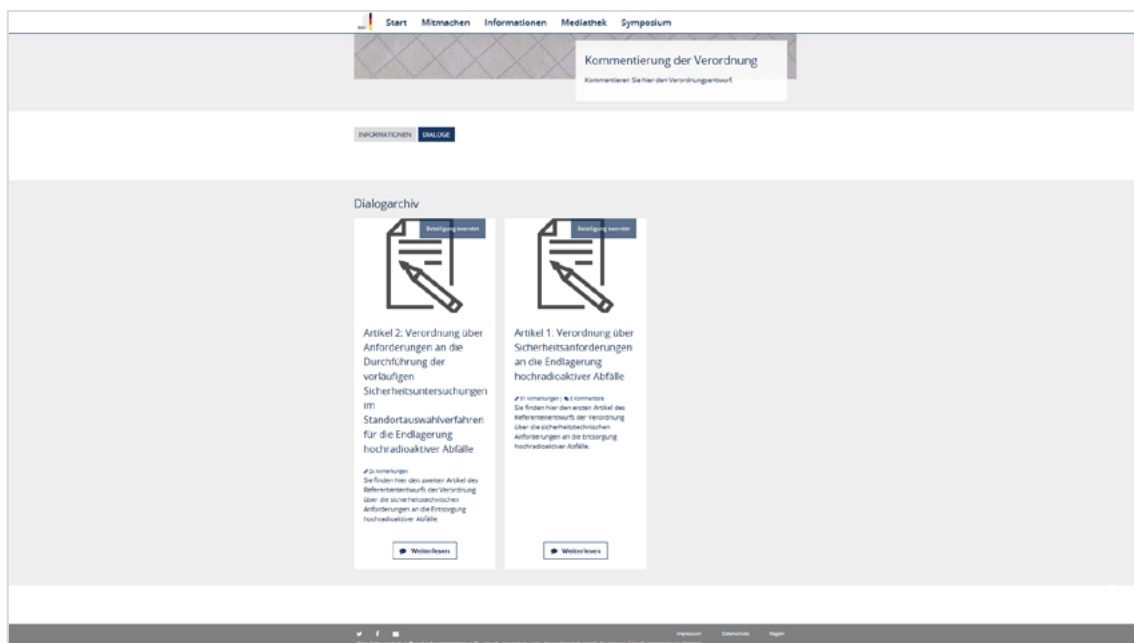


Abbildung 12: Screenshot der Online-Kommentierung von Artikel 1 und 2 (Übersicht)

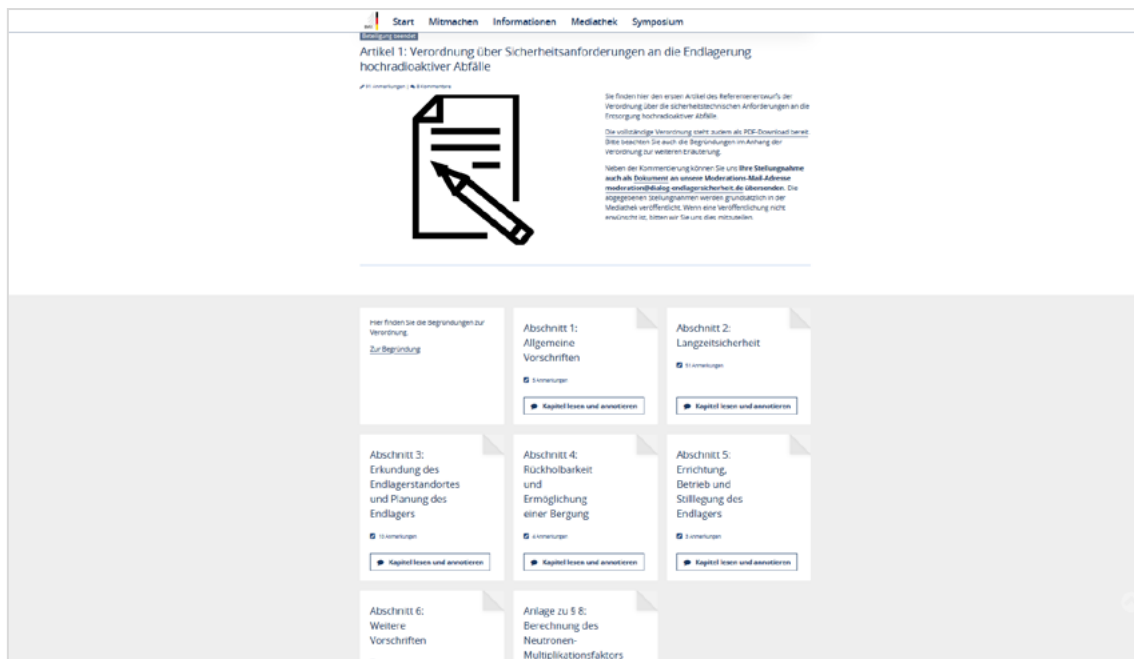


Abbildung 13: Einstieg in das Annotationsverfahren am Beispiel von Artikel 1. Kommentierungen waren jeweils zu den einzelnen Abschnitten des Artikels möglich

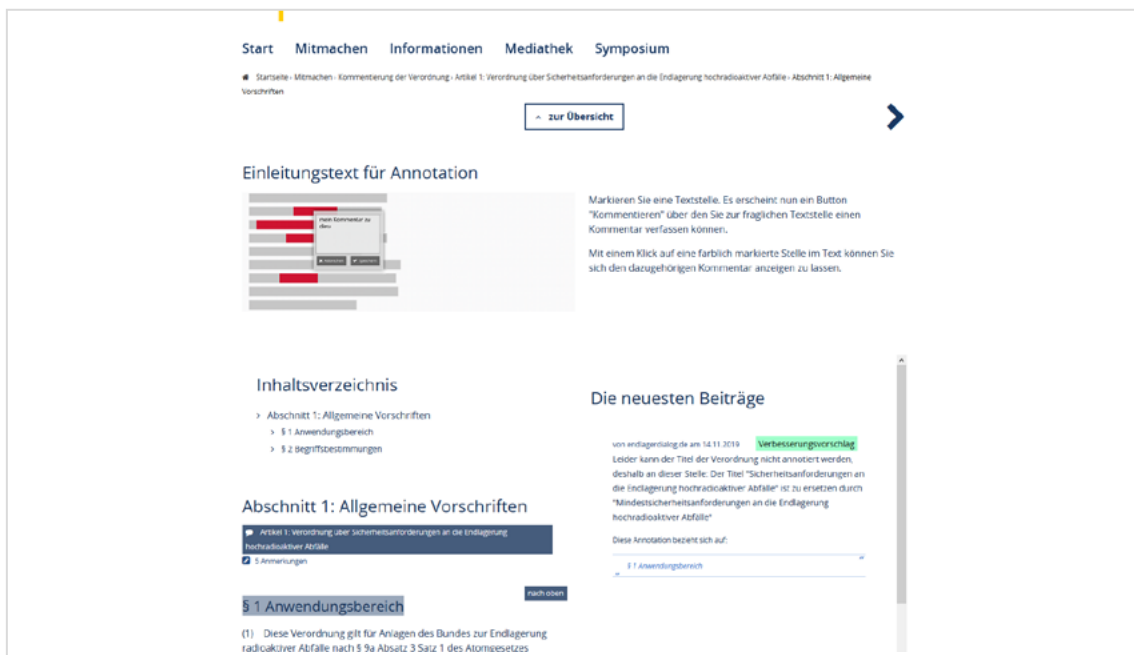
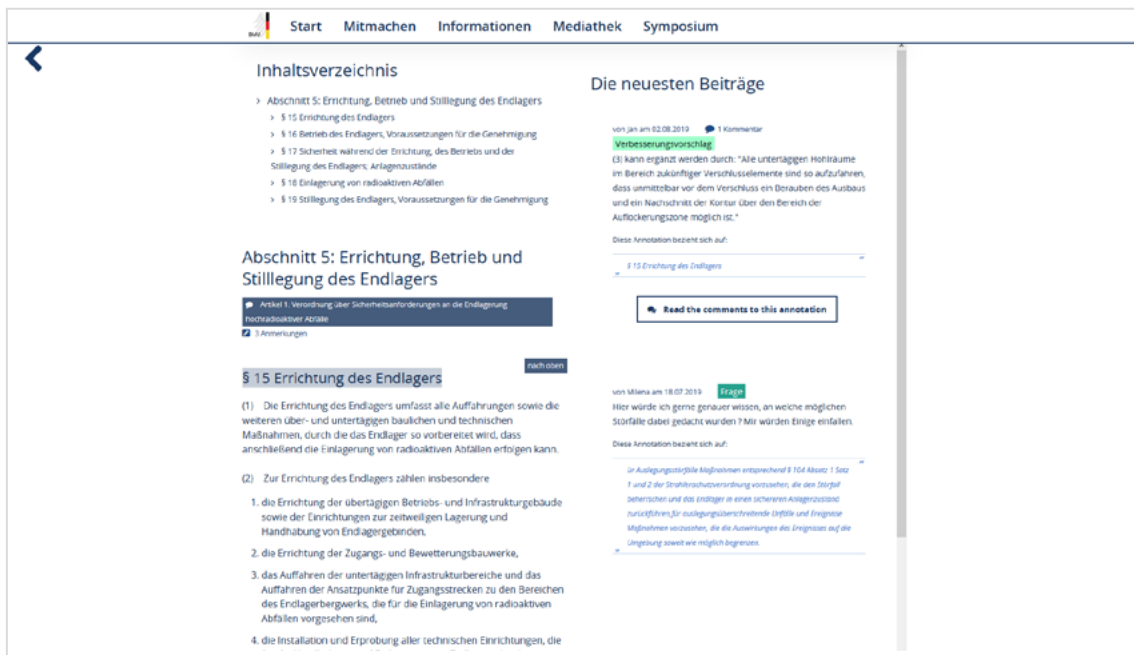


Abbildung 14: Kurze Erläuterung zum Ablauf der Kommentierung



Abbildungen 15 und 16: Beispiel für Textkommentierungen (Screenshots)

Online-Dialog

Ergänzend zu der Online-Kommentierung stand Nutzer*innen zusätzlich die Option offen, sich über einen Online-Dialog einzubringen. Für dieses sogenannten „Ideenformat“ wurden für Artikel 1 und 2 des Verordnungsentwurfs jeweils zentrale Eckpunkte identifiziert und in Themenfelder zusammengefasst. In einem ersten Schritt hielten Teilnehmende noch einmal Informationen zu den Inhalten des jeweiligen Artikels. Danach gelangten sie zu den sogenannten „Themenräumen“, die mit den Arbeitsgruppen auf dem Symposium thematisch korrespondierten. Hier wurden Teilnehmenden eingeladen, für jedes Thema auf die Frage „Was soll aus Ihrer Sicht beachtet werden?“ Anregungen zu geben.

