

Anhang IV:

Beteiligungsmöglichkeiten und Konfliktmanagement

In den letzten Jahren wurde international eine breite Debatte über mögliche Verbesserungen bei der Entscheidungsfindung zur Suche nach Endlagern für radioaktive Abfälle geführt. Einigkeit besteht heute weitgehend darin, dass Entscheidungsprozesse erstens von Regierungsorganisationen nicht „von oben“ verordnet werden können und zweitens sowohl die betroffene Region als auch die interessierte Öffentlichkeit in das Entscheidungsverfahren einzubeziehen sind. Schlüsselworte in dieser Debatte sind „horizontale“ und „vertikale“ Governance. Die vertikale Dimension betont die Zusammenarbeit zwischen kommunaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene, die horizontale Dimension die Einbindung von Regierung (government), Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft auf jeder vertikalen Stufe.

Allerdings kann trotz der bislang weitgehend theoretisch geführten Diskussion um eine optimale Governance-Struktur nicht davon ausgegangen werden, dass es praktisch erprobte „Standards“ für den Umgang mit diesem Optimierungswunsch gibt. Dies hat vor allem zwei Gründe:

1. Es mangelt auf Grund der begrenzten Zahl an Such- und Standortauswahlverfahren an einer ausreichenden Zahl von Fällen für eine empirische Überprüfung des Erfolges der Handlungsempfehlungen, die in anderen Kontexten erarbeitet und auf den aktuellen Auswahlprozess in der Schweiz übertragen werden könnten. Bislang gibt es weltweit noch kein in Betrieb genommenes Endlager für hoch-radioaktive Abfälle.
2. Die rechtlichen Strukturen und gesellschaftlichen Kontextbedingungen für derartige Entscheidungsprozesse sind in den einzelnen Ländern, die bisher Endlagerprojekte in Angriff genommen haben, sehr unterschiedlich.

Insofern müssen die Vorschläge zur Verbesserung der Entscheidungsfindung, die in der Fachdiskussion anzutreffen sind, als „qualifizierte Einschätzungen“ betrachtet werden, die auf der Basis theoretischer Erwägungen und praktischer Erfahrungen in anderen ähnlich gelagerten Anwendungsbereichen (zum Beispiel Müllverbrennungsanlagen oder Deponien) gewonnen wurden. Unbestritten ist, dass in fast allen Staaten der Welt die Nachfrage nach Partizipation zugenommen hat und dies auch bei der Lösung der Endlagerfrage zu erwarten sein wird. Weiterhin geben die hier formulierten Vorschläge Hinweise darauf, wie unter zivilgesellschaftlichen Bedingungen mit den gesellschaftlichen Konflikten, die bei der Auswahl nuklearer Endlagerstandorte in nahezu allen Ländern (Ausnahme Finnland) aufgetreten sind, auf Basis des einschlägigen Wissens aus Politik- und Sozialwissenschaften sowie analogen

Fällen in anderen kontroversen Standortbestimmungsverfahren Erfolg versprechend reagiert werden kann. Dabei wird es aber immer auch darum gehen, den Entscheidungsprozess an die jeweiligen nationalstaatlichen Bedingungen anzupassen und im staatlichen Entscheidungssystem Veränderung auf planerischer, rechtlicher und politisch-institutioneller Ebene vorzunehmen. Das bedeutet, dass die jeweils etablierten Entscheidungspfade nicht durch innovative Elemente ersetzt, sondern ergänzt werden müssen. Wichtig ist dabei, dass die Akteure der vertikalen wie horizontalen Governance-Ebenen dem Beteiligungsverfahren zustimmen können. Wenn wesentliche Akteure ausgeklammert sind oder diese das Verfahren als unfair betrachten, dann gibt es auch keine substantielle Chance auf Erfolg.

