

Evaluationsbericht zum Projekt
„Neue Beteiligungskonzepte zu den
nach § 26 und § 27 StandAG zu
erlassenden Verordnungen
bezüglich der
Sicherheitsanforderungen für die
Endlagerung und der Anforderungen
zur Durchführung der vorläufigen
Sicherheitsuntersuchungen“

Projektinterner Arbeitsbericht für das BMU

Freiburg, 16.12.2019

Autorinnen und Autoren

Dr. Melanie Mbah
Angelika Spieth-Achtnich
Dr. Saleem Chaudry
Öko-Institut e.V.

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg
Hausadresse
Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

info@oeko.de
www.oeko.de

Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergrund und Ziel der Evaluation	1
2.	Das Beteiligungskonzept von Zebralog - ein Überblick	2
3.	Evaluationskonzept	3
3.1.	Kriterienkatalog für die Evaluation	3
3.2.	Methodisches Vorgehen	7
3.2.1.	Fragebogen (quantitatives Instrument)	7
3.2.2.	Qualitative Instrumente	8
4.	Ergebnisse der Evaluation	9
4.1.	Teilnehmende	9
4.2.	Das Kriterium der Verfahrensrationalität in Form der Rahmenbedingungen des Symposiums	12
4.3.	Das Kriterium der Machtbalance	16
4.4.	Das Kriterium der Inklusion	19
4.5.	Das Kriterium Empowerment	20
4.6.	Das Kriterium der Transparenz	22
4.7.	Das Kriterium der Effizienz	23
5.	Schlussfolgerungen und Empfehlungen	23
	Literaturverzeichnis	30
	Anhang 1: Fragebogen	33
	Anhang 2: Interviewleitfaden	37
	Anhang 3: Beobachtungsbogen	38

1. Hintergrund und Ziel der Evaluation

Das Standortauswahlverfahren für die Auswahl eines bestmöglichen Standortes für ein Endlager für die hochradioaktiven Abfälle in Deutschland ist auf Basis des Standortauswahlgesetzes von 2017 (StandAG) als ein partizipatives Verfahren durchzuführen. Damit wurde ein Grundstein für ein stärker dialogorientiertes Entscheidungsverfahren gelegt, um auf der Basis eines transparenten, wissenschaftsbasierten, lernenden und partizipativen Verfahrens Akzeptabilität für das Standortauswahlverfahren zu gewinnen. Das StandAG legt in den §§ 5-11 das Beteiligungsverfahren fest, das über die in Genehmigungsverfahren üblichen Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung hinausgeht. Andererseits bleibt das StandAG an vielen Stellen abstrakt und lässt damit einen gewissen Gestaltungsspielraum offen. Weiterhin fordert das StandAG alle beteiligten institutionellen Akteure dazu auf, das Verfahren partizipativ auszugestalten (vgl. StandAG § 5 Abs. 3 S 1 und 2).

Bezüglich der Verordnungsgebung ist im StandAG in den §§ 26 und 27 festgeschrieben, dass eine Verordnung zu den Sicherheitsanforderungen und zu den Sicherheitsuntersuchungen (im Folgenden nur noch VO genannt) vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) zu erlassen ist. Hierfür ist nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) im Sinne einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung die Erörterung und Anhörung in Form eines Stellungnahmeverfahrens vorgesehen. Es ist möglich, zusätzlich Formate informeller Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Verordnungsgebung durchzuführen. Das BMU nahm diese Möglichkeit vor dem Hintergrund der Konfliktträchtigkeit des Standortauswahlverfahrens für ein Endlager wahr indem es das Projekt „Neue Beteiligungskonzepte zu den nach § 26 und § 27 StandAG zu erlassenden Verordnungen bezüglich der Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderungen zur Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen“ zur Beteiligung der Öffentlichkeit initiierte in dessen Rahmen die hier vorliegende Evaluation durchgeführt wurde. Damit kam das BMU nicht nur der Aufforderung des StandAG nach, das Standortauswahlverfahren partizipativ auszugestalten, sondern auch den gesamtgesellschaftlichen Erwartungen und Forderungen aus den Partizipationswissenschaften nach mehr Beteiligung in Entscheidungsprozessen.

Aus der partizipationswissenschaftlichen Literatur, dem Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung des Bundesamtes für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE, 2019) sowie den Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung des BMU (2019) gehen konkrete Anforderungen für die Gestaltung von Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung hervor, die beispielsweise den einzubindenden Teilnehmendenkreis, die Allgemeinverständlichkeit, die Mitgestaltungsmöglichkeiten oder die Art der Ansprache der zu Beteiligten betreffen. Diese Anforderungen sollten in dem Projekt Berücksichtigung finden und dienen als Basis für die Evaluation des Beteiligungskonzepts.

Das Projekt hatte das Ziel, eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit verschiedenen Formaten der Beteiligung zu konzipieren und durchzuführen, das sowohl Laien als auch Experten eine Beteiligung im Verordnungsgebungsverfahren ermöglichen sollte. Es galt folglich, für die verschiedenen Akteursgruppen mit ihrem unterschiedlichen Vorwissen Räume für eine gemeinsame Arbeits- und Diskussionsebene zu schaffen. Hiermit wurde das Ziel verfolgt, die Verordnung neben einer inhaltlichen Überprüfung und Verbesserung über Stellungnahmen, die Inhalte der VO auch einer interessierten Öffentlichkeit verständlich darzulegen und Gelegenheit zur Diskussion derer anzubieten.

Die Evaluation des Beteiligungskonzepts hat zum Ziel, erstens das Beteiligungskonzept dieses Vorhabens zu überprüfen und zweitens die konkrete Ausgestaltung der Beteiligungsformate (Symposium und Online-Format) zu evaluieren. Daraus werden Rückschlüsse für die Durchführung zukünftiger Beteiligungsverfahren abgeleitet und Empfehlungen erstellt. Die Ergebnisse der Evaluation

fließen in die Überarbeitung des Leitfadens zur Gestaltung und Durchführung von Verordnungsgebungsverfahren ein.

Das Projekt „Neue Beteiligungskonzepte zu den nach § 26 und § 27 StandAG zu erlassenden Verordnungen bezüglich der Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderungen zur Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen“ wird von Zebralog, als Auftragnehmer des BMU, zusammen mit dem Öko-Institut e.V., als Unterauftragnehmer, durchgeführt. Zebralog verantwortet das Beteiligungskonzept und die Umsetzung dessen. Das Öko-Institut e.V. stellt die fachliche Beratung von Zebralog zur inhaltlichen Aufbereitung der Referentenentwürfe und bereitet die Ergebnisse des Symposiums und der Stellungnahmen für das BMU auf. Außerdem ist das Öko-Institut e.V. für die Evaluation des Beteiligungskonzepts verantwortlich. Die Projektlaufzeit geht vom 18.05.2019 bis zum 31.03.2020 (inkl. Verlängerung um 4,5 Monate).

2. Das Beteiligungskonzept von Zebralog - ein Überblick

Das von Zebralog erstellte Feinkonzept (Zebralog 2019) ist die Basis für die hier zu evaluierende Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung. In der Planung des Beteiligungskonzepts wurden auch die Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Beteiligungsprozessen berücksichtigt, bspw. das „Internationale Endlagersymposium“ 2008 in Berlin und das „Forum Standortauswahlgesetz – Endlagerung hochradioaktiver Abfälle“ 2013 in Berlin (Zebralog 2019, S. 1f). Konkrete Zielstellungen des Beteiligungskonzeptes waren die:

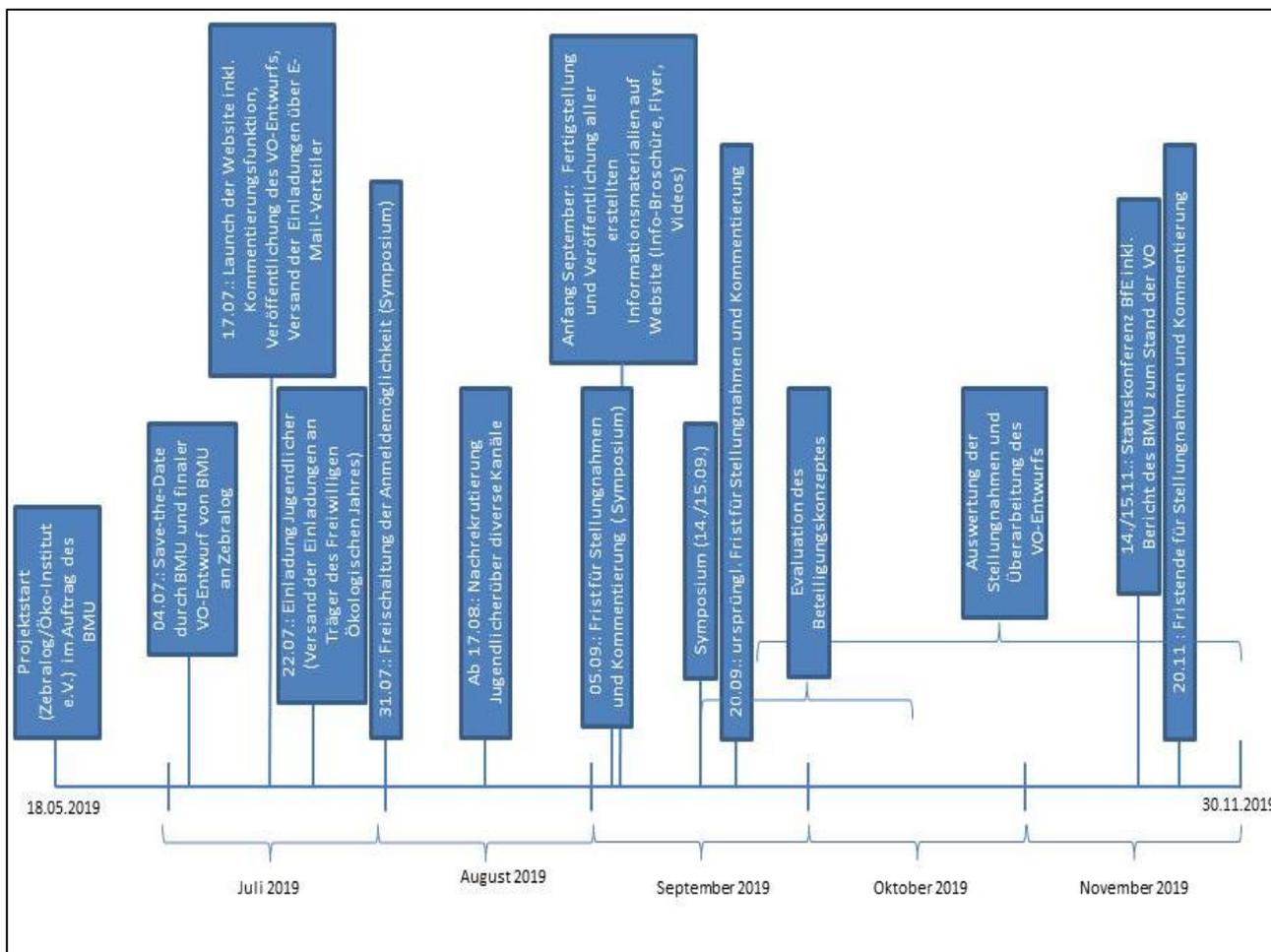
- Optimierung des Verordnungsentwurfs, das
- Transparent machen der Inhalte der Verordnung, die
- Gestaltung eines für alle interessierten Personen offenstehenden Dialogs, die
- Umsetzung eines transparenten Verfahrens und die
- Ableitung von Schlussfolgerungen für zukünftige Verordnungsgebungsverfahren (vgl. Zebralog 2019, S. 3ff).

Als potenzielle Zielgruppen definiert wurden: Expert*innen aus Verbänden, Wissenschaft und Wirtschaft, interessierte Bürger*innen aus BIs und anderen Bürgergruppen, engagierte Jugendliche aus der Umweltbewegung und politischen Jugendorganisationen sowie die interessierte Öffentlichkeit, die potenziell alle umfasst: auch die bislang nicht engagierten aber ggf. betroffenen Bürger*innen (Zebralog 2019, S. 4). Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung war der Referentenentwurf zur Verordnung (Stand 04.07.2019). Als Beitrag zur Allgemeinverständlichkeit wurden die Inhalte der Verordnung in einer Broschüre und drei Erklärvideos aufbereitet. Im Feinkonzept wurde außerdem detailliert festgehalten, welchen Anforderungen die Auswertung der Hinweise genügen soll, d.h. die Quellen der Eingaben wurden festgelegt (schriftliche Stellungnahmen, Online-Kommentierung, Antworten des Online-Dialog-Formats sowie die Eingaben während des Symposiums) und das Prozedere einer Clusterung ähnlicher Hinweise sowie dessen Darstellungsformat (vgl. Zebralog 2019, S. 6).

Der Zeitraum für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Verordnungsgebungsverfahren zu der Verordnung wurde zunächst auf eine Dauer von Juli bis September 2019 festgelegt und dann bis November 2019 verlängert. Das Beteiligungskonzept sah neben Informationsmaterialien sowohl Online- als auch Präsenzformate vor. Konkrete Bestandteile des Beteiligungskonzepts waren eine Website (www.dialog-endlagersicherheit.de) mit der Möglichkeit einer Online-Kommentierung des Verordnungsentwurfs sowie eines Online-Dialogformats neben der klassischen Möglichkeit der

Einreichung von schriftlichen Stellungnahmen. Zentrales Beteiligungsformat war das Symposium Endlagersicherheit (am 14./15. September 2019 in Berlin), welches eine klassische Verbändeanhörung mit einer Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit verbinden sollte. In Abbildung 1 ist die Abfolge zentraler Projektschritte bis Ende November 2019 dargestellt.

Abbildung 1: Projektverlauf „Beteiligungskonzepte zu der VO zu Sicherheitsanforderungen und Sicherheitsuntersuchungen“



Quelle: Eigene Darstellung.

3. Evaluationskonzept

Im Vorfeld der Evaluation wurde ein Evaluationskonzept entwickelt, das die Basis für die Evaluation darstellt. Dies beinhaltet ein Kriterienkatalog und das methodische Vorgehen wie in den nachfolgenden Unterkapiteln beschrieben.

3.1. Kriterienkatalog für die Evaluation

Aus der einschlägigen Fachliteratur können Kriterien abgeleitet werden, die für die hier vorgesehene Evaluation des Beteiligungskonzepts als relevant erachtet werden. Hierbei kann zwischen allgemeinen und spezifischen Kriterien unterschieden werden. Allgemeine Kriterien sind solche, die auf Basis der Partizipationsliteratur gewisse Mindeststandards für Beteiligung vorgeben. Als spezifische

Kriterien werden solche bezeichnet, die konkret für die hier durchzuführenden Beteiligungsformate und die Erreichung der Ziele eine besondere Relevanz aufweisen.

In der Literatur gibt es eine breite Diskussion zu Kriterien und Standards für Beteiligung (vgl. bspw. Alcantara et al. 2016; Beetham 2012; Domasch und Zschiesche 2018; Geißel 2012; Kohler-Koch 2011; Krütli et al. 2012; Nanz und Fritsche 2012; Nanz und Leggewie 2016; Renn 2013; Sinemus 2013). Es werden hier nicht alle Ansätze im Detail erörtert, sondern nur auf diejenigen Bezug genommen, die eine umfassendere Analyse mehrerer Kriterien vornehmen. Alcantara et al. (2016, S. 45ff) unterscheiden beispielsweise fünf allgemeine Dimensionen, denen jeweils Kriterien zugeordnet werden (ebd.). Diese fünf Dimensionen sind:

- a) *Verfahrensrationalität*: Kriterien in Bezug auf die Rahmenbedingungen des Verfahrens (z.B. Ort, Zeitpunkt, etc.)
- b) *Macht*: Kriterien in Bezug auf die Rollen und strukturellen Voraussetzungen (z.B. Ressourcen, Entscheidungsmacht, etc.)
- c) *Inklusion*: Kriterien hinsichtlich der Repräsentation von Akteursgruppen (z.B. Auswahl, Selektivität, etc.)
- d) *Empowerment*: Kriterien in Bezug auf Informations- und Wissenszugang und -zuwachs (z.B. für schwer erreichbare Akteursgruppen im Prozess, über den Prozess hinaus)
- e) *Transparenz*: Kriterien in Bezug auf die Transparenz des Verfahrens nach außen und im Prozess selbst (z.B. Kontext des Verfahrens, Rückkopplung der Ergebnisse, etc.)

Renn (2013, S. 80-81) hingegen trifft keine Unterscheidung zwischen Dimensionen und Kriterien, sondern identifiziert vier allgemeine Kriterien – Fairness, Kompetenz, Legitimation und Effizienz – die als Mindeststandards für Beteiligungsprozesse allgemein anzusetzen sind. Hierbei versteht Renn (ebd.):

- a) *Fairness* in Bezug auf die Rechte und Pflichten aller Beteiligten,
- b) *Kompetenz* in Bezug auf die Zugänglichkeit von Information und Wissen,
- c) *Legitimation* hinsichtlich klarer Regeln der Beteiligung sowie Handlungsspielräume der Beteiligten und
- d) *Effizienz* im Sinne von Anschlussfähigkeit an den politischen Entscheidungsprozess.

