



# Verwaltungshandeln in einem bundesdeutschen reversiblen Verfahren für die aktuelle Suche nach einem Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle

## Abschlussbericht

Von Astrid Mignon Kirchhof und Yaroslav Koshelev

ITAS-TRANSENS-Paper Nr. 5

## **Kontakt**

Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS)  
am Karlsruher Institut für Technologie (KIT)  
Karlstr. 11  
76133 Karlsruhe  
Telefon 0721 / 6082 6621  
Email: hocke@kit.edu, endfo@itas.kit.edu  
www.itas.kit.edu

## **Foto Titelseite**

Brigitte Hiss, Photodesign

Mit dem Verbundvorhaben TRANSENS wird erstmalig in Deutschland transdisziplinäre Forschung zur nuklearen Entsorgung in größerem Maßstab betrieben. TRANSENS ist ein Verbundvorhaben, in dem 16 Institute bzw. Fachgebiete von neun deutschen und zwei Schweizer Universitäten und Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten. TRANSENS lebt vom pluralen Austausch. Die TRANSENS-Berichte spiegeln die Meinung der Autor:innen wider, die nicht mit denjenigen anderer Beteiligter an TRANSENS übereinstimmen müssen. Das Teilprojekt „Verwaltungshandeln in einem bundesdeutschen reversiblen Verfahren für die aktuelle Suche nach einem Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle“ ist Teil des transdisziplinären Arbeitspaketes HAFF.

ITAS wird im Rahmen von TRANSENS vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) und vom Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur (NMWK) im Vorab der Volkswagenstiftung unter dem Kennzeichen 02E11849E gefördert (Zeitraum 2019-2024).

## **Zitierweise**

Kirchhof, Astrid Mignon / Koshelev, Yaroslav (2023): Verwaltungshandeln in einem bundesdeutschen reversiblen Verfahren für die aktuelle Suche nach einem Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle, Karlsruhe. ITAS-TRANSENS-Paper Nr. 5.

# Inhalt

Inhalt.....	3
I. Einleitung.....	4
I.1. Forschungsstand.....	6
I.2. Aufbau und Entwicklung des Interview-Projekts zum Verwaltungshandeln in der aktuellen Endlagersuche.....	9
Forschungsdesign.....	9
Auswahl der Interviewteilnehmer:innen.....	10
I.3. Auswertung.....	11
I.4. Aufbau des Berichts.....	12
II. Ergebnisse.....	13
II.1. Verwaltungen: Kennzeichen und Aufgaben.....	13
II.2. Strukturen und Reformen.....	14
II.3. Fehlerkultur.....	21
II.3. Öffentlichkeitsbeteiligung.....	25
II.4. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Behörden.....	27
II.5. Transparenz und Vertrauen.....	32
II.6. Generationen- und Geschlechterfragen.....	36
III. Schlussbetrachtung.....	41
III.1. Modernisierung der Verwaltung.....	42
III.2. Rückwirkungen auf die bundesdeutsche Demokratie.....	43
IV. Anhang.....	45
Codesystem.....	45
Literaturverzeichnis.....	49

# I. Einleitung

Die Nuklearkatastrophe von Fukushima im Jahr 2011 war eine einschneidende Zäsur in der deutschen Energiepolitik und veränderte die Bewertung der Atomenergie grundlegend. Sie führte zu einem Kurswechsel in Bezug auf die energiepolitische Zukunft der Bundesrepublik – die beschlossenen Laufzeitverlängerungen der Atomkraftwerke wurden neu überdacht und stattdessen ein Ausstieg aus der Atomenergie beschlossen. Seit dem Jahr 1962 wurden in der Bundesrepublik insgesamt 36 Atomkraftwerke errichtet<sup>1</sup>, wovon 2011 noch 17 in Betrieb waren.<sup>2</sup> Sie alle wurden sukzessive aus dem Betrieb genommen und am 15. April 2023 die letzten drei Atomkraftwerke stillgelegt.<sup>3</sup> Die Atomkraftwerke verursachten hochradioaktive Abfälle, die einer besonders aufwendigen Entsorgungsstrategie bedürfen<sup>4</sup>, und um deren sichere Endlagerung umzusetzen, wurde im Jahr 2013 das Standortauswahlgesetz<sup>5</sup> formuliert und im Jahr 2017 noch einmal überarbeitet. Das Gesetz legt einen Rahmen fest, in dessen Grenzen das Standortsuchverfahren administrativ umgesetzt wird. Das neue Verfahren hat dabei zum Ziel, aus dem Konflikt im niedersächsischen Gorleben und den antinuklearen, zivilgesellschaftlichen Protesten der 1970er und 80er Jahre zu lernen und den Standort für das neue Endlager nun durch ein partizipatives, wissenschaftsbasiertes, transparentes, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren<sup>6</sup> zu bestimmen. Die unterschiedlichen Verfahrenselemente wurden deutlich von früheren Verfahrensstrukturen abgesetzt, um Inhalte neu zu rahmen und damit Gelingensbedingungen bewusst zu gestalten.<sup>7</sup> Zu diesem Zweck wurden zwei Institutionen gegründet: die Bundesgesellschaft für Endlagerung (BGE) als Vorhabenträgerin und das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE). Die BGE ist dabei nicht als Behörde, sondern als eine Gesellschaft mit begrenzter Haftung im

---

<sup>1</sup> IAEA PRIS, „Power Reactor Information System: Country Statistics. Germany“ <https://pris.iaea.org/PRIS/CountryStatistics/CountryDetails.aspx?current=DE> (letzter Zugriff: 13. Juni 2023).

<sup>2</sup> Leonhard Eckwert et al., „Atomkraft-Ausstieg: Bei den AKWs geht das Licht aus.“ *Berliner Morgenpost*, 15. April 2023. <https://interaktiv.morgenpost.de/atomkraft-ausstieg-deutschland-grafiken/> (letzter Zugriff: 13. Juni 2023).

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> Im Jahr 2022 fielen in Deutschland geschätzt 17.000 Tonnen hochradioaktiven Atommülls an, siehe Thorben Becker et al., *Uranatlas: Daten und Fakten über den Rohstoff des Atomzeitalters*, 2. Aufl. (2022). [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/atomkraft/Uranatlas\\_2022\\_2.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/atomkraft/Uranatlas_2022_2.pdf), 52.

<sup>5</sup> *Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle: Standortauswahlgesetz/StandAG* (2017). [https://www.gesetze-im-internet.de/standag\\_2017/BJNR107410017.html](https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/BJNR107410017.html) (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).

<sup>6</sup> Ebd., § 1.

<sup>7</sup> Peter Hocke, Melanie Mbah und Sophie Kuppler, „Politischer Lernprozess oder naives Hoffen auf positive Effekte zukünftiger Bürgerbeteiligung? Das neue deutsche Standortauswahlverfahren bei der Entsorgung hochradioaktiver Brennstoffe.“ In *Gesellschaftliche Transformationen: Gegenstand oder Aufgabe der Technikfolgenabschätzung?*, hrsg. von Ralf Lindner et al. 1. Auflage, 245–256, Gesellschaft – Technik – Umwelt. Neue Folge 22 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021).

Bundesbesitz organisiert und übernimmt als Vorhabenträgerin die Verantwortung für die Durchführung der ober- und untertägigen Erkundungen sowie die dauerhafte Lagerung der radioaktiven Abfälle. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) ist dabei im Auftrag des Bundes Gesellschafter der BGE.<sup>8</sup> Das BASE ist eine Regulierungsbehörde und übernimmt Genehmigungs- und Aufsichtsaufgaben in der Endlagerung, Zwischenlagerung sowie für den Umgang und Transport von hochradioaktiven Abfällen. Es betreibt und koordiniert Forschung zu Themen der Endlagerung und organisiert die Partizipation, also die Beteiligung der Öffentlichkeit im Endlagersuchverfahren.<sup>9</sup>

Das Standortauswahlverfahren ist dreistufig aufgebaut. Kürzlich schloss es den Schritt 1 der ersten Phase „Ermittlung von Teilgebieten“ ab.<sup>10</sup> Im Zuge dessen wurden insgesamt 90 Teilgebiete und damit 54% der Fläche der Bundesrepublik von der BGE als potenziell für einen Endlagerstandort geeignet erklärt.<sup>11</sup> Unter den als nicht geeignet ausgewiesenen Flächen befindet sich auch der Standort Gorleben, um den seit 1976 jahrzehntelang gestritten wurde.<sup>12</sup> Momentan befindet sich das Verfahren in Schritt 2 der Phase 1: „Ermittlung der Standortregionen“ zur übertägigen Erkundung. Die nächsten Phasen beinhalten die detaillierte ober- und untertägige Erkundung an den nach der Eingrenzung verbliebenen Standorten. Die Einlagerung der hochradioaktiven Abfälle soll dabei in bestimmten Wirtsgesteinen erfolgen, die die Ausbreitung von Radioaktivität möglichst sicher verhindern, wobei in Deutschland dabei Steinsalz, Tongestein und Kristallingestein in Frage kommen. Die Auswahl darüber soll nach den Lehren aus den Protesten und wissenschaftlichen Kontroversen um die gescheiterte Endlagersuche in Gorleben nach streng wissenschaftlichen Kriterien erfolgen. Gleichzeitig soll sie partizipativ und transparent sein, um stark politisch motivierte Entscheidungen zu vermeiden und die Möglichkeit eröffnen, einzelne Schritte immer wieder zu hinterfragen, so dass ein lernender, ergebnisoffener Prozess entsteht. Im Jahr 2022 hat die BGE bekanntgegeben, dass die Standortentscheidung, die im StandAG für 2031 angestrebt war,

---

<sup>8</sup> BGE, „Die Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH.“. <https://www.bge.de/de/bge/> (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).

<sup>9</sup> BASE, „Aufgaben des BASE.“. <https://www.base.bund.de/DE/base/bundesamt/aufgaben/aufgaben.html> (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).

<sup>10</sup> BGE, „Endlagersuche.“. <https://www.bge.de/de/endlagersuche/> (letzter Zugriff: 5. Juni 2023).

<sup>11</sup> BGE, „Zwischenbericht Teilgebiete gemäß § 13 StandAG.“ (BGE, 28.09.2020). [https://www.bge.de/fileadmin/user\\_upload/Standortsuche/Wesentliche\\_Unterlagen/Zwischenbericht\\_Teilgebiete/Zwischenbericht\\_Teilgebiete\\_barrierefrei.pdf](https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Standortsuche/Wesentliche_Unterlagen/Zwischenbericht_Teilgebiete/Zwischenbericht_Teilgebiete_barrierefrei.pdf), 24.

<sup>12</sup> Matthias Jauch, „Der Ton in der Endlagersuche wird schärfer: 'Gorleben ist raus und alle sind auf einmal hellwach'.“ *Tagesspiegel*, 5. Februar 2021. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/der-ton-in-der-endlagersuche-wird-schaerfer-gorleben-ist-raus-und-alle-sind-auf-einmal-hellwach/26885248.html>.

frühestens zwischen 2046 und 2068 getroffen werden kann.<sup>13</sup> Es wird somit noch einige Jahrzehnte länger dauern, bis der endgültige Endlagerstandort festgelegt sein wird.

## I.1. Forschungsstand

In der gegenwärtigen Forschungsliteratur wird den bundesdeutschen Verwaltungen ein Handeln innerhalb alter Denkmuster attestiert, die bereits von Max Weber am Beginn des 20. Jahrhunderts dargelegt wurden. So prägte das Verwaltungshandeln nach wie vor das Hierarchieprinzip, abgegrenzte Zuständigkeiten, Top-down-Entscheidungen und lineare Verfahren. Es ist von einer (Verwaltungs-)Dogmatik die Rede, die kaum Spielraum für zeitgemäße Verwaltungsentscheidungen lässt, die von Transparenz und Partizipation gekennzeichnet sind.<sup>14</sup> Als erstrebenswertes Ideal werden demgegenüber ein gestalterisches und lernendes Denken sowie situative Anpassungsfähigkeit vorgeschlagen.<sup>15</sup> Mögliche Maßnahmen, um dieses Ziel zu erreichen, seien die Design-Thinking Konzepte<sup>16</sup> und die Etablierung einer Kultur der „political robustness“ innerhalb von Verwaltungsstrukturen<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Siehe dazu: BASE, „Ein Endlager für hochradioaktive Abfälle – generationenübergreifende Sicherheit.“ (BASE, 23. Februar 2023). [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20230223\\_BASE\\_Stellungnahme\\_Zeitablaufe\\_BGE-Bericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20230223_BASE_Stellungnahme_Zeitablaufe_BGE-Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6). Sowie: BGE, „Zeitliche Betrachtung des Standortauswahlverfahrens.“ (BGE, 28.10.2022).

<sup>14</sup> Mark E. Warren, „What Can Democratic Participation Mean Today?“ *Political Theory* 30, Nr. 5 (2002): 677–701, 680. Deshalb fordern verschiedene Autor:innen, dass sich Behörden umfassend modernisieren, in diesem Prozess horizontale Hierarchien und Bottom-up-Strukturen entwickeln sowie eine deutlich transparentere Kommunikation etablieren müssen. Wissenschaftler:innen warnen daher vor bestehenden Beharrungskräften sowie dem Wiedererstarken der klassischen Top-down-Hierarchie, welche auf das noch fragile Beteiligungsverfahren kontraproduktiv wirken würde. Mehr dazu bei Lucas Schwarz, „Intergenerational justice starts now: Recognizing future generations in nuclear waste management.“ *TATuP - Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis* 31, Nr. 3 (2022): 37–43; Melanie Mbah und Peter Hocke, „Anforderungen an Transparenz und Partizipation in einem lernenden Verfahren zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle.“ In: *Das „lernende“ Standortauswahlverfahren für ein Endlager radioaktiver Abfälle: Interdisziplinäre Beiträge*, hrsg. von Ulrich Smeddinck et al., 44–71 (Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2022).

<sup>15</sup> Hermann Hill, „Verwaltungshandeln und Veränderung der Lebenswelt.“ *DVBl*, Nr. 20 (2022): 1188–1193.

<sup>16</sup> Unter dem Begriff design thinking wird eine systematische Herangehensweise in der sogenannten agilen Verwaltung begriffen, welche darauf abzielt, schnell und flexibel an innovative Lösungsansätze für komplizierte Fragestellungen zu gelangen und dabei außerhalb der gewohnten Bahnen zu denken. Häufig arbeiten verschiedene Akteure in interdisziplinären Teams Hand in Hand, um möglichst benutzbare Prototypen zu entwickeln. Bemerkenswert sei dabei eine positive Einstellung zu Fehlern und dem Scheitern von Lösungsansätzen, da dies wichtige Lernprozesse befördere. Mehr dazu z. B. bei Lisa Carlgren, Ingo Rauth und Maria Elmquist, „Framing Design Thinking: The Concept in Idea and Enactment.“ *Creativity and Innovation Management* 25, Nr. 1 (2016): 38–57.

<sup>17</sup> Unter political robustness kann ein Verwaltungshandeln verstanden werden, welches sich flexibel an veränderte Lebensrealitäten anpassen kann. Normen, Werte und Handlungssysteme können neu gedeutet und entworfen werden, sodass Behörden unvorhergesehenen Veränderungen robuster entgegenreten. Ein wichtiges Merkmal ist die Orientierung an dem Dialog mit verschiedenen Stakeholdern und der Öffentlichkeit, sodass die

sowie die Arbeit mit informellen Formaten und kreativen Netzwerken.<sup>18</sup> Zukunftsfähige Verwaltungen sollten überdies Governance-Prinzipien verinnerlichen, die kurzfristiges Denken, Ängste und Widerstände überwinden und positive Visionen unter Einbeziehung der Öffentlichkeit entwickeln. Auch in der Verwaltungsführung werden neue Ansätze erwartet. So sollten Verwaltungen auf experimentierfreudiges Pionier-Handeln sowie technische und soziale Innovationen setzen, die mit Hilfe von Realexperimenten umgesetzt werden. Dies bedarf eines institutionalisierten und dauerhaften Organisationslernens, für das sich die Leitungsebene explizit entscheiden muss. In der Forschung wird vorgeschlagen, dass in Verwaltungen die Bereitschaft zu lernen durch eine transparente Fehlerkultur der Leitungsebene signalisiert werden sollte, merkt aber an, dass das durch die traditionellen Verwaltungsstrukturen in der Praxis momentan erschwert ist.<sup>19</sup>

Die Kritik an paternalistischen Verwaltungsstrukturen führt unter Wissenschaftler:innen, die mit der Endlagersuche befasst sind, zur Frage der angemessenen zivilgesellschaftlichen Beteiligungsform.<sup>20</sup> In diesem Zusammenhang konstatiert das Forschungsteam um die Wirtschaftswissenschaftlerin Maria Di Nucci, dass es indes nicht die Aufgabe der Behörde sei festzulegen, was unter angemessener Öffentlichkeitsbeteiligung zu verstehen ist.<sup>21</sup> Die gesetzlichen Rahmenbedingungen sind in Bezug auf gesellschaftliche Partizipation sehr weit gesteckt. Sie reichen, so der Politikwissenschaftler Mark Warren, bis zur Möglichkeit zu Protesten, öffentlicher Kritik, öffentlichen Anhörungen, offensivem Eintreten für die eigenen

---

neuen Lösungen möglichst in der gelebten Wirklichkeit verankert werden können. Mehr dazu bei Eva Sørensen und Christopher Ansell, „Towards a Concept of Political Robustness.“ *Political Studies* 71, Nr. 1 (2023): 69–88.

<sup>18</sup> Unter informellen Formaten sind an dieser Stelle beispielsweise außerplanmäßige Dialogrunden mit Vertreter:innen der Zivilgesellschaft vorzustellen oder ähnliche Veranstaltungen, welche auch bottom-up, also ‚von unten‘ angestoßen und organisiert werden, mehr dazu bei Hill, „Verwaltungshandeln und Veränderung der Lebenswelt“.

<sup>19</sup> Melanie Mbah und Bettina Brohmann, „Das Lernen in Organisationen: Voraussetzung für Transformationsprozesse und Langzeit-Verfahren.“ In *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche: Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*, hrsg. von Bettina Brohmann et al., 387–412, Edition Politik 115 (Bielefeld: transcript, 2021).

<sup>20</sup> Sophie Kuppler und Elske Bechthold, „Werte, Wissen und Interessen: Konflikte im Kontext der deutschen und Schweizer Endlagerpolitik.“ 8, Nr. 1 (2022).

<sup>21</sup> Kritisiert wurde an dieser Stelle beispielsweise eine intransparente Kommunikation des BASE mit der Öffentlichkeit, aber auch der Behörden BASE, BGE und BMUV untereinander. Die Kritiker:innen monieren, dass es immer wieder interne Kommunikationen über wichtige Angelegenheiten unter Ausschluss der Öffentlichkeit gibt. Dadurch sei nicht immer ersichtlich, wie die Gewichtung der Entscheidungsmacht zwischen den verschiedenen Behörden wirklich gelagert sei, siehe Maria Rosaria Di Nucci, Ana María Isidoro Losada und Erik Laes, „Institutionelle Herausforderungen bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche: Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*, hrsg. von Bettina Brohmann et al., 265–298, Edition Politik 115 (Bielefeld: transcript, 2021). Tatsächlich wurden bestimmte Rechte der Öffentlichkeit gestärkt, doch blieb es beim Letztentscheidungsrecht des Parlaments, siehe Ulrich Smeddinck, „Die Fortentwicklung des Standortauswahlgesetzes (StandAG): Novellierungen, Beispiele, Reflektionen.“ *EurUP*, Nr. 3 (2017): 195–205.

