



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE
Abteilung Recht und Sicherheit

Stefan Jordi 22. Februar 2006

Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Zusammenfassung | 8 |
| Résumé..... | 11 |
| 0 Editorial | 15 |
| 1 Einführung | 17 |
| 2 Theoretischer Ansatz | 23 |
| 2.1 Begriff Partizipation | 23 |
| 2.2 Instrumenteller Partizipationsbegriff | 24 |
| 2.3 Normativer Partizipationsbegriff | 24 |
| 2.4 Partizipatorische Demokratietheorie | 25 |
| 2.4.1 Kritik | 26 |
| 2.4.2 Anforderungen an partizipatorische Demokratie | 27 |
| 2.4.3 Anforderungen an die Prozessbeteiligten | 27 |
| 2.4.4 Partizipationsfunktionen in Staat und Gesellschaft | 28 |
| 2.4.4.1 Partizipationsfunktionen im Interesse der Bevölkerung | 29 |
| 2.4.4.2 Partizipationsfunktionen im Interesse der Verwaltung | 29 |
| 2.4.4.3 Partizipationsfunktionen im Interesse beider Akteure | 30 |
| 2.5 Formen partizipativer Instrumente | 30 |
| 2.5.1 Art der Beteiligung..... | 31 |
| 2.5.2 Form der Beteiligung..... | 31 |
| 2.5.3 Zielebene politischer Beteiligung | 31 |
| 2.5.4 Formen | 32 |
| 2.5.4.1 Verfasste, indirekte Formen..... | 32 |
| 2.5.4.2 Verfasste, direkte Formen | 33 |
| 2.5.4.3 Nicht verfasste, direkte Formen | 34 |
| 2.5.4.4 Nicht verfasste, indirekte Formen | 41 |
| 3 Evaluation von Mitwirkungsverfahren | 42 |
| 3.1 Kriterien zur Evaluation der Mitwirkungsverfahren | 43 |
| 3.1.1 Fairness | 43 |
| 3.1.2 Transparenz | 43 |
| 3.1.3 Lernchancen..... | 43 |
| 3.1.4 Frühe und iterative Beteiligung..... | 43 |
| 3.1.5 Direkte, verständliche Informationen und offene Konfliktaustragung | 44 |
| 3.1.6 Gemeinsame Festlegung der Entscheid- und Verfahrensregeln | 44 |
| 3.1.7 Erwartungssicherheit..... | 44 |
| 3.1.8 Motivation der Beteiligten | 44 |
| 3.1.9 Sachkompetenz der Beteiligten | 45 |
| 3.1.10 Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten | 45 |

| | | |
|--------|---|----|
| 3.1.11 | Ausgleich zwischen konfliktfähigen und nicht-konfliktfähigen Interessen | 45 |
| 3.1.12 | Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen | 45 |
| 3.1.13 | Umwandlungen von Nullsummen-Konflikten in Positivsummen-Konflikte | 46 |
| 3.1.14 | Institutionelle Integration | 46 |
| 4 | Partizipation in der Entsorgung radioaktiver Abfälle | 47 |
| 4.1 | Entsorgungskonferenz..... | 48 |
| 4.1.1 | Ausgangslage..... | 48 |
| 4.1.2 | Konzept | 48 |
| 4.1.3 | Ablauf | 49 |
| 4.1.4 | Evaluation des Verfahrens | 50 |
| 4.1.5 | Konklusion | 54 |
| 4.2 | Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KORA) | 55 |
| 4.2.1 | Ausgangslage..... | 55 |
| 4.2.2 | Konzept | 56 |
| 4.2.3 | Ablauf | 56 |
| 4.2.4 | Evaluation des Verfahrens | 58 |
| 4.2.5 | Konklusion | 61 |
| 4.3 | Arbeitsgruppe ZWILAG..... | 62 |
| 4.3.1 | Ausgangslage..... | 62 |
| 4.3.2 | Konzept | 64 |
| 4.3.3 | Ablauf | 65 |
| 4.3.4 | Evaluation des Verfahrens | 66 |
| 4.3.5 | Konklusion | 70 |
| 4.4 | Arbeitsgruppe Wellenberg..... | 71 |
| 4.4.1 | Ausgangslage..... | 71 |
| 4.4.2 | Konzept | 72 |
| 4.4.3 | Ablauf | 72 |
| 4.4.4 | Evaluation des Verfahrens | 74 |
| 4.4.5 | Konklusionen | 77 |
| 4.5 | Energie-Dialog: Entsorgung | 78 |
| 4.5.1 | Ausgangslage..... | 78 |
| 4.5.2 | Konzept | 79 |
| 4.5.3 | Ablauf | 80 |
| 4.5.4 | Evaluation des Verfahrens | 82 |
| 4.5.5 | Konklusion | 85 |
| 4.6 | "local partnerships" in Belgien | 87 |
| 4.6.1 | Ausgangslage..... | 87 |
| 4.6.2 | Das Modell lokaler Partnerschaften (local partnerships) | 87 |
| 4.6.3 | Konzept | 90 |
| 4.6.4 | Ablauf | 92 |

| | | |
|-----------------------------------|---|-----|
| 4.6.5 | Evaluation des Verfahrens | 93 |
| 4.6.6 | Konklusion | 97 |
| 5 | Fazit | 100 |
| 5.1 | Zusammenfassung der Ergebnisse | 100 |
| 5.2 | Konklusionen | 102 |
| 5.3 | Schlussbemerkungen | 106 |
| 5.3.1 | Zusammensetzung von Partizipationsgremien | 106 |
| 5.3.2 | Vorbildmodelle Schweden und Finnland? | 107 |
| 5.3.3 | Entsorgungsproblematik ist ein Mehrebenenkonflikt | 108 |
| 5.3.4 | Ist Akzeptanz käuflich? | 109 |
| 5.3.5 | Akzeptanz durch Partizipation? | 110 |
| 5.3.6 | Ausblick | 111 |
| Anhang | | 113 |
| A. | Historischer Abriss über die Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Schweiz | 113 |
| B. | Historischer Abriss über die Entsorgung radioaktiver Abfälle in Belgien | 120 |
| C. | Entsorgungsprojekte in Schweden und Finnland | 121 |
| | Schweden | 121 |
| | Finnland | 122 |
| D. | Zusammenstellung der Ergebnisse der Evaluation | 124 |
| Literatur- und Quellenverzeichnis | | 126 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|---|
| AGNEB | Arbeitsgruppe des Bundes für die nukleare Entsorgung |
| AkEnd | Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (Deutschland) |
| AkW | Arbeitsgruppe kritisches Wolfenschiessen |
| AKW | Atomkraftwerk |
| AGV | Arbeitsgruppe Volkswirtschaft, eingesetzt vom KOA (Wellenberg) |
| BAG | Bundesamt für Gesundheit |
| BE | Brennelemente |
| BEW | Bundesamt für Energiewirtschaft, heute BFE |
| BFE | Bundesamt für Energie |
| BWG | Bundesamt für Wasser und Geologie |
| BZL | Bundeszwischenlager |
| COWAM | Community Waste Management |
| DN | Demokratisches Nidwalden |
| EIA | Environmental Impact Assessment |
| EIR | Eidgenössisches Institut für Reaktorforschung, heute Paul Scherrer Institut (PSI) |
| EKRA | Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle |
| EVED | Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, heute UVEK |
| FSC | Forum on Stakeholder Confidence (Untergruppe RWMC/NEA) |
| GNW | Genossenschaft für Nukleare Entsorgung Wellenberg |
| HAA | Hochradioaktive Abfälle |
| HSK | Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen |
| IAEO | Internationale Atomenergie-Organisation |
| KEG | Kernenergiegesetz |
| KEV | Kernenergieverordnung |
| KFW | Kantonale Fachgruppe Wellenberg |
| KKB | Kernkraftwerk Beznau |
| KKG | Kernkraftwerk Gösgen |
| KKL | Kernkraftwerk Leibstadt |
| KKM | Kernkraftwerk Mühleberg |
| KKW | Kernkraftwerk |
| KNE | Kommission Nukleare Entsorgung |
| KOA | Koordinationsausschuss (Nidwalden) |
| KORA | Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle |
| KSA | Eidg. Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen |
| LMA | Langlebige mittelradioaktive Abfälle |
| MNA | Komitee für die Mitsprache des Nidwaldner Volkes bei Atomanlagen |
| MONA | Mols Overleg Nucleair Afval cat. A (local partnership in Mol, Belgien) |
| MIF-Abfälle | Abfälle aus Medizin, Industrie und Forschung |
| NAGRA | Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle |

| | |
|--------------|---|
| NEA | Nuclear Energy Agency der OECD |
| NOK | Nordostschweizerische Kraftwerke AG |
| ONDRAF/NIRAS | Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies / Nationale instelling voor radioactief afval en verrijkte splijtstoffen (belgische Entsorgungsverantwortliche) |
| PaLoFF | Partenariat local Fleurus-Farciennes (local partnership von Fleurus-Farciennes, Belgien) |
| Posiva | Entsorgungsverantwortliche Finnlands |
| PSI | Paul Scherrer Institut |
| RBG | Rahmenbewilligungsgesuch |
| RWMC | Radioactive Waste Management Committee |
| SES | Schweizerische Energie Stiftung |
| SKB | Svensk Kärnbränslehantering AB (Entsorgungsverantwortliche Schwedens) |
| SCK-CEN | Studiencentrum voor Kernenergie / Centre d'étude de l'énergie nucléaire |
| SKI | Statens Kärnkraftinspektion (schwedische nukleare Aufsichtsbehörde) |
| SMA | Schwach- und mittelradioaktive Abfälle |
| STOLA | STudei- en Overleggroep Laagactief Afval-Dessel (local partnership in Dessel, Belgien) |
| STUK | Säteilyturvakeskus (finnische Aufsichtsbehörde) |
| UAK | Unterausschuss Kernenergie der Überlandwerke, heute swissnuclear |
| UO | Umweltorganisation(en) |
| UVEK | Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation |
| ZWILAG | Zwischenlager Würenlingen AG |
| ZZL | Zentrales Zwischenlager |

Zusammenfassung

Partizipation im
Entscheidprozess

In einem demokratischen System existieren verschiedene Möglichkeiten und Instrumente, Interessen im Entscheidprozess zu berücksichtigen und mit einzubeziehen. Nebst rechtlich verankerten (bspw. Volksinitiative, Vernehmlassung) können erweiterte, partizipative Instrumente (bspw. Bürgerworkshop, Round Table) eingesetzt werden, welche einem breiteren oder spezifischeren Bevölkerungsspektrum die Chance der Einflussnahme im Entscheidprozess ermöglichen. Partizipation wird dabei als ein Instrument oder eine Methode für Teilnehmende verstanden, die gemäss ihren Präferenzen an Entscheidungen mitwirken.

Beteiligung als
wichtige Bedin-
gung bei kom-
plexen Grossvor-
haben

Langjährige Erfahrungen haben gezeigt, dass bei komplexen umweltrelevanten Grossvorhaben, die bei der Bevölkerung in starkem Masse durch unvereinbare Risikobewertungen geprägt sind, gesetzlich verankerte Instrumente und Möglichkeiten politischer Beteiligung nicht mehr ausreichen, um längerfristig akzeptierte Entscheidungen zu treffen. Die bis heute ungelöste Frage der Entsorgung radioaktiver Abfälle ist ein solches Issue, bei dem nach dreissigjährigem Entsorgungsprogramm klar geworden ist, dass die Beteiligung weiterer Kreise der Bevölkerung notwendig ist. Heute ist die Umkehr der bisher verfolgten Strategie "Decide-Announce-Defend" hin zu transparenten, nachvollziehbaren und partizipativ ausgestalteten Verfahren erkennbar.

Anforderungen
an partizipative
Verfahren

Ziel der Studie ist es, Anforderungen an partizipative Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle zu erarbeiten und die Frage zu beantworten, inwiefern diese die an die Verfahren gestellten Aufgaben und Ziele beeinflussen.

An partizipative Verfahren werden unterschiedliche Ansprüche gestellt. Es sind dies teils normative oder teils funktional-analytische Verfahrenskriterien. Zweck derartiger Kriterien ist, dass sie den bekannten Defiziten von Mitwirkungsverfahren entgegenwirken, aber auch Normen zur Beurteilung der Qualität politischer Entscheidungsverfahren wiedergeben. Zu den wichtigsten Kriterien gehören:

- Fairness unter den Prozessbeteiligten
- Transparenz des Verfahrens
- Schrittweises Vorgehen (Iterativität)
- Offene Konfliktaustragung
- Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln
- Erwartungssicherheit in Bezug auf die Verwendung der Ergebnisse im nachgelagerten Prozess
- Einbezug aller Interessen und Bevölkerungsschichten
- Win-Win-Situationen schaffen

Erkenntnisse aus
der Analyse von
fünf schweizeri-
schen und einem
belgischen Ver-
fahren

Mit Hilfe dieses Kriteriensatzes werden im Analyseteil der Studie sechs Verfahren, die partizipativen Mindestanforderungen entsprechen, untersucht: Entsorgungskonferenz von 1991, die Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KORA) 1992, die Arbeitsgruppe ZWILAG (Zwischenlager Würenlingen) 1991-98, die Arbeitsgruppe Wellenberg 1994-95, der Energie-Dialog Entsorgung 1998 sowie das belgische Modell der "local partnerships" 1999-2005.

Die Überprüfung der Verfahren mittels der Kriterien hat u.a. zu folgenden Schlüssen geführt:

- *Direkte, verständliche Information und offene Konfliktaustragung:*

Bei den Behörden fand seit etwa Mitte der 90er Jahre ein Lernprozess im Sinne einer aktiveren, offeneren Informationstätigkeit statt. Zugenommen hat parallel dazu die Bereitschaft, Konflikte zuzulassen und auszutragen. Dem Prinzip, transparent zu kommunizieren, wurde vermehrt Folge geleistet. In den nationalen Verfahren wandelte sich das Selbstverständnis der Behörden weg von der Akteurs- hin zur Vermittlerfunktion.

- *Gemeinsame Festlegung der Verfahrensregeln:*
Der Konsens über die Verfahrensregeln wurde fast überall erreicht. Als wichtig erwies sich, dass nicht nur über die Verfahrensregeln, sondern ebenfalls über die zur Verhandlung stehenden Themen und die anzustrebenden Ziele weitgehend Einigkeit herrscht.
- *Motivation der Beteiligten:*
In den untersuchten Verfahren haben auch die einflussreichsten Akteure (Umweltorganisationen, Elektrizitätswirtschaft) Bereitschaft gezeigt, sich zu beteiligen. Dies ist insofern von Bedeutung, dass in Partizipationsprozessen die Beteiligten unter Umständen Macht verlieren, die sie ausserhalb dieses Prozesses hätten. Sie können aber teilweise Sozialprestige (bspw. Abbau des "Verhindererimage") gewinnen.
- *Fachkompetenz der Beteiligten:*
Es kann festgestellt werden, dass der technischen Komplexität des Entsorgungsproblems durch Kompetenzaufbau der Beteiligten begegnet wurde und Laien sich Expertenwissen aneigneten.
- *Einige Kriterien blieben unerfüllt:*
So wurden u.a. nicht-organisierte, schwach und langfristige Interessen kaum berücksichtigt. Vielfach konnten auch keine Win-Win-Situationen geschaffen werden.

Aufgrund der Analysen ergeben sich weitere Erkenntnisse:

- Verhandlungsgegenstände wurden in den meisten schweizerischen Verfahren zu eng gefasst.
- Entsorgungspolitik ist ein Mehrebenenkonflikt: In der Schweiz wird die Entsorgungsfrage überaus stark durch die Kernenergie-Nutzungs-Frage beeinflusst.
- Kompromissbereitschaft war bei den Hauptakteuren in nationalen Verfahren nicht vorhanden. Somit entstanden Nullsummen- statt Win-Win-Lösungen.
- Partizipative Verfahren garantieren den Erfolg eines Projekts nicht – sie können aber die gesellschaftliche Akzeptanz fördern.
- Partizipative Verfahren ersetzen eine transparente und umfassende Öffentlichkeitsarbeit keinesfalls.

Empfehlungen

Nebst der Berücksichtigung der Kriterien, wie sie an partizipative Verfahren gestellt werden, stellen sich ausserdem weitere Anforderungen und Bedingungen an Entscheidungsprozesse in der Entsorgung radioaktiver Abfälle:

1. *Teilnehmendenkreis von Partizipationsgremien erweitern:*
Formelle Verfahren berücksichtigen v.a. bestehende, organisierte Positionen und Interessen. Nicht oder schwach organisierte Interessen werden nicht nur in der Schweiz kaum miteinbezogen. Mit dem Einbezug wenig organisierter Interessen können u.U. Konfliktpotentiale und Ängste abgebaut, neue Aspekte berücksichtigt und eine breitere Wirkung in der Öffentlichkeit erzielt werden. Gerade bei Problemen mit einer langen Konfliktgeschichte sowie mit komplexen Verflechtungen zwischen Politikbereichen und –ebenen oder auch bei verfahrenen Positionen unter beteiligten Akteuren, bietet der Einbezug der wenig organisierten Öffentlichkeit Möglichkeiten, Konflikte zu entschärfen, Handlungsoptionen neutraler zu beurteilen und breit abgestützte Lösungen zu erarbeiten.
2. *Umfassende Verhandlungsgegenstände:*
In Policy-Diskursen sollten die Diskussionsgegenstände möglichst breit gefasst werden. Bei einer zu starken Fragmentierung der Themen fallen Möglichkeiten weg, Win-Win-Situationen zu ermöglichen.
3. *Diskursive Grundvoraussetzungen schaffen:*
Partizipative Verfahren verlangen von den Teilnehmenden diskursive Kompetenzen. Diese müssen gefördert werden, idealerweise bereits vor dem Start des Verfahrens.

4. *Akzeptanz unterschiedlicher Werte:*
Verhandelbar sind Interessen und daraus abgeleitete Positionen – nicht Werthaltungen.
5. *Konsens über das Verfahren:*
Einigkeit unter den Teilnehmenden über Verfahrensregeln, Ziele und Themen der Partizipation muss vorhanden sein. Die Mitwirkung sollte bereits in der Diskussion über die Grundlagen stattfinden.
6. *Professionelle, neutrale Begleitung der Verfahren:*
Gerade in komplexen, mit unterschiedlichen Werthaltungen und Interessenslagen versetzten Konflikten ist eine professionelle, neutrale Leitung, welche über soziale und kommunikative Fähigkeiten sowie über die nötige, fallbezogene Sachkompetenz verfügt, unabdingbar.
7. *Öffentlichkeit besser miteinbeziehen:*
Mit zunehmender Nähe zu einem Problemkomplex steigt die Betroffenheit und damit die Partizipations- und/oder Protestbereitschaft stetig. Übergeordnete Problemlösungsstrategien auf nationaler Ebene finden kaum Resonanz in der Öffentlichkeit. Die Prozesse sollten an politischer Prominenz gewinnen, damit Entscheidungswege, Konsensfindung oder bestehender Dissens für die politischen Entscheidungsträger und eine breitere Bevölkerung nachvollziehbar werden.
8. *Genügend Mittel:*
Es müssen ausreichende Ressourcen (zeitlich, personell, finanziell) für partizipative Verfahren bereit gestellt werden.
9. *Verfahrenssicherheit:*
Erweiterte, partizipative Verfahren sind gewöhnlich ausserhalb der institutionellen Entscheidungswege angesiedelt. Es muss deshalb klar sein, wie die Resultate der Partizipation in den weiteren Entscheidungsprozess integriert werden.

Es ist selbstredend, dass in einem partizipativ gestalteten Verfahren nicht allen Anforderungen in gleicher Weise entsprochen werden kann. Das Ziel sollte aber sein, dass alle bis zu einem gewissen Grad erreicht werden.

Inwiefern wirksame, faire, gerechte und ausgewogene Partizipation zur Lösung der Entsorgungsfrage radioaktiver Abfälle – insbesondere der Standortfrage – beitragen vermag, wird sich in den nächsten Jahren erweisen. Dabei wird nicht nur die Verfahrensgestaltung eine Rolle spielen. Der Wille der Interessengruppierungen, der politischen und wirtschaftlichen Entscheidungsträger zur konsensorientierten Lösungsbereitschaft, die energiepolitischen Rahmenbedingungen sowie der Handlungsdruck sind ebenfalls massgebliche Faktoren. Wesentlich ist, ob die Akteure bereit sind, aufeinander zuzugehen, einander zuzuhören und die unterschiedlichen Wertmassstäbe und Risikowahrnehmungen zu akzeptieren.

Résumé

La participation dans le processus décisionnel

Les systèmes démocratiques disposent de plusieurs possibilités et instruments pour prendre en compte les différents intérêts et les intégrer au processus décisionnel. Hormis les instruments définis par la loi (p.ex. initiative populaire, consultation), certains instruments de participation de portée plus étendue (p.ex. ateliers pour les citoyens, table ronde) permettent à un pan de la population plus large ou plus spécifique d'influer sur le processus de décision. Dans ce contexte, la participation est considérée comme un instrument ou une méthode dont les parties prenantes disposent pour influencer sur les décisions selon leurs préférences.

La participation, condition clé des grands projets complexes

De nombreuses années d'expérience ont démontré que pour les grands projets complexes ayant un impact sur l'environnement et se caractérisant, aux yeux de la population, par des appréciations des risques largement inconciliables, les instruments et possibilités de participation prévus par la loi ne sont plus suffisant pour prendre des décisions qui soient acceptées à long terme. Parmi ces questions complexes figure la gestion des déchets radioactifs, qui n'a toujours pas été résolue à ce jour: après trente ans de programme de gestion des déchets, la nécessité de la participation de cercles élargis de la population est désormais établie. On observe aujourd'hui une transition allant de la stratégie «decide-announce-defend (DAD, décider-annoncer-défendre sa position)», appliquée jusqu'ici, vers une procédure transparente, compréhensible et participative.

Les exigences posées aux procédures de participation

L'objectif de la présente étude consiste à définir les exigences posées aux procédures de participation appliquées dans le cadre de la gestion des déchets radioactifs et à déterminer dans quelle mesure elles influencent les tâches et objectifs relevant des procédures.

Les procédures de participation doivent satisfaire à différentes exigences. Il s'agit de critères en partie normatifs, en partie fonctionnels et analytiques, dont le but consiste d'une part à parer aux déficits connus des procédures de participation publique, et d'autre part à établir des normes permettant d'évaluer la qualité des procédures de décision politiques. Parmi les principaux critères figurent:

- l'équité (fairness) entre les participants au processus;
- la transparence de la procédure;
- la marche à suivre par étapes;
- la thématization ouverte des conflits;
- la définition en commun des règles de décision;
- la réponse aux attentes quant à l'application des résultats dans le processus ultérieur;
- l'intégration de tous les intérêts et de toutes les couches de la population;
- la création d'une situation gagnant-gagnant.

Analyse de cinq procédures suisses et d'une procédure belge: conclusions

Se fondant sur cette liste de critères, la partie analytique de l'étude évalue six procédures qui satisfont aux exigences minimales de participation, à savoir: la Conférence sur la gestion des déchets en 1991, le groupe de conciliation «Déchets radioactifs (KORA)» en 1992, le groupe de travail ZWILAG (entrepôt central intermédiaire de Würenlingen) de 1991 à 1998, le groupe de travail Wellenberg de 1994 à 1995, le groupe de travail «Dialogue sur la gestion des déchets radioactifs» en 1998, et le modèle belge des partenariats locaux («local partnerships») de 1999 à 2005.

L'analyse des procédures à l'aune des critères mentionnés a notamment permis de déduire plusieurs éléments.

- *Information directe et compréhensible, thématization ouverte des conflits*
Depuis le milieu des années 90 environ, les autorités ont évolué vers une activité d'information plus active et plus ouverte. Simultanément, la disposition à admettre et à gérer les conflits s'est renforcée, le principe d'une communication transpa-

rente a été appliqué plus souvent. La fonction des autorités dans les procédures nationales est passée du rôle d'acteur à celui de médiateur.

- *Définition commune des règles de procédure*
Un consensus a été trouvé pour la presque totalité des règles de procédure. Il s'est avéré important que non seulement les règles de procédure, mais aussi les thèmes à débattre et les objectifs à atteindre soient largement plébiscités.
- *Motivation des participants*
Dans les procédures analysées, même les acteurs les plus influents (organisations environnementales, marché de l'électricité) ont manifesté leur volonté de participer. Un aspect important dans la mesure où, dans le cadre des processus de participation, les participants perdent parfois le pouvoir qu'ils auraient en dehors de ce processus. En revanche, ils peuvent parfois gagner en prestige sur le plan social (p.ex. suppression de l'image de «l'empêcheur de tourner en rond»).
- *Compétences des participants*
Nous avons constaté que les participants ont su faire face à la complexité technique de la gestion des déchets en étoffant leurs compétences et en acquérant un savoir d'experts.
- *Certains critères n'ont pas été remplis*
Ainsi par exemple, certains intérêts souffrant d'un manque d'organisation, faiblement représentés ou liés au long terme ont à peine été pris en compte. Souvent, aucune situation gagnant-gagnant n'a pu être créée.

Notre analyse débouche également sur les conclusions suivantes:

- L'objet des négociations est défini trop étroitement dans la plupart des procédures suisses.
- La politique de gestion des déchets donne lieu à des conflits situés à plusieurs niveaux: en Suisse, la question est étroitement liée à celle de l'utilisation de l'énergie nucléaire.
- Les principaux acteurs des procédures nationales n'étaient pas ouverts aux compromis, ils ont élaboré des solutions qui n'apportaient rien, au lieu de créer des solutions gagnant-gagnant.
- Les procédures de participation ne garantissent pas la réussite d'un projet, mais elles peuvent encourager l'adhésion sociale.
- Les procédures de participation ne remplacent en aucun cas un travail de relations publiques transparent et global.

Recommandations

Outre la prise en compte des critères appliqués aux procédures de participation, les processus décisionnels en matière de gestion des déchets radioactifs sont soumis à d'autres exigences et conditions.

1. *Élargissement du cercle des instances participantes*
Les procédures formelles tiennent surtout compte des positions et intérêts existants et organisés. Les intérêts disposant d'une organisation faible ou inexistante sont négligés, et pas uniquement en Suisse. Or, dans certaines circonstances, leur intégration permettrait de neutraliser des conflits potentiels et de diminuer les craintes, de tenir compte de nouveaux aspects et d'avoir un impact renforcé sur l'opinion publique. En cas de problèmes ayant longtemps engendré des conflits et où les domaines et échelons politiques sont étroitement entremêlés, de même qu'en présence d'acteurs campant sur leurs positions, l'intégration des intérêts publics faiblement organisés permet de désamorcer les conflits, d'évaluer les options de manière plus neutre et d'élaborer des solutions plus générales.
2. *Objets de négociation globaux*
Les objets du débat sont à définir aussi largement que possible dans le discours politique. Une trop grande fragmentation des thèmes restreint les possibilités d'obtenir des situations gagnant-gagnant.
3. *Création de compétences discursives de base*
Les procédures de participation exigent des participants qu'ils fassent preuve de

compétences discursives. Celles-ci doivent être encouragées, si possible avant le début de la procédure.

4. *Acceptation de valeurs différentes*
Seuls sont négociables les intérêts et les positions qui en découlent, et non les valeurs.
5. *Consensus sur la procédure*
Les participants doivent tous approuver les règles de procédure, les objectifs et les thèmes de la participation. Celle-ci devrait être appliquée dès la discussion sur les bases du projet.
6. *Encadrement professionnel et neutre des procédures*
Ce sont surtout les conflits complexes impliquant des échelles de valeurs et des intérêts divergents qui nécessitent une direction professionnelle et neutre, compétente sur les plans social et de la communication, et connaissant le thème traité.
7. *Meilleure intégration de l'opinion publique*
Plus on est proche d'un problème complexe, plus on se sent concerné, et plus l'envie de participer et/ou de protester s'accroît. Les stratégies visant une solution générale sur le plan national interpellent à peine l'opinion publique. Les processus devraient devenir plus politiques pour que les voies de décision, la recherche de consensus ou les divergences persistantes deviennent compréhensibles pour les décideurs politiques et pour un large pan de la population.
8. *Moyens suffisants*
Les procédures de participation nécessitent des ressources suffisantes (temps, personnel, finances).
9. *Sécurité de la procédure*
Les procédures de participation élargies ont généralement lieu en dehors des voies de décision institutionnelles. En conséquence, il est important d'établir clairement comment les résultats de la participation seront intégrés dans le processus décisionnel ultérieur.

Il va sans dire qu'une procédure de participation ne peut tenir compte de toutes les exigences de manière égale. Cependant, son objectif devrait consister à les remplir toutes jusqu'à un certain degré.

Les années qui viennent montreront dans quelle mesure une participation efficace, équitable, juste et équilibrée peut contribuer à résoudre la question de la gestion des déchets radioactifs, notamment la recherche de sites appropriés. Ce faisant, l'organisation de la procédure jouera un rôle certain. Mais la volonté des groupes d'intérêts, des instances de décision politiques et économiques à trouver une solution de consensus, de même que les conditions cadre de la politique énergétique et la nécessité d'agir représenteront eux aussi des facteurs déterminants. L'essentiel est de savoir si les acteurs sont disposés à aller à la rencontre les uns des autres, à s'écouter et à accepter que leurs échelles de valeurs et perceptions des risques divergent.

Handle nur nach einer Maxime, von der du, aufgrund realer Verständigung mit den Betroffenen bzw. ihren Anwälten oder – ersatzweise – aufgrund eines Gedankenexperiments, unterstellen kannst, dass die Folgen und Nebenwirkungen, die sich aus der allgemeinen Befolgung für die Befriedigung der Interessen jedes Betroffenen voraussichtlich ergeben, in einem realen Diskurs von allen Betroffenen zwanglos akzeptiert werden können.

Apel K.-O. (1988:123)

0 Editorial

Die Frage nach der persönlichen Politisierung wird einem öfters gestellt. Einer dieser Momente in meinem Leben war sicher die Kernenergieauseinandersetzung der 80er Jahre: Mein Bruder trug gerne den bekannten Button mit der Sonne "Atomkraft? – Nein Danke!" und mein Vater engagierte sich in der "Gewaltfreien Aktion Graben". Die beiden letzten AKW-Pläne, Graben und Kaiseraugst, kamen ja nicht zur Realisierung. Tschernobyl und die Atominitiativen der 90er sowie 2003 waren weitere Ereignisse, welche noch gut in Erinnerung blieben. Aber Wellenberg? Da kann man sich noch so wage an etwas erinnern, von irgendeiner Nagra und einer Opposition, die viele, v.a. junge Leute, in Nidwalden politisierte. Benken? Zürcher Weinland? Da denkt eine westlich von Zürich wohnende Person wohl eher an Blauburgunder als an radioaktive Abfälle – bis anhin jedenfalls. Dies war in etwa mein Wissensstand, als ich im August 2003 eine Stellvertretung im Bundesamt für Energie, Sektion Kernenergie, übernahm. Ich wurde mit einer unglaublichen Fülle an neuen Themen und neuen Sachverhalten konfrontiert. Am eigenen Leib sozusagen, erfuhr ich, was es heisst, sich einen bisher vollständig unbekanntem, technischen Jargon anzueignen. Solche Erfahrungen müssen auch Partizipanten machen, wenn der Mitwirkungsgegenstand in einem komplexen und technisch fokussierten Thema angesiedelt ist.

Als angehender Politologe ist es spannend, in einem Umfeld zu arbeiten, das politisch sensibel ist und mit einer Menge an unterschiedlichen Konfliktkombinationen gekennzeichnet ist. Die über 30-jährige dauernde Debatte über die Entsorgung radioaktiver Abfälle ist geprägt durch eine Unmenge an Ereignissen, Akteuren und Konzepten. Kaum jemand verfügt über den vollständigen Überblick. Eine solch lange "Leidensgeschichte" kann bei den einen manchmal sogar Frustration auslösen. Bei andern, bspw. derjenigen der strikten Kernenergiegegner, wird der "gordische Knoten" ungelöste Entsorgung sorgsam gepflegt und Entwirrungsstrategien mit Hingabe bekämpft.

Andere umweltrelevante Konflikte erfahren dabei einen pragmatischeren Umgang: Bei toxischen Abfällen aus der Chemie beispielsweise wird nicht der Verzicht auf die Anwendung dieser Technologie verlangt, sondern die für Mensch und Umwelt sicherstmögliche Entsorgung, dies obschon sich solche Abfälle teilweise nicht abbauen. Selbstverständlich wird dabei das Risiko einer Gefährdung unterschiedlich bewertet. Ebenfalls kommen solche Lagerpläne auch nicht um das NIMBY¹-Prinzip herum. Ob UMTS-Antennen, Anflugrouten, Fleischverwertungsfabriken, Verkehrsinfrastrukturen etc. – alle sind mit dem gesellschaftlich "schizophrenen" Phänomen behaftet, neue Technologien, bequeme Infrastrukturen und Möglichkeiten werden akzeptiert und nachgefragt, die Kosten und Nachteile will niemand tragen. Zur Diskussion steht schon gar nicht der Verzicht darauf. Dies stellt eine grosse Herausforderung derjenigen Gesellschaftsmitglieder dar, welche ihr Handeln unter die Prämisse der Nachhaltigkeit stellen. Die Gesellschaft wird früher oder später nicht darum herumkommen, Diskussionen über Folgen neuer Technologien und Entwicklungen und deren Anwendung zu diskutieren. Der "freie Markt" als Kriterium dafür ist meiner Ansicht nach ungenügend. Schliesslich vermag er ja nicht den Umgang mit den dadurch ausgelösten Nachteilen zu

¹ Not In My Back Yard.

regeln, ausser natürlich diese würden vollumfänglich – inklusive sämtlicher externen Kosten – auf den Verursachenden abgewälzt. Ebenfalls reichen gesetzliche Regelungen oft nicht aus. Der Bürger wiederum zeigt sich in diesen Issues nicht von seiner gängigen, politisch apathischen Seite, wenn es darum geht, Rechtsmittel zur Bekämpfung ungewünschter Projekte einzusetzen. Schon nur eine einzige Mobilfunkantenne in einem Quartier kann unzählige Einsprachen auslösen.

Partizipative Verfahren sind nicht zum Nulltarif zu haben. Sie sind weder der Garant dafür, Vollzugswiderstände zu verhindern, noch sollen sie einfach Akzeptanzbeschaffungs-Instrumente sein. Sie können aber bei den betroffenen Gesellschaftsmitgliedern Vertrauen herstellen, welches eine Grundvoraussetzung für Akzeptanz ist.

Ich möchte die Gelegenheit nicht auslassen, an dieser Stelle meinem direkt Vorgesetzten, Michael Aebersold, für die Möglichkeit zu danken, diese Arbeit auch im Zusammenhang mit meinen Tätigkeiten beim Bundesamt für Energie realisieren zu können. Dabei hoffe ich, dass sie für die Erarbeitung des Sachplans "Geologische Tiefenlager" einen Beitrag leistet sowie für die Evaluation eines partizipativen Gremiums auf Departementsstufe, welches die relevanten, partizipationsbereiten Akteure zusammen an einen Tisch bringen soll, nötige Grundlagen liefern kann. Weiter danke ich Monika Jost und Flavia Wasserfallen für die Durchsicht der Arbeit.

In der Entsorgungsfrage werden weiter unzählige Diskussionen geführt, Entscheide gefällt und dagegen protestiert, "Hidden Agendas" gepflegt, dem "St. Florian" gehuldigt, die einen als "Ökofundis" die anderen als "verknöcherte Atomlobby" bezeichnet, tiefe Löcher gebohrt, dicke Berichte geschrieben, beschönigt, beschuldigt und bekämpft. Um eines wird die Gesellschaft – nicht nur in der Schweiz – nicht herumkommen: Die Existenz von radioaktiven Abfällen sind unabhängig der persönlichen Einstellung zur Kernenergie eine unabänderliche Tatsache. Der Umgang mit ihnen muss geregelt sein. Heute weltweit kaum bestritten ist das "Wie", nämlich die Lagerung dieser Abfälle in tiefen geologischen Schichten. Dass potentiell Betroffene beim "Wo" mehr als nur ein Wort mitreden müssen, darüber sind sich auch fast alle Akteure einig. Diese Arbeit soll einen Beitrag zu der Frage liefern, welche Aspekte bei der Mitwirkung, Mitbestimmung und Mitentscheidung berücksichtigt werden sollten. Sie ist im Rahmen einer Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft an der Universität Bern unter der Betreuung von Prof. Dr. Wolf Linder entstanden.