Beide Ansätze zeigen für die Operationalisierung spezifische Schwächen. Führt der Detaillierungsgrad bei Alcantara et al. (2016) dazu, dass einige Kriterien unterschiedlichen Dimensionen zugeordnet werden können und Dimensionen nicht eindeutig voneinander abzugrenzen sind, so ist bei Renn (2013, S. 80-81) der Fokus auf die Ebene des Partizipationsformates gelegt und nimmt nur im letzten Kriterium Bezug zum politischen Verfahrenskontext. Außerdem ist das Kriterium der Transparenz nicht explizit benannt, sondern in den genannten Kriterien implizit enthalten.

Das Kriterium der Transparenz ist in der Literatur viel diskutiert und meint, dass die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens durch die Offenlegung von Entscheidungsprozessen und der Ziele dessen hergestellt wird. Dies umfasst auch, dass in Dokumente Einsicht genommen werden kann, d.h. Dokumente und Informationen, die im Zusammenhang mit dem Beteiligungsprozess bzw. dem thematischen Schwerpunkt des Beteiligungsprozesses stehen und für alle Beteiligten zugänglich sind. Der Zugang zu Information, die umfassend und verständlich sowie leicht zugänglich ist, trägt erheblich zur Nachvollziehbarkeit einzelner Verfahrensschritte sowie des Gesamtprozesses bei. Hierfür muss

folglich die Art und Weise der Darstellung und Kommunikation der Ergebnisse des Beteiligungsformats betrachtet werden.

Schaal & Ritzi (2012, S. 137ff) verweisen in Bezug auf die Transparenz darauf, dass ein Mehr an Transparenz zu einer Einschränkung des Diskurses führt und folglich nur Minimalkonsense erreicht werden können. Für eine hohe Diskursqualität braucht es auch nicht-öffentliche Formate, die Diskussionen und Einigungen zwischen verschiedenen Akteuren in geschützten Räumen ermöglichen. Es gilt folglich, eine Balance zu finden zwischen angestrebter Intensität des Diskurses und der erforderlichen Transparenz des gesamten Prozesses der Entscheidungsfindung nach außen. In dem hier durchgeführten und evaluierten Beteiligungskonzept ging es zunächst darum, Nachvollziehbarkeit und Mitgestaltung durch eine Vielzahl an Akteursgruppen überhaupt erst zu ermöglichen. Folglich waren in diesem Beteiligungskonzept keine geschützten Räume vorgesehen. Für Ordnungsgebungsverfahren insgesamt¹ stellt sich dieser Abwägungsprozess zwischen nicht-öffentlichen geschützten Räumen und der Öffnung dieser zur Steigerung von Transparenz und Nachvollziehbarkeit durchaus. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die Transparenz zwar in Partizipationsformaten hoch sein kann, dies aber nicht notwendigerweise bedeutet, dass dann auch politische Entscheidungsprozesse transparenter sind (vgl. Geißel 2012, S. 213). Diese sind nur dann transparenter, wenn Beteiligungsformate konkret mit dem politischen Entscheidungsprozess verknüpft sind, im Sinne des Kriteriums der Effizienz, und die einzelnen Schritte des gesamten Entscheidungsprozesses offen dargelegt werden. Aus diesem Grund stellt die Integration inhaltlicher Ergebnisse von Beteiligungsformaten in den weiteren Entscheidungsprozess einen besonders wichtigen Schritt dar (vgl. Dryzek 2010, S. 74; Geißel 2012, S. 212-213; Steinbrecher 2009, S. 293). Hierbei muss nachvollziehbar sein, welche Ergebnisse wie integriert bzw. welche Ergebnisse aus welchen Gründen nicht integriert werden. Ein Beispiel für solch ein Vorgehen ist der Entwurf und die überarbeitete Version des Konzepts zur Öffentlichkeitsbeteiligung des BfE (2018 und 2019). In Letzterem wurde dargestellt, welche Änderungen aufgrund der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgenommen wurden. Dieses iterative Vorgehen kann bestenfalls in mehreren Schleifen vollzogen werden und bietet entsprechend mehr oder weniger Raum für Mitgestaltung. Für das hier vorgesehene Beteiligungskonzept würde es sich beispielsweise anbieten, die zusammengefassten Ergebnisse der Beteiligungsformate zunächst nochmals den Teilnehmenden zur Kommentierung vorzulegen und dann die ggf. modifizierten Ergebnisse bei der Überarbeitung der Verordnungen entweder zu berücksichtigen oder ggf. begründet abzulehnen.

Für die Evaluation erscheint es sinnvoll, übergeordnete Kriterien festzulegen, die dann wiederum in Subkriterien untergliedert werden, um die Operationalisierung zu erleichtern. Die in Tabelle 1 dargestellten Kriterien und Subkriterien wurden als besonders relevant identifiziert und der Evaluation zugrunde gelegt.

¹ Mit dem „Verordnungsgebungsverfahren insgesamt“ ist gemeint, dass das gesamte Verfahren in den Blick zu nehmen ist, beginnend mit dem Beschluss, einen solchen Prozess zu einem bestimmten Thema aufzusetzen, über die Erarbeitung der Inhalte, bis hin zur Öffentlichkeitsbeteiligung (Stellungnahmen, Anhörung und ggf. weitere Formate), der Überarbeitung der Verordnung, internen Abstimmungsschritten und schließlich der Verabschiedung der Verordnung im Bundestag.

Tabelle 1: Kriterien für die Evaluation

Kriterien	Erläuterung	Subkriterien
Verfahrensrationalität	Rahmenbedingungen des Beteiligungsformats	Zeitpunkt der Bekanntmachung und Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren Dauer und Struktur der Veranstaltung Einladung der Teilnehmer*innen
Machtbalance	Rollen, strukturelle Voraussetzungen, gleiche Rechte und Pflichten, Kommunikation auf Augenhöhe versus Hierarchien	Ressourcen der Beteiligten (finanziell, zeitlich) Rollenverteilung Verteilung der Rechte und Pflichten Entscheidungsmacht
Inklusion	Repräsentation aller Akteursgruppen, alle finden Gehör, respektvoller Umgang	Anzahl erreichter Personen Erreichung spezifischer Zielgruppen Regeln der Gesprächsführung Neutralität der Moderation Neutralität des Formats
Empowerment	Informations- und Wissenszugang und -zuwachs	Zugang zu Dokumenten und Informationen Verständlichkeit der Information Neutralität der Information Offenheit des Beteiligungsformats (im Sinne von Mitgestaltungsmöglichkeiten und Anpassungsmöglichkeiten des Formats selbst durch die Teilnehmenden)
Transparenz	Nach außen und im Prozess	Ziele der Beteiligung Handlungsspielräume der Beteiligten Nachvollziehbarkeit der Ergebnisverwertung
Effizienz	Anschlussfähigkeit	Einbettung des Beteiligungsformats in den politischen Entscheidungsprozess Ergebnisse des Beteiligungsformats finden Eingang in das Gesamtverfahren

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Literatur (z.B. Alcantara et al. 2016; BMU 2019; Domasch und Zschiesche 2017; Renn 2013).

3.2. Methodisches Vorgehen

Das Evaluationskonzept wurde im Mixed-Methods-Design (vgl. Kromrey et al. 2016; Kuckartz 2014; Schnell et al. 2018) angelegt, d.h. dass sowohl quantitative als auch qualitative Methoden zum Einsatz kamen. Als quantitative Methode wurde ein Fragebogen zur Befragung der Teilnehmer*innen des Symposiums (siehe Anhang 1) entwickelt, um deren Wahrnehmungen und Einschätzungen bezüglich der oben genannten Kriterien abzufragen. Als qualitative Methoden wurden, neben einer kursorischen teilnehmenden Beobachtung am Symposium, qualitative Leitfadeninterviews mit Teilnehmer*innen des Symposiums durchgeführt. Die Auswahl der Interviewpartner*innen erfolgte zweistufig, d.h. dass zunächst im Fragebogen die Teilnehmer*innen selbst ihre Bereitschaft zu einem Telefoninterview bekundeten. In einem zweiten Schritt sollten dann von denjenigen, die diese Bereitschaft mitgeteilt haben, fünf bis maximal zehn Interviewpartner*innen ausgewählt und mittels eines Leitfadens (siehe Anhang 2) befragt werden. Die Auswahl für das maximal 30-minütige Interview erfolgte anhand zuvor festgelegter Kriterien wie Geschlecht, Alter und Akteursgruppe sowie deren Wahrnehmung der Veranstaltung als eher positiv oder negativ, um nach Möglichkeit die Varianz bzw. Heterogenität der Teilnehmer*innen abzudecken.

Die kursorisch durchgeführte teilnehmende Beobachtung während des Symposiums diente dazu, die Wahrnehmungen und Hinweise der Teilnehmenden mit den eigenen Beobachtungen abgleichen zu können und so die Schlussfolgerungen der Evaluation auf eine robuste Daten- und Beobachtungsbasis zu stellen. Die Beobachtung wurde mittels eines standardisierten Beobachtungsbogens (siehe Anhang 3) durchgeführt.

Der Methodenmix erschien hier als besonders geeignet, da somit quantitative Methodenprobleme aufgedeckt bzw. kompensiert werden können. Ein Beispiel dahingehend ist die Möglichkeit der Überprüfung einzelner Fragen des Fragebogens hinsichtlich deren Validität (Gültigkeit), d.h. ob das Instrument (Fragen und deren Antwortkategorien) tatsächlich das beabsichtigte misst. Folglich kann in einem Interview geklärt werden, ob bspw. einzelne Fragen so verstanden werden wie beabsichtigt. Weitergehend dienten die Interviews der Vertiefung von einzelnen Fragen des Fragebogens, um im Hinblick auf Akteurserwartungen, die nicht in Gänze schon im Vorhinein bekannt sein können, ergänzende Informationen zu erhalten und andererseits die Interpretation insbesondere von uneindeutigen quantitativen Befunden qualitativ anzureichern.

Aus den Ergebnissen der Evaluation werden Empfehlungen für die Durchführung von Beteiligungsverfahren im Allgemeinen und für Ordnungsgebungsverfahren im Besonderen abgeleitet, die auch für die Entwicklung eines Leitfadens für eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Ordnungsgebungsverfahren bereitgestellt werden.

3.2.1. Fragebogen (quantitatives Instrument)

Der Fragebogen orientierte sich an dem Feinkonzept von ZebraLog GmbH und beinhaltete Fragen zu folgenden Aspekten:

- a) Repräsentation nach Zielgruppen: Die Abfrage danach sollte klären, inwiefern die erwarteten Teilnehmendengruppen (siehe Kapitel 2) erreicht werden konnten.
- b) Art und Zeitpunkt der Ansprache: Es sollte evaluiert werden, wie effektiv die Ansprache der Teilnehmenden jeweils war und ob diese frühzeitig genug stattfand. Daraus werden Schlussfolgerungen für zukünftige Beteiligungsverfahren gezogen (siehe Kapitel 5).

- c) Information: Dies beinhaltet die Abfrage zur Verständlichkeit und zur Bewertung des Informationsgehalts und der Neutralität der zur Verfügung gestellten Informationsmaterialien sowie zu deren Bekanntheit und Verbreitung in Print- sowie digitaler Form.
- d) Online-Format: Die Evaluation der Bekanntheit und der Bewertung der Online-Plattform (hinsichtlich Gestaltung, Mitwirkungsmöglichkeit und Zuteilung nach Zielgruppen) sowie die Beteiligung am Online-Format (Kommentierung, Hochladen von Stellungnahmen, Sätze vervollständigen).
- e) Ort und Zeitpunkt des Symposiums: Die Abfrage zielt auf die Bewertung des gewählten Zeitpunktes und der Dauer.
- f) Umsetzung des Symposiums: Die Evaluation der Wahrnehmung der Organisation, der Moderation, der inhaltlichen/methodischen Gestaltung (z.B. Verständlichkeit durch Einführung oder Einteilung in Plenums- und Arbeitsgruppenphasen) und der Mitgestaltungsmöglichkeiten (Gehör finden, Kommunikationsweise).

Auf dieser Basis wurde ein Fragebogen² entwickelt (siehe Anhang 1), der sowohl offene als auch geschlossene Fragen unterschiedlichen Typs beinhaltet, d.h. bspw. Fragen mit skalierten Antwortkategorien (siehe Abb. 2) oder mit und ohne Mehrfachnennungen. Wenn die Antwortkategorien nicht erschöpfend dargestellt werden konnten, wurde ein halboffener Fragetypus gewählt.

Abbildung 2: Beispielitem für einen skalierten Frage-/Antworttypus aus dem Fragebogen

Ich stimme dem...	voll und ganz zu	eher zu	eher nicht zu	ganz und gar nicht zu
Die Zeit für die Arbeitsgruppenphase war ausreichend.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Einführung durch einen Referenten des BMU war hilfreich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich konnte mich in die Diskussion/mit Fragen einbringen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich fühlte mich durch die Moderation gut unterstützt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Fragebogen wurde von 33 Teilnehmer*innen ausgefüllt. Dies entspricht einer Rücklaufquote von rund 40% und liegt damit vor dem Hintergrund der Thematik des Symposiums (Verordnung bezüglich der Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderungen zur Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen) und der damit eher geringen persönlichen Betroffenheit noch in einem erwartbaren Rahmen.

3.2.2. Qualitative Instrumente

Die Leitfaden-Interviews dienen einerseits der Vertiefung der Erkenntnisse, die aus dem Fragebogen abgeleitet werden können, und andererseits der Überprüfung einzelner Fragen hinsichtlich deren Validität. Die Interviews sollten zudem die Möglichkeit eröffnen, klärende Rückfragen bei

² Für detaillierte Ausführungen zum generellen Aufbau von Fragebögen siehe bspw. Kirchhoff et al. 2010; Porst 2014; Schnell et al. 2018.

beispielsweise abweichendem Antwortverhalten im Fragebogen zu stellen. Für die Durchführung der Interviews wurde ein Leitfaden entwickelt (Anhang 2).

Insgesamt hatten sich 11 Personen (davon neun Männer und zwei Frauen) für ein Telefoninterview bereit erklärt. Es wurden mit acht Personen Interviews geführt. Die Auswahl der Interviewpartner*innen erfolgte – soweit möglich – nach den oben genannten Kriterien. Von den ausgewählten Interviewpartner*innen waren zwei BI-Vertreter*innen, zwei Wissenschaftler*innen, drei Vertreter*innen von Institutionen im Standortauswahlverfahren und ein*e Vertreter*in der Kommunal- und Landespolitik³. Die Telefoninterviews hatten im Schnitt eine Gesprächsdauer von ca. 30 Minuten. Ein Interview wurde handschriftlich protokolliert, sieben Telefoninterviews wurden mit einem Aufnahmegerät aufgenommen. Es wurden keine Transkripte erstellt. Die Auswertung erfolgte in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2015), d.h. die Aussagen der Interviews wurden anhand des oben festgelegten Kriterienkatalogs (siehe Kapitel 3.1.) strukturiert (Zuordnung einzelner Aussagen/Interviewsequenzen) und dann in die Gesamtanalyse aufgenommen (siehe Kapitel 4.2.-4.7.).

Zusätzlich wurde beim Symposium eine teilnehmende Beobachtung durch zwei Personen durchgeführt. Als Basis diente ein Beobachtungsbogen (Anhang 3). Die Beobachtung dient ausschließlich der Validierung der Ergebnisse aus den Interviews und der Fragebogen-Erhebung und ist hier nicht als ein eigenes Erhebungsinstrument zu sehen.

4. Ergebnisse der Evaluation der Beteiligungsformate

Nachfolgend werden die Ergebnisse der Evaluation der Beteiligungsformate (Symposium und Online-Format) zusammenfassend dargestellt, die auf der Fragebogen-Erhebung während des Symposiums, den Leitfaden-Interviews nach dem Symposium und der teilnehmenden Beobachtung am Symposium basieren. Die Darstellung der Ergebnisse ist im Wesentlichen nach den ausgewählten Kriterien strukturiert und verfolgt das Ziel, im Anschluss in Kapitel 5 Schlussfolgerungen zu ziehen, in welchem Maße diese als erfüllt oder nicht erfüllt angesehen werden können.

4.1. Teilnehmende des Präsenzformats (Symposium)

Das Symposium „Dialog Endlagersicherheit“ fand am 14. und 15. September 2019 in Berlin statt und wurde für maximal 200 Teilnehmende konzipiert. Erreicht werden sollten folgende Teilnehmendengruppen: Expert*innen, interessierte Bürger*innen, engagierte Jugendliche und ggf. die breite Öffentlichkeit.