Ziel war es, auch User*innen ohne fundierte Vor- oder Fachkenntnisse einen einfachen Einstieg in den Dialog zu ermöglichen. Eine Registrierung war nicht notwendig („Gast“).

Tabelle 6: Übersicht des Online-Diialogs

Zeitraum	28.08.2019 bis 20.09.2019
Zielgruppe	interessierte Öffentlichkeit



Abbildung 17: Ausschnitt aus dem Online-Dialog zu Artikel 1 (Screenshot)

Alle eingehenden Kommentare wurden von der Moderation gelesen und auf mögliche Verletzungen der Dialogregeln geprüft. Alle Beiträge wurden an fünf Tagen in der Woche zwischen 8 und 18 Uhr direkt freigeschaltet und waren für den User sofort sichtbar. Beiträge, die außerhalb dieser Zeiten auf der Plattform eingespeist wurden, sowie alle Beiträge von nicht angemeldeten Nutzenden („Gäste“) wurden stets vor der Freischaltung durch die Moderation geprüft. Im Sinne einer neutralen Moderation prüfte diese nicht fachlich oder inhaltlich, sondern stellte lediglich eine konstruktive Beteiligungsatmosphäre her, indem sie sicherstellte, dass Hinweise und Kommentare keine Beleidigungen und Ähnliches enthielten.

3.2 Schriftliche Stellungnahmen

Wie im klassischen Anhörungsverfahren bei einem Verordnungsgebungsverfahren Standard, gab es auch bei dieser erstmaligen Verzahnung aus Verbände- mit Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit, schriftliche Stellungnahmen einzureichen.⁷ Hierfür konnten Stellungnahmen als PDF-Dokumente per E-Mail eingereicht werden. Diese Stellungnahmen wurden in der Regel auf der Website www.dialog-endlagersicherheit.de veröffentlicht.

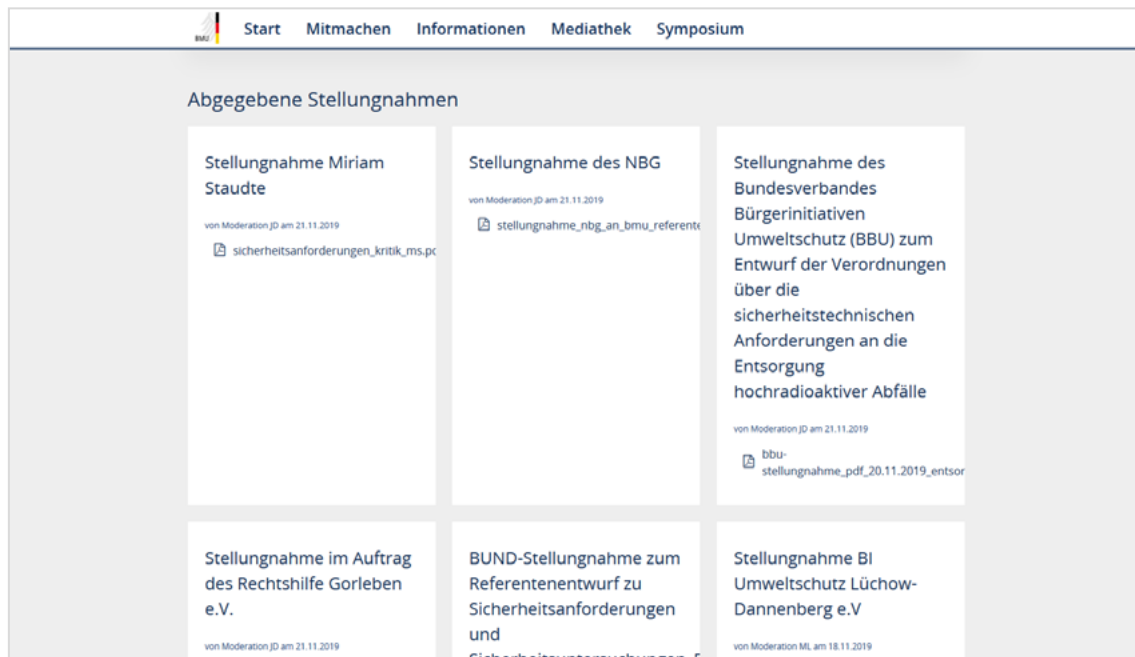


Abbildung 18: Eingereichte und veröffentlichte Stellungnahmen (Ausschnitt der Zusammenstellung, Screenshot)

⁷ Einreichungen per E-Mail möglich; Erläuterung des Prozederes war Dialogplattform zu entnehmen

3.3 Vor Ort: das Symposium

Das Symposium bildete das Herzstück der Öffentlichkeitsbeteiligung: Am 14. und 15. September 2019 lud das Bundesumweltministerium neben offiziellen Vertreter*innen auch interessierte Bürger*innen zur Tagung „Symposium zur Endlagersicherheit“ in das Tagungswerk in Berlin-Kreuzberg ein. Die Teilnahme war kostenfrei und für jeden Interessierten nach Voranmeldung möglich.

Auf dieser sich über zwei halbe Tage erstreckenden Veranstaltung wurde der Verordnungsentwurf öffentlich vom zuständigen Referat des Bundesumweltministeriums präsentiert. Zugleich konnten Stellungnahmen vorgetragen werden. Anschließend wurde in thematischen Arbeitsgruppen intensiv informiert, diskutiert und somit der Verordnungsentwurf gemeinsam weiterentwickelt. Die bis dahin in einer Zwischenauswertung gewonnenen Ergebnisse aus der laufenden Öffentlichkeitsbeteiligung sind hierbei eingeflossen.

Für den Ablauf des Symposiums bot es sich an, je einen Tagungstag pro Artikel auszurichten. Das heißt, in zwei identisch aufgebauten Programmblöcken wurden die Artikel-Entwürfe getrennt voneinander behandelt.

Tabelle 4: Programm des Symposiums am Samstag, den 14. September 2019, Tag 1

Uhrzeit	Programmpunkt
13:00	Beginn und Einführung
14:00	Präsentation der Stellungnahmen
15:30	Thematische Arbeitsgruppen (je 2 zeitlich parallel) AG 1: Langzeitsicherheit AG 2: Erkundung und Planung (Sicherheitskonzept, Optimierung ...) anschließend: AG 3: Rückholbarkeit und Bergung: schwach- und mittelradioaktive Abfälle AG 4: Errichtung, Betrieb und Stilllegung; Überwachung
17:30	Podiumsdiskussion (Fishbowl) ⁸
18:30	Ende

⁸ Angewandte Methode der Diskussionsführung, bei der jeder Teilnehmende aus dem Publikum während der Diskussion auf dem Podium Platz nehmen und mitdiskutieren durfte bis er vom nächsten Teilnehmenden abgelöst wurde. Vorgegeben war lediglich eine Reservierung der Stühle für bestimmte Gruppen (Bundesumweltministerium, Fachexperte, Nationales Begleitzentrum, Jugendliche, Teilnehmende*r aus dem Publikum)

Tabelle 5: Programm des Symposiums am Sonntag, den 15. September 2019, Tag 2

Uhrzeit	Programmpunkt
9:00	Beginn und Einführung
9:40	Präsentation der Stellungnahmen
11:00	Thematische Arbeitsgruppen (je 2 zeitlich parallel) AG 5: Allgemeiner Ablauf einer vorläufigen Sicherheitsuntersuchung AG 6: Umgang mit Ungewissheiten anschließend: AG 7: Besonderheiten bei repräsentativen vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen (Phase 1) AG 8: Vorgehen zur Dosisabschätzung
13:00	Podiumsdiskussion (Fishbowl)
14:00	Ende

In den Arbeitsgruppen als Arenen der Diskussion konnten sich die Teilnehmenden unmittelbar mit Vertretern des zuständigen Referates des Bundesumweltministeriums sowie Experten wie Prof. Dr. Klaus-Jürgen Röhlig von der Technischen Universität Clausthal, der den Verordnungsentwurf maßgeblich mit verfasst hat, und Vertretern der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) austauschen. Zudem kam jeweils eine*r Vertreter*in des Öko-Instituts pro Arbeitsgruppe die neutrale und rein berichtende Funktion zu. Diese*r speiste zu Beginn jeder AG-Sitzung Ergebnisse aus einer ersten Zwischenauswertung der bisherigen Beteiligung zu dem jeweils zur Diskussion stehenden Abschnitt des Verordnungsentwurfes ein.





Abbildungen 19 bis 28: Impressionen vom Symposium

Beteiligung von Jugendlichen

Um die Inhalte und Diskussionen der Verordnung auch einer jüngeren Öffentlichkeit zugänglich zu machen, wurde ein gezielt auf junge Menschen zugeschnittenes Nebenprogramm durchgeführt. Dies erfolgte vor dem Hintergrund der weit in die Zukunft reichenden Konsequenzen der Verordnung und der damit einhergehenden Verantwortung gegenüber der jungen Generation hierzulande, die als „Zeitzeugen“ möglichst früh in den Prozess der Endlagersuche einbezogen werden sollten.