Für weitere Informationen: stefan.jordi@bfe.admin.ch.

Redaktioneller Hinweis: Wenn in dieser Arbeit von Bürgern oder Interessenvertretern u.a. die Rede ist, so sind selbstredend auch Frauen mit einbezogen.

1 Einführung

Partizipation ist ein Allerweltsbegriff. Teilnahme an, Mitwirkung und Mitbestimmung in Entscheidungsprozessen existieren in unterschiedlichsten Lebensbereichen und betreffen alle Gesellschaftsmitglieder. In der Politik wird der Begriff je nach Blickwinkel unterschiedlich verstanden. Partizipation als Forderung vermehrter Mitbestimmung oder partizipative Verfahren zur Lösung konflikträchtiger Probleme sind nur zwei Beispiele davon. Gerade an Themen, die über ein hohes Konfliktpotential verfügen, wird zunehmend der Anspruch einer umfassenden Betrachtungsweise gestellt. Dazu gehört beispielsweise die Beteiligung der vom Sachgegenstand direkt oder indirekt Betroffenen. Entscheidungen, welche alleine vom politischen "Establishment" gefällt werden und allenfalls noch von juristischen Gremien bestätigt werden, können auch in direkten Demokratien keinen Rückhalt oder Akzeptanz finden. Beispielhaft dafür ist das bereits baubewilligte Projekt eines Kernkraftwerks Kaiseraugst: Die politischen Entscheidungsträger und die juristischen Stellen stimmten dem Projekt zu, trotzdem scheiterte es am Widerstand der atomkritischen Bewegung.² Das Argument, dass das Projekt demokratisch bewilligt wurde, zählte bei den Betroffenen und den atompolitisch engagierten Kreisen nicht. Sie wurden auch gar nicht konsultiert, ausser über die formellen Einspracheverfahren. Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass – nicht nur, aber umso mehr – bei komplexen Grossvorhaben, die in starkem Masse durch unvereinbare Risikobewertungen geprägt sind, gesetzlich verankerte Instrumente und Möglichkeiten politischer Beteiligung und Entscheidung nicht mehr ausreichen, um längerfristig akzeptierte Entscheidungen zu treffen. Information oder Konsultation, die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren oder Abstimmungen sind Mitwirkungsinstrumente, welche zumindest mit anderen ergänzt werden müssen. Mitreden, sich einbringen können oder Projektvarianten ausgestalten und darüber entscheiden werden als Ansprüche an solche umstrittenen Vorhaben gestellt. In einigen Konfliktbereichen wurde dies bereits früh erkannt, beispielsweise in der Verkehrs- oder Stadtplanung. Dies oft aus der simplen Erkenntnis, dass der Einbezug möglicher Einspracheparteien vor der öffentlichen Auflage das Verfahren beschleunigt und Vollzugswiderstände abgebaut werden können. In anderen Bereichen existieren wenige Erfahrungen und auch kaum erfolgreich abgeschlossene Projekte. Als Beispiel dafür und zugleich der Inhalt dieser Arbeit ist das Thema der Entsorgung radioaktiver Abfälle. Es handelt sich um ein Konfliktfeld mit über dreissig jähriger Geschichte, kontinuierlich begleitet von der Kontroverse um die Nutzung der Kernenergie. Alle bisherigen Versuche und Projekte scheiterten entweder bereits in frühen Phasen oder aber vor dem Volk. Dabei bekam die Frage des Einbezugs der Akteure und der Bevölkerung eine ständig wichtiger werdende Bedeutung. Dies zeigen die folgenden zwei Zitate:

"Wenn es sein muss, bin ich bereit, ein Lager für radioaktive Abfälle einer Region aufzuzwingen. Das ist meine Aufgabe."

Bundesrat Ogi (1989)

² Kupper (2003).

"Wir würden es nicht als klug erachten, kurze Zeit nach der Abstimmung über den Sondierstollen Wellenberg nun eine andere Lösung zu beschliessen, die den Eindruck erwecken könnte: "Und bist du nicht willig, so brauch ich Gewalt." Wir sind ebenfalls der Meinung, gegen den Willen einer betroffenen Region lasse sich ein solch grosses Infrastrukturprojekt nicht durchsetzen; das verdient auch gesetzgeberisch festgehalten zu werden."

Bundesrat Leuenberger (2002)

Wie diese beiden Zitate zweier Energieminister zeigen, hat in den 13 dazwischenliegenden Jahren ein Wandel der politischen Kultur stattgefunden. Der Einbezug Betroffener wurde früher als eher lästig und unnötig erachtet, später mehr als notwendiges Übel. Heute soll die Mitwirkung im Rahmen des Sachplanes nach Raumplanungsgesetz festgeschrieben werden. Die Umkehr von der bisher verfolgten Politikstrategie "Decide-Announce-Defend"³ wird damit Tatsache.

In der Zeitspanne der beiden Zitate fanden mehrere Konfliktlösungsversuche und Abstimmungen zu konkreten Projekten statt: Die Entsorgungskonferenz 1991, mit der Folgegruppe Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle KORA, der Energiedialog auf nationaler Ebene 1998 und die beiden Wellenberg-Abstimmungen 1995 und 2002. All diese Vorhaben beinhalteten mehr oder weniger Teile partizipativer Instrumente.

³ Wird sinnigerweise auch "Dead"-Modell genannt.

Tabelle 1: Übersicht über die partizipativen Verfahren in der Schweiz

| | | |
|---------------------------|---|--|
| Energiepolitische Gremien | Entsorgungskonferenz 1991 | <p><i>Teilnehmende</i> Ausführende⁴, Umweltorganisationen, Experten, Behörden</p> <p><i>Form</i> "Round Table" mit Mediator</p> <p><i>Ziel</i> Auslegeordnung, Gesprächsbereitschaft erhöhen, Konsens- und Konfliktthemen erarbeiten.</p> <p><i>Ergebnis</i> Gespräche oft wenig zielgerichtet und vielfache Abschweifung auf andere Grundsatzfragen. Kaum wegweisende Ergebnisse, beschlossen wurde eine weiterführende Arbeitsgruppe, die KORA, welche ihre Arbeit aber abbrach. Der Grund war der Austritt der Umweltorganisationen, welche damit gegen die Bewilligung der Leistungserhöhung des KKM durch den Bundesrat protestierten.</p> |
| | Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KORA), AG Wiederaufbereitung 1992 | <p><i>Teilnehmende</i> Ausführende, Umweltorganisationen, Behörden, Experten</p> <p><i>Form</i> Round Table</p> <p><i>Ziel</i> Beurteilung der Wiederaufbereitung abgebrannter Brennelemente.</p> <p><i>Ergebnis</i> Es wurde eine Auslegeordnung der Argumente gemacht sowie ein Entwurf eines Berichtes skizziert, die AG löste sich aber vor der Verabschiedung des Schlussberichtes auf Grund eines kernenergiepolitischen Ereignisses auf.</p> |

⁴ Unter *Ausführende* sind jeweils die Nagra, als die für die Entsorgung radioaktiver Abfälle zuständige Organisation, gemeint. In dieser Arbeit werden unter dem Begriff *Ausführende* in Gremien in der Regel die Nagra und Vertreter der Elektrizitätswirtschaft verstanden (bspw. NOK), welche an der Finanzierung der Nagra hauptsächlich beteiligt sind (Betreiber der KKW).

| | | |
|---|--|--|
| | <p>Energiedialog 1998</p> | <p><i>Teilnehmende</i> Behörden, Ausführende, Umweltorganisationen, KNE, MNE</p> <p><i>Form</i> Ähnl. Mediation</p> <p><i>Ziel</i> Diskussion der Grundsatzfragen und Konsensvorschläge im Zusammenhang mit dem KEG erarbeiten.</p> <p><i>Ergebnis</i> Kaum Konsens in den wesentlichen Fragen, ausser Verursacherprinzip und Haftung. Vorsitzender erarbeitete daraus Vorschläge z.H. des Bundesrats.</p> |
| | <p>EKRA I 1999-2000</p> <p>EKRA II 2001-02</p> | <p><i>Teilnehmende</i> Experten</p> <p><i>Form</i> Kommission als beratendes Gremium</p> <p><i>Ziel</i> Bericht an das UVEK.</p> <p><i>Ergebnis</i> Zwei Berichte mit Empfehlungen an das UVEK.</p> |
| <p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Gremien konkreter Projekte</p> | <p>Arbeitsgruppe ZWILAG (Gemeinde Würenlingen) 1991-1998</p> | <p><i>Teilnehmende</i> Vertreter von politischen Parteien und Organisationen</p> <p><i>Form</i> Kommission</p> <p><i>Ziel</i> Beratung des Gemeinderats von Würenlingen im Bewilligungsverfahren.</p> <p><i>Ergebnis</i> Anträge an den Gemeinderat, welche von diesem in den meisten Fällen aufgenommen wurden.</p> |

| | | |
|--|--|--|
| | Arbeitsgruppe Wellenberg 1994-95 | <p><i>Teilnehmende</i> Fachleute, kantonale und lokale Politiker und Interessenvertreter</p> <p><i>Form</i> Round Table, Sitzungen monatlich im Plenum und dazwischen in Untergruppen</p> <p><i>Ziel</i> Bericht an den Regierungsrat, Begleitung des Prozesses mit Kommunikationsmassnahmen.</p> <p><i>Ergebnis</i> Der Bericht der AG empfahl dem Regierungsrat, positiv zum RBG Stellung zu nehmen. Darin waren auch Forderungen nach mehr Mitsprachemöglichkeiten im weiteren Verfahren enthalten.</p> |
| | Kantonale Fachgruppe Wellenberg (KFW) 2000-02 | <p><i>Teilnehmende</i> Experten, MNA (kritische Organisation wurde an Sitzungen und zu schriftlichen Stellungnahmen eingeladen, hatte aber faktisch keine Einflussmöglichkeiten)</p> <p><i>Form</i> Kommission</p> <p><i>Ziel</i> Gibt technische Beurteilungen z.H. des Regierungsrates ab, informiert die Öffentlichkeit und führt den offenen Dialog mit Beteiligten.</p> <p><i>Ergebnis</i> Empfahl der Regierung unter einigen Auflagen das Konzessionsgesuch für den Sondierstollen zu erteilen und übte Kritik am Verfahrensablauf aus.</p> |

Die Aufzählung ist nicht komplett, sie enthält einerseits, und dies ist auch der Fokus der folgenden Analysen, Verfahren, welche über die "normalen" Verfahren, wie Vernehmlassung oder beratende Kommissionen (Expertengruppen) hinausgehen. Andererseits zeigen eben gerade diese Verfahren (EKRA, KFW), dass der Einbezug weiterer, breiter Interessen nicht oder zumindest kaum stattgefunden hat.

Mit radioaktiven Abfällen beschäftigt sich nicht nur die Schweiz. Alle Länder, welche die Nukleartechnologie anwenden, müssen sich früher oder später mit dem entstandenen Müll beschäftigen. Dabei gibt es verschiedenste Vorgehensweisen, überall aber können Parallelen mit den Erfahrungen in der Schweiz gezogen werden. Viel versprechend und international diskutiert werden solche Methoden, die zum Erfolg oder zumindest ansatzweise auf dem Weg dazu sind. Dazu zählen die Verfahren in Belgien, Schweden, Finnland oder Kanada. In dieser Arbeit soll deshalb die Entwicklung in Belgien näher betrachtet werden. Es geht dabei um ein Partizipationsmodell, das eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung enthält und in zwei Fällen bereits abgeschlossen wurde. Der Entscheid, welches Projekt in die konkrete Umsetzung gehen soll, wird in den nächsten Jahren gefällt werden.

Ziel dieser Arbeit soll es sein, Anforderungen an partizipative Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle aufzustellen und die Frage zu beantworten, inwiefern diese die an die Verfahren gestellten Aufgaben und Ziele beeinflussen.

Bevor in dieser Arbeit die oben beschriebenen partizipativen Verfahren evaluiert werden, soll die Untersuchungsanlage in einen theoretischen Kontext gestellt werden. Dabei wird Partizipation als Instrument der politischen Entscheidungsfindung in demokratischen Systemen im Vordergrund stehen.

2 Theoretischer Ansatz

2.1 Begriff Partizipation

Es existiert ein breites Spektrum, wie der Partizipationsbegriff erklärt wird. Je nach Gebiet wird er unterschiedlich definiert. Zuerst soll versucht werden, den Begriff in verschiedene Lebensbereiche einzuteilen. Je nach Gruppierung ist das Selbstverständnis von Partizipation different (Alemann 1978):

1. allgemein-politischer, gesamtgesellschaftlicher Bereich (bspw. Demokratisierung)
2. politisch-administrativer Bereich (bspw. Teilhabe)
3. wirtschaftlicher Bereich (bspw. paritätische Mitbestimmung)
4. Bildungs- und Wissenschaftsbereich (bspw. Schülermitverwaltung)

Eine weitere Einteilung ist diejenige nach Zielen und Mitteln. Direkte Demokratie, Selbstbestimmung, Autonomie etc. beschreiben Ziele, sie formulieren anzustrebende Vorgaben. Diese sind je nach Gesellschaftstheorie oder Demokratieverständnis kontrovers. So ist nach Alemann (1978) die Forderung nach mehr Partizipation in einem konservativen Demokratieverständnis als Versagen des Staates auszuwerten, in einer sozialistisch geprägten Argumentation aber als positive Funktion im Sinne einer Lancierung der Demokratisierung in alle gesellschaftlichen Lebensbereiche, was wiederum der Transformation der Gesellschaft zum demokratischen Sozialismus verhelfen kann. Ziele bedingen Mittel, zu diesen gehören unter anderem Mitwirkung, Mitbestimmung oder Teilhabe und beziehen sich auf konkrete Mitsprache- und Einflussmöglichkeiten von Individuen bei gesellschaftlichen oder staatlichen Entscheidungsprozessen (Uebersax 1991).

Die Begriffe Demokratie und Partizipation korrelieren zueinander. Nelles (1975:57ff) sieht dabei drei Zusammenhänge:

1. Partizipationsmöglichkeiten als Grundlage eines demokratischen Systems, im Unterschied zu einem autokratischen System
2. Demokratie als Grundlage, die Partizipation ermöglicht
3. Demokratie als "Nebenprodukt" von Partizipation

Hollihn (1978:63ff) unterscheidet zwei Demokratiemodelle mit dem dazugehörigen Partizipationsbegriff: Die "Fundamentaldemokratie" oder direkte Demokratie "fordert eine aktive Mitbestimmung aller Mitglieder" an allen Entscheiden. Damit wird eine umfassende Partizipation vorausgesetzt. In einem Konkurrenzmodell der Demokratie hingegen sind die Partizipationsformen repräsentativ, der volle Wettbewerb soll der Einbezug aller Interessen garantieren. Die Abgrenzung ist aber in Theorie und Praxis oft verschwommen. Auch in der direkten Demokratie oder einem Rätssystem kann es Delegationsstufen zu übergeordneten Ebenen geben.

Diese Unterscheidung kann als Grundlage dienen, den Partizipationsbegriff in eine instrumentelle sowie eine normative Funktion zu unterteilen.

2.2 Instrumenteller Partizipationsbegriff

Der instrumentelle Partizipationsbegriff kommt in führerzentrierten (Max Weber), repräsentativen und ökonomischen Demokratietheorien (Downs 1968) zur Anwendung. Die politischen Eliten konkurrenzieren miteinander und bieten den Bürgern unterschiedliche Programme an. Diese wiederum wählen zwischen den Programmen diejenigen, welche ihnen den grössten Nutzen versprechen ("homo oeconomicus"). Damit ist die Mitwirkung an Entscheidungen begrenzt, Einflussmöglichkeiten werden delegiert. Der Fokus des instrumentellen Partizipationsbegriffes ist das Endergebnis, nicht, wie beim normativen Partizipationsbegriff der Prozess als solches. Es wird von einem engen Demokratieverständnis ausgegangen, das kaum erweiter- und ausbaubar ist, die Elite-Masse-Gliederung bleibt unverändert. Unterstützt wird dies durch die Annahme, dass nur ein geringer Anteil der Bürger politisch interessiert sei (Hollihn 1978). "Dieser Auffassung zufolge ist die althergebrachte liberale Repräsentativdemokratie im Wesentlichen nur kümmerliche Demokratie, die notwendigerweise mit Teilnahmslosigkeit und Entfremdung der Bürger einhergeht und sich von innen zerstört, sofern nicht durch Auf- und Ausbau partizipatorischer Demokratie Paroli geboten wird." (Schmidt 2000:254).

2.3 Normativer Partizipationsbegriff

Unter dem normativen Partizipationsbegriff ist unter Partizipation *ein Instrument oder eine Methode für Teilnehmende zu verstehen, die gemäss ihren Präferenzen an Entscheidungen mitwirken*. Er geht also von einem echten Mitwirken an Ergebnissen aus. Dieser Partizipationsbegriff wird v.a. in direktdemokratischen Modellen verwendet. Dabei werden die "als erstrebenswert angesehenen Beteiligungsziele auf Form, Voraussetzung und Konsequenzen überprüft und an ihnen die Wirklichkeit gemessen und bewertet. Zu den Beteiligungszielen gehören vor allem die authentische Beteiligung möglichst vieler an möglichst vielen öffentlichen Angelegenheiten und die politische Partizipation als Weg zur Interessensfindung und Interessenäusserung, zum Interessenausgleich, zur Kommunikation, Verständigung und wechselseitigen Bildung sowie als Mittel zur Einigung unter den Abstimmungsberechtigten." (Schmidt 2000:253).

Vertreter einer normativen Partizipationstheorie erachten die Wahl einer politischen Elite als zu geringe Form von Partizipation. Demokratie kann nicht so verstanden werden, "dass sie sich auf die alle vier Jahre wiederkehrende Wahlen beschränkt und in der Zwischenzeit dem Bürger nur eine Zuschauerrolle überlässt. Der Bürger sollte die Möglichkeit erhalten, überall dort, wo andere über ihn und seine Lebensverhältnisse bestimmen oder Einfluss ausüben, mitzubestimmen und seine Wünsche geltend zu machen." (Hollihn 1978:16).

Eine Erweiterung der Beteiligungschancen in die verschiedenen Lebensbereiche erachten einige Vertreter der partizipativen Demokratietheorie als erstrebenswert. So sollen in Bereichen der Wirtschaft oder der Bildung Mitwirkungs- und Mitentscheidungsebenen geschaffen werden.

In dieser Arbeit wird von einem normativen Partizipationsbegriff ausgegangen. Es geht nicht nur um das Endergebnis, bspw. den Entscheid oder die Wahl, sondern um den Prozess; Partizipation ist Ziel und Wert an und für sich (Schultze 1995).

2.4 Partizipatorische Demokratietheorie

In der partizipatorischen Demokratietheorie wird von einem normativen Partizipationsbegriff ausgegangen. Er basiert auf einem reformierbaren Politikkonzept, "auf Ausweitung und Vertiefung des demokratischen Prozesses" (Bachrach 1970:118), also eine weitergehende Demokratisierung und Partizipationsausweitung im politischen Prozess, dies im Gegensatz zu den führer- oder ökonomisch geprägten Theorien, bei welchen Systemstabilität im Vordergrund steht. Die Wahl einer politischen Elite wird nicht als ausreichend angesehen. Bereits Rousseau vertrat die These, dass Repräsentation Partizipation zerstören würde, die Grundlagen der Demokratie würden damit in Frage gestellt (Hollihn 1978:65f).

Demokratie wird prioritär nicht als Staatsform oder Markt betrachtet, sondern als Lebensform, in der demokratische Prozesse in alle Lebensbereiche expandierbar sein sollen, mit dem Grundgedanken, dass, wenn Demokratie etwas Gutes ist, dann sei mehr Demokratie wohl noch besser (Dryzek, nach Schmidt 2000:252). Manche Vertreter der Theorie gehen sogar soweit, dass sie eine Totalpolitisierung fordern, nach ihnen gibt es keine Bereiche innerhalb der Gesellschaft, die nicht demokratisierbar seien.

Vertreter partizipatorischer Demokratietheorie unterscheiden sich von anderen Demokratietheoretikern erstens durch die *Forderung nach mehr Partizipation* und zweitens durch deren *Verständnis* von dieser. Es können drei Gemeinsamkeiten innerhalb der Theorie festgestellt werden (Lindner 1990:10f):

1. Partizipatorische Demokratietheorie kann als Gegensatz zum Demokratieverständnis, welches Demokratie als Verfahren für die Wahl der Regierung und Konkurrenzkampf von Parteien und Eliten um Wählerstimmen (Politik als Markt) versteht (Schumpeter 1950⁵, Downs 1968, Dahl 1994), angesehen werden. Partizipation beschränkt sich dabei im Wesentlichen auf die Wahl von Vertretern in politische Ämter, diese verfügen danach über die eigentliche politische Entscheidungsbefugnis. Mit der Wahl hört die Partizipation der Bürger auf, politische Apathie kann die Folge davon sein. Die Masse der Gesellschaftsmitglieder verfügt somit nur über Chancen reduzierter Partizipation. Im demokratischen Verfahren nach partizipatorischer Spielart soll jedoch nicht nur das Mehrheitsprinzip herrschen, sondern es soll ein *Prozess der Meinungs- und Willensbildung* stattfinden mit besonderer Rücksichtnahme auf faire und präzise Verfahren.
2. Mit partizipatorischer Demokratie kann die Forderung nach einem Gesellschaftszustand, in dem die klassischen demokratischen Ideale von Freiheit und Gleichheit gelten, besser verwirklicht werden. Dabei geht es darum, "die *Macht in der Gesellschaft ausreichend zu verteilen*, 'um Menschen aller Lebensbereiche eine berechtigte Überzeugung zu übermitteln, dass sie die Macht besitzen, an den sie selbst und das gemeinsame Leben der Gesamtheit betreffenden Entscheidungen zu partizipieren' (Bachrach 1970:109)" (Lindner 1990:11). Nach Uebersax (1991:13) schlägt die Partizipation einen Mittelweg zwischen Selbst- und Fremdbestimmung ein: "Eine möglichst optimale Entscheidungsstruktur" soll "eine möglichst weitgehende Beteiligung aller von der Entscheidungsfindung im weitesten Sinne betroffenen, angesprochenen oder erfassten Individuen ermöglichen".

⁵ "Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben." (Schumpeter 1950:427).

3. Durch partizipatorischer Demokratie wird eine *gesellschaftliche Wirkung* (Rousseau, Mill) durch die Praxis der Partizipation erzielt, d.h. die Individuen erwerben "die Fähigkeit zu einem gegenüber dem Gesamtkollektiv verantwortlichen Handeln" (Lindner 1990:12). Diese ist für die demokratische Ordnung stützend, auch deshalb, weil partizipativ ermittelte staatliche Entscheide mehr Akzeptanz auslösen können als hierarchisch gefällte. Der Bürger wird in den Willensbildungs- und Entscheidungsprozess integriert und trägt somit auch Mitverantwortung am Ergebnis (Uebresax 1991).

2.4.1 Kritik

Schmidt (2000:261ff) zählt sechs hauptsächliche Kritikpunkte auf, die gegenüber partizipatorischer Demokratietheorie eingebracht werden können.

- Partizipatorische Demokratietheorie sei *zu normativ*, zu wenig empirisch-analytisch,
- Sie geht von einem *unrealistischen Menschenbild* aus. Nicht alle Gesellschaftsmitglieder haben die gleichen Anreize und Belohnungen für politische Partizipation. So haben Untersuchungen gezeigt, dass der sozioökonomische Status der Bürger wesentlich für die Beteiligungsbereitschaft ist. Dazu kommen andere strukturelle Variablen wie Alter und Geschlecht (Nohlen 1995). Das Interesse an Partizipation wächst erst mit Gleichheit, diese setzt aber Partizipation voraus (siehe Fussnote 8).
- Umfassende Demokratisierung bringe die Gefahr von *Minderheits- oder Mehrheitsdespotismus* mit sich.
- Zu viel Partizipation könne die *politische Ordnung destabilisieren*, wenn das Gleichgewicht zwischen Konflikt und Konsens sowie Aktivismus und Apathie nicht gefunden wird.
- *Effizienz und Zielorientierung* werden vernachlässigt.
- In diesem Modell würden die Kompetenzen und Ressourcen durchschnittlicher Bürger überschätzt: Der Wissensstand über Sachverhalte und Entscheidungsalternativen⁶ oder das Zeitbudget sei zu gering. Dazu gehört sicher auch der Umstand, dass tendenziell untere soziale Schichten sich weniger an Partizipationsakten beteiligen.⁷ Besonders deutlich zeigt sich dies in direktdemokratischen Verhältnissen, in denen die Teilnahme dieser Personengruppe abnimmt, je komplizierter und anspruchsvoller das Teilnahmeverfahren und die Abstimmungsgegenstände sind (Linder 1999)⁸.

Insgesamt hält Schmidt (2000:265) fest, dass partizipatorische Demokratietheorie "zumindest einige Bedingungen anzeigt, unter denen die Partizipation die Umformung öffentlicher Konfrontation in Argumentation ermöglichen kann, so beispielsweise im Fall der Mediation, also des Einbaus von Vermittlungsverfahren in die Planung und Durchführung öffentlicher Aufgaben. Ferner kann ein hohes Mass an Beteiligung, wie es die partizipatorische Lehre empfiehlt, lösungsbedürftige Probleme frühzeitig anzeigen und somit als "Frühwarnsystem" wirken."

⁶ "Down's rational ignorant Voter kommt hier ins Spiel: Die Beschaffung von Informationen über Entscheidungsalternativen ist kostspielig und steht in keinem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen politischer Beteiligung [...]" (Schmidt 2000:263).

⁷ Siehe S.28 zu den Ausführungen zum so genannten "Standardmodell".

⁸ Hierzu passt sicher auch die Argumentation des Teufelskreises politischer Apathie nach Macphersons, die besagt, dass, ohne grössere gesellschaftliche Gleichheit Partizipation nicht erweitert werden kann und ohne Erweiterung politischer Teilnahme keine grössere Gleichheit erreichbar sei (Linder 1999).

2.4.2 Anforderungen an partizipatorische Demokratie

Theoretiker der partizipatorischen Demokratie fordern wirksame und gleiche Partizipation aller Gesellschaftsmitglieder. Wirksame Partizipation kann folgendermassen erreicht werden (Lindner 1990:15ff):

- Partizipation ist nicht auf bestimmte Entscheidungsbereiche beschränkt und kann alle beeinflussen.
- Partizipation wird in ihrer Reichweite nicht eingeschränkt, bspw. durch übergeordnete Instanzen.
- Der Partizipierende kann das "Agenda-Setting" beeinflussen und über die Problemlösungen abstimmen.
- Der Partizipierende kann direkt am Prozess teilnehmen und nicht über Repräsentanten.
- Der Einfluss oder das Gewicht des Partizipierenden im Prozess ist gross, daraus kann die Forderung nach kleinen Partizipationsgruppen abgeleitet werden.

Gleiche Partizipation aller Gesellschaftsmitglieder ist dann erreicht wenn,

- jeder am Partizipationsprozess Beteiligter die gleiche Chance, Probleme auf die Tagesordnung zu bringen hat und
- jeder seinen Standpunkt in den Ergebnissen der kollektiven Entscheidungen berücksichtigt sieht.

Zu diesen Grundsätzen sind noch folgende Eigenschaften eines idealen Partizipationsprozesses hinzuzufügen⁹ (Schmidt 2000:259):

- Argumentativer Austausch von Informationen und Begründungen.
- Das Fehlen externer Zwänge bei der Beratung ("ideale Sprechsituation").
- Beratungen können zeitlich unbegrenzt fortgesetzt werden.
- Zusammenwirken von Aussprache und Willensbildung in der Öffentlichkeit sowie in den Institutionen der verfassten Willensbildung und Entscheidungsfindung.
- Frühzeitiger Einbezug Beteiligter im Prozess (Hollihn 1978:31).

2.4.3 Anforderungen an die Prozessbeteiligten

Wie für den Partizipationsprozess an und für sich Bedingungsfaktoren an eine ideale Prozessgestaltung gelten, wirken verschiedene Faktoren partizipationsfördernd oder –voraussetzend auf die Beteiligten. Eine sinnvolle Herleitung folgte u.a. Buse (1975:50ff). Danach sind folgende Voraussetzungen massgebend für Beteiligung:

1. *Wahrnehmung von gesellschaftlichen Problemen und der Betroffenheit:* Dies bedingt unter anderem einer vorgängigen Information und einer längeren Beschäftigung mit der Materie (Hollihn 1978:37). Buse stellt dazu fest, dass Information nicht nur einfach angeboten oder bereitgestellt werden darf, sondern auf die spezielle Situation der einzelnen Gruppen der Gesellschaft zugeschnitten sein muss, wenn dies zu einer Intensivierung der Beteiligung führen soll. Zudem muss die eigene Interessenlage bekannt und die Fähigkeit vorhanden sein, diese mit Informationen in Verbindung zu setzen.
2. *Artikulationsfähigkeit für individuelle oder kollektive Interessenlagen:* Artikulation der eigenen Interessen ist nicht mit Partizipation gleichzusetzen. Doch sie ist ein wesentlicher Faktor, der persönlichkeitsabhängig ist. Für Hollihn (1978:38) ist diese Tatsache als eine schwierig zu überwin-

⁹ Basierend auf der prozeduralistischen Demokratietheorie nach Habermas (1982).

dende Barriere zur Durchsetzung eigener Vorstellungen, v.a. für "Unterschichtsangehörige". Er fordert deshalb im Zusammenhang mit Partizipationsprojekten die Anwendung einfach verständlicher Informationen, er spricht von "Fachsprache als Restriktion" (1978:59). Zudem muss die Sachkompetenz Beteiligter gefördert werden, dies kann durch verschiedene Massnahmen geschehen. Der Grad des nötigen Wissens über den Partizipationsgegenstand hängt eng mit den Möglichkeiten zusammen, diesen mitzugestalten, d.h. geht es um Grundkonzeptionen, sind die fachlichen Anforderungen an den partizipierenden Laien weniger hoch zu taxieren als wenn es um Detailfragen geht. Dazu Hollihn (1978:41): "Je normativer, d.h. je politischer ein Entscheid ist, um so leichter kann auch ein vollkommener Laie einen Diskussionsbeitrag liefern." Wichtig dabei sei, dass das Argument fehlender Sachkompetenz nicht als Grund des Ausschlusses effektiv Betroffener gelten dürfe.

3. *Einstellungsfelder und politische Kultur*: Bereitschaft zur Partizipation kann von der politischen Kultur der Partizipanten oder der partizipierenden Gruppen sowie den Erfolgsaussichten einer Beteiligung am Prozess abhängen.
4. *Politische Sozialisation*: Buse unterstreicht die Bedeutung der politischen Sozialisation als Bestimmungsfaktor der politischen Kultur besonders stark. Einerseits wird diese Sozialisation von allgemeinen Sozialisationsprozessen der zugehörigen Gruppe, aber auch von den individuellen politischen Alltagserfahrungen geprägt.
5. *Motivation und Gratifikation für partizipatives Verhalten*: Die Motivation zur Partizipation hängt von der Konflikträchtigkeit des Gegenstands (Hollihn 1978) sowie mit dem Bewusstsein der Betroffenheit (Buse 1975) zusammen. Wesentlich ist auch, welche Gratifikationen aus der Teilnahme am Prozess für Individuen und Gruppen zu erwarten sind. Diese sind nach Buse aber je nach Gruppenzugehörigkeit verschieden, die einen können aus der Partizipation direkten Nutzen ziehen, sie beteiligen sich deshalb intensiv. Für den grösseren Teil sind aber Nutzeneffekte schwer abschätzbar und quantifizierbar.
6. *Zeitbudget des Partizipanten*: Die Teilnahme an einem Partizipationsprozess bedingt normalerweise, Freizeit dafür herzugeben. Für Berufstätige ist das Zeitbudget ein knappes Gut und muss der Konkurrenz anderer Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung standhalten. Gerade dieser Umstand ist für die Schweiz mit dem Milizprinzip auf allen politischen Ebenen symptomatisch. Dienel (1971) fordert eine Professionalisierung und eine finanzielle Abgeltung für die am Prozess Beteiligten¹⁰. Die begrenzten zeitlichen Ressourcen stellen auch die Ausdehnung der Partizipation auf möglichst viele politische Prozesse in Frage, wenn das politische System noch leistungsfähig sein soll. Es braucht daneben die verfassten Möglichkeiten politischer Partizipation, die Interessensaggregation und -vertretung in den entsprechenden Gremien.

Neben diesen sechs Faktoren spielt das "Standardmodell" der politischen Beteiligung, das besagt, dass bestimmte sozialstrukturelle Faktoren Partizipation besonders fördern. Demzufolge verfügt ein Individuum mit einer hohen ökonomischen Ressourcenausstattung eher über eine positive Einstellung gegenüber der Politik und glaubt somit tendenziell mehr daran, durch eigene Beteiligung politisch etwas bewirken zu können. Dies gilt für alle Formen politischer Beteiligung (Nohlen 1995). Bildung, Alter oder Geschlecht sind weitere strukturelle Faktoren, welche die Beteiligungsbereitschaft beeinflussen.

2.4.4 Partizipationsfunktionen in Staat und Gesellschaft

Grundsätzliches Ziel oder Funktion vermehrter Partizipation ist mehr Demokratie, somit mehr Öffentlichkeit staatlichen Handelns. Dieser allgemeine Grundsatz bedarf aber der Differenzierung.

¹⁰ Hierzu die Kritik von Buse (1975:56): "Ob eine solche Professionalisierung aber letztlich wünschenswert erachtet werden kann, dürfte mehr als fraglich sein, da der Kreis der Beteiligten durch die entstehenden Kosten notwendig klein gehalten werden müsste und die Gefahr der Abkapselung der "Partizipationselite" [...] nicht von der Hand zu weisen ist."

In die demokratietheoretischen Forderungen nach der Ausweitung partizipativer Elemente (Schmidt 2000:253), reihen sich praktische Forderungen dazu ein. Bestehende Entscheidungsvorgänge reichen oft nicht mehr aus, um Lösungen aktueller Probleme herbeizuführen. Gründe dazu können vielschichtig sein, seien es zu grosse Interessensgegensätze¹¹ zwischen den einzelnen Akteuren, beispielsweise planende Behörde und davon Betroffene; sei es der Vertrauensschwund grosser Bevölkerungsteile in die verfassten Partizipationsmöglichkeiten (Uebersax 1991) oder auch die Überforderung der bisherigen Träger staatlichen Handelns zur Lösung komplexer und auf zahlreichen Ebenen situierter Probleme.

Vatter (1998) teilt Mitwirkungsfunktionen nach drei Interessenslagen ein: Bevölkerung, Verwaltung und beide kumulativ.

