

# Bürger(innen) auf Standortsuche

## Erwartungen in Deutschland, Erfahrungen aus der Schweiz

*Die zur Evaluierung des deutschen Standortauswahlgesetzes einberufene Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe hat dem Gesetzgeber im Sommer 2016 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Empfohlen wird ein umfangreiches Beteiligungssystem, das es der regionalen und überregionalen Öffentlichkeit ermöglichen soll, das Standortsuchverfahren kritisch und konstruktiv zu begleiten. Auf der regionalen Ebene sollen Regionalkonferenzen zum Einsatz kommen. Erfahrungen aus der Schweiz zeigen sowohl Chancen als auch Probleme.*

Cord Drögemüller, Sophie Kuppler

**Citizens in Search of a Nuclear Waste Disposal Site.** Expectations in Germany, Experiences from Switzerland  
GAIA 26/2 (2017): 121–124 | **Keywords:** governance, nuclear waste, public participation, social conflict

Sowohl in Deutschland als auch in der Schweiz liefen seit den 1970er Jahren Bemühungen, einen Standort für ein Endlager für hoch radioaktive Abfallstoffe zu identifizieren. In beiden Ländern erregten sie erhöhte öffentliche Aufmerksamkeit und führten zu Konflikten (siehe Abbildung 1, S. 122). Versuche, die interessierte Öffentlichkeit einzubeziehen, gab es immer wieder. In Deutschland waren diese Versuche der Bürgerbeteiligung jedoch stets zeitlich und teilweise auch thematisch stark begrenzt. So bestand beispielsweise von 1999 bis 2002 der Arbeitskreis *Auswahlverfahren Endlagerstandort (AkEnd)*, der Bürger(innen) einband und die Aufgabe hatte, wissenschaftliche Kriterien für die Standortsuche aufzustellen, dessen Ergebnisse aber nicht umgesetzt wurden. Generell fokussierte der Endlager-Dialog stark auf technisch-wissenschaftliche Fragen, ein Raum für die Debatte politischer Aspekte wurde nicht geschaffen (Kuppler 2015). Zum Teil wurden die Bemühungen auch durch gleichzeitig stattfindende Beschlüsse auf Bundesebene eingeschränkt oder Entscheidungen vorweggenommen.<sup>1</sup> Von vielen Seiten wird es daher als wichtig erachtet, die Bevölkerung zukünftig stärker an Entscheidungen über ein Endlager zu beteiligen, da auch Umfrageergebnisse seit vielen Jahren darauf hinweisen, dass weite Teile der Öffentlichkeit eine stärkere Berücksichtigung ihrer Interessen bei der Standortauswahl erwarten (Hocke-Bergler et al. 2003).

Insbesondere über Art und Umfang der Bürgerbeteiligung, aber auch über die Interpretation wissenschaftlicher Ergebnisse entbrannte in Deutschland ein gesellschaftlicher Konflikt, der zu politischen Entscheidungsblockaden führte. Um diese zu entspannen (siehe Renn und Gallego Carrera 2010), bemüht sich Deutsch-

land seit ein paar Jahren, neue Wege der Entscheidungsfindung im Entsorgungsbereich einzuschlagen. So hat der Deutsche Bundestag 2013 mit der Verabschiedung des *Standortauswahlgesetz (StandAG)* die rechtliche Grundlage einer neuen Standortsuche geschaffen. Das Gesetz beschreibt auch Grundsätze zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die von der Kommission *Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe* (kurz: Endlager-Kommission, 2014 bis 2016) fortentwickelt wurden. Zur regionalen und überregionalen Beteiligung wird die Implementation eines transparenten, lernfähigen und selbstheilenden Systems vorgeschlagen, bestehend aus einem unabhängigen Nationalen Begleittremium (NBG) und *Regionalkonferenzen (RK)* in untersuchungswürdigen Standortregionen, deren Vertreter(innen) sich wiederum in einem *Rat der Regionen* beratschlagen sollen (vergleiche BT-Drs. 18/9100, S. 39 ff.). Offen bleibt, inwiefern sich jene Umweltverbände und Bürgerinitiativen auf diesen Prozess einlassen können, die sich der Zusammenarbeit mit der Endlager-Kommission verweigerten.