Zur Gewinnung der jungen Menschen wurden alle Träger des Freiwilligen Ökologischen Jahrs (FÖJ) kontaktiert, die großen deutschlandweit agierenden Jugendumweltverbände, verschiedene Servicestellen für Jugendbeteiligung sowie zusätzliche Kanäle des Bundesumweltministeriums.

Das Nebenprogramm für junge Teilnehmende fand vor Beginn, in den Pausen sowie nach Abschluss des regulären Programms statt. Hierfür gab es einen gesonderten Raum, um unbefangenen Fragen und Diskussionen untereinander zu ermöglichen. Die sechs teilnehmenden jungen Menschen erhielten vor Beginn des regulären Programms eine inhaltliche Einführung durch das Öko-Institut und hatten einen festen Ansprechpartner, der sie durch die Tagung begleitete. Die weiteren Einheiten des Nebenprogramms dienten der Reflexion der Diskussionen und der Klärung von Fragen. Zu diesen Einheiten kamen teilweise auch Vertreter*innen des Bundesumweltministeriums hinzu. Um die Stimmen der jungen Generation auch für den weiteren Teilnehmendenkreis des Symposiums hörbar zu machen, waren die Jugendlichen mit einem festen Platz bei der Podiumsdiskussion am Ende eines jeweiligen Tagungstags vertreten.



Abbildung 29 und 30: Kurzes Einführungs-Briefing in das Thema des Symposiums



Abbildungen 31 und 32: Teilnahme von Jugendlichen an der Podiumsdiskussion

Alle Teilnehmenden hatten im Rahmen des Programms zudem die Möglichkeit, sich persönlich mit Vertreter*innen des Bundesumweltministeriums sowie der zuständigen Behörden für das Standortauswahlverfahren, dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)⁹ sowie der Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE), auszutauschen. Zusätzlich waren zwei von drei Experten, die den Verordnungsentwurf im Auftrag des Bundesumweltministeriums erstellt haben, anwesend.

3.4 Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit

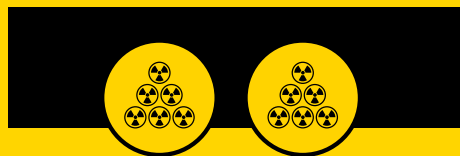
Das Bundesumweltministerium hat sich in Bezug auf die Öffentlichkeitsarbeit vorrangig auf eine Kommunikation über die breit aufgestellten E-Mail-Verteiler sowie die BMU-Website konzentriert. Die BMU-Verteiler umfassten Adressaten aus den unterschiedlichsten Bereichen, die wiederum als Multiplikatoren die ihnen übermittelten Informationen in ihre jeweiligen Netzwerke weitergetragen haben. Während des gesamten Verfahrenszeitraumes wird diese Möglichkeit der Kommunikation der E-Mail angeboten (u.a. Versand des Save-the-Date, Möglichkeit für Rückfragen, Einreichung von Stellungnahmen).

Zudem gab es für Interessierte das Angebot, über die Website www.dialog-endlagersicherheit.de einen Newsletter zu abonnieren, um stets informiert zu bleiben. Die Kommunikationsinhalte waren mit denen der E-Mail-Post identisch.

Die Starttermine der beiden Online-Beteiligungsformate sowie des Symposiums als Herzstück der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden zudem über den Online-Kalender der Website der Bundesumweltministeriums sowie seine Social-Media-Kanäle veröffentlicht und beworben. Zur Steigerung der Reichweite hat das Öko-Institut via Twitter entsprechende Tweets des Ministeriums retweetet. Nicht digital, sondern im Rahmen eines Pressegesprächs am 12. September 2019 wies auch der Staatssekretär des Bundesumweltministeriums, Jochen Flasbarth, auf das anstehende Symposium hin.

⁹ Seit 01. Januar 2020 Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)

Kapitel 4



4. Die Beteiligung in Zahlen

Die folgenden Zahlen bieten einen quantitativen Überblick über die Nutzung der Online-Plattform sowie der Beteiligung – sowohl vor Ort als auch im Internet.

Zahlen rund um die Online-Plattform

Die Website www.dialog-endlagersicherheit.de bildete den Ankerpunkt des Beteiligungsverfahrens. Über diese Online-Plattform wurde die Online-Beteiligung in all ihren Formen ermöglicht.

Kennzahlen zur Website-Statistik (17.07.2019 – 31.01.2020)

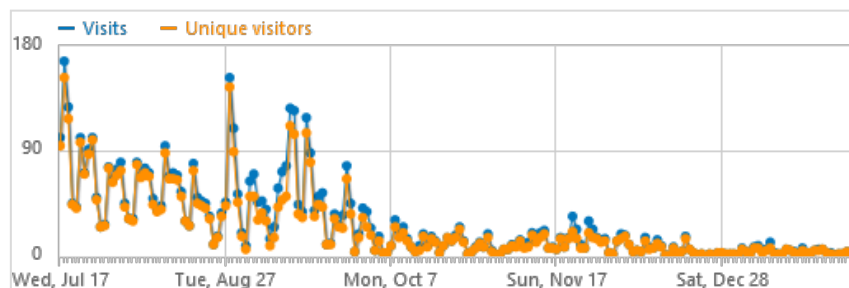


Abbildung 33: Übersicht von User*innen und deren Aktionen auf der Online-Plattform: 5.530 Besuche, davon 1.343 eindeutige Besucher*innen

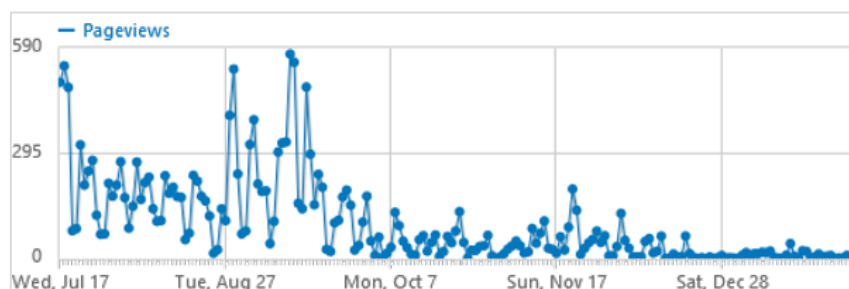


Abbildung 34: Übersicht von User*innen und deren Aktionen auf der Online-Plattform: 18.909 Seitenansichten, davon 11.751 einmalige Seitenansichten

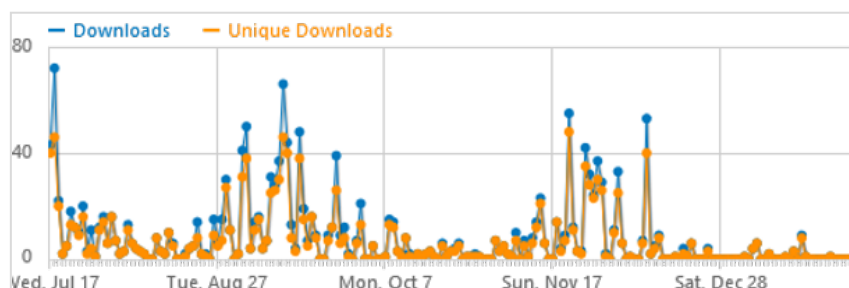


Abbildung 35: Übersicht von User*innen und deren Aktionen auf der Online-Plattform: 1.622 Downloads, davon 1.336 einmalige Downloads

Die höchste Zugriffsrates (Seitenansichten) verzeichnete die Online-Beteiligung mit 101 Seitenansichten am Tag der Freischaltung der Dialog-Plattform (17. Juli 2019), an dem gleichzeitig auch der Verordnungsentwurf erstmalig zugänglich gemacht und die Online-Kommentierung freigeschaltet wurde. Von da an nahm die Anzahl der Seitenaufrufe wieder ab, um am 28. August 2019 erneut auf 152 Seitenansichten (Start des Online-DIALOGs, Veröffentlichung von Video 1 und erstellten Publikationen) anzusteigen. Erneut 100 Zugriffe pro Tag waren rund um das Symposium zu verzeichnen. Nach dem letzten Zwischenpeak am 26.09. (77) bewegte sich die Zahl der Seitenansichten im Bereich unter 40 pro Tag.

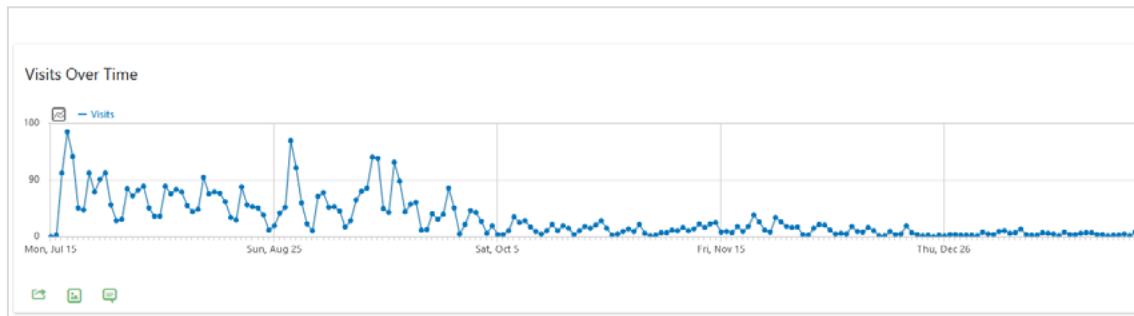


Abbildung 36: Zeitlicher Verlauf der Seitenzugriffe im Beteiligungszeitraum (17.07.2019 – 31.01.2020)

Von der angebotenen Möglichkeit zur Online-Kommentierung des Verordnungstextes machten 40 Nutzer*innen Gebrauch. Insgesamt kamen 124 Annotationen zusammen, wobei die deutliche Mehrheit auf Artikel 1 entfiel.