2.4.4.1 Partizipationsfunktionen im Interesse der Bevölkerung

Offensichtliches Ziel Einzelner oder ganzer Gruppen an partizipativen Prozessen teilzunehmen, ist der Glaube daran, dadurch ihre Interessen besser einbringen und verwirklichen zu können. Daneben sind folgende Ziele erkennbar (Vatter 1998 und Hollihn 1978):

- *Emanzipation*: Durch Partizipation wird Selbstbestimmung und -verwirklichung gefördert. Zudem kann erreicht werden, dass Verantwortung für mitgestaltete Entscheide übernommen wird, was sich positiv auf die politische Sozialisierung auswirkt.
- *Mitwirkungsmöglichkeiten bedingen das Öffentlich-machen der Entscheidgegenstände*: Dadurch wird die Transparenz staatlichen Handelns verbessert, was schlussendlich im Sinne der Öffentlichkeit ist und somit auch das Vertrauen fördert.
- *Verfahrenschancengleichheit*: Ein nach fairen Prämissen gestaltetes Partizipationsverfahren kann die Chancengleichheit im Verfahren fördern. Wie bereits weiter oben festgestellt, ist diesem Punkt besonders Beachtung zu schenken, da empirisch belegt ist, dass unterprivilegierte Bevölkerungsschichten eher kleinere Partizipationsbereitschaft zeigen. Hollihn (1978:23) hält dazu fest: "[...] das Einbeziehen aller Gruppeninteressen in den Planungsprozess ist von besonderer Wichtigkeit. Einzelne Gruppen können nicht willkürlich zugunsten von anderen über längere Zeit hinweg vernachlässigt werden, ohne den Zusammenhalt des ganzen Gesellschaftssystems zu gefährden."
- *Verfahrenskontrolle und zusätzlicher Einfluss*: Die für die Mitwirkung notwendige Offenlegung aller dazu nötigen Informationen bietet den Teilnehmenden und allenfalls anderen Interessierten eine Einsicht in die Verwaltungsarbeit, was auch Einfluss auf den Entscheidprozess verstärkt. Umgekehrt kann dies von der Behörde als Misstrauensvotum gegenüber ihrer Arbeit angesehen werden (Hollihn 1978), sie würden nicht die Interessen aller betroffenen Bürger kennen.

2.4.4.2 Partizipationsfunktionen im Interesse der Verwaltung

Wird von Partizipation im politisch-administrativen Bereich ausgegangen, so wägen auch Behörden Kosten und Nutzen offener Partizipationskultur ab. Vermehrte Partizipation bringt mehr Aufwand seitens der Verwaltung mit sich. Dazu muss diese immer wieder bereit sein, nötigenfalls ihre Ziele und Vorstellungen den verändernden Gegebenheiten im Partizipationsprozess anzupassen. Es kann deshalb auch sein, dass die Verwaltung skeptisch oder ablehnend intensiverer Mitwirkung bei Planungs- und Partizipationsprozessen gegenübersteht. Trotz dem zusätzlichen Aufwand kann vermehrte Partizipation rationeller und

¹¹ Dies gilt insbesondere für die Standortsuche umweltrelevanter Grossanlagen: Sie scheitern öfters am Widerstand der Bevölkerung, dies durch verfasste oder nicht-verfasste Partizipationsformen. Für das Erstere sei als Beispiel die Ablehnung (1995, 2002) des Nidwaldner Volkes zum Sondierstollen bzw. SMA-Lager am Wellenberg der Nagra sowie für das zweitere der Widerstand der Kernenergiegegner gegen das geplante Atomkraftwerk Kaiseraugst (1975) genannt.

effektiver zum Ziel führen, was für die Durchführung einer Mitwirkung spricht. Diese Effizienzfunktion kann sogar soweit gehen, dass die Verwaltung Partizipation als technokratisches Hilfsmittel ansieht (Buse 1975), wobei bessere Problemlösungsstrategien im Vordergrund stehen und nicht etwa vermehrte Demokratie.

Vatter (1998) führt zusätzlich folgende Mitwirkungsfunktionen auf:

- *Informationsbeschaffung*: Durch die Partizipation kann die Verwaltung Informationen gewinnen, zu welchen sie sonst nur schwer oder mit grossem zeitlichen Aufwand Zugang findet.
- *Antizipation*: Partizipation muss in einem Planungsprozess frühzeitig beginnen. Dadurch können unter anderem auch Vollzugswiderstände erkannt und Bedürfnisse besser abgedeckt werden. Dadurch kann "realistischer" geplant werden (Hollihn 1978).
- *Legitimation*: Entscheide, welche durch Partizipationsverfahren getroffen werden, können besser legitimiert sein, d.h. ihnen wird mehr "kollektive Bindungsfähigkeit verliehen" (Vatter 1998:176).
- Eine grössere Legitimation kann zu vermehrter *Akzeptanz* eines partizipativ erarbeiteten Entscheides führen. Auch negativ Betroffene können, wenn sie in irgendeiner Form zum Entscheid beigetragen haben, diesen mittragen, sie können sich eher mit dem Entscheid identifizieren (Uebersax 1991).
- *Entlastung und vorgezogener Rechtsschutz*: Die oben genannten Funktionen können dazu führen, dass rechtliche Mittel (bspw. Einsprachen) weniger in Anspruch genommen werden, da die Interessen und Anliegen potentieller Anwender solcher Rechtsmittel in einem Mitwirkungsprozess miteinbezogen werden. Damit können auch Vollzugswiderstände für spätere Phasen der Realisierung des Verhandlungsgegenstandes abgebaut werden (siehe nächster Punkt).

2.4.4.3 Partizipationsfunktionen im Interesse beider Akteure

Vatter (1998) sieht vor allem zwei Funktionen die im Interesse beider Akteure liegen:

- Mit Partizipation können potentielle Konflikte oder Vollzugswiderstände frühzeitig erkannt werden. Damit entsteht ein Konfliktmanagement seitens der Verwaltung, Konflikte können minimiert oder sogar eliminiert werden. Seitens der Bevölkerung bietet Mitwirkung die Gelegenheit, ihre Interessen einzubringen (Konfliktartikulation).
- Im Interesse beider Akteure, falls sie zielorientiert am Planungsprozess teilnehmen (keine reine Obstruktion oder reine Alibifunktion), ist der gegenseitige Ausgleich der Interessen. Vatter (1998:177f) dazu: "Idealtypisch wird bei offener Konfliktbehandlung eine Integration der verschiedenen Interessen durch Kompromiss erreicht, in dem die Akteure sich nicht gegenseitig als Restriktion wahrnehmen und es nicht Gewinner und Verlierer gibt. "Ein Nullsummenspiel soll durch ein Positivsummenspiel ersetzt werden, "während dem ein gegenseitiger Vorteilsausgleich stattfinden kann." Grundvoraussetzungen dafür sind Fairness und Kompetenz aller Beteiligten (Renn 1995:17): "Ohne Fairness werden die Präferenzen und Werte der betroffenen Bürger missachtet, ohne Kompetenz [Informations-"management"] kommt es zu Entscheidungen, deren Konsequenzen sich wahrscheinlich nicht mit dem decken, was die Betroffenen erwartet haben. In beiden Fällen führt die Entscheidung zu einer unbefriedigenden Lösung."

2.5 Formen partizipativer Instrumente

Wie oben dargestellt, ist es notwendig, den Partizipationsbegriff ein- und abzugrenzen. Im Weiteren wird von folgender Definition ausgegangen (Nohlen 1995:521):

Unter Partizipation können alle Tätigkeiten verstanden werden, die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen

auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems¹² zu beeinflussen.

Diese Definition lässt viele Spielarten partizipativer Instrumente offen, wie es im realen Politikalltag auch der Fall ist. Eine Kategorisierung verschiedentlich ausgestalteter Formen ist deshalb unabdingbar. In der Literatur hat sich v.a. eine Einteilung herauskristallisiert, die Partizipation nach folgenden Kriterien strukturiert (Nelles 1975, Nohlen 1995):

- Art der Beteiligung: *direkt* oder *indirekt*.
- Rechtsstatus der Beteiligungsform: *verfasst* oder *nicht verfasst*.
- staatliche *Ebene*, auf die die Teilnahme abzielt.

2.5.1 Art der Beteiligung

Der Unterschied zwischen direkter und indirekter Beteiligung liegt darin, dass der einzelne Bürger bei *direkten* Partizipationsformen auf spezifische Entscheidungen unvermittelt einwirkt, zu vergleichen mit Volksrechten in direkten Demokratien. Dies schliesst nicht aus, dass der einzelne Bürger jemand für seine Interessenwahrung beauftragt. Beispiele dazu sind Volksinitiativen oder Referenden. Im Gegensatz dazu stehen die *indirekten* Beteiligungsformen, bei denen der Bürger Repräsentanten generalisierte Handlungsvollmachten für Entscheidungen während einer bestimmten Periode erteilt, bspw. durch Wahlen.

2.5.2 Form der Beteiligung

Dieses Kriterium beschreibt, welche Rechtsform ein partizipatives Instrument einnimmt. Gesetzlich verankerte Partizipationsformen können beispielsweise Vernehmlassungsverfahren (Art. 147, Bundesverfassung¹³) sein. Behörden sind dabei teilweise verpflichtet, solche gesetzlich begründete Mitwirkungsverfahren durchzuführen. Nicht verfasste Partizipationsformen haben meistens den Charakter der Unverbindlichkeit oder Freiwilligkeit. Derartige Beteiligungsformen wären bspw. Bürgerforen oder Round Tables zu zuordnen. Brisant – gerade wegen der fehlenden verfassten Verankerung – ist die Frage, wie diese Formen im institutionellen Entscheidungsprozess (bspw. Parlament) mit berücksichtigt werden, was letztendlich auf den Erfolg des partizipativen Verfahrens einen Einfluss hat. Haben solche Beteiligungsinstrumente nur "Alibifunktionen" und sehen die daran Beteiligten ihre Interessen in den weiteren Entscheidungen nicht berücksichtigt oder wurde nicht darauf eingegangen, so sind die Chancen auf Konflikte erhöht.

2.5.3 Zielebene politischer Beteiligung

Die Frage ist in dieser Unterteilungskategorie, auf welche politische Ebene eine Beteiligungsform abzielt. Einerseits gibt es typische Instrumente mit denjenigen der Bürger auf die zentrale Systemebene (Bund, Kanton) und andererseits auf die lokale Ebene Einfluss auszuüben versucht. Sie hat einen geringeren analytischen Wert als die beiden vorher aufgeführten Kriterien (Nohlen 1995:522).

¹² Unter der Annahme, der Partizipationsbegriff wird auf den politisch-administrativen Bereich begrenzt.

¹³ Art. 147 *Vernehmlassungsverfahren*: Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.

2.5.4 Formen

Die folgende Auflistung (auf Grund der Nennungen in Nelles 1975; Linder 1992; NEA 2004a) stellt keine abschliessende Sammlung aller partizipativen Formen, die im politisch-administrativen Bereich existieren, dar. Auch kann die Einteilung in die vier Kategorien in den einzelnen Fällen je nach dem verschiedenen ausfallen.

2.5.4.1 Verfasste, indirekte Formen¹⁴

Wahlen:

In repräsentativen Systemen ist der Wahlakt das prägende Instrument politischer Beteiligung. Mit der Wahl der politischen Elite erhält das politisch-administrative System ihre Legitimation. Der Stimmberechtigte bestimmt damit über die angebotenen politischen Programme und Ziele und übt eine gewisse Kontrollfunktion aus. Nebst diesen Partizipationsfunktionen gibt es eine Zahl anderer Funktionen des Wahlakts, auf die an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden soll.

Parteimitgliedschaft, Parteiarbeit:

Mitglieder von Parteien partizipieren einerseits durch Wahlvorbereitungen im parlamentarischen System. Sie bestimmen u.a. über Ziele, "Agenda-Setting" oder Legislaturprogramme. Zur Diskussion steht dabei die Frage nach den imperativen Mandaten (Nelles 1975), d.h. in welchem Verhältnis Mandatsträger zu ihrer Basis stehen. Andererseits agieren sie mit den möglichen partizipativen Instrumenten wie beispielsweise der Initiierung von Initiativen oder Referenden, mit Stellungnahmen im Vernehmlassungsverfahren oder mit der Teilnahme an Foren.

Anhörung, Vernehmlassung:

Die Anhörung betroffener Kreise (Parteien, Interessenverbände, Gebietskörperschaften (bspw. Kantone) vor dem behördlichen Entscheid oder der behördlichen Vorlage an das Parlament ist in der Schweiz sehr ausgeprägt (verankert in der Bundesverfassung), dies v.a. darum, da die Verwaltung damit ein sie nicht bindendes Instrument in der Hand hat, welches das Konfliktpotential¹⁵ der zur Diskussion stehende Vorschlag darzustellen vermag. Die entscheidenden Stellen sind aber nicht verpflichtet die geäusserten Stellungnahmen in irgendwelcher Form zu berücksichtigen.¹⁶ Bei diesem Verfahren werden meistens nur die organisierten Interessen mit einbezogen.

Beiräte und Kommission:

Neben den parlamentarischen Kommissionen, welche v.a. Geschäfte z.H. des Parlaments vorbereiten, gibt es sog. ausserparlamentarische- oder Expertenkommissionen. Sie dienen der Exekutive (Verwaltung),

¹⁴ Die jeweilige Beschreibung soll hier weniger detailliert ausfallen.

¹⁵ Siehe *Referendum*.

¹⁶ Dazu Linder (1999:300): "Von der Zielsetzung des Verfahrens, das Referendumsrisiko zu minimieren, ist jedoch klar, dass die Organisations- und Konfliktfähigkeit eines Akteurs – zumeist seine Referendums- oder Definitionsmacht – das entscheidende Kriterium für das Gewicht der Eingabe darstellt."

bspw. dem Bundesrat als Beratungsgremium (teilweise sogar auch als Vollzugsgremium¹⁷). Sie können zeitlich begrenzt oder ständig tätig sein und werden durch verschiedenartige Kriterien zusammengesetzt, wie etwa Sprache, Geschlecht, Ansehen in der Öffentlichkeit, Sachkompetenz, Interessenbindung oder politische Ausrichtung oder Einflussmöglichkeiten. Die Verwaltung wählt die Mitglieder aus, auf nationaler Ebene ist dies in der Schweiz oft der Bundesrat.¹⁸

Weitere Formen: Beteiligung der Parlamente

2.5.4.2 Verfasste, direkte Formen

Volksinitiative:

In direkten Demokratien ist das Initiativrecht ein zentrales Instrument der Mitbestimmung in der politischen Arena, in der Schweiz kann damit die nationale Verfassung vom Volk direkt abgeändert werden. Haben Initiativen, v.a. von Parteien und Interessengruppen lanciert, oft bei der Volksabstimmung kleine Chancen zur Annahme, so wirken sie dennoch durch ihre innovative Funktion, in dem Sinne, das Themen auf die politische Agenda gebracht werden oder das politische System (Exekutive, Legislative, Gesetzgebungsprozess) damit beeinflusst werden kann.

Referendum:

Mit Referenden können die Stimmberechtigten im – durch die Legislative gestalteten – Gesetzgebungsprozess mitwirken, wenn auch ex post. Oft wird dieses Mittel von den nicht oder zuwenig eingebundenen Kräften angewendet (Instrument der Opposition). Aus diesem Grund hat das oben angeführte Vernehmlassungsverfahren der Verwaltung eine wichtige Funktion: Das Resultat dieses Verfahrens kann die Erfolgswahrscheinlichkeit eines Referendums abschätzen helfen.

Petitionen:

Petitionen sind ein sehr direktes Mittel einer nicht vorgeschriebenen Anzahl von Bürgern, bei Behörden Bitten, Kritik, Begehren o.Ä. anzubringen. So direkt das Instrument ist, so unverbindlich ist die Behandlung einer Petition durch die Behörde. In der Praxis nimmt sie trotzdem mehrheitlich davon Kenntnis und beantwortet sie.

Volksentscheid:

Direkt in Zusammenhang mit Bürgerbegehren stehen die Entscheidungen des Souveräns darüber, sofern nicht die Behörden eine Abstimmung einberufen müssen (bspw. obligatorische Referenden). Wenn Initiativen und Referenden meistens von Gruppierungen initiiert, sich danach Behörde und Parlament darüber auseinandergesetzt haben, erhält nun jeder einzelne Stimmbürger die Möglichkeit, mit seinem Stimm-scheid mitzuwirken.

¹⁷ Bspw. Rekurskommissionen.

¹⁸ Gemäss Website der Bundeskanzlei gibt es zurzeit 181 ausserparlamentarische Kommissionen auf Bundesebene.

2.5.4.3 Nicht verfasste, direkte Formen

Protest:

Die Formen können dabei sehr vielseitig sein, von illegalen (z.B. Häuserbesetzungen) bis zu grundrechtlich verankerten Aktionen im Rahmen der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit. Ziele solcher Aktionen können die Durchsetzung spezifischer Gruppeninteressen, allgemeinpolitischer oder revolutionistischer Strategien sein. Teilweise können solche Formen sehr effektiv sein (z.B. Bürgerrechtsbewegung in den USA in den 50/60er Jahren), sie brauchen aber einen hohen Motivationsgrad (Nohlen 1975).

Plebiszite:

Es handelt sich dabei um eine Konsultativabstimmung, bei der die Regierung oder eine Mehrheit des Parlaments entscheidet, ob zu einer Frage das Stimmvolk seine Meinung abgeben soll (Bsp. Jura-Plebiszit vom 23. Juni 1974). Die Auswirkungen und Verbindlichkeit solcher Volksbefragungen können zuvor deklariert werden oder sind nicht bestimmt.

*Planwahl:*¹⁹

Nicht das befugte Stimmvolk soll dabei über eine Planungsfrage entscheiden, sondern die von der jeweiligen Massnahme betroffene Bevölkerungsgruppe, d.h. nicht die normalerweise Stimmberechtigten, sondern die projekt- oder problemspezifisch Betroffenen. Das Problem liegt jedoch in der Frage der Beschreibung dieses Kreises, wer denn nun wirklich betroffen ist sowie in der "Parzellierung des politischen Willensbildungsprozesses" (Nohlen 1975: 103).

*Planungszelle, Citizen Juries:*²⁰

Dieses Beteiligungsverfahren wurde in den siebziger Jahren in Deutschland entwickelt (Dienel 1991) und in den Achtzigern auf verschiedenen Ebenen angewendet.²¹ Das Hauptkriterium dieses Instruments liegt in der zufälligen Auswahl der Mitglieder des Mitwirkungsgremiums, etwa 25, die während einer relativ kurzen Zeit (Dienel 1991: drei Wochen) an einem Planungsprozess teilnehmen. Sie werden für diese Zeit von ihren üblichen Pflichten befreit und erhalten eine Entschädigung. Mit diesen Laienplanern, welche idealerweise im öffentlichen Interesse zu handeln haben, werden Betroffene implizit nicht einbezogen, dies hat den Vorteil der Distanz und Neutralität zum Entscheidgegenstand, der repräsentativen und gleichmässigen Vertretung aller Bürger (und damit sozialer Schichten) und deren Interessen sowie der Förderung der Legitimität der im Gruppenprozess erarbeiteten Lösungen. Zentral ist dabei die Informiertheit und sachliche Kompetenz dieser – meist mit dem Sachverhalt durch das zufällige Auswählen nicht informierten – Partizipanten. Weiteres wichtiges Kriterium ist die Motivation und Bereitschaft im Prozess mitzumachen. Während des Beteiligungsprozesses erhält die Laiengruppe die nötige Unterstützung und Prozessbegleitung. Dazu gehören:

¹⁹ Planwahl und Planungszelle wurden v.a. von Dienel (1991) vorgeschlagen. Eine gute Beschreibung des Verfahrens bietet Renn et al. (1995:122ff).

²⁰ Evaluation des Verfahrens siehe Vatter (1998:283).

²¹ Neuere Beispiele: Neubauprojekt in Solingen; Stadtentwicklungsplanung in Akko, Israel; Verkehrsplanung Stadt Hannover (Renn et al. 1998).

- Hearings mit Betroffenen, politischen Meinungsträgern, Interessenorganisationen:
- Sonstige fachliche Unterstützung:
- Genügend breite Sachinformation.
- Leitung und Koordination durch einen neutralen Moderator (erkennt auch Schwächen und Probleme während des Prozesses und leitet Gegenmassnahmen dazu ein (Bsp. Einbindung und Förderung der sozial Schwächeren).

*Kooperativer Diskurs, Three-step procedure:*²²

Das Modell des kooperativen Diskurses wurde von Ortwin Renn (Renn 1995, Renn et al. 1998) und anderen erarbeitet, es verbindet Jürgen Habermas' Theorie des rationalen Diskurses mit dem Planungszellenkonzept. Die vier Leitkriterien des Modells sind *Fairness*, *Kompetenz*, *Effizienz* und *Legitimation*. Sie müssen weitestgehend erfüllt sein, "wenn eine Entscheidung sowohl funktional von der Wissensbasis aus sowie demokratisch-normativ von der gemeinsamen Wertebasis aus überzeugen soll." (Renn 1998:220). Konkret ist das Beteiligungsverfahren des kooperativen Diskurses in *drei diskursrelevante Elemente* unterteilt (Renn 1998):

1. Ein praktischer und evaluativer Diskurs zur *Normenfindung und Wertstrukturierung* in direkten Gesprächen mit Vertretern von Interessengruppen oder betroffenen Bürgern mit Hilfe des Wertebaumverfahrens.²³
2. Klärung von kognitiven Sachverhalten durch ein modifiziertes Experten-Delphi (Gruppendelphi).²⁴
3. Abwägung von Handlungsoptionen durch *Bürgerforen*: Dabei soll ein modifiziertes Modell der Planungszelle zum Tragen kommen: Statt sich mehrere Tage hintereinander zu treffen, sollen die Sitzungen unterbrochen werden und über mehrere Monate stattfinden. Gründe dafür sind die hohe Komplexität und Reichweite²⁵, die stetige Überprüfung der Argumente zwischen den Sitzungen und die Möglichkeit, vertiefte Abklärungen zu treffen. Eine weitere Modifikation besteht in der Auswahl der Teilnehmenden. Bei ortsgebundenen Entscheidungen soll der Grundsatz der Zufallsauswahl mit der proportionalen Zusammensetzung ergänzt werden. Dabei werden aus betroffenen Gebieten zufällig die gleiche Anzahl Personen ausgewählt. Diese paritätische Zusammensetzung hat den Vorteil, dass bei mehreren möglichen Standorten ein Zwang zur argumentativen Auseinandersetzung verstärkt, bspw. Individualpositionen oder strategische Winkelzüge rechtzeitig erkannt werden. Die dritte Modifikation betrifft den konsensorientierten Ansatz des Verfahrens, also auch Konsens über Dissens. Dabei soll – unter dem Prinzip des verständigungsorientierten Diskurses – der Entscheidungsprozess strukturiert werden um damit eine effiziente und zielgerichtete Gesprächsführung anzustreben. Dazu wird die so genannte "Multi-Utility Theory" (MAUT) vorgeschlagen.²⁶

²² Diesem Modell soll hier mehr Raum zur Darlegung zugesprochen sein, da es im Kanton Aargau an Hand der Frage nach einem Standort für eine Sondermülldeponie angewendet wurde und dies somit auch teilweise für die Frage nach Standorten für die Tiefenlagerung von Radioaktiven Abfällen und der möglichen anwendbaren partizipativen Verfahren relevant sein könnte.

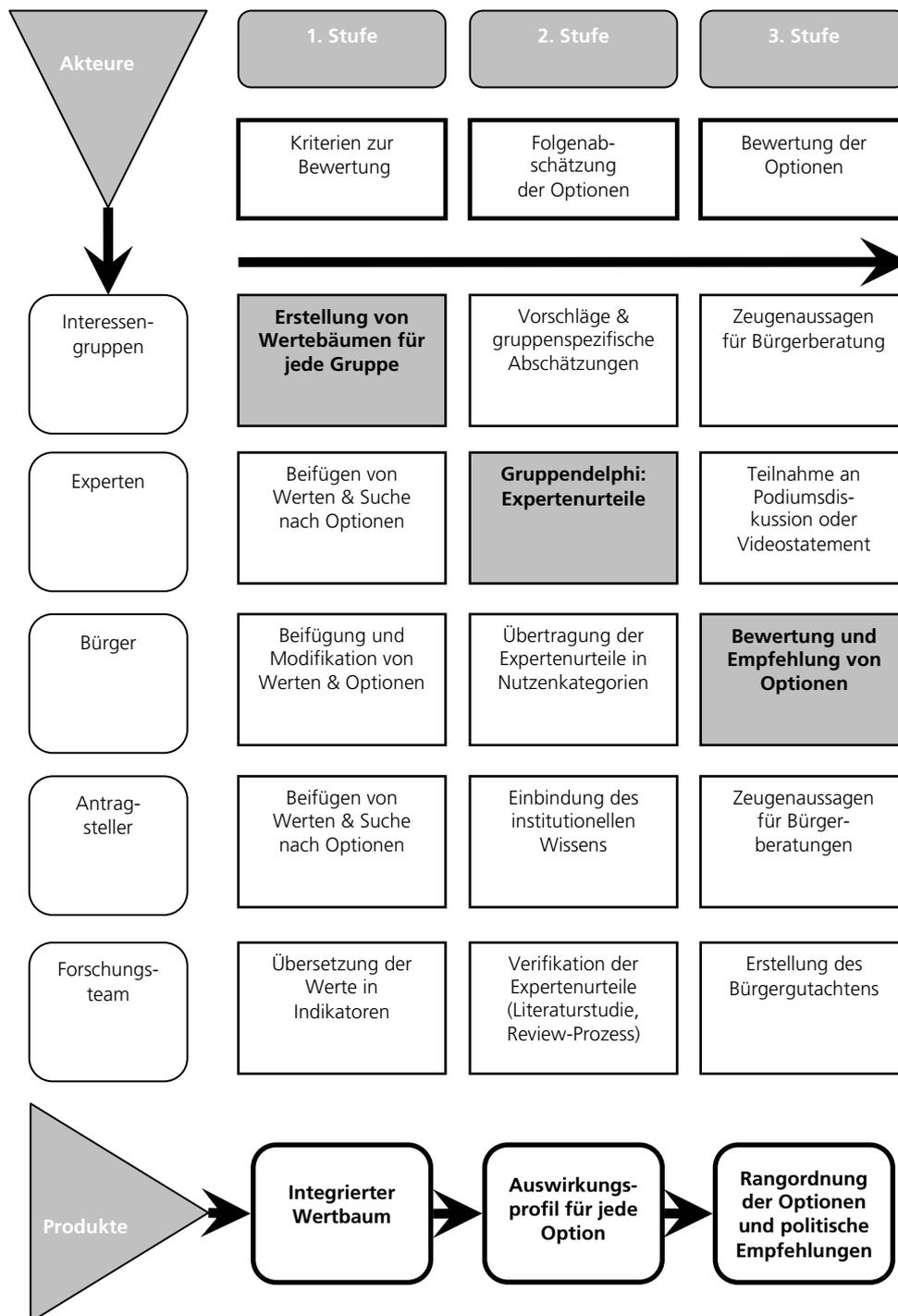
²³ Wertebaumverfahren: Das "Mittel zur Normengenerierung und Wertstrukturierung beruht auf dem Grundsatz, dass alle von einer Massnahme betroffenen Parteien ihre normativen Grundlagen (Prinzipien, Werte, Kriterien) für die Beurteilung unterschiedlicher Handlungsoptionen (etwa die Einführung bzw. die Ablehnung einer neuen Technologie...) offen legen und als Materialsammlung für die Erarbeitung von Bewertungskriterien zur Verfügung stellen." (Renn, 1998:70). Dies soll in einem diskursiven Verfahren geschehen.

²⁴ Erläuterungen dazu siehe S. 40.

²⁵ V.a. bei komplexen umweltrelevanten Planungen, wie Abfallanlagen.

²⁶ Näheres dazu siehe Renn (1998:88).

Abbildung 1: Das Drei-Stufen-Modell des kooperativen Diskurses: Kriterienerstellung, Folgenabschätzung, Bewertung



Quelle: Renn (1998:71)

Dieses Verfahren wurde zur Standortauswahl einer Sondernülldeponie im östlichen Teil des Kantons Aargau mit gewissen Modifikationen (Auswahl der Teilnehmenden an den Bürgerforen durch die betroffenen Gemeinden selber) angewendet. Die Beteiligten konnten sich auf Vorschläge für Standorte an den zuständigen Regierungsrat einigen. Einige dieser Standorte wurden darauf planerisch gesichert, realisiert

wurden sie aber aus mangelndem Bedürfnis nach solchen Deponien nicht. In der Konklusion kamen die Projektbegleiter zu den folgenden Erkenntnissen (Renn et al. 1998:217ff):

- Die vier Leitkriterien des kooperativen Diskurses (siehe oben) dürfen nicht verletzt werden. Die Partizipation kann dies garantieren.
- Im kommunalen und regionalen Bereich können die Interessen der Allgemeinheit und die allfällig divergierenden Interessen der betroffenen Gebietskörperschaft durch Partizipation ausgeglichen werden.
- Die Voraussetzung einer diskursiven Auseinandersetzung mit dem Ziel, eine für alle Beteiligten tragfähige Lösung mit der Abwägung der Argumente über die Zumutbarkeit von Risiken und Realisierbarkeit von Chancen zu entwickeln, ist die Bereitschaft zu einem solchen, oft recht aufwändigen, Diskurs.
- Im kooperativen Diskurs erarbeitete Ergebnisse müssen in den legitimierten politischen Entscheidungsprozess integriert werden.

Betreffend Verfahren im Kanton Aargau:

- Die Erwartungen der Beteiligten haben sich grundsätzlich erfüllt.
- Drei der vier Bewertungskriterien wurden weitestgehend erfüllt. Das Kriterium der Legitimation dagegen nicht: Ein Grund ist die Schnittstelle zwischen Beteiligten und den politischen Entscheidungsträgern, und deren Akzeptanz der Entscheidungen. Ein anderer ist die Legitimation dieser Entscheidungen in der Öffentlichkeit, was Massnahmen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation bedingt.²⁷ Das Problem der Legitimation ist aber weniger "Ausdruck der prinzipiellen Unfähigkeit moderner Steuerungssysteme"²⁸ zur diskursiven Korrektur ihrer Handlungsrou-tinen, sondern vielmehr als eine Herausforderung für die Architekten und Organisatoren von solchen Diskursen. Die Zukunftsaufgabe für Diskurstheoretiker und -praktiker liegt darin, innovative Elemente zwischen [...] Sozialsystem und Politik zu entwickeln und zu erproben."(Renn 1998:227).

Konsenskonferenz:

Organisiert wird eine solche Konferenz durch eine neutrale Organisation. Dabei nimmt eine kleine Gruppe freiwilliger Bürger teil, die die Bevölkerung repräsentieren oder vorhandene Interessen vertreten soll. Dafür treffen sie sich an mehreren Sitzungen (vorgeschlagen werden Wochenenden) um sich über den zur Debatte stehenden Gegenstand zu informieren und Experten anzuhören. Danach verfassen sie einen Bericht mit ihren Schlüssen und Empfehlungen, welcher an die politischen Entscheidungsträger adressiert ist (NEA 2004a).

Mediation:

Das Modell der Mediation zur Konfliktlösung hat einen regelrechten Boom erlebt und wird vielfach angewendet. Die Definitionen ist teilweise unterschiedlich. Allgemein versteht man darunter einen *freiwilligen* Aushandlungsprozess zwischen den beteiligten Parteien unter der Leitung eines neutralen Vermittlers,

²⁷ Die Auswertung einer nachträglichen Befragung der an dem Prozess nicht Beteiligten hat ergeben, dass über 70% keine Auskunft über das Beteiligungsverfahren geben, dies obschon das Interesse der Medien und der politischen Öffentlichkeit stark war. Dies haben auch andere Erfahrungen gezeigt, in dem Sinne, dass die öffentliche Wahrnehmung erst merkbar steigt, wenn offene Konflikte medial verarbeitet werden.

²⁸ Luhmann bejaht das Scheitern der legitimationsschaffenden Kraft von Diskursen auf Grund der Kommunikationsbarrieren komplexer Gesellschaften und an der Unübersichtlichkeit politischer und sozialer Einflussmöglichkeiten. Er sieht in diskursiven Verfahren höchstens eine Erhöhung der Verfahrenslegitimität, nicht aber der Verbesserung der gegenseitigen Verständigungsbereitschaft (Renn 1998:226).

welcher selber keine Entscheidungsbefugnis hat und keine eigenen Interessen verfolgen darf. Seine Aufgabe besteht darin, Handlungsspielräume auszuloten, Alternativen zu suchen und den fairen Dialog zu gewährleisten. Er bringt keine materiellen Lösungsvorschläge ein und ist nur für die Verhandlungsparteien verantwortlich. Essentiell ist auch, dass alle Konfliktparteien in die Mediation miteinbezogen werden. Das Ziel des klar strukturierten Prozesses ist eine Lösung zu erreichen, der alle beteiligten Parteien zustimmen können. Anwendbar ist ein solches Verfahren dann, wenn die Kompromissfähigkeit eines Konflikts gegeben ist (faktischer und rechtlicher Handlungsspielraum).²⁹ Unterteilt werden kann das Verfahren in drei Phasen (Vatter 1998:289ff):

1. *Vorverhandlung*: Die Parteien sehen eine grundsätzliche Möglichkeit, dass trotz gegenteiliger Interessen ein Kompromiss möglich ist. Sie müssen sich über den unabhängigen Vermittler einig sein und den gemeinsamen Verfahrensregeln verbindlich zustimmen. Die Ausgestaltung des Prozesses ist Sache der Parteien, wichtig ist dabei, dass über alle Entscheidungen Konsens herrscht. Die Motivation der Beteiligten ist zentral und sie müssen den Aushandlungsprozess als beste Möglichkeit ansehen.
2. *Verhandlung*: Zuerst werden mit den Vertretern der Parteien Handlungspakete, -spielräume und allfällige Kompensationsmöglichkeiten ausgelotet. Gelingt es, einen von den Beteiligten akzeptierten Kompromissvorschlag zu erarbeiten, verpflichten sich diese – nach Rücksprache mit ihren Mitgliedern – auf die Unterstützung der praktischen Umsetzung der Konfliktlösung.
3. *Umsetzung*: Ziel dieser Phase ist, dass die Verhandlungslösung umgesetzt wird. Dabei können die Parteien vereinbaren, dass die Umsetzung überwacht werden soll (Monitoring). Wie in anderen Verfahren ist eine Evaluation des Prozesses sinnvoll.

*Bürgerworkshops, "Fishbowl"-Planung:*³⁰

Das wichtigste Prinzip der Bürgerworkshops ist es, einer Vielzahl an interessierten Personen und Gruppen ("offenes Publikum") die Gelegenheit zu geben, an einem Planungsprozess mitzuwirken. Dabei sollen zwei Hauptziele verfolgt werden: Erstens soll eine rationale Konfliktlösung durch Beteiligung der Bevölkerung an einem Mitwirkungsverfahren realisiert und zweitens die Gewährleistung der Legitimation durch die grosse Anzahl an Mitwirkenden erreicht werden (Linder 1992:55). Der Unterschied zwischen dem "Fishbowl"-verfahren und den offenen Workshops liegt darin, dass das Erstere reaktiv Alternativen bewertet und auswählt, die Bürgerworkshops hingegen Alternativen erarbeiten (initiativ). Das Verfahren wird durch den Planungsträger geleitet, Experten können als Informationslieferanten und als Verfahrensmittler eingesetzt werden. Mittels Informationsveranstaltungen wird einerseits das Verfahren initiiert, andererseits während des Prozesses über den Stand informiert.

Ein anderes vorgeschlagenes Mittel sind kontradiktorische Informationsbroschüren. Das Verfahren eignet sich mit seiner offenen Struktur für relativ unkomplizierte Planungen (Linder 1992:63), bei welchen keine allzu grossen Ansprüche an Partizipanten gestellt werden. Auch kann dadurch nicht sichergestellt werden, dass alle an der Planung Interessierte, v.a. solche, die eine Teilnahme verweigern, teilnehmen, was Probleme mit der Akzeptanz des Erreichten mit sich bringen kann.

²⁹ Nach Linder (1992:91f) ist Mediation untauglich, wenn grundlegende Wertkonflikte bestehen, wie beispielsweise bei KKW-Standorten. Weitere Gründe für Nicht-Eignung von Mediation sind: Fehlendes Vorhandensein von Dialogbereitschaft unter den Parteien; andere Wege, bspw. Gerichtsweg besser scheint; keine Offenheit über die Ergebnisse besteht; Machtungleichgewicht zu gross ist; Unklarheit der gesetzlichen Regelungen besteht; das Verfahren nur zur Akzeptanzbeschaffung bereits getroffener Entscheidungen dienen soll (IfM 2005).