Zentrale Anforderungen, die dabei im Entscheidungsprozess zu berücksichtigen sind, beziehen sich auf:

- 1.) die Gestaltung des Entscheidungsprozesses selbst und des komplementären Informationsangebots (*Transparenz*),
- 2.) die Beteiligung der organisierten Interessengruppen (Stakeholder), der Wissensträger und der allgemeinen Öffentlichkeit auf jeder Ebene der vertikalen Governance (*faire und kompetente Partizipation*),
- 3.) die Anbindung des Entscheidungsprozesses an den etablierten und letztendlich Verbindlichkeit herstellenden politischen Prozess sowie die Sicherstellung dazu passförmiger Einrichtungen der Kontrolle (*Legitimation*),
- 4.) die Vermittlung der Ergebnisse an die interessierte Öffentlichkeit und das systematische Einholen öffentlicher Rückmeldungen zu den Entscheidungen innerhalb der einzelnen Schritte des Entscheidungsprozesses (*Dissemination*).

Im Folgenden werden diese Punkte präzisiert. Tendenziell gilt insbesondere für die ersten drei Anforderungen, dass sie zwischen zwei Polen ausgelegt werden können, nämlich zwischen öffentlichen Prozessen der Kommentierung und solchen der öffentlichen Aushandlung. Hier wird nur der Grundgedanke der jeweiligen Anforderung kurz benannt.

Die *Entscheidungsfindung* selbst soll als transparenter und schrittweiser Entscheidungsprozess stattfinden und iterativ in der Weise sein, dass mit bekannten und anerkannten Kriterien Standortalternativen gegeneinander abgewogen werden. Dazu ist es notwendig, dass für die interessierten Akteure und Stakeholder, die sich an diesem Entscheidungsprozess beteiligen, hochwertige und umfassende Informationen zur Verfügung gestellt werden. In dem Entscheidungsprozess selbst wiederum ist die *Öffentlichkeit* vermehrt einzubinden. Da in der interessierten Öffentlichkeit meist relativ weit reichende Wünsche nach unmittelbarer Beteiligung an der Entscheidungsfindung formuliert werden, müssen Organisationsformen gefunden werden, die eine Balance zwischen klassisch politischen Entscheidungsprozessen (re-

präsentative Demokratie) und beteiligungsorientierten sowie deliberativ gestalteten Entscheidungsprozessen (partizipative Demokratie) ermöglichen. Bei diesem Ineinandergreifen von top-down- und bottom-up-Prozessen gilt es, eine tragfähige *Balance* zwischen Flexibilität, Verbindlichkeit und deliberativer Offenheit zu erzielen. Neben den Stakeholdern aus Wirtschaft und Interessenverbänden, die bereits in repräsentativ-demokratische Entscheidungsprozesse eingebunden sind, ist es notwendig, unabhängige Experten (vor allem aus der Wissenschaft) sowie Vertreter der betroffenen Öffentlichkeit, die mit den Folgen der Entscheidung leben müssen, in den Prozess einzubeziehen. Diese Öffentlichkeit wird einerseits durch organisierte Gruppen (etwa Umweltverbände, Wirtschaftsverbände), andererseits durch nicht organisierte Anwohner repräsentiert. Mit Standortkommunen und deren Nachbargemeinden, die in den Entscheidungsprozess einbezogen sind, müssen maßgeschneiderte *Anreiz- und Kompensationspakete* sowie *Regionalentwicklungspläne* entwickelt und verhandelt werden. Um diesen Anforderungen in einem mehrstufigen Entscheidungsprozess gerecht werden zu können, bedarf es bereits vor dem Beginn dieses Entscheidungsprozesses für eine Standortauswahl einer verbindlichen Verabredung der Ziele und der handelnden Akteure, die den Prozess organisieren und moderieren. Darüber hinaus ist die Schaffung intermediärer Gremien, die die verschiedenen Stakeholder in das Verfahren einbinden und gleichzeitig die Qualität der Entscheidungsfindung und die Implementierung der getroffenen Entscheidungen kontrollieren, erforderlich. Frühe Festlegungen der eingesetzten Verfahren schaffen dabei eine bessere Ausgangssituation als allgemein gehaltene Andeutungen.

