

## Commoning in der Standortsuche für ein Endlager? Neue Wege kollektiven Handelns

Themann, Dörte

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Themann, D. (2022). Commoning in der Standortsuche für ein Endlager? Neue Wege kollektiven Handelns. *TATuP - Zeitschrift für Technikfolgenabschätzung in Theorie und Praxis / Journal for Technology Assessment in Theory and Practice*, 31(3), 51-57. <https://doi.org/10.14512/tatup.31.3.51>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

### Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

RESEARCH ARTICLE

# Commoning in der Standortsuche für ein Endlager?: Neue Wege kollektiven Handelns

Dörte Themann<sup>\*,1</sup> 

**Zusammenfassung** • Der Beitrag setzt sich mit der Frage auseinander, ob die Forschung von Elinor Ostrom zur Commons Governance neue Deutungsmöglichkeiten in Bezug auf derzeitige Institutionalisierungsprozesse im Verfahren der Standortsuche und generell für den Umgang mit hochradioaktiven Abfällen eröffnen kann. Basierend auf teilnehmenden Beobachtungen werden Hypothesen entwickelt, inwieweit dabei Logiken des Commoning verfolgt werden und erste Ergebnisse präsentiert.

**Commoning in the search for a repository site?:  
New ways of collective action**


**Abstract** • This article addresses the question of whether Elinor Ostrom's research on commons governance can open up new interpretive possibilities with regard to current institutionalization processes in the site selection process and for dealing with high-level radioactive waste in general. Based on participatory observations, hypotheses are developed as to what extent logics of commoning are pursued, and preliminary results are presented.

**Keywords** • nuclear waste governance, commoning, collective action, self-organization

This article is part of the Special topic "The future of high-level radioactive waste disposal: What are the developments and challenges after site selection?," edited by U. Smeddinck, A. Eckhardt and S. Kuppler. <https://doi.org/10.14512/tatup.31.3.10>

\* Corresponding author: [d.themann@fu-berlin.de](mailto:d.themann@fu-berlin.de)

<sup>1</sup> Forschungszentrum für Nachhaltigkeit, Freie Universität Berlin, Berlin, DE

 © 2022 by the authors; licensee oekom. This Open Access article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY). <https://doi.org/10.14512/tatup.31.3.51>  
Received: Jun. 18, 2022; revised version accepted: Oct. 21, 2022;  
published online: Dec. 16, 2022 (peer review)

## Einleitung

Hochradioaktive Abfälle stellen eine Ewigkeitslast dar (Brunnengräber 2019). Eine solche Last verbleibt oftmals als eine Art „unbeabsichtigte Öffentlichkeit“ (inadvertent publicness) (Kaul 2012, S. 49) in staatlicher Verantwortung. Die Privatwirtschaft hat hohe Gewinne mit der Kernenergie erwirtschaftet, doch die Risiken und unbeantworteten Fragen des Umgangs mit den Abfällen wurden an den Staat und damit die Öffentlichkeit übergeben. Sie können als „negatives Gut“ (Ott 2020, S. 174) oder ‚public bad‘ (Schulz 2016; Brunnengräber und Mez 2014) betrachtet werden, also eine Art öffentliches ‚Ungut‘. Diese Konzipierung weist auf ein Governance-Konzept hin, das bisher kaum Eingang in die Debatte des Umgangs mit hochradioaktiven Abfällen gefunden hat, dessen Potenzial aber für die angesprochenen ‚Ungüter‘ zu ergründen ist: die *Commons Governance* (Ostrom 2013). Diese beschreibt Wege kollektiven Handelns jenseits rein staatlicher Verwaltung oder marktwirtschaftlicher Zugänge, um Gemeingüter oder öffentliche Güter zu produzieren und zu verwalten.

## Risiken und unbeantwortete Fragen des Umgangs mit den Abfällen wurden an den Staat und damit die Öffentlichkeit übergeben.

Das Standortsuchverfahren für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland stellt in diesem Zusammenhang eine aufschlussreiche Fallstudie dar, weil mit dem Standortauswahlgesetz (StandAG) und dem Neustart des Verfahrens eine neue Institutionenarchitektur etabliert wurde. Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, inwiefern im Prozess Logiken des *Commoning* verfolgt werden. Hierzu wurden die Fachkonferenz Teil-