³⁰ Der Name stammt von einem Experiment das das U.S. Army Corps of Engineers in den 70er Jahren durchgeführt haben.

*C.E.A.T.*³¹:

Dieses Mitwirkungsmodell soll "mittels Interaktion zwischen betroffenen Interessen blockierte Konfliktsituationen lösen und einen für alle Beteiligten akzeptablen, vertragsähnlichen Kompromiss (Planungslegitimation durch Kompromissfindung und Umwandlung der Nullsummen- in Positivsummen-Konflikte) finden." (Linder 1992:65). Das Modell sieht eine Arbeitsgruppe vor, in der alle von der Planung betroffenen Interessen vertreten sind. Diese werden mit Hilfe von Umfragen eruiert, können aber allenfalls während dem Prozess modifiziert werden. Die Gruppe erarbeitet Problemlösungen über einen strukturierten Arbeitsprozess durch Verhandlungen. Die zuständige Verwaltung ist in der Arbeitsgruppe vertreten, die Experten, welche den Prozess leiten, bekleiden die traditionelle Rolle (Informationsquelle), aber auch eine Animator- und Vermittlerrolle. Der Experte muss also Techniken anwenden, die die Verhandlungsprozesse in Gang setzen und fördern. Die professionelle Arbeit der Gruppe muss durch eine sensibilisierende Öffentlichkeitsarbeit (Pressearbeit, Anlässe, öffentliche Debatten etc.) begleitet werden. Das Modell wurde in der Schweiz in verschiedenen Planungen angewendet.³²

Harvard-Negotiation-Methode:

Dieses Verhandlungskonzept für Konfliktsituationen wurde an der Harvard Law School (USA) entwickelt und findet grosse Beachtung. Interessant ist dabei, dass das Modell ohne Moderator auskommt. Nach Fisher und Ury, welche dieses Konfliktlösungsverfahren 1981 (Fisher, Ury (19981) beschrieben haben, gelten dabei fünf Grundregeln:

1. Als wichtigste Regel gilt die Unterscheidung zwischen dem *Verhandlungsgegenstand* einerseits und der *Beziehung zwischen den Verhandlungspartnern* andererseits. D.h. die Beteiligten müssen Menschen und Probleme voneinander teilen.
2. Was zählt, sind die *Interessen* und nicht die dahinter liegenden Positionen.
3. Zuerst sind *viele Optionen* zu entwickeln, die für alle Verhandlungspartner Vorteile bringen, diese gilt es erst später zu bewerten und darüber zu entscheiden.
4. Zur Bewertung sind allgemein gültige *Normen oder Grundsätze* als objektive Entscheidungskriterien heranzuziehen auf die sich die Beteiligten geeinigt haben.
5. Am Schluss soll für oder gegen eine *Verhandlungsübereinkunft* im Vergleich mit den besten, den Akteuren sonst noch zur Verfügung stehenden Alternativen entschieden werden.

Zusammengefasst bedeutet dies: Das Ziel ist, dass die Verhandlungspartner auf kooperative Weise versuchen sollten, die Interessen herauszuarbeiten, die sie trotz aller Gegensätze dennoch gemeinsam haben, um auf dieser Basis zusammen Alternativen zu entwickeln und nach Vereinbarungen zu suchen, die von allen Beteiligten als vorteilhaft erkannt werden, unter Bewusstmachung der "Best Alternative To a Negotiated Agreement (BATNA)" – das heißt, alle Beteiligten müssen sich immer wieder vor Augen halten, was ein Scheitern der Verhandlungen für sie im Vergleich zu einem bestimmten Kompromiss bedeuten würde (Kostka 1993:98f).

³¹ C.E.A.T. ist ein Raumplanungsbüro in Lausanne, welches dieses Verfahren entwickelt hat.

³² Ortsplanrevision Jongny, Renovations-Dynamisierung La Chaux-de-Fonds, Standortwahl einer Sondermülldeponie (vgl. hierzu Knoepfel 1990), Konzeption eines Nationalparks "Mont Blanc" (nach Linder 1992).

*Charette.*³³

Während einer kurzen, von vornherein festgelegten Zeit (normalerweise ein Tag) werden von einer Gruppe von 20-60 Personen Lösungen zu einem gegebenen Problem kooperativ erarbeitet. Geleitet wird dieses grosse Forum von einem erfahrenen Vermittler. Diese Technik wird v.a. zu Beginn eines Entscheidungsprozesses angewendet, um verschiedenste Ideen und Sichtweisen auf den Tisch zu bringen (NEA 2004a).

*Delphi process.*³⁴

Dieses Verfahren stellt einen iterativen, standardisierten Prozess dar, an dem Personen mit verschiedenen Fachkenntnissen oder Interessen Entscheidungsoptionen bewerten bis Konsens oder Konsens über Dissens über diese Bewertungen innerhalb der Expertengruppe besteht. Die Gruppe interagiert untereinander schriftlich, die Anonymität gewährleistet allenfalls eine grössere Vielfalt an kontroversen Sichtweisen. Der Nachteil ist, dass keine Begründungen unterschiedlicher Standpunkte abgegeben werden müssen. Deshalb wurde das Verfahren auch zu einem Gruppenprozess weiterentwickelt (Renn et al. 1998, NEA 2004a).

Round Table

Round Tables kommen häufig zur Anwendung, dementsprechend wird das Instrument auch unterschiedlich verstanden.³⁵ Round Tables sind moderierte Verhandlungen, bei der die Diskussion über ein konkretes Problem bzw. einen Konflikt, die kooperative Beratung und Lösungssuche im Vordergrund steht. Beteiligt daran können – je nach Anwendungsfall – Projektträger-, Verwaltungs-, Verbands- oder Bürgervertreter sowie Vertreter aus Politik und Wissenschaft sein (Wibera 2002). Geleitet werden Round Tables idealerweise von einem professionellen Moderator. Dieses Verfahren kann von mehreren Tagen bis zu längeren Zeitperioden variieren. Eingesetzt werden können sie bei latenten oder leicht eskalierten Konflikten. Der Übergang zu weiteren Partizipationsformen kann dabei flussend sein.³⁶

Weitere nicht verfasste direkte Formen: Task force, Studienkreise, Rollenspiele, Deliberative mapping, Zukunftskonferenzen

³³ Dieses Verfahren wurde in den 70er Jahren in den USA als Instrument der Stadtentwicklung ("Antisprawlbewegung") erarbeitet (KEGLER H. (2005): Charrette-Verfahren zur Reurbanisierung. In: DISP Journal 160. Zürich).

³⁴ Das Verfahren wurde in den 60er Jahren entwickelt und zur Bewertung von Verteidigungstechnologien eingesetzt. Später diente es als Prognoseinstrument für Technologiefolgeabschätzungen (Renn et al. 1998:78).

³⁵ Der Begriff "Runder Tisch" trat 1989 zum ersten Mal in Polen auf. Der "Runde Tisch" wurde von der Opposition (Gewerkschaftsorganisation Solidarnosc) gegen die kommunistische Staatsführung durchgesetzt und klagte erste Bürgerfreiheiten ein.

³⁶ Im Zusammenhang mit dem Konflikt der Anflugrouten des Flughafen Kloten wurde nach dem Scheitern der Mediation wieder die Konsultative Konferenz gemäss Flughafengesetz eingesetzt, der so genannte Runde Tisch. In der Vorbereitungsphase der Mediation wurde diese Arbeit sistiert. Dabei flossen die Erfahrungen und Erkenntnisse aus der abgebrochenen Mediation mit ein.

2.5.4.4 Nicht verfasste, indirekte Formen

Interessengruppen, Verbände:

Ob dieses Instrument politischer Beteiligung der direkten oder indirekten Form zugeordnet werden soll, hängt davon ab, wie die Interessengruppen oder Verbände im politischen System integriert sind. Starken Einfluss haben bei der Zuordnung die personellen und finanziellen Verhältnisse. In der Schweiz ist der Einfluss von Verbänden teilweise sehr gross, beispielsweise haben Wirtschaftsverbände traditionellerweise grosse Macht auf Entscheidungsprozesse (Linder 1999:108ff). In formellen Verfahren, wie Vernehmlassungen, werden Interessenorganisationen und Verbände in der Schweiz mit einbezogen. Symptomatisch ist die Verfolgung meist partikularer Interessen. Wenig oder schlecht organisierte, nicht-konfliktfähige Interessen werden dabei kaum oder nur marginal berücksichtigt (Olson 1968).

Bürgerforen:

Dieses Modell wird vielfach in Planungsfragen, regionalen Entwicklungskonzepten oder konkreten, einschneidenden Grossprojekten angewendet³⁷ und meistens durch Behörden initiiert und geleitet. In Foren nehmen – neben Vertretern von Parteien, Organisationen oder Verbänden – "einfache" Bürger teil. Damit haben auch schlecht organisierte oder nicht-konfliktfähige Interessen die Chance, berücksichtigt zu werden. Sozio-ökonomisch schwache Schichten (bei Olson die sogenannten "have-nots") erhalten Zugang zu Entscheidungsprozessen; dies zumindest theoretisch. In der Praxis zeigt sich jedoch immer wieder, dass das blosse Angebot von Mitwirkungsmöglichkeit noch lange nicht garantiert, dass alle Bevölkerungsschichten und Interessen berücksichtigt werden. Die Partizipationshemmschwelle ist für viele oft zu gross, deshalb braucht es flankierende Massnahmen, um diejenigen "abzuholen" und einzubinden, welche sich in politischen Prozessen generell wenig beteiligen.

Anwaltsplanung:

Dieses pluralistische Modell ähnelt dem einer Gerichtsverhandlung, wobei ein Anwalt die Interessen einer bestimmten Gruppe vertritt, im Idealfall wird damit auch der Einbezug unterprivilegierter Gruppen verbessert. Der Prozess ist initiativ gestaltet, d.h. die beteiligten Anwaltsplaner entwickeln selber Lösungsalternativen. Im Entscheidprozess werden Lösungen diskutiert und ähnlich der Gerichtsverhandlung (Wahrheitsuche) nach der "richtigen" Entscheidung gesucht. Der Anwalt (oder die Anwaltsgruppe) tritt dabei als Experte, anders ausgedrückt als "Berater, Erzieher und Aufklärer" (Nohlen 1975:109) auf. Er ist dabei nur gegenüber seinen "Klienten" verantwortlich und somit unabhängig, er ist "Lobbyist und Manager der Interessen seiner Klientengruppe" (Linder 1992:85), was die gegenseitige Rücksprache bedingt. Die Verwaltung muss bei einer solchen Anwaltsplanung den Prozess möglichst früh starten und hat die erreichten Ergebnisse weitestgehend in die Entscheidungen einzubeziehen. Linder (1992) schlägt auf Grund des möglichen Rollen- und Loyalitätskonflikts des Anwalts (gleichzeitige Vermittler- und Interessensfunktion) die Kombination mit dem Mediationsansatz vor.

³⁷ Beispielsweise bei städtebaulichen entscheidenden Entwicklungsschritten wie ÖV-Planungen, Sanierungs- oder Neubauvorhaben sowie Richt- oder Raumpläne.

3 Evaluation von Mitwirkungsverfahren

Im Rahmen des Forschungsprojektes "Demokratischer Umgang mit technischen Risiken" haben sich ein Ethiker, Christoph Rehmann-Sutter, ein Politologe, Adrian Vatter sowie ein Jurist, Hansjörg Seiler, mit dem Thema "Partizipative Risikopolitik" auseinandergesetzt. Im politologischen Teil der Studie von 1998 werden zwölf Thesen (170ff)³⁸ aufgestellt, aus diesem Grund wird in dieser Arbeit auf die Herleitung eigener Thesen verzichtet, sie werden aber anhand der Kriterien überprüft. Die 14 Kriterien wurden basierend auf den Thesen entwickelt, welche an ein Mitwirkungsverfahren gestellt werden. Sie sind in ihrer Aussagekraft unterschiedlich, sie erklären teils normative, teils funktional-analytische Verfahrensregeln. "Sie sollen einerseits in systematischer Weise die bekannten empirischen Defizite konventioneller Mitwirkungsverfahren berücksichtigen, andererseits allgemein anerkannte Normen zur Beurteilung der Qualität politischer Entscheidungsverfahren wiedergeben." (Vatter 1998:184f). Die aufgestellten Kriterien entsprechen weitgehendst auch den in Kapitel 2.4.2 und 2.4.3 hergeleiteten Anforderungen an partizipative Demokratie. Vatter evaluierte mit dem Kriteriensatz zwei Verfahren aus der Vergangenheit sowie zwei Partizipationsmodelle:

- Öffentlichkeitsbeteiligung bei der regionalen Sondermüll-Verbrennungsanlage Kleinhünnigen (BL).
- Vorschläge der schweizerischen Anit-AKW-Bewegung zur Öffentlichkeitsbeteiligung (v.a. in Bezug auf die Ereignisse rund um das AKW Kaiseraugst).
- Planungszelle.
- Mediation.

³⁸ Die zwölf Thesen lauten:

1. Der Entscheidungsgegenstand, die Informationspolitik der Behörden und die alternativ zur Verfügung stehenden Einflussmöglichkeiten bestimmen die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung in entscheidendem Masse.
2. Abstrakte, späte und zurückhaltende Informationspolitik der Behörden übt einen negativen Einfluss auf die Mitwirkungsbereitschaft und -qualität der Bevölkerung aus.
3. Unsichere Verwendung der Mitwirkungsergebnisse senkt die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung.
4. Unterschiedliche Kosten- und Nutzenerwartungen erhöhen die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung in hohem Masse.
5. Starke subjektive Betroffenheit der Bevölkerung erhöht die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung in hohem Masse.
6. Konventionelle Mitwirkung vernachlässigt die Interessen organisations- und konfliktschwacher Gruppen zugunsten der Interessen organisations- und konfliktfähiger Gruppen.
7. Konventionelle Mitwirkung vernachlässigt die Interessen sozial tieferer Schichten zugunsten der Interessen mittlerer und höherer Schichten.
8. Konfliktvermeidung verringert die Effizienzwirkungen der Mitwirkung.
9. Hohe Komplexität und Irreversibilität der Entscheidungen erschwert die Mitwirkung der Bevölkerung.
10. Die heutigen Organisationsstrukturen der Verwaltung stehen dem Prinzip der Öffentlichkeitsbeteiligung entgegen.
11. Die heutige Organisation und der Verlauf von Planungsverfahren stehen dem Prinzip der Öffentlichkeitsbeteiligung entgegen.
12. Fehlende Partizipationspraxis erschwert die Mitwirkung der Bevölkerung.

3.1 Kriterien zur Evaluation der Mitwirkungsverfahren³⁹

3.1.1 Fairness

Die beiden Akteure in einem Mitwirkungsverfahren, Behörden, organisierte Interessen sowie Experten auf der einen Seite, welche über einen dominanten Einfluss verfügen und die Öffentlichkeit auf der anderen Seite mit ihrem normalerweise geringen Einfluss sollen gleich lange Spiesse (Verringerung des Demokratiedefizites) erhalten. Alle Beteiligten müssen die *gleichen Einflusschancen* im Prozess haben. Diese Fairness im Verfahren bildet Vertrauen unter den Akteuren, was schlussendlich der Akzeptanz der Resultate des Entscheidungsprozesses zu Gute kommt.

3.1.2 Transparenz

Das Mitwirkungsverfahren muss in hohem Masse transparent gestaltet sein und die Entscheidungen und das jeweilige Zustandekommen müssen selbst für Nicht-Beteiligte *nachvollziehbar* sein. Die Interessen und Werte aller Beteiligten müssen vor dem Prozess offen gelegt werden, damit ein echter und offener Diskurs möglich ist. Die hohe Transparenz kann zur Sensibilisierung der Bevölkerung, v.a. der Nicht-Involvierten, beitragen.

3.1.3 Lernchancen

Zielgerichtete kooperative Partizipation beinhaltet Lernbereitschaft, gegenseitiges Respektieren der Argumente, *gegenseitige Akzeptanz unterschiedlicher Präferenzen* und Kompetenzen sowie die Anerkennung, dass es unterschiedliche legitime Interessen geben kann. Dabei ist v.a. auch anzuerkennen, dass neben Expertenwissen auch das Erfahrungswissen von Laien legitim ist und die Überzeugung muss vorhanden sein, dass durch Mitwirkungsverfahren die Bedürfnisse der Bevölkerung besser berücksichtigt werden können.

3.1.4 Frühe und iterative Beteiligung

Die Beteiligung muss bereits zu Beginn der ersten Phase (Problemdefinition, Zielbestimmung, Optionen) einsetzen. Nach Vatter (1998) ist diese frühe, bereits bei der grundsätzlichen Zieldefinition einsetzende Beteiligung, mit dem Problem konfrontiert, dass dabei kaum öffentliches Mitwirkungsinteresse bestehen würde. Dieses setzt oft erst mit einer partizipationsauslösenden Betroffenheit in detaillierteren Planungsstufen ein. Die frühzeitige Mitwirkung kann mit einem in einzelne Planungsschritten unterteilten Verfahren, welche mehrmals durchlaufen werden können, realisiert werden. Dabei besteht die Gelegenheit,

³⁹ Nach Vatter (1998:185ff).

jeweils nicht wahrgenommene Ziele, Interessen oder Optionen immer wieder miteinzubeziehen. Konflikte werden so früh thematisiert und behandelt.

3.1.5 Direkte, verständliche Informationen und offene Konfliktaustragung

Mit offener und proaktiver Informations- und Kommunikationspolitik der Verwaltung kann das Interesse von Betroffenen zur Teilnahme an der Partizipation gefördert werden. Andererseits steigt damit auch die Zahl der Akteure und Konfliktpunkte. Doch eine frühzeitige und offene Konfliktaustragung fördert gegenseitiges Vertrauen und Konflikte können rechtzeitig ausgeglichen werden, da zu Beginn des Prozesses mehr Spielräume und Alternativen bestehen. Die Chance, Vollzugswiderstände damit vermeiden zu können, steigt. Auch werden auf diese Weise eher unechte Konflikte (Missverständnisse und Wahrnehmungsunterschiede zwischen Beteiligten und Behörde) vermindert.

3.1.6 Gemeinsame Festlegung der Entscheid- und Verfahrensregeln

Zu Beginn des Prozesses muss ein Konsens darüber bestehen, nach welchem Verfahren Entscheidungen getroffen werden sollen. Ob als Entscheidungsregeln Einstimmigkeit, Mehrheitsprinzip oder die Einschaltung eines Schlichters vorgesehen wird, ist zweitrangig. Wichtig ist, dass alle Beteiligten mit dem Verfahren einverstanden sind. Vatter (1998) plädiert dafür, bei Entscheidungen möglichst die Einstimmigkeitsregel anzuwenden. Mit dieser Festlegung über Entscheidungs- und Verfahrensregeln kann erreicht werden, dass alle Involvierte am Ende des Verfahrens die getroffenen Entscheidungen eher akzeptieren oder zumindest nicht das Verfahren als Konfliktgegenstand in Anspruch genommen wird.

3.1.7 Erwartungssicherheit

Es soll Klarheit über die Verwendung der Mitwirkungsergebnisse im folgenden formellen Entscheidungsprozess bestehen. Dies muss vor dem Partizipationsstart festgelegt werden, d.h. die zuständigen Organe und Behörden müssen klar und verbindlich Stellung nehmen, wie und in welcher Form die Ergebnisse miteinbezogen werden. Unabhängig davon, wie das Resultat ausfällt. Verkommt die Partizipation zu einer "Alibiübung", in dem die Resultate keinen oder nur geringen Einfluss auf den institutionellen Entscheidungsprozess haben, wird Frustration und Protestpotential bei Beteiligten und Betroffenen Vorschub geleistet.

3.1.8 Motivation der Beteiligten

Insbesondere einflussreiche Akteure können durch Partizipation Macht verlieren, da ein ideal gestaltetes Verfahren den Ausgleich der Interessen anstrebt. Dadurch kann aber auch die Motivation zur Teilnahme sinken. Mitwirkungsverfahren sollen deshalb als Chance zum Ressourcentausch und Ressourcengewinn bei Beginn des Prozesses vermittelt werden; Akteure geben Macht ab, gewinnen aber Vertrauen und Akzeptanz für ihre Anliegen oder Sozialprestige.

3.1.9 Sachkompetenz der Beteiligten

Umweltrelevante Grossanlagen weisen oft eine hohe Komplexität auf. Entscheide, die unter ungenügender Sachkompetenz gefällt werden, können schwerwiegende Folgen mit sich bringen (Folgekosten, Risiken etc.). Deshalb müssen die Beteiligten über genügend technische Informiertheit verfügen, die Erlangung der Fachkompetenz muss aktiv gefördert werden und bedingt die Bereitstellung nötiger Ressourcen. Es kann auch bedeuten, dass die Teilnehmenden von ihren üblichen Tätigkeiten für die Zeit der Mitwirkung mit entsprechender finanzieller Abgeltung freigestellt werden.

3.1.10 Ausgleich zwischen den verschiedenen sozialen Schichten

Tiefere soziale Schichten nehmen tendenziell weniger an Partizipationsformen teil. Die Gründe dafür sind vielschichtig.⁴⁰ Hohe ökonomische Ressourcenausstattung hat mehrheitlich auch ein anderes politisches Bewusstsein zur Folge. Demnach wird Partizipation als Möglichkeit angesehen, eigene Präferenzen besser durchsetzen zu können. Auch die Fähigkeit, Interessen zu vertreten und zu artikulieren sowie Informationen zu verarbeiten, ist bei höheren Schichten mit meistens besseren Bildungsgrundlagen stärker vorhanden. Der daraus resultierenden Untervertretung tieferer Schichten und dem daraus folgenden Nichteinbezug dieser Interessen muss mit Massnahmen entgegengewirkt werden, beispielsweise mit Animations- oder Informationsanstrengungen. Das Ziel dabei muss sein, dass alle Schichten ausgeglichene Möglichkeiten haben, an Mitwirkungsprozessen teilzunehmen.

3.1.11 Ausgleich zwischen konfliktfähigen und nicht-konfliktfähigen Interessen

Nicht-Organisierte oder konfliktschwache Interessen (bspw. Frauen, Jugendliche, ältere Menschen, Ausländer) müssen verstärkt berücksichtigt werden. Partizipationsverfahren leiden oft unter dem Druck organisierter Interessen oder individueller Vetopositionen. Es müssen deshalb Anstrengungen unternommen werden, um schwach organisierte Gruppen einzubeziehen.

3.1.12 Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen

Traditionelle Beteiligungsverfahren berücksichtigen oft kurzfristige, den Planungsgegenstand unmittelbar betreffende Interessen viel stärker als langfristige, unabhängige Positionen. Interessen derjenigen, die am Prozess nicht teilnehmen können (zukünftige Generationen) müssen zusätzlich berücksichtigt werden. Dies kann durch kompensatorische Massnahmen geschehen, welche dem Prinzip der Nachhaltigkeit entsprechen.

⁴⁰ Siehe dazu weiter vorne S. 28.

3.1.13 Umwandlungen von Nullsummen-Konflikten in Positivsummen-Konflikte

Diskursive Verfahren führen zum Erfolg, wenn die beteiligten Parteien alle einen Gewinn aus den Verhandlungen ziehen können (Renn et al. 1998). Ziel ist die faire Aushandlung von Interessen⁴¹ im Rahmen gegebener Ressourcen zur Erreichung einer Win-Win-Situation. Gerade in umweltrelevanten Konflikten ist die Schaffung einer solchen Situation selten. Häufiger ist das Nachgeben einer Seite auf Grund des Druckes von innen oder aussen, der Einsicht oder der subsidiären Unterordnung. Wo solche Nullsummenkonflikte nicht vermeidbar sind, ist deren Umwandlung in Positivsummen-Konflikte anzustreben. Dabei schlägt Vatter (1998:192) folgende Möglichkeiten vor:

- Langes Offenhalten des Entscheidungsspielraumes
- Vermeidung der Segmentierung der Entscheidung durch viele kleine Einzelentscheide
- Schnüren von Paketen (unter dem Strich gewinnt jeder Akteur)
- Suche nach Kompensationslösungen (nicht nur monetär), dabei besteht aber die Gefahr von Standort-Opportunismus.⁴²

3.1.14 Institutionelle Integration

Ein partizipatives Verfahren muss dem Anspruch der Praxistauglichkeit entsprechen. Dabei ist die Integration in das übergeordnete Entscheidungsverfahren und die Berücksichtigung der knappen Zeit- und Mittelressourcen der Akteure wichtig. Erschwert werden diese Anforderungen durch den meist vorhandenen Zeit- und Handlungsdruck politischer Entscheidungsprozesse. Deshalb müssen Mitwirkungsverfahren vorausblickend gestaltet sein, damit genügend Zeit für den Diskurs besteht.

⁴¹ Dazu Renn (1998:45): "Die spieltheoretische Sichtweise von Diskursen als Verhandlungen beruht auf der Voraussetzung, dass die Parteien ihre Positionen zugunsten einer zukunftsorientierten Interessenperspektive aufgeben. Positionen sind in diesem Rahmen nicht vermittlungsfähig, Interessen schon."

⁴² Vatter (1998:192) weist mit Deutlichkeit auf die Gefahr des Standort-Opportunismus hin, d.h. dass bspw. Standortkörperschaften für die Übernahme von kollektiv verursachten Problemen mit finanziellen Entschädigungsleistungen gekauft werden, insbesondere in wirtschaftlich schwachen Regionen.

4 Partizipation in der Entsorgung radioaktiver Abfälle

In diesem Teil der Arbeit, welcher der Analyse gewidmet ist, sollen ausgewählte Verfahren rund um die Problematik der Entsorgung radioaktiver Abfälle und der dabei angewandten partizipatorischen Verfahren analysiert und bewertet werden. Als Indikatoren und unabhängige Variablen werden die 14 Kriterien für Mitwirkungsinstrumente von Adrian Vatter, wie sie im vorherigen Kapitel erläutert wurden, angewandt. Mit Hilfe der Beurteilung dieser Kriterien soll die abhängige Variable erklärt werden können. Zur abhängigen Variable: In jedem der zu untersuchenden Fälle wurden zu Beginn Ziele definiert (bspw. Empfehlung an die entscheidbefugte Instanz). Alle partizipativen Prozesse fanden "ausserhalb" des verfassten, institutionellen Entscheidungsprozess statt. Deshalb wird als abhängige Variable auch nicht die erfolgte Realisierung oder die Zustimmung bei einer Volksabstimmung gewählt, da diese jeweils zu unterschiedlich wären. Die entscheidbefugten Instanzen haben sich meistens geäussert, wie sie mit den Resultaten aus den Mitwirkungsprozessen umgehen werden, generell wurde die Absicht deklariert, diese zu beachten. Mit Hilfe der Evaluationen und den entsprechenden Konklusionen sollen Anforderungen an partizipative Instrumente in dieser konfliktträchtigen Problematik erarbeitet werden.

Ausgeschlossen aus der Auswahl werden partizipative Prozesse die reine Experten oder Behördengremien waren (EKRA (Expertenkommission Radioaktive Abfälle), KFW (Kantonale Fachgruppe Wellenberg), verschiedene Koordinationsausschüsse (bspw. behördliche Begleitgruppe Wellenberg II)).

Als Quellen wurden neben den im Verzeichnis aufgeführten Dokumente auch das Archiv des Bundesamtes für Energie zu Hilfe genommen. Zudem wurden verschiedene Gespräche mit damals Beteiligten durchgeführt, dies v.a. auch im Zusammenhang mit der Evaluation der Gesprächskultur innerhalb der Gremien.⁴³

⁴³ Zur Geschichte der Entsorgungsfrage siehe Anhang A.

4.1 Entsorgungskonferenz

4.1.1 Ausgangslage

Wie bereits⁴⁴ dargelegt, äusserte die Schweizerische Energiestiftung (SES) in einem Brief⁴⁵ an Bundesrat Ogi die Idee einer Konferenz zur Problematik der radioaktiven Abfälle. Auslöser war die Annahme der Moratoriumsinitiative durch das Volk, welche Bewegung in die Energiepolitik brachte, die Umweltorganisationen wollten diese zehnjährige "Denkpause" nutzen. Der Bundesrat nahm darauf das Gespräch⁴⁶ mit den Organisationen auf und beauftragte das BEW, zusammen mit den Umweltorganisationen eine solche Konferenz zu organisieren. Die Skepsis über derartige Gespräche und deren Ausgestaltung war auf allen Seiten vorhanden, beispielsweise wollten die Umweltorganisationen auch die Energiepolitik zur Diskussion stellen, das BEW wollte die Entsorgungsfrage losgelöst von dieser behandeln. Zudem war die Teilnahme von Greenpeace umstritten, auch seitens BEW, welches auf die illegalen Aktionen und Destruktivität hinwies. In den darauf folgenden Gesprächen wurde ein Kompromiss über das Konzept, den Teilnehmerkreis und die Ziele der Konferenz ausgearbeitet.

4.1.2 Konzept

Ziele

- Erstellen einer Auslegeordnung der relevanten Themen und Standpunkte.
- Fördern der Gesprächsbereitschaft unter den Konferenzteilnehmern.
- Herausarbeiten der Themen, über welche Einigkeit besteht.
- Erfassen verbleibender Konfliktthemen, welche allenfalls in weiteren Gesprächsrunden vertieft bearbeitet werden können.

Mitglieder

In den Vorverhandlungen einigten sich die daran Beteiligten auf folgende Teilnehmergruppen, dabei war jede Gruppe in der Nominierung ihrer Leute autonom, insgesamt nahmen 25 Personen teil:

- Aussenstehende: Politikwissenschaftler (Prof. Kriesi).
- Behörden: betroffene Bundesstellen (6 Personen).
- Ausführende: Entsorgungsverantwortliche, v.a. Nagra (6).
- Umweltorganisationen: SES, PSR ("Ärzte für soziale Verantwortung"), Greenpeace (6).
- Spezialisten: KNE, PSI u.a. (7).

Als Leiter der Veranstaltung amtierte Prof. Nüesch, Präsident der ETH.

⁴⁴ Siehe Seite 116.

⁴⁵ Brief SES vom 14.1.1991.

⁴⁶ Gespräch fand am 21.1.1991 statt.

Arbeitsweise

Alle Teilnehmenden mussten sich bereit erklären, die Spielregeln⁴⁷ einzuhalten, Greenpeace bestätigte dies beispielsweise in einem Brief.

Die Veranstaltung fand vom frühen Abend des 18. November 1991 bis am Abend des nächsten Tages in Solothurn statt. Der Programmverlauf wurde wie folgt festgelegt:

1. Tag:

- Begrüssungen, Einleitung, Grundsatzreferat.
- Eintretensvotum der verschiedenen Gruppen.
- "freie Gespräche".

2. Tag, mit drei Themenblöcken:

- Abfallinventar und Abfallformen.
- Konzepte zur nuklearen Entsorgung.
- Endlagersicherheit.
- weiteres Vorgehen (unbehandelte Themen, Konsensfelder, notwendige weitere Vertiefungen, weitere Veranstaltungen etc.).

Zudem wurde beschlossen, die Konferenz von Externen ("Aussenstehende") kritisch zu begleiten und zu evaluieren.

4.1.3 Ablauf⁴⁸

Bundesrat Ogi eröffnete die Konferenz und unterstrich die Wichtigkeit der Konferenz als Prozess der Konsensfindung, welcher im Zusammenhang mit dem Energiefrieden stehen würde.

Im Eintretensvotum des "Aussenstehenden", Prof. Kriesi, wurden die grundsätzlichen Probleme der verfahrenen Entsorgungsdiskussion aufgeworfen und auf das fehlende Vertrauen zwischen Behörden und Nagra einerseits und den AKW-Gegnern andererseits hingewiesen. Dabei forderte Kriesi die Parteien auf, "die Echtheit der Bereitschaft zur Problemlösung im Bereich der Entsorgung radioaktiver Abfälle unter Beweis zu stellen." Zudem schlug er verschiedene Lösungsansätze vor, wie die Anwendung innovativer Partizipationsverfahren und die Internalisierung von Betroffenen und Kritikern in die Nagra, ähnlich den paritätisch zusammengesetzten Sozialpartnerschaften in der Schweiz.

Die einzelnen Akteursgruppen vertraten in ihren Eintretensvoten die bekannten Positionen. Von Seiten der Umweltorganisationen wurde noch einmal der Ausstieg als Bedingung zur Lösung des Entsorgungsproblems statuiert.

⁴⁷ Dazu aus dem Konzept vom 11.9.1991: "Damit die Konferenz sachlich und konstruktiv verläuft und der gewünschte Entwicklungsprozess in Gang gebracht werden kann, gelten für alle Teilnehmenden folgende Grundsätze:

- Nicht-öffentlicher, vertraulicher Rahmen.
- Vorherige Präsentation der Anfangs-"Statements".
- Kenntnis der Tagungsunterlagen.
- Offene, breite Information und Diskussion wird erwünscht.
- Keine Polemik und Propaganda-Aktionen."

⁴⁸ Nach Protokollnotiz des BEW vom 6.12.1991 sowie Wälti (1995).

In der ersten Session ging es v.a. um die Frage der Wiederaufbereitung. Nach der Debatte mit unterschiedlichen Positionen konnte man sich darauf einigen, dass das Thema gewissen Handlungsspielraum aufweisen und somit ein weiteres gemeinsames Vorgehen ermöglichen würde. In der zweiten Session zu den Konzepten nuklearer Entsorgung wurde im Anschluss an die Stellungnahmen heftig diskutiert. Unter anderem verlangten die Umweltorganisationen eine Konzeptänderung, die kontrollierte, rückholbare Lagerung. Weiter boten der noch nicht erbrachte Gewährungsnachweis sowie das Auswahlverfahren kontroversen Gesprächsstoff. Die Endlagersicherheit war das Thema der dritten Session, es wurde aber verschiedentlich vom Thema abgewichen. So brachten die Umweltorganisationen den Bau des Zwischenlagers ins Spiel. Es gab eine längere Diskussionsphase über Glaubwürdigkeit und Prognosen, dabei wurde auch nicht mit Vorwürfen gegen die andere Seite gespart. Wiederum wurde über die Rückholbarkeit debattiert. Die letzte Session über das weitere Vorgehen war wiederum geprägt von unterschiedlichen Aussagen, Forderungen und energiepolitischen Themen. Im Bereich Wiederaufbereitung konnte man sich auf die Bildung einer Arbeitsgruppe einigen, die weitere Gespräche und Abklärungen treffen soll. Die Diskussion über das Endlagerkonzept verlief recht ziellos. Die Standortfrage wurde von den Umweltorganisationen wieder zum Thema gemacht, wobei sie auch grundsätzliches Misstrauen in die geologische Beurteilung der Nagra und der Aufsichtsbehörden äusserten. Diesen warfen sie zudem mangelnde Offenheit und Unabhängigkeit vor. Danach verlangten die Umweltorganisation die Ausweitung der Gespräche auf die weitere Nutzung der Kernenergie. Dies wurde von den Ausführenden kategorisch abgelehnt und der Berater des Bundesrates und der Moderator wiesen darauf hin, dass sich die Gespräche auf radioaktive Abfälle beschränken sollten. Darauf hin wurde die Konferenz geschlossen: "... der Berater des Bundesrates schaltete sich an dieser Stelle ganz unerwartet in das Gespräch ein und schloss die Konferenz mit dem Hinweis, dass das Gespräch langsam kippe, was nicht im Sinn von "Energie 2000" sei." (Wälti 1995:20). Im Protokoll wurden mögliche nächste Schritte festgehalten; Themen für nächste Gespräche sollten demnach die Entsorgung der kurzlebigen schwach- und mittelaktiven Abfälle, die Wiederaufarbeitung, das Lagerkonzept (Rückholbarkeit) sowie die Organisationsstruktur der für die nukleare Entsorgung zuständigen Bundesgremien sein.