Kennzahlen zur Online Kommentierung	Anzahl
Beiträge insgesamt	116
Angemeldete Kommentierende insgesamt	12

Artikel 1	Anzahl
Anmerkungen	91
Kommentare	8

Artikel 2	Anzahl
Anmerkungen	17
Kommentare	0

Der Online-Dialog verzeichnete kaum aktive Beteiligung. Hier blieben die Zahlen im unteren einstelligen Bereich.

Kennzahlen zum Online-Dialog	Anzahl
Beiträge insgesamt	4

Dialog zu Artikel 1: Wann ist ein Endlager sicher?	Anzahl
Bewertungen	1
Kommentare	2

Dialog zu Artikel 2: Was beinhaltet eine Sicherheitsuntersuchung?	Anzahl
Bewertungen	0
Kommentare	1

Zahlen rund um die Stellungnahmen

Als integrales Element der Verbändebeteiligung bestand die Möglichkeit, Stellungnahmen einzureichen und diese, sofern gewünscht, im Rahmen des Symposiums vor dem Plenum zu präsentieren. Die Zahlen hierzu:

Sektor	Anzahl
Zivilgesellschaft (u.a. Bürgerinitiativen, Vereine, Privatpersonen)	19
Verbände	2
Kommunen und Verwaltungen	1
Unternehmen	1
Gremien	1
Insgesamt	24

Auf dem Symposium präsentierte Stellungnahmen	Anzahl
Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH (BGE)	1
Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V	1
Peter Klamser, ehem. Beschäftigter des sachsen-anhaltinischen Wirtschaftsministeriums	1
Michael Mehnert, Blog „endlagerdialog.de“	1
Präsentierte Stellungnahmen insgesamt	4

Kennzahlen

Kennzahlen zum Symposium	Anzahl
Teilnehmende Tag 1	76
Teilnehmende Tag 2	60
Teilnehmende insgesamt	84

Zuordnung der Teilnehmenden
Verbände/Wissenschaft (23 Personen)
Behörden (24 Personen)
Zivilgesellschaft (18 Personen)
Jugendliche (9 Personen)
Ohne Angabe (6 Personen)

Geschlechterverhältnis	Anzahl
Männer	51
Frauen	33

Kapitel 5



5. Inhaltliche Aufbereitung

5.1 Darstellung des methodischen Umgangs mit Rückmeldungen

Dem Öko-Institut oblag als wissenschaftlichem Fachpartner die inhaltliche Aufbereitung der Ergebnisse des „Dialogs Endlagersicherheit“. Bereits während des laufenden Beteiligungsverfahrens haben die Wissenschaftler*innen mit der fachlichen Aufbereitung der bis zum 05.09.2019 eingegangenen Eingaben begonnen, um eine Verzahnung von Inhalten der Online-Beteiligung mit der Präsenzveranstaltung in Berlin zu gewährleisten. Das heißt, die Ergebnisse der Online-Beteiligung und der Stellungnahmen wurden – als eine Form der Zwischenauswertung, da die Beteiligung noch lief – für das Symposium inhaltlich aufbereitet und dort als Grundlage verwandelt, um die Diskussionen am 14. und 15. September 2019 zur Weiterentwicklung des Verordnungsentwurfs zu strukturieren und zu befördern. Die Sortierung erfolgte dabei entlang der Struktur des Verordnungsentwurfs. Im Zuge dieser Aufbereitung identifizierte das Öko-Institut mögliche Fragestellungen mit hohem Erörterungspotenzial. Diese Themen plus die Inhalte des Verordnungsentwurfs wurden dergestalt aufgearbeitet, dass sie in Form eines kurzen Impulsvortrags in die Arbeitsgruppen während des Symposiums eingespeist wurden.

Eine das gesamte Beteiligungsverfahren umfassende Aufbereitung erfolgte bis Januar 2020 auf Basis aller Hinweise aus der Öffentlichkeitsbeteiligung, die demnach auf vier Quellen beruhten:

- Eingegangene schriftliche Stellungnahmen
- Kommentierungen der Verordnung
- Antworten auf Fragen im Online-Dialog
- Dokumentation des Symposiums (Diskussionsverläufe und Argumentationsketten)

Diese Ergebnisse wurden strukturiert, zusammengefasst und fachlich eingeordnet, ohne jedoch eine (Aus-) Wertung vorzunehmen. Dabei wurde eine formale Unterscheidung nach Anmerkung, Änderungswunsch, Ergänzung, Streichungen oder Verständnisfrage berücksichtigt. Ziel dieses Vorgehens, das vom Öko-Institut durchgeführt wurde, war eine Aufbereitung, die es dem Bundesumweltministerium erleichtern sollte, die eingegangenen Anregungen im Zuge der Überarbeitung des Verordnungsentwurfs genau zu erfassen, entsprechend zu berücksichtigen und die entsprechende Begründung zu erarbeiten, warum die einzelnen inhaltlichen Aspekte in der Überarbeitung der Verordnung übernommen wurden oder nicht.

Als geplanter Verfahrensschritt im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung hat das Bundesumweltministerium bei der 2. Statuskonferenz Endlagerung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)¹⁰ zudem über den aktuellen Stand der Modifikation des Verordnungsentwurfs informiert.¹¹

¹⁰ Seit 01. Januar 2020 Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)

¹¹ <https://www.base.bund.de/SharedDocs/Termine/BfE/DE/2019/191114-statuskonferenz.html>

5.2 Kurz und knapp: Die „Haupttendenzen“ der Beteiligung

Auf Grundlage der vom Öko-Institut erstellten Zusammenstellung und Aufbereitung aller Rückmeldungen aus der Öffentlichkeitsbeteiligung hat das Bundesumweltministerium eine inhaltliche Auswertung dieser Daten vorgenommen. Diese Zusammenstellung nebst Kennzeichnung, welche Rückmeldungen letztlich bei der Modifikation des Verordnungsentwurfs berücksichtigt wurden, ist vom Bundesumweltministerium transparent einsehbar in einer tabellarischen Übersicht veröffentlicht (s. Anhang).

Aufgrund der Vielzahl der Rückmeldungen sowie der Komplexität ihrer Aufschlüsselung in Form einer tabellarischen Übersicht, verfolgt dieses Kapitel das Ziel, einen niedrigschwelligen Einstieg in die Inhalte der Tabelle hinsichtlich der „Haupttendenzen“ zu gewährleisten. Da jede Hervorhebung oder Nichterwähnung einer Rückmeldung jedoch einer Wertung (relevant/nicht relevant) gleichkommt, die im Themenfeld „Endlagerung“ die ohnehin konfliktären Tendenzen noch verstärken könnte, will der Schlussbericht lediglich eine quantitative Identifizierung und Gewichtung der Diskussionsschwerpunkte auf Basis der eingegangenen Kommentare vornehmen. Zudem werden die allgemeinen Anmerkungen und die Verfahrenskritik zum Öffentlichkeitsbeteiligungskonzept thematisch gruppiert.

Anmerkungen zum Verordnungsentwurf

Insgesamt lassen sich 315 Anmerkungen zu Artikel 1 des Verordnungsentwurfs sowie 62 Anmerkungen zu Artikel 2 verzeichnen. Diese umfassen, wie oben dargelegt, neben den 116 Ergebnissen aus der Online-Kommentierung ebenso die Inhalte aus Stellungnahmen, Online-Dialogs sowie aus im Rahmen des Symposiums getätigten Aussagen. Darüber hinaus gab es 95 Anmerkungen zum Verfahren als solchen bzw. sonstige Anmerkungen.

Zusammengefasst ergibt sich folgende quantitative Verteilung der Rückmeldungen je nach Kategorie:

Artikel 1: Endlagersicherheitsanforderungsverordnung EndlSiAnfV

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
§ 1 Anwendungsbereich	7		1 Änderungswunsch 3 Anmerkungen 3 Ergänzungen
§ 2 Begriffsbestimmungen	17		4 Änderungswünsche 3 Anmerkungen 10 Ergänzungen

Abschnitt 2 Langzeitsicherheit

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
Gesamter Abschnitt	1	•	1 Anmerkung
§ 3 Mögliche und hypothetische Entwicklungen des Endlagersystems	42		17 Änderungswünsche 3 Anmerkungen 13 Ergänzungen 6 Verständnisfragen 3 Streichungen
§ 4 Sicherer Einschluss der radioaktiven Abfälle	67		25 Änderungswünsche 24 Anmerkungen 12 Ergänzungen 4 Verständnisfragen 2 Streichungen
§ 5 Integrität und Robustheit des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs als wesentliche Barriere	20		5 Änderungswünsche 6 Anmerkungen 5 Ergänzungen 3 Verständnisfragen 1 Streichungen
§ 6 Integrität und Robustheit der technischen und geotechnischen Barrieren als wesentliche Barrieren	6		2 Anmerkungen 2 Ergänzungen 2 Verständnisfragen

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
§ 7 Dosiswerte im Nachweiszeitraum	38		14 Änderungswünsche 11 Anmerkungen 6 Ergänzungen 4 Verständnisfragen 2 Streichungen
§ 8 Ausschluss von Kritikalität	9		2 Änderungswünsche 1 Anmerkungen 4 Ergänzungen 2 Verständnisfragen

Abschnitt 3 Erkundung des Endlagerstandortes und Planung des Endlagers

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
§ 9 Erkundung des Endlagerstandortes	7		1 Änderungswünsche 3 Anmerkungen 2 Ergänzungen 1 Verständnisfragen
§ 10 Sicherheitskonzept	10		4 Änderungswünsche 5 Ergänzungen 1 Streichungen
§ 11 Auslegung des Endlagers	5		4 Ergänzungen 1 Verständnisfragen
§ 12 Optimierung des Endlagersystems	7		1 Änderungswünsche 1 Anmerkungen 4 Ergänzungen 1 Verständnisfragen