|  |   |
|--|---|
| <b>1. Klare Grenzen</b>  | Es ist definiert, welche Stakeholder bzw. Gruppen zur Nutzung des Commons berechtigt sind und auch die Grenzen des gemeinsam hergestellten oder zur Verfügung stehenden Gutes sind klar umrissen.   |
| <b>2. Regeln bzgl. Bereitstellung und Nutzung einer Ressource sind verhältnismäßig</b> | Regeln in Bezug auf die Nutzung eines Commons müssen im ausgewogenen Verhältnis zu den Bereitstellungsregeln stehen, die Zeit, Arbeit, Geld oder anderweitige Ressourcen erfordern sowie auch den lokalen Bedingungen entsprechen. Bei Unverhältnismäßigkeit kann dies zu Inakzeptabilität der Regeln führen. |
| <b>3. Gemeinschaftliche Entscheidungen</b>   | Personen, die von den operativen Regeln bzgl. des gemeinsamen Gutes betroffen sind, sollen an deren Entwicklung und Änderungen mitwirken können.  |
| <b>4. Monitoring bzw. Kontrolle</b>  | Kontrolle zum Zustand des Gutes sowie zur Einhaltung der Regeln und Verhalten der Nutzer*innen durch „Überwacher*innen“. Diese Überwacher*innen können laut Ostrom die Nutzer*innen selber sein oder rechenschaftspflichtige Dritte. So wird Vertrauen in Kooperation ermöglicht.                             |
| <b>5. Abgestufte Sanktionen</b>  | Abgestufte Sanktionen kommen zum Einsatz, falls Nutzer*innen die vereinbarten operativen Regeln verletzen. Außergewöhnliche Umstände oder Missverständnisse werden berücksichtigt und erlauben eine Fehlerkultur, die Personen ermutigt, die gegen Regeln verstoßen haben, sich wieder an diese zu halten.    |
| <b>6. Konfliktlösungsmechanismen</b>   | Es gibt schnelle und leicht zugängliche Arenen sowie einfache Mechanismen zur Konfliktlösung zwischen Nutzer*innen oder zwischen Nutzer*innen und ihren Bevollmächtigten.   |
| <b>7. Anerkennung des Organisationsrechts</b>  | Anerkennung des Organisationsrechts und des Rechtes der Nutzer*innen eigene Institutionen auszubilden durch staatliche Behörden und entsprechende Regierungsebenen.   |
| <b>8. Polyzentrische Governance</b>  | Verschachtelte Institutionen und Einbettung unterschiedlicher Organisationseinheiten in verschiedenen Ebenen, wenn das Common Teil eines komplexeren Systems ist. Umfangreiche Institutionen sind notwendig, um eingebettete Organisationseinheiten zu verbinden.   |

Tab. 1: Design-Prinzipien nach Ostrom.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf Ostrom 2013; Poteete et al. 2010

gebiete sowie weitere Veranstaltungen, die in diesem Rahmen stattfanden, mittels teilnehmender Beobachtung wissenschaftlich begleitet. Der nachfolgende Text bietet einen Einblick in erste Auswertungen des Datenmaterials, aus denen Hypothesen für die vertiefende Analyse abgeleitet werden. Am Ende steht ein Ausblick, welche Impulse für die Standortsuche und darüber hinaus von der Commons Governance ausgehen können.

## Commoning

Selbstverwaltete Institutionen und polyzentrische Systeme wurden „in Zeiten voranschreitender Demokratisierung“ laut Ostrom zu lange übersehen und deren Bedeutung falsch eingeschätzt (Ostrom 2009, S. 222). Obwohl in der Commons Governance Prinzipien für erfolgreiches, langfristiges, selbstorganisiertes, kollektives Handeln identifiziert wurden, spielt sie in der Auseinandersetzung um die Ausgestaltung demokratischer Prozesse und politischer Ordnung angesichts zunehmen-

der Risikoentscheidungen bisher kaum eine Rolle. Dabei hat die Forschung um Commons und Praktiken des Commoning in den letzten Jahren auch Einzug in gesellschaftstheoretische Debatten gehalten (Euler 2020; Helfrich 2012, 2009). Darüber hinaus gibt es vereinzelte Arbeiten, die sich mit der Übertragung dieses Konzeptes auf den Umgang mit langfristigen technologischen Effekten beschäftigen (Stern 2011). Neben den klassischen „common-pool resources“, die Ostrom (2013, S. XVII) betrachtete, lässt sich der Blick auch erweitern auf „common-pool hazards“ (Stern 2011, S. 225).

### Logik des Commoning

Laut Quilligan sind Commons „Dinge, die Menschen gemeinsam nutzen und verwalten, indem sie, basierend auf Traditionen oder sozialen Normen und Praktiken, ihre eigenen Regeln aushandeln“ (Quilligan 2012, S. 99). Ein Gut wird somit nicht nur durch seine materielle oder immaterielle Natur zum Commons, sondern vor allem durch die soziale Praxis und Strukturen, die Menschen ihm gegenüber gemeinschaftlich entwickeln und organisieren – genannt „Commoning“. Commoning umfasst dabei ein gemeinsames Tun, mit dem Ziel, Regeln und Praktiken zur Nutzung und Bereitstellung eines Gemeingutes zu vereinbaren (Linebaugh 2008; Euler 2018; Meretz 2012). Sehr unterschiedliche Güter, wie etwa auch Wissen, können somit

zu Commons werden, weil diese Charakterisierung von den jeweiligen sozialen Praktiken abhängt.

Wesentliche Dimension von Commoning ist die Institutionalisierung einer Form von Selbstorganisation. McGinnis (2011, S. 6) definiert Selbstorganisation bzw. „Self-governance“ als “the capacity of any group of individuals to work together to resolve common problems and realize shared aspirations. Ideally, members of a self-governing community organize themselves so they can actively participate in all (or at least the most important) decision processes relating to their own governance”. Selbstorganisation ist stark auf das zu erhaltende oder zu produzierende Common gerichtet und mit der Autonomie der Beteiligten oder Betroffenen verbunden, Ziele, Regeln und Organisationsformen in Bezug auf das Common bewusst selbst festzulegen.

Ostrom hat durch die Analyse hunderter Fallstudien acht Design-Prinzipien einer erfolgreichen und langlebigen Commons Governance identifiziert (Tab. 1). Sie bieten weitere Anhaltspunkte, um Logiken des Commoning in der Standortsuche zu erkennen, sowie gegenwärtige Problemlagen zu analysieren.