Angemeldet waren insgesamt 114 Teilnehmer*innen, davon waren:

- sieben Personen von ZebraLog GmbH, die für die Organisation und Moderation verantwortlich waren,
- drei Personen vom Öko-Institut e.V., die für die wissenschaftliche Beratung und die Evaluation zuständig waren,

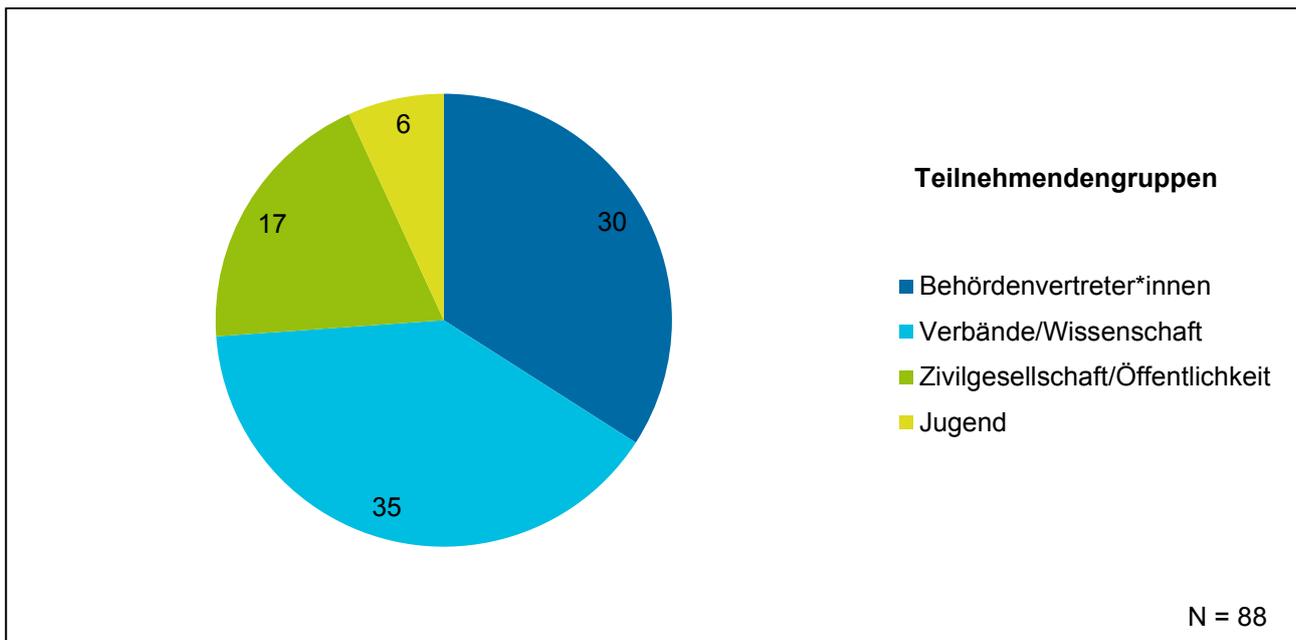
³ Es war nicht möglich eine Geschlechterparität in den Interviews darzustellen, da sich nur zwei Frauen zu einem Interview bereit erklärt hatten. Eine ausgewogene Verteilung nach Alter konnte ebenfalls nicht erreicht werden, da alle potenziellen Interviewpartner*innen das 50. Lebensjahr bereits überschritten hatten. Auch konnten nicht alle Akteursgruppen abgedeckt werden, es wurde jedoch versucht eine gewisse Ausgewogenheit herzustellen um unterschiedliche Perspektiven aufzunehmen. Die Ausprägung der Wahrnehmung des Symposiums der potenziellen Interviewpartner*innen konnte ebenfalls nicht als Kriterium angewendet werden, da sich einerseits tendenziell eher diejenigen für ein Telefoninterview bereit erklärten, die auch kritische Anregungen bzw. Einschätzungen im Fragebogen äußerten. Andererseits erwies sich dieses Kriterium als nicht zielführend, weil aus den Antworten der Fragen eine eher negative/positive Wahrnehmung/Einschätzung des Symposiums nur in Einzelfällen hervorging.

- neun Vertreter*innen des BMU als verfahrensführende Behörde im Verordnungsgebungsverfahren sowie
- das BfE und das BfS mit insgesamt fünf Personen und
- zwei Experten, die das BMU beraten haben.

Es waren folglich nur ca. 88 Teilnehmer*innen im oben gewünschten Sinne angemeldet, wobei die Zahl der tatsächlich Anwesenden (auch tageweise) davon abweichen kann und nicht eindeutig nachvollziehbar ist. Auf Basis der eigenen Beobachtung am ersten Tag wird diese auf rund 80 Teilnehmer*innen (ohne die direkt beteiligten bzw. durchführenden Personen) und am zweiten Tag auf ca. 55 Teilnehmer*innen geschätzt.

Auf Basis der Selbstzuordnung bei der Online-Anmeldung zu Teilnehmendengruppen ergibt sich folgendes Bild (siehe Abb. 3): 30 Personen sind Behördenvertreter*innen, und 34 Personen entweder aus der Wissenschaft oder in einem Verband organisiert und nur 17 aus der Zivilgesellschaft/der Öffentlichkeit und 6 Jugendliche. Insofern sind nur wenige Teilnehmende Personen, die sich bisher vermutlich zu einem geringeren Grad mit dem Thema Kernkraft und Entsorgung radioaktiver Abfälle befasst haben.

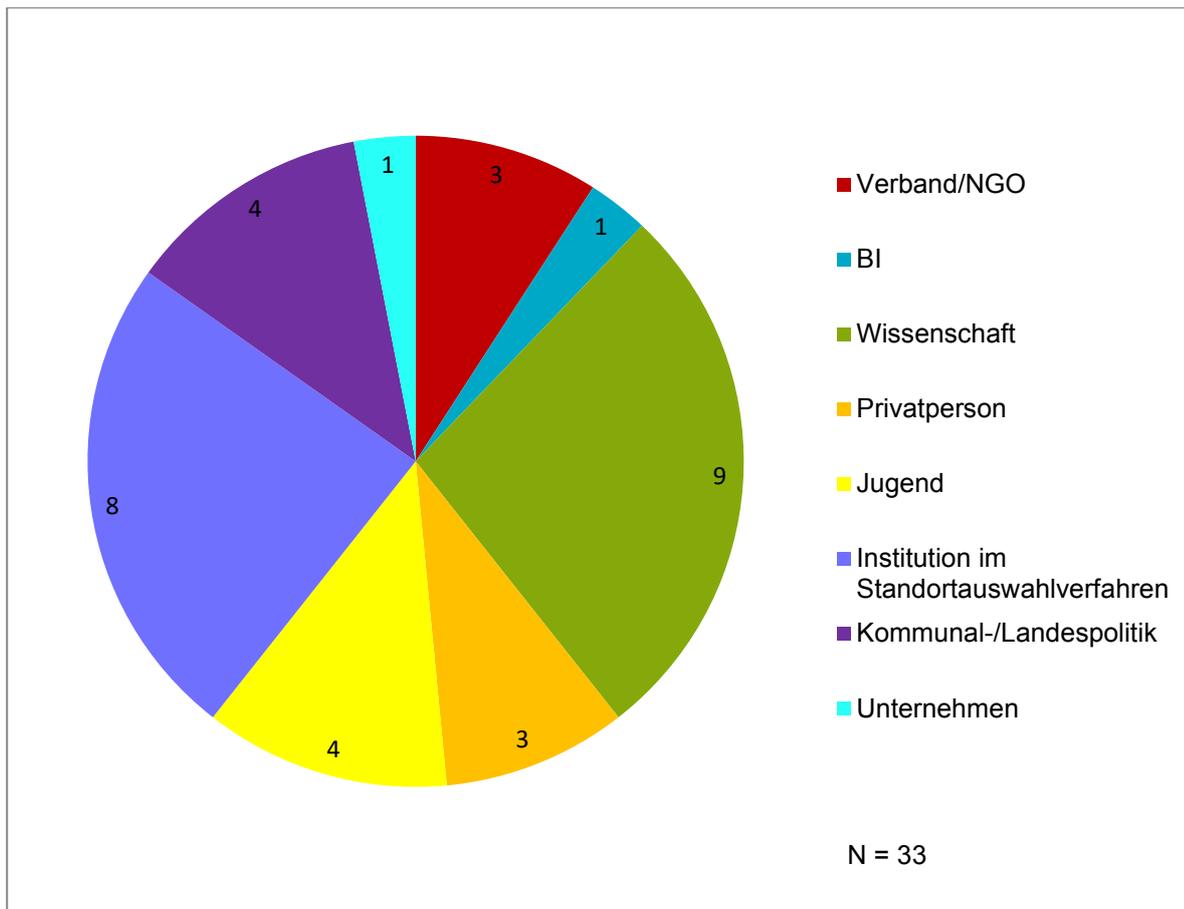
Abbildung 3: Teilnehmendengruppen des Symposiums nach Selbstzuordnung bei der Online-Anmeldung



Quelle: Eigene Erhebung.

Im Fragebogen wurde zwischen den einzelnen Akteursgruppen stärker ausdifferenziert, wobei hier nur rund 40% der Teilnehmenden (ausgehend von N = 88) abgebildet sind. Hier zeigt sich nochmals deutlich, dass die Teilnehmenden überwiegend Vertreter*innen von Institutionen im Standortauswahlverfahren (BGE, BfE, NBG), der Wissenschaft und der Kommunal- und Landespolitik/-verwaltung sind (siehe Abb. 4).

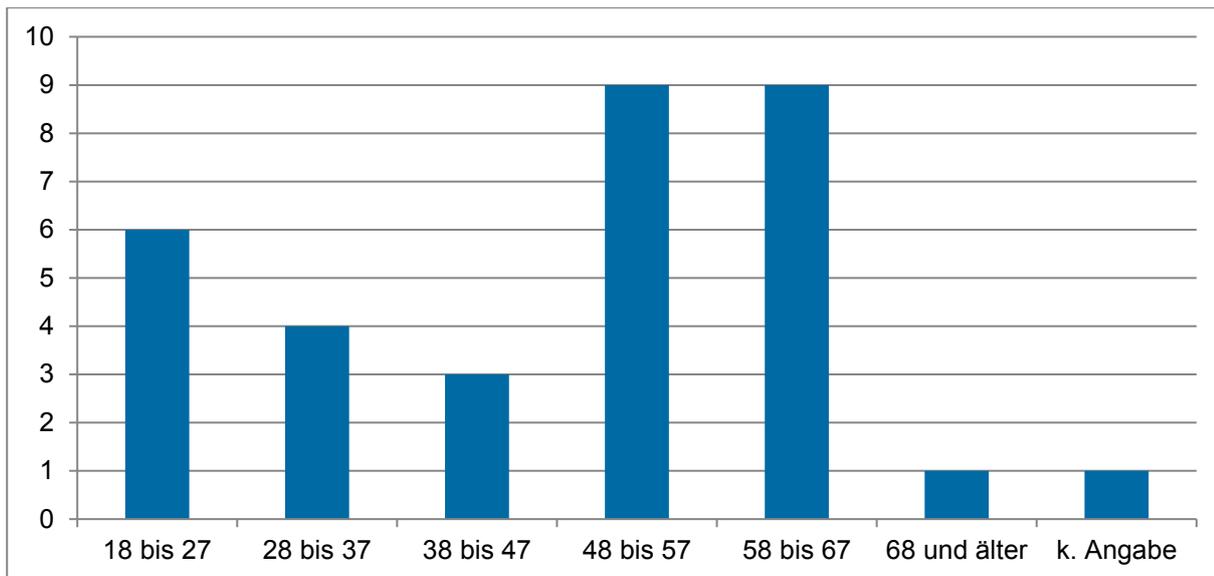
Abbildung 4: ausdifferenzierte Teilnehmendengruppen nach Fragebogen



Quelle: Eigene Erhebung.

In Partizipationsprozessen dominieren häufig spezifische Bevölkerungssegmente (politisch aktive Bürger*innen, wohlhabende oder und höher gebildete Bürger*innen sowie insbesondere Männer im mittleren bis höheren Alter) (Geißel 2012, S. 210). Hier konnte durch das gezielte Einladen Jugendlicher erreicht werden, dass diese Gruppe besser als in ähnlichen Beteiligungsverfahren vertreten war. Teilnehmende im mittleren Alter waren jedoch nur zu einem geringen Anteil vertreten (siehe Abb. 5). Als Grund hierfür ist einerseits zu nennen, dass dieses Alterssegment auch in anderen Beteiligungsverfahren schwer erreichbar ist. Andererseits sind hier die Komplexität und Spezifität des Themas und der bisher geringe Grad an direkter Betroffenheit als wichtige Faktoren zu sehen. Gleichzeitig können familiäre Verpflichtungen eine größere Wirkung auf die Teilnahme/ Nicht-Teilnahme an Präsenzformaten in Beteiligungsverfahren entfalten, da in dieser Lebensphase häufig eine Familie gegründet wird und damit der Betreuung von Kleinkindern ein wichtiger Stellenwert beigemessen werden muss.

Abbildung 5: Altersstruktur der Teilnehmenden auf Basis der Fragebogen-Erhebung (N = 33)



Quelle: Eigene Erhebung.

Die Gender-Struktur des Symposiums war hingegen relativ ausgeglichen, denn auf Basis Online-Anmeldung sowie des Fragebogens und der teilnehmenden Beobachtung kann an dieser Stelle konstatiert werden, dass nahezu die Hälfte der Teilnehmenden weiblichen Geschlechts waren.

4.2. Ergebnisse bezüglich des Kriteriums der Verfahrensrationalität

Das Kriterium der Verfahrensrationalität umfasst Subkriterien zu den Rahmenbedingungen des Symposiums. Diese sind, der:

- Zeitpunkt der Bekanntmachung und der Einladung, die
- Verbreitung der Bekanntmachung und die Einladung der Teilnehmende sowie
- Zeitpunkt, Dauer und Struktur der Veranstaltung und die
- Fristsetzungen für die Beteiligung.

Im Folgenden sind einerseits die Ergebnisse zu den zeitlichen Rahmenbedingungen und andererseits die Struktur des Beteiligungsformats dargestellt.

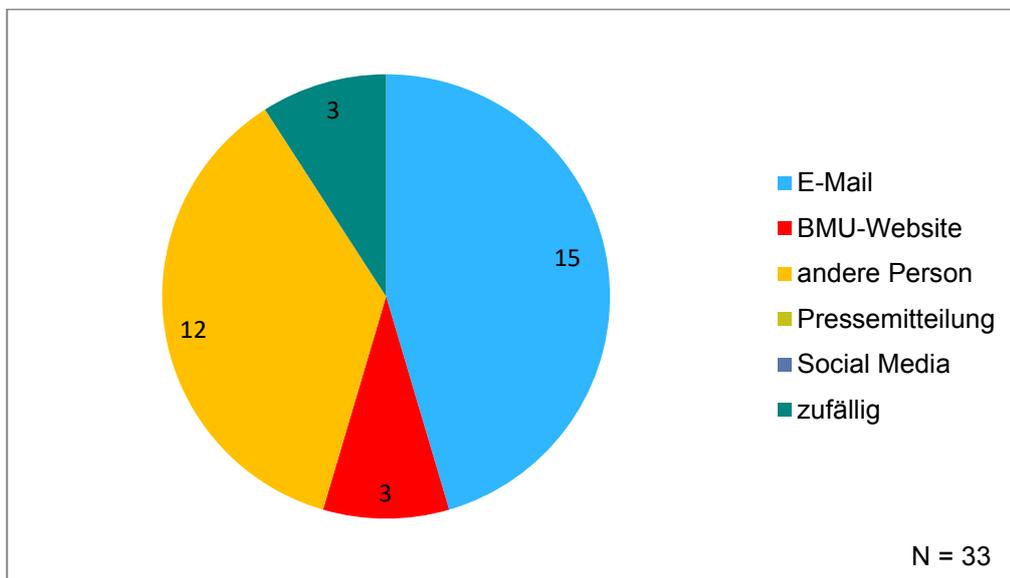
4.2.1. Ergebnisse zu den zeitlichen Rahmenbedingungen

Hinsichtlich der Einschätzung zum Zeitpunkt der Bekanntmachung und der Einladung weichen die Ergebnisse der quantitativen und der qualitativen Erhebung voneinander ab. Während die Hälfte der Fragebogen-Teilnehmenden den Zeitpunkt der Bekanntmachung und Einladung als rechtzeitig oder eher rechtzeitig wertet, so zeichnen die Ergebnisse der Interviews ein diverseres Bild. Es wird deutlich, dass die Wahrnehmung der Rechtzeitigkeit bezüglich der Bekanntmachung und Einladung sich je nach Akteursgruppe unterscheidet. Beruflich mit der Thematik befasste Akteure werten den Zeitpunkt als eher rechtzeitig und bemängeln eher, dass zeitliche Überschneidungen mit anderen Themen nicht bedacht wurden. Akteure der Verbände und der Zivilgesellschaft (insbesondere Bürgerinitiativen) werten den Zeitpunkt der Bekanntmachung als nicht frühzeitig genug, um eine Befassung mit der Thematik auch für ehrenamtlich tätige Personen/ Privatpersonen zu ermöglichen. Auch diese Akteure kritisieren zeitliche Überschneidungen mit anderen Themen, wie beispielsweise dem

Geologiedatengesetz. Akteure aus allen Akteursgruppen kritisieren die gewählten Zeitpunkte für die Bekanntmachung und für die Kommentierungs-/Stellungnahmefrist, als ungünstig in Ferienzeiten (Stichwort Sommerpause) liegend (siehe Abb. 7).