Rechte und die Option zu klagen.<sup>22</sup> In dem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung im neuen StandAG einen Paradigmenwechsel bedeutet.<sup>23</sup> Eine Möglichkeit der Beteiligung im Endlagerprozess sind z.B. die Bürgerdialoge, auf die die Politikwissenschaftlerin Eva Krick eingeht. Sie konstatiert jedoch, dass das bisherige Verfahren unausgeglichen sei, weil bestimmte Bevölkerungsgruppen dominierten. Selbst ein hohes Maß an Inklusion garantiert indes keineswegs die Zufriedenheit der Beteiligten und der Öffentlichkeit mit dem Partizipationsprozess. Gründe dafür liegen in schwer erreichbaren Vorstellungen von Beteiligung, mangelhaftem „Erwartungsmanagement“ oder in der praktischen Unmöglichkeit einer für alle beteiligten Akteur:innen befriedigenden Lösung,<sup>24</sup> was in demokratischen Prozessen auch kaum zu erwarten ist. Daher sei eine immerwährende Verständigung über Normen und Werte für ein als legitim anerkanntes, demokratisches Verfahren unabdingbar, wie verschiedene Autor:innen, wie beispielsweise Sophie Kuppler und Elske Bechthold, feststellen. Konfliktfreiheit im Gegenzug sei nicht wünschenswert, da der Umgang mit solchen Herausforderungen ein wichtiges kreatives Lernpotenzial beinhalte.<sup>25</sup>

Schwere Konflikte sind im Endlagerverfahren selbst bei der verschobenen Standortentscheidung vorerst ausgeblieben, obwohl darin zum einen ethische Werte der Generationengerechtigkeit berührt werden und dabei zum anderen von den Entscheidungsträger:innen (BGE und Gesetzgeber) kaum in eine transparente Kommunikation investiert wurde, die durchaus zu größerem zivilgesellschaftlichen Unmut hätte führen können. Um Kommunikationsstrukturen insbesondere zwischen den Generationen zu befördern, wird in der Literatur der Begriff „Time Literacy“ verhandelt.<sup>26</sup> Die Philosophin Celiné Kermisch verweist auf Umstände, die durch die zeitliche Verschiebung der Standortverkündung zur Debatte stünden. Zum einen könnten zukünftige Generationen möglicherweise andere Endlagerstrategien entwickeln; Kermischs Gedanken zu Ende gedacht könnte das bedeuten,

---

<sup>22</sup> Warren, „What Can Democratic Participation Mean Today?“, 697.

<sup>23</sup> Ulrich Smeddinck und Franziska Semper, „Zur Kritik am Standortauswahlgesetz: Eine rechtswissenschaftliche Sicht auf gesellschaftspolitische Debatten.“ In *Problemfälle Endlager: Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll*, hrsg. von Achim Brunnengräber. 1. Auflage, 235–259 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2016). [https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845278131-234.pdf?download\\_full\\_pdf=1](https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845278131-234.pdf?download_full_pdf=1), 253.

<sup>24</sup> Eva Krick, „Demokratisierung durch Partizipation? Die Mehrebenenbeteiligung an der Endlagersuche in Deutschland.“ *Politische Vierteljahresschrift* 62, Nr. 2 (2021): 281–306. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11615-020-00287-7>, 282, 303-304.

<sup>25</sup> Kuppler und Bechthold, „Werte, Wissen und Interessen“.

<sup>26</sup> Vorgesprochen werden etwa die Bildung von Erinnerungsgruppen nach französischem Vorbild und die Durchführung von Kunst- und Oral-History-Projekten, um ein Bewusstsein über die zeitliche und historische Dimension der Endlagersuche zu schaffen. Dazu weiter unten mehr. Siehe Margarita Berg und Thomas Hassel, „Challenges in communicating the future of high-level radioactive waste disposal: What future are we talking about?“ *TATuP - Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis* 31, Nr. 3 (2022): 18–23.



dass viele heutige Entscheidungen in der Zukunft obsolet werden können. Zum anderen darf, so Kermisch, die vermutete Auswirkung auf die Gesundheit künftiger Generationen nicht größer sein, als sie für heutige Generationen akzeptabel ist. Daraus lässt sich ableiten, dass der Umfang der Unfall- und Strahlungsgefahr von auf Jahrzehnte in Behältern zwischengelagertem, hochradioaktivem Müll umstritten ist. Der Umweltphilosoph Konrad Ott attestiert den Entscheidungsträger:innen bezüglich der Entscheidungsverschiebung „organisierte Verantwortungslosigkeit“.<sup>27</sup>

## **I.2. Aufbau und Entwicklung des Interview-Projekts zum Verwaltungshandeln in der aktuellen Endlagersuche**

### **Forschungsdesign**

Das ITAS-Teilprojekt „Verwaltungshandeln in einem bundesdeutschen reversiblen Verfahren für die aktuelle Suche nach einem Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle“ ist Teil des TRANSENS-Arbeitspaketes „Handlungsfähigkeit und Flexibilität in einem reversiblen Verfahren“ (HAFF). Es fokussiert auf Veränderungen in der Verwaltung, auf prägende, historische Erfahrungen und auf das Bürger-Staat-Verhältnis. Die empirische Untersuchung stützt sich hierbei auf qualitative Interviews. Fragen wurden gestellt zu den Themen Strukturänderungen durch die durch das StandAG vorgegebenen Verfahrenseigenschaften (lernend, selbsthinterfragend, wissenschaftsbasiert, partizipativ und transparent), zum Verwaltungshandeln, zur Bedeutung der ersten Endlagersuche für das heutige Verfahren und zu Kommunikationsprozessen. Diese Fragekomplexe orientierten sich an Themen und Desideraten der aktuellen Forschungsliteratur. Eruiert werden sollte mit den Interviews ein tieferes und kritisches Verständnis der genannten Verfahrenseigenschaften sowie des gesamten Verfahrens. Die von der praktischen Erfahrung der Beteiligten geprägten Interviews offenbarten eine über die Theorie der Forschung hinausgehende Plastizität des Problemfelds und erlaubten einen direkteren Einblick in die Konflikte, als sich ausschließlich auf Archivalien zu stützen. Von Interesse waren darüber hinaus die Art und Weise, wie sich behördliche und politische Entscheidungsprozesse vor dem historischen Hintergrund des zivilgesellschaftlichen

---

<sup>27</sup> Konrad Ott, „Bemerkungen zum offiziellen 'Abschied von 2031'.“ (Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, 2022) Siehe auch Warren, „What Can Democratic Participation Mean Today?“, 679.

Protestes und wissenschaftlichen Dissens um die gescheiterte Endlagersuche in Gorleben gewandelt haben.

Um herauszuarbeiten, welche Anpassung von Verfahrensstrukturen von den befragten elf Personen als notwendig erachtet wurde, interviewten wir zwei Gruppen. Im ersten Schritt wurden Interviewpartner:innen gewonnen, die als Zeitzeug:innen<sup>28</sup> die Hochphase der Auseinandersetzungen um die Endlagersuche für nukleare Abfälle ab den 1970er Jahren aktiv miterlebt hatten. Die zweite Gruppe dagegen ist auf verschiedene Weise in den aktuellen Endlagerprozess eingebunden. Somit wurde die Erfahrung zweier unterschiedlicher Kohorten<sup>29</sup> für die aktuelle Endlagersuche nutzbar gemacht und Prozesse sowie Verfahrenselemente um die Endlagersuche miteinander kontrastiert, sodass Ähnlichkeiten und Unterschiede sichtbar und analysierbar wurden. Durch den Blick auf die erste, gescheiterte Endlagersuche und eine Kontrastierung mit heutigen Gegebenheiten konnten somit notwendige Veränderungen mit Blick auf das Ziel einer gelungenen Endlagersuche klarer umrissen werden. Bei der Strukturierung der Interviews spielten deshalb sowohl Vorstellungen von administrativem Wandel, Öffentlichkeitsbeteiligung (als erweiterte Partizipation) als auch Narrative, Erinnerungs- und Zukunftsbilder eine wichtige Rolle. Ebenso begleitete die Frage nach dem „Lernen aus der Geschichte“ die Interviews.<sup>30</sup>

### **Auswahl der Interviewteilnehmer:innen**

Um die Forschungsfrage aus verschiedenen Perspektiven beantworten zu können, definierten wir drei Auswahlkategorien, aus denen Interviewpartner:innen rekrutiert wurden. Diese Kategorien trugen dazu bei, das Akteur:innenfeld breit abzudecken, sodass verschiedene, für die Fragestellung relevante Perspektiven erfasst werden konnten.

1. **Wissenschaft und Beratung:** Personen, die sich entweder wissenschaftlich mit Verwaltungshandeln und/oder der vergangenen bzw. heutigen Endlagersuche

---

<sup>28</sup> Der Begriff „Zeitzeuge“/„Zeitzeugin“ kommt aus der Geschichtswissenschaft und wird für Personen benutzt, die von historischen Ereignissen oder Prozessen wie dem Gorlebenkonflikt vertiefte Kenntnisse besitzen und darüber Auskunft geben können. Auch die mit der heutigen Endlagersuche befassten Personen können somit als Zeitzeugen gelten. Siehe dazu beispielsweise die ausführliche Definition des Begriffs im Lexikon der Universität Oldenburg: <https://ome-lexikon.uni-oldenburg.de/begriffe/zeitzeugen>.

<sup>29</sup> Unter Kohorte wird hier eine Personengruppe mit gemeinsamen zeit- oder jahrgangs- und erfahrungsspezifischen Merkmalen verstanden.

<sup>30</sup> Saskia Handro und Bernd Schönemann, Hrsg., *Aus der Geschichte lernen? Weiße Flecken der Kompetenzdebatte*. Geschichtskultur und historisches Lernen Band 15 (Berlin: LIT, 2016). <http://www.sehepunkte.de/2016/12/29117.html>.

befass(t)en, oder Personen, die in zur Endlagersuche beratenden Institutionen und Gremien arbeiten und für unsere Fragestellung fachliche Expertise besitzen.

2. **Verwaltung:** Personen, die in Verwaltung(en) tätig waren bzw. sind und die mit der historischen oder aktuellen Endlagersuche befasst sind/waren.<sup>31</sup>
3. **Erweiterter Kreis:** Personen, die Teil der Zivilgesellschaft sind und die aus Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) und Bürgerinitiativen kommen, oder als Expert:innen gelten, die zivilgesellschaftlichen Netzwerken nahestehen.

Weiterhin gehörte zu den Auswahlkriterien ein ausgewogener Geschlechterproporz, weil beide Geschlechter im Endlagerprozess beteiligt sind und möglicherweise unterschiedliche Perspektiven einbringen und die Stimmen keines Geschlechts ungehört bleiben sollten. Darüber hinaus wurden verschiedene Generationen befragt, um nachvollziehen zu können, ob und warum sich Generationen in ihrer Haltung zur Endlagersuche unterscheiden.

Insgesamt wurden elf leitfadengestützte Interviews durchgeführt und transkribiert.<sup>32</sup> Einige Interviews wurden mit einer automatisierten Worterkennung (f4x Engine) transkribiert, der automatisch erkannte Text anschließend manuell korrigiert. Alle Interviews wurden für die Auswertung anonymisiert. Auf diese Weise entstanden insgesamt elf Interviewtranskripte, die je nach Interview 20 bis 30 Druckseiten umfassten und den qualitativen Interviews mit ihrer Ausführlichkeit eine ausbalancierte Tiefe verliehen.

### **I.3. Auswertung**

Für die Auswertung wurde eine qualitative Inhaltsanalyse durchgeführt. Die transkribierten Interviews wurden hierfür codiert, um sie miteinander vergleichen zu können. Dabei orientierten wir uns methodisch an der qualitativen Inhaltsanalyse nach Udo Kuckartz<sup>33</sup> und benutzten als Instrument MAXQDA, eine Software zur qualitativen softwaregestützten Datenanalyse, die uns einen besonders benutzer:innenfreundlichen Zugang zur qualitativen Inhaltsanalyse ermöglichte.

---

<sup>31</sup> Im Vergleich zu Interviewpartner:innen aus anderen Kategorien war es anfangs etwas schwieriger, Verwaltungswissenschaftler:innen für ein Interview zu gewinnen. Das lag vermutlich daran, dass sie Verwaltungs-, aber keine Endlager-Expert:innen sind, die befürchteten, zur Endlagersuche weniger beitragen zu können. Schließlich haben zwei Verwaltungswissenschaftler:innen den Interviews zugestimmt.

<sup>32</sup> Alle Interviews wurden aufgrund der Corona-Regeln digital geführt.

<sup>33</sup> Udo Kuckartz und Stefan Rädiker, *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung : Grundlagentexte Methoden*, 5. Auflage. Grundlagentexte Methoden (Weinheim, Basel: Beltz Juventa, 2022).

Bei der Analyse verwendeten wir interdisziplinäre Wissensbestände, was sich als sehr gewinnbringend für das Projekt erwies. Gemeinhin fokussieren Historiker:innen, wie die Autor:innen dieses Berichts, auf eine oder mehrere Fragestellungen oder Thesen und analysieren ihre Quellen hermeneutisch.<sup>34</sup> Diese historisch-kritische Methodik verbanden wir mit einer sozialwissenschaftlichen Analyse. Wir untersuchten, welche Fragen in welchen Kontexten, wie häufig oder selten thematisiert und wie diese von den Interviewpartner:innen beurteilt wurden, um davon Argumentationslinien ableiten zu können.

#### **I.4. Aufbau des Berichts**

Der Bericht folgt in sechs Unterkapiteln den wichtigsten Argumenten, die die Interviewpartner:innen in Bezug auf unsere Fragestellung äußerten. Wir beginnen mit den durch das StandAG angeschobenen „Strukturen und Reformen“ und dem dadurch ermöglichten Umgang mit Herausforderungen und Fehlern, der im Unterkapitel „Fehlerkultur“ thematisiert wird. Die daran anschließenden Unterkapitel „Öffentlichkeitsbeteiligung“, „Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit“ sowie „Transparenz und Vertrauen“ können als das Herzstück der Analyse betrachtet werden, weil in ihnen für die Fragestellung wichtige Bereiche angesprochen werden. Diese drei Kapitel hängen inhärent zusammen, da neben der Kritik an einer ungenügenden Öffentlichkeitsbeteiligung auch der Wunsch und die Forderung nach einer Kommunikation auf Augenhöhe und einer grundlegenden Transparenz, die dann wiederum Vertrauen schaffe, geäußert wurden. Das letzte Unterkapitel widmet sich den Geschlechter- und Generationenfragen im Endlagerprozess, die durch die Verschiebung der Entscheidung des Endlagerstandortes auf Jahrzehnte in die Zukunft besonders virulent geworden ist. Der inhaltliche Teil des Berichts wird mit einer Schlussbetrachtung abgeschlossen.

Unsere Analysen bilden den Verfahrensstand der Endlagersuche zwischen Winter 2021 und Sommer 2022 ab. Das erste Interview fand im Dezember 2021 statt und das letzte im Juni 2022. Insofern ist es möglich, dass in den Interviews Kritik geäußert wurde, für die in der Zwischenzeit Lösungen gefunden und implementiert wurden, von denen unsere

---

<sup>34</sup> Hermeneutik bedeutet Erklären oder Auslegen. Gedeutet werden Aussagen, Zeichen und Symbole und es geht um subjektives und intersubjektives Sinnverstehen, also um die Deutung von Zeichen über die individuelle Ebene hinaus, siehe Peter Borowsky, Barbara Vogel und Heide Wunder, *Einführung in die Geschichtswissenschaft I: Grundprobleme, Arbeitsorganisation, Hilfsmittel*, 5. Aufl. (Opladen, 1989), 157–160.

Interviewpartner:innen aber keine Kenntnis haben konnten. Der Zeitrahmen sollte bei der Lektüre der Analyse also berücksichtigt werden.

## II. Ergebnisse

Das Standortauswahlgesetz greift mit der bewussten Restrukturierung des Endlagerverfahrens auch in die darüber hinausgehenden Bereiche der Politik und Gesellschaft ein und beeinflusst diese. Während der Interviews wurde wiederholt und auf verschiedene Weisen geäußert, welche Auswirkungen das StandAG aufgrund seiner innovativen Art und damit auch Vorbildfunktion auf die Arbeit anderer Behörden in der Bundesrepublik und auf die Gesellschaft haben kann. Das mögliche Gelingen des anspruchsvollen Verfahrens hat demnach das Potenzial, die Zusammenarbeit zwischen Staat, Verwaltung und Gesellschaft über die Grenzen der Endlager-suche hinaus weiterhin zu demokratisieren. Zwei Fragen interessierten uns dabei besonders: Kommt es durch das StandAG in der Verwaltung erstens zu *Modernisierungsentwicklungen*? Hat das Suchverfahren zweitens das Potenzial *Demokratisierungsprozesse* in der Gesellschaft anzuschieben? Bevor wir zur Analyse kommen, möchten wir zunächst einen kurzen Blick darauf werfen, welche Verwaltungsstrukturen es traditionell gegeben hat und mit welchen Aufgaben sie betraut wurden.

### II.1. Verwaltungen: Kennzeichen und Aufgaben

Verwaltungen und Behörden sind ein zentraler Bestandteil eines modernen und demokratischen Verfassungsstaates, der durch eine gewaltenteilige Organisation gekennzeichnet ist. Sie dienen dem Vollzug politischer Entscheidungen der Legislative und übersetzen damit Gesetze in die Lebenswirklichkeit. Verwaltungen sind an das geltende Recht gebunden und der Regierung gegenüber rechenschaftspflichtig. Kennzeichnend sind die Trennung von Amt und Person, die Regelgebundenheit und Neutralität des Handelns, die Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit, die Arbeitsteilung und Professionalität sowie das Hierarchieprinzip.<sup>35</sup>

Im Verlauf des letzten Jahrhunderts ist der Bereich des öffentlichen Dienstes in Deutschland immens gewachsen und auch die Anzahl der Bediensteten hat sich seit 1913 auf aktuell mehr als 4,9 Millionen Personen nahezu verdoppelt.<sup>36</sup> Auch die Aufgaben der Verwaltungen

---

<sup>35</sup> Horst Pötzsch, „Verwaltung: Organisation und Grundsätze.“. <https://www.bpb.de/themen/politisches-system/deutsche-demokratie/39371/verwaltung-organisation-und-grundsaeetze/>.

<sup>36</sup> Next:Public, „Bleibebarmeter Öffentlicher Dienst: Eine Befragung zu Bindungsfaktoren in der Verwaltung.“. [https://nextpublic.de/wp-content/uploads/Studie\\_Bleibebarmeter\\_Oeffentlicher\\_Dienst.pdf](https://nextpublic.de/wp-content/uploads/Studie_Bleibebarmeter_Oeffentlicher_Dienst.pdf).

weiteten sich erheblich aus und umfassen nicht länger nur den Bereich der Ordnungsverwaltungen mit ihren klassischen Funktionen, wie etwa der Polizei, dem Zoll und der Finanzbehörden, sondern auch den Bereich der Leistungsverwaltungen mit ihren mannigfaltigen Dienstleistungen, wie etwa im Bildungsbereich, der öffentlichen Infrastruktur oder bei der sozialen Absicherung. Darüber hinaus existiert der Bereich der planenden Verwaltungen, die beispielsweise in den Gemeinden Flächennutzungs- und Bebauungspläne erstellen.

Gesetze können aber nicht immer den Anforderungen der sich verändernden Lebenswirklichkeit zeitnah und flexibel entsprechen, weshalb Behörden über einen Ermessensspielraum verfügen, in dessen Grenzen sie eigenständig Entscheidungen fällen dürfen, die auf den spezifischen Einzelfall angepasst sind.<sup>37</sup> Um diese Staat, Gesellschaft und Verwaltung betreffenden Gelingensbedingungen wird es im nächsten Unterkapitel gehen, das sich mit den Struktur- und Reformveränderungen durch das 2013 erlassene und 2017 novellierte Standortauswahlgesetz beschäftigt.

## **II.2. Strukturen und Reformen**

Das Standortsuchverfahren hat einen durch das Standortauswahlgesetz vorgegebenen innovativen Charakter und soll einen Paradigmenwechsel im Verwaltungswesen im Kontext der Standortsuche einleiten. Es soll den Verwaltungen ermöglichen, über ihr bereits erwähntes traditionelles Selbstverständnis als Ausführende des Gesetzgebers hinauszugehen und sich als reflektierende und selbsthinterfragende Akteure zu begreifen. Die in Verwaltungen handelnden Akteure sollen sich nicht nur selbst in Frage stellen, sondern sich zivilgesellschaftlicher Kritik öffnen.