## Methodisches Vorgehen

Der Handlungszusammenhang, der im Folgenden genauer betrachtet wird, ist die Fachkonferenz Teilgebiete, also das erste gesetzlich festgelegte Beteiligungsformat im Standortauswahlverfahren, deren drei Beratungstermine zwischen Februar 2021 und August 2021 stattfanden, sowie das Folgeformat Forum Endlagersuche im Mai 2022. Die Fachkonferenz Teilgebiete war die erste formelle Öffentlichkeitsbeteiligung laut Deutschem Standortauswahlgesetz<sup>1</sup> (StandAG) und hat den Zwischenbericht Teilgebiete, den die Bundesgesellschaft für Endlagerung im September 2020 vorlegte, öffentlich beraten. Das Forum Endlagersuche hingegen ist ein informelles Beteiligungsformat, das aus der Fachkonferenz Teilgebiete hervorging und als Brückenformat bis zu den Regionalkonferenzen (StandAG § 10) dienen soll. Die drei Beratungstermine der Fachkonferenz Teilgebiete, das Forum Endlagersuche sowie die öffentlichen Sitzungen der jeweils vorbereitenden Gruppen wurden von der Autorin mittels teilnehmender Beobachtung (Thierbach und Petschick 2019) wissenschaftlich begleitet (Abb. 1). Hierzu wurde ein Beobachtungsbogen mit Kategorien angelegt, die Interaktionen und Prozesse aber auch Äußerungen zu bestimmten Inhalten u. a. Konfliktgegenstände, Äußerung von Werten oder Rollenzuweisungen abdeckten. Der Bogen war aber nur teilweise vorstrukturiert, um offen für das Geschehen zu sein. Die nachfolgenden Aussagen basieren auf einer ersten explorativen Analyse des Materials, aus der heraus Hypothesen und vorläufige Ergebnisse abgeleitet werden, die im Verlauf einer noch folgenden vertieften Analyse mittels Grounded Theory (Glaser und Strauss 1979) weiter untersucht werden. Weitere Beobachtungen sowie Interviews sind geplant, um die Datengrundlage zu verbreitern. Wo möglich, werden die nachfolgenden Aussagen um Statements aus den Wortprotokollen oder Sekundärliteratur ergänzt, um die Ableitung entsprechender Hypothesen zu untermauern.

## Standortauswahlverfahren – neue Wege kollektiven Handelns?

### Wunsch nach Selbstorganisation

Mit Veröffentlichung des Teilgebietenberichtes im September 2020 durch die Bundesgesellschaft für Endlagerung – die Vorhabenträgerin – und der daraufhin einberufenen Fachkonferenz

<sup>1</sup> Standortauswahlgesetz vom 05.05.2017 (BGBl. I S. 1074), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 07.12.2020 (BGBl. I S. 2760) geändert worden ist. Online verfügbar unter [https://www.gesetze-im-internet.de/standag\\_2017/StandAG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/standag_2017/StandAG.pdf), zuletzt geprüft am 17.10.2022.

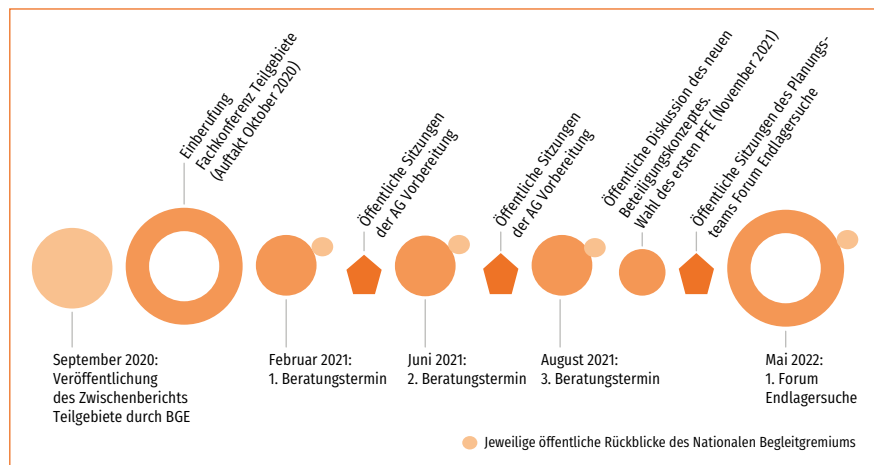


Abb. 1: Zeitlicher Verlauf der wesentlichen öffentlichen Veranstaltungen im Rahmen der Fachkonferenz Teilgebiete und des Forum Endlagersuche. Quelle: eigene Darstellung

Teilgebiete hat das Verfahren der Standortsuche in Deutschland eine neue Dynamik erfahren. Es kam während der Fachkonferenz Teilgebiete zu einer starken Auseinandersetzung um geeignete Organisationsformen der Beteiligung, die in Konflikten um die Mitgestaltungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit sowie um die Selbstorganisationsform und Rollenverständnisse mündete (Themann, Di Nucci und Brunnengräber 2021; Themann, Schwarz et al. 2021; Schwarz et al. 2021 a, 2021 b). Während der Fachkonferenz Teilgebiete wurden die Teilnehmer\*innen aus den laut StandAG zu beteiligenden Teilöffentlichkeiten (Bürger\*innen, gesellschaftliche Organisationen, Wissenschaft, Gebietskörperschaften) zusammenfassend als „Zivilgesellschaft“ bezeichnet. In diesem Text wird diese Zusammenkunft innerhalb der Fachkonferenz Teilgebiete als ‚erweiterte Zivilgesellschaft‘ bezeichnet und in Abgrenzung dazu Organisationen wie der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. als ‚organisierte Zivilgesellschaft‘. Die organisierte Zivilgesellschaft, und im Verlauf der Fachkonferenz Teilgebiete auch große Teile der erweiterten Zivilgesellschaft, argumentierten für eine kontinuierliche Selbstorganisationsmöglichkeit der Öffentlichkeit bis zu den Regionalkonferenzen (§ 10 StandAG) mit dem Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE) in einer operativ unterstützenden Rolle. Exemplarisch wird die Aussage eines Teilnehmers während des zweiten Beratungstermins der Fachkonferenz Teilgebiete angeführt:

„[...] weil der Zwischenbericht Teilgebiete weit hinter den Erwartungen zurückgeblieben ist, beginnt man jetzt zu improvisieren. Das bedarf der genauen Beobachtung. Gerade deswegen ist jetzt in den nächsten Jahren weiterhin eine selbstorganisierte Begleitung dieses Verfahrens durch die Zivilgesellschaft unerlässlich.“ (BASE 2021 a, S. 37)

Dieser Wunsch nach zivilgesellschaftlichen Beobachtungsmöglichkeiten innerhalb des Prozesses gegenüber der Bundesgesell-

schaft für Endlagerung (BGE) wird mit dem Ziel des bestmöglich sicheren Standortes verbunden. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass durch eine zusätzliche Arena des kritischen Hinterfragens mögliche Fehlentwicklungen oder Lücken entdeckt werden und so das Verfahren gestärkt wird. Daraus entwickelte sich in der Themen-AG ‚Beteiligung und Transparenz‘ der Fachkonferenz Teilgebiete ein Antrag für ein Anschlussformat, das die Beteiligungslücke bis zu den Regionalkonferenzen schließen und in selbstorganisierter Form die Arbeiten der Bundesgesellschaft für Endlagerung weiter begleiten und hinterfragen soll. Um diese Selbstorganisationsmöglichkeit zu schaffen, wurde ein Forum als Raum angedacht, aus dem heraus sich die Zivilgesellschaft konstituieren und organisieren kann (Gaßner 2021). Dieser Antrag wurde mittels Abstimmung mehrheitlich durch die Teilnehmer\*innen der Fachkonferenz Teilgebiete angenommen (BASE 2021 c). In den Worten der Commons Governance haben die ‚Nutzer\*innen‘ der Beteiligungsstrukturen, also die erweiterte Zivilgesellschaft, damit einen ersten Schritt getan, um neue kollektive Arenen zu etablieren und Formen der Selbstorganisation zu verstetigen.

Das BASE hat diesem Organisationsvorschlag beim dritten Beratungstermin eine Form kollaborativer Governance gegenübergestellt, in der das Bundesamt stärker in Strukturen rund um das Folgeformat involviert ist und dieses gemeinsam mit Vertreter\*innen der erweiterten Zivilgesellschaft bereitstellen möchte. Eine Selbstorganisation, wie von der Fachkonferenz Teilgebiete angedacht, wurde von Seiten des BASE eher kritisch gesehen (BASE 2021 b), wobei es eine Begründung schuldig blieb.

Nach der Fachkonferenz Teilgebiete folgten, unter Begleitung des Partizipationsbeauftragten, Beratungen zu einem neuen Beteiligungskonzept für den Zeitraum zwischen Fachkonferenz Teilgebiete und Regionalkonferenzen. Diese Beratungen fanden statt zwischen dafür mandatierten Vertreter\*innen der Fachkonferenz Teilgebiete, dem BASE, der Bundesgesellschaft für

tanzen organisierter Zivilgesellschaft vom Verfahren wurde zuletzt offenkundig durch die geringe Teilnehmer\*innenzahl aus der Gruppe gesellschaftlicher Organisationen auf dem ersten Forum Endlagersuche im Mai von nur sechs bis neun aktiv teilnehmenden Personen, sowie durch nur eine vorhandene Kandidatur für das neue Planungsteam Forum Endlagersuche (PFE), das zur Vorbereitung des nächsten Forum Endlagersuche neu gewählt wird. Konstitutionell ist diese Form kollektiven Handelns also nicht durch alle zu beteiligenden Gruppen legitimiert. Und auch innerhalb des Planungsteam Forum Endlagersuche ist zu beobachten, dass die Rollen der verschiedenen Akteure sowie die Art der Zusammenarbeit weiterhin Gegenstand von Konflikten sind.

### Prinzipien der Commons Governance: Reflexionspunkte im Standortsuchprozess

Diese Beobachtungen legen nahe, dass Beteiligung als gemeinsames Gut verstanden wird mit dem Ziel, den „Standort mit der bestmöglichen Sicherheit“ (StandAG § 1 (2)) zu finden. Mittels Selbstorganisation der Beteiligung will die erweiterte Zivilgesellschaft eine zusätzliche Instanz schaffen, um das Verfahren von außen begleiten und hinterfragen zu können. ‚Sicherheit‘ wird somit als ein gemeinsames und nicht allein durch staatliche Organisationen zu gewährleistendes Gut konstruiert. In dem Wunsch nach kritischer Begleitung der Arbeit der Bundesgesellschaft für Endlagerung verdeutlicht sich das Ostromsche Prinzip von Kontrolle, die mit einer gewissen Autonomie gegenüber den staatlichen Organisationen ausgeübt werden soll. Die Sicherheit des Standortes als etwas gemeinsam zu produzierendes, sowie eine eigene Arena der Kontrolle, sind vor dem Hintergrund bisheriger sozialwissenschaftlicher Analysen plausibel – etwa zur Anwendung der Decide-Announce-Defend-Strategie in der Vergangenheit (Kamlage et al. 2019) sowie zum verlorenen Vertrauen in die staatlichen Organisationen im Umgang mit hochradioaktiven Abfällen (Di Nucci et al. 2021; KLHRA 2016).