Zur Verbreitung der Bekanntmachung und der Einladung gab die überwiegende Zahl der Fragebogen-Teilnehmenden an, dass sie die Information über das Stattfinden der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Einladung zur Teilnahme via E-Mail erhalten hat, entweder in Form direkter Ansprache oder über die Weiterleitung durch eine andere Person (siehe Abb. 6). Es zeigte sich, dass die Antwortkategorie „zufällig“ im Fragebogen missverstanden werden konnte, d.h. zu unscharf war. Einige Interviewpartner*innen merkten dahingehend an, dass auch eine Weiterleitung der Information über eine andere Person als eine eher zufällige Weitergabe angesehen werden könne. Weitere Ankündigungs-/Verbreitungsmedien, wie bspw. die BMU-Website, die BMU-Pressemitteilung sowie Social Media hatten kaum Wirkung. In den Interviews wurde jedoch deutlich, dass eine breite Streuung der Bekanntmachung und der Einladung zur Teilnahme, beispielsweise über die öffentlich-rechtlichen Medien (z.B. überregionale Tageszeitungen, öffentlich-rechtliches Fernsehen) und an Schulen und Universitäten (bspw. im Raum Berlin) vermisst wurde.

Abbildung 6: Verbreitungskanäle zur Bekanntmachung und Einladung zum Symposium



Quelle: Eigene Erhebung.

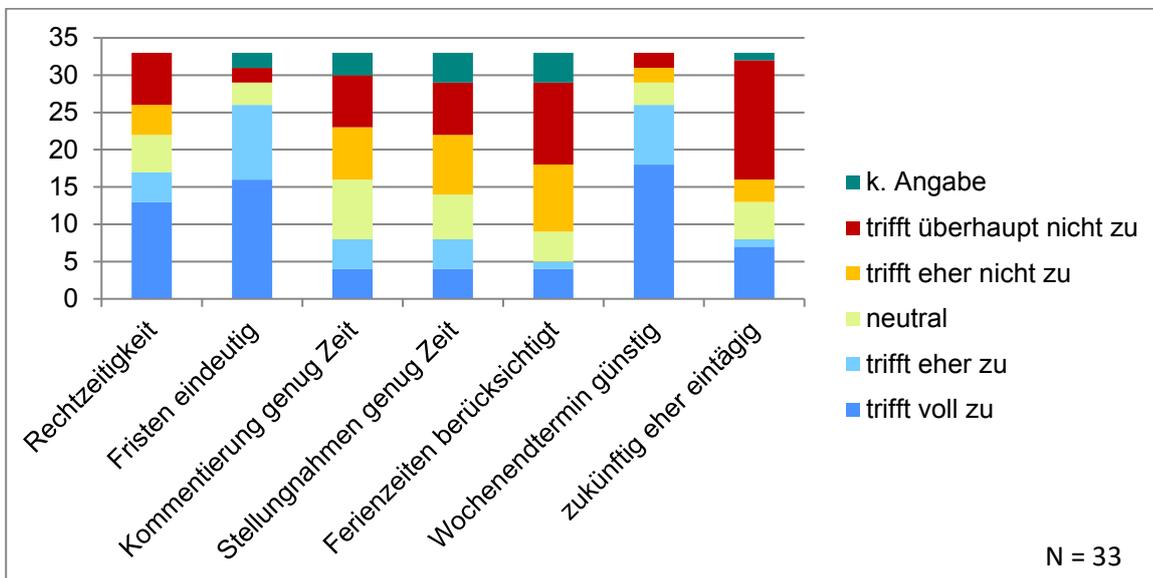
Der Zeitpunkt des Symposiums – im Sinne Wochentag versus Wochenende – und die Dauer der des Symposiums wurde mehrheitlich positiv wahrgenommen. Insbesondere, dass die öffentliche Veranstaltung an einem Wochenende stattfand, wurde schon während des Symposiums von Teilnehmenden gelobt, da so auch ehrenamtlich Tätige und Privatpersonen eher eine Teilnahme ermöglichen konnten. Auch die Dauer der Veranstaltung wurde als angemessen bewertet.

Die Fristsetzungen für die Kommentierung und die Abgabe von Stellungnahmen wurde hingegen mehrheitlich als nicht ausreichend lang angesehen (siehe Abb. 7). Dies wurde ebenfalls schon auf dem Symposium deutlich, da die Zeitknappheit und der gewählte Zeitpunkt der öffentlichen Veranstaltung die Hauptverfahrenskritikpunkte während des Symposiums waren. Diese bestätigten sich im Nachgang des Symposiums sowohl durch den Fragebogen als auch in den Interviews. In Letzteren teilten auch beruflich involvierte Personen mit, dass die zeitliche Frist für die Abgabe von Stellungnahmen knapp bemessen und der Zeitpunkt ungünstig war. Aus dieser Kritik heraus erfolgte im Nachgang des Symposiums eine Verlängerung der Frist für die Abgabe von Stellungnahmen sowie für die Online-Komentierung auf den 20.11.2019. Diese Fristverlängerung ist bei den

Interviewpartner*innen mehrheitlich auf Zustimmung gestoßen und wird als positives Signal gewertet. In diesem Zusammenhang wurde jedoch auch angemerkt, dass es als eher ungünstig empfunden wird, dass die Frist nach der Statuskonferenz des BfE liegt, bei welcher die Ergebnisse der Öffentlichkeitsbeteiligung zum Verordnungsentwurf vorgestellt werden sollen, die dann aber noch nicht final sein können. Des Weiteren wurde kritisch bemerkt, dass eine zunächst kürzere Frist (ohne Verlängerung) für beispielsweise die Vergabe von Gutachten ungünstig sei. Eine einmalige Frist von 14 Wochen (ohne Verlängerung) hätte die Planbarkeit verbessert.

Vor dem Symposium waren sieben Stellungnahmen eingegangen und sieben Teilnehmer*innen kommentierten die VO online mit einer Anzahl von 39 Annotationen und drei Kommentaren zu Annotationen. Damit kann die Teilnahme im Vorfeld des Symposiums als eher gering bewertet werden. Es ist davon auszugehen, dass die geringe Teilnahme an der Online-Kommentierung unter anderem dem Zeitpunkt des Beteiligungsangebots und der geringen Verbreitung der Einladung bzw. Information geschuldet ist.

Abbildung 7: Bewertung der zeitlichen Rahmenbedingungen



Quelle: Eigene Erhebung.

4.2.2. Ergebnisse zur Struktur des Beteiligungsformats

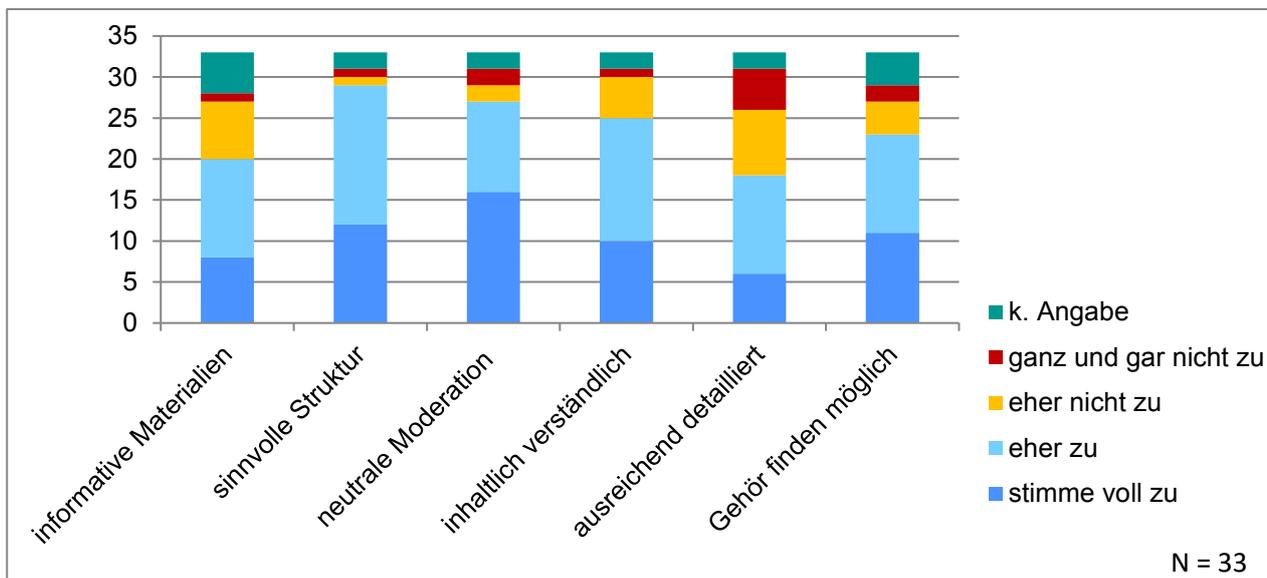
Der Fokus liegt hier auf dem Präsenzformat (Symposium). Das Symposium war aufgeteilt in Plenums- und Arbeitsgruppenphasen. In den Plenumsphasen wurden Einführungen zu den jeweiligen Artikeln der Verordnung gegeben, fanden die Verlesung und Diskussion der Stellungnahmen statt sowie die Abschlussdiskussionen am Ende des jeweiligen Veranstaltungstages. Die Arbeitsgruppenphasen dienten dazu, entlang spezifischer Themen, detaillierter in kleineren Gruppen zu diskutieren und hier auch die Kommentare aus der Online-Kommentierung aufzunehmen. Es fanden jeweils zwei Arbeitsgruppen parallel statt.

Die Fragebogen-Erhebung deutet hier eine relative Zufriedenheit sowohl mit der zeitlichen Rahmung der Phasen der Stellungnahmen und der Arbeitsgruppen als auch mit deren Struktur insgesamt an (siehe Abb. 8 und 9). Auch die Aufteilung in Plenums- und Arbeitsgruppenphasen wurde positiv bewertet.

Deutlicher scheint Kritik in den geführten Interviews auf; diese betreffen sechs Hauptpunkte:

1. Aggregation der Stellungnahmen: Diese wurde als zu abstrakt und allgemein empfunden. Wesentliche Teilaspekte seien verloren gegangen, d.h. Stellungnahmen seien zu komplex, als dass sie in der Kürze der Zeit in Gänze vorgetragen werden konnten. Hier wurde der Wunsch geäußert, dass mehr Zeit sowohl für die Präsentation der Stellungnahmen als auch für die Diskussion dieser zur Verfügung hätte stehen sollen.
2. Positionierung des BMU: Ein wesentlicher Kritikpunkt war die fehlende Positionierung des BMU zu den Stellungnahmen. Aufgrund des Settings und der Fristen der Kommentierung und der Stellungnahmen sei die Erwartung entstanden, dass das BMU sich inhaltlich zu den Stellungnahmen verhalten würde.
3. Verknüpfung zwischen der Online-Komentierung und den Arbeitsgruppen: Die Online-Komentierung sei nach Wahrnehmung einiger Interviewpartner*innen nicht gut in die Arbeitsgruppen eingebunden worden. Hier sei eine entsprechende Verknüpfung vermisst worden, die es ermöglicht hätte, auch die in der Kommentierung schon aufgeworfenen Fragen zu diskutieren. Die kurze zusammenfassende Darstellung wurde von einigen Personen als unzureichend empfunden; hier sei die Erwartung gewesen, dass das BMU sich ebenfalls nochmals auf die Kommentierung bezieht, bevor allgemein Fragen durch die anwesenden Teilnehmer*innen gestellt werden konnten.
4. Thematisch-inhaltliche Ausrichtung der Arbeitsgruppen: Die Arbeitsgruppen wurden teilweise als thematisch-inhaltlich zu wenig fokussiert wahrgenommen.
5. Räumliche Gestaltung des Symposiums: Es wurde kritisiert, dass das räumliche Gesamt-Setting zu frontal gewesen sei, aufgrund der Unterteilung in eine Art Podium und eine Audienz. Infolgedessen habe allein aufgrund der Bestuhlung wenig bis keine Möglichkeit für eine Diskussion bzw. ein Dialog auf Augenhöhe bestanden.
6. Neutralität der Moderation: Die Moderation wurde teilweise als nicht neutral und zu restriktiv empfunden. Hier wurde speziell darauf verwiesen, dass die Moderation in einigen Fällen kommentiert und Wertungen vorgenommen habe, beispielsweise in Reaktion auf Fragen aus dem Publikum. Fragen oder Anmerkungen seien teilweise nicht direkt an den/die Referent*in bzw. das BMU weitergegeben worden (siehe auch Kapitel 4.4.).

Abbildung 8: Gesamtbewertung des Beteiligungsformats inkl. Vorbereitungsmaterialien



Quelle: Eigene Erhebung.

Insgesamt wurde jedoch auch in den Interviews deutlich, dass erstens die Arbeitsgruppenphasen als besonders wichtig und sinnvoll angesehen wurden und hier durchaus mehr Zeit zur Verfügung hätte stehen können. Zweitens wurde die zeitliche Rahmung des Symposiums insgesamt kaum kritisiert, da hier die Gelegenheiten Gehör zu finden als ausreichend bewertet wurden; als hinderlich hierfür wurde vielmehr – wie oben erwähnt – das räumliche Setting sowie auch das Auftreten einiger Akteure angesehen (siehe hierzu auch nachfolgende Unterkapitel).

4.3. Ergebnisse bezüglich des Kriteriums der Machtbalance

In der quantitativen Erhebung war das Kriterium der Machtbalance kein direkter Bestandteil und wurde nur implizit mit wenigen Fragen abgefragt. Hier sind beispielsweise Fragen nach den „Gelegenheiten Gehör zu finden“ und der Gesamt-Bewertung des Symposiums zu nennen. Eine detailliertere Einschätzung zum Kriterium der Machtbalance kann jedoch nur mittels qualitativer Instrumente gewonnen werden. Daher werden nachfolgend insbesondere Aussagen aus den Interviews sowie Hinweise aus der teilnehmenden Beobachtung als Basis für die Analyse herangezogen.

Wichtige Subkriterien für eine möglichst ausgeglichene Machtbalance sind erstens die Verteilung der Ressourcen der Beteiligten (bspw. finanziell und zeitlich), zweitens die Verteilung der Rollen der Teilnehmenden, drittens die Verteilung der Rechte und Pflichten, viertens die Entscheidungsmacht der Teilnehmenden und fünftens die Ausprägung von Hierarchien.

4.3.1. Ergebnisse bezüglich der Ressourcen und Rollen

Hinsichtlich der Ressourcenverteilung zeigt sich, dass generell finanzielle und zeitliche Ressourcen sowie die Verfügbarkeit von Wissen unterschiedlich verteilt sind zwischen den Veranstaltungsdurchführenden und den Teilnehmenden. Des Weiteren sind beruflich involvierte Personen eher mit entsprechenden finanziellen, zeitlichen und Wissensressourcen ausgestattet, wobei hier potenzielle Unterschiede zwischen Verfahrensführer und beruflich mit der Thematik befassten Teilnehmer*innen beachtet werden müssen. Dahingegen haben insbesondere Ehrenamtliche und Privatpersonen nur sehr eingeschränkt finanzielle Mittel zur Verfügung, um einerseits an solchen Veranstaltungen teilzunehmen und andererseits ggf. notwendige Expertise im Vorhinein einzukaufen und somit Wissensdefizite auszugleichen. Die zeitlichen Möglichkeiten zur Vorbereitung und Teilnahme sind ebenfalls eingeschränkt.

Die Rollenverteilung auf dem Symposium war aufgrund der Thematik und Planung sehr klar:

- ZebraLog war für die Moderation und Organisation zuständig.
- Das BMU war in der Rolle des Verfahrensführers und Ausrichters des Beteiligungsverfahrens.
- Die Vertreter*innen des Öko-Instituts als Fachberater*innen und zur Evaluation des Symposiums.
- Die Fachexpert*innen waren zuständig für die Klärung fachlicher Rückfragen.
- Die behördlichen Vertreter*innen – die ggf. an der Entwurfserstellung beratend beteiligt waren (z.B. BfS, BfE) – waren ebenfalls zuständig für die Klärung fachlichen Rückfragen.
- Die weiteren Teilnehmer*innen waren eingeladen sich zu informieren und Kritik zu äußern.

Unter anderem aufgrund dieser vorgegebenen Konstellation ließ sich eine Trennung zwischen beruflich Involvierten und Laien beobachten, einerseits in verbaler Form und andererseits durch das

Erscheinungsbild. So waren auf der einen Seite die vornehmlich in Business-Kleidung auftretenden Expert*innen, die Antworten und Erklärungen geben sollten und auf der anderen Seite die vornehmlich „légèr“ bis „casual“ gekleideten Laien, die Fragen stellen und Kritik äußern durften. Bezüglich der Sitzanordnung während der einzelnen Phasen des Symposiums gab es nur wenig Durchmischung der anwesenden Teilnehmer*innen, wobei die Verteilung in den Arbeitsgruppen zufälliger und durchmischerter war als in den Plenumsphasen. Bei der teilnehmenden Beobachtung fiel außerdem auf, dass wenig Diskussion und Dialog zwischen den Teilnehmenden untereinander stattfanden. Das Format begünstigte die klassische Rollenverteilung in Expert*innen und Laien.