Abschnitt 4 Rückholbarkeit und Ermöglichung einer Bergung

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
§ 13 Rückholbarkeit eingelagerter Endlagergebinde	8		2 Anmerkungen 2 Ergänzungen 4 Verständnisfragen
§ 14 Ermöglichung einer Bergung eingelagerter Endlagergebinde	10		1 Änderungswünsche 1 Anmerkungen 4 Ergänzungen 4 Verständnisfragen

Abschnitt 5 Errichtung, Betrieb und Stilllegung des Endlagers

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
§ 15 Errichtung des Endlagers	6		3 Ergänzungen 3 Verständnisfragen
§ 16 Betrieb des Endlagers, Voraussetzungen für die Genehmigung	3		1 Änderungswünsche 2 Ergänzungen
§ 17 Sicherheit während der Errichtung, des Betriebs und der Stilllegung des Endlagers; Anlagenzustände	7		5 Ergänzungen 2 Verständnisfragen
§ 18 Einlagerung von radioaktiven Abfällen	keine Annotationen	keine Annotationen	keine Annotationen
§ 19 Stilllegung des Endlagers, Voraussetzungen für die Genehmigung	2		1 Anmerkungen 1 Verständnisfragen

Abschnitt 6 Weitere Vorschriften

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
§ 20 Überwachung des Endlagers und seiner Umgebung	10		2 Änderungswünsche 5 Anmerkungen 2 Ergänzungen 1 Verständnisfragen
§ 21 Endlagerung von schwach- und mittelradioaktiven Abfällen am selben Standort	31		4 Änderungswünsche 9 Anmerkungen 10 Ergänzungen 1 Verständnisfragen

Artikel 2: Endlagersicherheitsanforderungsverordnung EndlSiAnfV

Abschnitt 1 Allgemeine Vorschriften

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
§ 1 Anwendungsbereich	keine Annotationen	keine Annotationen	keine Annotationen
§ 2 Begriffsbestimmungen	2		2 Ergänzungen
§ 3 Untersuchungsraum	4		1 Änderungswunsch 3 Ergänzungen
§ 4 Allgemeine Anforderungen an die vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen	8		1 Änderungswünsche 1 Anmerkungen 2 Ergänzungen 3 Verständnisfragen 1 Streichungen

Abschnitt 2 Struktur der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen

Paragraph	Annotationen insgesamt	Übersicht der Annotationen	Erläuterung
§ 5 Geosynthese	3		1 Anmerkungen 1 Ergänzungen 1 Verständnisfragen
§ 6 Vorläufiges Sicherheitskonzept und vorläufige Auslegung des Endlagers	10		2 Änderungswunsch 4 Ergänzungen 4 Verständnisfragen
§ 7 Systemanalyse	15		1 Änderungswünsche 1 Anmerkungen 9 Ergänzungen 1 Verständnisfragen 3 Streichungen
§ 8 Betriebliche Sicherheitsanalyse	4		1 Änderungswünsche 2 Ergänzungen 1 Verständnisfragen
§ 9 Langzeitsicherheitsanalyse	9		3 Änderungswünsche 1 Anmerkungen 3 Ergänzungen 1 Verständnisfragen 1 Streichungen
§ 10 Umfassende Bewertung des Endlagersystems	3		1 Ergänzungen 2 Verständnisfragen
§ 11 Bewertung der Ungewissheiten	10		7 Anmerkungen 3 Verständnisfragen
§ 12 Ableitung des Erkundungs- sowie Forschungs- und Entwicklungsbedarfs	keine Annotationen	keine Annotationen	keine Annotationen

In Hinblick auf die Verteilung der Rückmeldungen zeigt sich, dass deutlich mehr Rückmeldungen zu Artikel 1 eingegangen sind, als zu Artikel 2, der auch vom textlichen Umfang her geringer ist. Im Fokus der Diskussion standen daher vorwiegend die Sicherheitsanforderungen, die die künftige Verordnung für eine Endlager vorsieht. Auf der Basis der eingegangenen und geäußerten Kommentare lässt sich konkret eine Gewichtung der Diskussionsschwerpunkte feststellen für die Paragraphen

- § 4 Sicherer Einschluss der radioaktiven Abfälle (67 Annotationen)
- § 3 Mögliche und hypothetische Entwicklungen des Endlagersystems (42 Annotationen)
- § 7 Dosiswerte im Nachweiszeitraum (38 Annotationen)
- § 21 Endlagerung von schwach- und mittelradioaktiven Abfällen am selben Standort (31 Annotationen)
- § 5 Integrität und Robustheit des einschlusswirksamen Gebirgsbereichs als wesentliche Barriere (20 Annotationen)

Ablesbar daran ist, dass sich die thematischen Kristallisationspunkte über mehrere Abschnitte des Artikels verteilen, vorrangig jedoch in Abschnitt 2 (Langzeitsicherheit) liegen.

Für die Identifizierung, wie die Teilnehmenden der Öffentlichkeitsbeteiligung die fachliche Qualität und die inhaltliche Vollständigkeit eines Abschnittes wahrgenommen haben, die es gegebenenfalls ja zu optimieren galt, ist ein Blick auf jene Paragraphen aufschlussreich, die die meisten Änderungswünsche und Anregungen für Ergänzungen verzeichnen. Entsprechend einer quantitativen Gewichtung sieht das Ergebnis für Artikel 1 wie folgt aus:

Paragraph	Anzahl der Änderungswünsche
§ 4 Sicherer Einschluss der radioaktiven Abfälle	25
§ 3 Mögliche und hypothetische Entwicklungen des Endlagersystems	17
§ 7 Dosiswerte im Nachweiszeitraum	14

Paragraph	Anzahl der Ergänzungen
§ 3 Mögliche und hypothetische Entwicklungen des Endlagersystems	12
§ 4 Sicherer Einschluss der radioaktiven Abfälle	12
§ 2 Begriffsbestimmungen	10
§ 21 Endlagerung von schwach- und mittelradioaktiven Abfällen am selben Standort	10

Hierbei zeigt sich, dass eine Korrelation zwischen jenen Paragraphen, die besonders in der Diskussion standen und jene mit den meisten Änderungswünschen und Ergänzungen gab.

In Hinblick auf Artikel 2 liegt die Anzahl von Annotationen bei keinem Paragraphen über 15, es gibt lediglich drei Paragraphen, die überhaupt eine zweistellige Annotationsanzahl aufzeigen. Auch die Anzahl von Änderungswünschen und Ergänzungen liegt durchweg im niedrigen einstelligen Bereich – mit einer Ausnahme: Systemanalyse (§ 7). Zu diesem Paragraph, der mit 15 auch die höchsten Annotationszahl verzeichnet, gibt es neun Ergänzungen.

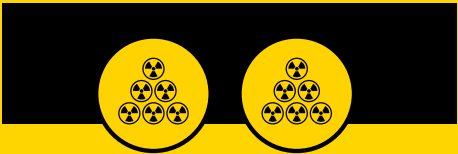
Allgemeine Anmerkungen und Verfahrenskritik

Insbesondere im Rahmen des Symposiums, aber auch über die weiteren Beteiligungswege sind allgemeine Anmerkungen sowie eine Kritik am gewählten Verfahren geäußert worden. Von den insgesamt 95 Eingaben entfallen 27 Rückmeldung auf die Kategorie „Verfahrenskritik“. Diese lässt sich zu folgenden Themenclustern zusammenfassen:

- Zeitrahmen und -druck
- Mehr und frühzeitigere Partizipation
- Mehr Transparenz im Umgang mit Ergebnissen
- Bereitstellung von Informationen/Qualität von Informationen und frühzeitige Kommunikation
- Einheitliche Begrifflichkeiten
- Eingeschränkte Klagemöglichkeiten
- Vage Formulierungen und sprachliche Unklarheiten (Forderung einer konkreteren Beschreibung von Begriffen wie „erheblich“ und „wesentlich“)
- Forderung nach wirtsgesteinspezifischen Sicherheitsanforderungen

Als Schwerpunkte lassen sich somit je zu gleichen Teilen Kritik an dem Verordnungstext sowie Kritik an der dazugehörigen Öffentlichkeitsbeteiligung identifizieren, auf die das BMU entsprechend eingegangen ist. Insbesondere der von vielen Beteiligten als zu eng kritisierte Zeitrahmen, den sie als „Zeitdruck“ empfunden haben, war ein durchgängig und vor allem auf dem Symposium geäußelter Aspekt, dem das Bundesumweltministerium mit einer zweimonatigen Fristverlängerung für Online-Kommentierung und Stellungnahme-Einreichung entsprochen hat.

Kapitel 6



6. Evaluation des Beteiligungsverfahrens (Öko-Institut)

Im Rahmen des Forschungsprojektes wurde das Beteiligungsverfahren durch das Öko-Institut e.V. evaluiert und ein Evaluationsbericht erstellt (unveröffentlicht). Nachfolgend wird der Evaluationsbericht in gekürzter Form wiedergegeben.

Hintergrund ist, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung zu diesem Verordnungsgebungsverfahren mit verschiedenen Formaten der Beteiligung konzipiert und durchgeführt werden sollte, dass sowohl Laien als auch Expert*innen eine Beteiligung im Rahmen des Verfahrens ermöglichen sollte. Auf Basis eines eigens dafür entwickelten Evaluationskonzeptes wurde die Evaluation durchgeführt, mit dem Ziel, das Beteiligungskonzept dieses Vorhabens zu überprüfen und die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsformats während des Symposiums zu evaluieren. Daraus wurden Rückschlüsse für die Durchführung zukünftiger Beteiligungsformate abgeleitet und Empfehlungen erstellt. Die Ergebnisse der Evaluation fließen darüber hinaus in die Überarbeitung des Leitfadens zur Gestaltung und Durchführung von Verordnungsgebungsverfahren ein.