Angesichts der Neuartigkeit der Aufgabe lohnt es sich, nach Erfahrungen in Ländern zu fragen, die einen ähnlichen Weg der Modernisierung aufgrund eines gesellschaftlichen Konflikts gegangen sind, wie etwa die Schweiz. Dort wird seit 2008 der *Sach-*

**Kontakt:** Sophie Kuppler, M. Sc. | Karlsruher Institut für Technologie (KIT) | Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) | Karlstr. 11 | 76133 Karlsruhe | Tel.: +49 721 6082 8007 | E-Mail: sophie.kuppler@kit.edu

Dipl.-Sozialwiss. Cord Drögemüller | Leibniz Universität Hannover | Institut für Radioökologie und Strahlenschutz | Hannover | Deutschland | E-Mail: droegemueller@irs.uni-hannover.de

<sup>1</sup> Siehe zum Beispiel [www.forum-endlager-dialog.de/downloads/10-10-01-gruende-meine-mitarbeit-im-fed-einzus.pdf](http://www.forum-endlager-dialog.de/downloads/10-10-01-gruende-meine-mitarbeit-im-fed-einzus.pdf).

plan geologische Tiefenlager (SGT) implementiert, der ein dreistufiges Auswahlverfahren inklusive Aufgaben und Gremien der Bürgerbeteiligung beschreibt (BFE 2008). Alle am Thema interessierten Akteursgruppen sind an der Entwicklung des „Szenario Tiefenlager“ (BFE 2009, S. 6) beteiligt. In den potenziellen Standortregionen wurden dazu RK aufgebaut. Mitglieder sind Gemeindevorteiler(innen), Mitglieder von Interessengruppen und weitere interessierte Bürger(innen) (BFE 2009, S. 8). Ihre Aufgaben sind auf die Oberflächenanlagen und die Ausarbeitung von Entwicklungspotenzialen für die jeweiligen Regionen beschränkt. Weiterhin können sie sich mit Themen ihres Interesses auseinandersetzen und kommentieren die Vorschläge, die der Vorhabenträger erarbeitet.

Im Folgenden werden die Erfahrungen aus der Schweiz und die Erwartungen, die in Deutschland an die Bürgerbeteiligung formuliert werden, vorgestellt und verglichen. Die analytisch zentrale Frage dabei ist, was Bürgerbeteiligung in einem solch komplexen Themenfeld leisten soll und kann. Zunächst werfen wir dazu einen Blick in die Literatur.

## Welche Rolle für die Bürger(innen)?

Diese Frage ist in der wissenschaftlichen Fachliteratur nur in Ansätzen beantwortet. Insbesondere wird diskutiert, wie damit um-

gegangen werden soll, dass Fachwissen für eine sichere Entsorgung benötigt wird, gleichzeitig aber Bürger(innen) nicht aus den Debatten ausgeschlossen werden sollen. Die Möglichkeit, Wissen mitzugestalten (Durant 2009), die Anbindung der Bürgerbeteiligung an politische Institutionen (Johnson 2009), aber auch das Primat des wissenschaftlichen Sicherheitsnachweises (Kritli et al. 2010) sind zentrale Faktoren. Die Einbindung von Bürger(inne)n in Netzwerke der Entscheidungsfindung (Governance) wird in der Entsorgungsfrage stark von den klassischen Entscheidungsträger(inne)n bestimmt (Brunnengräber und Häfner 2015). Offen bleibt, welche Rolle den Bürger(inne)n in der Praxis zugestanden wird. Welche Erwartungen haben sie selbst diesbezüglich?

## Erfahrungen aus der Schweiz

Die Schweizer RK zeichnen sich in ihrer Umsetzung durch zwei Hauptmerkmale aus: Da ist zum einen das relativ eingeschränkte Mandat, das ursprünglich strikt zwischen den obertägigen Auswirkungen und der untertägigen Sicherheit trennte. Das schweizerische Bundesamt für Energie (BFE) (2009, S. 6) weist explizit darauf hin, dass die „Akteurinnen und Akteure (...) keine neuen (...) Kompetenzen“ erhalten. Diese strikte Trennung wurde von Bürgerinitiativen stark kritisiert. Sie forderten, dass eine „Fachgruppe“ in den RK geschaffen würde, die sich explizit mit den

**ABBILDUNG 1:** Das gelbe Kreuz (hier an einem Haus in Hitzacker im Landkreis Lüchow-Dannenberg) ist Symbol der Anti-Atom-Bewegung im Wendland, die gegen die Nutzung des Salzstocks Gorleben als Endlagerstandort protestiert.