*„Sicherheit“ wird als ein gemeinsames und nicht allein durch staatliche Organisationen zu gewährleistendes Gut konstruiert.*

Endlagerung sowie dem Nationalen Begleitgremium. Die Ergebnisse wurden im November 2021 öffentlich für alle Interessierten zur Diskussion gestellt und mündeten in das Forum Endlagersuche sowie das Planungsteam Forum Endlagersuche.

Bereits im Laufe der Fachkonferenz Teilgebiete haben etliche Akteure der organisierten Zivilgesellschaft das Beteiligungsverfahren verlassen (Schwarz et al. 2021 a). Die noch verbleibenden Teile der organisierten Zivilgesellschaft im Verfahren konnten sich der Organisationsform für das Forum Endlagersuche und das Planungsteam Forum Endlagersuche nicht anschließen, da sie den Anspruch der Selbstorganisation der Öffentlichkeit durch die aktive Rolle des BASE mit seinem Stimmrecht im Planungsteam Forum Endlagersuche unterlaufen sahen. Die Dis-

Eine besondere institutionelle Position als „unabhängige Begleitung“ (StandAG § 8 (1)) des Verfahrens und speziell der Öffentlichkeitsbeteiligung hat dabei das Nationale Begleitgremium. Es füllt womöglich eine Art ‚überwachende‘ Rolle aus, wie Ostrom sie für das Prinzip 4 identifizierte. Das Zusammenspiel zwischen den Nutzer\*innen der Beteiligungsstrukturen und dem Nationalen Begleitgremium in seiner Wächterrolle mit seinen diversen Kompetenzen scheint dabei ein wichtiger Punkt für die vertiefte Analyse.

Ebenfalls in Zusammenhang mit Prinzip 4 betonen die organisierte wie auch erweiterte Zivilgesellschaft, dass sie Ressourcen für die Einbindung von wissenschaftlicher Expertise benötigen, um überhaupt eine Kontrollfunktion bzgl. der Arbeits-

schritte der Bundesgesellschaft für Endlagerung wahrnehmen zu können. Der Wunsch nach Zugang zu unabhängigem fachlichen Wissen, um den Zustand der Sicherheit eigenständig beurteilen zu können, so die Hypothese, konstruiert fachliche Expertise somit als ein Gemeingut. Zumal sich, entgegen dem immateriellen Charakter von Wissen, Rivalitäten entwickeln können: „Der Markt ist leergefegt. BASE und Bundesgesellschaft für Endlagerung haben bereits alles an Expertise beauftragt. Wir finden kaum noch Leute, die für uns ein Gutachten unabhängig übernehmen können“ äußerten Vertreter\*innen organisierter Zivilgesellschaft während einer Veranstaltung der Evangelischen Akademie Loccum im Jahr 2021. Rivalität um Fachwissen entsteht hier dadurch, dass die Zivilgesellschaft Expert\*innen beauftra-

Mit Blick auf Prinzip 2 weist die Verhältnismäßigkeit der Bereitstellung und Nutzung einer selbstorganisierten Beteiligung kritische Aspekte auf, wie etwa der erhebliche zeitliche Aufwand für die ehrenamtliche Arbeitsgruppe Vorbereitung (AG V) der Fachkonferenz Teilgebiete sowie für das Planungsteam Forum Endlagersuche. Zusätzlich konstatierte das Nationale Begleitgremium eine „schleichende Zermürbung der hoch engagierten zivilgesellschaftlichen Vertreter\*innen“ (NBG 2022, S. 4). Grund seien mit Blick auf die Zusammenarbeit innerhalb des Planungsteam Forum Endlagersuche komplizierte Abstimmungsbedarfe im Bundesamt, die Prozesse verlangsamen sowie hierarchische Strukturen, die eigenverantwortliches Handeln behindern. Hier treffen unterschiedliche institutionelle Logiken

## *Der vorläufige Ausstieg etlicher zivilgesellschaftlicher Akteure weist auf noch unausgereifte Konfliktlösungsmechanismen hin.*

gen möchte, die nicht bereits in Auftragsverhältnissen zum Operator oder Regulator stehen, wodurch eine Knappheit wahrgenommen wird.

Prinzip 3 scheint zunächst erfüllt. Nicht nur betont das StandAG (§ 5 (1)) explizit die Mitgestaltungsmöglichkeit der Öffentlichkeit, die Fachkonferenz Teilgebiete sollte auch einen Raum eröffnen, in dem die Beteiligten selbst Regeln der Zusammenarbeit vereinbaren. In der weiteren Analyse ist jedoch zu betrachten, wie sich Machtwirkungen und Dominanzen von Akteuren auf das Prinzip ausgewirkt haben. Machtanalytische Betrachtungen der Fachkonferenz Teilgebiete weisen durchaus auf entsprechende Effekte hin, die die institutionelle Entwicklung der Fachkonferenz Teilgebiete beeinflusst haben (Themann, Di Nucci und Brunnengräber 2021; Themann, Schwarz et al. 2021; Schwarz et al. 2021 a, 2021 b). Auch das Forum Endlagersuche sowie die Arbeit des Planungsteam Forum Endlagersuche und deren Austausch mit der interessierten Öffentlichkeit ist vor dem Hintergrund dieses Prinzips zu reflektieren.