Hierzu hat der Gesetzgeber einen breiten Rahmen vorgegeben, den das BASE konzeptionell inhaltlich umsetzt. So können die zivilgesellschaftlichen Beteiligungsformate im Verlauf der Endlagersuche verändert werden, wobei die Akteur:innen durch den Gesetzgeber dazu aufgefordert sind, das bestehende Verfahren kontinuierlich zu überprüfen und an die Bedarfe

---

<sup>37</sup> Horst Pötzsch, „Verwaltung“.

der Öffentlichkeit anzupassen.<sup>38</sup> Interviewpartner:in I1<sup>39</sup> aus der Kategorie „Wissenschaft“ sagt dazu:

*I1: „Es ist [...] durch das StandAG unglaublich vieles möglich geworden, was vorher nicht ging. [...] im guten Teil ja auch verpflichtend geworden. Die Fachkonferenzen Teilgebiete, die waren ja verpflichtend und sogar dieses Wort von der Selbstorganisation steht ja im Gesetz drin, [...] [was der] klassischen Denkweise komplett widerspricht. Da ist etwas auf die Schiene gesetzt worden, was jetzt fährt. In dem Fahren merkt man, es humpelt und es hinkt und es funktioniert manches und anderes nicht. Ich sehe aber große Chancen in diesen Dingen [...], die jetzt laufen auch zu lernen für die nächsten Schritte. Ich stelle mir das so vor, dass man so ein Verfahren nur sehr begrenzt am Grünen Tisch vorausplanen kann. Endlagerkommission, StandAG haben versucht [...] einen Korridor zu entwerfen, wie es laufen kann, aber wie es konkret dann in diesem Korridor läuft, das müssten die Menschen, die Institutionen, einschließlich auch der Verwaltungen, jeweils Schritt für Schritt neu mit Geist und Sinn erfüllen.“<sup>40</sup>*

I1 nutzt hier eine technische Metapher, um das praktische Funktionieren des Standortauswahlgesetzes und des Endlagerverfahrens zu beschreiben. Wie ein Eisenbahnprototyp soll das neue Gesetz nun auf die Schienen, also mit und durch die derzeit herrschenden Verwaltungsstrukturen umgesetzt werden, und es bewegt sich mit Betriebstempo auf der Teststrecke. Während der Fahrt merken die Testfahrer:innen, dass es „hinkt“ und „humpelt“ – die erdachten Lösungen passen noch nicht ganz zur existierenden Infrastruktur und der gesamte Endlagerprozess ist auch ein Lernprozess. Auch für eine weitere befragte Person, I6, die unserer Kategorie „Verwaltung“ angehört, ist die Umsetzung der Innovationen, die das StandAG mit sich bringt, durchaus nicht gesichert, sondern momentan lediglich ein Versuch, um dessen Gelingen es sich jeden Tag aufs Neue zu bemühen gelte:

*I6: „Also ich glaube, die Rahmenbedingungen sind bestmöglich, ich halte das Stand AG für sehr innovativ und auch besser als vieles, was es sonst so gibt in der Welt für Beteiligung, aber das sozusagen gut zu leben ist (...), wir haben noch keine Garantie,*

---

<sup>38</sup> BASE, „Endlagersuche: Öffentlichkeitsbeteiligung.“.

<https://www.base.bund.de/DE/themen/soa/beteiligung/oebeteiligung.html;jsessionid=F531C9E48D1744265B56EFCBF540B18E.internet991> (letzter Zugriff: 5. Juni 2023).

<sup>39</sup> Die Verweise auf die Interviewquellen sind mit den Kürzeln I1 – I11 versehen. Der Buchstabe „I“ steht dabei für „Interviewpartner:in“ und die daran angeschlossene Nummer bezieht sich auf die anonymisierte Person.

<sup>40</sup> Interview mit I1, Pos. 66.

*dass es alles funktioniert. Wir können uns nur jeden Tag darum bemühen, und selbst wenn wir jetzt Konzepte haben, mit der Beratungs- und Planungsgruppe und die auch umsetzen, dann gibt es möglicherweise immer wieder Stolpersteine mit dem Fachforum oder den Regionalkonferenzen, oder Bürgerräten, also es wird immer wieder neue Herausforderungen geben (...).*<sup>41</sup>

Laut I6 könnten alle Beteiligten nur versuchen, die Ziele „gut zu leben“, was darauf verweist, dass die Endlagersuche eben nicht nur ein technischer Prozess ist – um bei obiger Metapher zu bleiben – sondern kulturelle und vor allem menschliche Komponenten hat, die den Prozess beeinflussen und mitsteuern. Laut der Interviewaussagen kann sich das StandAG also entweder als anpassbar und damit erfolgreich herausstellen oder grundlegend in Frage gestellt werden oder zugunsten eines völlig anderen Entwurfs verworfen werden. Die ambivalente Sicht auf die Erfolgsaussichten des StandAG teilt der Verwaltungswissenschaftler Hermann Hill, der in den letzten Jahren einige wichtige Beiträge zu diesem Thema publizierte.<sup>42</sup> Er thematisiert die hohen Ansprüche, die von unvorhergesehenen Herausforderungen und Umbrüchen der Gegenwart ausgehen. Diesen stellt er die eher trägen Strukturen deutscher Behörden, die von Hierarchien, linearen Zuständigkeiten und traditionellen Strukturen geprägt seien, gegenüber.<sup>43</sup> Ein:e Behördenmitarbeiter:in, I6, formuliert aus seiner/ihrer Sicht eben jenes strukturelle Problem, nämlich, dass *„Verwaltung gar nicht dafür geschaffen [ist], einfach mal offen mit den Bürgern zu kommunizieren, weil sie sozusagen hierarchische lineare Strukturen hat [...] Das ist [...] ein Paradigmenwandel, der da eigentlich gebraucht wird.“*<sup>44</sup>

Bisher wurden zwar keine behördlichen Strukturveränderungen angestoßen, zu denen wir unten kommen, aber seit Beginn des Jahres 2022 existiert im BASE eine Stabsstelle, die ‚Beteiligende Verwaltung‘ genannt wird. In diesem Laboratorium soll die Verwaltung bzw. ihre Mitarbeiter:innen lernen auf Augenhöhe zu kommunizieren und zivilgesellschaftliche Akteure stärker einzubinden.<sup>45</sup> Interviewpartner:in I7 aus der Kategorie „Wissenschaft und Beratung“ wertet die Neuerungen des neuen StandAG wie folgt:

---

<sup>41</sup> Interview mit I6, Pos. 109.

<sup>42</sup> Hermann Hill, „Die Kunst, in der Krise neu aufzubauen: Lehren aus Corona.“ *Die Öffentliche Verwaltung*, Nr. 11 (2021): 465–474. Siehe ebenso Hill, „Verwaltungshandeln und Veränderung der Lebenswelt“. Und: Hermann Hill, „Impulse zur Verwaltungsentwicklung.“ *Die Öffentliche Verwaltung* 76, Nr. 7 (2023): 269–275.

<sup>43</sup> Gesprochen wird hierbei in der Fachliteratur von der „VUKA-Welt“: volatil, unsicher, komplex und ambivalent, siehe dazu die Definition im Gabler Wirtschaftslexikon: <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/vuca-119684>.

<sup>44</sup> Interview mit I6, Pos. 32.

<sup>45</sup> Interview mit I6, Pos. 32.



I7: „Diese Bürgerbeteiligung ist ja im Gesetzgebungsverfahren über die ersten Entwürfe irrsinnig ausgeweitet worden, [...] von der ich gar nicht weiß, wie es in der Praxis funktionieren soll. [...] [Die] für die verschiedenen Phasen maßgeblichen Kriterien sind sehr viel differenzierter. Das Ganze ist sehr viel komplexer geworden muss man sagen, das ganze Verfahren.“<sup>46</sup>

Schauen wir nun von dem Innovationspotential des neuen Gesetzes und der Beurteilung der Interviewpartner:innen auf die tatsächlichen, praxeologischen Probleme durch die traditionellen Verwaltungsstrukturen, wie sie in den Befragungen thematisiert wurden. Ein:e Interviewpartner:in, I2, der Kategorie „Wissenschaft“ zugehörig, erzählte von einem Gespräch unter Verwaltungsmitarbeiter:innen, die sich darüber austauschten, dass sich das BASE als Start-up verstehe, aber Verwaltungsregeln einhalten müsse und „*diese Mischung aus Dynamik, Innovation, Ausprobieren, Dinge unkonventionell machen und dann aber trotzdem die Gesetze und die Verwaltungsregeln, die ja in Deutschland einige Jahrhunderte alt sind*“<sup>47</sup> einhalten zu müssen, sei kompliziert.

Das Standortauswahlgesetz schafft also einen Widerspruch innerhalb der Behörde, der sich in der Lebensrealität nur schwer auflösen lässt. Von den Beamt:innen und Mitarbeiter:innen des BASE wird in der Praxis gefordert, zwei verschiedene Handlungs- und Denkweisen in Einklang zu bringen. Einerseits soll das BASE die ihm anvertrauten Aufgaben, etwa die der Öffentlichkeitsbeteiligung, aus einer innovativen und unkonventionellen Perspektive heraus angehen und ähnlich wie ein junges, modernes Unternehmen denken und handeln. Andererseits wird vom BASE aber erwartet, gesetzes- und traditionskonform zu handeln, wenn es etwa darum geht, das eigene innovative Handeln mit älteren gesetzlichen Normen in Einklang zu bringen oder gewisse hierarchische Abläufe einzuhalten. Für die Behördenmitarbeiter:innen ist es schwer, beides mit gleicher Gewichtung in ihr Handeln und ihre Entscheidungen einfließen zu lassen, da sich die beiden Punkte zuweilen ausschließen.

Eng verbunden mit traditionellen Behördenstrukturen ist das Hierarchieprinzip, das auch den mit der Endlagerung betrauten Behörden attestiert wird. So umschrieb eine in der Zivilgesellschaft engagierte Person die gegenwärtige Verwaltungskultur innerhalb des BASE als eine traditionelle „Paternoster-“ bzw. „Fahrstuhlpolitik“. Die Vorgänge würden der Reihe nach hierarchisch alle Instanzen innerhalb der Behörde nach oben wandern, wo sie

---

<sup>46</sup> Interview mit I7, Pos. 33-35 und 76-79.

<sup>47</sup> Interview mit I2, Pos. 68.

anschließend auf den höheren Ebenen genehmigt werden sollen. Dies würde so viel Zeit in Anspruch nehmen, dass eine realistische Kooperation zwischen Behördenmitarbeiter:innen und zivilgesellschaftlichen Akteur:innen alleine aufgrund der dafür beanspruchten Zeit erschwert wird:

*I5: „Alle Vorschläge, die wir machen [...] brauchen Tage bis Wochen bis wir eine Antwort darauf kriegen, weil alles immer in den Paternoster muss. [...] In den Fahrstuhl, in jeder Etage wird unser Vorschlag noch mal überprüft. Sei es bei der Vergabe, sei das von der Justizabteilung, sei das von der wissenschaftlichen [Abteilung] [...] und immer bis hinauf zur Hausspitze. Und so kann es nicht gehen. [...] Jetzt fragt sich die Öffentlichkeit: [...] ‚Warum beschäftigt ihr euch immer noch mit einem Thema, was Sie vor vier Wochen uns schon vorgetragen haben?‘. [...] Beteiligung kann nur funktionieren, wenn Macht abgegeben wird. Das ist eben die alte Frage von Macht. Und wenn [...] eine Verwaltung nicht Macht abgibt [...] mit einer gewissen Risikobereitschaft, dann fühlen sich die engagierten Bürger:innen am Ende betrogen, weil [...] sie sich in ihrem Engagement nicht recht vernünftig behandelt fühlen. Also Zeitverzögerungen, Beamtenmentalität – das ist nicht förderlich für die Behörde, also für die Verbesserung des Verfahrens.“<sup>48</sup>*

In der Aussage der befragten Person wird der Wunsch nach einer zügigeren Bearbeitungszeit der Anliegen zivilgesellschaftlicher Akteur:innen deutlich. Die gegenwärtige Situation, in der jeder Vorschlag mühsam und hierarchisch folgerichtig bearbeitet werden muss, koste zu viel Zeit und wecke dadurch den Unmut der Öffentlichkeit. Die Lösung des Problems wird dabei in flacheren Hierarchien gesehen, in denen mehr Mitarbeiter:innen über Entscheidungsmacht verfügen und jenen „Paternoster“ überspringen können. Die Gründe für die Verwaltungsabläufe werden von einigen Interviewpartner:innen in einer historisch gewachsenen „Beamtenmentalität“ und Verwaltungsgeschichte gesehen. Die Rede ist dabei von Beharrungsmentalität<sup>49</sup> oder einer preußischen bzw. wilhelminischen Verwaltungsmentalität<sup>50</sup>, zu deren Tugenden historisch unter anderem das bereits erwähnte Hierarchieprinzip, unbedingte Loyalität und Verschwiegenheit gehören. Insofern steht das BASE vor der herausfordernden Aufgabe, nicht nur die Strukturen eines innovativen

---

<sup>48</sup> Interview mit I5, Pos. 10.

<sup>49</sup> Interview mit I1, Pos. 28

<sup>50</sup> Interview mit I5, Pos. 8–12; Interview mit I1, Pos. 24

Verfahrens zu entwickeln und umzusetzen, sondern auch die alten kulturellen Muster und Verhaltensweisen ihrer Mitarbeiter:innen zugunsten eines Paradigmenwechsels aufzubrechen.

Auch auf einer allgemeineren und institutionsübergreifenden Ebene wünschen sich Verwaltungsmitarbeiter:innen mehr Handlungsspielräume und Entscheidungsmacht, wie kürzlich eine Studie feststellte. Rund 68% der befragten Beamt:innen hatten das Gefühl, dass ihre Änderungsvorschläge in ihren Organisationen nicht berücksichtigt werden und 55% wünschten sich mehr kreative Freiheiten.<sup>51</sup> Auch in der Technikphilosophie wird vor Top-down-Hierarchien im Endlagerverfahren gewarnt, welche dem angestrebten Dialog auf Augenhöhe zwischen Bürger:innen und Behörde entgegengestellt seien.<sup>52</sup> Das traditionell strenge Hierarchieprinzip stellt also die Öffentlichkeit, aber auch Teile der Mitarbeitenden in den Verwaltungen nicht länger zufrieden und wurde durch eine:n aus der Wissenschaft kommende:n Interviewpartner:in folgendermaßen thematisiert:

*II: „Und dann wollten wir mit der zuständigen Abteilung sprechen und die Abteilung hat uns gesagt: "Dürfen wir nicht". [...] Und dann bin ich wirklich bis zum Vizepräsidenten gegangen [...] [und bekam die Antwort:] ‚Ja das ist in der Verwaltung so, die dürfen nach außen nicht kommunizieren, außer die kriegen von oben ein bestimmtes Mandat [...] hier und da bestimmte Dinge eben auch sagen zu dürfen.‘ Dann wird dann auch oft vorgegeben, was die sagen dürfen, nicht nur zu welchem Thema, sondern auch noch was [sie] zu einem Thema sagen dürfen. Und das ist eine, diese top-down Durchstrukturierung, die verträgt sich nicht mit Öffentlichkeitsbeteiligung, weil da braucht es ja Kommunikation, die irgendwie transparent sein muss. Und wenn man immer erst den Präsidenten fragen muss als [...] Verwaltungsmitarbeiter, was ich jetzt da sagen darf, [...] das kann nicht funktionieren. Das hieße aber, dass in diesen Verwaltungen auch die Verantwortungsverteilung anders geregelt werden muss. Dass eben auch verantwortungsstärker delegiert wird. Das geht ja möglicherweise bis hin in die gesetzlichen Rahmenbedingungen für solche Verwaltungen.“<sup>53</sup>*

Gelobt wurde in der Forschungsliteratur zwar eine klare Abgrenzung zwischen der Vorhabenträgerin BGE und der Regulierungsbehörde BASE, was im internationalen Vergleich

---

<sup>51</sup> Next:Public, „Bleibebarometer Öffentlicher Dienst“, 21.

<sup>52</sup> Armin Grunwald, „The German case for dealing with high-level radioactive waste: taking a socio-technical approach to address a socio-technical problem – chances and risks.“ In *Nuclear waste: Management, disposal and governance*, hrsg. von Klaus-Jürgen Röhlig. Version: 20220401, IOP ebooks (Bristol, UK: IOP Publishing, 2022).

<sup>53</sup> Interview mit II, Pos. 56.

keine Selbstverständlichkeit sei.<sup>54</sup> Behörden-intern herrschten aber immer noch Ansichten, nach denen die Bürger:innen entweder als Bittsteller:innen oder gar Störer:innen begriffen werden, weniger aber als Kooperationspartner:innen auf Augenhöhe.<sup>55</sup> Demgegenüber sei es an der Zeit horizontale Strukturen in Behörden einzuführen, die mehr Eigenverantwortung für einzelne Verwaltungsmitarbeiter:innen ermöglichen, wie Interviewpartner:innen, die in Verwaltungen arbeiten, ebenso forderten. Der Verwaltungswissenschaftler Hermann Hill betont in diesem Kontext die Bedeutung von Design-Thinking-Ansätzen. Diese rücken die Wünsche und Erfahrungen der Anwender:innen ins Zentrum der Betrachtung und sind von einer systematischen und kollaborativen Herangehensweise gekennzeichnet. Durch die Fokussierung auf die Anwender:innen-Perspektive können innovative Lösungen entwickelt werden, die besser auf die tatsächlichen Bedürfnisse zugeschnitten sind. Darüber hinaus empfiehlt Hill die Etablierung einer Kultur der politischen Robustheit, was die Fähigkeit von Behörden bezeichnet, sich an disruptive Probleme flexibel anpassen und effektive Lösungen finden zu können. Diese Denkweise erfordert die Schaffung eines Umfelds, in welchem eine kreative Zusammenarbeit zwischen Behörden, dem privaten Sektor und der Zivilgesellschaft ermöglicht wird. Behörden sollten demnach also in der Lage sein, Partnerschaften und Netzwerke aufzubauen, die über die traditionellen Grenzen hinausgehen. Durch den Austausch von Wissen und Expertise können so innovative Strategien entwickelt und auf komplexe Herausforderungen effektiv reagiert werden.

Verwaltungen sollten die Zukunft auch insofern mitgestalten, dass sie sich aktiv der Entfaltungsfürsorge der Bürger:innen annehmen, sie von Anfang an in wichtige Fragen einbeziehen und sie damit ermächtigen, an Entscheidungen demokratisch mitzuwirken. Installierte Feedback-Verfahren sollen den Verwaltungen helfen, Lösungsansätze zu reflektieren, die mit der Lebensrealität der Bürger:innen verbunden sind. Viele der genannten Punkte widersprechen indes dem traditionellen Verständnis von Verantwortlichkeit, so Hill.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Maria Rosaria Di Nucci, Ana María Isidoro Losada und Erik Laes, „Institutionelle Herausforderungen bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche*.

<sup>55</sup> Hill, „Verwaltungshandeln und Veränderung der Lebenswelt“.

<sup>56</sup> Hill, „Verwaltungshandeln und Veränderung der Lebenswelt“.