4.3.2. Ergebnisse bezüglich der Rechte und Pflichten und der Ausprägung von Hierarchien

Bezugnehmend auf die faire Verteilung der Rechte und Pflichten wie auch für die Entscheidungsmacht ist zunächst anzumerken, dass es hierbei nicht um eine Gleichverteilung gehen kann. Im repräsentativen Demokratiemodell der Bundesrepublik Deutschland sind politische Entscheidungen von den gewählten Volksvertreter*innen im Bundestag zu fällen, die mit einer Verantwortungsübernahme einhergeht. Die Beteiligung der Öffentlichkeit kann nur in einem gewissen Rahmen erfolgen. Partizipative Formate erfreuen sich jedoch zunehmender Beliebtheit, da mit diesen häufig das Ziel verbunden ist, die Akzeptabilität⁴ von Entscheidungsverfahren zu erhöhen (vgl. Mbah 2017). In einem Verordnungsgebungsverfahren kann Beteiligung in Form von Konsultation und ggf. Mitgestaltung erfolgen, jedoch nicht ein Mitentscheiden einschließen, da die Entscheidungsmacht letztlich dem Bundestag obliegt. Wichtig ist daher, die Ableitung konkreter Rechte und Pflichten für die jeweiligen Akteursgruppen, die die Qualität des Verordnungsgebungsverfahrens durch Beteiligung unter den gegebenen Bedingungen verbessert. Besonders von Interesse sind die Rechte und Pflichten der Verbände und der Öffentlichkeit einerseits und des BMU als Verfahrensführer und Ausrichter des Beteiligungsverfahrens andererseits sowie die der Moderation und Organisation (siehe Tab. 2).

Tabelle 2: Rechte und Pflichten spezifischer Akteure

Akteure	Rechte	Pflichten
Verfahrensführer in Verordnungsgebungsprozess bzw. Ausrichter des Beteiligungsverfahrens	Kann eine erweiterte Form der Öffentlichkeitsbeteiligung durchführen; Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung festlegen; Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung aufzeigen	VO-Entwurf in Form einer Verbände-Anhörung und Erörterung zur Diskussion stellen und Eingaben prüfen sowie in den Bundestag einbringen; im Rahmen von Öffentlichkeitsbeteiligung respektvolles Auftreten und Sprechfähigkeit ⁵ herstellen
Verbände und Öffentlichkeit	Kritik und Wünsche äußern; Transparenz einfordern; sich Gehör verschaffen; Nachfragen stellen	Respektvolle Sprachwahl und respektvolles Verhalten
Moderation und Organisator	Ausgewogenheit der Redebeiträge herstellen bzw. Vielredner unterbrechen; (auf Wunsch)	Zeiteinhaltung; Möglichkeiten des Gehört Werdens schaffen; respektvollen Umgang fördern; Gleichheit

⁴ Mit Akzeptabilität wird auf das Verfahren der Entscheidungsfindung abgehoben. Politische Entscheidungen können häufig nicht auf vollständige Akzeptanz treffen, die Verfahren der Entscheidungsfindung sollten jedoch Zustimmungsfähigkeit erzeugen, um die Legitimität von politischen Entscheidungen zu verbessern (vgl. Grunwald 2005).

⁵ Unter Sprechfähigkeit ist hier zu verstehen, dass teilnehmende Personen auf Fragen in einer Weise eingehen können, die einen Dialog unter den Teilnehmenden fördert.

	Anpassungen am Veranstaltungsformat vornehmen; respektvollen Umgang miteinander einfordern	aller bzw. Kommunikation auf Augenhöhe ermöglichen; Neutralität wahren
--	--	--

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf Basis von Partizipationsliteratur wie z.B. BMU 2019; Alcantara et al. 2016; Domasch und Zschiesche 2018.

Die Kritik, die bezüglich der Verteilung der Rechte und Pflichten geäußert wurde, bezieht sich erstens auf das Erwartungsmanagement⁶, d.h. dass die Ziele, Möglichkeiten und Grenzen des Beteiligungsverfahrens nicht eindeutig kommuniziert worden seien (siehe auch Kapitel 4.6.). Zweitens bezieht sie sich auf die „mangelnde Sprechfähigkeit“ der Vertreter*innen des Verfahrensführers, die dazu geführt hätte, dass eher juristisch argumentiert und keine inhaltliche Positionierung vorgenommen worden seien. Damit sei kaum Diskussion und Dialog möglich gewesen. Drittens bezieht sie sich auf den von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommenen, teilweise wenig respektvollen, Umgang miteinander, der einen Dialog auf Augenhöhe erschwert hätte. Viertens wurde kritisiert, dass die Moderation teilweise zu restriktiv eingegriffen habe bzw. nicht ausreichend darauf geachtet habe, dass alle zu Wort kommen und alle Fragen beantwortet würden.

Bei der Frage nach der Entscheidungsmacht besteht in Verordnungsgebungsverfahren ein ähnliches Gefälle wie für die oben diskutierten Rollen sowie für die Rechte und Pflichten, da die Entscheidung letztlich dem Bundestag obliegt. In Bezug auf das Kriterium der Entscheidungsmacht wurde im Nachgang des Symposiums in den Interviews die Kritik geäußert, dass die Beteiligung im klassischen Sinne eines Decide-announce-defend-Verfahrens durchgeführt worden sei, ohne klar dargelegt zu haben, mit welchem Ziel die Beteiligung durchgeführt werde und wie mit den Ergebnissen konkret und nachvollziehbar umgegangen werden werde. Aufgrund der unterschiedlichen Erwartungshaltungen, die bei der Evaluation deutlich wurden, soll an dieser Stelle auf Basis der Literatur nochmals hergeleitet werden, welche Ansprüche an Bürgerbeteiligung generell formuliert werden und welche Schlussfolgerungen zu ziehen sind bzw. auch auf dieses Vorhaben übertragbar sind.

Bürgerbeteiligung umfasst nach Weber und Nierth (2016, S. 321) „alle Verfahren, bei denen Menschen in einem Entscheidungsprozess involviert sind, ohne eine verbindliche Entscheidung zu treffen“. Es gilt, je offener Beteiligungsverfahren sind, desto eher können Kompromisslösungen gefunden werden. Trotzdem bleiben in Beteiligungsverfahren Ergebnisse unverbindlich und die öffentliche Verwaltung bzw. das Parlament entscheidet, inwiefern Ergebnisse aus Beteiligungsverfahren beachtet werden (vgl. Weber und Nierth 2016, S. 321f). Stein (2017, S. 46) stellt jedoch fest, wie andere Partizipationsforscher*innen auch (vgl. z.B. Alcantara et al. 2016; Domasch und Zschiesche 2017; Fraune et al. 2019; Mbah 2017; Nanz und Fritsche 2012; Roth 2017), dass heute die interessierte Öffentlichkeit und Stakeholder erwarten, dass in Beteiligungsverfahren „neben dem Gespräch auf Augenhöhe [...] die Ergebnisse beachtet und umgesetzt werden“. Damit ist nicht gemeint, dass Ergebnisse aus Beteiligungsverfahren 1:1 übernommen werden sollen, sondern, dass echte Mitwirkungsmöglichkeiten geschaffen werden sollten, d.h. Ergebnisse ernst genommen werden und einer sorgfältigen Prüfung zugeführt werden, die für die interessierte Öffentlichkeit und Stakeholder nachvollziehbar ist und damit den Behörden bzw. der Politik keine Willkür vorgehalten werden kann. Stein (2017, S. 48) postuliert daher, dass Partizipation „weit über das freundlich gewährte ‚Vermitteln‘ von Planungsinhalten und ‚Akzeptanz schaffen‘ für Entscheidungen und Projekte hinausgehen“ muss. Beteiligungsverfahren sind auf die unentgeltliche Mitwirkung von interessierter Öffentlichkeit

⁶ Mit Erwartungsmanagement ist gemeint, dass im Voraus Erwartungen und Perspektiven potenzieller Akteursgruppen in die Planung von beispielsweise Beteiligungsverfahren einbezogen werden und danach festgelegt wird, welche potenziellen Erwartungen erfüllt werden können und welche nicht. Hierauf folgt eine klare Kommunikation des durchführenden Akteurs zu den Zielen der Beteiligung sowie dazu, welche Möglichkeiten und Grenzen hinsichtlich der Beteiligung aus Sicht des durchführenden Akteurs bestehen.

angewiesen, die sich zumeist in ihrer Freizeit engagiert, um einen politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen. Es besteht die Gefahr, dass die Bereitschaft zur Teilnahme und Mitwirkung sinkt, wenn der Eindruck in oder nach Beteiligungsverfahren entsteht, dass deren Mitwirkung folgenlos bleibt, weil sich diese nicht im Ergebnis widerspiegelt (vgl. Nanz und Fritsche 2012, S. 12). „Verwaltung und Politik müssen bereit sein, die Kompetenzen der Bürgerinnen und Bürger anzuerkennen und in bestimmten Bereichen Entscheidungsmacht zu teilen“ (Nanz und Fritsche 2012, S. 13). Nanz und Fritsche (2012, S. 13) konstatieren daher, dass echte Bürgerbeteiligung voraussetzt, „dass politische Mandatsträgerinnen und -träger sich von einer reinen Top-down-Politik verabschieden und die Bereitschaft für einen souveränen Umgang mit offenen Austausch- und Mitwirkungsprozessen aufbringen“. Folglich ist die Art des Austauschs wichtig, aber auch, wie mit Ergebnissen des Austauschs umgegangen wird. Beteiligungsverfahren dürfen nicht in erster Linie der Information dienen, denn das würde vornehmlich ein „Zuhören“ und „Beobachten“ des Auditoriums bedingen. Vielmehr muss die Artikulation von Interessen und Wünschen im Vordergrund stehen bis hin zu einer eher deliberativen Verständigung, d.h. dass ein Austausch von Argumenten auf Augenhöhe in einem möglichst herrschaftsfreien Raum (im Sinne der Habermas'schen „ideal speech situation“) stattfindet und Standpunkte Dritter übernommen werden können, aufgrund der Überzeugung durch Argumentation (vgl. Lietzmann 2016; Mbah 2017; Nanz und Fritsche 2012; Schaal und Ritzi 2012; Sinemus 2013).

Im Sinne einer deliberativen Politik ist für einen erfolgreichen Austausch und für einen Dialog auf Augenhöhe die Voraussetzung, dass möglichst geringe oder keine Hierarchien zwischen den Teilnehmenden bestehen (vgl. Habermas 1995; Sinemus 2013). Hierarchie- oder machtfreie Kommunikation ist ein Ideal, das im Alltag selten bis nie erreicht wird, jedoch gibt es mehr oder weniger starke Ausprägungsformen. Wesentliche Kritik, die hinsichtlich des Symposiums dahingehend geäußert wurde, bezieht sich einerseits auf das Auftreten der Behördenvertreter*innen, insbesondere des Verfahrensführers, das als distanziert und eher abweisend wahrgenommen wurde. Zu dieser Wahrnehmung beigetragen, habe der relativ konforme Kleidungsstil des Verfahrensführers sowie die Sitzordnung und das geschlossene Auftreten in einer Gruppe und die damit geringe Durchmischung mit den anderen Teilnehmenden. Zusätzlich wurde der Kommunikationsstil des Verfahrensführers kritisiert, der eher juristisch argumentiert habe und wenig Offenheit und Bereitschaft für den Dialog signalisiert habe.

Aufgrund der in der Literatur formulierten Ansprüche an Bürgerbeteiligung und den Erwartungen unterschiedlicher Akteursgruppen des Symposiums kann festgehalten werden, dass grundsätzlich Möglichkeitsräume für eine gewisse Teilung bzw. Übertragung von Entscheidungsmacht von dem Verfahrensführer auf die Teilnehmer*innen aufgezeigt und festgelegt werden sollten. Dies könnte in einem Verordnungsgebungsverfahren beispielsweise bedeuten, dass der Gesamtprozess offen dargestellt und kommuniziert wird, wie die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens transparent und nachvollziehbar dokumentiert und geprüft werden und dann in das Gesamtverfahren Eingang finden können. Dies soll der Ausgestaltung eines zielführenden und für die Öffentlichkeit attraktiven Partizipationsverfahrens dienen.

4.4. Das Kriterium der Inklusion

Bei Beteiligungsverfahren und den durchgeführten partizipativen Formaten stellt sich immer die Frage nach der Repräsentativität, also der Anzahl der erreichten Personen und spezifischer Zielgruppen. Weitere Subkriterien sind die Einhaltung der Regeln der Gesprächsführung, die Neutralität der Moderation und die Neutralität des Formats.

Hinsichtlich des Subkriteriums der Repräsentativität hatte das vorliegende Beteiligungsverfahren das Ziel, die gesetzlich vorgeschriebene klassische Verbände-beteiligung um die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit zu erweitern. Dieser Anspruch konnte für das Symposium nur in Teilen erfüllt werden. Teilnehmende waren überwiegend Expert*innen bzw. Verbände-Vertreter*innen und nur wenige Personen, die der allgemeinen Öffentlichkeit zuzurechnen sind (siehe Kapitel 4.1.). Eine spezifische Zielgruppe, die erreicht werden sollte, war die der Jugend. Diese Anforderung konnte zu einem gewissen Grad erreicht werden, denn es hatten sechs Jugendliche an der Veranstaltung teilgenommen. Damit war der Anteil dieser Akteursgruppe zwar höher als in anderen, ähnlichen Beteiligungsformaten im Kontext der Entsorgung hochradioaktiver Abfälle, aber das Ziel von mindestens zehn jugendlichen Teilnehmer*innen wurde verfehlt. Das Symposium sollte außerdem an die 200 Teilnehmende insgesamt haben, aber auch diese Zielgröße konnte nicht erreicht werden (siehe Kapitel 4.1.). In einigen Interviews war die „mangelnde Repräsentativität bzw. die Nichteinbindung einer breiten Öffentlichkeit“ und das Erreichen nur weniger junger Personen, die „somit nicht als Vertreter*innen einer Generation“ gesehen werden könnten ebenfalls thematisiert worden. Andererseits wurde aber der Versuch, Jugendliche einzubinden, als positiv gewertet, wenngleich Erklärungsbedarf hinsichtlich der Auswahl bzw. Einladung derer und deren Einbindung bestehe. Einige Interviewpartner*innen brachten zum Ausdruck, dass ihnen nicht bekannt gewesen sei, wie die Jugendlichen eingeladen bzw. gefunden worden seien und auch deren Einbindung auf dem Symposium sowie die eigens für die Jugendlichen konzipierte Einführung sei nicht bekannt gewesen, daher könne auch nicht beurteilt werden, ob diese Einbindung sinnvoll erfolgt sei. Die Bedeutung einer solchen Einführung schätzten einige Interviewpartner*innen als sehr hoch ein.

In Bezug auf die Einhaltung der Regeln der Gesprächsführung, wurde in einigen Interviews die Kritik geäußert, dass diese nicht klar kommuniziert worden seien. Diese Kritik wurde von verschiedenen Akteursgruppen (institutionelle Vertreter*innen, Wissenschaftler*innen, Verbände/BI-Vertreter*innen, Vertreter*in der Landes-/Kommunalpolitik) bezüglich der Gesprächsführung einiger anderer Akteure/Akteursgruppen (BMU, Verbände/BI-Vertreter*innen, Moderation) geäußert.

Hinsichtlich des Subkriteriums der Neutralität der Moderation zeigt sich, dass die Wahrnehmung in zwei „Lager“ geteilt ist: auf der einen Seite die der beruflich mit dem Thema befassten Personen, die die Moderation überwiegend als hilfreich, neutral und professionell wahrgenommen haben und auf der anderen Seite die der ehrenamtlich tätigen Personen, die die Moderation überwiegend als nicht neutral bzw. parteiübergreifend für den Verfahrensführer (nicht unabhängig), ungerechtfertigt restriktiv, teilweise zu viel Zeit beanspruchend und wertend wahrgenommen haben.

