

DAS ONLINE-SUPPLEMENT DES FORSCHUNGSJOURNALS

FORSCHUNGSJOURNAL SOZIALE BEWEGUNGEN 37. JG. Heft 3 | 2024

Albert Denk und Achim Brunnengräber (FU Berlin)¹

Instrumentalisierte Öffentlichkeit

Drei Jahre Beteiligungsverfahren zur Standortauswahl für die langfristige Tiefenlagerung hochradioaktiver Abfälle

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

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

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

Einleitung

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

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

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

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

- die Auftaktveranstaltung zur Öffentlichkeitsbeteiligung Ende 2020 (ausschließlich online),
- drei Beratungstermine 2021 im Rahmen der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG, zwei ausschließlich online, eine online und in Präsenz in Darmstadt) sowie
- das erste Forum Endlagersuche² 2022 in Mainz und das zweite Forum Endlagersuche 2023 in Halle (beide hybrid).

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

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

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

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

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

Zum Problemhintergrund: Zwar wurde in Deutschland zum 15. April 2023 die kommerzielle Erzeugung von Strom in Atomkraftwerken (AKW) beendet. Auf das kurze, rund 60 Jahre dauernde Atomzeitalter folgt allerdings eine weit längere Zeitspanne (Präger et al. 2023), in der die angefallenen, rund 27.000 Kubikmeter hochradioaktive Abfälle³ so sicher wie nur möglich von Mensch und Natur abgeschottet werden sollen. Die Betreiber der AKW EnBW, E.ON, RWE, Stadtwerke München und Vattenfall haben eine Ewigkeitslast geschaffen, die noch 40.000 uns nachfolgende Generationen ein Risiko aufbürdet (Brunnengräber 2019). Nach dem StandAG bleiben die hochradioaktiven Abfälle für mindestens eine Million Jahre gefährlich.

1. Inhaltliche Vorentscheidungen

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

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

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

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

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

Eine weitere inhaltliche Engführung resultiert aus dem national-begrenzten Handlungsrahmen des Verfahrens. Dies wird besonders deutlich, wenn die gesamte Erzeugungskette des Atomstroms in den Blick genommen wird. Die gesundheitlichen und ökologischen Schäden durch den Uranabbau vor allem im Globalen Süden – aber nicht nur dort – konnten in den Atomstrom nutzenden Gesellschaften bisher weitestgehend ignoriert werden. Die Betroffenen in den Abbauländer verlangen jedoch Kompensationen dafür⁵, dass Ihnen Leid zugefügt und dass ihre Ökosysteme belastet oder zerstört werden. Mit Blick auf die globalen Ausbeutungsverhältnisse ist festzustellen, dass „die Konflikte darüber, wer dafür aufzukommen hat, [...] an Intensität [gewinnen]“ (Brand/Wissen 2024: 163). Zwischen dem Gefahrenort der Uranextraktion und dem Gefahrenort der Abfalllagerung besteht ein globaler Zusammenhang. Dieser ist bei den Atomabfällen auch deshalb gegeben, weil jedes Risiko der Strahlenbelastung – nach menschlichem oder technischem Versagen, durch Krieg oder Terror – an Grenzen nicht Halt macht (Denk 2024a).

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

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

2. Strukturelle Zwänge

Die Analyse einer Öffentlichkeitsbeteiligung beinhaltet immer die Fragen, wer daran beteiligt wird, wer warum nicht und wer beteiligt werden sollte. In Deutschland ist das Verfahren an die gesamte Bevölkerung adressiert, die knapp 84 Millionen Menschen umfasst. Allerdings ist die Beteiligung äußerst gering. Dies auf ein vermeintlich fehlendes Interesse zurückzuführen, wäre stark verkürzt und würde die strukturellen Zwänge vernachlässigen, die dazu beitragen. Zudem lässt sich damit nicht erklären, warum die Anmeldezahlen bei den beobachteten Veranstaltungen in der teilnehmenden Gruppe der Bürger*innen im Zeitverlauf zurück gingen. Während bei der Fachkonferenz Teilgebiete 2021 einige hundert Menschen⁶ angemeldet waren, waren es beim Forum Endlagersuche im Jahr 2022 in Mainz nur noch 25 Menschen, die sich dieser Gruppe zugeordnet haben. Deshalb ist festzuhalten, dass sich die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren bezüglich der beobachteten Veranstaltungen fast ohne Öffentlichkeit vollzog.

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

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

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

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

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

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

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

3. Staatliche Dominanz

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

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

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

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

4. Fazit: Perspektivenvielfalt

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

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

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

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

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

Zu den Autoren:

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

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

Förderhinweis

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

Literatur

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

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

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