### II.3. Fehlerkultur

Fehler gehören zum Alltag einer Verwaltung wie jeder Organisation und sie sind darauf angewiesen, dass Mitarbeitende auch in nicht immer berechenbaren Situationen beherzt und eigenverantwortlich ihre Arbeit machen. Dabei können natürlich auch Fehler entstehen: Weil man etwas Neues ausprobiert, etwas übersieht, falsch einschätzt, denkt „das geht auch einfacher“, unter Zeitdruck eine Kontrollschleife auslöst oder noch nicht genug Erfahrung mit kniffligen Details hat. Unter dem Begriff der Fehlerkultur begreift man gemeinhin die Einstellung einer Gemeinschaft oder einer Organisation zu Fehlern, die von ihren Mitgliedern begangen werden. So versteht man beispielsweise unter einer positiven Fehlerkultur eine Einstellung, bei der gemachte Fehler nicht etwa als etwas Schädliches oder zu Vermeidendes gelten, sondern als eine nützliche Quelle für das Lernen und einen Antrieb für die Inspiration. In dieser Lesart dienen sie der Verbesserung und Entwicklung von Prozessen und ermöglichen so eine bessere Anpassung an die Lebenswirklichkeit.<sup>57</sup>

Wenn Umgebungsbedingungen sich immer wieder verändern, kommen Fehler auch in Abläufen vor, die eigentlich klar sind. Fehler zu machen, ist mit Scham oder mit Sorge verbunden.<sup>58</sup> Wenn diese Gefühle durch den Umgang mit Fehlern beispielsweise seitens der Führungskräfte noch verstärkt werden, auch durch Bedenken, dass behördliche Entscheidungen Klagen nach sich ziehen könnten, fördert das die Tendenz, beim nächsten Mal lieber kein Risiko einzugehen, sodass im Zweifelsfall der risikoärmere, traditionelle Weg eingeschlagen würde, wie Interviewpartner:innen berichteten. Verunsicherte Mitarbeitende, die Risiken scheuen und bestrebt sind sich abzusichern, werden aber in zukunftsorientierten Organisationen nicht gebraucht. Diese Haltung hat auch eine Auswirkung auf das Endlagerverfahren, weil neue Wege in den Behörden noch zu wenig beschrritten werden.<sup>59</sup> Interviewpartner:in I2 kommt aus dem wissenschaftlichen Umfeld und thematisiert die risikoarme Haltung bei behördlichen Entscheidungen, die sich seit der ersten Endlagersuche in den 1970er Jahren wenig geändert zu haben scheint:

*I2: „Also ich hatte darauf ja vorhin schon angespielt, dass es halt Verwaltungsvorschriften gibt, Verwaltung auch aus natürlich einfachen*

---

<sup>57</sup> Mehr dazu bei Brigitte Rollett, „Auf dem Weg zu einer Fehlerkultur.“ In *Fehlerwelten: Vom Fehlermachen und Lernen aus Fehlern; Beiträge und Nachträge zu einem interdisziplinären Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstages von Fritz Oser*, hrsg. von Wolfgang Althof, 71–87 (Opladen: Leske + Budrich, 1999).

<sup>58</sup> Dorothea Herrmann, „Fehlerkultur: ist wichtig, klar – aber wie?“. <https://verwaltungsrebell.de/fehlerkultur/> (letzter Zugriff: 13. Juni 2023).

<sup>59</sup> Z. B. Interview mit I4, Pos. 171-184.

*Verwaltungsmitarbeitern, aber vor allem auch aus Juristen besteht, die sozusagen die Buchstaben, aber auch den Geist dieser Gesetze umzusetzen verpflichtet sind. Das sind Menschen [...], die auch stark nen formalen und eben auch nen risikoaversen Zugang haben. Also die halt sagen: ‚Das Wichtigste ist, dass hinterher keiner klagen kann‘. Und das ist nicht immer die beste Methode, um zu experimentieren, um vielleicht auch mal ein Stück den Leuten entgegenzukommen oder was auszuprobieren. [...] Ich weiß halt, dass Verwaltungen in den 70er Jahren auch aus noch nem viel stärker obrigkeitsstaatlichen Verständnis da nicht besonders zugänglich waren und im Zweifelsfall Dinge restriktiver ausgelegt haben, als sie hätten müssen.“<sup>60</sup>*

In diesem Zitat spricht der/die Interviewpartner:in I2 verstärkt die kulturellen Aspekte an, welche in Verwaltungsentscheidungen einfließen. Viele der (höheren) Verwaltungsmitarbeiter:innen würden einen juristischen Bildungshintergrund haben und demnach Gesetze besonders genau und eher restriktiv auslegen. Besonderen Wert hätten aus dieser Perspektive Lösungen, welche nach ihrer Durchführung keine Klagemöglichkeiten seitens der Öffentlichkeit zulassen, also juristisch besonders abgesichert sind. Diese Einstellung ist aber, so I2, einer innovationsfreundlichen Interpretationsweise entgegengesetzt und damit würden Verwaltungen der Öffentlichkeit nicht genug entgegenkommen (können).

Ein:e andere:r Interviewpartner:in, aus dem Bereich „Beratung“, konkretisierte die Arbeitsrealität in Behörden und führt eine generationelle Dimension ein. Sie/er unterstreicht die Bedeutung jüngerer Mitarbeiter:innen, die einen emanzipatorischeren und egalitäreren Anspruch an ihre Arbeit hätten:

*I4: „Und das kann man nicht einfach verordnen, dass das plötzlich anders sein soll [...] das ist, glaube ich schon irgendwo so ein bisschen eine Generationenfrage und das wird also, wenn es darum geht, um Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsmanagement, da wird dann auch schon mal diskutiert. Fehlerkultur ja, also, dass man sich eben auch erlauben können muss, mal einen Fehler zu machen, ohne dass man befürchten muss, dass man seine, die Karriere damit versaut. Aber da ist, glaube ich, da gehen schon noch ein paar Jahrzehnte ins Land bei uns. Und es hat sich schon, es hat sich schon ein bisschen verbessert gegenüber, was weiß ich, 50er oder 60er-Jahren.“<sup>61</sup>*

---

<sup>60</sup> Interview mit I2, Pos. 64.

<sup>61</sup> Interview mit I4, Pos. 180.

In diesem Sinne fordern Verwaltungswissenschaftler, wie Hermann Hill, eine innovationsförderliche Verwaltungskultur, die durch Personalabteilungen installiert werden müsse. Mit ihrer Hilfe soll die im Zitat geforderte ‚fehlerfreundliche‘ Verwaltung geschaffen werden, in der Verwaltungsmitarbeiter:innen lernen können sich zu entfalten und keine negativen Konsequenzen befürchten müssen, wenn von der Norm abweichendes Verhalten scheitert.<sup>62</sup> Die Bereitschaft zu neuen Experimenten würde auf lange Sicht die in den Interviews kritisch betrachteten zentralisierten Bürokratien aufbrechen und an ihrer Stelle dezentralisierte und konkurrierende Organisationsstrukturen entstehen lassen. Strukturelle Veränderungsprozesse in der Verwaltung müssten jedoch vor allem durch den Staat initiiert und gesetzlich abgesichert sein. Das ruft die oben angesprochene Möglichkeit, dass Verwaltungen, die Fehler machen, verklagt werden können, noch einmal ins Gedächtnis und scheint eine Zwickmühle mit weitreichenden Konsequenzen zu sein. Die Position von Bürger:innen würde durch Klagemöglichkeiten gestärkt, was einerseits dem Verhältnis zur deutschen Bürokratie zuträglich wäre. Andererseits lähmt es möglicherweise eine fehlerfreundliche Kultur auf Seiten der Verwaltung, wenn sie Gefahr laufen muss, bei Entscheidungen verklagt zu werden. Zu diesem Dilemma hat der Gesetzgeber jedoch eine Handlungsrichtung vorgegeben. Es wurde die Notwendigkeit eines Wandels erkannt und im Koalitionsvertrag<sup>63</sup> verankert, dass Verwaltungen zukünftig aus Nutzer:innenperspektive heraus gedacht werden müssen und ressort- und behördenübergreifend gearbeitet werden soll.<sup>64</sup> In Bezug auf die angesprochene Problematik könnte dies aus Sicht der Autor:innen auch bedeuten, dass die Klagemöglichkeit von Verwaltungen vorerst in Kauf genommen werden sollte, bis sich eine gesellschaftliche, dialogorientierte Kultur entwickelt hat, die auch Verwaltungen Fehler zugesteht.

Ein weiteres Thema, welches in den Interviews Beachtung fand, war die Interpretationsfreiheit der Gesetzestexte durch die Behörden. Wir haben bereits geschildert, dass die Umsetzung eines Gesetzes auf den konkreten Einzelfall zu den wichtigen Aufgaben von Verwaltungsmitarbeiter:innen gehört. Ein allgemein formuliertes Gesetz kann es aufgrund der Mannigfaltigkeit von Einzelfällen nicht leisten, präzise Lösungen für jede Situation anzubieten. In diesem Fall kommt es daher auf die Urteilsfähigkeit, Kreativität, aber auch den Mut von

---

<sup>62</sup> Es müsse für Behörden auch selbstverständlicher werden den gewählten Kurs schneller verlassen zu können, wenn sich dieser bei der Durchführung als weniger erfolgreich herausstellt. Diese Fähigkeiten bezeichnet Hill als Pivoting und „kluges Scheitern“. Siehe dazu: Hill, „Impulse zur Verwaltungsentwicklung“.

<sup>63</sup> SPD, Die Grünen und FDP, „Mehr Fortschritt wagen: Koalitionsvertrag 2021— 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP)“ (2021), 7.

<sup>64</sup> Hill, „Impulse zur Verwaltungsentwicklung“, 273.

einzelnen Mitarbeiter:innen an, um maßgeschneiderte Lösungen zu entwerfen und durchzusetzen. Einige Interviewpartner:innen sprachen über die gegenwärtige Fehlerkultur, welche aber eher von einer zurückhaltenden Vorsicht während der Ausführung von diesen Aufgaben geprägt ist:

*I6: „[...] Interpretationsmöglichkeiten und Schlupflöcher [...] kann man eng oder weit auslegen oder kreativ oder traditionell auslegen. Und die Beamten [...] [und] Angestellte [...] sind eben so gestrickt, dass sie tendenziell eher vorsichtig sind [...], also bei jungen Leuten kann das noch mal funktionieren, die noch nicht so viel Erfahrung haben, die sagen auch: ‚Das machen wir jetzt einfach mal‘ - und dann mordsmäßig einen aufs Dach kriegen eventuell.“<sup>65</sup>*

Laut der befragten Person scheitern kleine Innovationsvorhaben oder unkonventionelle Lösungen der Verwaltungsmitarbeiter:innen also auch an Ängsten, die eigene Stellung in der Behörde oder die eigene Karriere in Gefahr zu bringen, wenn diese nicht nach „Schema F“ verfahren. Interviewpartner:in I6 bringt Innovationsvorhaben mit der Unerfahrenheit jüngerer Mitarbeiter:innen in Verbindung, denn ein:e routinierte:r Mitarbeiter:in würde es sich gründlich überlegen, bevor er/sie kreativere Lösungen vorschläge, denn

*„wenn es gut geht, [wird er oder sie] gefeiert und wenn es schiefgeht, geköpft [...] Man hört immer wieder von älteren, erfahrenen Verwaltungsleuten, die gesagt haben: ‚Ja ja, also, das habe ich zwei, drei Mal probiert, das probiere ich nicht nochmal‘.“<sup>66</sup>*

Ein:e Interviewpartner:in schlägt in diesem Sinne vor, dass die führenden Verwaltungsbeamt:innen Impulse in diese Richtung senden, Fehler eingestehen und öffentlich erklären, sich „an der und der Stelle vertan [zu haben]. Wir müssen da jetzt noch mal eine Schleife drehen.“

(I4) Zwar unterstreicht sie die Fortschrittlichkeit eines lernenden Verfahrens, das Rückschritte zulässt, „aber dann müsste man diese Rückschritte halt, wenn es angezeigt ist, auch mal machen. Aber die stehen nur auf dem Papier.“<sup>67</sup> Hierfür sei es auch notwendig, dies wurde von Interviewpartner:innen betont, dass sich die Behörde öffentlich auf eine konstruktive Weise in Frage stellen lassen muss und es müsse „innerhalb des BASE eine ganz andere Auseinandersetzungsstruktur mit sich selbst geben“<sup>68</sup>, was uns zu den Themen der Öffentlichkeits-

---

<sup>65</sup> Interview mit I4, Pos. 148.

<sup>66</sup> Ebd.

<sup>67</sup> Interview mit I4, Pos. 82.

<sup>68</sup> Interview mit I3, Pos. 60.



beteiligung, offener Kommunikation und Transparenz führt, die in den Interviews als zentrale Themen des Endlagersuchverfahrens betrachtet worden sind.

### II.3. Öffentlichkeitsbeteiligung

*„Bei der Verwaltung ist es, glaube ich, ganz schwierig, [...] Verwaltung und Partizipation sind zwei doch recht verschiedene Dinge, zumindest in Deutschland.“<sup>69</sup>*

Wir beginnen diesen Abschnitt mit einem Zitat der aus dem Wissenschaftskontext kommenden interviewten Person 1, das ausdrückt, dass Verwaltung(sstrukturen) und Öffentlichkeitsbeteiligung zwei schwer zu vereinigende Antipoden zu sein scheinen. Wir machen damit den Auftakt zu dem mit Abstand am häufigsten diskutierten Thema der Interviews, nämlich der Öffentlichkeitsbeteiligung im Endlagerverfahren und dem Umfang, in dem Bürger:innen an Entscheidungsprozessen beteiligt werden sollen.

Der Politologe Mark E. Warren konstatiert, dass Bürokratien generell immer noch zu viel Macht bündelten und dadurch wenig Platz für demokratische Entscheidungen sei,<sup>70</sup> eine Haltung, der der Soziologe Max Weber sicher nachdrücklich widersprochen hätte, da für ihn die Bürokratie die idealtypische Form der legalen und rationalen Herrschaft war.<sup>71</sup> Seit Weber sein Bürotratiekonzept veröffentlichte, haben sich die Erwartungen an eine bürgerfreundliche Verwaltung durch den Wandel politischer und gesellschaftlicher Kultur und – bezogen auf die Endlagerfrage – durch den Druck aus der Energie- und Klimapolitik sowie der ökologischen Modernisierung jedoch geändert. Warren unterstreicht daher, dass ein politisches System die Herrschaft durch und für das Volk maximieren sollte, um politische Gleichheit sicherzustellen: Jeder potenziell von einer Entscheidung Betroffene soll die gleiche Möglichkeit haben, die Entscheidung zu beeinflussen.<sup>72</sup>

Mit der Ausweitung der gesellschaftlichen Beteiligungsmöglichkeiten, so wurde auch in einem Interview geäußert, sei die Hoffnung verbunden, dass dies gerade in den Verwaltungen zu einem Aufbrechen alter Denkmuster führen könnte.<sup>73</sup> Das Gleichheitskriterium gibt aber nicht vor, dass die Beteiligung aller Betroffenen direkt, d. h. unvermittelt erfolgen muss; ebenso denkbar ist die Beteiligung von Stellvertreter:innen. Tatsächlich ist eine direkte Beteiligung

---

<sup>69</sup> Interview mit II, Pos. 14.

<sup>70</sup> Warren, „What Can Democratic Participation Mean Today?“, 679–680.

<sup>71</sup> Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5., rev. Aufl., Studienausg., [Nachdr.] (Tübingen: Mohr Siebeck, 2009).

<sup>72</sup> Warren, „What Can Democratic Participation Mean Today?“, 678.

<sup>73</sup> Interview mit II, Pos. 14.

aller Bürger:innen an allen sie betreffenden Entscheidungen bestenfalls in sehr kleinen Gemeinschaften vorstellbar. In Flächendemokratien (bzw. bei Fragen, die mehr als eine kleine Personengruppe betreffen) stößt sie – so die Politikwissenschaftlerin Eva Krick – dagegen leicht an Grenzen der Motivation und Organisierbarkeit.<sup>74</sup> Bezogen auf die Beteiligung im Endlager-suchverfahren ergibt sich beispielsweise die Hürde des technischen Verständnisses von geologischen oder technischen Gegebenheiten, welche von Laien im besten Fall nur durch besonders aufmerksame Vermittlung verstanden werden können.

Das BASE hat in diesem Punkt deutlich gemacht, dass die übergreifende Vermittlung von diesem Fachwissen nicht sofort umgesetzt werden kann, sondern durch aufwendige Vermittlungsprozesse etabliert werden muss.<sup>75</sup> Insofern sind bestimmte Gruppen nicht in der Lage, eine fundierte Entscheidung zu fällen, wenn es sich beispielsweise um reine Expertenfragen handelt, die einer besonderen Bildung bedürfen. Parlamentarische Demokratien anderer Länder wie der Schweiz sehen aber zumindest die Möglichkeit von Volksabstimmungen oder Referenden bei wichtigen, alle Bürger:innen des Landes betreffenden Entscheidungen vor. Volksabstimmungen oder Referenden wurden in der Bundesrepublik bei der nuklearen Entsorgung bislang nicht erwogen. Gerade in Zeiten zunehmender Elitenskepsis und abnehmenden Vertrauens in die repräsentativen Institutionen des politischen Systems werden insbesondere direktdemokratische Teilnehmungsformate wie Referenden oder Bürgerdialoge in der öffentlichen Debatte jedoch als Quelle der „Demokratisierung“ gehandelt, die die demokratische Selbstbestimmung stärken. Aus dem Grund thematisieren wir hier direktdemokratische Partizipation im Endlagerprozess.

Nicht alle Interviewpartner:innen kritisierten die deutschen Verwaltungen, wie unser Eingangszitat, sondern sahen die Ansprüche der Zivilgesellschaft mit den Festlegungen im StandAG, wie etwa den Teilnehmungsformaten oder Klagerechten, als erfüllt. Die nächsten zwei Interviewausschnitte nehmen Bezug darauf, dass im deutschen Grundgesetz festgeschrieben ist, dass zwar alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, wir diese aber nicht selbst ausüben, sondern von uns gewählte Vertreter:innen, wie es ein Merkmal der repräsentativen Demokratie ist:

---

<sup>74</sup> Krick, „Demokratisierung durch Partizipation? Die Mehrebenenbeteiligung an der Endlagersuche in Deutschland“, 286.

<sup>75</sup> Maïke Weißpflug et al., „Experimente erwünscht: Öffentlichkeitsbeteiligung und staatliche Verantwortung bei der Endlagersuche in Deutschland.“ *FJSB* 35, Nr. 2 (2022): 1–21.

I9: „Es wurde relativ schnell klar, dass in einer repräsentativen Demokratie, in einem demokratischen Rechtsstaat ein Verfahren ohne Beteiligung des Staates und seiner Institutionen aber nicht funktioniert.“<sup>76</sup>

Nächster Interviewausschnitt bestätigt obige Aussage des/der Interviewpartner:in und rekurriert auf die Forderung vieler Akteur:innen nach einem Mitentscheidungsrecht im Endlagerprozess:

I7: „Also wir leben halt immer noch in einer repräsentativen Demokratie und haben halt die Situation, dass eigentlich der Bundestag entscheidet, was er gerne möchte und nicht irgendwelche Umweltverbände.“<sup>77</sup>

Mit Bezug auf den Staatsrechtslehrer Hans-Peter Bull betonen Smeddinck und Semper ebenso das „nicht aufgebbare Letztentscheidungsrecht des Staates in der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie“,<sup>78</sup> merken aber an, dass bestimmten Interessensgruppen in der Endlagersuche informell durchaus Mitentscheidungsmöglichkeiten eröffnet würden und dadurch die Chancen auf Einflussnahme unterschiedlich verteilt seien, worauf das Unterkapitel Geschlechter- und Generationenfragen eingehen wird.

## II.4. Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit der Behörden

Im Folgenden gehen wir auf die Bedeutung einer gelungenen Kommunikation für den Endlagerprozess ein. Seit Start des neuen Verfahrens gab es immer wieder auch grundsätzliche Kritik an der Ausrichtung der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Art und Qualität der Kommunikation, die sich gegen die federführenden Institutionen und Akteure richtete. In Folge dessen entschieden sich Interessens- und Umweltverbände wie beispielsweise der BUND, die NGO „ausgestrahlt – gemeinsam gegen die Atomenergie“ und Mediator:innenverbände nicht weiter aktiv in das Verfahren einzubringen.<sup>79</sup> Am Beispiel der Mediator:innenverbände

---

<sup>76</sup> Interview mit I9, Pos. 6.

<sup>77</sup> Interview mit I7, Pos. 43.