4.1.4 Evaluation des Verfahrens

Die Entsorgungskonferenz von 1991, die in die Konfliktlösungsstrategie des "Energie 2000"-Programm eingebettet war, beinhaltete Elemente eines Mediationsverfahrens. Gemäss Definition (S. 37) ist Mediation anwendbar, wenn Kompromissfähigkeit eines Konfliktes gegeben ist. Davon kann im vorliegenden Fall ausgegangen werden, wurde doch das Konzept von allen Akteuren akzeptiert, Gesprächsbereitschaft signalisiert und grundsätzliche Aussagen, bezüglich Entsorgung, wie Risikominimierung oder Sicherheit, wurden nicht bestritten. Ein wichtiges Element der Mediation, die Versachlichung des Streitgegenstandes und damit die Absenz unterschiedlicher Werthaltungen und Prinzipien war nur bedingt erfüllt. Immer wieder "loderten" ideologische Argumente auf, doch bot die Entsorgungsfrage grössere Chancen zu sachlicher Diskussion als die Kernenergienutzungsfrage, da die Existenz des Abfallsproblems und dessen Lösung eine unbestrittene Tatsache darstellt (Wälti 1992). Das AKW-Moratorium führte dazu, dass die bis anhin unverrückbare Position der Umweltverbände "zuerst der Ausstieg" etwas beweglicher wurde.

Kriterium 1: Fairness

Die Chance der Akteure sich gleichberechtigt in den Prozess einzubringen, war in der Entsorgungskonferenz gegeben. Ausführende verfügten zwar über ein grösseres Potential an Experten- und Sachwissen, dies wurde in anderen Verfahren auch ausgespielt, doch hatten gerade Umweltorganisationen in diesem Gebiet aufgeholt und sich nötiges Expertenwissen ebenfalls angeeignet. Ansonsten hätten sie diesem vermeintlichen Ungleichgewicht ihr Mobilisierungspotential der Öffentlichkeit gegenüberstellen können. Dieses Kriterium gilt als *erfüllt*.

Kriterium 2: Transparenz

Die Positionen der Teilnehmenden wurden zu Beginn deklariert, hier herrschte Offenheit, ebenfalls über die Verhandlungsspielräume. Entgegen dem im Konzept festgehaltenen Grundsatz, der thematischen Eingrenzung auf die Entsorgung radioaktiver Abfälle, brachten die Umweltverbände die Forderung des Ausstiegs bereits in einer frühen Phase ein. In den Spielregeln war festgelegt worden, dass die Gespräche in vertraulichem Rahmen stattfinden sollen. Mit einer Pressemitteilung wurde die Öffentlichkeit informiert, sie enthielt aber nur allgemeine Informationen darüber, wer teilgenommen hat und welche Themen gemeinsam behandelt wurden. Aussenstehende konnten über den Inhalt der Diskussionen, die Beschlüsse oder das vorherrschende Gesprächsklima nichts erfahren. Der Mangel an Öffentlichkeit wurde bereits während der Konferenz seitens der Spezialisten kritisiert. Das Kriterium der Transparenz kann mit *nicht erfüllt* taxiert werden.

Kriterium 3: Lernchancen

Dass die Akteure überhaupt zu Gesprächen bereit waren, konnte man zu Beginn der 90er Jahre als Lernprozess und gegenseitiges Akzeptieren auslegen. Doch zeigte sich in den Debatten immer wieder gegenseitiges Misstrauen, fehlende Akzeptanz der anderen Ansichten sowie unterschiedliche Interpretationen gesetzlicher Bestimmungen und Begriffen, wie "Gewähr". Die Seite der Ausführenden warf den Umweltorganisationen öfters Polemik vor, gerade wenn es um ethische Betrachtungsweisen des Entsorgungsproblems ging, während diese damit konterten, technische und wissenschaftliche Argumente seien Glaubenssache. Eine Verhandlungsbereitschaft hin zu Kompromisslösungen konnte während der Konferenz nicht erkannt werden. Dieses Kriterium kann demnach als *nicht erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 4: Iterativität

Die frühe Beteiligung aller Akteure bereits bei der Ausgestaltung der Verhandlungsziele und -spielräume hat nur zwischen den Behörden und der SES stattgefunden. Die Resultate dieser Gespräche wurden allen Teilnehmenden mitgeteilt. Es wäre notwendig gewesen, mindestens einen Vertreter aller Akteursgruppen in die Vorbereitungen mit einzubeziehen, um einen grösstmöglichen Konsens über den Verhandlungsablauf zu erzielen. Iteratives Vorgehen bedeutet auch, dass auf später entdeckte, offene Grundfragen (bspw. ethische Grundsätze) zurückgegriffen und der Diskussion zugeführt werden, was in der Entsorgungskonferenz nicht stattgefunden hat. Das Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 5: Offene Konfliktaustragung

Die Verwaltung zögerte zu Beginn zwar, alle Interessensgruppierungen einzubeziehen, ermöglichte nach Zugeständnissen dieser schlussendlich trotzdem eine direkte und offene Auseinandersetzung mit dem Thema. Die Anzahl der Teilnehmenden stieg bis zur Sitzung auf 28 an, der Wille zur Partizipation an solchen Gesprächen war auf allen Seiten vorhanden. Das Kriterium kann als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 6: Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln

Wie oben bereits erwähnt, fand zwar die gemeinsame Festlegung der Rahmenbedingungen zur Konferenz statt und wurde auch ausführlich diskutiert. Es nahmen daran aber nur die Vertreter des Bundes und der SES teil. Die anderen Teilnehmenden wurden erst nach diesen Verhandlungen zur Tagung eingeladen, erklärten sich aber mit dem Ablauf, den Zielen und den Spielregeln einverstanden. Das Kriterium 6 kann als *teilweise erfüllt* bezeichnet werden.

Kriterium 7: Erwartungssicherheit

Bundesrat Ogi erwähnte in seiner Rede zur Eröffnung der Konferenz: "Ich erwarte also, dass wir hier eine neue Gesprächs- und Hörkultur entwickeln können, dass wir unsere alten, abgetretenen Gärtchen verlassen, und dass wir in diesem Bereich der nuklearen Entsorgung in den nächsten Jahren endlich eine konsensfähige Lösung finden." Die Zieldefinition des Konferenzkonzepts kann mit der Erarbeitung von Konsensfeldern umschrieben werden sowie der Vorbereitung der Themen für allfällige weiterer Gespräche. Unklar blieb die Verwendung der Ergebnisse aus der Konferenz im weiteren Entscheidungsprozess, auch denjenigen aus den folgenden Arbeitsgruppen. Dieses Kriterium wurde deshalb *nicht erfüllt*.

Kriterium 8: Motivation der Beteiligten

Die Gesprächsbereitschaft war bei allen Akteuren vorhanden, wenn auch nicht von Beginn weg, da sehr viel Misstrauen und Vorbehalte gegenüber den einzelnen Gruppen, v.a. zwischen Elektrizitätswirtschaft und Greenpeace herrschte. Bei der Elektrizitätswirtschaft drang in dieser Periode zwischenzeitlich die Haltung durch, dass es sich bei der Entsorgung um ein technisches Problem handle und dass die rechtlichen Rahmenbedingungen genügend Klarheit betreffend Gestaltung des Verfahrens bieten würden. Mit zunehmendem Widerstand an Projektstandorten änderte sich diese Haltung sukzessive, die Entsorgungskonferenz bildete diesbezüglich einen ersten Schritt in Richtung Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft. Der Moratoriumsentscheid und der darauf folgende Energiefrieden förderte die Motivation zur Konfliktlösung bei allen Parteien, es brauchte diesbezüglich auch keine besonderen Anstrengungen. Das Kriterium kann als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 9: Fachkompetenz der Beteiligten

Die Ausführenden und die Behörden verfügten über ein grosses Potential an Expertenwissen und hatten direkten Zugang zu allen Informationen. Über diese Ressourcen verfügten die Umweltorganisationen nicht. Trotz den knappen Finanzen seitens dieser Organisationen und der Tatsache, dass das Engagement oft nebenberuflicher Art war, hatten sich diese ein beachtliches Fachwissen angeeignet. Das Ungleichgewicht war trotzdem erkennbar und wurde auch angesprochen. Zu Beginn der Konferenz wurde festge-

stellt, dass der gesetzliche Auftrag und der Gewährsbegriff unklar waren. Zur Klärung dieser Punkte wurde kurzfristig am darauf folgenden Tag ein Vortrag eines Rechtsprofessors eingeschoben. Hier hat die Konferenz Dynamik in Bezug auf die Erhöhung ihrer Sachkompetenz gezeigt. Das Kriterium kann als *teilweise erfüllt* bezeichnet werden.

Kriterium 10: Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten

Die Teilnehmenden waren fast ausschliesslich Hochschulabsolventen, über die Hälfte hatte mindestens einen Dokortitel. Kompensatorische Massnahmen zum Einbezug tieferer sozialer Schichten waren nie vorgesehen. Dies hing auch mit der Form des Mitwirkungsinstrumentes zusammen, welches als Mediationsverfahren unter den Key-Playern ausgestaltet war. Das Kriterium ist *nicht erfüllt* worden.

Kriterium 11: Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte

In energiepolitischen Diskussionen zur damaligen Zeit (gilt für heute teilweise immer noch) fällt die Untervertretung der Frauen auf. An der Konferenz nahm gerade eine Frau (Vertreterin von Greenpeace) teil. Das Durchschnittsalter lag etwa um die fünfzig Jahre. Der Einbezug weiterer Akteure ausserhalb der Kernenergiepolitik war nie vorgesehen. Nicht-Organisierte waren also keine vertreten, kompensatorische Massnahmen wurden nicht unternommen, das Kriterium ist somit *nicht erfüllt*.

Kriterium 12: Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen

Von den Umweltorganisationen wurden zwei Vertreter der "Ärzte für soziale Verantwortung" in die Konferenz nominiert, diese Organisation trat bis zu diesem Zeitpunkt in energiepolitischen Diskussionen nicht in Erscheinung. Vom Namen her könnte abgeleitet werden, dass diese Gruppierung besonders die Interessen zukünftiger Generationen hervorheben würde. Im Eintretensvotum war dies auch teilweise der Fall. Der Ausgleich zwischen kurzfristigen und langfristigen Interessen fand aber sonst in der Entsorgungsdebatte kaum statt, das Kriterium blieb *nicht erfüllt*.

Kriterium 13: Positivsummenkonflikte

Problemlösungsbereitschaft wurde von allen Seiten zu Beginn der Konferenz signalisiert. Die Konferenz war aber zu kurz um auch die Kompromissbereitschaft der einzelnen Akteure auszuloten. Es wurden mehrheitlich Positionen statuiert. In einzelnen Bereichen konnten aber Tendenzen von Konsensfelder eruiert werden, wie bspw. bei der Wiederaufbereitung. Einig war man darin, dass weitere Gespräche stattfinden sollen. Das Kriterium kann als *nicht erfüllt* beschrieben werden.

Kriterium 14: Institutionelle Integration

Die Entsorgungskonferenz war die erste Veranstaltung in der Entsorgungsproblematik an der auch die Umweltorganisationen teilnahmen. Die Konferenz war eingebettet in die Problemlösungsstrategie des "Energie 2000"-Programms. Das Kriterium kann als *erfüllt* taxiert werden.

Tabelle 2: Entsorgungskonferenz 1991: Zusammenstellung der Kriterien-Auswertung

| Kriterien | erfüllt | teilw. erfüllt | nicht erfüllt |
|---|---------|----------------|---------------|
| 1. Fairness | X | | |
| 2. Transparenz | | | X |
| 3. Lernchancen | | | X |
| 4. Iterativität | | | X |
| 5. Offene Konfliktaustragung | X | | |
| 6. Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln | | X | |
| 7. Erwartungssicherheit | | | X |
| 8. Motivation der Beteiligten | X | | |
| 9. Fachkompetenz der Beteiligten | | X | |
| 10. Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten | | | X |
| 11. Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte | | | X |
| 12. Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen | | | X |
| 13. Positivsummenkonflikte | | | X |
| 14. Institutionelle Integration | X | | |

4.1.5 Konklusion

Tabelle 3: Entsorgungskonferenz 1991: Ergebnis

| unabhängige Variablen | | | |
|-----------------------|--|---------------|---------------|
| Ergebnis | erfüllt: 4 | t. erfüllt: 2 | n. erfüllt: 8 |
| | Die Mehrzahl der Kriterien wurde nicht erfüllt, was bezüglich Zielerreichung einen Misserfolg voraussagen lässt. | | |
| abhängige Variable | | | |
| Ziele | <ul style="list-style-type: none"> – Erstellen einer Auslegeordnung der relevanten Themen und Standpunkte. – Fördern der Gesprächsbereitschaft unter den Konferenzteilnehmenden. – Herausarbeiten der Themen, über welche Einigkeit besteht. – Erfassen verbleibender Konfliktthemen, welche allenfalls in weiteren Gesprächsrunden vertieft bearbeitet werden können. | | |
| Ergebnis | Einige Ziele wurden in Teilbereichen erreicht, doch konnte kein Ziel vollumfänglich erreicht werden. | | |

Mit der Auswertung der Kriterien konnte eine richtige Voraussage aufgestellt werden. Zu viele Kriterien wurden nicht erfüllt. Im Folgenden einige Punkte, die den Prozess negativ beeinflussten:

- *Unklare Zieldefinition:* Wie bereits unter Kriterium 6 aufgeführt, nahmen nicht alle vorgesehenen Konferenzteilnehmenden bei den vorbereitenden Gesprächen und der Ausgestaltung der Ziele der Konferenz teil. Kontrovers ist auch der Umstand, dass einerseits an der Konferenz Themen herausgearbeitet werden sollten, diese aber recht klar bereits auf der Traktandenliste definiert worden waren. Die Auslegeordnung, welche das erste Ziel hätte sein sollen, fand nicht statt, was aber zwingend notwendig gewesen wäre, da die Tagung die erste Tauglichkeitsprüfung der Konfliktlösungsstrategie im Zusammenhang mit dem "Energie 2000"-Programm darstellte.
- *Unterschiedliche Auffassung der Funktion der Konferenz:* Seitens des Bundesrats wurden bereits Lösungen verlangt. Die Umweltorganisationen ihrerseits sahen im Verfahren die Chance, mehr Einfluss in der Entsorgungsthematik auszuüben sowie der Elektrizitätswirtschaft Zugeständnisse abzurufen. Die Ausführenden hingegen versprachen sich weniger Vollzugswiderstand. Lösungsbereitschaft der Gruppierungen war nicht vorhanden.
- *Versachlichung der Diskussion:* Es war nicht gelungen, den Diskurs zu versachlichen. Immer verlagerte sich die Diskussion von der Sach- auf eine Werteebene und die Entsorgungsfrage wurde in einen energiepolitischen Zusammenhang gestellt, was im Konzept ausdrücklich nicht vorgesehen war.
- *Fehlendes gemeinsames Grundverständnis:* Zwar waren sich alle einig, dass radioaktive Abfälle sicheren Lösungen zugeführt werden müssen. Dies bildete aber den einzigen gemeinsamen Nenner. Zudem wurden verschiedene wichtige Begriffe und rechtliche Rahmenbedingungen unterschiedlich interpretiert, insbesondere der Gewährsnachweis.

4.2 Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KORA)

4.2.1 Ausgangslage

An der Entsorgungskonferenz konnte man sich darauf einigen, die Gespräche weiterzuführen. In der Folge konstituierte sich ein *Lenkungsausschuss* bestehend aus je einem Vertreter der Behörden (mit zwei Vertretern), Elektrizitätswirtschaft, Umweltorganisationen sowie Spezialisten (PSI). Dieser tagte am 20. Dezember 1992 das erste Mal. Dabei standen zur gemeinsamen Erarbeitung zwei Themen im Vordergrund: Einerseits Wiederaufbereitung/Brennstoffkreislauf. Hier konnte davon ausgegangen werden, dass am ehesten ein Konsens erzielt werden könnte. Andererseits die Entsorgung der SMA, wo erwartet wurde, dass die Standortfrage in den nächsten Jahren zur Diskussion steht. Zweite Priorität sollte das Thema Zwischenlagerung und dritte Priorität die Entsorgung HAA haben. Zudem wurde beschlossen, dass die nun auf gemeinsame Basis gestellte Verständigung der vier teilnehmenden Gruppierungen nicht unnötig belastet werden sollte und deshalb öffentliche Äusserungen sorgfältig abzuwägen seien. Mitteilungen an die Öffentlichkeit sollten zu diesem Zweck 24 Stunden vor der Veröffentlichung den übrigen Mitgliedern der KORA bekannt gegeben werden. Der bisherige Mediator konnte weiterhin verpflichtet werden.

4.2.2 Konzept

Ziele

Im ersten Halbjahr 1992 sollte eine erste Arbeitsgruppe die Vor- und Nachteile der Wiederaufbereitung nuklearer Abfälle aufarbeiten, damit mögliche Schlussfolgerungen im Hinblick auf die Planung der Lagerung berücksichtigt werden können.

Die AG Wiederaufbereitung (AGW) hatte sich folgende Ziele gesteckt:

"Die Wiederaufbereitung abgebrannter Brennelemente aus schweizerischen Kernkraftwerken soll im umfassenden Sinn als Gesamtsystem ökologisch, technisch und ökonomisch beurteilt werden. Dazu soll:

- Ein Kriterienkatalog für die Beurteilung erstellt,
- die neuste vorhandene Fachliteratur gesichtet und durch Fachleute ausgewertet,
- durch einen Augenschein und direkte Kontakte vor Ort (in Sellafield, GB) die Input/Output-Situation der bestehenden Wiederaufarbeitungsanlage geklärt und
- eine umfassende Gesamtbeurteilung zuhanden der "Konfliktlösungsgruppe radioaktiver Abfall KORA" erstellt werden." (nach 2. Entwurf des Arbeitsplan, 10.2.1992).

Arbeitsweise

Betreffend Organisation wurde u.a. folgendes beschlossen:

- Jede der vier Teilnehmergruppen bezeichnet ein bis zwei Vertreter, der Leitungsausschuss KORA bestimmt in Absprache mit der Arbeitsgruppe den Vorsitzenden.
- Die AG entwirft zu Handen des Ausschusses einen Bericht, basierend auf dem vorgängig vorzulegenden Kriterienkatalog.
- Mit Hilfe einer von der AG entwickelten Literaturliste wird eine Literaturstudie in Auftrag gegeben.
- Die AG organisiert eine Besichtigung der Anlagen in Sellafield, bei der auch Kontakt mit der Gegnerschaft aufgenommen und die Umgebung der Anlage einbezogen werden sollen.
- Administrative Kosten werden mit Mitteln von Energie 2000 beglichen.

Mitglieder

Insgesamt nahmen sieben Männer teil:

- Behörden, je einer BEW und HSK.
- Ausführende, je einer NAGRA und NOK.
- Umweltorganisationen, je einer SES und Greenpeace.
- Vertreter des PSI (Spezialist).

4.2.3 Ablauf

Bevor die erste Sitzung abgehalten wurde, fand ein reger Briefwechsel zwischen den Teilnehmenden statt. Auslöser dazu war, neben der grundsätzlichen Skepsis zwischen der Elektrizitätswirtschaft und Greenpeace, eine Pressekonferenz von Greenpeace, an der der sofortige Stopp von Transporten in Wiederaufbereitungsanlagen sowie die Kündigung der Wiederaufbereitungsverträge verlangt wurde. Kurz darauf gelangte die Nagra in einem Brief an den Direktor des BEW, in dem sie daran zweifelte, dass Greenpeace

sich wirklich um die Problemlösung bemühen würde. Diese Kritik wurde von den Betreibern in einem weiteren Schreiben noch zusätzlich bekräftigt⁴⁹. Sie gingen sogar soweit, dass sie ihre Teilnahme an den Gesprächen unter diesen Umständen in Frage stellten und die Teilnahme einer andern Umweltorganisation verlangten. Das BEW forderte darauf hin den Koordinator der Umweltorganisationen auf, dass Greenpeace die verbindlichen Spielregeln einhalten solle. Allenfalls müssten die Umweltorganisationen eine andere Organisation nominieren. Die Verwaltung unterstützte damit die Position der Betreiber. Greenpeace und die Umweltorganisationen unterstrichen in den weiteren Schreiben, die Bereitschaft an den Gesprächen teilzunehmen und auch die Spielregeln einzuhalten, die sie im Übrigen nie verletzt sahen, betonten aber auch, dass die Zeit der Mitarbeit in der KORA nicht bedeuten würde, die Aktivitäten einzustellen oder ihre grundsätzlichen Positionen zu verlassen.

Kurz vor diesem Brief fand am 23. März 1992 die erste Sitzung statt, an der neben dem Moderator sieben Personen, inklusive ein Vertreter von Greenpeace, teilnahmen. Die folgenden Sitzungen, insgesamt waren es zehn, leitete der Vertreter des BEW, welcher auch das Sekretariat übernahm. In den ersten Sitzungen wurde die Kriterienmatrix erstellt und eine Literaturliste definiert, aus der die Pflichtlektüre für jeden Teilnehmer bestimmt wurde. Weiter entschied man sich auf Drängen der Umweltorganisationen, das britische Sellafield und nicht La Hague in Frankreich zu besuchen. In den folgenden Sitzungen gab das Protokoll viel Konfliktstoff, im Anfang wurde es durch den SES-Vertreter verfasst, worauf man sich einigte, die Protokollführung rotierend zu gestalten. Die Struktur des Berichtes wurde beschlossen, Kapitel auf die einzelnen Teilnehmenden verteilt und in den nächsten Sitzungen die Berichtsteile besprochen.

Am 2. Juli 1992 fand die zweite Leitungsausschuss-Sitzung statt. Die AG Wiederaufbereitung berichtete und auf Antrag der AG wurde der Zeitplan verlängert. An dieser Sitzung wurde ebenfalls der Arbeitsplan der neu einzusetzenden Arbeitsgruppe SMA genehmigt. Diese Arbeitsgruppe tagte nur einmal (siehe unten), am 11. Dezember 1992, und nahm noch keine inhaltliche Arbeit auf. Es fand zu Beginn des Augusts ein ähnlicher Schlagabtausch über den Einsitz von Greenpeace in der KORA wie Anfang des Jahres statt.

In der sechsten Sitzung gab es wiederum einen Streit um das Protokoll. Darauf wurde entschieden, es wechselnd von einem Vertreter der Umweltorganisationen und der Nagra erstellen zu lassen. Weiter wurde der stellvertretende Vertreter der Betreiber in der Diskussion dermassen emotional, dass die Gruppe verlangte, wieder den ursprünglichen Vertreter einzusetzen, was in den folgenden Sitzungen auch geschah. Die Reise nach Sellafield fand Anfang Oktober statt, neben der dortigen Betreiberseite wurde auch mit der Gegnerschaft Kontakt aufgenommen. In den folgenden Sitzungen wurde der Bericht weiter bearbeitet.

In der Mittagspause der zehnten und letzten Sitzung erreichte die Mitglieder die Nachricht, dass der Bundesrat der Leistungserhöhung des AKW Mühleberg zugestimmt hatte. Die Umweltorganisationen waren empört und sahen darin eine Verletzung des Volksentscheides über das Moratorium. Ihre Vertreter wollten darauf hin den Bericht zur Wiederaufbereitung noch abschliessen, doch verlangten ihre Organisatio-

⁴⁹ Zitat aus dem Brief vom 28.2.1992: "So bilden die internationale Ausrichtung und die doktrinaire, kaum Flexibilität aufweisende Haltung der Vertreter von Greenpeace keine günstigen Gesprächsvoraussetzungen. Hinzu kommt, dass Greenpeace in letzter Zeit erneut Aktivitäten gegenüber den Transporten von Brennelementen entwickelt hat, welche mit der Mitwirkung dieser Organisation in der Konfliktlösungsgruppe Entsorgung und auch mit dem Stichwort "Energiefrieden" nicht verträglich sind."

nen den sofortigen Abbruch der KORA-Gespräche. Dies führte dazu, dass kein gemeinsamer Schlussbericht verabschiedet werden konnte; es gab nur eine Version, die den letzten gemeinsamen "Nenner" beinhaltet. Im Grossen und Ganzen war sich die AG darin einig, dass die direkte Endlagerung gegenüber der Wiederaufbereitung auf Grund der definierten Kriterien besser abschneiden würde.

Die Umweltorganisationen warfen dem Bundesrat vor, den Energiefrieden gebrochen zu haben und forderten in einer gemeinsamen Medienmitteilung u.a. eine verwaltungsinterne Reorganisation der Kontrollorgane sowie die Revision der Atomgesetzgebung. Das EVED wiederum sah die Umweltorganisationen als "Spielverderber" an (Wälti 1995:23). Die geplante zweite Entsorgungskonferenz von Mitte Januar 1993, weitere Sitzungen der AG SMA sowie die so genannten Rickenbacher-Gespräche⁵⁰ wurden abgesagt. Es folgte die Rückkehr zu verhärteten Fronten. Dazu eine Äusserung von Rudolf Rechsteiner⁵¹ in der Sonntags-Zeitung⁵², welche die energiepolitische "Winterkälte"⁵³ gut illustrierte: "In den nächsten zehn Jahren kann man mit uns nicht mehr über ein Endlager in der Schweiz reden." Die Umweltorganisationen kündeten sodann im April 1993 die Lancierung weiterer Initiativen an.

4.2.4 Evaluation des Verfahrens

Kriterium 1: Fairness

Beurteilung ist identisch mit derjenigen der Entsorgungskonferenz: Es konnten sich alle gleichberechtigt in den Prozess mit einbringen, d.h. Kriterium ist *erfüllt*.

Kriterium 2: Transparenz

Beurteilung ist identisch mit derjenigen der Entsorgungskonferenz: Die Verhandlungen wurden unter Ausschluss der Öffentlichkeit durchgeführt. Wegen dem Abbruch der Gespräche fand auch keine zweite Konferenz statt, an welcher über die Ergebnisse hätte informiert werden können. Nicht-Beteiligte konnten die getroffenen Entscheide nicht nachvollziehen, folglich wurde das Kriterium *nicht erfüllt*.

Kriterium 3: Lernchancen

Die gegenseitige Akzeptanz anderer Meinungen nahm im Verlauf der Sitzungen stetig zu, es entstand unter den meisten Teilnehmenden eine Art Vertrauensverhältnis. Die gemeinsame Reise nach Sellafield hatte auch Gruppen-bildende und Skepsis-abbauende Funktionen (BEW 1997). Beziehungen wurden verbessert und es entstanden auch neue Kontakte. Die alten "Grabenkämpfe" wurden weniger intensiv ausgefochten und Missverständnisse konnten ausgeräumt werden. Erst gegen Ende, als es um den gemeinsamen Schlussbericht ging, wurde das Arbeitsklima wieder verhärteter. Das Kriterium kann mit *erfüllt* bezeichnet werden.

⁵⁰ Unter der Leitung von Iwan Rickenbacher geführte Gespräche zwischen der Elektrizitätswirtschaft und den UO zur Erarbeitung eines "Friedensvertrages".

⁵¹ Damals war er Präsident des Nordwestschweizer Aktionskomitees gegen Atomkraftwerke (NWA), seit 1995 Nationalrat für den Kt. Basel-Stadt.

⁵² Sonntags-Zeitung (31.1.1993).

⁵³ So äusserte sich die SES in einer Medienmitteilung vom 14.12.1992.

Kriterium 4: Iterativität

Wird die AG Wiederaufbereitung isoliert vom Entsorgungsdiallog betrachtet, so ist das Kriterium der frühzeitigen und schrittweisen Einbindung aller Interessen sicherlich nicht gegeben. Das Thema Wiederaufbereitung wurde erstmalig unter allen Akteuren in dieser Art besprochen und versucht, Konsense zu erzielen. Dieses Kriterium muss als *nicht erfüllt* angesehen werden.

Kriterium 5: Offene Konfliktaustragung

Die Beurteilung ist identisch mit derjenigen der Entsorgungskonferenz, d.h. Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 6: Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln

Die Verfahrens- und Spielregeln wurden im Lenkungsausschuss beschlossen und von allen Parteien akzeptiert. Unstimmigkeiten ergaben sich bei der Protokollführung, welche zu einem regelrechten Politikum wurde. Die Protokolle führten fast an jeder Sitzung zu Diskussionen. Entschieden wurde, falls nötig, mit Mehrheitsentscheiden. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 7: Erwartungssicherheit

Beurteilung ist identisch mit derjenigen der Entsorgungskonferenz, d.h. Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 8: Motivation der Beteiligten

Ausgelöst durch die Entsorgungskonferenz war die Bereitschaft zu weiterführenden Gesprächen auf allen Seiten vorhanden, wenn auch die Elektrizitätswirtschaft ein anderes Thema als die Wiederaufbereitung als prioritär erachtet hatte. Die vorhandene Motivation der Teilnahme an einem Konfliktlösungsprozess zeigte auch die so genannte BATNA-Analyse, welche in der Evaluation der Energie-2000-Konfliktlösungsgruppen erstellt wurde. Alle drei Parteien verfügten über schlechtere Alternativen, wenn sie nicht an Verhandlungen teilnehmen würden. Als Beispiel seien hier höher zu erwartende politische Kosten für die Elektrizitätswirtschaft (siehe BEW 1997:54) erwähnt. Das Kriterium kann als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 9: Fachkompetenz der Beteiligten

Der Aufwand der Teilnehmer war während dem Prozess beträchtlich: Umfangreiches Literaturstudium, Erarbeiten einer Kriterienmatrix, Verfassen von Berichtsteilen und dreitägiger Besuch der Wiederaufbereitungsanlagen in Sellafield. Die Diskussionen wurden jeweils auf einem beachtlichen technischen Niveau geführt. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 10: Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten

Beurteilung ist identisch mit derjenigen der Entsorgungskonferenz, d.h. Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 11: Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte

Beurteilung ist identisch mit derjenigen der Entsorgungskonferenz – mit dem Unterschied, dass keine Frau mehr teilnahm. Das Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 12: Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen

Es waren, v.a. bei der Elektrizitätswirtschaft, ökonomische Überlegungen, bei denen die Wiederaufbereitung in der Beurteilung negativ abschnitt. Langfristige Sicherheitsfragen wurden beispielsweise nur am Rande diskutiert. Dieses Kriterium muss mit *nicht erfüllt* beurteilt werden.

Kriterium 13: Positivsummenkonflikte

Die Behandlung eines spezifischen Problems innerhalb einer ganzen Problempalette wie im vorliegenden Mitwirkungs-gremium verhindert Paketlösungen, welche zu Win-Win-Situationen verhelfen können. Das Einschwenken der einen Konfliktpartei auf eine Lösung hätte ein Zugeständnis der andern in einem anderen Sachverhalt zur Bedingung haben können. Das Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 14: Institutionelle Integration

Es gilt die Beurteilung wie bei der Entsorgungskonferenz. Das Kriterium kann als *erfüllt* angesehen werden.

Tabelle 4: KORA: Zusammenstellung der Kriterien-Auswertung

| Kriterien | erfüllt | teilw. erfüllt | nicht erfüllt |
|---|---------|----------------|---------------|
| 1. Fairness | X | | |
| 2. Transparenz | | | X |
| 3. Lernchancen | X | | |
| 4. Iterativität | | | X |
| 5. Offene Konfliktaustragung | X | | |
| 6. Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln | X | | |
| 7. Erwartungssicherheit | | | X |
| 8. Motivation der Beteiligten | X | | |
| 9. Fachkompetenz der Beteiligten | X | | |
| 10. Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten | | | X |
| 11. Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte | | | X |
| 12. Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen | | | X |
| 13. Positivsummenkonflikte | | | X |
| 14. Institutionelle Integration | X | | |

4.2.5 Konklusion

Tabelle 5: KORA: Ergebnis

| unabhängige Variablen | |
|-----------------------|--|
| Ergebnis | erfüllt: 7 t. erfüllt: 0 n. erfüllt: 7 |
| | Es liegt eine Pattsituation vor: Sie kann aber hinsichtlich der weniger starken Gewichtung der Kriterien 10-12, die in konkreten Planungsprojekten relevanter sind, dahingehend tendieren, dass das Partizipationsinstrument erfolgreich sein könnte. |
| abhängige Variable | |
| Ziele | <ul style="list-style-type: none"> – Ein Kriterienkatalog für die Beurteilung erstellt, – die neuste vorhandene Fachliteratur gesichtet und durch Fachleute ausgewertet – durch einen Augenschein und direkte Kontakte vor Ort (in Sellafield, GB) die Input/Output-Situation der bestehenden Wiederaufarbeitungsanlage geklärt, – eine umfassende Gesamtbeurteilung zuhanden der "Konfliktlösungsgruppe radioaktiver Abfall KORA" erstellt werden." |
| Ergebnis | Es wurden drei Ziele erreicht, das vierte kam nicht mehr zu einem gemeinsamen Abschluss. |

Im Gegensatz zur Entsorgungskonferenz waren die KORA-Gespräche erfolgreicher, was sowohl durch die obige Evaluation wie durch die Realität bestätigt wurde. Obschon, auf Grund prozessfremder Ereignisse, kein abschliessendes Resultat erreicht werden konnte, wurden Fortschritte in Richtung Konfliktlösung erzielt:

- Die *Dialogbereitschaft* konnte erhöht werden. Wie oben dargestellt, handelte es sich um einen Neuanfang in der energiepolitischen Diskussion. Verfahrene Konfliktgräben wurden teilweise überwunden, obschon diese immer wieder aufbrachen, v.a. von Seiten der Elektrizitätswirtschaft, welche von Greenpeace immer wieder verlangte, ihre atomkritischen Tätigkeiten zu unterlassen. Diese falsch verstandene Funktion des Konfliktlösungsprozesses konnte aber immer wieder korrigiert werden. Greenpeace musste als einziger Akteur in zwei Briefen bestätigen, dass sie die Spielregeln einhalten werden. Trotzdem wurde die Positionierungen der Akteure transparenter und die Beziehungen konnten verbessert werden. Die meisten Teilnehmer erhofften trotz des Bundesratsentscheides eine Weiterführung des Prozesses, die Basis der Umweltorganisationen war in diesem Punkt aber anderer Ansicht.
- *Guter Arbeitsablauf, klarere Zieldefinition*: Am Anfang der Arbeiten stand ein umfassendes Studium der vorhandenen Literatur. Damit waren alle Mitglieder in etwa auf dem gleichen Wissenslevel, was gegenseitige Akzeptanz förderte und zielführend wirkte. Hier kamen die Umweltorganisationen an ihre Kapazitätsgrenzen. Sie verfügten kaum über die selben Ressourcen wie die anderen Teilnehmenden.

Hauptsächliche Mängel der KORA AGW:

- *Verfahrensmängel*: Der Moderator der Entsorgungskonferenz nahm nur an der ersten Sitzung teil, er hätte als ETH-Direktor auch die Kapazitäten nicht gehabt, die AG zu leiten. Die Frage der Leitung der weiteren Sitzungen war sodann nicht geklärt. Schlussendlich nahm der Vertreter des BEW eine Vorsitzfunktion wahr. Ein neutraler Mediator wäre vorzuziehen gewesen, er hätte besser zwischen den Parteien vermitteln und Konsenspunkte ausloten können. Der zweite Mangel war die unklare Protokollführung, welche nicht durch die Partizipierenden hätte realisiert werden sollen.