Der Entwurf des Konzeptteils des Sachplans bietet gute Voraussetzungen für eine erfolgversprechende Strategie zur Umsetzung der Anforderungen an eine faire, kompetente und legitime Umsetzung der Beteiligungsziele. Während die aktuelle Fassung des Sachplans (Stand 11.01.2007) im Vergleich zu früheren Entwürfen die Rolle der beteiligten Akteure innerhalb des vertikalen Governance-Prozesses an mehreren Stellen entscheidend präzisiert und dabei ein elaboriertes System von Optionen zur Stellungnahme durch die verschiedenen Akteure vorsieht, bleibt eine andere Lücke im Sachplan bestehen. Diese Lücke bezieht sich auf die Vorkehrungen, wie die horizontalen Governance-Akteure in die Entscheidungsprozesse einbezogen werden sollen. Dies gilt vor allem für die grenzüberschreitende Partizipation. Auch wenn sich vieles sicher erst anhand der tatsächlichen Handlungen bei der Durchführung des Sachplans beurteilen lässt, wäre es als vertrauensbildende Maßnahme insbesondere für die Nachbarstaaten von Bedeutung, diese Ebene näher erläutert zu bekommen. Gerade in diesem Zusammenhang sind viele der im Sachplan verwendeten Begrifflichkeiten nicht definiert, was zu Lasten der Verständlichkeit und der Eindeutigkeit geht. Der Umfang und die Qualität der Beteiligungsmöglichkeiten insbesondere der an horizontalen Governance-Prozessen interessierten Akteure verbleiben dadurch undeutlich und vage.

Es stellt sich also die Frage, welche konkreten Beteiligungsmöglichkeiten Deutschland als Nachbarstaat zukommen, da im Sachplan die Trennung zwischen den legal abgesicherten Beteiligungsrechten und durch den Sachplan an vielen Stellen präzisierten Rechten der vertikalen Governance-Akteure (i.d.R. werden im Sachplanentwurf Schweizer Kommunen, Kantone, betroffene Regionen und die Schweizer Bundesregierung genannt) einerseits und den informellen Verfahren auf der horizontalen Ebene andererseits nicht vorliegt. Vor allem wird nicht deutlich, welche Akteure auf der kommunalen, regionalen und nationalen Ebene in horizontale Abstimmungsprozesse in jedem Fall eingebunden werden sollen und wie mit ihnen die zu treffenden Entscheidungen abzustimmen sind. In Bezug auf die Nachbarstaaten wird an den expliziten Stellen einzig die vertikale Governance-Ebene, allerdings auch nur auf einer Stufe unterstrichen (vgl. Anhang VI im Sachplan, Stand 11.01.2007), obwohl auch in den Nachbarstaaten kommunale, regionale und bundesstaatliche Akteure existieren, die Erwartungen an eine konstruktive Beteiligung für den Fall formulieren, dass Standorte in relativer Nähe zur Staatsgrenze in Betracht gezogen werden. Das Schweizerische Raumordnungsrecht enthält zwar klare Regelungen für das Verhältnis zwischen Bundes- und kantonaler Planung, für die Interaktion dieser Ebenen bei der Aufstellung des Plans und für die Schlichtung von Konflikten, die über die unmittelbare Ebene der Raumplanung hinausgehen, fehlen jedoch die Regularien.

Die Einbindung des benachbarten Auslandes ist in der Begleitgruppe sowie in regionalen Partizipationsgremien vorgesehen. Über diese allgemeinen Hinweise auf zwei Partizipationsformen hinaus gibt es aber wenig Konkretes. Weder die Größe, noch das Verfahren der Besetzung der Begleitgruppe, noch ihre Zusammensetzung werden spezifiziert. Ebenso fehlen die gleichen Erläuterungen zu den regionalen Partizipationsgremien, bei denen der Wunsch nach Beteiligung deutscher Kommunen und Gebietskörperschaften im Falle regionaler Betroffenheit sicher zu erwarten ist. Sollte es dabei zu Unstimmigkeiten kommen, wäre es sinnvoll, von vornherein anzugeben, wie Konflikte aufgegriffen, bearbeitet und geschlichtet werden können. Der Hinweis im Kap. 3.5 (Sachplan, Stand 11.01.2007), dass das Bereinigungsverfahren als zentrales Mittel der Konfliktlösung zur Verfügung steht, reicht an dieser Stelle nicht aus, da dieses allein auf Innerschweizer Konflikte zwischen Bundes- und kantonaler Planung abstellt. Konflikte auf lokaler horizontaler Ebene sind also von dieser Konflikt-schlichtung nicht berührt, gleichgültig ob sie von der Schweizer oder der deutschen Seite ausgehen.