Ein weiteres erfülltes Prinzip, so die Hypothese, ist eine Form polyzentrischer Governance. Obwohl sie keine Entscheidungskompetenzen im Standortsuchverfahren haben, richteten einige Bundesländer oder Regionen eigeninitiativ Foren ein, um die Standortsuche zu begleiten und den Kommunen und Bürger\*innen Hilfestellungen im Verfahren zu ermöglichen. So hat z. B. Niedersachsen ein ‚Begleitforum‘ für die Standortsuche eingerichtet. Dieses umfasst u. a. die Bereitstellung finanzieller Mittel, die Kommunen abrufen können, um etwa Gutachten in Auftrag zu geben, und so auf Fachwissen zuzugreifen. In Bayern wurde in der Region Oberfranken eine ‚Regionale Koordinierungsstelle für das Verfahren der Endlagersuche‘ eingerichtet. Diese Entwicklung, in der Länder, Regionen und Bürger\*innen eigenständig Räume und Ressourcen schaffen, um das Verfahren kritisch zu begleiten, kann als eine Form polyzentrischer Governance interpretiert werden.

innerhalb des Planungsteam Forum Endlagersuche aufeinander, die die Arbeit auf operativer Ebene erschweren.

Prinzip 6 zu Konfliktlösungsmechanismen sowie Prinzip 7 zur Anerkennung von Selbstorganisation durch staatliche Behörden wären gemäß obiger Schilderungen wichtig für die Standortsuche, sind aber nicht erfüllt. Der vorläufige Ausstieg etlicher zivilgesellschaftlicher Akteure weist auf noch unausgereifte Konfliktlösungsmechanismen hin, obwohl durch die Rolle des Partizipationsbeauftragten (StandAG § 8 (5)) eine entsprechende Instanz bereits institutionell verankert ist. Die Beobachtungen verdeutlichen zudem, dass staatliche Akteure Vorbehalte gegenüber einer Selbstorganisation im Bereich der Beteiligung haben.

### Ausblick

Erste Auswertungen des Datenmaterials aus den Beobachtungen weisen darauf hin, dass zivilgesellschaftliche Handlungen im Rahmen der Fachkonferenz Teilgebiete (§ 9) über den ‚participatory turn‘ (Bergmans et al. 2015) hinausweisen und eine Anwendung des Konzeptes der Commons Governance wichtige Einsichten für die Standortsuche bergen kann. Vor allem das Verständnis von einer kollektiven Verfügung über Fachwissen, der Wunsch nach anerkannter Selbstorganisation innerhalb der Beteiligungsstruktur, die sich ausbildenden polyzentrischen Strukturen sowie das Ziel der bestmöglichen Sicherheit als ein gemeinsam zu schaffendes Gut deuten auf Logiken des Commoning hin. Daneben bietet die Auseinandersetzung mit den Prinzipien aufschlussreiche Analysepunkte entlang gegenwärtiger Herausforderungen und Konflikte der Standortsuche, die in der vertieften Analyse weiter betrachtet werden sollten.

Angesichts der beschriebenen Konfliktlagen stellt sich die Frage, welche Impulse von der Commons Governance für die jetzige Situation ausgehen können. Ostrom schreibt hierzu: „In

jeder konkreten Situation muss aufs Neue darum gestritten werden, dass staatliche Institutionen ihrer Rolle als Treuhänder überregionaler Ressourcensysteme, als Ermöglicher für gemeingütersensitives Handeln, als Konfliktschlichter bei Nutzungskonflikten, als Unterstützer für Selbstorganisation und als aktive Förderer der Commons und der „Commoners gerecht werden“ (Ostrom 2012, S. 107). Statt zu steuern, so eine mögliche Überlegung, könnte das BASE sich eher als Ermöglicher und Unterstützer einer zusätzlichen größtenteils selbstorganisierten zivilgesellschaftlichen Arena verstehen. Das Nationale Begleitgremium wiederum könnte seine ihm gesetzlich zugeschriebene Wächterfunktion ebenfalls gegenüber einer solchen Arena ausüben, um sowohl auf mögliche Fehlentwicklungen hinzuweisen als auch die Berücksichtigung der Ergebnisse durch BASE und Bundesgesellschaft für Endlagerung zu prüfen.

Mit Blick auf den langen Zeithorizont der Endlagerung erscheint es insgesamt lohnend, Organisationsformen und Governance-Konzepte zu betrachten, deren Prinzipien auf Langlebigkeit, Wissensweitergabe, Vertrauensaufbau und Adaptivität ausgelegt sind. Die Commons Governance kann hier womöglich wichtige institutionelle Impulse für den weiteren Standort-suchprozess als auch anschließende Phasen der Endlagerung setzen. Überlegungen betreffen etwa die zukünftigen Betroffenheitsräume (Steinebrunner 2021) durch den Endlagerstandort. Heute geht es um die Sicherheit als gemeinsam zu schaffendes Gut, doch je weiter das Verfahren voranschreitet und mit Errichtung des Endlagers wird die Last räumlich konzentriert und ein ‚Gemein(un)gut‘ oder „common pool hazard“ (Stern 2011, S. 225) entsteht.

Welche Impulse die Commons Governance hier setzen kann – auch über den Fall der Endlagerung hinaus – sowie welche Ergänzungspotenziale der Fall der Standortsuche und der Blick auf öffentliche Ungüter für die Commons-Forschung bereithält, muss durch weitere Forschungsarbeiten ermittelt werden. Insbesondere im Zusammenhang mit risikoreichen Technologien und Großinfrastrukturprojekten sind auch die Verbindungslinien zwischen Risiko Governance (Renn 2008) und Commons Governance aufzuarbeiten (Stern 2011), sowie deren demokratietheoretische Implikationen.

**Funding** • The research presented here received funding by Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation, Nuclear Safety and Consumer Protection (FK 02 E 11849C), and by Lower Saxony Vorab.