- *Mangel an Öffentlichkeit:* Über die Konfliktlösungsgruppen wurde nicht informiert, die Gespräche fanden "im stillen Kämmerlein" statt. Selbst energiepolitisch interessierten Parlaments- oder Behördenvertreter waren die Gespräche nicht bekannt. Eine aktive Informationspolitik hätte viel zur Deblockierung der Situation beigetragen sowie den Prozess auf der politischen Ebene beschleunigen können.
- *Segmentierung der Themen:* Die AG Wiederaufbereitung wurde als erste Gruppe eingesetzt, weil man davon ausging, dass hier am ehesten Kompromisse erzielt werden könnten. Es hat sich aber gezeigt, dass es sehr schwierig ist, losgelöst von den anderen, noch konflikträchtigeren Entsorgungsfragen, ein spezifisches Problem einer Lösung zuzuführen. Der Einbezug aller Themen oder gleichzeitige Durchführung anderer Arbeitsgruppen (SMA, Lagerkonzept, Organisationsstruktur) hätte es ermöglicht, Querverbindungen herzustellen und Paketlösungen zu erarbeiten (siehe Kriterium 13). Dies hätte aber zwangsläufig eine grössere Verfahrenslogistik nötig gemacht. Eine Möglichkeit wäre eine Struktur mit verschiedenen thematischen Arbeitsgruppen und einem plerarischen Entscheidgremium gewesen.

4.3 Arbeitsgruppe ZWILAG

4.3.1 Ausgangslage

Parallel zur Endlagerdiskussion fand die Diskussion um die Zwischenlagerung radioaktiver Abfälle statt. Mit dem Verbot der Meeresversenkungen (siehe S. 113) sowie den Rücknahmeverpflichtungen radioaktiver Abfälle aus der Wiederaufbereitung mussten die Zwischenlagerkapazitäten erhöht werden. Diese wurde vorerst an den KKW-Standorten realisiert, schon bald aber wurde allen Beteiligten klar, dass genügend grosse, langfristige Kapazitäten für alle Arten von Abfällen erstellt werden müssen.

In dieser Zeit, 1984, wurde das Bundeszwischenlager projektiert. Das EIR⁵⁴ plante die Abfälle aus Medizin, Industrie und Forschung (MIF-Abfälle), für die der Bund zuständig ist, auf seinem Gelände zwischenzulagern. Gegen diese Pläne setzte sich die Standortgemeinde Würenlingen vehement zur Wehr. Sie verlangte Entschädigungen und gelangte mit ihren Forderungen bis zum Bundesrat, die Gespräche führten aber zu keinem Ergebnis. Über Jahre wurde das Vorhaben deshalb blockiert.

In einem ersten Projekt sahen die Kernkraftwerksbetreiber vor, das havarierte Versuchskraftwerk in Lucens als Zwischenlager zu nutzen. Das intensiv vorangetriebene Vorhaben wurde aber 1986 aufgegeben, einerseits weil das Gebiet nicht in der Industriezone lag und – weit wichtiger – weil sich lokal grosser Widerstand bildete. Darauf fokussierten sich die Betreiber in Zusammenarbeit mit dem EIR auf ein zentrales Zwischenlager auf dessen Gelände. 1987 wurde dazu eine Vorstudie in Auftrag gegeben. Der Bundesrat entschied im Herbst des selben Jahres, dass er das Gelände zur Verfügung stellen würde. Es begann sich in der Gemeinde Widerstand⁵⁵ auch gegen dieses Projekt zu bilden. Argumentiert wurde, neben den üblichen kernenergiepolitischen Argumenten, dass mit den grossen Bundesforschungsanlagen und mit einem Zwischenlager keine Steuereinnahmen generiert würden, im Gegensatz zu Kernkraftwerkstandorten.

⁵⁴ Eidgenössisches Institut für Reaktorforschung, heute ins Paul Scherrer Institut (PSI) integriert.

⁵⁵ Aus einem Leserbrief vom 16.12.1987: "[...] Wir setzen uns gegen diese Sachzwangsmethoden entschieden zur Wehr: wir haben in Würenlingen (das in der Zone 1 von drei AKW's liegt) mit dem Bärengraben, der Industrie und dem EIR (mit dem bewilligten Zwischenlager für schwach- und mittelaktive Abfälle) bereits ein allzu grosses Gefahrenpotential, als dass uns noch mehr zugemutet werden dürfte! Und Geld kann in diesem Zusammenhang keine Rolle spielen: man verhindert eine schleichende radioaktive Verseuchung und die zunehmende Möglichkeit eines grösseren Unfalls nicht dadurch, dass man die hohle Hand macht. [...]"

Umso mehr sei man nicht mehr gewillt, nur die nuklearen Lasten zu tragen. Im Frühjahr 1988 wurde eine kommunale Volksinitiative für eine Zonenplanänderung, mit welcher der Bau verunmöglicht werden sollte, eingereicht. Sie erwies sich aber als bundesrechtswidrig, weshalb im Dezember eine überarbeitete Version folgte.

Den Betreibern wurde mit der Zeit klar, dass ein Projekt nur Zustimmung erhalten könnte, wenn eine angemessene Entschädigung erfolgen würde. Eine unabhängige Expertengruppe, der "Rat der Weisen", wurde eingesetzt.⁵⁶ Nach intensiven Verhandlungen konnte ein Lösungsvorschlag eines Vertrages zwischen der Gemeinde Würenlingen und den Projektanten präsentiert werden. Darin würden insgesamt jährlich 1.4 Mio. Franken abgegolten, die Standortgemeinde würde davon 58.2 Prozent erhalten, die umliegenden Gemeinden teilen sich den Rest.

Am 23. Juni 1989 fand eine viel beachtete Gemeindeversammlung statt. An dieser lehnten die Anwesenden die Initiative recht deutlich ab, hingegen wurde der Entschädigungsvertrag deutlich angenommen. Gegen diesen Entscheid wurde sofort das Referendum ergriffen. Infolgedessen musste eine Urnenabstimmung durchgeführt werden, an der sich am 26. November 1989 51.6% für den Vertrag aussprachen. Somit konnte mit den Planungsarbeiten für das Zwischenlager begonnen werden. Ebenfalls wurden die seit über vier Jahr hängigen Einsprachen gegen das Bundeszwischenlager vom Gemeinderat abgelehnt und das Bauvorhaben bewilligt. Das Bundeszwischenlager wurde zwei Jahre später in Betrieb genommen. Mitte Juli 1990 reichte die inzwischen gegründete ZWILAG⁵⁷ das Rahmenbewilligungsgesuch (RBG) ein. Damit begann ein langwieriges Verfahren, das verschiedenste Stufen und Ebenen zu durchlaufen hatte:

- Rahmenbewilligung, Genehmigung durch Bundesversammlung: enthält die Grundzüge (u.a. Bedarfsnachweis)
- nukleare Baubewilligung, Genehmigung durch Bundesrat
- nukleare Betriebsbewilligung, Genehmigung durch Bundesrat
- konventionelle Baubewilligung, Genehmigung durch Standortgemeinde

Alle Gesuche müssen öffentlich aufgelegt werden und durchlaufen das vorgesehene rechtliche Verfahren. Zudem werden solche Verfahren jeweils von einer Koordinationskommission begleitet. In der Koordinationskommission ZWILAG, welche sich kurz nach der Einreichung des Rahmenbewilligungsgesuches konstituierte, nahmen Vertreter des Bundes, des Kantons Aargau, der Gemeinde Würenlingen sowie der ZWILAG teil.

Am 8. April 1991 fand die erste Sitzung der vom Würenlinger Gemeinderat eingesetzten ZWILAG-Kommission statt. Diese ist vergleichbar mit einer Baukommission und hat die Aufgabe, den Gemeinderat in den verschiedenen Verfahrensschritten zu beraten.

Nach der Einreichung des RBG änderte die ZWILAG das Projekt ab, was bei den Behörden für einigen Unmut sorgte, aber weiter keine Folgen hatte. Gegen das RBG gingen über 10'000 Einsprachen ein, 99% als Sammelunterschriften und zu 80% stammten sie aus Süddeutschland. Im Juni 1993 beantragte der Bundesrat dem Parlament die Zustimmung, der Ständerat stimmte im März und der Nationalrat im Oktober 1994 zu.

⁵⁶ Bestehend aus dem ehemaligen Bundesrichter Dr. Robert Levy, alt Ständerat Dr. Julius Binder und alt Regierungsrat Dr. Jürg Ursprung.

⁵⁷ Zwischenlager Würenlingen AG: Gesellschaft, bestehend aus allen Kernkraftwerkbetreibern.

Nach dem Antrag des Bundesrates zur Erteilung der Rahmenbewilligung reichte die ZWILAG am 15. Juli 1993 das Bau- und Betriebsbewilligungsgesuch ein, gegen diese auch zahlreiche Einsprachen geltend gemacht wurden, ebenfalls von der Standortgemeinde, welche u.a. kontinuierliche Emmissionsüberwachung forderte. Die Bewilligung zog sich hin, da das Gesuch grössere Mängel⁵⁸ enthielt, v.a. im Bereich Sicherheit. Diese sind u.a. darauf zurückzuführen, dass die ZWILAG personell unterdotiert war.⁵⁹ Es folgten langwierige Diskussionen zwischen den Sicherheitsbehörden HSK und KSA sowie der Gesuchstellerin.

Am 7. März 1995 erteilte der Gemeinderat Würenlingen, unter Vorbehalt der Erteilung der nuklearen Bewilligung, die Baubewilligung für das Zwischenlager sowie für die Erschliessungsarbeiten.

Drei Jahre nach dem Einreichen des Gesuchs, am 21. August 1996, erteilte der Bundesrat die Bewilligung für den Bau und Betrieb der Lagerhallen und für den Bau der Konditionierungs- und Verbrennungsanlage. Für diese musste ein separates Betriebsbewilligungsverfahren durchgeführt werden, da sich technische und wirtschaftliche Probleme ergaben, u.a. ging der Lieferant Konkurs. Gegen die erteilte Bewilligung wurde seitens der Umweltorganisationen eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht eingereicht, welches diese im September des selben Jahres abwies. Die Bauarbeiten wurden in Angriff genommen und am 7. Januar 1997 fand die Grundsteinlegung, nicht ohne Protestaktionen von Greenpeace und anderen Umweltorganisationen, statt. Mitte Dezember 1997 reichte die ZWILAG das Betriebsgesuch für die Konditionierungs- und Verbrennungsanlage ein. Dagegen wurden wiederum Einsprachen geltend gemacht, u.a. auch von der Gemeinde Würenlingen. Im März 2000 konnte der Bundesrat die Bewilligung mit einigen Vorgaben verfügen. Als letzte Phase des Bewilligungsverfahrens mussten die Freigaben für die einzelnen Anlageteile bei der HSK eingeholt werden. Bevor diese vorlagen, beschloss die ZWILAG die offizielle Einweihung am 26. April 2000 vorzunehmen.

4.3.2 Konzept

Der Gemeinderat in Würenlingen erkannte, dass das Projekt ZWILAG das Milizgremium zu stark in Anspruch nehmen würde, insbesondere weil es sich um ein komplexes technisches Projekt handelte. Aus diesem Grund initiierte der Gemeinderat ein von ihm unabhängiges Gremium, ähnlich einer Baukommission, die Arbeitsgruppe ZWILAG.

*Ziele*⁶⁰

Das Ziel der AG ZWILAG wurde recht weit gesteckt, sie sollte Stellung zu technischen und Umweltschutzfragen⁶¹ nehmen und dem Gemeinderat diesbezüglich Anträge stellen.

In den ersten beiden Sitzungen wurden die Kompetenzen diskutiert und beschlossen:

Die AG

- hat Einsicht in alle Unterlagen, welche auch dem Gemeinderat zur Verfügung stehen;
- verfügt über freie Hand, wen sie konsultieren will;

⁵⁸ AGNEB (1995:3f).

⁵⁹ "Die HSK und die KSA haben festgestellt, dass es bei der ZWILAG an eigenen, vollamtlich angestellten bzw. für die ZWILAG tätigen Fachleuten teilweise fehlt. Während der Projektierungs- und Bewilligungsphase operierte die Gesuchstellerin mit einer Organisationsstruktur, die weitgehend auf dem Personal der an der ZWILAG beteiligten Kernkraftwerkgesellschaften und des PSI beruhte." (Interpellation Plattner (96.3420)).

⁶⁰ Diese und die folgenden Angaben stammen aus den Protokollen der Arbeitsgruppe.

- kann direkt mit den Behörden des Bundes und des Kantons sowie der ZWILAG⁶¹ verhandeln;
- stellt zu Händen des Gemeinderates Anträge;
- kann ihre Meinung frei äussern sowie
- gibt regelmässig ein Infobulletin für die Bevölkerung heraus und informiert im lokalen Anzeiger.⁶¹

Zudem beschloss die AG an ihrer dritten Sitzung, dass bei Streitfragen zwischen dem Gemeinderat und der AG zuerst eine gemeinsame Sitzung abgehalten werden soll und erst nach dieser, falls immer noch Dissens besteht, sich die AG öffentlich äussern kann.

Arbeitsweise

Die Mitglieder trafen sich unregelmässig, je nach Arbeitsanfall, welcher sich aus den zu beurteilenden Bewilligungsgesuchen der Projektantin ergab. Die Sitzungen fanden abends statt.

Mitglieder

Die AG war aus Würenlinger Bürgern zusammengesetzt. Die Mitglieder wurden vom Gemeinderat bestimmt, die Parteivertreter wurden von den Parteien nominiert:

- Kurt Bächli, CVP, Grossrat Kt. AG
- Rudolf Hofer, CSP, arbeitete im PSI im handwerklichen Bereich
- Hans-Jörg Meier, FDP, Besitzer einer Druckerei
- Anton Treier, arbeitete in der HSK
- Prof. Dr. Walter Winkler, pensioniert, ehemalig PSI
- Martin Baggenstoss, arbeitete in der HSK
- Martin Schlumpf, Musiker, politisch aktiv⁶²
- Claudius Fischer, Grafiker, Künstler

Die beiden Letztgenannten nahmen erst ab der zweiten Sitzung teil, nachdem die Teilnehmer der ersten dies vom Gemeinderat forderten, was nicht unumstritten war. Sie waren gegenüber dem Projekt ZWILAG kritisch eingestellt. Einige der Opponenten hatten sich in der Gemeinde im Zusammenhang mit der Sondermülldeponie "Bärengaben" für eine sofortige Sanierung eingesetzt.⁶³ An den Sitzungen nahmen auch unterschiedlich viele Personen der ZWILAG teil, sie informierten jeweils über den Stand der Arbeiten.

4.3.3 Ablauf

Am 8. April 1991 fand die erste Sitzung der Arbeitsgruppe, 1998 die 22. und letzte statt. An der ersten Sitzung wurde der Auftrag diskutiert und verlangt, auch die Gegnerschaft mit einzubeziehen. Ebenfalls beschloss die AG, sich stetig weiterzubilden. 1991 fanden insgesamt fünf Sitzungen statt, Thema war das

⁶¹ Dies wurde nach Aussprache der AG mit dem Gemeinderat erst in der zweiten Sitzung beschlossen.

⁶² Aktiv v.a. während der Deponie-"Affäre" (siehe Fussnote 63).

⁶³ In diesem Zusammenhang wird von den damals Beteiligten oft auf die Ereignisse im Zusammenhang mit der Sondermülldeponie "Bärengaben" hingewiesen. Die Deponie erwies sich 1985 als undicht, was Folgen für das Grundwasser hatte. Es bildete sich eine Vereinigung, die "Eichelputzer", welche sich in der Gemeinde stark für die Sanierung der Deponie einsetzten. Diese Gruppe hat auch die ersten Einsprachen und das Referendum gegen das ZWILAG organisiert, löste sich aber Anfang der 90er Jahre auf.

RBG. In den folgenden Sitzungen wurden regelmässig externe Experten eingeladen, teilweise auch atomkritische. In der August-Sitzung 1993 kritisierte die AG, dass sie nicht die notwendigen Berichte bekäme, die dem Gemeinderat zur Verfügung stünden. Zudem würden sie nicht frühzeitig genug informiert. Auslöser war die Genehmigung des Baurechtvertrags der Ortsbürgergemeinde im Dezember 1992, worüber die AG nicht informiert wurde. Es wurde seitens der AG angeführt, dass sie in diesem Projekt Anwaltsfunktion der Bevölkerung übernehme und nicht ein Alibigremium sein solle. Sie forderte den Gemeinderat auf, sein Informationsverhalten gründlich zu verbessern. Es folgte eine Aussprache mit dem Gemeinderat. 1993 war für die AG eine intensive Phase, es wurden technische Fragen wie die Folgen eines Flugzeugabsturzes oder die Beschaffenheit der Lagerbehälter im Zusammenhang mit der nuklearen Bau- und Betriebsbewilligung, gegen die die AG eine Einsprache der Gemeinde vorbereitete, behandelt. Das getrübt Verhältnis zwischen AG und Gemeinderat spitzte sich Ende des Jahres nochmals zu. Der Vertreter des Gemeinderats im Mitwirkungs-gremium spielte dem Geschäftsführer der ZWILAG Unterlagen über die Verhandlungen in der AG zu. Dieser übte daraufhin über die Arbeitgeber zweier Arbeitsgruppenmitglieder Druck auf die Mitglieder aus, ihre Haltungen zu überdenken. Darauf wurde der Vertreter des Gemeinderates in der Gruppe ausgewechselt. Die AG beschloss, die Protokolle der ZWILAG nicht mehr zuzusenden und der Gemeinderat verfasste, nach Aussprache mit der AG, einen Protest-Brief an den Verwaltungsrat der ZWILAG. 1996 wurde ein zweites Mal über die Einsprachepunkte betreffend des nuklearen Bau- und Betriebsbewilligungsgesuch debattiert.⁶⁴ Die AG entschied, einige ursprüngliche Einsprachepunkte aufrechtzuerhalten, dies mit dem Stichtscheid des Präsidenten. Zwei Jahre später wurde an zwei Sitzungen über die Betriebsbewilligung für die Konditionierungsanlage diskutiert und an der letzten Sitzung vom 8. April 1998 die Einsprache beschlossen.

4.3.4 Evaluation des Verfahrens⁶⁵

Kriterium 1: Fairness

Die Sachkompetenz der Mitglieder dieses Milizgremiums war unterschiedlich hoch, von acht Mitgliedern waren drei beruflich im Nuklearbereich tätig. Im Verlauf der Arbeit konnte die Kompetenz angeglichen werden, so dass sich alle Mitglieder ähnlich intensiv einbringen konnten. Das Kriterium kann mit *erfüllt* bezeichnet werden.

Kriterium 2: Transparenz

Bereits in der ersten Sitzung wurde der Kommunikation grossen Stellenwert eingeräumt. Obschon die Sitzungen nicht öffentlich waren, wurde über die Arbeit der AG regelmässig informiert, sei es mit Veranstaltungen, Informationen im Gemeindeorgan oder mit einem Informationsbulletin an alle Haushalte. Die Entscheide der Gruppe konnten folglich auch nachvollzogen werden. Zudem fand ein Informationsaustausch zwischen den Mitgliedern und ihren Organisationen statt, was wiederum die Transparenz im Ent-

⁶⁴ Im Bewilligungsverfahren besteht die Möglichkeit der Einspracheparteien eine Duplik einzureichen. Sie reagieren dabei auf die Replik der Projektantin und auf weitere Stellungnahmen, im Falle des ZWILAG auf diejenigen der Sicherheitsbehörden.

⁶⁵ Als eine der Quellen der Bewertungen sowie des vorherigen Kapitels diente ein Gespräch am 27.5.2005 mit dem Präsidenten der Arbeitsgruppe, Herr Bächli, in Kleindöttingen.

scheidungsprozess und die Sensibilisierung Nicht-Involvierter positiv beeinflusste. Das Kriterium wurde also *erfüllt*.

Kriterium 3: Lernchancen

Die vom Gemeinderat vorgesehene Zusammensetzung der Gruppe (ohne Gegner) weist auf den Umstand hin, dass, in einer Gemeinde wie Würenlingen, welche verschiedenen Verbindungen zur nuklearen Industrie oder Forschung hat, von den lokalen politischen Akteuren mit Skepsis auf kritische Stimmen gegen Projekte im Nuklearbereich begegnet wird. Befürchtet wird die Störung der bisherigen, wenn manchmal auch oberflächlichen, "Harmonie" in der Gemeinde. Erst auf Drängen der Arbeitsgruppe selber wurde die Gegnerschaft miteinbezogen und somit einer ausgewogenen Vertretung aller Ansichten entsprochen. Die Skepsis gegenüber diesen beiden Mitgliedern war bei einigen zu Beginn vorhanden, konnte aber während des Prozesses abgebaut werden und die Achtung anderer Positionen entwickelte sich in positiver Richtung. Das Kriterium wurde *teilweise erfüllt*.

Kriterium 4: Iterativität

Der lokale Entscheidungsprozess begann bevor die AG eingesetzt wurde. Die Installation eines Mitwirkungsremiums bereits im Vorfeld der lokalen Abstimmungen (Zonenplanänderung, Referendum, Initiative) hätte viel zur Konfliktlösung innerhalb der Gemeinde beitragen können. Die frühzeitige Beteiligung fand mit direktdemokratischen Mitteln, aber nicht in einem partizipativen Aushandlungsprozess zwischen Gesuchstellerin, Gemeinderat sowie der interessierten Bevölkerung statt. Das Kriterium muss als *nicht erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 5: Offene Konfliktaustragung

Vor dem Beginn der Arbeiten der Gruppe wurden von der lokalen Behörde her selten Informationsanstrengungen unternommen. Auch zeigen die weiteren Ereignisse in der Zusammenarbeit mit der AG, dass der Gemeinderat Mühe hatte, direkt und offen über den Planungsprozess zu informieren. Er überlies dies teilweise der AG, welche diese Arbeit gut übernahm. Mit dem Einbezug kritischer Stimmen in der AG wurden teilweise heftige Diskussionen ausgefochten. Diese fanden aber auch zwischen der Gruppe und dem Gemeinderat statt. Das Kriterium wurde *teilweise erfüllt*.

Kriterium 6: Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln

In den ersten beiden Sitzungen fanden Debatten über die Verhaltens- und Verfahrensregeln statt. Das Mandat, das die Gruppe vom Gemeinderat erhalten hat, wurde auf ihren Antrag hin erweitert. Innerhalb der Gruppe wurde im Mehrheitsverhältnis entschieden. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 7: Erwartungssicherheit

Der Gemeinderat hatte sich nicht festgelegt, wie er die Empfehlungen der Gruppe verwenden wollte. In der Realität hat er sich aber an die Anträge gehalten. Er hätte dies also zu Beginn festlegen können, wollte sich aber wohl den Spielraum nicht nehmen lassen. Das Kriterium kann deshalb nur mit *teilweise erfüllt* bezeichnet werden.

Kriterium 8: Motivation der Beteiligten

Die Motivation am Prozess teilzunehmen war bei allen Akteuren vorhanden. 22 Sitzungen über eine Dauer von sieben Jahren waren mit vielen Stunden an Selbststudium verbunden und erforderte von den Partizipanten viel Einsatz. Dies umso mehr, als es jeweils lange Pausen zwischen den Sitzungen gab. Während der ganzen Zeit gab es nur einen Rücktritt (Prof. Dr. Walter Winkler, aus Altersgründen). Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 9: Fachkompetenz der Beteiligten

Bereits in der ersten Sitzung wurde eine Auslegeordnung der Dokumente erstellt, welche die Mitglieder zu studieren hatten. Im Gemeindehaus wurde zudem ein Zimmer mit allen relevanten Dokumente eingerichtet, das von der AG benutzt werden konnte. Zudem lud die AG fast in jede Sitzung Experten der Sicherheitsbehörden oder atomkritischer Organisationen ein. Kriterium 9 kann als *erfüllt* erachtet werden.

Kriterium 10: Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten

Die AG war ein typisches Abbild der politischen und sozio-ökonomischen Verhältnisse im Ort. Neben gut Verdienenden nahmen auch einige aus finanziell schlechter gestellten Schichten teil. Die Ausbildungsstand war ebenfalls unterschiedlich. Es lässt vermuten, dass diese Durchmischung aber eher zufällig entstanden ist. Es wurden keine Massnahmen für tiefere Schichten unternommen, was in diesem Punkt auch nicht vordringlich gewesen wäre. Das Kriterium war infolgedessen *erfüllt*.

Kriterium 11: Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte

Die drei Parteienvertreter repräsentierten die organisierten Interessen im Dorf, die beiden Kritiker des Projekts waren in der Deponieaffäre aktiv und dabei in einem Verein zusammengeschlossen. Die drei übrigen Vertreter nahmen auf Anfrage des Gemeinderates in der Gruppe Einsitz. Die Untervertretung von Frauen in politischen Gremien ist für die Gemeinde typisch, es wurden keine Anstrengungen unternommen, dieses Manko zu vermindern. Das Kriterium kann deshalb als *nicht erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 12: Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen

Mit den vertraglich abgesicherten Ausgleichszahlungen an die Standort- und die umliegenden Gemeinden wurden kompensatorische Massnahmen ergriffen, die jedoch bereits vor der Einsetzung der Arbeitsgruppe beschlossen waren. Eine Intention der Zahlungen war es, den möglichen Steuerertrag des Industriegebiets auf dem das Zwischenlager zu stehen käme und der durch andere Nutzung erreicht hätte werden können, zu kompensieren. Mit den jährlichen Zahlungen konnte beispielsweise der Steuerfuss gesenkt werden. Eine Massnahme, die prioritär der aktuellen Generation zu Gute kommt. Die Kompensationszahlungen entsprechen aber kaum dem Kriterium der Nachhaltigkeit. Eine Auflage oder ein Projekt, die Gelder zweckgebunden für langfristige Vorhaben zu verwenden, wurde nicht diskutiert. Das Kriterium ist somit *teilweise erfüllt*.

Kriterium 13: Positivsummenkonflikte

In der Gemeinde Würenlingen stiess das Projekt ZWILAG trotz der anfänglichen grossen Skepsis und kritischen Stimmen mit der Zeit auf wachsende Akzeptanz, nicht zuletzt auf Grund der Ausgleichszahlungen, die einen Anteil von etwa 10% des Gemeindebudgets ausmacht. Für viele in der Gemeinde wurde das Zwischenlager trotz den effektiven oder subjektiv empfundenen negativen Auswirkungen zu einem Projekt, von dem die Gemeinde profitieren konnte. Der Gemeindeammann bezeichnet es als "Chance für Würenlingen, die wir wahrgenommen haben".

Die Kompensationszahlungen wurden nicht in der Arbeitsgruppe ausgehandelt, deshalb bestand ein Teil einer für die Gemeinde gewinnbringenden Lösung bereits vorher. Vertraglich verpflichtete sich die ZWILAG ebenfalls zur Berücksichtigung von lokalen oder regionalen Unternehmungen beim Bau und Unterhalt. Infolgedessen wurden viele Betriebe des Kantons, etwa für zwei Drittel des Auftragsvolumen, berücksichtigt. Zudem nimmt ein Gemeinderatsmitglied im Verwaltungsrat der ZWILAG Einsitz, damit sollen die Interessen der Gemeinde mit einbezogen werden.

Trotz dieser Zugeständnisse ging die Arbeitsgruppe kritisch mit den Bewilligungsgesuchen der ZWILAG um und verlangte in ihren Einsprachevorschlägen an den Gemeinderat unter anderem im Bereich Sicherheit zusätzliche Massnahmen, welchen in einigen Fällen in den Bewilligungen entsprochen oder zumindest im Vorfeld darüber vertiefere Abklärungen durch die Sicherheitsbehörden getätigt wurden. Das Kriterium kann als *teilweise erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 14: Institutionelle Integration

Die Arbeitsgruppe war wie eine Gemeindekommission ausgestaltet, stellte also kein neues Mitwirkungsinstrument dar und war somit institutionell verankert. Trotzdem gaben die Funktionen der Arbeitsgruppe und die des Gemeinderats immer wieder Anlass zu Diskussionen. Die siebenjährige Dauer der Arbeitsgruppe war bedingt durch das lange Bewilligungsverfahren. Die Arbeitsgruppe ZWILAG entspricht dem Kriterium der institutionellen Integration v.a. unter der Berücksichtigung der beschränkten Zeit- und Mittelressourcen der Akteure *teilweise*.

Tabelle 6: AG ZWILAG: Zusammenstellung der Kriterien-Auswertung

| Kriterien | erfüllt | teilw. erfüllt | nicht erfüllt |
|---|---------|----------------|---------------|
| 1. Fairness | X | | |
| 2. Transparenz | X | | |
| 3. Lernchancen | | X | |
| 4. Iterativität | | | X |
| 5. Offene Konfliktaustragung | | X | |
| 6. Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln | X | | |
| 7. Erwartungssicherheit | | X | |
| 8. Motivation der Beteiligten | X | | |
| 9. Fachkompetenz der Beteiligten | X | | |
| 10. Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten | X | | |
| 11. Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte | | | X |
| 12. Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen | | X | |
| 13. Positivsummenkonflikte | | X | |
| 14. Institutionelle Integration | | X | |

4.3.5 Konklusion

Tabelle 7: AG ZWILAG: Ergebnis

| unabhängige Variablen | | | |
|-----------------------|---|---------------|---------------|
| Ergebnis | erfüllt: 6 | t. erfüllt: 6 | n. erfüllt: 2 |
| | Die Mehrheit der Kriterien wurde zumindest teilweise erfüllt. In Anbetracht dessen kann eine Zielerreichung erwartet werden. | | |
| abhängige Variable | | | |
| Ziele | <ul style="list-style-type: none"> – Stellungnahme zu technischen- und Umweltschutzfragen – Gemeinderat diesbezüglich Anträge stellen | | |
| Ergebnis | Die beiden – recht weit gesteckten – Ziele wurden erreicht. | | |

Das Ergebnis zeigt, dass viele Kriterien erreicht wurden. Durchaus ideal war die *Motivation der Teilnehmenden*, welche über eine sehr lange Zeitspanne mitwirkten und sich immer wieder das nötige Fachwissen erarbeiteten. Dazu hatte die AG die nötigen Kompetenzen, auf eigenen Wunsch externe Experten einzuladen oder Bildungsreisen zu unternehmen – beides wurde finanziert. Dabei wurden auch immer wieder atomkritische Stimmen angehört und in die Diskussion mit einbezogen.

Ebenfalls positiv war die *Information der Öffentlichkeit* durch die AG, welche regelmässig über den neusten Stand des Projektes und die Arbeiten der AG in Bulletins oder im lokalen Anzeiger berichtete. Dies konnte einige Fragen und Ängste bei Nichtbeteiligten abbauen. Zu verbessern wäre in diesem Bereich eine

ständige Informationsplattform mit der Möglichkeit zum aktiven Dialog (bspw. Fragen stellen) von Bürgern mit der AG.

Folgende Aspekte zeigen auf, wie das Mitwirkungsinstrument hätte verbessert werden können:

- *Frühzeitiger Einbezug im Planungsprozess:* Die AG wurde zu spät eingesetzt, erst nachdem das Rahmenbewilligungsgesuch eingereicht wurde. Die Fronten für oder gegen das Projekt waren bereits bezogen und es brauchte in der Arbeitsgruppe einige Zeit, bis gegenseitiges Vertrauen und Akzeptanz unterschiedlicher Haltungen entstanden sind. Ebenfalls war die Ausgestaltung der Abgeltungszahlungen bereits vertraglich beschlossen worden und somit nicht Teil der Verhandlungen in der AG.
- *Einbezug aller Verhandlungsgegenstände:* Die Ausgleichszahlungen hätten auch Gegenstand der Verhandlungen in der Arbeitsgruppe sein sollen. Unter anderem hätten dabei – neben rein monetären Zuschüssen – auch langfristige Entwicklungsprojekte partizipativ erarbeitet (Kriterium 12) sowie so genannte "Paketlösungen" geschnürt werden können.
- *Struktur:* Im Zusammenhang mit Projekten, von denen eine Standortgemeinde nicht die alleinige Betroffenheit behaupten kann, wie im Falle einer Nuklearanlage, wäre die Bildung einer regionalen Arbeitsgruppe zweckmässig und erforderlich gewesen. Eine geeignete Abgrenzung wurde dabei bereits bei den Empfängergemeinden der Ausgleichszahlungen konstruiert (zwei Kilometer im Umkreis der Anlage). Die institutionelle Anbindung an die Entscheidungsträger wäre dabei einiges aufwändiger gewesen, da keine regionale Struktur der Entscheidungsfindung bestand.
- *Umgang mit nicht oder schwach organisierten Interessen:* Toleranz und Akzeptanz von Minderheitspositionen waren in der Gemeinde nur ansatzweise vorhanden, verbesserten sich aber während des Prozesses. Diese Haltung zeigte sich auch darin, dass der Gemeinderat sich zuerst wehrte, den Gegnern den Einsitz in der AG zu gestatten.
- *Besserer Einbezug nicht-organisierter Interessen:* Der Konflikt um die undichte Deponie und die daraus entstandene lokale Umweltschutzbewegung hatte dazu geführt, dass sich vorher nicht organisierte Interessen sammelten. Das erste Initiativkomitee gegen das ZWILAG bestand auch aus diesem Verein und einige ehemalige Mitglieder engagierten sich darauf während langer Zeit gegen das Projekt ZWILAG. Trotzdem hätten seitens der Behörden vermehrt Anstrengungen unternommen werden müssen, um die in politischen Gremien tendenziell schwach vertretenen Bevölkerungssegmente besser einzubeziehen.
- *Verfahrensablauf und Organisation:* Die siebenjährige Dauer der AG war ausgesprochen lang. Dies hatte aber keine negativen Auswirkungen auf die Arbeit des Gremiums, wie beispielsweise eine hohe Fluktuationsrate. Dadurch blieb auch die Sachkompetenz der Mitglieder auf einem konstanten Niveau. Die grosse zeitliche Beanspruchung hätte auch hindernd für die Partizipationsbereitschaft wirken können.
- *Akzeptanz von Laiengremien:* Bei technisch komplexen Grossprojekten herrscht oft eine skeptische Haltung der Planenden gegenüber Mitwirkungsgremien vor, gerade wenn sie aus Laien zusammengesetzt sind. Teilweise geht diese Haltung soweit, dass sie – im Falle der ZWILAG – von den Partizipierenden als arrogant empfunden wird. Unterstützt wurde dieser Eindruck durch den Fall der Druckausübung auf zwei Mitglieder der AG durch eine Führungsperson der ZWILAG.⁶⁶

4.4 Arbeitsgruppe Wellenberg⁶⁷

4.4.1 Ausgangslage

Das Rahmenbewilligungsgesuch wurde durch die Genossenschaft für nukleare Entsorgung Wellenberg (GNW), der Projektantin, am 29. Juni 1994 beim BEW eingereicht. Der Regierungsrat des Kantons Nid-

⁶⁶ Siehe S. 66.

⁶⁷ An anderen Stellen wird sie auch "Arbeitsgruppe Galliker", so hiess der Vorsitzende, genannt.

walden stand nun vor der Aufgabe, dazu und zu verschiedenen Konzessionsgesuchen Stellung zu nehmen.

4.4.2 Konzept

Ziele:

Die Arbeitsgruppe Wellenberg (AGW) hatte den Auftrag, den Regierungsrat in allen Fragen im Zusammenhang mit dem Verfahren betreffend einem SMA-Lager Wellenberg zu beraten und zu begleiten, insbesondere auch in sicherheitstechnischen Aspekten. Ein zusätzliches Ziel, das der Öffentlichkeitsarbeit, hat sich die AGW im Verlaufe der ersten Sitzungen gegeben.

Mitglieder:

Insgesamt nahmen zwölf Männer teil:

- Sieben Fachleute
- Drei politische Vertreter aus dem Kanton: je ein Vertreter aus CVP, Liberale, DN (Demokratisches Nidwalden, dessen Vertreter, Leo Odermatt, war zudem Präsident der Interessengruppe "Mitsprache des Nidwaldner Volkes bei Atomanlagen" (MNA), welche das Projekt auf kantonaler Ebene bekämpfte).
- Zwei Vertreter aus der Standortgemeinde Wolfenschiessen: Ein Gemeinderat⁶⁸ sowie der Präsident der Arbeitsgruppe kritisches Wolfenschiessen (lokale projektkritische Organisation).
- Das Sekretariat wurde durch den Landschreiber des Kantons Nidwalden geführt.