<sup>78</sup> Ulrich Smeddinck und Franziska Semper, „Zur Kritik am Standortauswahlgesetz: Eine rechtswissenschaftliche Sicht auf gesellschaftspolitische Debatten.“ In *Problemfälle Endlager*, 246. Die Notwendigkeit von immerwährenden Neuverhandlungen normativer Standards der Beteiligung und des gesetzlichen Rahmens unterstreichen auch andere TRANSENS-Wissenschaftler:innen und mahnen, dass die Wünsche der Öffentlichkeit ernst genommen werden müssen. Siehe dazu Melanie Mbah und Peter Hocke, „Anforderungen an Transparenz und Partizipation in einem lernenden Verfahren zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Das „lernende“ Standortauswahlverfahren für ein Endlager radioaktiver Abfälle: Interdisziplinäre Beiträge*, hrsg. von Ulrich Smeddinck et al., 44–71 (Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2022).

<sup>79</sup> Sascha Böttcher et al., „Mediator:innen distanzieren sich vom aktuellen Standort-Suchverfahren.“

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

schildern wir, damit die für dieses Thema relevanten Interviewausschnitte leichter verständlich sind, ihren Ausstieg. Als Sachverständige begleiteten die beiden Mediator:innenverbände seit 2013 den Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein atomares Endlager, indem sie eine einvernehmliche Lösung zwischen den am Endlagerprozess beteiligten Akteur:innen, in dem Fall den Kritiker:innen des Endlagerprozesses und dem Staat sowie seiner beteiligten Behörden, suchten. Zur Beendigung dieser Begleitung kam es durch – so die Kritik der Mediator:innenverbände – den „problematischen“ Umgang der für die Öffentlichkeitsbeteiligung verantwortlichen Behörde, das BASE, mit zivilgesellschaftlichen Gruppen wie informierte Laien oder Fachpersonen beispielsweise aus den geologischen Landesämtern. Anwesende Kritiker:innen der Teilgebiete-Konferenz 2021 seien wiederholt ignoriert, abgewertet und in geringschätzender Weise zum Beispiel von der Moderation behandelt worden. Damit hätte die Moderation und nicht die Beteiligten über die Wahrnehmbarkeit von Anregungen, Fragen und Kritik entschieden. Dies widerspräche einem „dialogorientierten Prozess“ (§ 5 Abs. 2 StandAG) und stünde dem „Fortentwickeln des Verfahrens“ (§ 5 Abs. 3 StandAG) entgegen, wodurch ein lernendes Verfahren nicht möglich sei. Statt partizipativer Optionen hätte die Teilgebiete-Konferenz allenfalls Raum für Information und in Teilen Konsultation geboten; eine erkennbare Resonanz auf die aufgeworfenen Fragen zu Datenerhebung, zu Bewertungsfragen oder zu wissenschaftlichen Kontroversen sei jedoch ausgeblieben. Daraus wurde von Anwesenden der Schluss gezogen, dass es sich nicht um eine tatsächliche gesellschaftliche Partizipation am Endlagerprozess, sondern lediglich um ein „Zustimmungsmanagement“ handele.<sup>80</sup> Interviewpartner:in I4 schildert im Interview, wie Kolleg:innen aus seinem/ihrer und einem Nachbarmediationsverein Kritik an der Arbeit der Endlagerkommission hatten und diese Kritik in offenen Briefen formulierten, worauf sie lediglich höfliche Antworten erhielten. Sie kamen im Verlauf der Zeit zu der Überzeugung, dass ihre Arbeit wirkungslos war, ihre Kritik in der Endlagerkommission nicht aufgenommen wurde und dass:

*I4: „man da genauso gut Erbsen gegen die Wand reden [kann]. Das ist vergebliche Liebesmühe da noch viel mehr Arbeit reinzustecken, weil die Mühlen so mahlen, wie sie eben üblicherweise mahlen. Und jetzt haben wir letztes Jahr, also diese Gruppe von Leuten aus meinem Verein und noch einem Nachbarverband hat gesagt, also, wir ziehen uns da jetzt ein Stück weit raus.“<sup>81</sup>*

---

<sup>80</sup> Böttcher et al., „Mediator:innen distanzieren sich vom aktuellen Standort-Suchverfahren“, 3–4.

<sup>81</sup> Interview mit I4, Pos. 34.

Auch das Forschungsteam um Maria Rosaria Di Nucci kritisiert, dass das BASE die Beantwortung der von den Bürger:innen aufgeworfenen Fragen vermeide, da manche von ihnen intern nicht für diskussionswürdig erachtet würden.<sup>82</sup> Interviewpartner:in I3 aus der Kategorie erweiterter Kreis berichtet über die Kommunikation mit dem BASE. Er/sie berichtet von seiner/ihrer Auseinandersetzung mit der Selbstdarstellung der Behörde, die er/sie als Ausdruck einer inhärenten Hierarchie wichtiger und weniger wichtiger Teilnehmer:innen wahrnahm. Das BASE hätte deutlich gemacht:

*I3: „[...] wir sind die Chefs, alle stehen unter uns, BGE und NBG. Und dann war da noch ein Satz, wo von Störern die Rede war, und jetzt paraphrasiere ich sozusagen, dort stand: wer stört, der fliegt. Und das war [...] der Aufschlag für die Darstellung, was das Selbstverständnis ist, das heißt, anstatt zu zeigen, wie wir alle miteinander arbeiten können, war sofort aufgemacht: Störer müssen gehen [...]“<sup>83</sup>*

Engagierte Bürger:innen würden vom BASE auf diese Weise brüskiert, so I3, weshalb es um eine bessere Kommunikation dringend bemüht sein sollte, auch um Vertreter:innen jüngerer Generationen weiterhin einzubinden, denn *„auch junge Menschen kann man vor den Kopf stoßen. Und irgendwann sind auch die frustriert.“* Das Zitat von I3 verdeutlicht die Frustration, welche durch die als herabwürdigend wahrgenommene behördliche Kommunikation ausgelöst werden kann.

Das BASE bewertet die Kommunikation hingegen weniger negativ. Die Sichtweise des BASE wird unter anderem deutlich in einem Journal-Artikel, der von zentralen Mitarbeiter:innen der Organisation im Zuge der kritischen Auseinandersetzung mit den Fachkonferenzen Teilgebiete verfasst wurde.<sup>84</sup> So hätten Bürger:innen während der ersten gesetzlich vorgegebenen Teilgebiete-Fachkonferenz die Möglichkeit gehabt, *„den Bericht der BGE mbH zur Auswahl der Teilgebiete ausführlich zu diskutieren und Empfehlungen an die BGE mbH zu formulieren.“* Weiterhin unterstreicht das BASE, dass einem respektvollen Umgang miteinander sowie einem besseren Umgang mit den jeweils wahrgenommenen Verantwortlichkeiten und Rollen eine große Bedeutung zukomme. Erst wenn dies gelänge, könnten die Konflikte nicht länger wie eine Blockade wirken, sondern wären Impulsgeber für die Verbesserung des Verfahrens.<sup>85</sup> Wie

---

<sup>82</sup> Maria Rosaria Di Nucci, Ana María Isidoro Losada und Erik Laes, „Institutionelle Herausforderungen bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche*.

<sup>83</sup> Interview mit I3, Pos. 46.

<sup>84</sup> Weißpflug et al., „Experimente erwünscht“, 9–10.

<sup>85</sup> Ebd., 17.

kann diese Formulierung interpretiert werden? Einerseits kann sie bedeuten, dass sich das BASE der oben formulierten Kritik an die Kommunikation der Behörde bewusst ist und durch die Veröffentlichung des Statements ein befriedendes Signal senden möchte. Andererseits kann es darauf verweisen, dass man in der Behörde das Gefühl hat, dass einige zivilgesellschaftliche Akteur:innen durch respektloses Verhalten das gegenseitige Vertrauen untergraben. Das Zusammenwirken von verschiedenen staatlichen und gesellschaftlichen Akteur:innen sei im StandAG vorgegeben, müsse jedoch in den konkreten Formaten in gelebte Praxis übersetzt und eingeübt werden, so die Mitarbeiter:innen der Behörde. „Der Modus der Zusammenarbeit sollte dabei idealerweise nicht von Antagonismen und Frontstellungen geprägt“ sein.<sup>86</sup> Das BASE betont, dass diese Form der Kommunikation und Zusammenarbeit erst erlernt werden muss, kann ein Verweis darauf sein, dass die Anforderungen des StandAG an die Kommunikation die klassischen Behördenstrukturen unvorbereitet getroffen hat. Insofern kann es eine Zeit dauern, bis passende Lösungen gefunden und erprobt werden. Ob und wann das geschehen wird, bleibt aber offen. Wissenschaftler:innen aus der unabhängigen Forschung empfehlen deshalb eine moderierende Koordinationsstelle einzurichten, um die aktuell komplizierte Kommunikation zu entspannen.<sup>87</sup>

Hürden der Beteiligung liegen indes auch an der technischen Ausführung des Programms, mit dessen Hilfe die Bürger:innen an den digitalen Teilgebiete-Fachkonferenzen teilnehmen sollten.<sup>88</sup> I3 beschreibt, dass die Teilnehmer:innen ihre Meinung zur laufenden Veranstaltung im Kontrast zur Darstellung von BASE nicht direkt äußern konnten:

*I3: „[...] das Tool war einfach ein Problem. [...] Es hat sich dann im Laufe der Fachkonferenzen, also von Sitzung zu Sitzung auch verbessert, weil wir das auch immer moniert haben. [...] aber eben wenns im Plenum Diskussionen gab, beziehungsweise wenn es Anträge gab, gab es nicht die Möglichkeit anfangs eine ordentliche Gegenrede zu halten und dann auch noch eine Diskussion zu haben. [...] das hat sich im Laufe der Sitzung verbessert, aber es war auch zum Schluss immer noch nicht wirklich gut. Und was mir zum Beispiel gefehlt hätte, wäre ein Chat parallel, [...] weil die Pinnwand die es gab, die war halt nach Themen geordnet, aber [...] wenn es schon nicht die*

---

<sup>86</sup> Ebd., 13.

<sup>87</sup> Melanie Mbah und Peter Hocke, „Anforderungen an Transparenz und Partizipation in einem lernenden Verfahren zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Das „lernende“ Standortauswahlverfahren für ein Endlager radioaktiver Abfälle*.

<sup>88</sup> Zu erwähnen ist, dass die besprochene Teilgebiete-Fachkonferenz zur Zeit der Corona-Pandemie stattfand und aufgrund der geltenden Einschränkungen in digitalem Format stattfinden musste.

*Möglichkeit gibt, sich zu Wort zu melden, dann zumindest im Chat irgendwie Dinge zu schreiben [...] dann können auch wichtige Informationen gleich rein gegeben werden, die nicht unbedingt das Plenum sofort aufnehmen kann.“<sup>89</sup>*

Das Zitat zeigt eindrücklich, dass die allgemeine Hoffnung, die Digitalisierung könne die Demokratie wiederbeleben, die Politik besser legitimieren und die Konflikte um die Endlagersuche lösen, nicht unbedingt erreicht wurde und dass es gemeinsamer Arbeit am Feedback bedarf, bevor diese Formate für alle Seiten zufriedenstellend verlaufen können. Die allseitigen Hürden durch digitale Meetings sehen auch TRANSENS-Wissenschaftler:innen kritisch, da schwierige Konferenztools, instabile Server<sup>90</sup> und Diskussionen kapernde Moderator:innen, die keinen Einspruch zulassen, keinen Konsens schafften, wenig erfolgreich seien und Vertrauen verspielten.<sup>91</sup> Einen versöhnlichen Ton schlug Interviewpartner:in II an und konstatierte, dass die Durchführung von Online-Konferenzen, vor allem während der Corona-Pandemie, in jedem Fall positiv gewesen sei. Er/sie plädiert daher für Geduld und Vertrauen in einen erfolgreichen Lernprozess. Alle Beteiligten sollten sich vergegenwärtigen,

*„[...] dass man Fehler machen wird, dass man es nicht allen Recht machen kann, dass man dann wieder irgendwie an den Pranger gestellt wird und so weiter. [...] Und da sind wir jetzt doch, in meiner Wahrnehmung, auf einem relativ guten Weg [...] für diesen Schritt zwei der Phase eins. Da ist Bewegung passiert, also auch in der Verwaltung.“<sup>92</sup>*

Dem BASE ist die Notwendigkeit gegenseitigen Vertrauens in partizipativen Formaten als Grundlage eines gelungenen Endlagerprozesses bewusst. BASE-Mitarbeiter:innen plädieren daher dafür, dass sich alle Beteiligten die notwendige Zeit geben, dieses Vertrauen zu erarbeiten und zu etablieren, um größtmögliche Übersicht über die möglichen Perspektiven auf die Standortsuche zur Grundlage der schließlich vom Bundestag zu treffenden Entscheidungen zu machen.<sup>93</sup> Für eine gelungene Kommunikation scheint die Rückkehr an den gemeinsamen Verhandlungstisch und die Anerkennung des Bundestages als letzte Entscheidungsinstanz zum jetzigen Zeitpunkt die beste Option zu sein. Im folgenden Abschnitt wenden wir uns deshalb

---

<sup>89</sup> Interview mit I3, Pos. 38.

<sup>90</sup> Ulrich Smeddinck, „Demokratisierung der Technologieabwicklung: Das Standortauswahlverfahren für ein Endlager in Deutschland als Antidot zur Digitalisierung.“ In *Digitalisierung und die Zukunft der Demokratie: Beiträge aus der Technikfolgenabschätzung*, hrsg. von Alexander Bogner et al. 1. Auflage, 143–154, Gesellschaft – Technik – Umwelt. Neue Folge 24 (Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022). <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748928928-143.pdf>, 151.

<sup>91</sup> Anna-Lena Niemann, „Zwischen Kult und Konsens: Es trollt und hakt: Was die Digitalisierung für die Demokratie bedeuten kann.“ *FAZ*, 25. Oktober 2022.

<sup>92</sup> Interview mit II, Pos. 68.

<sup>93</sup> Weißpflug et al., „Experimente erwünscht“.

der Vertrauensbildung zu und beginnen mit der Frage, wie in der Vergangenheit Vertrauen verspielt wurde, das nun mühsam wiederaufgebaut werden muss.

## II.5. Transparenz und Vertrauen

In der wissenschaftlichen Forschungsliteratur und in unseren Interviews herrscht Konsens darüber, dass eine akzeptierte Endlagersuche ohne Vertrauen und die darauf aufbauende Unterstützung der Öffentlichkeit nicht möglich ist. Vertrauen ist jedoch von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz und Nachhaltigkeit langfristiger Entscheidungen, denn nur mit Vertrauen und der Zustimmung von Bürger:innen lassen sich Proteste wie in Gorleben vermeiden.<sup>94</sup> Die Zustimmung gründete sich dabei vorrangig auf gelungene Beteiligungsprozesse, mit deren Hilfe ein solides Vertrauen der Bürger:innen in das Verfahren und die Behörden aufgebaut wird. Die interviewte Person I9 reflektiert das Misstrauen zwischen der Zivilgesellschaft und den deutschen Behörden und zieht das Fazit, dass das Vertrauen zwischen Staat und Gesellschaft in den letzten Jahren einen Tiefpunkt erreicht hätte:

*I9: „Nachdem [ich] anderthalb Jahre lang intensiv das Verfahren begleitet habe, habe ich festgestellt, wie tief die Wunden sind, die geschlagen worden sind zwischen Zivilgesellschaft und dem Staat, also das Verhältnis zwischen Bürgerinnen und Bürgern und dem Staat in Sachen nukleare Entsorgung ist, war sicherlich auf einem Tiefpunkt.“<sup>95</sup>*

Es gäbe, so die interviewte Person weiter, daher ein „tiefes Misstrauen (...) in das Handeln staatlicher Institutionen, gerade in Bezug auf das Thema nukleare Entsorgung.“ Im weiteren Verlauf des Interviews spricht I9 den historischen Gorlebenkonflikt und die damit verbundenen anhaltenden Gefühlslagen an, die ebenfalls subjektive, emotional gefärbte Überzeugungen in Bezug auf das Vertrauensverhältnis zum Staat mit sich brachten. Bereits während der Antiatomkraftproteste seit den 1970er Jahren wurde die Bundesregierung als intransparent und autoritär kritisiert, sodass manche bislang loyale Staatsbürger:innen ihr Vertrauen in die Regierung relativierten und zu Skeptiker:innen der Nuklearpolitik wurden. Das Misstrauen gegenüber Politik, Atomindustrie und technisch-wissenschaftlichen Experten war in der ersten Endlagersuche im niedersächsischen Gorleben stetig gewachsen<sup>96</sup> und führte in eine

---

<sup>94</sup> Roman Seidl et al., „The role of trust and risk perception in current German nuclear waste management.“ *Risk analysis* 42, Nr. 12 (2022): 1–16, 11.

<sup>95</sup> Interview mit I9, Pos. 2.

<sup>96</sup> Dolores L. Augustine, *Taking on technocracy: Nuclear power in Germany, 1945 to the present*, First paperback edition. *Protest, culture and society* Volume 24 (New York: Berghahn Books, 2021).



Gewaltspirale, die für einige Aktivist:innen militante Aktionen rechtfertigte, die die Polizei häufig brutal beantwortete. Die militanten Reaktionen der Polizei und die offensichtliche Absicht einiger Politiker:innen, die Dissidenten zu kriminalisieren, steigerten die Skepsis und das Misstrauen gegenüber den deutschen Behörden, Politik und Wirtschaft.<sup>97</sup> Beispielsweise vertrauten Aktivist:innen der niedersächsischen Grünen und der sogenannten Gorleben-Frauen ursprünglich darauf, dass die damalige Rechtslage den Bau eines nuklearen Wiederaufarbeitungszentrums in Gorleben verhindern würde. Ihr Vertrauen wurde tief erschüttert, als die niedersächsische Regierung die Gesetze änderte, um den schnellen Ausbau der Kernenergie zu forcieren.<sup>98</sup>

Der Konflikt zwischen Gorlebener Bürger:innen und Politiker:innen zeigt nicht nur, dass Gefühle und die hier zitierten „Wunden“ über eine Generation hinausreichen, sondern auch auf die heutige Endlagersuche einwirken und daher beachtet werden müssen.<sup>99</sup>

Statt aber die deutsche Vorgeschichte durch die erste Endlagersuche zu berücksichtigen und mit Umsicht darauf zu reagieren, scheint die für die Öffentlichkeitsbeteiligung verantwortliche Behörde, das BASE, die Krisensituation mit der Zivilgesellschaft intensiviert zu haben, wie es Person I5, aus der Kategorie erweiterter Kreis kommend, beschreibt. Auch hier ist zumindest indirekt wiederum von geschlagenen Wunden die Rede:

*I5: „Wie kann Verwaltung [...] idealerweise kommunizieren? Auf jeden Fall nicht mit Androhung von Verfahren und Wolfram König hatte die Bürgerinitiative hier verklagt, weil sie etwas falsch ausgedrückt hatte. Es war natürlich, ich meine, wer solche Fehler macht. Das ist dann auch schwer zu heilen.“<sup>100</sup>*

---

<sup>97</sup> Astrid Mignon Kirchhof und Helmuth Trischler, „The History behind West Germany’s Nuclear Phase-Out.“ In *Pathways into and out of nuclear power in Western Europe: Austria, Denmark, Federal Republic of Germany, Italy, and Sweden*, hrsg. von Astrid Mignon Kirchhof. 1st edition, 124–169, Deutsches Museum Studies Volume 4 (München: Deutsches Museum, 2020).

<sup>98</sup> Astrid Mignon Kirchhof, „Embodying Fear and Toxicity: Environmental Protests against West Germany’s Final Repository for Nuclear Waste in Gorleben, 1977-1980.“ In *Hazardous Time-Scapes: How to Study Toxicity and Pollution from Multiple Timed, Spaced, and Embodied Perspectives, Ecology and History Series*, hrsg. von Simone M. Müller und May-Brith Ohman Nielsen, 233–252 (Athens: Ohio University Press, 2022), 235, 244.

<sup>99</sup> Christian Götter, „Emotionen als Argument: Die Debatte um die Kernenergie im Biblis der 1970er Jahre.“ In *Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers: Interdisziplinäre Beiträge*, hrsg. von Ulrich Smeddinck, 31–48, Braunschweigische rechtswissenschaftliche Studien (Berlin: BWV Berliner Wissenschafts Verlag, 2018).