6.1 Kriterien und Instrumente der Evaluation

Aus der einschlägigen Fachliteratur (à Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Alcantara et al. 2016; BMU 2019; Domasch und Zschiesche 2017; Renn 2013) wurden Kriterien abgeleitet, die für die hier vorgesehene Evaluation des Beteiligungsformats als wichtig erachtet wurden. Folgende Kriterien und spezifische Subkriterien wurden als besonders relevant identifiziert:

Kriterien	Erläuterung	Subkriterien
Verfahrensrationalität	Rahmenbedingungen des Beteiligungsformats	Zeitpunkt der Bekanntmachung und Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren Dauer und Struktur der Veranstaltung Einladung der Teilnehmer*innen
Machtbalance	Rollen, strukturelle Voraussetzungen, gleiche Rechte und Pflichten, Kommunikation auf Augenhöhe versus Hierarchien	Ressourcen der Beteiligten (finanziell, zeitlich) Rollenverteilung Verteilung der Rechte und Pflichten Entscheidungsmacht

Kriterien	Erläuterung	Subkriterien
Inklusion	Repräsentation aller Akteursgruppen, alle finden Gehör, respektvoller Umgang	Anzahl erreichter Personen Erreichung spezifischer Zielgruppen Regeln der Gesprächsführung Neutralität der Moderation Neutralität des Formats
Empowerment	Informations- und Wissenszu- gang und -zuwachs	Zugang zu Dokumenten und Informationen Verständlichkeit der Informa- tion Neutralität der Information Offenheit des Beteiligungs- formats (im Sinne von Mitge- staltungsmöglichkeiten und Anpassungsmöglichkeiten des Formats selbst durch die Teil- nehmenden)
Transparenz	Nach außen und im Prozess	Ziele der Beteiligung Handlungsspielräume der Beteiligten Nachvollziehbarkeit der Ergebnisverwertung
Effizienz	Anschlussfähigkeit	Einbettung des Beteiligungs- formats in den politischen Ent- scheidungsprozess Ergebnisse des Beteiligungs- formats finden Eingang in das Gesamtverfahren

Es wurden sowohl quantitative als auch qualitative Methoden verwendet. So wurde ein Fragebogen zur Befragung der Teilnehmer*innen des Symposiums entwickelt, um deren Wahrnehmungen und Einschätzungen bezüglich der oben genannten Kriterien abzufragen. Außerdem wurden, neben einer kursorischen teilnehmenden Beobachtung am Symposium, qualitative 30-Minuten-Leitfadeninterviews mit Teilnehmer*innen des Symposiums durchgeführt. Hier war das Ziel, die Erkenntnisse, die aus dem Fragebogen abgeleitet wurden, zu vertiefen und zu den einzelnen Fragen einen detaillierteren Eindruck zu bekommen.

Der Fragebogen wurde von 33 Teilnehmer*innen ausgefüllt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von ca. 40 %. Zu den Telefoninterviews hatten sich insgesamt 11 Personen bereit erklärt. Es wurden mit acht Personen Interviews geführt. Eine Auswahl erfolgte – soweit möglich – nach Geschlecht, Alter und Akteursgruppe sowie deren Wahrnehmung der Veranstaltung als eher positiv oder negativ.

6.2 Ergebnisse der Evaluation

Die Auswertung erfolgte anhand der oben genannten Kriterien.

Zur **Verfahrensrationalität** gehören der Zeitpunkt der Bekanntmachung und der Einladung, die Verbreitung der Bekanntmachung und Einladung der Teilnehmenden, Zeitpunkt, Dauer und Struktur der Veranstaltung sowie die Fristsetzungen für die Beteiligung.

Hinsichtlich der Einschätzung zum Zeitpunkt der Bekanntmachung und der Einladung hatte die Hälfte der Fragebogen-Teilnehmenden den Zeitpunkt der Bekanntmachung und Einladung als rechtzeitig oder eher rechtzeitig gewertet, in den Interviews war die Wahrnehmung der Rechtzeitigkeit bezüglich der Bekanntmachung und Einladung je nach Akteursgruppe unterschiedlich. Zur Verbreitung der Bekanntmachung und der Einladung wurde überwiegend angegeben, dass die Information über das Stattfinden der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Einladung zur Teilnahme via E-Mail kam, entweder in Form direkter Ansprache oder über die Weiterleitung durch eine andere Person – die Weiterleitung der Information durch eine andere Person wurde in den Interviews als Zufall gewertet. Weitere Ankündigungs-/Verbreitungsmedien, wie bspw. die BMU-Website, die BMU-Pressemitteilung sowie Social Media hatten kaum Wirkung. Eine breite Streuung der Bekanntmachung und der Einladung, beispielsweise über die öffentlich-rechtlichen Medien (z.B. überregionale Tageszeitungen, öffentlich-rechtliches Fernsehen) und an Schulen und Universitäten (bspw. im Raum Berlin) wurde vermisst. Der Zeitpunkt des Symposiums – Wochentag versus Wochenende – und die Dauer des Symposiums wurde mehrheitlich positiv wahrgenommen. Die Fristsetzungen für die Stellungnahmen wurden hingegen mehrheitlich als nicht ausreichend lang angesehen. Aus dieser Kritik heraus erfolgte im Nachgang des Symposiums eine Verlängerung der Frist für die Abgabe von Stellungnahmen und die Online-Kommentierung auf den 20.11.2019. Diese Fristverlängerung ist bei den Interviewpartner*innen mehrheitlich auf Zustimmung gestoßen und wird als positives Signal gewertet.

Das Symposium war aufgeteilt in Plenums- und Arbeitsgruppenphasen. In den Plenumsphasen wurden Einführungen zu den jeweiligen Artikeln der Verordnung gegeben, fand die Verlesung und Diskussion der Stellungnahmen statt sowie Abschlussdiskussionen am Ende des jeweiligen Veranstaltungstages. Die Arbeitsgruppenphasen dienten dazu, entlang spezifischer Themen, detaillierter in kleineren Gruppen zu diskutieren und hier auch die Kommentare aus der Online-Kommentierung aufzunehmen. Es fanden jeweils zwei Arbeitsgruppen parallel statt. Bezüglich der Struktur des Symposiums war eine relative Zufriedenheit gegeben. Auch die Aufteilung in Plenums- und Arbeitsgruppenphasen wurde positiv bewertet. Kritik gab es an folgenden Punkten:

1. Aggregation der Stellungnahmen: zu abstrakt und allgemein, Wunsch nach mehr Zeit für die Präsentation der Stellungnahmen und für die Diskussion
2. Fehlende Positionierung des BMU zu den Stellungnahmen
3. Verknüpfung Online-Kommentierung und Arbeitsgruppen: nicht gut in die Arbeitsgruppen eingebunden, die in der Kommentierung schon aufgeworfenen Fragen hätten diskutiert werden müssen.
4. Thematisch-inhaltliche Ausrichtung der Arbeitsgruppen: wurden teilweise als thematisch-inhaltlich zu wenig fokussiert wahrgenommen.
5. Das Gesamt-Setting: zu frontal, wenig bis keine Möglichkeit für eine Diskussion bzw. ein Dialog auf Augenhöhe.
6. Neutralität der Moderation: teilweise als nicht neutral und zu restriktiv.

Insgesamt wurde aber auch deutlich, dass die Arbeitsgruppenphasen als besonders wichtig und sinnvoll angesehen wurden und hier durchaus mehr Zeit zur Verfügung hätte stehen können. Außerdem wurde die zeitliche Rahmung des Symposiums insgesamt kaum kritisiert.

Zum Kriterium der **Machtbalance** gehören Fragen nach den „Gelegenheiten Gehör zu finden“ und der Gesamtbewertung des Symposiums. Hierzu gehören die Verteilung der Ressourcen der Beteiligten (bspw. finanziell und zeitlich), die Verteilung der Rollen der Teilnehmenden, die Verteilung der Rechte und Pflichten, die Entscheidungsmacht der Teilnehmenden und die Ausprägung von Hierarchien. Eine Einschätzung dazu kann nur mittels qualitativer Instrumente gewonnen werden (Aussagen aus den Interviews sowie eigene Beobachtungen). Zur Ressourcenverteilung zeigt sich, dass generell finanzielle und zeitliche Ressourcen sowie die Verfügbarkeit von Wissen unterschiedlich verteilt sind zwischen den Veranstaltungsdurchführenden und den Teilnehmenden. Insbesondere Ehrenamtlichen und Privatpersonen stehen nur sehr eingeschränkt finanzielle Mittel zur Verfügung, um an solchen Veranstaltungen teilzunehmen und ggf. notwendige Expertise im Vorhinein einzukaufen, um Wissensdefizite auszugleichen. Die Rollenverteilung auf dem Symposium war aufgrund der Thematik und Planung sehr klar. Es ließ sich eine Trennung zwischen beruflich Involvierten und Laien beobachten, einerseits in verbaler Form und andererseits durch das Erscheinungsbild. Bezüglich der Sitzanordnung gab es nur wenig Durchmischung der anwesenden Teilnehmer*innen. Das Format begünstigte die Expert*innen-Rolle als Redner und Antwortgeber und die Laien-Rolle als Fragesteller und Kritikgeber. Zur fairen Verteilung der Rechte und Pflichten wie auch für die Entscheidungsmacht ist anzumerken, dass es hierbei nicht um eine Gleichverteilung gehen kann, da im deutschen repräsentativ-demokratischen System die Entscheidungen von den gewählten Volksvertreter*innen im Bundestag zu fällen sind, die letztlich auch die Verantwortung zu übernehmen haben. Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann folglich nur in einem gewissen Rahmen erfolgen. In einem Verordnungsgebungsverfahren kann Beteiligung in Form von Konsultation und ggf. Mitgestaltung erfolgen, jedoch nicht ein Mitentscheiden einschließen, da die Entscheidungsmacht letztlich dem Bundestag obliegt. Es stellt sich hier aber die Frage, welche konkreten Rechte und Pflichten für die jeweiligen Akteursgruppen abgeleitet werden können. Besonders von Interesse sind die Rechte und Pflichten der Verbände und der Öffentlichkeit einerseits und des BMU als Verfahrensführer und Ausrichter des Beteiligungsverfahrens andererseits sowie die der Moderation und Organisation. Bei der Frage nach der Entscheidungsmacht besteht ein ähnliches Gefälle wie für die oben diskutierten Rollen sowie für die Rechte und Pflichten, da die Entscheidung letztlich dem Bundestag obliegt. Es wurde die Kritik geäußert, dass die Entscheidungsmacht eindeutig auf