Mit der Einführung partizipativer Verfahren für „betroffene Regionen“ geht der Sachplan über die gesetzlichen Anforderungen hinaus. Insofern werden die neueren Ansätze zur Kopplung von vertikaler und horizontaler Governance bereits berücksichtigt. Nicht eindeutig ist jedoch, wie oben bereits angemerkt, inwieweit die horizontalen Akteure aus der Schweiz und dem

benachbarten Ausland hier einbezogen werden sollen. Die Mitwirkung soll speziell für betroffene Gemeinden und Kantone vertieft geregelt werden. In diesem Zusammenhang ist unklar, wie der Begriff der „betroffenen Regionen“ zu verstehen ist. Insbesondere die Präzision des Kriteriums 2 (Betroffenheit der Gemeinden durch Baustellenverkehr, Anlieferungsverkehr und Infrastrukturbauten für das Tiefenlagers), des Kriteriums 3 (Betroffenheit durch „natürlich vorhandene räumliche Abgrenzungen“) und des Kriteriums 4 (Betroffenheit durch Labelprodukte und touristische Attraktionen) stellen die Trennschärfe der Definition von „Betroffenheit“ als räumliche Kategorie in Frage (Sachplan, Stand 11.01.2007, S. 40). So laufen z.B. Gemeinden, deren Betroffenheit auf einer dieser Ebenen in Etappe 2 nicht erkannt wird, Gefahr, nicht partizipieren zu dürfen, weil ihre Betroffenheit nicht weiter untersucht wird. Angesichts der raumplanungsrechtlichen Zielrichtung des Sachplans und der Verlagerung der Bestimmung „räumlicher Nähe“ in den lokalen Partizipationsgremien (ebd.), bleibt unklar, ob überhaupt und unter welchen Bedingungen deutsche Nachbargemeinden in die lokalen Partizipationsgremien eingebunden werden. Nicht auszuschließen sind Konstellationen, bei denen lokale Schweizer Akteure wenig Interesse haben, deutsche Kommunen an der Entscheidungsfindung in den lokalen Partizipationsgremien ‚auf gleicher Augenhöhe‘ zu beteiligen. An einer Schnittstelle wie dieser erscheint es dringend notwendig, detaillierende Erläuterungen zu den angestrebten Mindestrechten interessierter Akteure aus Nachbarstaaten einzufügen. Dementsprechend besitzt auch die undeutlich beantwortete Frage besondere Brisanz, ob Abgeltungs- oder Entwicklungsvereinbarungen mit deutschen Gemeinden und Gebietskörperschaften vorgesehen sind, und wenn ja, über welches Verfahren sie bei Bedarf in Kraft gesetzt werden.

Zum Umgang mit Konflikten werden im Konzeptteil des Sachplans wichtige programmatische Ziele formuliert. So heißt es, Konflikte sollten möglichst ausgeräumt werden und für verbleibende Konflikte wären geeignete Kompensationsmaßnahmen auszuarbeiten (Sachplan, Stand 11.01.2007, S. 32). Als einzusetzendes Mittel des Konfliktmanagements wird jedoch lediglich auf das rechtlich vorgeschriebene „Bereinigungsverfahren“ verwiesen – ein Instrument, das für den Fall vorgesehen ist, dass es zu Konflikten zwischen Bund, den Entsorgungspflichtigen, den betroffenen Kantonen und Gemeinden kommt. Das Verfahren regelt die vertikale Konfliktaustragung, die auf einer Anhörung durch den Bundesrat beruht. Kommt dabei keine Einigung zustande, so entscheidet der Bundesrat (ebd.). Angesichts der zu erwartenden Konflikte, die vor allem auf den horizontalen Ebenen ablaufen werden, greift die Ausrichtung des Sachplans hier jedoch zu kurz.