Fragen der untertägigen Sicherheit befasst.<sup>2</sup> Zum anderen besteht ein großer Kooperationswille bei allen Beteiligten. Diesen bewies zum Beispiel das BfE, indem es der Forderung nach Einrichtung der *Fachgruppe Sicherheit* nachkam und damit den erfolgreichen Start der regionalen Partizipation ermöglichte (Kuppler 2015). Die Betroffenen beteiligten sich an den RK, nachdem

den RK nach Schweizer Vorbild empfohlen, die in den untersuchungswürdigen Regionen eingerichtet werden sollen. Der Entwurf zur Novellierung des *StandAG* sieht vor, dass die Teilnahme an den Vollversammlungen der RK allen Bürger(inne)n mit kommunalem Wahlrecht offensteht und ein Vertretungskreis gegründet wird, der mit Kommunalpolitiker(inne)n, Vertreter(inne)n

*Die Erfahrungen aus der Schweiz und die Erwartungen in Deutschland zeigen, dass die Partizipation gerade dazu dient, einen „Ort“ zu etablieren, an dem Konflikte auf konstruktive Art ausgetragen werden können.*

das BfE ihre Forderung erfüllt hatte. Es fand ein Aushandlungsprozess statt, durch den politische Handlungsfähigkeit hergestellt wurde (vergleiche Warren und Mansbridge 2013).

Eine Evaluation der bisherigen Arbeit und Struktur der RK ergab Verbesserungsbedarf, insbesondere bezüglich des Arbeitsaufwands für die Mitglieder, die diese Arbeiten in ihrer Freizeit erledigen müssen, der Repräsentativität sowie des Wissensgefälles innerhalb der RK. Letzteres sei durch die unterschiedlichen Rollen der Mitglieder in den Fachgruppen oder der Vollversammlung bedingt (Alpiger und Vatter 2016). Ein mögliches zukünftiges Problem ergibt sich aus dem Vorschlag des Vorhabenträgers im Dezember 2014, zwei Standortgebiete vertieft zu untersuchen. In den anderen Standortgebieten stellten die RK teilweise ihre Arbeit ein, obwohl ein Entscheid des Bundesrats über diesen Vorschlag erst für Ende 2018 vorgesehen ist. Die Frage des Kompetenzerhalts in diesen Regionen ist offen.

## Erwartungen in Deutschland

Empirische Beobachtungen zeigen, dass Kommunalpolitiker(innen) und Vertreter(innen) von Bürgerinitiativen aus betroffenen Regionen ein faires Verfahren und Bürgerbeteiligung auf Augenhöhe erwarten. Dies setzt für viele Akteure einen frühzeitigen gesellschaftlichen Dialog, transparente Strukturen, klare Rollenverteilungen sowie den Zugang zu allen relevanten Informationen voraus.<sup>3</sup> Weiter wird gefordert, dass die durch Bürgerbeteiligung erarbeiteten Resultate von den zuständigen Behörden nicht nur zur Kenntnis genommen werden, sondern aus diesen in der Tat Effekte für das weitere Verfahren resultieren. Eine materielle Unterstützung beteiligter Bürger(innen) (etwa zur Expertenakquise) und ein wertschätzender Umgang durch entscheidungsbefugte Akteure sind weitere Aspekte. Die Sorgen und Ängste potenziell betroffener Bürger(innen) sollten ernster genommen und nicht marginalisiert werden.

Das deutsche Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE) soll mit der Einrichtung des NBG und weiterer Beteiligungsverfahren von Anfang an eine breitere Öffentlichkeitsbeteiligung organisieren. Als Kernelement der Beteiligung wer-

gesellschaftlicher Gruppen und Einzelbürger(inne)n paritätisch besetzt wird, die von der Vollversammlung gewählt werden (BT-Drs. 18/11398, S. 10 f., siehe auch Hocke und Smeddinck 2017, in diesem Heft). Die Hauptaufgabe der RK wird darin gesehen, sämtliche Verfahrensschritte kritisch und konstruktiv zu begleiten. Für den Fall, dass Entscheidungen und Vorschläge des Vorhabenträgers überarbeitungswürdig erscheinen, sollen die RK jeweils einmal vor einer Bundestagsentscheidung Nachprüfaufträge an das BfE formulieren dürfen.

## Weiterhin offene Fragen

Im Schweizer Verfahren ist das Mandat der RK für die Mitgestaltung von Wissen thematisch stark eingegrenzt. In Deutschland könnte diese in der Literatur formulierte Anforderung, Wissen mitzugestalten, durch die Möglichkeit der RK, Nachprüfaufträge an das BfE zu formulieren, etwas besser umgesetzt sein. Es bleibt jedoch abzuwarten, wie dies in der Praxis realisiert wird. Andere Probleme, wie Repräsentativität, werden in Deutschland hingegen genauso auftreten, wie sie in der Schweiz aufgetreten sind.