<sup>100</sup> Interview mit I5, Pos. 68. I5 bezieht sich an dieser Stelle auf den Formulierungsstreit zwischen dem Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit, dem heutigen BASE, und der Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg. Siehe dazu: N. N., „Bundesamt verklagt BI auf Richtigstellung.“ <https://wendland-net.de/post/untitled-35616>. Die Stellungnahme der Behörde befindet sich hier: BASE, „Zur Pressemitteilung der BI Lüchow-Dannenberg: BfE lässt presserechtlichen Anspruch auf Richtigstellung prüfen.“ <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Stellungnahmen/BASE/DE/2019/0118->

Das TRANSENS-Team um den Sozialwissenschaftler und Psychologen Roman Seidl zitiert mehrere repräsentative Studien, die zum Ergebnis hatten, dass im Jahr 2013, dem Jahr der Einführung des StandAG, nur 14% der bundesdeutschen Bürger:innen den Behörden in den Endlagerfragen vertrauten. Vertrauen und Risikowahrnehmung bedingen dabei einander – je weniger die Bürger:innen den Behörden vertrauen, desto mehr Risiken befürchten sie im Endlagerprozess und desto größer wird die Protestwahrscheinlichkeit. Daraus schließen die Wissenschaftler:innen unter anderem, dass der Erfolg der Endlagersuche von der Vertrauensbildung in das Verfahren und auch in die Akteur:innen abhängen wird. Besonders im aktuellen Stadium der Standortsuche spiele das Vertrauen eine weitaus größere Rolle als in den nachfolgenden Schritten, wie etwa beim späteren Endlagerbau selbst, konstatiert das Team.<sup>101</sup>

Ungünstig erscheint in dem Zusammenhang, dass im zweiten Schritt der Phase eins des Suchverfahrens eine vertrauensbildende Bürgerbeteiligung gesetzlich nicht vorgesehen sei, was von Interviewpartner:innen<sup>102</sup> und dem NBG<sup>103</sup> stark kritisiert wurde. Der Ausschluss der Öffentlichkeit in dieser wichtigen Etappe würde eine nachhaltige Vertrauensbildung untergraben, so die Kritiker:innen.<sup>104</sup> Dies ist insofern für das Gesamtverfahren nachteilig, da bereits der erste Schritt des Verfahrens im Bericht der Bundesgesellschaft für Endlagerung über die potenziell geeigneten Gebiete als intransparent bewertet wurde.<sup>105</sup> So seien, laut Böttcher et. al, 54% der Bundesrepublik auf der Basis von Referenzdaten ohne ausreichende wissenschaftliche Grundlage als „potenziell geeignet“ ausgewiesen worden. Der BGE-Bericht wurde folglich von Verbänden und geologischen Landesämtern als „nicht gesetzeskonform gerügt, da ohne Kontrolle der Basisdaten die notwendige Informiertheit der Beteiligten nicht gegeben sei und einer Manipulation des Verfahrens somit alle Türen offen stünden.“<sup>106</sup> Zu

---

klageverfahren.html. Und hier die Information zum Ausgang des Streits: N. N., „Gerichtstermin endet mit Vergleich.“. <https://www.bi-luechow-dannenberg.de/2019/03/05/die-bi-wird-verklagt/>.

<sup>101</sup> Seidl et al., „The role of trust and risk perception in current German nuclear waste management“.

<sup>102</sup> Interview mit II, Pos. 20.

<sup>103</sup> NBG, „Empfehlungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit in der Endlagersuche.“ (NBG, 16.06.2021).

[https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Artikel/DE/Artikel\\_Empfehlungen\\_Oeffbeteiligung\\_16\\_6\\_2021.html](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Artikel/DE/Artikel_Empfehlungen_Oeffbeteiligung_16_6_2021.html) (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).

<sup>104</sup> Ebd. und BUND, „BUND-Kritik: BASE riskiert Beteiligungslücke.“.

[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/bund/Kritik\\_BASE\\_riskiert\\_Beteiligungsluecke.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/Kritik_BASE_riskiert_Beteiligungsluecke.pdf) (letzter Zugriff: 13. Juni 2023).

<sup>105</sup> Böttcher et al., „Mediator:innen distanzieren sich vom aktuellen Standort-Suchverfahren“.

<sup>106</sup> Beispielsweise wurde dem Nationalen Begleitgremium (NBG) die Aufgabe gesetzlich übertragen, die Daten mittels Stichproben zu überprüfen. Damit habe das NBG seine vorgesehene Rolle als neutrales und unabhängiges Kontrollgremium (§ 8 Abs. 1 StandAG) verlassen müssen und sei als teilnehmender Akteur in das Verfahren verwickelt worden. Siehe dazu ebd., 2.

Bedenken ist, dass hier sehr weitgehende Untersuchungs- und Kontrollrechte gefordert werden, die vermutlich über das hinausgehen, was das NBG als offizielle Einrichtung gewährleisten kann.

Laut dem Forschungsteam um Maria Rosaria Di Nucci leidet die Transparenz und die damit einhergehende Vertrauensbildung in das Verwaltungshandeln unter der Tatsache, dass viele die Endlagersuche betreffende Vorgänge nur intern zwischen dem BMUV, BASE und der BGE ausgehandelt werden und dass zwischen deren Kompetenzen von außen nicht immer eine klare Abgrenzung erkennbar sei. Dies würde die Vertrauensbildung in das Verwaltungshandeln behindern, was wir auch durch die Aussage unserer Interviewpartner:innen bestätigt sehen.<sup>107</sup> Die Informationslücken können indes mit Spekulationen über die tatsächlich stattfindenden Vorgänge gefüllt werden, sodass unterschiedlich artikuliert Vorstellungen von ‚Strippen ziehenden Mächten‘ im Hintergrund entstehen können.<sup>108</sup>

Die nicht klar voneinander abgegrenzten Kompetenzen und intransparenten Absprachen der Aufsichtsbehörde BASE und der Vorhabensträgerin BGE wurden auch in den Interviews thematisiert. Interviewpartner:in I5 äußert sich folgendermaßen:

*I5: „Ein [...] Punkt, an dem es [...] hakt, ist die Intransparenz der staatlichen und halbstaatlichen Akteure untereinander.“<sup>109</sup> Wir wissen nicht, wie das Umweltministerium in den Prozess hereinregiert. Wir wissen nicht, wie BASE mit der BGE konferiert. Da gibt es zwar Protokolle von den kurzen Statuskonferenzen, aber die sind so nichtssagend.“<sup>110</sup>*

Erklärbar ist diese Aussage mit der Tatsache, dass der/die Interviewpartner:in während der ersten Endlagersuche um Gorleben viele Erfahrungen sammelte, die sie/ihn mit einer gewissen Skepsis auf die heutigen Vorgänge in der Politik und Verwaltung blicken lassen.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Maria Rosaria Di Nucci, Ana María Isidoro Losada und Erik Laes, „Institutionelle Herausforderungen bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche*. Siehe ebenso die Aussagen der Interviewpartner:innen I3, I2, I4, Pos. 110 und I5, Pos 14.

<sup>108</sup> Maria Rosaria Di Nucci, Ana María Isidoro Losada und Erik Laes, „Institutionelle Herausforderungen bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche*., sowie I5 bei Pos. 12 bemängeln einen Mangel an transparenter Kommunikation von Behörde zur Öffentlichkeit und dass wichtige Details in den Protokollen ausgelassen werden, sodass kein klares Bild darüber entsteht, welche Personen oder Behörden tatsächlich die Entscheidungsmacht inne hatten. I10 unterstellt bei Pos. 12 machtpolitische Gründe für den Einsatz einiger Behördenmitarbeiter:innen, ohne aber handfeste Belege dafür anführen zu können, auch bei I4 sind ähnliche Aussagen zu finden.

<sup>109</sup> Mit halbstaatlichen Akteuren ist die BGE gemeint.

<sup>110</sup> Interview mit I5, Pos. 12.

<sup>111</sup> Seidl et al., „The role of trust and risk perception in current German nuclear waste management“.

TRANSENS-Mitarbeiter Konrad Ott hält es daher für legitim, dass Mitarbeiter:innen Informationen über Aktivitäten innerhalb ihrer Organisation der Öffentlichkeit preisgeben, um größere Transparenz in den Entscheidungen von BMU, BASE und BGE zu erreichen.<sup>112</sup> Die Unzufriedenheit vieler Bürger:innen mit der Intransparenz des Endlagerprozesses belegt auch eine Forsa-Umfrage aus dem Jahr 2020, der zufolge nur 11% der Befragten die Meinung vertraten, dass die Standortsuche transparent und nachvollziehbar erfolge.<sup>113</sup>

An dieser Stelle wird wiederholt der Unterschied zwischen dem gesetzlich formulierten Vorbildcharakter und den in der Realität wirkenden Beharrungskräften deutlich, die die Transparenz der Verwaltung und dadurch das Vertrauen der Bevölkerung in das Verwaltungshandeln erschwert. Andererseits gibt es kritische Stimmen aus der Wissenschaft, die monieren, dass das StandAG in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung im § 9 sogar zu viel im Voraus regelt. Geregelt wird unter anderem, dass die Öffentlichkeit durch verschiedene Kanäle und Medien umfassend, systematisch und frühzeitig informiert werden soll, dass der Öffentlichkeit im Rahmen des dialogorientierten Prozesses die Gelegenheit zu einer Stellungnahme eingeräumt werden soll und dass das Ergebnis des Dialogs bei weiteren Verfahrensschritten zu berücksichtigen sei.<sup>114</sup>

## **II.6. Generationen- und Geschlechterfragen**

Die Verlängerung der Frist zur Bestimmung des Endlagerstandorts in den Zeithorizont zwischen 2046 und 2068 macht deutlich, dass die erfahrenen Akteur:innen der Zivilgesellschaft, welche die gescheiterte Endlagersuche miterlebt haben und sich heute mit ihrem Wissen am Verfahren beteiligen, den Abschluss der Standortsuche vermutlich nicht mehr miterleben werden. Die nächsten Generationen werden es somit sein, die die Beteiligung übernehmen und damit das Verfahren unterstützen, es kritisch und korrigierend begleiten. Dies rückt die Bedeutung der Generationenfragen oder der Generationengerechtigkeit in den Fokus der Forschungsliteratur und beschäftigt gleichermaßen unsere Interviewpartner:innen. Notwendig sei es, die existierende Erfahrung an die Jüngeren

---

<sup>112</sup> Ott, „Bemerkungen zum offiziellen 'Abschied von 2031'“.

<sup>113</sup> Forsa, „Standortauswahlverfahren für ein Atommüllendlager in Deutschland.“ (Forsa, 2020). [https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/fachinfo/soa/20200610\\_Forsa.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/fachinfo/soa/20200610_Forsa.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

<sup>114</sup> Ulrich Smeddinck und Franziska Semper, „Zur Kritik am Standortauswahlgesetz: Eine rechtswissenschaftliche Sicht auf gesellschaftspolitische Debatten.“ In *Problemfälle Endlager*, 243.

weiterzugeben, um einem möglichen Wissensverlust in der Zukunft vorzubeugen. Dabei geht es keinesfalls nur um das faktische Wissen der geologischen Bedingungen oder technischen Gegebenheiten, sondern auch um ein erinnerungskulturelles Wissen, das mit der Endlagererfahrung in Gorleben, mit Wissen um eine besondere Protestkultur und die heutige Beteiligung im Verfahren und um implizites und selbstverständlich scheinendes Wissen, das unsere Handlungen und Leben bestimmt, aber häufig nicht niedergeschrieben wird.

Auch in der Verwaltung ist das Thema angekommen, zumal das Endlagerverfahren langfristig angelegt ist, was eine Wissensweitergabe an die zukünftigen Generationen unentbehrlich macht. Beispielsweise startete das BASE das Forschungsprojekt „Ansätze und Methoden des Nuclear Cultural Heritage und ihre Anwendbarkeit im Kontext des Standortauswahlverfahren“, das sich eine Zusammenfassung, Sicherung, Vermittlung und Weitertragung von Wissen um die atomare Energiekultur der Bundesrepublik zum Ziel setzt.<sup>115</sup> TRANSENS-Mitarbeiter:innen, Margarita Berg und Thomas Hassel, argumentieren in diesem Zusammenhang, dass ebenso eine Ausbildung von „Time Literacy“<sup>116</sup>, Erinnerungsgruppen und Oral-History-Projekte vonnöten wären, die eine Weitertragung von Wissen in die zukünftigen Generationen gewährleisten.<sup>117</sup> Inzwischen wurde ein „Rat der jungen Generation“<sup>118</sup> gegründet, um die Perspektiven und Kritik jüngerer Menschen im Verfahren zu verankern. Jedoch bestehen immer noch Diskrepanzen zwischen dem optimalen Verhältnis der älteren und jüngeren Generationen, aber auch zwischen den Geschlechtern. Da Vertreter:innen aus jüngeren Generationen sich einbringen und gehört werden wollen, ist es unabdingbar mit ihnen zusammenzuarbeiten, sie zu interessieren und zu beteiligen. Unter seinen Empfehlungen stellt das NBG daher die verbesserte Beteiligung der jungen Generationen prominent auf die ersten Plätze seiner Ratschläge. Damit korrespondiert die Erkenntnis vieler Interviewpartner:innen, dass die junge Generation in Fragen der Endlagersuche sehr pragmatisch argumentiert. Beispielsweise scheint es weniger persönliche Befindlichkeiten und Not-In-My-Backyard-Einstellungen<sup>119</sup> zu geben als bei Vertreter:innen der älteren

---

<sup>115</sup> Siehe dazu: <https://www.evergabe-online.de/tenderdetails.html?3&id=481127> oder [https://www.base.bund.de/DE/themen/fa/sozio/projekte-aktuell/projekte-aktuell\\_node.html](https://www.base.bund.de/DE/themen/fa/sozio/projekte-aktuell/projekte-aktuell_node.html).

<sup>116</sup> Unter „Time Literacy“ kann beispielsweise die Fähigkeit verstanden werden aktuelles Zeitgeschehen in größere Vergangenheits- und Zukunftskontexte einordnen zu können. Zusätzlich dazu siehe Fußnote 26 in Kapitel I.1.

<sup>117</sup> Berg und Hassel, „Challenges in communicating the future of high-level radioactive waste disposal: What future are we talking about?“.

<sup>118</sup> Siehe dazu: <https://ratderjungengeneration.de>.

<sup>119</sup> Der Begriff „not in my backyard“ bezeichnet eine Haltung von Menschen, die ablehnend gegenüber der Ansiedlung von unerwünschten Einrichtungen in ihrer unmittelbaren Umgebung sind. Dies kann beispielsweise den Bau von Kraftwerken, Abfalldeponien, Flüchtlingslagern oder anderen Infrastrukturprojekten betreffen. Die

Generationen. Allerdings äußern die jüngeren Menschen laut den Interviews eine deutlich formulierte Anspruchshaltung an eine zügige Lösung des Endlagerproblems. Im BASE ist man sich der Botschaft der jungen Generationen bewusst. So sprach ein:e Mitarbeiter:in aus der Kategorie Verwaltung über seine/ihre Erfahrung mit der hohen Erwartung der sich beteiligenden jungen Menschen:

*I9: „[Es gibt] die Forderung, auch gerade aus dem Kreis junger Menschen, die sagen: ‚Ihr müsst für euren Müll aufkommen und ihr müsst jetzt Lösungen finden‘. Ende dieses Jahres ist Schluss mit der konventionellen Erzeugung.<sup>120</sup> Das heißt, wir werden perspektivisch auch weniger Menschen haben, die sich mit dem Thema auskennen. Und es ist gerade für junge Menschen doch gar keine Option den Müll stehen zu lassen. Also Stichwort Langzeitzwischenlagerung [...] Also das erleben wir sehr deutlich [...] in der Begleitung der BGE. [...], dass es eine sehr deutliche Anspruchshaltung gibt, hier vorwärtszukommen.“<sup>121</sup>*

Unter dem Aspekt der Generationengerechtigkeit macht das Interview deutlich, dass Vertreter:innen der jüngeren Generation jetzige Entscheidungsträger:innen auffordern Verantwortung zu übernehmen, da die Atommüllentsorgung keinen Aufschub dulde, jahrzehntelange Zwischenlagerung keine Option sei und jetzt gehandelt werden müsse. Eine Erhebung des BASE zeigte, dass in der jüngeren Generation der 14- bis 29-Jährigen 61% eine schnelle Standortentscheidung für wichtig halten.<sup>122</sup> Die Soziologen Stefan Liebig und Percy Scheller betonen, dass (empfundene) „GenerationenUNgerechtigkeiten“ zu gesellschaftlichen Krisengefühlen führen können, die ihrerseits zu einer Erosion klassischer Zugehörigkeits- und Solidaritätsorientierung beitragen und zwar auf der Ebene der gesamtgesellschaftlichen Solidarität. Denkt man diese Entwicklung zu Ende, setzt man die bislang pragmatisch-zustimmende Haltung der jüngeren Generation mit der Verzögerung der Endlagerfrage möglicherweise aufs Spiel.<sup>123</sup> Diese auf eine schnelle Entscheidung im Endlagerprozess

---

NIMBY-Einstellung resultiert oft aus Sorgen um Umweltbelastungen, Gesundheitsrisiken, Wertverlust von Immobilien oder anderen negativen Auswirkungen auf die lokale Gemeinschaft.

<sup>120</sup> Der/die Interviewte meint hier den ursprünglich festgelegten Atomausstieg für Dezember 2022, der durch die Bundesregierung auf Mitte April 2023 verschoben wurde.

<sup>121</sup> Interview mit I9, Pos. 8.

<sup>122</sup> BASE, „Junge Menschen beteiligen.“ [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/Buergerbeteiligung/Jugendbeteiligung/jugendbeteiligung\\_artikel.html](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/Buergerbeteiligung/Jugendbeteiligung/jugendbeteiligung_artikel.html) (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).

<sup>123</sup> Stefan Liebig und Percy Scheller, „Gerechtigkeit zwischen den Generationen.“ *Berliner Journal für Soziologie* 17, Nr. 3 (2007): 301–321, 318. Einige interviewte Personen befanden die Verschiebung der Entscheidung für einen Endlagerstandort jedoch für richtig, da sie der Sorgfalt vor der Schnelligkeit Priorität gaben. Mit dem Zeitfaktor wurde auch die Evaluation des Prozesses insofern angesprochen, dass Zeit

drängende Haltung junger Menschen ist eine große Chance und gleichzeitig eine enorme Herausforderung für die Standortentscheidung. Problematisch in diesem Zusammenhang erscheint, dass jüngere Personen grundsätzlich wenig mit dem Thema Endlagerung erreicht werden. Denkt man an die in den letzten Jahren virulente „Fridays for Future-Bewegung“, so scheint der Grund an unterschiedlichen Generationeninteressen zu liegen. Junge Leute interessierten sich laut vielen Interviewpartner:innen eher für den Klimawandel als die Endlagerung. In diesem Zusammenhang müsse dringend über moderne Kommunikationsmethoden (social media) nachgedacht und dazu geforscht werden, um die Chance zu nutzen, Personen der jüngeren Generation stärker für das Thema „Endlagerung“ zu sensibilisieren und zu interessieren.<sup>124</sup>

Auch innerhalb der Behörden wird ein Generationenwandel sichtbar und es wird betont, dass die jüngeren Verwaltungsmitarbeiter:innen neue Wege zu gehen versuchen. Das sollte nicht als verunsichernd, sondern als Chance für das Verfahren begriffen werden, weil ein großer Teil der deutschen Bevölkerung von der Richtigkeit der Sorge um die Hinterlassenschaften der Atomkraft überzeugt sei. Mit Zuversicht äußerten sich einige Interviewpartner:innen, beispielsweise I2, dass sich in der Leitung des BASE und anderen Behörden, die mit dem Endlagerprozess befasst sind *„nicht nur wie früher Leute aus der CDU oder dem pronuklearen Teil der SPD [...] führende Rolle einnehmen.“* Ein:e Interviewpartner:in, I5, sieht darüber hinaus bei dem BASE einen generationellen Aspekt, weil *„die jungen Beteiligungsexperten, so frisch von der Uni, jetzt versuchen, was Neues zu machen.“*<sup>125</sup>

Die Frage nach dem Generationenwandel führte uns in den Interviews zu verwandten Fragen der Geschlechter- und Schichtengerechtigkeit während der Beteiligung im Verfahren. Insgesamt seien auch Frauen, und Menschen mit begrenztem Zugang zu Bildungsmöglichkeiten, so äußerten sich Interviewpartner:innen, deutlich unterrepräsentiert. Dieser Umstand wird in den oft als zukunftsweisend empfundenen Bürgerdialogen und anderen deliberativen Beteiligungsformaten sehr deutlich. In diesen dominieren häufig artikulationsfähige Individuen mit starkem Eigeninteresse und bereits interessierte

---

aufgewendet werden müsse, um Konferenzen ausreichend zu evaluieren und zu kontrollieren. Interview mit I6, Pos. 131-132; Interview mit I5, Pos. 14 und 22.