Insbesondere für Konflikte auf den verschiedenen horizontalen Governance-Ebenen ist das Instrument der Bereinigung weder vorgesehen noch geeignet. Hier sollte der Sachplan nachgebessert werden. Notwendig ist ein substantielles Angebot, das den potenziell in Frage

kommenden Akteuren auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene in der Schweiz und im benachbarten Ausland die Chance gibt, aktiv an dem Auswahlverfahren, aber auch an der Suche nach Kompromissen teilzunehmen. Dabei geht es nicht um eine Maximierung von Beteiligungsrechten: Vielmehr muss das Verfahren so strukturiert werden, dass jeweils abgestimmte Konsultations- und Konfliktschlichtungsverfahren für die infrage kommenden Akteure aufgenommen werden. Ziel ist eine konstruktive Mitwirkungsmöglichkeit der verschiedenen Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft je nach Zielgabe der erforderlichen Wissensinputs, der abzuwägenden Interessenlage und der zu beachtenden Wertorientierungen. Sowohl für Innerschweizer Konflikte wie auch bei Konflikten mit Akteuren aus Nachbarstaaten (wie Deutschland) wäre es wünschenswert, dass sowohl für die expertenorientierte Beteiligung, für die Mitwirkung wirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Gruppen sowie der nicht organisierten betroffenen Bevölkerung Verfahren der Konsultation, Deliberation und des Konfliktmanagements präzisiert werden.

Welche Verfahren hier konkret zum Einsatz kommen sollen, ist genauer abzustimmen. Folgende Verfahren sind dafür vorstellbar:

Für den Einbezug von Wissensträgern aus der Wissenschaft, aber auch aus einschlägigen Verbänden haben sich in der Vergangenheit Beiräte, Begleitgruppen oder Peer-Review-Verfahren bewährt. Zur Einigung über Wissensfragen können dabei Instrumente wie die Metaanalyse, das Experten-Delphi oder die wissenschaftliche Konsensuskonferenz eingesetzt werden. Für die Mitwirkung der organisierten Interessengruppen (Stakeholder) könnte die schon im Sachplan vorgesehene Begleitgruppe in Frage kommen. Sie sollte in jedem Fall bereits früh in Etappe 1 ihre Arbeit aufnehmen und plural besetzt sein. Wichtig ist dabei, dass bereits im Konzeptteil des Sachplans eindeutige Regelungen zur Bestellung und Arbeitsweise aufgenommen werden. Dabei sollte aber auf die jeweils parallele vertikale Ebene geachtet werden, auf der insbesondere staatliche Akteure zentrale Aufgaben wahrnehmen (Kommune, Region, Kanton bzw. Bundesland und bundesstaatliche Ebene). Um die Mehrschichtigkeit der notwendigen Zusammenarbeit nicht über Gebühr zu belasten, könnte der Schwerpunkt der Begleitgruppe auf Kantons- bzw. Bundeslandebene gelegt werden. Daneben erscheint es sinnvoll, einen eigenen Ausschuss für die Kommunalvertreter einzurichten. Zu den Mitgliedern dieses letztgenannten Ausschusses sollten dabei neben den Vertretern der jeweiligen politischen Gebietskörperschaften auch ausgewählte Vertreter der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft gehören. Schließlich bietet sich für die Einbindung der nicht organisierten Bürgerinnen und Bürger das Verfahren der Bürgerforen bzw. Planungszellen an. Ähnlich wie bei dem Standortbestimmungsverfahren für eine Abfalldeponie im Kanton Aargau könnte man eine repräsentative Auswahl von Bürgerinnen und Bürgern aus jedem der möglichen Standorte zusammenbringen und diese beauftragen, auf der Basis eines deli-

berativen Verfahrens gemeinsam nach dem Standort zu suchen, der aus der Sicht der Teilnehmer am besten geeignet ist.