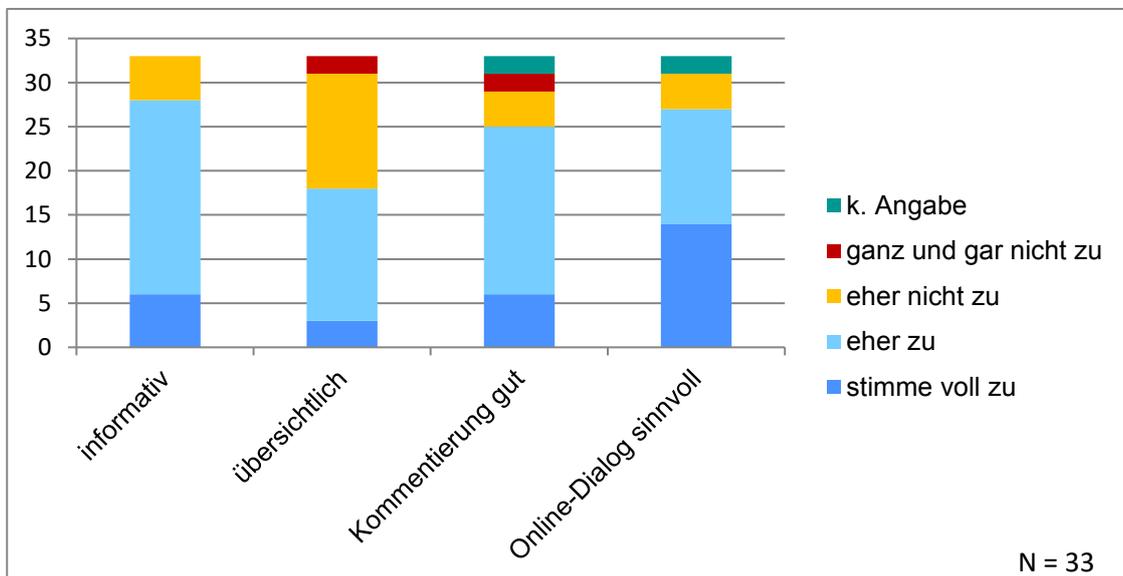
Schließlich wurde Kritik bezüglich des Subkriteriums der Neutralität des Beteiligungserfahrens geäußert. Aufgrund der eher frontalen Struktur des Symposiums seien ein Dialog und ein Austausch auf Augenhöhe nicht möglich gewesen. Hier wurden Wünsche nach einem anderen Format geäußert, das dem Pluralismus der Teilnehmenden und den damit sehr verschiedenen Erwartungen hätte besser gerecht werden sollen.

4.5. Das Kriterium Empowerment

Die Ergebnisse dieses Kriteriums sollen aufzeigen, inwiefern die angebotenen Informationen und deren Zugänglichkeit im Vorfeld des Beteiligungsformats das Ziel eines Informations- und Wissenszuwachses der Teilnehmenden unterstützt haben. Das Informieren und die Vermittlung von Wissen ist noch keine Form der Beteiligung (vgl. Kapitel 4.3. und bspw. die Arnstein'sche Partizipationsleiter von 1969), sind jedoch die Basis dafür, dass Beteiligung überhaupt stattfinden kann. Die Qualität (auch Neutralität), Zugänglichkeit und Verständlichkeit von Informationsmaterialien sind folglich maßgebend für ein Empowerment der Teilnehmer*innen.

Im Fragebogen wurden insbesondere Fragen zu den bereitgestellten Informationsmaterialien sowie zur eigens für dieses Beteiligungsverfahren eingerichteten Website gestellt (siehe Abb. 9). Es zeigt sich, dass die Website von den Teilnehmenden als ein wesentliches Informationsinstrument genutzt wurde. Hierbei wurde die Website als informativ wahrgenommen bei gleichzeitig eher unübersichtlicher Strukturierung. Die Kommentierungsfunktion wurde zwar durchweg als positiv und zeitgemäß gewertet – auch in den Interviews – wobei in den Interviews zur Sprache kam, dass das von einigen Akteuren nicht das präferierte Medium sei und eher klassische Stellungnahmen bevorzugt werden. In den Interviews wurde zudem deutlich, dass die Funktions-Unterscheidung der Website zwischen Kommentierung und Dialog unklar war. Das Statement nach dem Online-Dialog kann daher sowohl dahingehend verstanden werden, dass das Online-Format insgesamt als sinnvoll erachtet wird (Kommentierung und Dialog) als auch in der Weise, dass die erweiterte Funktion des Online-Dialogs – neben der der Kommentierung – für sinnvoll erachtet wird. Im Zusammenhang mit der mangelnden Übersichtlichkeit der Website wird insbesondere kritisiert, dass der Entwurf der VO nicht direkt auf der Startseite der Website zum Herunterladen angeboten wurde, sondern nur in der Mediathek.

Abbildung 9: Bewertung der Website "Dialog-Endlagersicherheit"



Quelle: Eigene Erhebung.

Bezüglich weiterer Informationsmaterialien wurde einerseits bemängelt, dass beispielsweise der Flyer bezüglich des Veranstaltungsformats nicht eindeutig genug war, denn auch hier war – wie auf der Website – das Programm nicht weiter aufgeschlüsselt und so wussten die Teilnehmenden im Voraus nicht, welche Themen auf dem Symposium vertieft behandelt werden. Informationen zum organisatorischen Ablauf waren auch als nicht ausführlich genug kritisiert worden. Des Weiteren seien die Informationsmaterialien insbesondere für jugendliche Teilnehmer*innen teilweise einerseits schwer verständlich und andererseits nicht ausführlich bzw. zahlreich genug gewesen. Zeit ist auch hier ein wesentlicher Faktor, der benannt wurde, denn für die Informationsaufnahme und Wissenserweiterung sei Zeit vonnöten, die teils durch die späte Bereitstellung von Information eingeschränkt worden sei. Schließlich wurde noch darauf hingewiesen, dass die Erklärfilme den Anspruch der Neutralität nicht voll umfänglich erfüllen könnten, da die Hintergrundmusik und auch die Stimme des Sprechers einen gewissen Werbeeindruck hinterlassen würden.

Der Versuch, die Inhalte der VO einerseits in der Komplexität zu reduzieren und andererseits die Diskussion technischer Details trotzdem zu ermöglichen, um somit den unterschiedlichen Akteursgruppen mit ihren jeweiligen Wissensständen ein Mitdiskutieren zu ermöglichen, führte zu einem Balanceakt, der wiederum bedingte, dass sich einzelne Interviewpartner*innen in einer aktiven

Beteiligung gehemmt fühlten. Dies trat sowohl auf Seiten der Expert*innen auf, beispielsweise sehr ins Detail gehende Fragen nicht zu stellen oder aber keine detaillierten Antworten zu geben und andererseits auf Seiten der Laien, entweder vermeintlich „banale“ Fragen nicht zu stellen, den Ausführungen nicht folgen zu können oder diese als unkonkret einzuordnen. Andererseits wurde das sehr weit fortgeschrittene Stadium des Verordnungsentwurfs bezüglich eines möglichen Empowerments als hinderlich wahrgenommen. Einige Kritikpunkte bezogen sich außerdem auf eine wahrgenommene „mangelnde Offenheit des Formats“, wodurch keine Möglichkeit für eine Veränderung des Partizipationsformates geboten worden sei.

Zusammenfassend sie hier erwähnt, dass die Spezifität und in vielen Fällen technische Komplexität von Verordnungen nur bedingt als geeignet angesehen werden kann, eine breite öffentliche Diskussion zu entfallen. Dennoch, so die Aussage einiger Interviewpartner*innen sei der Versuch, die VO auch mit Laien zu diskutieren – die in diesem Themengebiet als außerordentlich informiert wahrgenommen wurden – sehr gut, und der Anspruch, dies verständlich darzustellen und in der Komplexität zu reduzieren, gut sowie im Großen und Ganzen auch gelungen.

4.6. Das Kriterium der Transparenz

Das Kriterium der Transparenz umfasst das gesamte Beteiligungsverfahren und schließt daher auch Kritikpunkte ein, die an anderer Stelle schon benannt wurden, z.B. hinsichtlich des Erwartungsmanagements, d.h. wie die Ziele sowie die Möglichkeiten und Grenzen der Beteiligung kommuniziert wurden. Die Ergebnisse dazu basieren ausschließlich auf den geführten Interviews.

Bezüglich der Erwartungshaltung der Teilnehmenden kam in den Interviews mehrfach zur Sprache, dass die Fristsetzung für die Stellungnahmen zu der Erwartung geführt habe, dass sich der Verfahrensführer dazu inhaltlich äußern würde. Gleichzeitig wurde in den Interviews kritisch angemerkt, dass eine Rückmeldung des BMU auch als Strukturelement im Partizipationsformat vorgesehen gewesen sei, denn die Moderation räumte jeweils nach Diskussion der Stellungnahmen explizit auch dem BMU die Möglichkeit ein, auf die Fragen und Anregungen aus dem Publikum bzw. die Stellungnahmen selbst zu reagieren. Diese Reaktion war aus Sicht mehrerer Interviewpartner*innen nicht hinreichend bzw. nicht wie erwartet ausgefallen. Es habe daher an einer klaren Kommunikation der Ziele der Beteiligung sowohl im Vorhinein als auch zu Beginn der Veranstaltung gefehlt. Damit seien auch die Handlungsspielräume der Teilnehmenden nicht eindeutig kommuniziert worden, wodurch Emotionalität und falsche Erwartungshaltung bestärkt worden seien.

Mangelnde Transparenz wird vor allem in Bezug auf das Vorgehen im Vorfeld des hier zu evaluierenden Beteiligungsverfahrens geäußert. So sei nicht klar gewesen, ab und bis wann an der Verordnung gearbeitet worden sei, d.h. bis wann ein erster Entwurf einzusehen sei und wie das Prozedere der Entwurfserarbeitung aussehe. Dahingehend wurde beispielsweise kritisiert, dass weder eine Zeitplanung (ab Beginn der Entwurfserstellung der VO) offengelegt worden sei noch bekannt gegeben worden sei, welche konkreten Schritte das Verordnungsgebungsverfahren umfasse (Resortabstimmungen, Länder- und Verbändebeteiligung, etc.) und wer die am Entwurf der VO beteiligten Akteure (Experten) seien. Es sei somit gerade hinsichtlich der Bedeutung für die Prozesstransparenz nicht frühzeitig genug über das Verfahren bzw. das Entstehen einer Verordnung informiert worden.

Bezüglich der Nachvollziehbarkeit der Ergebnisverwertung wird erwartet, dass mindestens die Dokumentation der Einwendungen und die Begründung, warum einzelne Einwendungen berücksichtigt bzw. nicht berücksichtigt wurden, veröffentlicht werden. Es fehle bisher an einer klaren Kommunikation, aber auch an Erfahrungswerten, wie mit den Einwendungen umgegangen wird und wie die Nachvollziehbarkeit des Umgangs damit sichergestellt werde. Bisheriges Behördenhandeln in

anderen Kontexten lasse eher darauf schließen, dass entsprechend fortgeschrittene Verordnungsentwürfe nur noch in geringem Umfang verändert würden. Daher sei sehr unklar, wie viel Einfluss bzw. Relevanz eine Beteiligung der Öffentlichkeit an dem Verordnungsentwurf hier tatsächlich habe.

4.7. Das Kriterium der Effizienz

Das Kriterium der Effizienz schließt ein, dass entsprechende Beteiligungsformate in den politischen Entscheidungsprozess eingebettet sind und die Ergebnisse von Teilnahmeverfahren Eingang in den Gesamtprozess finden.

Ersteres ist aufgrund der gesetzlich vorgeschriebenen Verbändebeteiligung in Form von Anhörungen gegeben. Eine erweiterte Form der Öffentlichkeitsbeteiligung ist zwar nicht notwendig, aber dennoch möglich, weshalb sich hier vielmehr die Frage stellt, ob das entsprechend konzipierte Format eine klassische Verbändeanhörung ersetzt, oder ob es hier Defizite gab. Nach Auswertung des Fragebogens und insbesondere der Telefoninterviews kann hier konstatiert werden, dass das Teilnehmungsformat den Rahmen einer klassischen Anhörung der Verbände erfüllt bzw. diesen sogar um eine inhaltlich detailliertere Diskussion erweitert hat.

Letzteres, ob die Ergebnisse in den Gesamtprozess Eingang finden, ist sehr davon abhängig, wie die verfahrensführende Behörde mit den Eingaben umgeht und welche Relevanz den Einwendungen beigemessen wird. Es müssen Ergebnisse aus unterschiedlichen Teilnehmungsformaten miteinander verknüpft und ausgewertet werden. Zum einen sind dies die vor allem mündlich vorgetragenen Einwendungen des Präsenzformats (Symposium) und zum anderen die schriftlichen Eingaben über die Online-Kommentierung und die Stellungnahmen. In beiden Fällen obliegt letztlich die Entscheidung darüber, welche Einwendungen in die VO eingehen und welche nicht, bei dem Verfahrensführer, also dem BMU. Die Teilnehmenden des Symposiums wie auch die interessierte Öffentlichkeit erwarten, dass, wie oben beschrieben, eine Veröffentlichung in Form einer Dokumentation des Umgangs mit den Eingaben erfolgt.

5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Das hier durchgeführte Teilnahmeverfahren stellt ein erster Versuch dar, eine Verbändebeteiligung mit erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Bei den Teilnehmenden des Symposiums ist dieser Versuch durchaus als positiv wahrgenommen worden, bei gleichzeitig deutlichem Optimierungspotenzial (siehe Tabelle 3).

Im Folgenden wird zunächst eine Bewertung hinsichtlich der Erfüllung der Kriterien vorgenommen, um daran anschließend Empfehlungen für zukünftige ähnliche Verfahren abzuleiten. Generell als positiv können hervorgehoben werden erstens, der Anspruch des BMU, umfängliche, allgemeinverständliche und anschauliche Information bereitzustellen, und zweitens, das Ziel, unterschiedliche Zielgruppen durch eine erweiterte Form der Öffentlichkeitsbeteiligung zu beteiligen.

Das Kriterium der Verfahrensrationalität ist in Teilen erfüllt und weist in anderen Teilen Optimierungsbedarf auf. Positiv bewertet sind hier der Wochenendtermin für das Symposium und der Wechsel zwischen Plenums- und Arbeitsgruppenphasen. Das Kriterium der Verfahrensrationalität weist jedoch in Bezug auf den Zeitpunkt der Öffentlichkeitsbeteiligung und hinsichtlich der Verbreitung der Bekanntmachung Verbesserungspotenzial auf. Die Kritik bezieht sich hier insbesondere darauf, dass die Kommentierung und die Abgabe von Stellungnahmen in die Sommerpause fiel und parallel zwei Verfahren im Kontext des Standortauswahlverfahrens zu bearbeiten waren. Es ist zu überlegen, ob zukünftige ähnliche Prozesse dahingehend optimiert werden können, dass die Leitlinien des BMU (2019) hinsichtlich der zeitlichen Planung und der damit einhergehenden

Gestaltungsspielräume für die Beteiligten eher erfüllt werden können. Hierzu werden folgende Empfehlungen abgeleitet:

Empfehlung 1: Frühe und breite Streuung der Bekanntmachung

Aus eigenen Erfahrungen des Evaluationsteams mit der Organisation von wissenschaftlichen Workshops und Tagungen sowie von Fokusgruppen kann konstatiert werden, dass für Veranstaltungen mindestens 2-3 Monate im Voraus, eher sogar früher, ein Save-the-Date versendet werden sollte. Für einen Kommentierungs- und Stellungnahmeprozess sollte eine frühe terminliche Ankündigung ebenfalls erwogen werden und nicht nur den Termin der Präsenzveranstaltung (hier: Symposium) in den Blick nehmen. Sobald der Zeitpunkt der Öffentlichkeitbeteiligung bekannt ist, sollte diese Information breit gestreut werden, sei es über die öffentlich-rechtlichen Medien (TV, Radio) oder/und überregionale Zeitungen. Sofern die Kosten für eine solch breite Informationsstreuung zu hoch sein sollten, weist das UBA (2017) in seinen Leitlinien für gute Beteiligungspraxis auf Bundesebene auf eine andere Möglichkeit hin: es sollten gezielt beteiligte und/oder interessierte Organisationen in die Bewerbung des Beteiligungsformats einbezogen werden. Entsprechende Organisationen oder Akteursgruppen können beispielsweise über ihre eigenen Verteiler oder Websites über die Veranstaltung informieren. Damit kann die Streuung der Bekanntmachung deutlich erweitert werden. Zeitliche Überschneidungen von Verfahren, die ähnliche Akteursgruppen in Beteiligungsverfahren erfordern, sind zu vermeiden. Dies kann insbesondere für Ehrenamtliche und die interessierte Öffentlichkeit eine Überbeanspruchung zeitlicher Kapazitäten erzeugen.

Die Analyse des Beteiligungsverfahrens hinsichtlich des Kriteriums der Machtbalance zeigt, dass eine Bewertung dessen nicht möglich ist, da die bestehenden Rahmenbedingungen innerhalb der verfahrensführenden Behörde teilweise nur schwer änderbar sind. Eine Empfehlung zu einer ggf. möglichen Optimierung wird hier dennoch gegeben:

Empfehlung 2: Distanzabbau fördern, Offenheit signalisieren

Die Verfahrensführer sollten bei öffentlichen Veranstaltungen darauf achten, dass ihr Erscheinungsbild und Auftreten möglichst wenig hierarchieerzeugend ist und stattdessen auf Distanzabbau bedacht ist (vgl. z.B. Bock 2017). Für einen Distanzabbau zwischen den Teilnehmenden durch das äußere Erscheinungsbild förderlich, könnte ein gepflegt alltäglicher, eher non-konformen Kleidungsstil sein. Des Weiteren sollten die Verfahrensführer möglichst große Offenheit ausstrahlen. Diese eher individuelle Fertigkeit kann eingeübt und mittels einfacher Methoden erleichtert werden, beispielsweise durch eine strategische Verteilung des Verfahrensführers im Raum, insbesondere in Kaffeepausen an Stehtischen, um Gesprächsmöglichkeiten und den Austausch mit den Beteiligten zu eröffnen. Die verbale Kommunikation sollte grundsätzlich das Ziel haben, den Dialog zu fördern, im Sinne eines Austauschs von Argumenten. Die Verbesserung der Kommunikation auf Augenhöhe und der Offenheit kann auch durch eine veränderte Struktur des Beteiligungsformats erfolgen. Hier kann ein räumlich weniger frontales Setting den Austausch zwischen allen Teilnehmer*innen fördern und Dialoge entstehen lassen. Kreative Formate können dies unterstützen und sollten ggf. neu entwickelt werden. Als Beispiele solcher Formate können World Café, Speeddating und das Advokatenmodell genannt werden. Ein Ausbalancieren ungleicher struktureller Voraussetzungen zwischen beruflich und ehrenamtlich befassten Personen ist ungleich schwieriger. Eine Unterstützung von Laien könnte hier aber beispielsweise über die Einrichtung eines Fonds für die Vergabe von Gutachten und ähnlichem erfolgen, auf den Laien unter bestimmten Voraussetzungen zugreifen könnten. So könnte gewährleistet werden, dass Laien die Möglichkeit haben, eine eigene Einschätzung und Bewertung des zu erörternden Gegenstands im Vorhinein vorzunehmen und sich dafür notwendiges Wissen entweder anzueignen oder entsprechenden Sachverstand einzuholen.