In beiden Ländern ist mit Blick auf die Entsorgungspolitik radioaktiver Abfälle ein stärkerer Wille zu kooperativen Problemlösungsstrategien zu beobachten. Die kürzlich in das überarbeitete *StandAG* eingeflossenen Empfehlungen der Endlager-Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung stellen sicherlich in vielerlei Hinsicht ein Novum in Deutschland dar. Bezüglich etablierter Beteiligungsverfahren lautet der Vorwurf oft, dass die Beteiligung zu spät erfolgt oder aufgrund von Machtungleichgewichten keine reellen Chancen für Beteiligte bestehen, auf bereits getroffene Entscheidungen Einfluss zu nehmen (vergleiche Nanz und Fritsche 2012, S. 12 f).<sup>4</sup> In der Folge sind oft Frustration und Protest aufseiten der Bürger(innen) beziehungsweise der interessierten

>

<sup>2</sup> Die empirischen Beobachtungen zur Schweiz basieren auf der Arbeit von Kuppler (2015).

<sup>3</sup> Die empirischen Beobachtungen basieren auf im Rahmen eines Dissertationsvorhabens durchgeführten Interviews (siehe auch Drögemüller 2016).

<sup>4</sup> [www.bi-luechow-dannenberg.de/?page\\_id=14147](http://www.bi-luechow-dannenberg.de/?page_id=14147)

Öffentlichkeit zu beobachten. Nachteile von Bürgerbeteiligung können der erhöhte Zeitaufwand und die Wahrnehmung, dass Partizipationsverfahren nicht einfach in etablierte demokratische Verfahren eingebunden werden können, sein, die bei Behördenmitarbeiter(inne)n und politischen Entscheidungsträger(inne)n zur Ablehnung derselben führen können.

Viele Punkte aus den Empfehlungen der Endlager-Kommission müssen noch präzisiert und Arbeitsweisen etabliert werden, die einen breiten Konsens finden. Einige grundlegende Fragen sind: Wer soll beteiligt werden? Wer ist betroffen? Wie können die Mitglieder der RK in ihrer Arbeit unterstützt werden? Wie können über lange Zeiträume hinweg Wissenstransfers ermöglicht werden? In der Schweiz wurden auf viele dieser Fragen noch keine oder nur temporär gültige Antworten gefunden. Insbesondere die Frage des Machtungleichgewichts ist auch dort ungelöst. Sie wird durch die unterschiedlichen Ressourcen aufgeworfen, über die Bürger(innen) sowie Ämter und Vorhabenträger verfügen. Auch in Deutschland stellt sich die Frage nach den Rollen für die Stakeholder, wie betroffene Bürger(innen) und Standortgemeinden. So muss etwa diskutiert werden, welche Arbeitsbelastung ehrenamtlich tätigen Bürger(innen) zugemutet werden kann. Viele dieser Fragen werden sich nicht endgültig beantworten lassen. Vielmehr zeigen die Erfahrungen aus der Schweiz, dass regelmäßige Evaluierungen und Neujustierungen der bestehenden Gremien und Arbeitszusammenhänge erforderlich sind, ohne dabei den grundlegenden Arbeitskompromiss aufzulösen.

Aufgrund der historischen Entwicklung in Deutschland kann man sicherlich nicht erwarten, dass eine Neuausrichtung der Bürgerbeteiligung durch das novellierte *StandAG* zu einer konfliktfreien Standortsuche führen wird (siehe auch Ott und Semper 2017, in diesem Heft). Die Erfahrungen aus der Schweiz und die Erwartungen in Deutschland zeigen eher, dass die Partizipation gerade dazu dient, einen „Ort“ zu etablieren, an dem Konflikte auf konstruktive Art ausgetragen werden können. Das Spannungsfeld von politischer Verantwortung für die gefährlichen Abfälle, wissenschaftlicher Expertise und dem gesellschaftlichen Anspruch, an einem Verfahren beteiligt zu werden, das über Jahrhunderte die „Lebenswelt“ der Menschen beeinflussen wird, kann nur bearbeitet, nicht aber gelöst werden.