Zweifellos werden diese verschiedenen Mitwirkungsmöglichkeiten nicht zu einem einheitlichen Lösungsvorschlag führen. Konflikte sind also zu erwarten, die aufgelöst werden müssen. Dabei muss klar sein, dass es ein legal vorgeschriebenes Verfahren gibt, das letztlich für eine verbindliche Entscheidung zu sorgen hat, und dass strategisches Taktieren den Einfluss auf die Foren der Mitbestimmung verkleinert. Im Vorfeld dieser Entscheidung sollte man aber alles versuchen, eine tragfähige Verknüpfung von horizontalen und vertikalen Entscheidungsprozeduren sicherzustellen und in dieser Perspektive eine verbindliche Vorkehrung treffen, um Konflikte einvernehmlich zu lösen. Ein bewährtes Mittel, um zu dieser einvernehmlichen Lösung zu kommen, sind Mediationsverfahren. Sie sind gekennzeichnet durch das Einschalten eines neutralen Vermittlers, der sowohl zur Konfliktlösung beiträgt als auch durch das Zusammenführen von Konfliktparteien dafür Sorge trägt, dass in einer kommunikationsfördernden Atmosphäre Lösungen für Sachprobleme von allen Beteiligten gesucht werden. Die Stärke von Mediationsverfahren liegt darin, dass sie nicht nur versuchen, Konflikte auf argumentativer Basis auszutragen, sondern auch „vorsorgend“ darauf ausgerichtet sind, unterschiedliche Sichtweisen und Interessen zusammenzuführen und in ihren Konsequenzen zum Gegenstand von Verhandlung zu machen. Im Rahmen eines umfassenden Partizipationskonzeptes sollte daher ein Mediationsverfahren vorgesehen werden, das als regulierendes und vertrauensbildendes Element die dritte Säule neben vertikalem und horizontalem Governance bildet. In der bisherigen Vorlage ist dies zwar nicht ausgeschlossen, aber auch nicht gesondert als eine Option zur Konfliktregelung einbezogen worden.

Über einen noch zu konkretisierenden Partizipationsplan hinaus sollte auch die Frage der Transparenz und der Dissemination im Sachplan stärker thematisiert werden. Insgesamt wird zwar vor allem auf programmatischer Ebene im Entwurf des Sachplanes viel Wert auf Unterrichtung der Öffentlichkeit gelegt und die Notwendigkeit eines Dialoges zwischen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen und den planenden Gremien auf der anderen Seite betont. Es bleibt aber auch hier bei eher vagen Ankündigungen, ohne näher zu erläutern, wie diese Disseminationsaufgabe konkret umgesetzt und auch evaluiert werden soll. Wer die Lasten und die Verantwortung für diese kommunikative Aufgabe zu übernehmen hat, wird nur unbestimmt skizziert. Ohne die Einführung eines professionellen Kommunikationsmanagements ist eine solche Aufgabe nicht effektiv und effizient zu bewältigen.

Zusammenfassend ist die bisherige Vorlage dadurch gekennzeichnet, dass sowohl von der Intention wie auch von der grundlegenden Verfahrensstruktur den Zielen der Beteiligung und Kommunikation in besonderem Maß Rechnung getragen wird. Es fehlt aber an einer Konkretisierung dieser Absichten in eine erfolgversprechende und in sich konsistente Strukturvor-

gabe, die sowohl den Verfahrensablauf als auch die dazu benötigten Instrumente und Gremien angesichts der erwartbaren Konfliktstrukturen spezifiziert. Gerade weil das Thema der nuklearen Entsorgung ein hohes Maß an Sensibilität und Emotion bei vielen Bürgerinnen und Bürgern weckt, ist hier eine sorgfältige, vorbeugende und professionelle Planung unabdingbar.