**Competing interests** • The author declares no competing interests.

## Literatur

- BASE – Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (2021a): AG L3. Selbstorganisation: Erfahrung und Perspektive. Dokumentation vom 12. 06. 2021, FKT\_Bt02\_029. Online verfügbar unter [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_2.Beratungstermin/FKT\\_Bt2\\_029\\_AG\\_L3.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_2.Beratungstermin/FKT_Bt2_029_AG_L3.pdf?__blob=publicationFile&v=8), zuletzt geprüft am 18. 10. 2022.
- BASE (2021b): Dritter Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete. Wortprotokoll Plenum vom 06. 08. 2021. FKT\_Bt3\_031. Online verfügbar unter [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_031\\_Wortprotokoll\\_0608.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_031_Wortprotokoll_0608.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 28. 10. 2022.
- BASE (2021c): Konzept „Anschlussformat zur Fachkonferenz Teilgebiete: Fachforum Teilgebiete“, beschlossen auf dem 2. Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete am 11. 06. 2021, FKT\_Bt3\_022. Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung. Online verfügbar unter [https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok\\_FKT\\_3.Beratungstermin/FKT\\_Bt3\\_022\\_BeschlussTAG-A-Beteiligung\\_Transparenz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.endlagersuche-infoplattform.de/SharedDocs/Downloads/Endlagersuche/DE/Fachkonferenz/Dok_FKT_3.Beratungstermin/FKT_Bt3_022_BeschlussTAG-A-Beteiligung_Transparenz.pdf?__blob=publicationFile&v=5), zuletzt geprüft am 28. 10. 2022.
- Bergmans, Anne; Sundqvist, Göran; Kos, Drago; Simmons, Peter (2015): The participatory turn in radioactive waste management. Deliberation and the social-technical divide. In: *Journal of Risk Research* 18 (3), S. 347–363. <https://doi.org/10.1080/13669877.2014.971335>
- Brunnengräber, Achim (2019): Ewigkeitslasten. Die „Endlagerung“ radioaktiver Abfälle als soziales, politisches und wissenschaftliches Projekt. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Brunnengräber, Achim; Mez, Lutz (2014): Strahlende Hinterlassenschaften aus Produktion und Konsumtion. Zur Politischen Ökonomie des Atommülls. In: *Prokla* 176, S. 371–382. <https://doi.org/10.32387/prokla.v44i176.162>
- Di Nucci, Maria; Isidoro Losada, Ana; Themann, Dörte (2021): Confidence gap or timid trust building? The role of trust in the evolution of the nuclear waste governance in Germany. In: *Journal of Risk Research*, S. 1–19. <https://doi.org/10.1080/13669877.2021.1936605>
- Euler, Johannes (2018): Conceptualizing the commons. Moving beyond the goods-based definition by introducing the social practices of commoning as vital determinant. In: *Ecological Economics* 143, S. 10–16. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.06.020>
- Euler, Johannes (2020): Wasser als Gemeinsames. Potenziale und Probleme von Commoning bei Konflikten der Wasserbewirtschaftung. Bielefeld: transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839453766>
- Gaßner, Hartmut (2021): Überlegungen zur Selbstorganisation. o. O.: o. V. Online verfügbar unter [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_54\\_Sitzung\\_10\\_9\\_2021/TOP\\_6\\_Selbstorganisation\\_Gassner.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_54_Sitzung_10_9_2021/TOP_6_Selbstorganisation_Gassner.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt geprüft am 28. 10. 2022.
- Glaser, Barney; Strauss, Anselm (1979): Die Entdeckung gegenstandsbezogener Theorie. Eine Grundstrategie qualitativer Sozialforschung. In: Christel Hopf und Elmar Weingarten (Hg.): *Qualitative Sozialforschung*. Stuttgart: Klett-Cotta, S. 91–111.
- Helfrich, Silke (Hg.) (2009): *Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter*. München: oekom.
- Helfrich, Silke (Hg.) (2012): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld: transcript. <https://doi.org/10.14361/9783839428351>
- Kamlage, Jan-Hendrik; Warode, Jan; Mengede, Anna (2019): Chances, challenges and choices of participation in siting a nuclear waste repository. The German case. In: Achim Brunnengräber und Maria Rosaria Di Nucci (Hg.): *Conflicts, participation and acceptability in nuclear waste governance. An international comparison*. Volume III. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 91–110.
- Kaul, Inge (2012): Rethinking public goods and global public goods. In: Eric Brousseau, Tom Dedeurwaerdere und Bernd Siebenhüner (Hg.): *Reflexive governance for global public goods*. Cambridge, MA: MIT Press, S. 37–53.