Die AG war eine Mischung aus Experten und Vertretern aus Parteien und Interessengruppen. Sie stammten nicht alle aus dem Kanton Nidwalden, hatten aber eine Beziehung zu ihm. Als Vorsitzender wurde ein politisch seit längerer Zeit nicht mehr aktiver Alt-Gemeindepräsident gewählt, der in seiner Funktion als Mediator unbestritten war.

Arbeitsweise

Die AG hielt monatliche Plenumsitzungen ab. Daneben gab es Unterarbeitsgruppen, welche sich unregelmässig trafen. Über die Arbeit in der AG wurde Stillschweigen vereinbart, die AG trat gegen aussen als "eine Stimme" auf. Sie hatte sich dazu auch ein eigenes Informationskonzept gegeben, welches die regelmässige Information der Öffentlichkeit vorsah.

4.4.3 Ablauf⁶⁹

Am 27. Juni 1994 beschloss der Regierungsrat eine nicht ständige Kommission in Form der Arbeitsgruppe Wellenberg einzusetzen, die Mitglieder hatte er vorgängig gewählt. Die konstituierende Sitzung der AGW fand am 13. Juli des selben Jahres statt. Neben dem regierungsrätlichen Auftrag betonte der Präsident, dass die Arbeitsgruppe auch einen Beitrag zur Meinungsbildung der Bevölkerung zu leisten habe. Es gehe

⁶⁸ Die Tatsache, dass dieser Gemeinderat der Nagra seine Räumlichkeiten vermietete und sie auch deshalb ausbauen konnte, war im ganzen Kanton bekannt und hat auch einigen Unmut ausgelöst. Selbstverständlich war er nicht der einzige Entscheidträger der direkten Nutzen aus den Arbeiten der Nagra ziehen konnte.

⁶⁹ Die Angaben dazu stammen aus den Protokollen der AGW (Staatsarchiv Kanton NW).

darum, objektive Kriterien für die Beurteilung zu erarbeiten. Die Information der Bevölkerung soll nach Beschluss durch den Vorsitzenden erfolgen, Einzelaussagen seien nicht erwünscht. Betont wurde auch, dass die AG einen fachlichen, nicht politischen Auftrag habe. Kurz nach der ersten Sitzung protestierte das DN, dass sie nicht in der AGW vertreten seien. Der Regierungsrat antwortete darauf, dass der Vertreter des MNA gleichzeitig auch das DN vertreten würde, er war Mitglied dieser Fraktion im Landrat. In der zweiten Sitzung vom 18. August wurden über die zu behandelnden Themen und über die Durchführung von Expertenhearings beschlossen. An der dritten Sitzung diskutierte und verabschiedete die Gruppe ein Kommunikationskonzept. Bezüglich der Grundsätze ihrer Öffentlichkeitsarbeit hielt die AG fest, dass eine klare Trennlinie zwischen "objektiven Facts" und politischer Beurteilung erfolgen müsse sowie mit Information nicht neue Ängste geschürt, sondern solche abgebaut werden sollen und dass die Maxime gelte: "Je offener die Information, desto besser ist das Ergebnis. Die ehrliche Information darf auch das gewisse Restrisiko aufzeigen, im Sinne einer weitgehenden Transparenz." (Protokoll der Sitzung vom 20. September 1994). Der Regierungsrat stimmte dem Informationskonzept zu.

An der sechsten Sitzung⁷⁰ vom 29. November wurde erstmals über den Berichtsentwurf diskutiert, worauf eine Diskussion entbrannte, ob und welche Teile des Berichts der Öffentlichkeit vorgestellt werden sollen. Einige äusserten Bedenken darin, dass er in der Öffentlichkeit "zerrissen" werden könnte, es setzte sich aber die Haltung durch, dass ein Geheimhalten des Berichtes kontraproduktiv sei. In den beiden folgenden Sitzungen wurde der Bericht beraten und darüber abgestimmt. Er wurde einstimmig verabschiedet. In der nächsten Sitzung wurde die Stellungnahme der AGW zu Handen des Regierungsrates besprochen. Der Vertreter des MNA lehnte eine positive Stellungnahme ab, da die AGW dem Regierungsrat empfahl, nur unter gewissen Bedingungen und Auflagen dem RBG zuzustimmen.

Am 5. Januar 1995 legte die AG dem Regierungsrat den Bericht vor. Sie empfahl ihm unter bestimmten Bedingungen und Auflagen⁷¹ zum Rahmenbewilligungsgesuch positiv Stellung zu nehmen und die kantonalen Konzessionen zu erteilen. Zudem attestierte sie, dass die Standortwahl Wellenberg "zweckmässig und nachvollziehbar"⁷² sei.

Vor dem offiziellen Sitzungsbeginn der neunten Sitzung vom 11. April 1995 informierte die HSK die Arbeitsgruppe über ihre bisherigen Begutachtungsergebnisse des RBG, welche darauf diskutiert wurden. Der Vertreter der AkW sprach bei dieser Gelegenheit sein Misstrauen gegenüber den Aufsichtsbehörden aus. An den Informationsveranstaltungen über den Bericht der AG in allen nidwaldnerischen Gemeinden nahmen über 1200 Personen teil. Die AG erachtete ihre Informationstätigkeit als bisher gelungen.⁷³ In dieser Sitzung wurde von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass ein Spannungsfeld zwischen unabhängiger AG und politischer Tätigkeit bestehe, einige hatten Mühe mit der gleichzeitigen Teilnahme von Mitgliedern in der AG und der gleichzeitigen Leitung von oppositionellen Organisationen (MNA, AkW). Sie warfen diesen unsachliche und falsche Informationen vor.

⁷⁰ An der vierten Sitzung nahm Sonja Wälti von der Universität Genf teil. Sie verfasste eine Studie über Mediationserfahrungen der Entsorgungproblematik in der Schweiz (Wälti 1995).

⁷¹ So in den Bereichen Mitsprachmöglichkeiten bei der Einlagerung der Abfallarten, Langzeit- und Qualitätsüberwachung sowie bei der Lage der Endlagerzone.

⁷² Bericht an den Regierungsrat vom 5. Januar 1995.

⁷³ Protokoll vom 11.4.1995.

4.4.4 Evaluation des Verfahrens

Kriterium 1: Fairness

Die Möglichkeit, sich einzubringen, stand allen offen: Es kann aber eine klare Tendenz festgestellt werden, dass einige Personen, insbesondere auf Expertenseite "Leaderfunktionen" übernahmen und sich viel mehr in die Diskussion einbrachten. Die politischen Vertreter äusserten sich fast nie, ein möglicher Grund könnte die technische Ausrichtung der AGW sein. Ausgenommen sind die Oppositionellen, welche sich in den Diskussionen stark einbrachten. Das Kriterium wurde nur *teilweise erfüllt*.

Kriterium 2: Transparenz

Wie oben dargestellt, informierte gegen aussen generell der Vorsitzende, daneben aber auch einige Mitglieder gemeinsam an Parteianlässen über die Arbeit der AGW. Dies wurde jeweils abgesprochen. Mit dem Informationskonzept hat die AG auch die Wichtigkeit einer transparenten Öffentlichkeitsarbeit anerkannt. Einmal wurden zwar Zweifel dagegen geäussert, doch konnte sich dieses Prinzip durchsetzen. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 3: Lernchancen

Die Diskussionen verliefen sach- und zielorientiert. Als es um die Schlussfolgerungen aus den Hearings und eigenen Recherchen ging, verliefen die Diskussionen kontroverser und die zu Beginn geforderte scharfe Trennlinie zwischen technischer und politischer Beurteilung verschwamm von Zeit zu Zeit. Insgesamt aber wurden die gegenseitigen Argumente akzeptiert. Ein Zeichen für das gute Klima waren sicher auch die im Anschluss an die Sitzungen stattfindenden gemeinsamen Mahlzeiten. Dieses Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 4: Iterativität

Der Auslöser zur Einsetzung einer Arbeitsgruppe war das Einreichen des RBG durch die GNW. Verfahrensbezogen war dies rechtzeitig. Es hätte aber viel zur Konfliktminderung und -lösung beigetragen, wenn die Regierung früher, bspw. nach der Einreichung des Sondiergesuches, ein Mitwirkungs-gremium installiert hätte. Die AG kam auf Diskussionen von Themen, welche in Sitzungen bereits behandelt wurden, zurück, wenn weiterer Gesprächs- oder Abklärungsbedarf bestand, verhandlungstechnisch weist dies auf gewisse Iterativität hin. Im gesamten Planungsprozess des Wellenbergprojektes fehlte das schrittweise Vorgehen, was nicht nur von der Opposition kritisiert wurde. Das Kriterium muss als *nicht erfüllt* bezeichnet werden.

Kriterium 5: Offene Konfliktaustragung

Die Regierung hat erkannt, dass die organisierte Gegnerschaft unabdingbar mit einbezogen werden muss. Es wurden auch, auf Seiten der politischen Vertreter, alle vorhandenen organisierten Interessengruppen eingeladen. Dem Kriterium einer offenen, pro aktiven Informations- und Kommunikationspolitik seitens der Behörden wurde zu Beginn des Wellenberg-Prozesses nicht entsprochen. Meistens fanden Verhandlungen hinter verschlossenen Türen statt und es wurde kaum darüber informiert, schon gar nicht "dialogi-

siert". Die AGW ihrerseits mit ihrem Kommunikationskonzept und dessen Umsetzung erfüllte diesen Anspruch sehr gut. Das Kriterium wurde nur *teilweise erfüllt*.

Kriterium 6: Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln

Die Entscheidung wollte die Gruppe wenn möglich im Konsens fällen, was auch meistens der Fall war. Ausser in der wichtigsten Abstimmung des Gremiums, derjenigen über die Empfehlung der AGW an den Regierungsrat, konnte kein vollständiger Konsens erzielt werden. Ein Vertreter der Opposition konnte ihm nicht zustimmen, da er aus der Vielzahl an Bedingungen und Auflagen an das Projekt den Schluss zog, der Regierungsrat müsse zu den Gesuchen negativ Stellung nehmen. Trotz der nicht erreichten, vorgängig definierten Entscheidungsregel der Einstimmigkeit in diesem einzigen Punkt, kann das Kriterium gleichwohl als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 7: Erwartungssicherheit

Der Regierungsrat hatte sich nicht dahingehend geäussert, wie er mit den Empfehlungen der AGW umgehen werde. Die Form des Instruments war diejenige einer Kommission. Er hat sich aber grossmehrheitlich an die Empfehlungen gehalten. Das Kriterium der klaren und verbindlichen Äusserung vor dem Mitwirkungsprozess, was mit den Mitwirkungsergebnissen geschehen soll, wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 8: Motivation der Beteiligten

Die Motivation der Akteure, am Prozess teilzunehmen, war vorhanden, ebenfalls der Wille, sich aktiv und intensiv zu engagieren.⁷⁴ Dieses Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 9: Fachkompetenz der Beteiligten

An der ersten Sitzung wurde über die zu studierenden Dokumente beschlossen. In den Subkommissionen beschäftigte man sich intensiv mit den Themen, führte bspw. auch eine Exkursion im vorgesehenen Gelände durch und verfasste umfangreiche Fragenkataloge. Die Fachkompetenz wurde zwar erarbeitet, aber das Wissensgefälle in der Gruppe blieb. Das Kriterium kann nur als *teilweise erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 10: Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten

Die Mitglieder des nicht politischen Teils der Gruppe verfügten alle über einen Hochschulabschluss, vorwiegend im Bereich der Naturwissenschaften. Auch von den politischen Vertretern hatten die meisten einen Universitätsabschluss. Allgemein betrachtet nehmen Ökonomisch weniger privilegierte oder sozial schwächere Gesellschaftsmitglieder generell weniger an Beteiligungsgremien teil. So auch in der AGW, dabei ist herauszustreichen, dass der Regierungsrat die Mitglieder nominiert hatte. Das Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

⁷⁴ Über die die Intention der Oppositionellen im Gremium teilzunehmen kann spekuliert werden, vielleicht lag sie darin, eine möglichst negative Stellungnahme oder zumindest ein etappiertes Vorgehen zu erreichen.

Kriterium 11: Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte

Neben einigen Experten nahmen auch Laien teil, die politischen Vertreter. Sie wären aber in einem formalen Verfahren auch zu Wort gekommen, v.a. die recht gut organisierte Gegnerschaft, MNA und AkW. Nicht vertreten waren einmal mehr die Frauen, wie auch Vertreter jüngerer Generationen. Das Kriterium muss als *nicht erfüllt* bezeichnet werden.

Kriterium 12: Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen

Die Auflagen und Bedingungen unter denen die AG empfahl, dem RBG zuzustimmen, wurden vom Regierungsrat in seiner Stellungnahme übernommen. Einige dieser Vorbehalte hatten längerfristigeren Charakter, doch es wurden weder kompensatorische Massnahmen finanzieller Art noch Projekte im regionalen oder kantonalen Rahmen entwickelt. Die Verträge über die Abgeltungszahlungen waren bereits vor dem Wirken der AG beschlossen. Die Beschränkung auf sicherheitstechnische Fragen verhinderte die Diskussion solcher Massnahmen. Das Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 13: Positivsummenkonflikte

Der Erfolg der kritischen Organisationen aus dem Dialog war, dass der Regierungsrat in seiner Stellungnahme klare Bedingungen und Auflagen formulierte. Ihr Hauptanliegen, zuerst einen Sondierstollen zu bauen und erst danach weitere Abklärungen zu tätigen, konnten die Vertreter von DN und AkW allerdings nicht durchsetzen. Für sie verlief am Schluss das Verfahren nur bedingt gewinnbringend, dies zeigte sich im späteren Abstimmungskampf. Es konnte also keine Win-Win-Situation erreicht werden, das Kriterium wurde dementsprechend *nicht erfüllt*.

Kriterium 14: Institutionelle Integration

Im für nicht Involvierte schwer überblickbaren Bewilligungsverfahren, welches eine nukleare Anlage gemäss der damaligen Gesetzgebung durchlaufen musste, hatte die AGW ein klares Mandat, was ihre Aufgabe anging. In ihrer Form als beratende Kommission war es auch praxistauglich. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Tabelle 8: Arbeitsgruppe Wellenberg: Zusammenstellung der Kriterien-Auswertung

| Kriterien | erfüllt | teilw. erfüllt | nicht erfüllt |
|---|---------|----------------|---------------|
| 1. Fairness | | X | |
| 2. Transparenz | X | | |
| 3. Lernchancen | X | | |
| 4. Iterativität | | | X |
| 5. Offene Konfliktaustragung | | X | |
| 6. Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln | X | | |
| 7. Erwartungssicherheit | | | X |
| 8. Motivation der Beteiligten | X | | |
| 9. Fachkompetenz der Beteiligten | | X | |
| 10. Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten | | | X |
| 11. Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte | | | X |
| 12. Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen | | | X |
| 13. Positivsummenkonflikte | | | X |
| 14. Institutionelle Integration | X | | |

4.4.5 Konklusionen

Tabelle 9: Arbeitsgruppe Wellenberg: Ergebnis

| unabhängige Variablen | | | |
|-----------------------|--|---------------|--------------|
| Ergebnis | erfüllt: 5 | t. erfüllt: 3 | n. erfüllt 6 |
| | Es kann keine eindeutige Schlussfolgerung betreffend Erfolg oder Nicht-Erfolg gezogen werden. Die Tendenz weist in Richtung <i>Scheitern</i> der Zielvorgaben. | | |
| abhängige Variable | | | |
| Ziel | <ul style="list-style-type: none"> – Beratung des Regierungsrates in technischen Fragen – Information der Öffentlichkeit | | |
| Ergebnis | Die beiden Ziele hat die AGW erreicht. | | |

Die unabhängigen Variablen konnten keine präzise Aussage liefern. Dies liegt insbesondere darin, dass sich in der Form des Instrumentes zwei Funktionen gegenüber standen: Reine Beratungs- sowie Verhandlungsfunktion, d.h. einerseits ein Konsultationsgremium und andererseits ein Mediationsgremium.

Es ragen folgende positive Aspekte heraus:

- Erstmalig war, dass in einem konkreten Projekt *alle Akteure an einem Tisch* sassen.

- Positiv war sicher der *Vorsitz* von Dominik Galliker, welcher als neutraler Mediator anerkannt war. Er hat jeweils auch geeignete Konklusionen aufgestellt, die Diskussionen zielorientiert geleitet und darauf hingewiesen, wenn begonnen wurde, über politische Fragen zu sprechen.
- In der Frage des Wellenbergs war die nidwaldnerische Bevölkerung stark gespalten, teilweise sogar innerhalb von Familien. Mit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe über alle Partei- und Meinungsgrenzen hinweg hat der Regierungsrat Sensibilität bewiesen, auch wenn er dies in der vorgangenen Phase dieses Projekts vermissen liess.⁷⁵

Folgende Faktoren entsprechen in Bezug auf die AGW nicht den Idealanforderungen an ein partizipatives Verfahren:

- Die Vorgabe der Regierung, das Gremium habe nur technische Fragen zu beantworten, politisch-strategische seien seine Sache, ist *kaum praxistauglich*. Insbesondere dann, wenn neben Experten politische Vertreter Einsitz nehmen. Eine klare Trennlinie ist kaum erreichbar. Der Regierungsrat hätte durchaus mehr Mut beweisen können und das Mandat der Gruppe erweitern sollen, d.h. auch Beratung in politisch-strategischen Angelegenheiten. Dies hätte bedingt, dass er selber darin hätte vertreten sein müssen.
- *Zu späte Einsetzung des Gremiums*: Die Fronten hatten sich in Nidwalden längst vor dem Einsetzen der AGW gebildet und verhärtet. Die breite Diskussion und Information unter der Bevölkerung hätte früher beginnen müssen.
- Stark negativ ins Gewicht fällt auch, dass der Regierungsrat über die Kommission schlussendlich dominierte und über die Verwendung der Resultate der AGW freie Hand hatte.
- Die Kritiker forderten immer wieder ein *schrittweises Vorgehen*, was sich laut Analyse der Abstimmungsergebnisse auch als richtig erwiesen hätte.
- Symptomatisch für den gesamten Wellenbergverlauf ist das *Fehlen einer überregionalen Zusammenarbeit*. Die Gemeinde Engelberg (OW) bspw. grenzt direkt an Wolfenschiessen, war damals aber in keinem Gremium vertreten, wie auch die anderen umliegenden Nidwaldner Gemeinden. Für diese waren keine zukünftigen, direkten Kompensationszahlungen vorgesehen (nur indirekt über den Lastenausgleich innerhalb Nidwaldens).
- Zwar waren in der AGW breite Interessen eingebunden. Eine Ausweitung auf breitere Kreise, wie Umweltorganisationen oder Laien, hätte in diesem Falle jedoch viel zur breiteren Abstützung beitragen und als Multiplikator von Informationen über das Projekt wirken können.

4.5 Energie-Dialog: Entsorgung

4.5.1 Ausgangslage

Der neu in den Bundesrat gewählte ehemalige National- und Regierungsrat Moritz Leuenberger konnte Mitte 1996 den Abschluss der vor fünf Jahren begonnenen energiepolitischen Gespräche bekannt geben. In vier Dossiers⁷⁶, u.a. in der Frage der Entsorgung, konnte kein Konsens erzielt werden. Die Wiederaufnahme des Energie-Dialogs entsprach im Wesentlichen einer Fortsetzung der abgebrochenen KORA-Gespräche. Ein erstes Konzept zum Dialog wurde vom EVED erarbeitet und Ende September 1996 gelang-

⁷⁵ Der Regierungsrat reagierte jeweils erst immer auf Druck oppositioneller Kräfte (Wälti 1995:31). Auch informierte er im Anfangsstadium (1985/86) nicht öffentlich über die Verhandlungen mit der Nagra. Viele Nidwaldner sahen sich durch die positive Haltung des Regierungs- und Landrates zu den Absichten der Nagra schlecht vertreten. Erst nach den erfolgreichen Initiativen der Opposition änderte sich diese Haltung allmählich (BFE (noch unveröffentlicht): Nukleare Entsorgung in der Schweiz. Untersuchung der sozio-ökonomischen Auswirkungen von Entsorgungsanlagen. Bern).

⁷⁶ Die anderen drei: Energiepolitisches Programm nach 2000; Rationelle Energieverwendung im Verkehr; Wärme-Kraft-Koppelung.

te der Bundesrat an die Organisationen, welche bereits bei den KORA-Gesprächen teilgenommen hatten und bat sie um Stellungnahme.

4.5.2 Konzept

Die beiden Hauptakteure, Betreiber und Umweltorganisationen, signalisierten in ihren Antworten zum Konzept grundsätzliche Partizipationsbereitschaft, wenn auch mit unterschiedlichen Bedingungen. Nachdem die Umweltorganisationen sich aus den KORA-Gesprächen zurückgezogen hatten, war ein erneutes Mitwirken in einem ähnlichen Dialog nicht selbstverständlich. Die Ablehnung des Projekts Wellenberg war ein Wendepunkt, da nun in der Entsorgungsfrage zumindest für die Umweltorganisationen wieder alles offen war. Die SES äusserte sich ablehnend gegenüber der wiederholten Leitung des Dialogs durch den ETH-Präsidenten Prof. Nüesch, da dieser in der Zwischenzeit Vizepräsident des Forum Vera⁷⁷ geworden ist, welches die Umweltorganisationen als nicht neutral betrachteten. Darauf hin wurde ein anderer Moderator vorgeschlagen: Prof. Ruh, Leiter des Instituts für Sozialethik an der Universität Zürich. Gegenüber diesem hatten nun die Betreiber grosse Vorbehalte und lehnten ihn vorerst ab. Das UVEK nahm darauf das Gespräch auf und erreichte, dass die Betreiber den Vorsitzenden akzeptierten.

Die Betreiber verlangten auch die vorbehaltlose Teilnahme der Umweltorganisationen, d.h. ihr Teilnehmen dürfe nicht durch die Ergebnisse laufender Verfahren beeinflusst werden.⁷⁸

Betreiber und Umweltorganisationen waren sich darin einig, dass die Gespräche erste Anhaltspunkte für die Revision der Atomgesetzgebung ergeben sollten.

Am 7. Januar 1998 fand ein Vorgespräch statt, an dem eine Einigung betreffend Konzept und Verfahrensregeln der Gruppe erzielt werden konnte:

Ziele:

- Diskussion und Herausarbeiten von Konsensvorschlägen zu wichtigen Grundsatzfragen sowie technischen, rechtlichen und finanziellen Fragen der nuklearen Entsorgung im Hinblick auf das neue Kernenergiegesetz.⁷⁹
- Festhalten der Ansichten, über welche Einigkeit besteht, Darstellung wichtiger Dissenspunkte.

Arbeitsweise:

- Öffentlichkeitsarbeit ist Sache des UVEK.
- Verhandlungen sowie alle Dokumente der Arbeitsgruppe sind vertraulich.

⁷⁷ "Verantwortung für die Entsorgung radioaktiver Abfälle" (Forum Vera): Interessengruppe, welche sich für eine technisch sichere und akzeptable Entsorgung radioaktiver Abfälle einsetzt.

⁷⁸ Hintergrund dieser Forderung war der Abbruch der KORA-Gespräche durch die Leistungserhöhung des KKW's Mühleberg.

⁷⁹ Als Themen wurden festgelegt:

- Ethische und gesellschaftspolitische Fragen der Entsorgung.
- Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der Endlagerung und der kontrollierten Langzeitlagerung.
- Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der Wiederaufarbeitung und der direkten Endlagerung.
- Rückholbarkeit und Kontrollierbarkeit der in ein Endlager verbrachten Abfälle.
- Verschluss eines Endlagers.
- Verantwortlichkeit und Haftung in ferner Zukunft bei der Lagerung von Abfällen mit langer Halbwertszeit.
- Sicherstellung der Finanzierung der nuklearen Entsorgung.

- Die Arbeitsgruppe kann dem BFE Studien in Auftrag geben, Hearings durchführen und zusätzliche Stellen beziehen.
- Die Mitglieder sind für den Einbezug der Organisationen, die sie vertreten, verantwortlich.
- Der Bericht muss bis Ende Juni 1998 dem Vorsteher des UVEK vorliegen, es kann aber Antrag auf Verlängerung gestellt werden.

Zudem wurden folgende Grundsätze vereinbart:

- Das UVEK wird unabhängig vom Dialog über die hängigen Entscheidungsverfahren⁸⁰ beschliessen.
- Vor dem Abschluss des Dialogs werden im Bewilligungsverfahren betreffend Endlager Wellenberg keine Entscheide gefällt.
- Nebst technischen, finanziellen oder rechtlichen gehören ethische und gesellschaftspolitische Fragen ebenfalls zum Diskussionsgegenstand.

Mitglieder:

Die Teilnehmenden, insgesamt dreizehn, wurden von den Organisationen jeweils selbst vorgeschlagen.

- Ausführende: Vier Mitglieder (je zwei von den Betreibern sowie von der Nagra).
- Umweltorganisationen: Vier Mitglieder (zwei von der SES, ein Vertreter des "Komitees für die Mitsprache der Nidwaldner Bevölkerung bei Atomanlagen" (MNA) sowie ein Vertreter von Greenpeace).⁸¹
- Behörden: je ein Mitglied BFE, HSK und BAG.
- weitere: je ein Mitglied KNE und PSI
- Sekretariat durch BFE.

Von den beiden Hauptakteuren, Ausführende und Umweltorganisationen, war niemand an den KORA-Gesprächen beteiligt.

4.5.3 Ablauf

Die erste Sitzung fand am 10. Februar 1998 in Bern statt. An dieser Sitzung wurde über das weitere Vorgehen, die zu behandelnden Themen, die zu studierende Literatur, die Sitzungsplanung und über die einzuladenden Experten diskutiert. Der Konfliktpunkt *Weiterbetrieb der KKW und Endlagerung* wurde an der zweiten Sitzung erstmals diskutiert. Dabei äusserten sich die Umweltorganisationen dahingehend, dass eine bessere Entsorgungslösung nicht den weiteren Betrieb stipulieren dürfe. An der dritten Sitzung, einer Klausurtagung, wurde je ein Experte der Ausführenden- sowie der Umweltorganisations-Seite zum Thema "Wiederaufbereitung oder direkte Endlagerung" eingeladen. Dabei wurden die ähnlichen Argumente vorgebracht wie bei den KORA-Gesprächen und es bestand auch weiterhin kein Konsens in der Frage der zukünftigen Weiterführung der Wiederaufbereitung. Der Vergleich der Langzeitlagerung mit der Endlagerung war Thema der nächsten Sitzungen. Der Gesprächsleiter stellte jeweils Thesen auf, welche den grössten gemeinsamen Nenner darzustellen versuchten. Auch beim Vergleich der unterschiedlichen

⁸⁰ Es lagen Gesuche zur Leistungserhöhung KKW Leibstadt und unbefristete Betriebsbewilligung KKW Mühleberg vor.

⁸¹ Die Umweltorganisationen hielten in ihrer Meldung der Teilnehmenden fest, dass sie während des Dialogs ihre Informationstätigkeiten und Aktionen im bisherigen Rahmen weiterführen werden. Die Motivation zu dieser Äusserung waren wohl die Konflikte, die bei dem KORA-Prozess immer wieder aufkamen.

Lagerkonzepte konnte man sich nur auf allgemeine Grundsätze wie "verantwortbarer Umgang mit radioaktiven Abfällen, welcher dauerhafter als die bisherige Zwischenlagerung ist", einigen. Die Umweltorganisationen stellten die Rückholbarkeit und Kontrollierbarkeit als notwendige Prämisse dar, die Betreiber stellten dies in Frage, da dabei die langfristige Sicherheit nicht gegeben oder nur mit hohem Aufwand gewährleistet werden kann. Vom Diskussionsleiter eingebracht wurde eine These, die den Zusammenhang der Weiterführung der Kernenergie und der Entsorgung herstellte.⁸² Diese Frage entsprach nicht dem Kommissionsmandat, doch sie hatte aus Sicht des Moderators eine zu grosse politische Bedeutung, als dass sie hätte weggelassen werden können und er war der Ansicht, dass Lösungen diesbezüglich die Problematik der Entsorgung entschärfen könnten. Die Frage wurde recht kontrovers diskutiert, schlussendlich aber konnte man nur den Konsens darin finden, dass der Bau neuer Kernkraftwerke dem fakultativen Referendum zu unterstellen sei. Erstaunlicherweise wurde seitens der Umweltorganisationen der sofortige Ausstieg als Bedingung zur Lösung der Entsorgungsproblematik nicht gefordert, zumindest für die Dauer des Dialogs.⁸³

Die Äusserung des Vorsitzenden an einem öffentlichen Vortrag, er sei persönlich gegen die Kernenergie und unterstütze das Konzept der kontrollierten Langzeitlagerung⁸⁴, wurde von den Ausführenden stark kritisiert, sie stellten ihre weitere Teilnahme an den Gesprächen in Frage. Darauf hin fand eine Aussprache statt, an der eine Einigung über die Weiterführung der Sitzungen unter der bisherigen Leitung von Prof. Ruh gefunden wurde.

Vor der siebten und letzten Sitzung am 28. September 1998 wurde allen Teilnehmenden ein Fragebogen zur Beantwortung unterbreitet, welcher als Grundlage zur Debatte über die Konsens- und Dissenspunkte verwendet werden sollte. An der Sitzung wurde über Finanzierungs- und Haftungsaspekte informiert und danach diskutiert. In diesen Fragen herrschte weitgehend Konsens. Anschliessend wurden das Thesenpapier durchbesprochen und Konsens- sowie Dissenspunkte eruiert.

Aufgrund der Diskussionen erstellte der Vorsitzende einen Entwurf des Schlussberichts, welcher zur Vernehmlassung an die Sitzungsteilnehmenden verschickt wurde. In diesem Bericht wurde die Diskussion zu den einzelnen Themen zusammengefasst sowie die Konsens- und Dissenspunkte aufgeführt. Der Moderator fügte Schlussfolgerungen hinzu, wie ein mögliches weiteres Vorgehen aussehen könnte. Es gab etliche Änderungswünsche zum Entwurf, v.a. seitens der Ausführenden und der Umweltorganisationen. Der Schlussbericht enthielt einen umfangreichen Anhang, in dem die beiden Hauptakteure ihre Positionen nochmals bekräftigten⁸⁵ und damit unterstrichen, dass v.a. in den Fragen der Lagerkonzeption sowie der Wiederaufbereitung kein Konsens gefunden wurde.

Der Dialog ging ohne neue Resultate zu Ende. Der Vorsitzende gab seine Enttäuschung über den Verlauf kund und hielt fest, dass das eine oder andere Mal zu aggressiv diskutiert wurde. Am 23. November 2000 fand eine Pressekonferenz statt, an der die Resultate und der Bericht vorgestellt wurden.

⁸² "Der Bau neuer Kernkraftwerke soll dem fakultativen Referendum unterstellt werden. Über den Weiterbetrieb der bestehenden Anlagen entscheidet der Bundesrat, sofern jener die vorgesehene Betriebsdauer von 40 Jahren nicht um mehr als 10 Jahre übersteigt. Ein darüber hinaus gehender Weiterbetrieb unterliegt dem fakultativen Referendum." (Konsensvorschlag Ruh vom 28.9.98).

⁸³ Mit der für die Umweltorganisationen gewonnenen Wellenbergabstimmung sowie den hängigen beiden Volksinitiativen sahen sie die Möglichkeit einer energiepolitischen Kehrtwende (Medienmitteilung SES 11. Oktober 2000).

⁸⁴ Dieses Konzept favorisierten die UO, die Ausführenden hingegen das Konzept der geologischen Endlagerung.

⁸⁵ Inklusive einiger "Seitenhiebe" der UO: "Sowohl der Nagra wie der HSK ermangeln des Vertrauens in ihre Arbeiten." (BFE 1998).

4.5.4 Evaluation des Verfahrens

Das Mitwirkungsinstrument ist identisch mit demjenigen von KORA, es können trotzdem einige modifizierte Aspekte festgestellt werden.

Kriterium 1: Fairness

Es können bei den Teilnehmenden kaum Unterschiede in den Möglichkeiten, sich einzubringen, festgestellt werden. Kommunikative Fähigkeiten waren bei allen im nötigen Masse vorhanden. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 2: Transparenz

Eine Verfahrensregel sah die Vertraulichkeit der Verhandlungen vor. Die Positionen der Akteure wurden aber im Schlussbericht ausführlich dargelegt, so dass Nicht-Involvierte die Diskussionen teilweise hätten nachvollziehen können. Fehlend sind im Bericht die Positionen der Verwaltung und der Sicherheitsbehörden, welche sich sowohl rege wie inhaltlich beteiligt hatten. Teilweise schimmert ihre Haltung in den Empfehlungen des Moderators durch. Das Kriterium konnte nur *teilweise erfüllt* werden.

Kriterium 3: Lernchancen

Zu Beginn der Diskussionen war eine grössere Akzeptanz gegenseitiger Positionen vorhanden. Die Fronten verhärteten sich mit der Zeit wieder. So äusserte sich der Vertreter der Betreiber in einem Brief⁸⁶ neben den Bedenken gegen den Vorsitzenden auch dahingehend, dass die Umweltorganisationen die Thematik dazu benutzen würden, "das vom Bund vorgezeichnete Vorgehen für ein SMA-Lager am Wellenberg zu hintertreiben". Eine vermehrte Konzilianz konnte nicht erreicht werden, auch wenn der Moderator immer wieder versuchte, Konsenspunkte herauszuarbeiten und zur Diskussion zu stellen. Dies vor allem gegen Schluss, als es darum ging, sich auf gewisse Thesen gemeinsam festzulegen. Deutlich kann dies in den Anhängen des Schlussberichts erkannt werden, wo die typischen, verhärteten Positionen nochmals statuiert wurden. Das Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 4: Iterativität

Einerseits fand mit dem Entsorgungsdialo eine eigentliche Fortsetzung der KORA-Gespräche statt, andererseits betrachteten einige Teilnehmende, v.a. seitens der Umweltorganisationen, den Dialog als Neuanfang in der Diskussion um radioaktive Abfälle, da das neue KEG in Vorbereitung und das Projekt Wellenberg gescheitert war. Es hat sich gezeigt, dass die Diskussion um die Lagerkonzepte vor dem Planungsbeginn von Entsorgungsanlagen aufgenommen werden muss, wenn eine Chance auf Realisierung bestehen soll. Die Verhandlungen wurden in einzelne thematische Blöcke eingeteilt. Eine eigentliche Iterativität fand nicht statt: Als sich abzeichnete, dass sich kaum Konsenslösungen ergeben, wäre ein Rückkommen auf die grundsätzlichen Thesen (bspw. Kernenergiepolitik) und eine vertiefere Debatte darüber unumgänglich

⁸⁶ Brief vom 2. Juli 1998.

gewesen. Diese wurde – auch aus Mangel an Zeit und dem Druck, dem UVEK einen Bericht vorzulegen – nicht geführt. Das Kriterium kann als *nicht erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 5: Offene Konfliktaustragung

Die Behörden stellte den Beteiligten alle gewünschten Informationen zur Verfügung und erkannten rechtzeitig den Moment⁸⁷ zum Dialog, wenn auch der Meinungs- und Entscheidungsprozess in der Entsorgungsfrage seit den 70er Jahren kontinuierlich stattfand. Die Teilnehmenden umfassten die relevanten Interessen, welche in der Kernenergiepolitik aktiv sind. Das Kriterium kann als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 6: Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln

Aus den bisherigen Erfahrungen (Energiekonferenz, KORA-Gespräche) haben die Behörden gelernt und den Ablauf sowie die Verfahrensregeln in einem Vorgespräch mit den Teilnehmenden ausführlich festgelegt. In der KORA AG Wiederaufbereitung hatte die Protokollierung immer wieder zu Diskussionen geführt. Dies konnte durch die Übernahme des Sekretariates durch das BFE verhindert werden. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 7: Erwartungssicherheit

Grundsätzlich sollte der Dialog Vorschläge zum neuen KEG bringen. Doch gingen die Erwartungen und Ansprüche – auch mit dem Fortgang der Diskussionen – was mit den Resultaten geschehen sollte, bei allen Teilnehmenden ziemlich auseinander. Auch wurden teilweise die Diskussionen unterschiedlich aufgefasst.⁸⁸ Das Kriterium kann als *teilweise erfüllt* bezeichnet werden.