Das Kriterium der Inklusion ist teils erfüllt, es besteht jedoch ein gewisses Optimierungspotenzial. Hier wird insbesondere auf das Gehör finden aller, die Einhaltung der Regeln der Gesprächsführung sowie die Neutralität der Moderation abgestellt. Hier wird in Bezug auf die Moderation folgende Empfehlung gegeben, um so eine gute Basis für die anderen beiden Subkriterien zu schaffen:

Empfehlung 3: Inklusion durch gemeinsam ausgewählte Moderation fördern

Zur Wahrung der Neutralität eines partizipativen Prozesses sollte idealerweise eine von den verschiedenen Akteursgruppen gemeinsam ausgewählte, unabhängige Moderation beauftragt werden, wie beispielsweise Wulfhorst (2013) als Konsequenz aus Stuttgart 21 vorschlägt, und z.B. bei dem Beteiligungsverfahren zur Ortsumgebung Waren erfolgte (Kubicek 2014). Hierdurch könnte sichergestellt werden, dass sich die Moderation nicht zum Teil des Gelingensprozesses macht und Offenheit gegenüber dem Ausgang des Verfahrens wahrt.

Das Kriterium Empowerment ist weitestgehend erfüllt: Es wurden allgemeinverständliche und informative Informationsmaterialien in Form unterschiedlicher medialer Aufbereitung bereitgestellt, um verschiedenen Zielgruppen einen Zugang zu ermöglichen. Eine Empfehlung zu einer möglichen Optimierung ist:

Empfehlung 4: Dialogische Ausgestaltung des Präsenzformats

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

Empfehlung 5: Frühe und transparente Information über einzelne Prozessschritte

Das Kriterium der Transparenz ist nicht erfüllt, hier besteht ein deutlicher Optimierungsbedarf. Das Kriterium der Transparenz bezieht sich hierbei sowohl auf den gesamten Prozess der Verordnungsgebung mit all seinen einzelnen Arbeitsschritten als auch auf das Beteiligungsverfahren selbst. Für eine erfolgreiche Partizipation sind Transparenz und Kommunikation als Grundvoraussetzungen zu sehen. Daher wird hier folgende Empfehlung gegeben:

Bezüglich des Gesamtprozesses der Verordnungsgebung sollte frühzeitig offen und transparent über das Thema und die einzelnen potenziellen Schritte informiert sowie eine potenzielle Einbindung verschiedener Akteursgruppen und deren Rollen kommuniziert werden. Renn (2013, S. 90) weist im Zusammenhang mit öffentlicher Planung darauf hin, dass bereits in der Zielfindungsphase Interessengruppen und die Öffentlichkeit einbezogen werden sollten. Wichtig ist, dass insbesondere bei konfliktreichen Themen möglichst früh und transparent informiert wird. In den BMU-Leitlinien (2019) selbst wird zwar keine Definition von „frühzeitig“ gegeben, es könnte jedoch beispielsweise schon früh im Verordnungsgebungsverfahren eine Ankündigung erfolgen, in der darüber informiert wird, dass ein entsprechender Prozess startet, welche Schritte dieser im Einzelnen umfasst und dass in diesem Rahmen auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. Für das Beteiligungsverfahren selbst ist dann erforderlich, dass die Ziele der Beteiligung eindeutig sind und klar kommuniziert werden und der Prozess der Ergebnisverwertung zuvor festgelegt und ebenfalls offen kommuniziert wird, um die Nachvollziehbarkeit der Ergebnisverwertung herzustellen. Hierfür ist es notwendig, die Akteurslandschaft im Vorhinein zu analysieren und deren Zielsetzungen und Erwartungshaltungen möglichst gut zu kennen. Ein externer Dienstleister oder ein Gutachten können hierbei unterstützen. Während eines Präsenzformats (hier: Symposium) sollte sichergestellt werden, dass die Abstimmung zwischen Verfahrensführer und Moderation hinsichtlich der Kommunikation gegenüber den Beteiligten eindeutig und klar ist. Das bedeutet, dass im Vorhinein die einzelnen Rollen der Akteure klar definiert sein müssen und über die Ziele der Beteiligung Klarheit bestehen muss, damit keine falschen Erwartungen geschürt werden. Sofern ad hoc Diskussionen und Einschätzungen zugelassen werden sollen, muss sichergestellt werden, dass die Sprechfähigkeit Einzelner (meist des Verfahrensführers) gegeben ist, um konkrete Aussagen formulieren zu können. Letzteres ist in institutionellen Kontexten ggf. nur über verändertes Institutionenhandeln bzw. veränderte Entscheidungsmechanismen erfüllbar.

Hinsichtlich des Kriteriums der Effizienz kann keine abschließende Bewertung erfolgen, da das Verfahren noch nicht abgeschlossen ist und daher noch nicht beurteilt werden kann, wie die Ergebnisse

des Beteiligungsprozesses Eingang in den Gesamtprozess finden. Es wurde jedoch deutlich, dass im Rahmen von Verordnungsgebungsverfahren vorgegebene verwaltungsinterne Abläufe und intern einzuhaltende Fristen die Möglichkeiten der Behörde stark einschränken können. Der Verordnungsentwurf vom 04. Juli 2019 war inhaltlich beispielsweise schon sehr weit fortgeschritten, als die Beteiligung der Öffentlichkeit initiiert wurde. Daher wird hier folgende Empfehlung gegeben:

Empfehlung 6: Früher Einbezug verschiedener Perspektiven

Die Leitlinien des BMU sollten beachtet werden, die besagen, dass eine sinnvolle Verzahnung mit dem Gesamtprozess erfolgen muss, damit die Ergebnisse des informellen Beteiligungsprozesses zeitnah einfließen können (BMU 2019, S. 7). Daher soll die Bürgerbeteiligung „zeitlich so geplant [sein], dass ein möglichst großer Gestaltungsspielraum besteht“. In Verordnungsgebungsverfahren könnte eine frühzeitige Information über das anstehende Verfahren und einen geplanten Beteiligungsprozess – wie oben empfohlen – ergänzt werden durch ein frühes Screening kritischer Punkte. Konkret könnte dies beispielsweise erfolgen, indem verschiedene Akteursgruppen zu einem Brainstorming kritischer Punkte oder aber zur Diskussion eines Verordnungsentwurfs in einem frühen Stadium eingeladen werden. Hierzu müssten aber vermutlich strukturelle und prozessuale Abläufe innerhalb institutioneller Vorgaben verändert werden.

In unten stehender Tabelle wird die oben dargestellte Bewertung der Ausführung des Beteiligungsverfahrens anhand der zur Analyse ausgewählten Kriterien zusammengefasst. Hierbei ist folgendes Bewertungsschema zugrunde gelegt:

+	Kriterium erfüllt; kein/kaum Optimierungsbedarf
-	Kriterium nicht erfüllt; hohes Optimierungspotenzial
+/-	Kriterium teilweise erfüllt/nicht erfüllt; teilweise Optimierungspotenzial
0	Nicht bewertbar, da beispielsweise nicht abgefragt, in Zukunft liegend oder aufgrund von schwer änderbaren Rahmenbedingungen; Optimierung ggf. möglich

Tabelle 3: Bewertung der tatsächlichen Ausführung anhand der Kriterien

Kriterien/Subkriterien	Ausführung im Beteiligungsverfahren	Bewertung (+, -, +/-, 0)
Verfahrensrationalität: frühzeitige Bekanntgabe/Einladung, günstige zeitliche, räumliche und strukturelle Rahmenbedingungen für Teilnehmende	17.07. Einladung über eigens erstellten E-Mail-Verteiler und Veröffentlichung VO-Entwurf auf eigens eingerichteter Website fiel in oder kurz vor Ferienzeiten; Fristen für Stellungnahmen und Kommentierung für Symposium bis 05.09., Symposium an dem Wochenende 14./15.09. in Berlin, Fristende für Kommentierung und Stellungnahmen ursprünglich 20.09. und wurde – nach massiver Kritik – nach dem Symposium bis zum 20.11. verlängert; Struktur in Plenums- und Arbeitsgruppenphasen, Sitzordnung teilweise aufgrund Räumlichkeiten/Planung starr	+/-
Machtbalance: möglichst geringe Hierarchien, gleiche Rechte und Pflichten	Hierarchien deutlich erkennbar, unterschiedliche Rechte und Pflichten, strukturelle Voraussetzungen ungleich	0
Inklusion: Repräsentation unterschiedlicher Zielgruppen, alle finden Gehör, respektvoller Umgang, Neutralität der Moderation und des Formats	Unterschiedliche Zielgruppen wurden erreicht (ca. 88 Teilnehmer*innen, überwiegend Expert*innen) jedoch kaum interessierte Öffentlichkeit und nur wenige Jugendliche; Altersstruktur und Genderparität relativ ausgeglichen; Moderation wurde unterschiedlich hinsichtlich ihrer Neutralität wahrgenommen ebenso das Format	+/-
Empowerment: Zugang zu Information für alle Beteiligten gegeben, welche anschaulich, vollständig und verständlich sein soll ; Offenheit des Beteiligungsformats bezüglich Mitgestaltung durch Teilnehmende	Website mit relevanter Information erstellt, verschiedene Medien genutzt (z.B. Erklärvideos), auf Verständlichkeit und Vollständigkeit geachtet; Offenheit des Beteiligungsformats eingeschränkt	+
Transparenz: Ziele der Beteiligung, Handlungsspielräume der Beteiligten, Umgang mit Beteiligungsergebnissen	Ziele nicht klar kommuniziert, Nachvollziehbarkeit mit dem Umgang der Ergebnisse noch ausstehend (hier nicht bewertet)	-
Effizienz: Anschlussfähigkeit an den politischen Prozess und den Gesamtprozess	Öffentlichkeitsbeteiligung als Teil des Verordnungsgebungsverfahrens konzipiert, Anschlussfähigkeit an Gesamtprozess noch nicht bewertbar (hier nicht bewertet)	0

Quelle: Eigene Erhebung und Zusammenstellung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Ziel, im Rahmen von Verordnungsgebungsverfahren eine Verbändeanhörung mit erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen, sinnvoll ist.

Wichtig ist aber, im Sinne der Prozesstransparenz, sowohl die einzelnen Schritte des Verfahrens frühzeitig zu kommunizieren als auch ein klares Erwartungsmanagement zu betreiben. Hierbei sollten auch die BMU-Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung noch stärker berücksichtigt werden. Das Beteiligungskonzept von Zebralog erwies sich im Großen und Ganzen als geeignet, sollte jedoch insgesamt dialogischer ausgestaltet werden. Dies betrifft insbesondere die Präsenzveranstaltung (Symposium), bei welcher mehr Dialogmöglichkeiten durch andere Formate oder eine lockerere Bestuhlung geschaffen werden sollten sowie die Begegnung und der Austausch auf Augenhöhe durch ein verändertes, offeneres Auftreten der Vertreter*innen des Verfahrensführers gefördert werden sollte.

Literaturverzeichnis

- Alcántara, Sophia; Bach, Nicolas; Kuhn, Rainer; Ullrich, Peter (2016): *Demokratiethorie und Partizipation Demokratiethorie und Partizipationspraxis. Analyse und Anwendungspotentiale deliberativer Verfahren*. 1. Auflage. Wiesbaden: Springer VS (Bürgergesellschaft und Demokratie).
- Arnstein, Sherry R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4), S. 216–224.
- Beetham, David (2012): Evaluating New vs Old Forms of Citizen Engagement and Participation. In: Brigitte Geißel und Kenneth Newton (Hg.): *Evaluating Democratic Innovations. Curing the Democratic Malaise?* New York: Routledge, S. 56–67.
- BfE (Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit) (2018): *Information, Dialog, Mitgestaltung. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Startphase der Endlagersuche. Konzeptentwurf*.
- BfE (Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit) (2019): *Information, Dialog, Mitgestaltung. Öffentlichkeitsbeteiligung in der Startphase der Endlagersuche. Konzept*.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) (2019): *Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit*. Berlin.
- Bock, Stephanie (2017): Erfolgsbedingungen kommunaler Bürgerbeteiligung: Perspektiven, Chancen und Fallstricke in der Praxis. In: Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Lydia Hajasch (Hg.): *Partizipation in der Bürgerkommune*. Potsdam: Universitätsverlag (KWI-Schriften), S. 103-116.
- Domasch, Silke; Zschesche, Michael (2018): *Erhebung, Analyse und Bewertung von Maßnahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren. Gutachten für das Bundesamt für kerntechnische Entsorgungssicherheit (BfE)*.
- Dryzek, John S. (2010): *Foundations and Frontiers of Deliberative Governance*. 1. publ. Oxford: Oxford University Press.
- Fraune, C., Knodt, M., Gölz, S., Langer, K. (2019): *Akzeptanz und politische Partizipation in der Energietransformation*. Springer VS. Wiesbaden.
- Geißel, Brigitte (2012): *Democratic Innovations. Theoretical and Empirical Challenges of Evaluation*. In: Brigitte Geißel (Hg.): *Evaluating democratic innovations. Curing the democratic malaise?* London: Routledge, S. 209–214.
- Grunwald, Armin (2005): Zur Rolle von Akzeptanz und Akzeptabilität von Technik bei der Bewältigung von Technikkonflikten. In: *TaTuP* 14 (3), S. 54–60.
- Habermas, Jürgen (1995): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt/Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 1175,2).
- Kirchhoff, S.; Kuhnt, S.; Lipp, P.; Schlawin, S. (2010): *Der Fragebogen. Datenbasis, Konstruktion und Auswertung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kohler-Koch, Beate (2011): *Zivilgesellschaftliche Partizipation: Zugewinn an Demokratie oder Pluralisierung der europäischen Lobby?* In: Beate Kohler-Koch und Christine Quittkat (Hg.): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*. Frankfurt/Main: Campus, S. 241–271.

Kromrey, Helmut; Roose, Jochen; Jörg Strübing (2016): Empirischen Sozialforschung: Modelle und Methoden der standardisierten Datenerhebung mit Annotationen aus qualitativ-interpretativer Perspektive. München: UVK/Lucius.

Krütli, Pius; Stauffacher, Michael; Pedolin, Dario; Moser, Corinne; Scholz, Roland W. (2012): The Process Matters. Fairness in Repository Siting For Nuclear Waste. In: Social Justice Research 25 (1), S. 79–101. DOI: 10.1007/s11211-012-0147-x.

Kubicek, Herbert (2014): Beteiligung gut, Bürgervotum klar, Ende noch offen. Wissenschaftliche Evaluation des Modellprojekts Innovative Bürgerbeteiligung Ortsumgehung Waren. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Kuckartz, Udo (2014): Mixed Methods: Methodologie, Forschungsdesigns und Analyseverfahren. Wiesbaden: Springer VS.

Lietzmann, Hans J. (2016): Die Demokratisierung der Repräsentation. Dialogische Politik als neue Form der repräsentativen Demokratie. In: Manuela Glaab (Hg.): Politik mit Bürgern - Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS, S. 41–57.

Mayring, Philipp (2015): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim, Basel: Beltz Verlag (Pädagogik).

Mbah, Melanie (2017): Partizipation und Deliberation als Schlüsselkonzepte im Konflikt um die Endlagerung radioaktiver Abfälle? Herausforderungen für die repräsentative Demokratie (ITAS-ENTRIA-Arbeitsbericht, 2017-01).

Nanz, Patrizia; Fritsche, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung (Schriftenreihe, 1200).

Nanz, Patrizia; Leggewie, Claus (2016): Die Konsultative. Mehr Demokratie durch Bürgerbeteiligung. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Porst, Rolf (2014): Fragebogen. Ein Arbeitsbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Renn, Ortwin (2013): Partizipation bei öffentlichen Planungen. Möglichkeiten, Grenzen, Reformbedarf. In: Silke I. Keil und S. Isabell Thaidigsmann (Hg.): Zivile Bürgergesellschaft und Demokratie. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, S. 71–96.