Behördenseite beibehalten worden sei und die Beteiligung im klassischen Sinne eines decide-announce-defend-Verfahrens (das heißt ein Vorgehen, bei dem zunächst intern die Entscheidung nach Beratungen gefällt wird, diese im zweiten Schritt öffentlich bekanntgegeben und danach gegenüber kritischen Stimmen verteidigt wird) durchgeführt worden sei, ohne klar dargelegt zu haben, mit welchem Ziel die Beteiligung durchgeführt werde und wie mit den Ergebnissen konkret und nachvollziehbar umgegangen werden werde. Hinsichtlich der Hierarchie gab es Kritik am Auftreten der Behördenvertreter*innen (abweisend, überheblich bzw. distanziert). Dazu beigetragen habe der relativ konforme Kleidungsstil des Verfahrensführers sowie die Sitzordnung und das eher geschlossene Auftreten in einer Gruppe und die damit eher geringe Durchmischung mit den anderen Teilnehmenden.

Zum Kriterium der **Inklusion** stellt sich immer die Frage nach der Anzahl der erreichten Personen und nach der Erreichung spezifischer Zielgruppen, d.h. nach der Repräsentativität solcher Formate. Ziel des vorliegenden Beteiligungsverfahrens war es, die gesetzlich vorgeschriebene klassische Verbändebeteiligung um die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit zu erweitern. Es zeigte sich, dass wie in vielen Planungsvorhaben aufgrund der noch kaum vorhandenen Betroffenheit das Interesse der Öffentlichkeit an dem Thema gering ist (dieses Phänomen wird auch „Beteiligungsparadoxon“ genannt, da in einem frühen Planungsstadium die Gestaltungsmöglichkeiten am größten sind, gleichzeitig aber aufgrund mangelnder Betroffenheit das Interesse an Beteiligung noch gering ist). Der Anspruch, mit dem Format des Symposiums schon früh über die spezifisch an dem Thema interessierten Akteursgruppen hinaus, weitere gesellschaftliche Akteure zu beteiligen, konnte laut Evaluationsbericht des Öko-Institutes für das Symposium nicht erfüllt werden. Teilnehmende waren überwiegend Expert*innen bzw. Verbände-Vertreter*innen und nur wenige Personen, die der allgemeinen Öffentlichkeit zuzurechnen sind.

Das Kriterium **Empowerment** zielt insbesondere auf die angebotenen Informationen und deren Zugänglichkeit im Vorfeld des Beteiligungsformats. Die Qualität (auch Neutralität), Zugänglichkeit und Verständlichkeit von Informationsmaterialien sind folglich maßgebend für ein Empowerment der Teilnehmer*innen.

Es zeigt sich, dass die Website von den Teilnehmenden als ein wesentliches Informationsinstrument genutzt wurde. Sie wurde als informativ wahrgenommen bei gleichzeitig eher unübersichtlicher Strukturierung. Die Kommentierungsfunktion wurde zwar durchweg als positiv und zeitgemäß gewertet. Es wurde angemerkt, dass das von einigen Akteuren nicht das präferierte Medium sei und eher klassische Stellungnahmen bevorzugt werden.

Bezüglich weiterer Informationsmaterialien wurde bemängelt, dass das Programm nicht weiter aufgeschlüsselt war und keine ausführlichen Informationen zum organisatorischen Ablauf verfügbar waren. Der Versuch, die VO auch mit Laien zu diskutieren – die in diesem Themengebiet als außerordentlich informiert wahrgenommen wurden – wurde als sehr gut wahrgenommen.

Das Kriterium der **Transparenz** umfasst das gesamte Beteiligungsformat. Bezüglich der Erwartungshaltung der Teilnehmenden kam zur Sprache, dass die Fristsetzung für die Stellungnahmen zu der Erwartung geführt habe, dass sich der Verfahrensführer dazu inhaltlich äußern würde. Gleichzeitig wurde kritisch angemerkt, dass eine Rückmeldung des BMU erwünscht gewesen wäre. Es seien auch die Handlungsspielräume der Teilnehmenden nicht eindeutig kommuniziert worden, wodurch Emotionalität und falsche Erwartungshaltung bestärkt worden seien. Mangelnde Transparenz wird auch auf das Vorgehen im Vorfeld des Beteiligungsverfahrens geäußert. So sei nicht klar gewesen, ab und bis wann an der Verordnung gearbeitet worden sei, d.h. bis wann ein erster Entwurf einzusehen sei und wie das Prozedere der Entwurfserarbeitung aussehe. Bezüglich der Nachvollziehbarkeit der Ergebnisverwertung wird erwartet, dass mindestens die Dokumentation der Einwendungen und

die Begründung, warum einzelne Einwendungen berücksichtigt bzw. nicht berücksichtigt wurden, veröffentlicht werden.

Das Kriterium der Effizienz schließt ein, dass entsprechende Beteiligungsformate in den politischen Entscheidungsprozess eingebettet sind und die Ergebnisse von Beteiligungsverfahren Eingang in den Gesamtprozess finden. Die Evaluation ergab, dass das Beteiligungsformat den Rahmen einer klassischen Anhörung der Verbände erfüllt bzw. diesen sogar um eine inhaltlich detailliertere Diskussion erweitert hat.

6.3 Empfehlungen

Um zukünftige ähnliche Prozesse dahingehend zu optimieren, dass die Leitlinien des BMU „Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit“ von 2019 hinsichtlich der zeitlichen Planung und der damit einhergehenden Gestaltungsspielräume für die Beteiligten eher erfüllt werden können, wurden folgende Empfehlungen abgeleitet:

Empfehlung 1: Frühe und breite Streuung der Bekanntmachung

Für Veranstaltungen sollte mindestens 2-3 Monate im Voraus, eher sogar früher, ein Save-the-Date versendet werden. Für einen Kommentierungs- und Stellungnahmeprozess sollte eine frühe terminliche Ankündigung ebenfalls erwogen werden und nicht nur den Termin der Präsenzveranstaltung in den Blick nehmen. Sobald der Zeitpunkt der Öffentlichkeitbeteiligung bekannt ist, sollte diese Information breit gestreut werden. Intensive Öffentlichkeitsarbeit setzt finanzielle Ressourcen voraus, d.h. es braucht laut Empfehlung des Öko-Instituts eine entsprechende Planung und Bereitstellung von Ressourcen, um eine breite Streuung der Information beispielsweise auch über die öffentlich-rechtlichen Medien (TV, Radio) oder/und überregionale Zeitungen zu ermöglichen. Es sollte überlegt werden, gezielt beteiligte und/oder interessierte Organisationen in die Bewerbung des Beteiligungsformats einzubeziehen, sofern eine Bereitschaft dazu besteht. Entsprechende Organisationen oder Akteursgruppen können beispielsweise über ihre eigenen Verteiler oder Websites über die Veranstaltung informieren. Damit kann die Streuung der Bekanntmachung deutlich erweitert werden. Zeitliche Überschneidungen von Verfahren, die ähnliche Akteursgruppen in Beteiligungsverfahren erfordern, sind laut Empfehlung des Öko-Institutes, sofern bekannt oder absehbar und möglich, zu vermeiden. Dies kann insbesondere für Ehrenamtliche und die interessierte Öffentlichkeit eine Überbeanspruchung zeitlicher Kapazitäten erzeugen.

Empfehlung 2: Distanzabbau fördern, Offenheit signalisieren

Die Verfahrensführer sollten bei öffentlichen Veranstaltungen darauf achten, dass ihr Erscheinungsbild und Auftreten möglichst wenig hierarchieerzeugend und auf Distanzabbau bedacht ist. Für einen Distanzabbau zwischen den Teilnehmenden durch das äußere Erscheinungsbild förderlich könnte ein gepflegt alltäglicher, eher non-konformen Kleidungsstil sein. Des Weiteren sollten die Verfahrensführer möglichst große Offenheit ausstrahlen. Die Verbesserung der Kommunikation auf Augenhöhe und der Offenheit kann auch durch eine veränderte Struktur des Beteiligungsformats erfolgen. Hier kann ein weniger frontales Setting den Austausch zwischen allen Teilnehmer*innen fördern und Dialoge entstehen lassen. Ein Ausbalancieren ungleicher struktureller Voraussetzungen zwischen beruflich und ehrenamtlich befassten Personen ist ungleich schwieriger. Eine Unterstützung von Laien könnte hier aber beispielsweise über die Einrichtung eines Fonds für die Vergabe von Gutachten und ähnlichem erfolgen, auf den Laien unter bestimmten Voraussetzungen zugreifen könnten. So könnte gewährleistet werden, dass Laien die Möglichkeit haben, eine eigene Einschätzung und Bewertung des zu erörternden Gegenstands im Vorhinein vorzunehmen und sich dafür notwendiges Wissen entweder anzueignen oder entsprechenden Sachverstand einzuholen.

Empfehlung 3: Inklusion durch gemeinsam ausgewählte Moderation fördern

Zur Wahrung der Neutralität eines partizipativen Prozesses sollte idealerweise eine von den verschiedenen Akteursgruppen gemeinsam ausgewählte, unabhängige Moderation beauftragt werden, wie beispielsweise als Konsequenz aus Stuttgart 21 vorgeschlagen wird. Hierdurch könnte sichergestellt werden, dass sich die Moderation nicht zum Teil des Gelingensprozesses macht und Offenheit gegenüber dem Ausgang des Verfahrens wahrt.