<sup>124</sup> Interview mit I9, Pos. 53, 63-66. Mehr zur Sicht der jungen Generation auf die Öffentlichkeitsbeteiligung findet sich bei Jannik Schult und Tim Verbarq, „Nur weil es draufsteht, muss es nicht drin sein. Die Workshopreihe „Mitrede bei der Endlagersuche“ für die junge Generation.“ (2022).

<sup>125</sup> Interview mit I5, Pos. 18.

Bevölkerungsgruppen, was zu einer gewissen „sozialen Verzerrung“ führe,<sup>126</sup> die vermutlich auch durch demokratischere Strukturen nicht umstandslos abgebaut werden können. So sind bestimmte Geschlechter, Generationen oder Bevölkerungsschichten deutlich stärker repräsentiert als andere.<sup>127</sup> Interviewpartner:in I8 sagt dazu:

*I8: „Ich glaube, es sind viele gute Ansatzpunkte [in dem Auswahlverfahren] schon drin. Aber es ist trotzdem nicht der Querschnitt der Bevölkerung. [...] Die Schwelle [der Teilnahme] war an sich gering, aber trotzdem konnte man feststellen, dass es überdurchschnittlich gut gebildete Menschen waren [...] man muss natürlich auch gewisse Qualifikationen [...] mitbringen, um dann effektiv im Gremium mitarbeiten zu können und da muss man halt ehrlicherweise sagen, dass das natürlich auch nicht jeder kann, also allein von den Lebensumständen. Diese Sitzungen sind immer tagsüber. Also ich kann mir schlecht vorstellen, dass jemand, der beispielsweise im Schichtdienst arbeitet und einfach eingeteilt wird, dass da der Arbeitgeber so flexibel ist [...] Da sind natürlich Personen, die irgendwie selbständig arbeiten oder [...] im Studium, wo man irgendwie flexibler ist, klar im Vorteil. Also, ich würde mir wünschen, dass es noch pluralistischer ist.“<sup>128</sup>*

Weißpflug et al betonen, dass es notwendig sei, nicht nur die organisierte Zivilgesellschaft und die bereits interessierte Öffentlichkeit einzubinden, sondern auch solche Bevölkerungsschichten, die mit dem Thema Endlager bislang noch nicht in Berührung gekommen seien.<sup>129</sup> Folglich sind die erhaltenen Ergebnisse der Beteiligung durch die vorherrschenden Ansichten der dominanten Gruppen im Verfahren möglicherweise verzerrt. Konkret im Falle des Endlagersuchverfahrens scheinen sich deutlich mehr ältere gebildete Bürger männlichen Geschlechts zu beteiligen, im Vergleich zu weiblichen Personen, was an einer Vielzahl von Faktoren in den Interviews festgemacht wurde.<sup>130</sup> Die Versuche, dieser Entwicklung entgegenzusteuern, hätten nicht die gewünschten Effekte gebracht, sodass die

---

<sup>126</sup> Deliberative Beteiligungsformate werden von Beteiligten häufig als „Pseudo-Partizipation“ empfunden oder als Manipulation abgelehnt und bleiben nicht selten wirkungslos. Politische Beteiligung, die als „demokratisierend“ gilt, hat dadurch mit zwei Schwächen, der sozialen Verzerrung und der Resonanzlosigkeit, zu kämpfen. Festzuhalten bleibt also, dass ein hohes Maß an Inklusivität keineswegs die Zufriedenheit der Beteiligten und der Öffentlichkeit mit dem Partizipationsprozess garantiert. Siehe dazu Krick, „Demokratisierung durch Partizipation? Die Mehrebenenbeteiligung an der Endlagersuche in Deutschland“, 303–304.

<sup>127</sup> Ebd., 286.

<sup>128</sup> Interview mit I8, Pos. 12.

<sup>129</sup> Weißpflug et al., „Experimente erwünscht“, 13.

<sup>130</sup> Siehe dazu Interview mit I8, Pos. 10 ff.



soziale Verzerrung nicht aufgebrochen werden konnte. Bislang, so I8, „wurden vier regionale Foren also Norden, Osten, Süden, Westen für alle Personen über 27 [gebildet]. Und auch da hat man versucht, dass so in etwa die Hälfte Frauen, die Hälfte Mann, [...] vorhanden ist. [...] Letztlich war das schwierig, also zum Beispiel bei der jungen Generation waren wir viel, viel weniger Frauen, weil einfach nicht genug gefunden werden konnten.“<sup>131</sup>

Das BASE hat diese Problematik erkannt, forscht dazu und ergreift verschiedene Maßnahmen.<sup>132</sup> Fraglich bleibt, ob die heutigen Strategien dazu von Erfolg gekrönt sein werden.<sup>133</sup> Der normative Anspruch des Gesetzes einen breiten öffentlichen Konsens über die Repräsentation möglichst vieler Bevölkerungsschichten herzustellen, ist demnach noch nicht wirklich erfüllt, und auch das Interesse seitens der breiten Öffentlichkeit, sich am Verfahren zu beteiligen, ist begrenzt. Laut einer vom BASE initiierten repräsentativen Umfrage gaben nur 28% der Befragten an, sich an dem Verfahren beteiligen zu wollen, viele von ihnen nur unter der Bedingung, wenn ihre Region von der Standortentscheidung betroffen sei. An den Regionalkonferenzen würden sogar nur 16% der Befragten teilnehmen wollen. In dem Zusammenhang solle auch die Digitalisierung der Verwaltung als Option einer besseren Öffentlichkeitsarbeit in den Blick genommen werden, da die verzögerte Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung in der Bevölkerung Unmut erzeuge und Fortschritte auf diesem Gebiet wiederum befriedend auf den Endlagerprozess zurückwirke.<sup>134</sup>

### **III. Schlussbetrachtung**

Zum Schluss nehmen wir unsere handlungsleitenden Fragen, die wir einleitend stellten, noch einmal auf. Wir fragten erstens danach, wie sich die bundesdeutsche Verwaltung – mit Fokus auf das BASE – durch das Standortauswahlgesetz modernisiert und wie dieser Prozess auf die gesellschaftlichen Beteiligungsforderungen zurückwirkt. Zweitens fokussierten wir auf die Frage, ob die Endlagersuche einen Ausbau der Demokratie zur Folge hat. Wir werfen zuerst einen Blick auf die bundesdeutsche Verwaltungssituation – wie sie sich in den Interviews präsentierte – und gehen dann über zum Nexus Staat-Gesellschaft-Demokratisierung.

---

<sup>131</sup> Interview mit I8, Pos. 10.

<sup>132</sup> BASE, „Junge Menschen beteiligen“.

<sup>133</sup> Schult und Verbarg, „Nur weil es draufsteht, muss es nicht drin sein. Die Workshopreihe „Mitreden bei der Endlagersuche“ für die junge Generation“.

<sup>134</sup> Interview mit I7, Pos. 142-143.

### **III.1. Modernisierung der Verwaltung**

Das BASE befindet sich in dem Zwiespalt, dass es einerseits wie ein junges und kreatives Unternehmen handeln soll, das Transparenz und Mitbestimmung umzusetzen hat, und andererseits angehalten ist, die bestehenden Verwaltungsgesetze zu beachten. Zu den Kernaufgaben von Verwaltungen gehört als Aufsichtsbehörde die Einhaltung bestimmter Regeln. Beides führt, wie die Interviews zeigen, immer wieder zu Dissonanzen und Konflikten bei Entscheidungsprozessen – sowohl innerhalb der Verwaltung als auch in der gesellschaftlichen Wahrnehmung. Gleichzeitig ist aber zu bedenken, dass die Aufgaben der Verwaltung nicht zur Disposition stehen können. Aussagen vieler Interviewpartner:innen deuteten darauf hin, dass es weniger um die Forderung der Machtabgabe seitens des BASE geht als darum, auf einer tieferen Ebene gehört zu werden. Das kann zum einen durch eine beidseitige, respektvolle Kommunikation erreicht werden und zum anderen durch die Möglichkeit eines direkten Dialogs, indem Behördenmitarbeiter:innen über die Informationswebseite erreicht und direkt angesprochen werden können. Den einzelnen Abteilungen der Behörde könnte somit die Möglichkeit eingeräumt werden, Bürger:innen über den Stand einer zu bearbeitenden Anfrage unkompliziert zu informieren. Gegebenenfalls könnten Personen eingestellt werden, die solche Anfragen bearbeiten. Kommunikationserleichterungen – so haben es Interviewpartner:innen beobachtet – beschäftigten auch Behördenmitarbeiter:innen, die den Wunsch darlegten, ohne Risiko für die eigene Karriere eigene Überzeugungen äußern zu können.

Scheint die Forderung nach einer transparenten und partizipativen Behörde zuweilen einer Quadratur des Kreises gleichzukommen, so ist die Entwicklung einer behördlichen Fehlerkultur möglicherweise die Voraussetzung dafür, diese Anforderungen umzusetzen. Fehler sind in einem komplizierten Verfahren wie der aktuellen Endlagersuche unumgänglich. Eine Behörde, die einer gewissen Fehlerkultur offen gegenübersteht und kritische Bewertungen als Lernressource betrachtet, wird auf die kommenden Herausforderungen der Verwaltungsmodernisierung flexibler und letztendlich erfolgreicher reagieren können.

Festzuhalten bleibt, dass unter allen am Endlagerprozess beteiligten Akteur:innen eine wertschätzende Kommunikation eingehalten werden sollte, wozu von allen Seiten die Bereitschaft klar geäußert wurde. Das BASE ist auf diesem Gebiet durch das Reallabor „Beteiligende Behörde“ und Trainings bereits aktiv. Es erfordert daher von allen Beteiligten, dem Endlagerverfahren tolerant gegenüberzustehen und die Ergebnisse der bisher eingeleiteten Schritte geduldig zu begleiten.

### III.2. Rückwirkungen auf die bundesdeutsche Demokratie

Durch das 2013 verabschiedete StandAG hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für ein partizipatives, wissenschaftsbasiertes, transparentes, selbsthinterfragendes und lernendes Verfahren für die Endlagersuche geschaffen. Wie bereits die Erfahrung des ersten Endlagerverfahrens in Gorleben zeigte, ist Transparenz politischer Entscheidungsprozesse oder das Fehlen dieser und zivilgesellschaftlicher Partizipation ein entscheidendes Demokratiemerkmal und hat unter anderem zu den jahrzehntelangen Auseinandersetzungen um das niedersächsische Entsorgungszentrum in Gorleben geführt. In den Interviews wurde das StandAG regelmäßig als fortschrittlich gelobt, allerdings scheint die konsequente Umsetzung nicht immer leicht zu bewerkstelligen. Ein sowohl von Wissenschaftler:innen als auch zivilgesellschaftlichen Akteur:innen kritisiertes, aktuelles Beispiel ist die intransparente Kommunikation zur Verschiebung der Standortentscheidung von 2031 in die mittelfristige Zukunft. Zwar hat die Entscheidung die Bundesgesellschaft für Endlagerung getroffen, dennoch wäre es für das Endlagerverfahren wünschenswert gewesen, wäre die Politik vor dieser Entscheidung in einen klaren Dialog mit am Verfahren beteiligten Akteur:innen getreten oder hätte zumindest über den Entscheidungsstand die Zivilgesellschaft plausibel informiert. Bleibt die geforderte Transparenz und Partizipation zukünftig aus, so schlugen Wissenschaftler, wie beispielsweise Konrad Ott, unlängst das Whistleblowing, also die Veröffentlichung wichtiger, aber geheimer Informationen als letzten Ausweg vor.<sup>135</sup> Gleichzeitig weist er aber auch auf die Grenzen einer sinnvollen Bürgerbeteiligung hin. So sollen sich die Diskussionen im Verfahren nicht in Details verlieren, was im Hinblick auf die Sicherheit zu ethisch nicht vertretbaren Verzögerungen führen könnte und das Urteil der Öffentlichkeit vor allem in lokalen Fragen hinzugezogen werden sollte, so Ott.<sup>136</sup>

Ein mit der genannten Verzögerung zusammenhängendes Risiko ist es, die jüngere Generation thematisch abzuhängen. Im aktuellen Beteiligungsverfahren sind jüngere Akteur:innen kaum repräsentiert, sodass es zu einem Wissensverlust in den kommenden Jahrzehnten kommen könnte, der eine Hürde für die weitere Demokratisierung des Verfahrens darstellen würde. Auch interessieren sich jüngere Menschen tendenziell für andere Tagesthemen als für die

---

<sup>135</sup> Ott, „Bemerkungen zum offiziellen 'Abschied von 2031'“.

<sup>136</sup> Der Dialog mit der Öffentlichkeit dürfe sich nicht in Detailfragen verlieren, stattdessen sollten Bürger weniger in fachlichen Expertendiskussionen, jedoch in lokalen Fragen sinnvoll beteiligt werden. Dazu siehe: Konrad Ott, „Zur Einlagerung hochradioaktiver Reststoffe aus ethischer und politischer Sicht: Bestandsaufnahme und Ausblick.“ In *Competing Knowledges - Wissen Im Widerstreit*, hrsg. von Anna-Margaretha Horatschek, 171–188, Abhandlungen der Akademie der Wissenschaften in Hamburg (Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH, 2020).

Endlagersuche, so etwa für den Klimawandel. An dieser Stelle wäre es vorteilhaft, weitere Strategien für eine proaktive Kommunikation beispielsweise über die sozialen Medien und andere Formate auszuarbeiten, um den Versuch zu unternehmen, jüngere Bürger:innen besser zu erreichen.

Die Differenzen beteiligter Akteur:innen auf allen Seiten im laufenden Endlagerverfahren sind indes nicht grundlegender Natur. Vielmehr geht es immer wieder darum, eine funktionierende Kommunikation herzustellen. Gemeint ist damit ein wertschätzender Dialog, der auf einem Vertrauensvorschuss aufbaut und sich bemüht, die andere Seite zu „hören“ und zu verstehen. Eine solche Kommunikation muss transparent verlaufen und regelmäßig informieren, und, wo nötig und möglich, die Zivilgesellschaft einbinden. Damit ist aber nicht nur die Hälfte oder Teile der Zivilgesellschaft gemeint, sondern unter Wertschätzung ist die Einbindung aller oder möglichst vieler zivilgesellschaftlicher Schichten, Generationen und Geschlechter zu verstehen, um eine auf größtmöglichem Konsens aufbauende Endlagerentscheidung zu erreichen, auch wenn unsere Interviews beispielsweise keine gravierenden Unterschiede in den Aussagen beider Geschlechter ergaben. Im Windschatten des Endlagerverfahrens wird sich so das in den vergangenen Jahrzehnten verloren gegangene Vertrauen von Teilen der Bevölkerung wieder herstellen lassen. Dadurch hat die Endlagersuche das Potenzial, weit über den Bereich der Endlager-Thematik in gesellschaftliche Demokratisierungsprozesse hineinzuwirken und dabei zusätzlich eine Erneuerung der Verwaltung anzustoßen, von der alle Beteiligten auch jenseits der Endlagersuche auf Jahrzehnte hinaus profitieren werden.

## IV. Anhang

### Codesystem

Die folgende Tabelle zeigt einen Überblick über unser Codesystem. Die Zahlen in der rechten Spalte stellen dabei die Anzahl der Codehäufigkeiten in allen Interviews dar.

<b>1. Gesetze/Politische Strukturen</b>	
1.1. Gesetze: Innovativ/Konservativ	20
1.2. Klagerechte	11
1.3. Politik	11
1.4. Regierungswechsel	4
1.5. "Versorgungspatronage"	3
<b>2. Verwaltung</b>	
2.1. Verwaltungshandeln	36
2.2. Unterschiede zwischen Verwaltungen	10
2.3. Traditionen/Hierarchien	16
2.4. Strukturen vs. Individuen	16
<b>3. Lernendes Verfahren</b>	
3.1. Fehlerkultur/Selbsthinterfragung/Lernen	37
3.2. Prognosen und Gelingensbedingungen	40
<b>4. Verfahren allgemein</b>	
4.1. Vergleiche: Länder/Institutionen	13
4.2. Geografische Strukturveränderungen	6
4.3. Übergreifende Narrative	5
4.4. Gerechtigkeit	8
4.5. Beiderseitige Ängste	14

4.6. Kompensation	3
<b>5. Partizipation</b>	
5.1. Beteiligung	81
5.2. Konferenzen und Kommissionen	17
5.3. Akteure und ihre Einstellung	9
5.4. Kompromisse	3
5.5. "Not in my backyard!"/Aufgeschlossenheit	9
5.6. Kritik/Proteste	35
<b>6. Öffentlichkeitsarbeit</b>	
6.1. Kommunikation und Digitalität	47
6.2. Medien	8
<b>7. Generationen/Geschlechter/Schichten</b>	
7.1. Generationen/Geschlechter/Schichten	27
<b>8. Geschichte</b>	
8.1. Unfälle	5
8.2. Ausstieg aus der Atomkraft	16

## Interviewfragebogen

1. Fragekomplex: Partizipation/Bürger-Staat-Verhältnis
  - Welche Erfahrung bringen/brachten Sie in Ihre Tätigkeit mit, die für die Endlagersuche sinnvoll ist/war?
  - Wer sind oder waren die Hauptkritiker:innen der Endlagersuche? Gehen jüngere Bürger:innen, die sich beispielsweise auch bei Fridays for Future engagieren, mit der Endlagerfrage anders um als die Aktivisten der 1980er Jahre?
  - Welchen Mehrwert hat die Bürgerbeteiligung für a) das Verfahren der Endlagersuche, b) die Verwaltung und c) die Gesellschaft?
  - Fühlen Sie sich als Bürger:in mit dem neuen Standortauswahlverfahren zum Beispiel als Gesprächspartner:in in den Fachkonferenzen gehört?
  
2. Fragekomplex: Erfahrungshorizonte und zeitlicher sowie räumlicher Wandel
  - Gibt es Zäsuren der Atom- und Endlagerpolitik, die Ihrer Meinung nach besonders prägnant gewesen sind?
  - Welche Chancen und Schwächen sehen Sie in der Endlagersuche der 1980er Jahre im Vergleich zur aktuellen?
  - Wie bedeutsam, würden Sie sagen, ist die zu erwartende räumliche Strukturveränderung für die Regionen, die als Endlagerstandorte in Frage kommen, für die Wahrscheinlichkeit eines Kompromisses?
  
3. Fragekomplex: Strukturelle Veränderungen in der Verwaltung
  - Warum stieß oder stößt die Endlagersuche auf Probleme oder Widerstände? Welche Rolle spielte das Verwaltungshandeln darin?
  - Was kann die Verwaltung für einen gelungenen Prozess in der Zukunft beitragen? Wo sind ihre Möglichkeiten und Grenzen?
  - Muss sich die Verwaltung jetzt an normativen und moralischen Standards orientieren? Ist sie überhaupt dafür ausgerichtet, mit einer großangelegten Öffentlichkeit, wie sie das neue Standortauswahlgesetz vorsieht, erfolgreich umzugehen?
  - Können heutige Verwaltungen aus vergangenen Fehlern lernen? Was müsste sich in Verwaltungen ändern, damit Lernprozesse ermöglicht werden?