Roth, Roland (2017): Bürgerpartizipation – Stärkung oder Aushöhlung kommunaler Demokratie? In: Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Lydia Hajasch (Hg.): Partizipation in der Bürgerkommune. Potsdam: Universitätsverlag (KWI-Schriften), S. 57–79.

Schaal, Gary S.; Ritzi, Claudia (2012): Deliberative Partizipation. Eine kritische Analyse des Verhältnisses von Deliberation, demokratischer Öffentlichkeit und staatlicher Entscheidung. In: Gisela Riescher und Beate Rosenzweig (Hg.): Partizipation und Staatlichkeit. Ideengeschichtliche und aktuelle Theoriediskurse. Franz Steiner Verlag (Staatsdiskurse, Band 23), S. 131–153.

Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; Elke Esser (2018): Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin, Boston: De Gruyter Oldenbourg.

Sinemus, Kristina (2013): Bürger im Dialog. Zur konstruktiven Gestaltung von Dialog-Prozessen. In: Thorsten Hofmann und Ole von Beust (Hg.): Partizipation. Neue Herausforderungen für die Kommunikation. 1. Aufl. Berlin: Helios Media (PR-Bibliothek, 6), S. 75–85.

Smeddinck, Ulrich (i.E.): Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Standortauswahlverfahren – experimentell, resilient und partizipationsfähig? In: Winfried Kluth und Ulrich Smeddinck (Hg.) Bürgerpartizipation neu gedacht.

Stein, Ursula (2017): Bürgerpartizipation durch eine Änderung der Verwaltungskultur. In: Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Lydia Hajasch (Hg.): Partizipation in der Bürgerkommune. Potsdam: Universitätsverlag (KWI-Schriften), S. 45-55.

Steinbrecher, Markus (2009): Politische Partizipation in Deutschland. Zugl.: Bamberg, Univ., Diss., 2008.

UBA (Umweltbundesamt) (2017): Wie gelingt Bürgerbeteiligung auf Bundesebene? Erfahrungen aus dem Bürgerdialog „GesprächStoff: Ressourcenschonend leben“. BMUB: Dessau-Roßlau, Berlin.

Weber, Tim und Nieth, Claudine (2016): Wozu Mehr Demokratie? Das Zusammenspiel von direkter Demokratie, Bürgerbeteiligung und Parlamentarismus – Eine Weiterentwicklung. In: Glaab, Manuela (Hg.): Politik mit Bürgern – Politik für Bürger. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. Wiesbaden: Springer VS; S. 317-331.

Wulfhorst, Reinhard (2011): Konsequenzen aus "Stuttgart 21": Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung. In: Die Öffentliche Verwaltung 15, S. 581–590.

ZebraLog (2019): Feinkonzept für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Projekt Neue Beteiligungskonzepte zu der nach § 26 und § 27 StandAG zu erlassenden Verordnung bezüglich der Sicherheitsanforderungen für die Endlagerung und der Anforderungen zur Durchführung der vorläufigen Sicherheitsuntersuchungen. 09.08.2019. (unveröffentlichtes Dokument) 23 Seiten.

Anhang 1: Fragebogen

Liebe Teilnehmerin / lieber Teilnehmer des Symposiums,

wir freuen uns, dass Sie sich an der Finalisierung der Verordnung über die sicherheitstechnischen Anforderungen beteiligen. Das Öko-Institut e.V. führt im Rahmen eines Forschungsvorhabens eine Evaluation des Beteiligungsverfahrens durch. Die Ergebnisse der Evaluation fließen in einen Leitfaden zur Gestaltung und Durchführung einer erweiterten Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Ordnungsgebungsverfahren ein. Der Fragebogen enthält Fragen zum Symposium und zur Website; darüber hinaus wenige Fragen zu Ihrer Person. Wir möchten Sie herzlich bitten, uns Ihre Einschätzungen und Wahrnehmungen mithilfe dieses Fragebogens mitzuteilen, um zukünftige ähnliche Beteiligungsformate besser gestalten zu können.

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Ihr Öko-Institut e.V.

1. Wie haben Sie vom Symposium und der Möglichkeit der Online-Beteiligung erfahren? (*Mehrfachnennungen möglich*)

- Ankündigung via E-Mail
- Ankündigung über die BMU-Website
- durch eine andere Person
- Pressemitteilung
- über Social Media (Facebook, Twitter, etc.)
- zufällig

2. Bitte bewerten Sie die zeitlichen Rahmenbedingungen für die Beteiligung hinsichtlich nachfolgender Aussagen auf einer Skala von 1 bis 5 (mit 1 = trifft voll zu und 5 = trifft überhaupt nicht zu)? (*Bitte in jeder Zeile nur ein Kästchen ankreuzen*)

	1	2	3	4	5
Ich habe rechtzeitig von der Beteiligungsmöglichkeit erfahren.	<input type="checkbox"/>				
Die verschiedenen Fristen waren eindeutig.	<input type="checkbox"/>				
Die Frist für die Kommentierung war ausreichend lang.	<input type="checkbox"/>				
Die Frist für die Einreichung von Stellungnahmen war ausreichend lang.	<input type="checkbox"/>				
Die Ferienzeiten waren in Bezug auf die Ankündigung und Vorbereitung auf das Symposium ausreichend berücksichtigt.	<input type="checkbox"/>				
Der Wochenendtermin für das Symposium war günstig.	<input type="checkbox"/>				
Zukünftige ähnliche Beteiligungsveranstaltungen sollten eintägig sein.	<input type="checkbox"/>				

3. Haben Sie die Website des BMU (<https://www.dialog-endlagersicherheit.de/>) besucht und sich ggf. beteiligt? (*Mehrfachnennungen möglich*)

- Ja, ich habe die Website besucht und mich über das Symposium/die Verordnung informiert.
- Ja, ich habe mich an der Online-Komentierung/-Diskussion beteiligt.
- Ja, ich habe eine Stellungnahme an die auf der Website genannte E-Mail-Adresse verschickt.
- Nein, ich habe die Website nicht besucht. (*Bitte weiter mit Frage 5*)

4. Wir haben hier einige Aussagen zur Website zusammengestellt. Bitte sagen Sie uns zu jeder Aussage, ob Sie ihr voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder ganz und gar nicht zustimmen. (Bitte in jeder Zeile nur ein Kästchen ankreuzen)

Ich stimme dem...	voll und ganz zu	eher zu	eher nicht zu	ganz und gar nicht zu
Die Website ist informativ.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Website ist übersichtlich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Möglichkeit der Online-Kommentierung ist gut umgesetzt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das zusätzliche Angebot des Online-Dialogs finde ich sinnvoll.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5. Nun zu der Phase der Stellungnahmen. Wie beurteilen Sie diese Phase auf einer Skala von 1 bis 5 (mit 1=trifft voll zu und 5=trifft überhaupt nicht zu)? (Bitte machen Sie jeweils ein Kreuz zu jeder Aussage)

	1	2	3	4	5
Die Zeit für die Präsentation der Stellungnahmen war ausreichend.	<input type="checkbox"/>				
Es gab genug Zeit, die präsentierten Stellungnahmen zu diskutieren.	<input type="checkbox"/>				
Die Diskussionspunkte wurden ausreichend dokumentiert.	<input type="checkbox"/>				

6. Wir haben im Folgenden einige Aussagen zur Arbeitsgruppenphase zu **Artikel 1** (erster Tag) zusammengestellt. Bitte sagen Sie uns zu jeder Aussage, ob Sie ihr voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder ganz und gar nicht zustimmen. (Bitte in jeder Zeile nur ein Kästchen ankreuzen)

Ich stimme dem...	voll und ganz zu	eher zu	eher nicht zu	ganz und gar nicht zu
Die Zeit für die Arbeitsgruppenphase war ausreichend.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Einführung durch einen Referenten des BMU war hilfreich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich konnte mich in die Diskussion/mit Fragen einbringen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich fühlte mich durch die Moderation gut unterstützt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. Bitte beurteilen Sie nun die Arbeitsgruppenphase zu **Artikel 2** (zweiter Tag) anhand der nachfolgenden Aussagen. Bitte sagen Sie uns zu jeder Aussage, ob Sie ihr voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder ganz und gar nicht zustimmen. (Bitte in jeder Zeile nur ein Kästchen ankreuzen)

Ich stimme dem...	voll und ganz zu	eher zu	eher nicht zu	ganz und gar nicht zu
Die Zeit für die Arbeitsgruppenphase war ausreichend.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Einführung durch einen Referenten des BMU war hilfreich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich konnte mich in die Diskussion/mit Fragen einbringen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich fühlte mich durch die Moderation gut unterstützt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Abschließend haben wir hier einige Aussagen zum Beteiligungsformat insgesamt zusammengestellt. Bitte sagen Sie uns zu jeder Aussage, ob Sie ihr voll und ganz zustimmen, eher zustimmen, eher nicht zustimmen oder ganz und gar nicht zustimmen. (Bitte in jeder Zeile nur ein Kästchen ankreuzen)

Ich stimme dem...	voll und ganz zu	eher zu	eher nicht zu	ganz und gar nicht zu
	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Die Vorbereitungsmaterialien für das Symposium waren ausreichend informativ.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Struktur des Symposiums in Plenums- und Arbeitsgruppenphasen war sinnvoll.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Die Moderation zeichnete sich durch Neutralität aus.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Symposium war inhaltlich verständlich.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Das Symposium war inhaltlich ausreichend detailliert.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ich hatte ausreichend Gelegenheit, meine Meinung abzugeben.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Welcher Teilnehmergruppe ordnen Sie sich selbst zu?

- Verband/NGO
- Wissenschaft
- Jugend
- Kommunal- oder Landespolitik
- Sonstige, und zwar ...
- Bürgerinitiative
- Privatperson
- Institution im Standortauswahlverfahren (z.B. BfE, BGE, NBG, BMU)
- Unternehmen (z.B. im Bereich Energie und Entsorgung)

10. Welcher Altersgruppe gehören Sie an?

- 18 bis 27
- 28 bis 37
- 38 bis 47
- 48 bis 57
- 58 bis 67
- 68 und älter

11. Welchem Geschlecht ordnen Sie sich zu?

- männlich
- weiblich
- weitere
- keine Angabe

Abschließend möchten wir Ihnen die Gelegenheit geben, uns mitzuteilen, was Ihnen an diesem Beteiligungsformat besonders gut gefallen hat bzw. überhaupt nicht gefallen hat.

Mir hat besonders gut gefallen, dass....

Mir hat überhaupt nicht gefallen, dass....

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Noch eine letzte Bitte:



Um mehr über Ihre Erwartungen an ein solches Beteiligungsformat zu erfahren, würden wir gerne mit Ihnen **im Nachgang des Symposiums telefonisch noch ein etwa 20-30-minütiges Gespräch** führen. Wären Sie damit einverstanden?

Sollten Sie dem zustimmen, möchten wir Sie bitten Ihre Anonymität aufzuheben und uns Ihren Namen und Ihre Telefonnummer **für den ausschließlichen Zweck der einmaligen Kontaktaufnahme** zu nennen. Ihre Kontaktdaten werden nicht weitergegeben und nach der Evaluation des Beteiligungsformats wieder gelöscht und von der Auswertung des Fragebogens getrennt.

Name: _____

Telefon: _____

Anhang 2: Interviewleitfaden

Das Interview dient dazu, nochmals dezidiert Einblicke in die Erwartungen und Wahrnehmung der Teilnehmenden hinsichtlich des Beteiligungskonzeptes zu erlangen. Die Interviews dienen auch der Vertiefung von einzelnen Fragen des Fragebogens, um im Hinblick auf Akteurserwartungen, die nicht in Gänze schon im Vorhinein bekannt sind, ergänzende Informationen zu erhalten und andererseits die Interpretation insbesondere von uneindeutigen quantitativen Befunden qualitativ anzureichern.

Einstiegsfrage: Jetzt einige Tage nach dem Symposium, was ist Ihnen besonders in Erinnerung geblieben?/ Welches Resumé ziehen Sie positiver/negativer Art?

Themenblock I: Vorbereitung und Website

1. Wie haben Sie sich auf das Symposium vorbereitet?
 - a. War die Zeit ausreichend, haben Sie frühzeitig davon erfahren?
2. Wie beurteilen Sie den Einsatz der Online-Plattform und die Website insgesamt?
 - a. Welche Information war für Sie besonders hilfreich? Was haben Sie vermisst?
 - b. Wie fanden Sie die Verknüpfung zwischen Online-Kommentierung und Symposium (in den Arbeitsgruppen)?
 - c. Wie haben Sie die Unterscheidung in Kommentierung und Dialog wahrgenommen?
3. Mit welchen Erwartungen sind Sie in das Symposium hineingegangen?

Themenblock II: Symposium

4. Wie fanden Sie die Gesamtstruktur des Symposiums (Aufteilung in Einführung, Stellungnahmen und Arbeitsgruppenphase)?
 - a. Waren einzelne Phasen zu lang/zu kurz und wenn ja warum?
 - b. Welche Phasen des Symposium fanden Sie besonders sinnvoll bzw. was hätten Sie sich außerdem noch gewünscht?
 - c. Kamen Ihrer Ansicht nach alle Akteure ausreichend zu Wort? Was sind die Herausforderungen? Wo sehen Sie konkretes Verbesserungspotenzial?
5. Wurden Ihrer Meinung nach die Jugendlichen ausreichend eingebunden? War die Struktur aber auch die Thematik des Symposiums so angelegt, dass auch Laien mitdiskutieren konnten?
 - a. Wo sehen Sie Verbesserungspotenzial?

Themenblock 3: Ergebnis und erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung

6. Wie beurteilen Sie das Beteiligungskonzept (Symposium und Online-Plattform --> klassische Verbändebeteiligung mit erweiterter Öffentlichkeitsbeteiligung) insgesamt? Wurde es Ihren Erwartungen gerecht?
7. Wie wünschen Sie sich den Umgang mit den Ergebnissen des Symposiums? Wie sollten Ihrer Meinung nach Anregungen und Kritik in Verordnungsverfahren generell einfließen?

Anhang 3: Beobachtungsbogen

Was uns interessiert / Fragestellung:

- dialogische Elemente: Wie sehen Sie aus? Wann entwickeln sie sich?
- Moderation: Neutralität? Umgang mit schwierigen Situationen?
- unterschiedliche Veranstaltungsformate: Wie sehen sie aus? Wie interagieren die Teilnehmer*innen jeweils miteinander und mit Referent*innen und Moderation?
- Interaktion zwischen Teilnehmer*innen untereinander sowie Referent*innen und Moderation: Hierarchien? Kann jeder Gehör finden?

Schema der zu beobachtenden Elemente

Element	Merkmale	Notizen
1. Teilnehmer*innen	aktive Teilnehmer oder bloß Zuschauer junge versus ältere TN Verhältnis Frauen versus Männer ihre Rollen in betreffender Situation (Vertreter von.../ Betroffene / Jugendliche / etc)	
2. Interaktion in Plenumsphasen	Struktur der Kommunikation zwischen Referenten/Moderation u Publikum Folgen der Interaktion / Zustimmung? Pfiffe? Kritik? Und jeweilige Reaktion darauf Ziele erahnbar	
3. Interaktion in Arbeitsgruppenphasen	Struktur der Kommunikation zwischen Referenten/Moderation u Publikum Folgen der Interaktion / Zustimmung? Pfiffe? Kritik? Und jeweilige Reaktion darauf Ziele erahnbar	
4. Interaktion beim Jugendworkshop	Struktur der Kommunikation zwischen Referenten/Moderation u Publikum Werden Fragen gestellt und wie werden diese beantwortet?	.
5. auslösendes Ereignis / Stimulus	Auslöser für eine bestimmte Situation planmäßig oder außerordentlich?	
6. Anreiz aus der Situation heraus	Motive der TN, eine bestimmte Situation aufrecht zu erhalten Ansprüche der TN gegenüber den Veranstaltern Reaktionen der anderen TN auf bestimmte Situationen (Belohnung / Bestrafung, z.B. durch Beifall / Pfiffe)	
7. Teilnehmer*innen auferlegte Schranken	Gesellschaftliche Normen Hierarchien und deren Nichtauflösung (bspw. berufliche Vertreter/Stakeholder versus „Laienbürger*innen“)	

	Einschränkungen durch den Moderator (z.B. Redezeit)	
8. Zusammenhang der Situation	Ereignisse vor / nach der Veranstaltung	
9. Regelmäßigkeiten u Wiederholungen	Wiederholungen bestimmter Handlungsakte (z.B. Beifall / Pfiffe) und inhaltlichen Argumente Wiederholung von Situationen (Frage-Antwort Rituale)	
10. Zeitdauer	Dauer von Situationen innerhalb des Symposiums (z.B. Beifall / Pfiffe / Demo / Unruhen,...)	
11. bedeutsame Unterlassungen	Nicht in Anspruch nehmen der Fragemöglichkeit Fehlende Reaktion auf bestimmte kontroverse Aussagen	
12. Abweichung von in Situation üblichem Verhalten	Sehr starke „Gefühlsausbrüche“ Verlassen des Saals	
13. Sonstiges (z.B. in Pausengesprächen)	Stimmung / Kommentare	