- KLHRA – Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe (2016): Abschlussbericht der Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe. o. O.: o. V. Online verfügbar unter [https://www.bundestag.de/resource/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs\\_268-data.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/434430/bb37b21b8e1e7e049ace5db6b2f949b2/drs_268-data.pdf), zuletzt geprüft am 18.10.2022.
- Linebaugh, Peter (2008): *The Magna Carta manifesto. Liberties and commons for all*. Berkeley, CA: University of California Press.
- McGinnis, Michael (2011): Updated guide to IAD and the language of the Ostrom workshop. A simplified overview of a complex framework for the analysis of institutions and their development. In: *Policy Studies Journal* 39 (1), S. 169–183. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2010.00401.x>
- Meretz, Stefan (2012): *Ubuntu-Philosophie. Die strukturelle Gemeinschaftlichkeit der Commons*. In: Silke Helfrich (Hg.): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld: transcript, S. 58–65.
- NBG – Nationales Begleitgremium (2022): Öffentliches Fachgespräch zur Endlagersuche im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 11. Mai 2022. Berlin: Nationales Begleitgremium. Online verfügbar unter [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_Empfehlungen/NBG-Empfehlungen\\_Umweltausschuss\\_11\\_5\\_2022.pdf;jsessionid=33C6959435FE4181E60D49B7470B05B1.intranet24?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_Empfehlungen/NBG-Empfehlungen_Umweltausschuss_11_5_2022.pdf;jsessionid=33C6959435FE4181E60D49B7470B05B1.intranet24?__blob=publicationFile&v=4), zuletzt geprüft am 21.10.2022.
- Ostrom, Elinor (2009): Gemeingütermanagement. Perspektive für bürgerschaftliches Engagement. In: Silke Helfrich (Hg.): *Wem gehört die Welt? Zur Wiederentdeckung der Gemeingüter*. München: oekom, S. 218–228.
- Ostrom, Elinor (2012): *Was mehr wird, wenn wir teilen. Vom gesellschaftlichen Wert der Gemeingüter*. München: oekom.
- Ostrom, Elinor (2013): *Die Verfassung der Allmende. Jenseits von Staat und Markt*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Ott, Konrad (2020): Zur Einlagerung hochradioaktiver Reststoffe aus ethischer und politischer Sicht: Bestandsaufnahme und Ausblick. In: Anna Margaretha Horatschek (Hg.): *Competing Knowledges – Wissen im Widerstreit*. Berlin: De Gruyter, S. 171–188. <https://doi.org/10.1515/9783110659658-010>
- Poteete, Amy; Janssen, Marco; Ostrom, Elinor (2010): *Working together. Collective action, the commons, and multiple methods in practice*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400835157>
- Quilligan, James (2012): Warum wir Commons von öffentlichen Gütern unterscheiden müssen. In: Silke Helfrich (Hg.): *Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat*. Bielefeld: transcript, S. 99–106.
- Renn, Ortwin (2008): *Risk governance. Coping with uncertainty in a complex world*. London: Earthscan.
- Schulz, Claudia (2016): Fonds oder Rückstellungen? Atommüll als private good und public bad. In: Achim Brunnengräber (Hg.): *Problemfälle Endlager. Gesellschaftliche Herausforderungen im Umgang mit Atommüll*. Baden-Baden: edition sigma, S. 261–287. <https://doi.org/10.5771/9783845278131-1>
- Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021a): Räume erobern, öffnen und verteidigen. Über die Wirkung von Macht beim dritten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegung Plus* 34 (4), S. 1–33. Online verfügbar unter <https://forschungsjournal.de/hefte/2021-heft4-finanzsystem-und-zivilgesellschaft/>, zuletzt geprüft am 28.10.2022.
- Schwarz, Lucas; Themann, Dörte; Brunnengräber, Achim (2021b): Von Machtasymmetrien zu flachen Hierarchien im Standortsuchprozess für ein Endlager? Über die Wirkung von Macht beim zweiten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen Plus* 34 (4), S. 1–26. Online verfügbar unter <https://forschungsjournal.de/hefte/2021-heft4-finanzsystem-und-zivilgesellschaft>, zuletzt geprüft am 21.10.2022.
- Steinebrunner, Martin (2021): Vom Umgang unter Nachbarn in der besten aller Welten. Nationales Begleitgremium: Gute Beteiligung? Waldshut-Tiengen: Deutsche Koordinationsstelle Schweizer Tiefenlager. Online verfügbar unter [https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads\\_NBG-Veranstaltung\\_6\\_11\\_2021/AG4\\_Vortrag\\_Steinebrunner.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.nationales-begleitgremium.de/SharedDocs/Downloads/DE/Downloads_NBG-Veranstaltung_6_11_2021/AG4_Vortrag_Steinebrunner.pdf?__blob=publicationFile&v=3), zuletzt geprüft am 21.10.2022.
- Stern, Paul (2011): Design principles for global commons. *Natural resources and emerging technologies*. In: *International Journal of the Commons* 5 (2), S. 213–232. <https://doi.org/10.18352/ijc.305>
- Themann, Dörte; Di Nucci, Maria; Brunnengräber, Achim (2021): Alles falsch gemacht? Machtasymmetrien in der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche für ein Endlager. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegung Plus* 34 (4), S. 1–10. Online verfügbar unter <https://forschungsjournal.de/hefte/2021-heft4-finanzsystem-und-zivilgesellschaft>, zuletzt geprüft am 21.10.2022.
- Themann, Dörte; Schwarz, Lucas; Di Nucci, Maria; Brunnengräber, Achim (2021): Power over, power with und power to bei der Standortsuche für ein Endlager. Über die Ausübung von Macht beim ersten Beratungstermin der Fachkonferenz Teilgebiete (FKTG). In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen Plus* 34 (4), S. 1–23. Online verfügbar unter <https://forschungsjournal.de/hefte/2021-heft4-finanzsystem-und-zivilgesellschaft/>, zuletzt geprüft am 21.10.2022.
- Thierbach, Cornelia; Petschick, Grit (2019): Beobachtung. In: Nina Baur und Jörg Blasius (Hg.): *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 1165–1181. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4\\_84](https://doi.org/10.1007/978-3-658-21308-4_84)



### DÖRTE THEMANN

ist Politik- und Umweltwissenschaftlerin. Seit 2018 arbeitet sie als Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Forschungszentrum für Nachhaltigkeit an der FU Berlin, Fachbereich Politik und Sozialwissenschaften. Seit 2021 promoviert sie im TRANSENS-Projekt.