Empfehlung 4: Dialogische Ausgestaltung des Präsenzformat

Zur Verbesserung der Möglichkeiten zur Mitgestaltung durch die Beteiligten könnte das Format insgesamt dialogischer ausgestaltet werden, wie oben schon erwähnt. Dies kann einerseits in Form von anderen Formaten erfolgen, wie beispielsweise World Cafés oder Runde Tische. Andererseits könnte angeboten werden, dass die Beteiligten ad hoc ein Thema zur Diskussion vorschlagen, das in einer eigenen Arbeitsgruppe oder an einem Tisch diskutiert werden könnte.

Empfehlung 5: Frühe und transparente Information über einzelne Prozessschritte

Bezüglich des Gesamtprozesses der Verordnungsgebung sollte frühzeitig offen und transparent über das Thema und die einzelnen potenziellen Schritte informiert sowie eine potenzielle Einbindung verschiedener Akteursgruppen und deren Rollen kommuniziert werden. Wichtig ist, dass insbesondere bei konfliktreichen Themen möglichst früh und transparent informiert wird. Für das Beteiligungsverfahren selbst ist dann erforderlich, dass die Ziele der Beteiligung eindeutig sind und klar kommuniziert werden und der Prozess der Ergebnisverwertung zuvor festgelegt und ebenfalls offen kommuniziert wird, um die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisverwertung herzustellen. Hierfür ist es notwendig, die Akteurslandschaft im Vorhinein zu analysieren und deren Zielsetzungen und Erwartungshaltungen möglichst gut zu kennen. Während eines Präsenzformats sollte sichergestellt werden, dass die Abstimmung zwischen Verfahrensführer und Moderation sowie die Kommunikation zwischen Verfahrensführer und Moderation gegenüber den Beteiligten eindeutig und klar ist. Das bedeutet, dass im Vorhinein die einzelnen Rollen der Akteure klar definiert sein müssen und über die Ziele der Beteiligung Klarheit bestehen muss, damit keine falschen Erwartungen geschürt werden. Sofern ad hoc Diskussionen und Einschätzungen zugelassen werden sollen, muss sichergestellt werden, dass die Sprechfähigkeit Einzelner (meist des Verfahrensführers) gegeben ist, um konkrete Aussagen formulieren zu können. Letzteres ist laut Öko-Institut in institutionellen Kontexten ggf. nur über verändertes Institutionenhandeln bzw. veränderte Entscheidungsmechanismen erfüllbar – ein entsprechender Wandel braucht Zeit und hängt von vielen weiteren Faktoren ab.

Empfehlung 6: Früher Einbezug verschiedener Perspektiven

Die Leitlinien des BMU sollten beachtet werden, die besagen, dass eine sinnvolle Verzahnung mit dem Gesamtprozess erfolgen muss, damit die Ergebnisse des informellen Beteiligungsprozesses zeitnah einfließen können. Daher soll die Bürgerbeteiligung „zeitlich so geplant sein, dass ein möglichst großer Gestaltungsspielraum besteht“. In Verordnungsgebungsverfahren könnte eine frühzeitige Information über das anstehende Verfahren und einen geplanten Beteiligungsprozess – wie oben empfohlen – ergänzt werden durch ein frühes Screening kritischer Punkte. Konkret könnte dies beispielsweise erfolgen, indem verschiedene Akteursgruppen zu einem Brainstorming kritischer Punkte oder aber zur Diskussion eines Verordnungsentwurfs in einem frühen Stadium eingeladen werden. Hierzu müssten aber vermutlich strukturelle und prozessuale Abläufe innerhalb institutioneller Vorgaben verändert werden.

6.4 Literaturverzeichnis

- Alcántara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter (2016): Demokratietheorie und Partizipation Demokratietheorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren. 1. Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie).
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) (2019): Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Berlin.
- Domasch, Silke; Zschiesche, Michael (2018): Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Gutachten für das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE).
- Renn, Ortwin (2013): Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf. In: Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (Hg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 71–96.

Kapitel 7



7. Fazit

Die Suche nach einem Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle wird Deutschland in den kommenden Jahren beschäftigen. Der Weg zum sicheren Einschluss wird dabei zweierlei nicht sein: kurz und schnell entscheiden. Vielmehr gilt es, einen Standort mit bestmöglicher Sicherheit zu finden. Der Verordnungsentwurf, der im Mittelpunkt dieses Beteiligungsverfahrens stand, will hierfür die Grundlage schaffen. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) als Verfahrensführerin des entsprechenden Verordnungsgebungsverfahrens strebte aufgrund der großen gesellschaftlichen Relevanz des Themas eine breite Einbeziehung der Öffentlichkeit an – und dies bereits zum Zeitpunkt der Entwurfsfassung des Verordnungstextes. Die Grenzen der Partizipation waren dabei klar gesteckt: In einem Verordnungsgebungsverfahren wie diesem kann Beteiligung in Form von Konsultation und gegebenenfalls Mitgestaltung erfolgen, jedoch kein Mitentscheiden einschließen, da die Entscheidungsmacht letztlich dem Deutschen Bundestag obliegt. Ziel dieses Beteiligungsverfahrens war es, die gesetzlich vorgeschriebene klassische Verbändebeteiligung bei einem Verordnungsgebungsverfahren um die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit zu erweitern – und zwar zeitgleich. Laut Evaluation zeigt sich, dass der Versuch, den Verordnungsentwurf auch und vor allem gemeinsam mit Laien zu diskutieren als sehr gut wahrgenommen wurde.

Verbunden waren mit dieser Verzahnung von Verbände- und Laien-Beteiligung drei Ziele: Optimierung des Verordnungsentwurfs, Herstellung von Ergebnisakzeptanz sowie langfristig betrachtet eine Optimierung der Methodik.

Ein wichtiges Element zur Optimierung des Verordnungsentwurfs waren die Online-Kommentierung des Textes, die Möglichkeit zur Einreichung von Stellungnahmen sowie das Symposium zur gemeinsamen Diskussion. All diese Elemente zeigten, dass – trotz thematischer Komplexität – Bedarf nach Mitsprache da ist und das Beteiligungsverfahren angenommen wurde. Dies ist durch die Zahlen der qualifizierten Kommentierungen sowie der eingereichten Stellungnahmen gut belegbar. Als wesentliches Informationsinstrument, um insbesondere Laien für einen fachlichen Diskurs zu empowern, wurde die Website rege genutzt. Das Webangebot verzeichnete hohe Klickzahlen. Die Inhalte der Website, die im Laufe des Beteiligungszeitraumes stetig aktualisiert wurden, wurden laut Evaluation als informativ wahrgenommen.

Um eine Ergebnisakzeptanz zu erzielen, ist stets eine adäquate, transparente und möglichst niedrigschwellige Möglichkeit zur Beteiligung notwendig. Der Fristsetzung für Stellungnahmen und Kommentierung, das zeigten Rückmeldungen im Rahmen des Symposiums und die Evaluation, wurden jedoch mehrheitlich als nicht ausreichend lang angesehen. Dies war ein zentraler Kritikpunkt, da er die Frage nach angemessener Möglichkeit zur Beteiligung implizierte. Dass sich das BMU für eine Verlängerung der Frist um zwei Monate auf den 20. November 2019 aussprach, ist mehrheitlich auf Zustimmung gestoßen und wurde als positives Signal gewertet. Grundsätzlich ebenso positiv wurde der zeitliche Rahmen des Symposiums bewertet. Auch das Angebot der Arbeitsgruppen zur intensiveren Diskussion wurde – trotz Kritik einer besseren inhaltlichen Verknüpfung von Online-Kommentierung und Arbeitsgruppen – grundsätzlich positiv bewertet. Hier zeigte sich jedoch offensichtlich die Herausforderung, die eine Verzahnung von Verbände- und Öffentlichkeitsbeteiligung bei einer solcherart komplexen Thematik mit sich bringt: Die Rollenverteilung auf dem Symposium ist aufgrund der Thematik und Planung klar gewesen. Es ließ sich, so die Evaluation, eine Trennung zwischen beruflich Involvierten und Laien erkennen. Die Expert*innen fanden sich regelmäßig in der Rolle als Redner und Antwortgeber und die Laien als Fragesteller und Kritikgeber. Zwischen diesen beiden Gruppen eine (fachliche) Augenhöhe herzustellen, war und bleibt eine Herausforderung, der auch künftig das Augenmerk gelten muss.

Hinzu kam, dass sich zeigte, dass das Interesse der breiten Öffentlichkeit an dem Thema – wie in vielen Planungsvorhaben – aufgrund der gegenwärtig noch kaum vorhandenen Betroffenheit gering ist. Teilnehmende am Symposium waren daher überwiegend Expert*innen beziehungsweise Verbändevertreter*innen und nur wenige Personen, die der allgemeinen Öffentlichkeit zuzurechnen waren. Und diese verfügten oftmals, da seit Jahren aus persönlichem Interesse beziehungsweise Betroffenheit mit dem Thema befasst, selbst inzwischen über ein wissenschaftsadäquates Diskursniveau. Will man eine breitere Öffentlichkeit einbeziehen, die bislang wenig bis keine Berührung mit dem Thema Endlager(suche) hat, so gilt es, bezüglich einer entsprechend ausgerichteten strategischen Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit nachzujustieren.

Mit dem Beteiligungsprozess zum „Dialog Endlagersicherheit“ hat das zuständige Bundesumweltministerium Neuland betreten. Die begleitende Evaluation hat erste Erkenntnisse und daraus abgeleitet Empfehlungen für eine zukünftig Optimierung und Verfeinerung der Methodik von Öffentlichkeitsbeteiligung bei Verordnungsgebungsverfahren zusammengetragen. Vor diesem Hintergrund ist eine Zusammenstellung anwendungsorientierter Praxistipps als Handreichung bei Planung und Umsetzung künftiger Vorhaben entstanden.

Kapitel 8

Anhang