## Literatur

- Alpiger, C., A. Vatter. 2016. *Evaluation regionaler Partizipationsverfahren bei der Standortsuche für Tiefenlager von radioaktiven Abfällen. Erster Zwischenbericht aus dem Forschungsprojekt Partizipative Entsorgungspolitik*. Bern: Bundesamt für Energie (BFE).
- BT-Drs. 18/9100. Drucksache des Deutschen Bundestages 18/9100 vom 19.07.2016. *Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe*.
- BT-Drs. 18/11398. Drucksache des Deutschen Bundestages 18/11398 vom 17.03.2017. *Entwurf eines Gesetzes zur Fortentwicklung des Gesetzes zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle und anderer Gesetze*.
- BFE (Bundesamt für Energie). 2008. *Sachplan geologische Tiefenlager. Konzeptteil*. Bern: BFE.
- BFE. 2009. *Sachplan geologische Tiefenlager. Leitfaden Aufbau regionale Partizipation*. Bern: BFE.
- Brunnengräber, A., D. Häfner. 2015. Macht- und Herrschaftsverhältnisse in der Mehrebenen-Governance der „nuklearen Entsorgung“. *Zeitschrift für Politikwissenschaft Sonderband 2*: 55–72.
- Drögemüller, C. 2016. Das Standortauswahlverfahren – Kommunen und BürgerInnen in der Endlager-Governance. In: *Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll*. Herausgegeben von A. Brunnengräber. Baden-Baden: Nomos. 187–209.
- Durant, D. 2009. Responsible action and nuclear waste disposal. *Technology in Society 31*: 150–157.
- Hocke, P., U. Smeddinck. 2017. Robust-parlamentarisch oder informell-partizipativ? Die Tücken der Entscheidungsfindung in komplexen Verfahren. *GAIA 26/2*: 125–128.
- Hocke-Bergler, P., M. Stolle, F. Gloede. 2003. *Ergebnisse der Bevölkerungsumfragen, der Medienanalyse und der Evaluation der Tätigkeit des AkEnd*. Karlsruhe: Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS).
- Johnson, G. F. 2009. Deliberative democratic practices in Canada: An analysis of institutional empowerment in three cases. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique 42/3*: 679–703.
- Krütli, P., M. Stauffacher, T. Flüeler, R. W. Scholz. 2010. Functional-dynamic public participation in technological decision-making: Site selection processes of nuclear waste repositories. *Journal of Risk Research 13/7*: 861–875.
- Kuppler, S. 2015. *Effekte deliberativer Ereignisse in der Endlagerpolitik*. Dissertation. Universität Stuttgart.
- Nanz, P., M. Fritsche. 2012. *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Ott, K., F. Semper. 2017. Nicht von meiner Welt. Zukunftsverantwortung bei der Endlagerung von radioaktiven Reststoffen. *GAIA 26/2*: 100–102.
- Renn, O., D. Gallego Carrera. 2010. *Die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle. In: Die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle. Gesellschaftliche Erwartungen und Anforderungen an die Langzeitsicherheit*. Tagungsdokumentation zum Internationalen Endlagersymposium Berlin, 30.10. bis 01.11.2008. Herausgegeben von P. Hocke, G. Arens. Karlsruhe: Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS). 85–93.
- Warren, M. E., J. Mansbridge. 2013. *Deliberative Negotiation. In: Negotiating Agreement in Politics. Report of the Task Force on Negotiating Agreement in Politics*. Herausgegeben von J. Mansbridge, C. J. Martin. Washington, D. C.: American Political Science Association. 86–120.

Eingegangen am 22. November 2016; überarbeitete Fassung  
angenommen am 27. März 2017.

### Cord Drögemüller

Geboren 1984 in Uelzen. Studium der Sozialwissenschaften (Diplom). Doktorand am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften, Freie Universität Berlin. Ehemaliger Mitarbeiter im Projekt *Gegenwartsanalyse der Bewertung von Entsorgungsoptionen und -strategien radioaktiver Abfälle aus Sicht kommunaler Entscheidungsträger und lokaler Bevölkerung* am Institut für Radioökologie und Strahlenschutz, Leibniz Universität Hannover. Forschungsschwerpunkte: Endlager-Governance, Partizipation in politischer Entscheidungsfindung, sozialwissenschaftliche Risikoforschung.



### Sophie Kuppler

Geboren 1981 in Heilbronn. Master of Science in Umweltwissenschaften. Seit 2009 am Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) am Karlsruher Institut für Technologie (KIT). Leiterin des Forschungsprojekts *Konzepte und Maßnahmen zum Umgang mit sozio-technischen Herausforderungen bei der Entsorgung radioaktiver Abfälle*. Mitarbeiterin im Forschungsprojekt *Governance zwischen Wissenschaft und öffentlichem Protest* im Verbundprojekt ENTRIA. Forschungsschwerpunkte: Effekte deliberativer Politikansätze, Endlager-Governance, Governance von Technikkonflikten, Partizipation in politischer Entscheidungsfindung.