#### 4. Fragekomplex: Kommunikation und Austausch von Informationen

- An welchen Kommunikationswerkzeugen mangelt(e) es a) innerhalb der Verwaltung und b) von der Verwaltung zur Öffentlichkeit?
- Wo sehen Sie Defizite in der Kommunikation oder Konfliktpotentiale? Sehen Sie den Anspruch eines generationenübergreifenden, selbsthinterfragenden und lernenden Verfahrens in der aktuellen Endlagersuche erfüllt?
- Was sind die Voraussetzungen dafür, dass es zu einem schrittweisen Vorgehen kommen kann, das in einem Standortvergleich und einer daran anschließenden Standortauswahl mündet? Wird ein Kompromiss eher durch einzelne Personen oder durch veränderte Strukturen erreicht?
- Was könnte unternommen werden, um die Debatten um die Endlagersuche auf eine konstruktive Ebene zu lenken? Über welche Kanäle und in welchem Rahmen sollte diskutiert werden? Wer, wie und mit wem?



## Literaturverzeichnis

- Althof, Wolfgang, Hrsg., *Fehlerwelten: Vom Fehlermachen und Lernen aus Fehlern ; Beiträge und Nachträge zu einem interdisziplinären Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstages von Fritz Oser*. Unter Mitarbeit von Fritz Oser. Opladen: Leske + Budrich, 1999.
- Augustine, Dolores L., *Taking on technocracy: Nuclear power in Germany, 1945 to the present*, First paperback edition. Protest, culture and society Volume 24. New York: Berghahn Books, 2021.
- BASE, „Zur Pressemitteilung der BI Lüchow-Dannenberg: BfE lässt presserechtlichen Anspruch auf Richtigstellung prüfen.“. <https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Stellungnahmen/BASE/DE/2019/0118-klageverfahren.html>.
- , „Endlagersuche: Öffentlichkeitsbeteiligung.“. <https://www.base.bund.de/DE/themen/soa/beteiligung/oebeteiligung.html;jsessionid=F531C9E48D1744265B56EFCBF540B18E.internet991> (letzter Zugriff: 5. Juni 2023).
- , „Junge Menschen beteiligen.“. [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/Buergerbeteiligung/Jugendbeteiligung/jugendbeteiligung\\_artikel.html](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/webs/Endlagersuche/DE/Beteiligung/Buergerbeteiligung/Jugendbeteiligung/jugendbeteiligung_artikel.html) (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).
- , „Ein Endlager für hochradioaktive Abfälle – generationenübergreifende Sicherheit.“. [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20230223\\_BASE\\_Stellungnahme\\_Zeitablaue\\_fe\\_BGE-Bericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/IP6/BASE/DE/20230223_BASE_Stellungnahme_Zeitablaue_fe_BGE-Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6).
- , „Aufgaben des BASE.“. <https://www.base.bund.de/DE/base/bundesamt/aufgaben/aufgaben.html> (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).
- Becker, Thorben, Claus Biegert, Matthias Eickhoff, Horst Hamm, Günter Hermeyer, Raphaël Granvaud und Suzanne Krause et al., *Uranatlas: Daten und Fakten über den Rohstoff des Atomzeitalters*, 2. Aufl. 2022. [https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/atomkraft/Uranatlas\\_2022\\_2.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/atomkraft/Uranatlas_2022_2.pdf).
- Berg, Margarita und Thomas Hassel, „Challenges in communicating the future of high-level radioactive waste disposal: What future are we talking about?“ *TATuP - Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis* 31, Nr. 3 (2022): 18–23.

- BGE, „Zwischenbericht Teilgebiete gemäß § 13 StandAG.“  
[https://www.bge.de/fileadmin/user\\_upload/Standortsuche/Wesentliche\\_Unterlagen/Zwischenbericht\\_Teilgebiete/Zwischenbericht\\_Teilgebiete\\_barrierefrei.pdf](https://www.bge.de/fileadmin/user_upload/Standortsuche/Wesentliche_Unterlagen/Zwischenbericht_Teilgebiete/Zwischenbericht_Teilgebiete_barrierefrei.pdf).
- , „Zeitliche Betrachtung des Standortauswahlverfahrens.“
- , „Die Bundesgesellschaft für Endlagerung mbH.“ <https://www.bge.de/de/bge/> (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).
- , „Endlagersuche.“ <https://www.bge.de/de/endlagersuche/> (letzter Zugriff: 5. Juni 2023).
- Bogner, Alexander, Michael Decker, Michael Nentwich und Constanze Scherz, Hrsg.,  
*Digitalisierung und die Zukunft der Demokratie: Beiträge aus der Technikfolgenabschätzung*, 1. Auflage. Gesellschaft – Technik – Umwelt. Neue Folge 24. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022.
- Borowsky, Peter, Barbara Vogel und Heide Wunder, *Einführung in die Geschichtswissenschaft I: Grundprobleme, Arbeitsorganisation, Hilfsmittel*, 5. Aufl. Opladen, 1989.
- Böttcher, Sascha, Silke Freitag, Dieter Kostka und Roland Schüler, „Mediator:innen distanzieren sich vom aktuellen Standort-Suchverfahren.“  
[https://www.umweltmediation.info/fileadmin/documents/MediatorInnen\\_distanzieren\\_sich\\_vom\\_aktuellen\\_Standortsuchverfahren\\_20210706.pdf](https://www.umweltmediation.info/fileadmin/documents/MediatorInnen_distanzieren_sich_vom_aktuellen_Standortsuchverfahren_20210706.pdf).
- Brohmann, Bettina, Achim Brunnengräber, Peter Hocke und Ana María Isidoro Losada, Hrsg., *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche: Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*. Unter Mitarbeit von Bettina Brohmann et al. Edition Politik 115. Bielefeld: transcript, 2021.
- Brunnengräber, Achim, Hrsg., *Problemfälle Endlager: Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll*. Unter Mitarbeit von Achim Brunnengräber, 1. Auflage. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2016.  
[http://www.globalpolicy.de/pdfs/Problemfalle\\_Endlager\\_2016.pdf](http://www.globalpolicy.de/pdfs/Problemfalle_Endlager_2016.pdf).
- BUND, „BUND-Kritik: BASE riskiert Beteiligungslücke.“  
[https://www.bund.net/fileadmin/user\\_upload\\_bund/publikationen/bund/Kritik\\_BASE\\_riskiert\\_Beteiligungsluecke.pdf](https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/bund/Kritik_BASE_riskiert_Beteiligungsluecke.pdf) (letzter Zugriff: 13. Juni 2023).
- Carlgren, Lisa, Ingo Rauth und Maria Elmquist, „Framing Design Thinking: The Concept in Idea and Enactment.“ *Creativity and Innovation Management* 25, Nr. 1 (2016): 38–57.
- Di Nucci, Maria Rosaria, Ana María Isidoro Losada und Erik Laes, „Institutionelle Herausforderungen bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche: Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit*

- hochradioaktiven Abfällen*, hrsg. von Bettina Brohmann et al., 265–298, Edition Politik 115. Bielefeld: transcript, 2021.
- Eckwert, Leonhard, Ida Flik, Luc Guillemot, André Pätzold und Sebastian Vollnhals, „Atomkraft-Ausstieg: Bei den AKWs geht das Licht aus.“ *Berliner Morgenpost*, 15. April 2023. <https://interaktiv.morgenpost.de/atomkraft-ausstieg-deutschland-grafiken/> (letzter Zugriff: 13. Juni 2023).
- Forsa, „Standortauswahlverfahren für ein Atommüllendlager in Deutschland.“ [https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/fachinfo/soa/20200610\\_Forsa.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.base.bund.de/SharedDocs/Downloads/BASE/DE/fachinfo/soa/20200610_Forsa.pdf?__blob=publicationFile&v=1).
- Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle: Standortauswahlgesetz/StandAG*. 2017. [https://www.gesetze-im-internet.de/standag\\_2017/BJNR107410017.html](https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/BJNR107410017.html) (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).
- Götter, Christian, „Emotionen als Argument: Die Debatte um die Kernenergie im Biblis der 1970er Jahre.“ In *Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers: Interdisziplinäre Beiträge*, hrsg. von Ulrich Smeddinck, 31–48, Braunschweigische rechtswissenschaftliche Studien. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts Verlag, 2018.
- Grunwald, Armin, „The German case for dealing with high-level radioactive waste: taking a socio-technical approach to address a socio-technical problem—chances and risks.“ In *Nuclear waste: Management, disposal and governance*, hrsg. von Klaus-Jürgen Röhlig. Version: 20220401, IOP ebooks. Bristol, UK: IOP Publishing, 2022.
- Handro, Saskia und Bernd Schönemann, Hrsg., *Aus der Geschichte lernen? Weiße Flecken der Kompetenzdebatte*. Geschichtskultur und historisches Lernen Band 15. Berlin: LIT, 2016. <http://www.sehepunkte.de/2016/12/29117.html>.
- Herrmann, Dorothea, „Fehlerkultur: ist wichtig, klar – aber wie?“. <https://verwaltungsrebellen.de/fehlerkultur/> (letzter Zugriff: 13. Juni 2023).
- Hill, Hermann, „Die Kunst, in der Krise neu aufzubauen: Lehren aus Corona.“ *Die Öffentliche Verwaltung*, Nr. 11 (2021): 465–474.
- , „Verwaltungshandeln und Veränderung der Lebenswelt.“ *DVBl*, Nr. 20 (2022): 1188–1193.
- , „Impulse zur Verwaltungsentwicklung.“ *Die Öffentliche Verwaltung* 76, Nr. 7 (2023): 269–275.
- Hocke, Peter, Melanie Mbah und Sophie Kuppler, „Politischer Lernprozess oder naives Hoffen auf positive Effekte zukünftiger Bürgerbeteiligung? Das neue deutsche Standortauswahlverfahren bei der Entsorgung hochradioaktiver Brennstoffe.“ In

- Gesellschaftliche Transformationen: Gegenstand oder Aufgabe der Technikfolgenabschätzung?*, hrsg. von Ralf Lindner et al. 1. Auflage, 245–256, Gesellschaft – Technik – Umwelt. Neue Folge 22. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021.
- Horatschek, Anna-Margaretha, Hrsg., *Competing Knowledges - Wissen Im Widerstreit*. Abhandlungen der Akademie der Wissenschaften in Hamburg. Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH, 2020.
- IAEA PRIS, „Power Reactor Information System: Country Statistics. Germany.“. <https://pris.iaea.org/PRIS/CountryStatistics/CountryDetails.aspx?current=DE> (letzter Zugriff: 13. Juni 2023).
- Jauch, Matthias, „Der Ton in der Endlagersuche wird schärfer: 'Gorleben ist raus und alle sind auf einmal hellwach'.“ *Tagesspiegel*, 5. Februar 2021. <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/der-ton-in-der-endlagersuche-wird-schaerfer-gorleben-ist-raus-und-alle-sind-auf-einmal-hellwach/26885248.html>.
- Kirchhof, Astrid Mignon, Hrsg., *Pathways into and out of nuclear power in Western Europe: Austria, Denmark, Federal Republic of Germany, Italy, and Sweden*, 1st edition. Deutsches Museum Studies Volume 4. München: Deutsches Museum, 2020. [http://www.deutsches-museum.de/fileadmin/Content/010\\_DM/060\\_Verlag/Studies-4-online-2.pdf](http://www.deutsches-museum.de/fileadmin/Content/010_DM/060_Verlag/Studies-4-online-2.pdf).
- , „Embodying Fear and Toxicity: Environmental Protests against West Germany’s Final Repository for Nuclear Waste in Gorleben, 1977-1980.“ In *Hazardous Time-Scapes: How to Study Toxicity and Pollution from Multiple Timed, Spaced, and Embodied Perspectives, Ecology and History Series*, hrsg. von Simone M. Müller und May-Brith Ohman Nielsen, 233–252. Athens: Ohio University Press, 2022.
- Kirchhof, Astrid Mignon und Helmuth Trischler, „The History behind West Germany’s Nuclear Phase-Out.“ In *Pathways into and out of nuclear power in Western Europe: Austria, Denmark, Federal Republic of Germany, Italy, and Sweden*, hrsg. von Astrid Mignon Kirchhof. 1st edition, 124–169, Deutsches Museum Studies Volume 4. München: Deutsches Museum, 2020.
- Krick, Eva, „Demokratisierung durch Partizipation? Die Mehrebenenbeteiligung an der Endlagersuche in Deutschland.“ *Politische Vierteljahresschrift* 62, Nr. 2 (2021): 281–306. <https://link.springer.com/article/10.1007/s11615-020-00287-7>.
- Kuckartz, Udo und Stefan Rädiker, *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung : Grundlagentexte Methoden*, 5. Auflage. Grundlagentexte Methoden. Weinheim, Basel: Beltz Juventa, 2022.

- Kuppler, Sophie und Elske Bechthold, „Werte, Wissen und Interessen: Konflikte im Kontext der deutschen und Schweizer Endlagerpolitik.“ 8, Nr. 1 (2022).
- Liebig, Stefan und Percy Scheller, „Gerechtigkeit zwischen den Generationen.“ *Berliner Journal für Soziologie* 17, Nr. 3 (2007): 301–321.
- Lindner, Ralf, Michael Decker, Elisabeth Ehrensperger, Nils B. Heyen, Stephan Lingner, Constanze Scherz und Mahshid Sotoudeh, Hrsg., *Gesellschaftliche Transformationen: Gegenstand oder Aufgabe der Technikfolgenabschätzung?*, 1. Auflage. Gesellschaft – Technik – Umwelt. Neue Folge 22. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2021. <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:bsz:31-epflicht-1831487>.
- Mbah, Melanie und Bettina Brohmann, „Das Lernen in Organisationen: Voraussetzung für Transformationsprozesse und Langzeit-Verfahren.“ In *Robuste Langzeit-Governance bei der Endlagersuche: Soziotechnische Herausforderungen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen*, hrsg. von Bettina Brohmann et al., 387–412, Edition Politik 115. Bielefeld: transcript, 2021.
- Mbah, Melanie und Peter Hocke, „Anforderungen an Transparenz und Partizipation in einem lernenden Verfahren zur Entsorgung hochradioaktiver Abfälle.“ In *Das „lernende“ Standortauswahlverfahren für ein Endlager radioaktiver Abfälle: Interdisziplinäre Beiträge*, hrsg. von Ulrich Smeddinck et al., 44–71. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2022.
- Müller, Simone M. und May-Brith Ohman Nielsen, Hrsg., *Hazardous Time-Scapes: How to Study Toxicity and Pollution from Multiple Timed, Spaced, and Embodied Perspectives*, *Ecology and History Series*. Athens: Ohio University Press, 2022.
- N. N., „Gerichtstermin endet mit Vergleich.“. <https://www.bi-luechow-dannenberg.de/2019/03/05/die-bi-wird-verklagt/>.
- , „Bundesamt verklagt BI auf Richtigstellung.“. <https://wendland-net.de/post/untitled-35616>.
- NBG, „Empfehlungen zur Beteiligung der Öffentlichkeit in der Endlagersuche.“. [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Artikel/DE/Artikel\\_Empfehlungen\\_Oeffbeteiligung\\_16\\_6\\_2021.html](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Artikel/DE/Artikel_Empfehlungen_Oeffbeteiligung_16_6_2021.html) (letzter Zugriff: 26. Juni 2023).
- Next:Public, „Bleibebarmeter Öffentlicher Dienst: Eine Befragung zu Bindungsfaktoren in der Verwaltung.“. [https://nextpublic.de/wp-content/uploads/Studie\\_Bleibebarmeter\\_Oeffentlicher\\_Dienst.pdf](https://nextpublic.de/wp-content/uploads/Studie_Bleibebarmeter_Oeffentlicher_Dienst.pdf).

- Niemann, Anna-Lena, „Zwischen Kult und Konsens: Es trollt und hakt: Was die Digitalisierung für die Demokratie bedeuten kann.“ *FAZ*, 25. Oktober 2022.
- Ott, Konrad, „Zur Einlagerung hochradioaktiver Reststoffe aus ethischer und politischer Sicht: Bestandsaufnahme und Ausblick.“ In *Competing Knowledges - Wissen Im Widerstreit*, hrsg. von Anna-Margaretha Horatschek, 171–188, Abhandlungen der Akademie der Wissenschaften in Hamburg. Berlin/Boston: Walter de Gruyter GmbH, 2020.
- , „Bemerkungen zum offiziellen 'Abschied von 2031'.“
- Pötzsch, Horst, „Verwaltung: Organisation und Grundsätze.“  
<https://www.bpb.de/themen/politisches-system/deutsche-demokratie/39371/verwaltung-organisation-und-grundsaeetze/>.
- Röhlig, Klaus-Jürgen, Hrsg., *Nuclear waste: Management, disposal and governance*, Version: 20220401. IOP ebooks. Bristol, UK: IOP Publishing, 2022.  
<https://iopscience.iop.org/book/978-0-7503-3095-4>.
- Rollett, Brigitte, „Auf dem Weg zu einer Fehlerkultur.“ In *Fehlerwelten: Vom Fehlermachen und Lernen aus Fehlern ; Beiträge und Nachträge zu einem interdisziplinären Symposium aus Anlaß des 60. Geburtstages von Fritz Oser*, hrsg. von Wolfgang Althof, 71–87. Opladen: Leske + Budrich, 1999.
- Schult, Jannik und Tim Verbarq, „Nur weil es draufsteht, muss es nicht drin sein. Die Workshopreihe „Mitreden bei der Endlagersuche“ für die junge Generation.“
- Seidl, Roman, Cord Drögemüller, Pius Krütli und Clemens Walther, „The role of trust and risk perception in current German nuclear waste management.“ *Risk analysis* 42, Nr. 12 (2022): 1–16.
- Smeddinck, Ulrich, „Die Fortentwicklung des Standortauswahlgesetzes (StandAG): Novellierungen, Beispiele, Reflektionen.“ *EurUP*, Nr. 3 (2017): 195–205.
- , Hrsg., *Emotionen bei der Realisierung eines Endlagers: Interdisziplinäre Beiträge*. Braunschweigische rechtswissenschaftliche Studien. Berlin: BWV Berliner Wissenschafts Verlag, 2018. <https://elibrary.bwv-verlag.de/book/99.105025/9783830540137>.
- , „Demokratisierung der Technologieabwicklung: Das Standortauswahlverfahren für ein Endlager in Deutschland als Antidot zur Digitalisierung.“ In *Digitalisierung und die Zukunft der Demokratie: Beiträge aus der Technikfolgenabschätzung*, hrsg. von Alexander Bogner et al. 1. Auflage, 143–154, Gesellschaft – Technik – Umwelt. Neue Folge 24. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2022. <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748928928-143.pdf>.

- Smeddinck, Ulrich, Klaus-Jürgen Röhlig, Melanie Mbah und Vinzenz Brendler, Hrsg., *Das „lernende“ Standortauswahlverfahren für ein Endlager radioaktiver Abfälle: Interdisziplinäre Beiträge*. Stuttgart: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2022.
- Smeddinck, Ulrich und Franziska Semper, „Zur Kritik am Standortauswahlgesetz: Eine rechtswissenschaftliche Sicht auf gesellschaftspolitische Debatten.“ In *Problemfälle Endlager: Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll*, hrsg. von Achim Brunnengräber. 1. Auflage, 235–259. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, 2016. [https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845278131-234.pdf?download\\_full\\_pdf=1](https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845278131-234.pdf?download_full_pdf=1).
- Sørensen, Eva und Christopher Ansell, „Towards a Concept of Political Robustness.“ *Political Studies* 71, Nr. 1 (2023): 69–88.
- SPD, Die Grünen und FDP, „Mehr Fortschritt wagen: Koalitionsvertrag 2021— 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP).“.
- Warren, Mark E., „What Can Democratic Participation Mean Today?“ *Political Theory* 30, Nr. 5 (2002): 677–701.
- Weber, Max, *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5., rev. Aufl., Studienausg., [Nachdr.]. Tübingen: Mohr Siebeck, 2009.
- Weißpflug, Maike, Lucas Kübler, Jochen Ahlswede, Ina Stelljes und Patrizia Nanz, „Experimente erwünscht: Öffentlichkeitsbeteiligung und staatliche Verantwortung bei der Endlagersuche in Deutschland.“ *FJSB* 35, Nr. 2 (2022): 1–21.