Kriterium 8: Motivation der Beteiligten

Die Motivation zur Teilnahme war bei allen Akteuren vorhanden, einerseits wegen dem Wellenberg-Entscheid und andererseits wegen der bevorstehenden Revision des KEGs. Die Partizipanten wollten ihre Einflussmöglichkeiten in diesem Prozess wahrnehmen. Trotz den intensiv geführten und manchmal hart ausgetragenen Diskussionen nahmen alle bis zur letzten Sitzung teil. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 9: Fachkompetenz der Beteiligten

Die Teilnehmenden verfügten alle über eine ausreichend gute Fachkompetenz. Zu Beginn wurde eine zu studierende Literaturliste zusammengestellt sowie Experten eingeladen. Die Umweltorganisationen forderten vor dem Beginn eine bessere Abgeltung der Aufwendungen, da sie nicht über die gleichen finanziellen Möglichkeiten wie die anderen Teilnehmer verfügen würden. Dies wurde in ihrem Sinne geregelt, so dass genügend Ressourcen für alle vorhanden waren. Das Kriterium kann als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 10: Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten

Der hohe Anteil von Teilnehmenden mit einem Hochschulabschluss, mehr als die Hälfte haben promoviert, ist in der Entsorgungsdiskussionen üblich. Die Mitglieder wurden von den Organisationen selber nominiert

⁸⁷ Siehe Kriterium 4.

⁸⁸ Siehe BFE (1998), Beiträge der Betreiber und der UO.

und übten meist eine leitenden Funktion in NGOs, Verbänden oder Unternehmungen aus. Das Mitwirkungsinstrument war in Form einer ausserparlamentarischen Kommission gestaltet. In solchen Gremien sind selten Mitglieder tieferer sozialer Schichten vertreten.⁸⁹ Ein Ausgleich zwischen verschiedenen sozialen Schichten findet somit nicht statt. Das Kriterium kann als *nicht erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 11: Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte

Als einziges weibliches Mitglied nahm die Präsidentin der SES, Rosmarie Bär, am Dialog teil. Weniger organisierte Interessen wurden nicht mit einbezogen. Wie bereits an anderer Stelle erwähnt, ist dieser mangelnde Ausgleich von konfliktfähigen und konfliktsschwachen Interessen typisch in energiepolitischen Diskussionen. Das Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 12: Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen

Durch den, in der Entsorgungsdiskussion erstmaligen, Einbezug ethischer und gesellschaftlicher Aspekte wurde dem Kriterium der Nachhaltigkeit und der Interessen zukünftiger Generationen ein Stück weit Rechnung getragen. Die diesbezüglichen Feststellungen und die dazu formulierten Thesen wurden von Betreiberseite und den Umweltorganisationen unterschiedlich interpretiert. Der Dissens lag darin, in welcher Art und Weise der Verantwortung gegenüber zukünftiger Generationen Rechnung getragen werden soll. Das Kriterium kann als *teilweise erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 13: Positivsummenkonflikte

Die Konsensvorschläge des Moderators, bei welchen die eine oder andere Seite etwas von ihren "reinen" Interessen hätte abrücken sollen, um so eine Kompromisslösung zu ermöglichen und bei welcher alle etwas hätten gewinnen können, wurden weitgehendst nicht akzeptiert. Beispielsweise wurde ein Vorschlag abgelehnt, der vorsah, dass eine Bewilligung einer Anlage, die 50 Jahre Betriebsdauer überschreiten würde, dem fakultativen Referendum unterstellt werden soll. Dies wurde von der Betreiberseite abgelehnt, sie strebten unbefristete Bewilligungen an. Die Umwandlung der Nullsummen- in Positivsummen-Konflikte wurde dementsprechend nicht erreicht. Das Kriterium kann als *nicht erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 14: Institutionelle Integration

Der Dialog war in die energiepolitische Lösungsstrategie des UVEK eingebettet und somit institutionell integriert. Er hätte Ansatzpunkte für die Revision des Atomgesetzes bringen sollen. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

⁸⁹ Siehe <http://www.bk.admin.ch/ch/d/cf/ko/index.html>.

Tabelle 10: Energie-Dialog Entsorgung: Zusammenstellung der Kriterien-Auswertung

| Kriterien | erfüllt | teilw. erfüllt | nicht erfüllt |
|---|---------|----------------|---------------|
| 1. Fairness | X | | |
| 2. Transparenz | | X | |
| 3. Lernchancen | | | X |
| 4. Iterativität | | | X |
| 5. Offene Konfliktaustragung | X | | |
| 6. Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln | X | | |
| 7. Erwartungssicherheit | | X | |
| 8. Motivation der Beteiligten | X | | |
| 9. Fachkompetenz der Beteiligten | X | | |
| 10. Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten | | | X |
| 11. Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte | | | X |
| 12. Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen | | X | |
| 13. Positivsummenkonflikte | | | X |
| 14. Institutionelle Integration | X | | |

4.5.5 Konklusion

Tabelle 11: Energie-Dialog Entsorgung: Ergebnis

| unabhängige Variablen | | | |
|-----------------------|--|---------------|---------------|
| Ergebnis | erfüllt: 6 | t. erfüllt: 3 | n. erfüllt: 5 |
| | Werden die Kriterien 10 und 11 weniger stark gewichtet, da es sich nicht um einen konkreten Planungsgegenstand handelte, zeigt das Ergebnis schwach Richtung Erfolg der Zielerreichung. | | |
| abhängige Variable | | | |
| Ziele | <ul style="list-style-type: none"> – Diskussion und Herausarbeiten von Konsensvorschlägen zu wichtigen Grundsatzfragen sowie technischen, rechtlichen und finanziellen Fragen der nuklearen Entsorgung im Hinblick auf das neue Kernenergiegesetz. – Festhalten der Ansichten, über welche Einigkeit besteht, Darstellung wichtiger Dissenspunkte. | | |
| Ergebnis | Das erste Ziel, Konsensvorschläge zu erarbeiten, wurde in der Regel nicht erreicht, insbesondere in den wesentlichen Konfliktpunkten. Das zweite Ziel, eine Auslegeordnung der Themen und Standpunkte vorzunehmen, wurde erreicht. | | |

Die unabhängigen Variablen vermögen nur teilweise die abhängige Variable zu erklären. Beide ergeben ein ziemlich unklares Bild ab. Es entspricht aber auch der damaligen Situation nach dem Dialog: Über die Resultate der Gruppe herrschte allgemeine Enttäuschung. Bundesrat Leuenberger äusserte sich hierüber,

dass der Dialog nichts gebracht hätte.⁹⁰ Der Vorsitzende, Prof. Ruh, sah immerhin die erreichte Auslegung als kleiner Schritt in die richtige Richtung.

Obwohl das wichtige Ziel, Konsense zu erarbeiten, nicht erreicht werden konnte, sind doch einige positive Aspekte zu erkennen:

- In Bezug auf die *Gestaltung* und das *Konzept* des Mitwirkungsverfahrens aber auch bei der Durchführung haben die Behörden aus den Erfahrungen der KORA-Gespräche Lehren gezogen: An der Vorverhandlungsphase nahmen die Hauptakteure teil. Das Konzept, die Zielsetzung sowie die Verfahrensregeln wurden von allen Seiten akzeptiert. Mit der Sistierung des Bewilligungsverfahrens bezüglich Wellenberg zeigte das UVEK die notwendige Prozesssensibilität. Über zwei von den Betreibern beantragte Gesuche wurde am 28. Oktober 1998, also nach der letzten Sitzung, entschieden.⁹¹
- Möglichst *breiter Verhandlungsgegenstand*: Die zur Verhandlung stehenden Themen umfassten im Energie-Dialog viele Aspekte der Entsorgungsfrage. Damit wären auch Paketlösungen möglich gewesen.
- Die *Rolle des Moderators* hatte im Gegensatz zu den KORA-Gesprächen an Qualität gewonnen. Mit den Konsensvorschlägen versuchte er jeweils, verfahrene Diskussionen wieder zu lösen, mit dem Risiko, dass solche Vorschläge auch scheitern konnten. Insgesamt wurde das Partizipationsverfahren von der initiierenden Verwaltung bestmöglichst und zielführend begleitet und organisiert.
- Dem Mandat nicht entsprechend nahm der Moderator das Thema der zukünftigen Nutzung der Kernenergie in die Diskussion auf. Damit wurde versucht, Paketlösungen zu kreieren, bspw. Einwilligung auf die Betriebsdauer durch die Betreiber, im Gegenzug erklären sich die Umweltorganisationen bereit, in der Entsorgungsfrage Lösungen mittragen zu helfen. In dieser Frage konnte – ausser dass neue KKW dem fakultativen Referendum unterstehen sollen – kein Konsens herausgearbeitet werden.
- Konsens über Dissens kann auch ein Resultat eines Mitwirkungsprozesses sein: Das Festhalten der Dissenspunkte und die Zielformulierung dahingehend stellen einen entscheidenden Faktor für weitere Diskussionen dar. Dies geschah im Energie-Dialog mit dem Bericht.
- Die vereinbarten Spielregeln wurden eingehalten und gaben auch keinen Anlass zu Diskussionen.

Ungeachtet der obigen Punkte scheiterte das Verfahren im entscheidenden Ziel: Herausarbeiten von Konsenspunkten. Folgende Faktoren können Auslöser oder Motiv dazu sein:

- *Fehlende Bereitschaft zu Kompromissen*: Zu Beginn wurden die Standpunkte auf den Tisch gelegt. Bei diesen Positionierungen blieb es im Allgemeinen in den darauf folgenden Diskussionen, die Stellungnahmen im Schlussbericht dokumentieren die verhärteten Fronten deutlich. Es fanden keine Debatten oder ein Ringen um Kompromisse statt, die meisten Mitglieder verharrten auf ihren Positionen.
- Knappes Zeitbudget sowie *fehlende Iterativität*: Der Termin wurde zwar um fast ein halbes Jahr verlängert, aber der Themenkomplex war auch umfassend. Es hat sich in Diskussionen gezeigt, dass ein Rückkommen und nochmaliges, vertiefteres Besprechen von grundsätzlichen Thesen wichtig gewesen wären.
- *Ungenügende Akzeptanz des Mediators*: Er wurde von der einen Seite nicht als neutral betrachtet. Dies weist auf die Schwierigkeit hin, in konflikträchtigen Themen rundum akzeptierte Moderatoren zu finden.
- Einbezug von laufenden Projekten in die grundsätzliche Diskussion: Obschon keine weiteren Entscheide während des Dialogs in Bezug auf den Wellenberg getroffen worden sind, bot die klare Trennung der grundsätzlichen Lagerkonzeptfrage immer wieder Konfliktstoff. Dies war schwer zu vermeiden. Die Ausführenden kritisierten, dass die Umweltorganisationen den Dialog dazu benutzen würden, das SMA-Projekt Wellenberg zu "hintertreiben". Der Einbezug einer tragenden

⁹⁰ BZ (28.5.1999).

⁹¹ Leistungserhöhung KKW Leibstadt um 15%, Betriebsbewilligung für KKW Mühlenberg bis 2012.

Figur des Widerstandes gegen dieses Projekt, der Präsident des MNAs, Peter Steiner, in den Teilnehmendenkreis ist durch die Umweltorganisationen geschehen. Dies hat zu einer *Belastung der übergeordneten, grundsätzlichen Ebene mit der konkreten Projektebene*, dem Projekt Wellenberg, geführt

Offensichtlich war, dass sich die Hauptakteure nach dem Dialog wieder in die alten "Schützengräben" zurückzogen.⁹² Von allen Seiten her wurde nun gefordert, der Ball sei jetzt beim Bund. Dieser sah darauf hin auch vor, eine Expertengruppe⁹³ einzusetzen, welche die Lagerkonzepte vergleichen und Vorschläge für die Atomgesetzrevision unterbreiten soll.

4.6 "local partnerships" in Belgien

4.6.1 Ausgangslage

Die Kompetenz im Bereich Kernenergie, darunter fällt auch der nukleare Abfall, liegt beim belgischen Föderalstaat. Bereits 1952⁹⁴ wurde in Mol ein nukleares Forschungszentrum (SCK-CEN) gegründet, zwischen 1956 und 1964 wurden dort fünf Forschungsreaktoren in Betrieb gesetzt. Bis heute sind verschiedene weitere Betriebe der Nuklearindustrie und insgesamt sieben Reaktoren an zwei Standorten (Doel und Tihange) zur Stromproduktion⁹⁵ dazu gekommen. Anfang 2003 hat das föderale Parlament ein Gesetz verabschiedet, welches besagt, dass ab 2015 – wenn der erste, 1974 gebaute, Reaktor nach vierzig Jahren Laufzeit abgestellt wird – schrittweise aus der Kernenergieproduktion ausgestiegen werden soll.

4.6.2 Das Modell lokaler Partnerschaften (local partnerships)

Wie in anderen Staaten, die um das Problem der Lösung der Entsorgung radioaktiver Abfälle ringen, hat auch in Belgien ein Umdenken bei den verantwortlichen Entsorgern stattgefunden. *Gesellschaftliche Akzeptanz wird zur Voraussetzung für technische Machbarkeit*. Nicht die technisch absolut beste Lösung wird angestrebt, sondern ein Standort, welcher von den Betroffenen unterstützt wird.

An zwei Universitäten⁹⁶ wurde in enger Zusammenarbeit mit ONDRAF/NIRAS⁹⁷ eine partizipative Methode entwickelt, der die Annahme zu Grunde liegt, dass kollektive Entscheide in einer demokratischen Umgebung immer ein Verhandlungsprozess sind, wobei unterschiedliche Interessen, Haltungen und Werte gegeneinander abgewogen werden müssen. Dabei gilt: "This weighting of interests is something that should be done by the stakeholders and not for them." (NEA 2005). Im Weiteren reiche es auch nicht aus,

⁹² Sogar die Behörden wurden kritisiert: "... [zum Thema Wiederaufbereitung] Er [Hans Fuchs, Geschäftsleiter AKW Gösgen] zog gleich auch noch die Kompetenz des Chefs seiner obersten Aufsichtsbehörde in Zweifel: HSK-Direktor Prêtre sei "kein Spezialist der Wiederaufbereitung" und habe sich "nie ernsthaft damit befasst". (Tagesanzeiger vom 24.11.1998). Beide, Fuchs und Prêtre, waren Mitglieder des Dialogs.

⁹³ Beginn der EKRA-Arbeiten im Juni 1999.

⁹⁴ Zur Geschichte der Entsorgungsfrage in Belgien siehe Anhang B.

⁹⁵ Der Anteil Atomstrom an der gesamten Stromproduktion in Belgien macht 55% aus.

⁹⁶ Department of Social and Political Science (PSW) der Universität Antwerpen und eine Forschungsgruppe (Socio-Economic Environment Development (SEED) der Universität Luxemburg.

⁹⁷ Belgische Entsorgungsgesellschaft (ähnlich wie die Nagra in der Schweiz).

potentielle Standortgemeinden⁹⁸ zu fragen, ob sie so freundlich seien, sich als Lagerort für radioaktiven Abfall zur Verfügung zu stellen. Sie sollen in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden und mit ONDRAF/NIRAS über alle Gesichtspunkte einer Lagerstätte verhandeln, nicht nur über technische Aspekte, welche ein wichtiges Element sind, sondern auch über sozio-ökonomische Faktoren, die die Gemeinde betreffen, über Werte, Interessen sowie auch über Emotionen der verschiedenen Interessengruppen. Der Prozess soll offen ablaufen und nicht nur das Lagerprojekt betrachten sondern ein umfassendes, nachhaltiges Projekt, welches einen Mehrwert für die Gemeinde bringt (Win-Win-Situation). So genannte "take it or leave it"-Situationen sollen vermieden werden. Das Lagerprojekt soll den Anstrich des "ungewollten Landnutzens"⁹⁹ verlieren.

Das Grundkonzept der "local partnerships" wird als Basis genommen. Die genaue Ausgestaltung des Prozesses jedoch, wie die Verwirklichung der Repräsentation oder die Gestaltung der Agenda der Verhandlungen, wird durch die jeweilige Gemeinde vorgenommen. Damit startet die Partizipation bereits in einem sehr frühen Stadium.

In diesem Prozess verpflichten sich die Gemeinden für nicht mehr, als dass sie alle Möglichkeiten vergleichen. Sie nehmen, auch wenn diese im institutionellen Verfahren nicht verankert ist, trotzdem faktisch eine Veto-Position ein.

Grundkonzept der "local partnerships"

Das Grundkonzept verfolgt einen repräsentativen Ansatz. Möglichst alle in der Gemeinde vorkommenden Interessen, Bedürfnisse und Werte sollen in Form eines Gremiums in den Entscheidungsprozess einbezogen werden. Engagierte Bürger, Mitglieder politischer Gremien und wirtschaftliche, kulturelle, soziale oder umweltpolitische Gruppierungen, die lokal aktiv sind, werden zur freiwilligen Teilnahme am Prozess eingeladen. Dabei wird ein Augenmerk darauf gerichtet, dass auch wirklich alle relevanten Interessen vertreten werden.

Mit einem solchen Vorgehen soll eine höchstmögliche Akzeptanz des Prozess-Outputs bei allen Gemeindegmitgliedern erreicht werden, gerade deshalb, weil der Prozess fair, repräsentativ, schrittweise und transparent gestaltet ist.

Struktur

Eine "local partnership" soll eine repräsentative Demokratie auf einem Mikro-Level abbilden (NEA 2005). Eine *Generalversammlung* begleitet den ganzen Prozess, in ihr sind alle mitwirkenden Organisationen vertreten. Sie entscheidet über die wichtigsten Punkte, setzt die Schwerpunkte der aktuellen Diskussionen und ernennt die Mitglieder eines *Exekutivkomitees*, welches das Alltagsgeschäft des Projektes organisiert. Es ist für die Koordination der Aktivitäten der *Arbeitsgruppen* zuständig, verfügt über Finanzkompetenz und fungiert als Supervisor der *Projektkoordinatoren*. Als einziger nicht lokaler Teilnehmer nimmt ONDRAF/NIRAS teil, sie stellt ein Mitglied in der Generalversammlung und dem Exekutivkomitee.

⁹⁸ Im Folgenden wird der Begriff Standortgemeinde verwendet, es kann sich aber auch um Standortregionen handeln (community).

⁹⁹ Engl. "LULU": Locally Unwanted Land Use.

Die Hauptarbeit geschieht in verschiedenen Arbeitsgruppen mit 10-15 Mitgliedern, welche sich mit den unterschiedlichen Aspekten des Lagerprojekts befassen. Zusammengesetzt sind sie sowohl aus Mitgliedern von prozessgründenden Organisationen als auch aus Bürgern, welche freiwillig aktiv in der "local partnership" mitmachen. Als Diskussionsgrundlage werden alle existierenden und relevanten Forschungsergebnisse einbezogen. Reichen diese nicht aus, werden Bedürfnisse ergänzender Studien abgeklärt und unabhängige Experten eingeladen. Die Arbeitsgruppen rapportieren regelmässig dem Exekutivkomitee. Die Tätigkeit in den Arbeitsgruppen geschieht auf Freiwilligenbasis, deshalb ist es unablässig, dass sich mindestens zwei vollzeitlich angestellte Projektkoordinatoren um administrative und kommunikative Belange kümmern sowie die Gruppen logistisch und wissenschaftlich unterstützen.

Vorgesehen sind vier Arbeitsgruppen, drei befassen sich mit technischen Aspekten und eine mit sozialen und wirtschaftlichen Fragen. Die Ersteren konzentrieren sich auf Standort und Ausführung der Anlage, auf Umwelt und Gesundheit sowie auf Sicherheit. Die vierte Arbeitsgruppe untersucht sozio-ökonomische Fragen und wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten, auch im Bezug auf einen allfälligen Mehrwert, welcher für die Gemeinde durch ein Lager entstehen könnte.

*Kernpunkte*¹⁰⁰

1. Wichtig scheint den Autoren des Modells auch, dass das "partnership" sichtbar und zentral im Geschehen der Gemeinde eingebettet ist ("*clearly visible face*"), dies soll einen leichten Zugang zum Prozess gewährleisten und Schwellenängste abbauen helfen.
2. Die Prozessparteien entwickeln ein *von allen Teilnehmenden akzeptierbares* Lagerprojekt. Sie prüfen, wie dies in der Gemeinde eingebettet sein soll sowie wie die flankierenden Massnahmen dazu aussehen könnten. Danach entscheiden sie darüber, ob und unter welchen Bedingungen das Projekt angenommen werden kann. Das Resultat geht danach zurück an die institutionellen Entscheidungsträger.
3. Entscheidend für das Gelingen des Prozesses ist, dass dieser *öffentlich* gemacht wird. Die nicht in den Prozess Involvierten müssen Zugang zu einem niederschweligen Informationsangebot haben, die Teilnehmenden müssen "ihre" Basis und womöglich andere über Entscheide und ihre Begründungen ins Bild setzen. Dazu gehört auch die Kommunikation der gesamten Organisationseinheit, sei es speziell für Zielgruppen oder für die Gesamtgemeinde.
4. Die "local partnerships" müssen über ein *Budget* verfügen, über dessen Verwendung sie unabhängig beschliessen können. Dabei sind alle Kosten, welche das Partizipationsgremium beschliesst, von den Entsorgungsverantwortlichen zu übernehmen.
5. Ein Aspekt dieses Modells ist, dass das "partnership" nicht nur evaluiert, ob ein Lager realisiert werden soll oder nicht, sondern auch unter welchen Bedingungen ein solches akzeptabel wäre. Dazu gehört auch das parallele Entwickeln von lokalen Projekten, welche der Gemeinde einen *Mehrwert* bringen können.

¹⁰⁰ Nach NEA (2004a, 2005).

Es wurden drei "local partnerships" gegründet, d.h. diese Gemeinden äusserten ihre Bereitschaft zum Mitwirkungsprozess:

- Gemeinde Dessel 1999 (STOLA)
- Gemeinde Mol 2000 (MONA)
- Gemeinden Farciennes und Fleurus 2003 (PaLoFF)

In der Folge wird die "local partnership" von Dessel analysiert, da sie abgeschlossen wurde.

Dessel befindet sich 60 km östlich von Antwerpen, hat eine Fläche von 27 km² und hat 8700 Einwohner. Die Bevölkerungsdichte beträgt 314 Einwohner pro km². Fast die gesamte belgische Nuklearindustrie ist in Dessel und Mol angesiedelt. Sie generiert 1821 Arbeitsplätze, 70% der Stelleninhaber stammen aus der Region (Dessel und Mol). Dessel liegt in einer ländlichen Umgebung und bietet gute Erholungsmöglichkeiten.

4.6.3 Konzept

Die Struktur entspricht derjenigen, welche oben beschrieben wurde.

Ziel

Ziel der "local partnerships" ist die Ausarbeitung eines Endlager-Projekts verbunden mit Vorschlägen zur lokalen Entwicklung und der Empfehlung, ob dieses Projekt weiterverfolgt werden soll oder nicht.

Arbeitsweise

Der ganze Prozess ist in vier Stufen eingeteilt: *Startphase*, *Forschung*, *Entwicklung* und *Entscheid*. Nach der Gründung des "partnership" wird durch die Arbeitsgruppen die technische und soziale Machbarkeit einer Lagerstätte in der Gemeinde überprüft. In der Entwicklungsphase wird ein integriertes Projekt kreiert. Danach entscheidet die Generalversammlung darüber, ob das Projekt weiterverfolgt oder verworfen werden soll. Der Befund wird an die lokalen Behörden weitergeleitet.

Die Arbeitsgruppen gingen in drei Schritten vor: Zuerst eigneten sie sich Basiswissen an. Dabei wurden Experten von ONDRAF/NIRAS und Externe aus Wissenschaft und Forschung eingeladen, wobei die Themen jeweils von den Arbeitsgruppen bestimmt wurden. Dieser Teil nahm sehr viel Zeit in Anspruch. Zudem wurden Besuche durchgeführt, bspw. das Oberflächenlager in Soulaines, Frankreich, oder ein Technikerlebnispark in Mechelen. Nach dem Schritt des Kenntnisaufbaus¹⁰¹ wurde das Projekt kritisch durchleuchtet. Dabei wurden auch unabhängige Experten zur Beurteilung einbezogen. Als letzter Schritt folgte die Evaluation und Beurteilung des von ONDRAF/NIRAS vorgeschlagenen Projekts. Dabei wird mit den Anforderungen, welche in den vorhergehenden Schritten von den Arbeitsgruppen erarbeitet wurden, ein mögliches, für die Teilnehmenden akzeptierbares, nach den Erkenntnissen aus den Arbeitsgruppen erweitertes Projekt entworfen.

Alle Gremien waren nicht öffentlich, aber jedermann hatte die Möglichkeit, Mitglied der "local partnership" zu werden.

¹⁰¹ An mindestens zehn oder mehr Sitzungen (je nach Thema der AG).

Mitglieder

Insgesamt nahmen 76 Einwohner am ganzen Prozess teil.

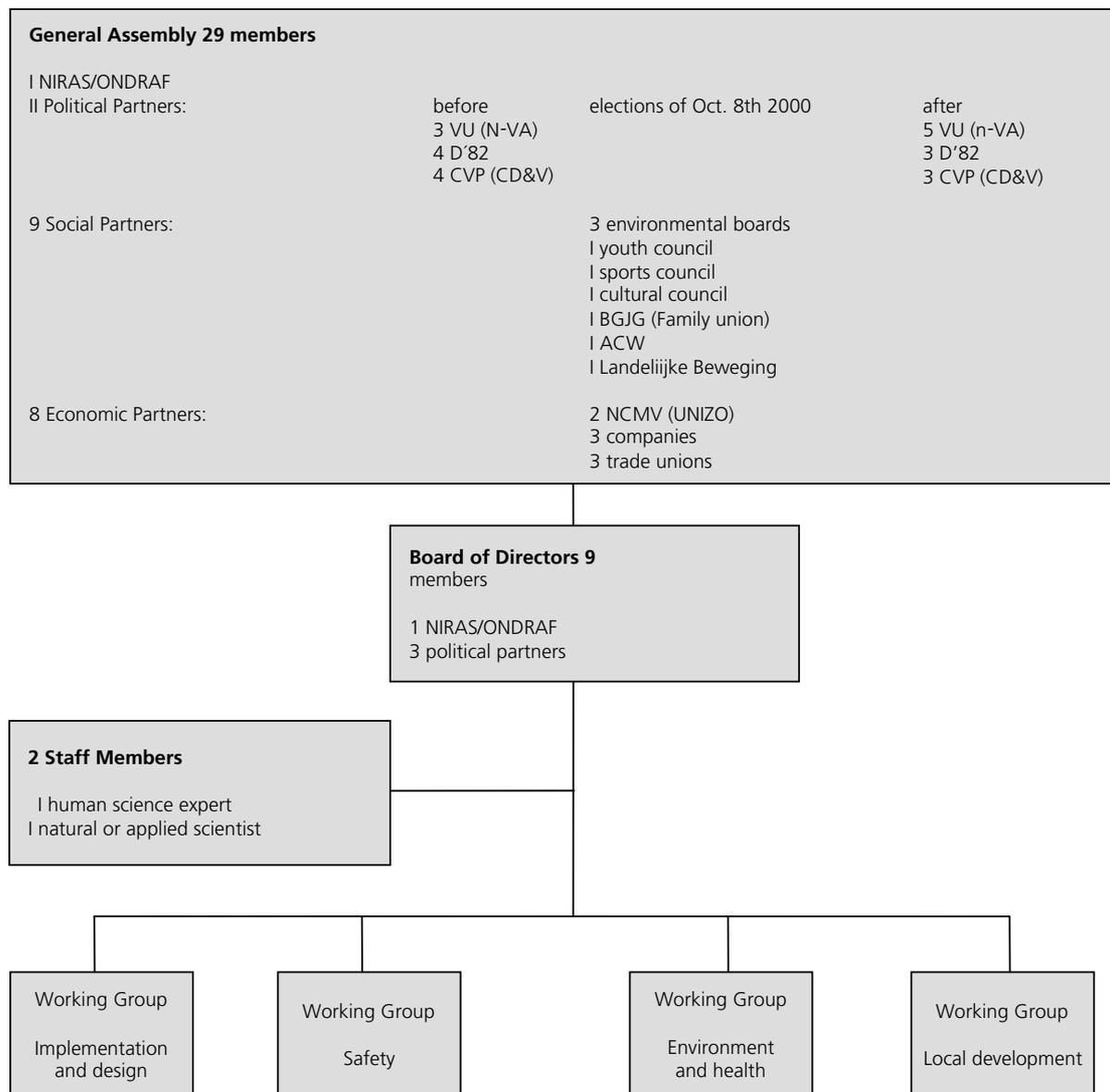


Abbildung 2: Zusammensetzung des STOLA Dessel¹⁰²

Quelle: STOLA (2004:12)

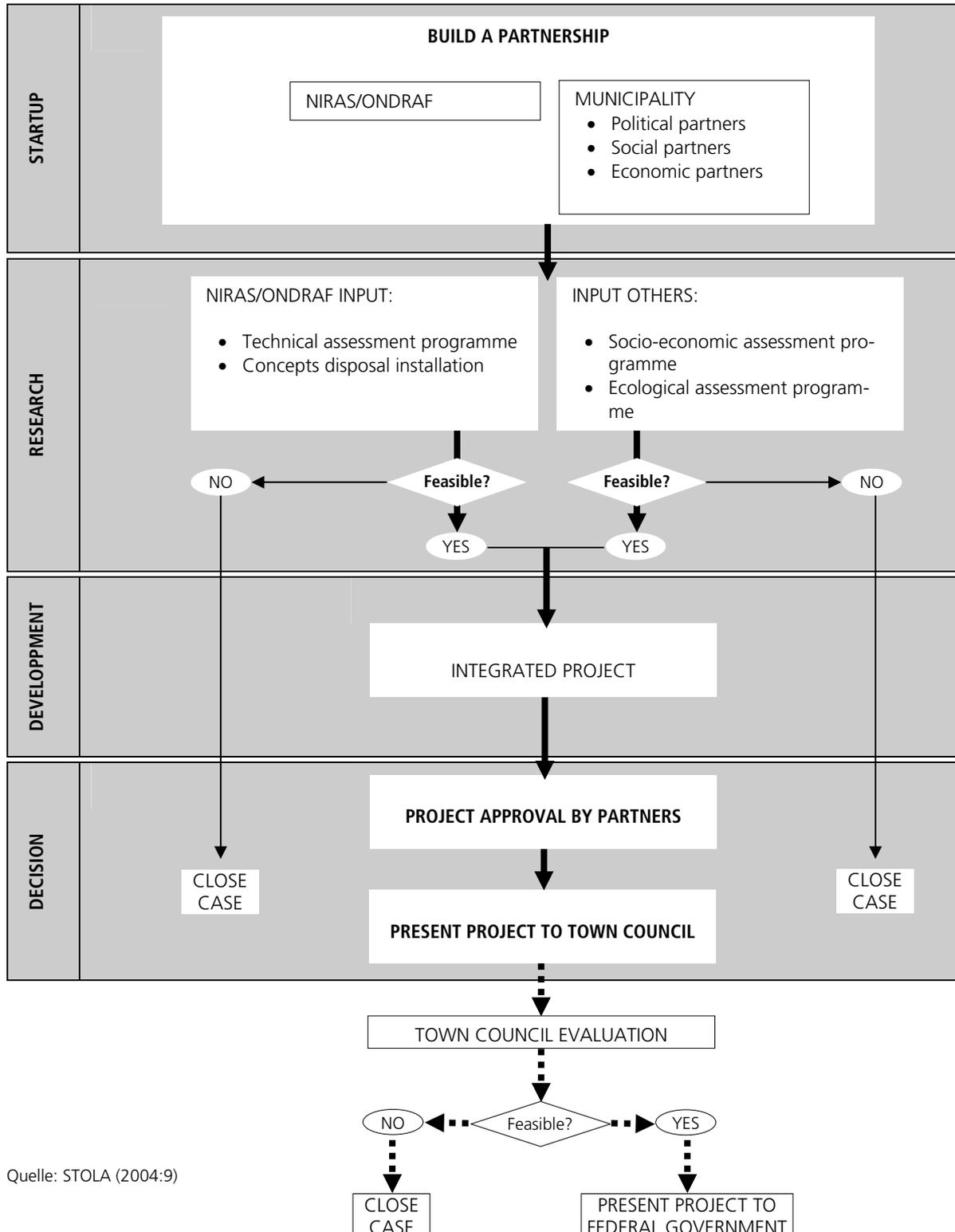
- Generalversammlung: 29 Mitglieder, 11 gewählte Politiker, 9 aus Interessensgruppierungen sowie 8 Vertreter der Wirtschaft (inkl. Gewerkschaften).
- 56 Einwohner nahmen in den Arbeitsgruppen teil, davon sind 20 freiwillig partizipierende Bürger. Drei Viertel der Arbeitsgruppenmitglieder repräsentierten eine Gruppe der Generalversammlung.

¹⁰² Studei- en Overleggroep Laagactief Afval-Dessel (Studien- und Konsultativgruppe für schwachaktiven Abfall – Dessel).

4.6.4 Ablauf

Der Gemeinderat von Dessel beschloss am 8.7.1999 als erste Kommune in Belgien ein "local partnership" zu starten. Vorher wurde ein gemeinsames Gremium mit Mol, welche die Nachbargemeinde ist, aus Gründen unterschiedlicher Ansichten abgelehnt.

Abbildung 3: Ablauf STOLA Dessel



Quelle: STOLA (2004:9)

Vor dem Startschuss haben Forscher der beiden erwähnten Universitäten die Sozialstruktur in Dessel untersucht, in dem sie 57 Personen befragten. Daraus wurden die "Key players" der Gemeinde eruiert. Am 30.9.1999 wurde die Non-Profit-Organisation STOLA-Dessel gegründet, ihren Sitz hat sie im Zentrum der Gemeinde.

Nach der Gründung ging es darum, die Freiwilligen zu rekrutieren und die Arbeitsgruppen zu bilden, welche im März 2000 ihre konstituierenden Sitzungen hatten. Zwischen 1999 und 2004 fanden insgesamt 190 Sitzungen statt. An der Pressekonferenz vom 4. November 2004 informierte STOLA über ihr Ergebnis.

Im Januar 2005 entschied der Gemeinderat, dass Dessel unter den im Bericht von STOLA erwähnten Bedingungen und Anforderungen eine Kandidatin für ein Lager sei.

4.6.5 Evaluation des Verfahrens

Kriterium 1: Fairness

In der Generalversammlung waren die vorhandenen lokalen Interessen paritätisch vertreten. In den Arbeitsgruppen nahmen einerseits Vertreter aus der Generalversammlung und andererseits Freiwillige aus der Bevölkerung teil. Daraus kann geschlossen werden, dass möglichst viele über Einflussmöglichkeiten verfügten und dass diese auch einbezogen wurden. Somit wurde dieses Kriterium *erfüllt*.

Kriterium 2: Transparenz

Mit der Teilnahme Freiwilliger wurden auch Laien miteinbezogen, dies verhinderte nicht-nachvollziehbare Entscheide. Zudem wurde ein hohes Gewicht auf die Öffentlichkeitsarbeit gelegt: Es fanden etliche Bemühungen statt, um die nicht-beteiligte Bevölkerung einzubeziehen. Zudem wurde regelmässig informiert (Newsletter, Artikel im Gemeindeblatt, Website), sogar ein so genannter STOLA-Tag fand statt. Das Kriterium kann als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 3: Lernchancen

Vorerst gilt zu bemerken, dass es keine starren Fronten von Gegnern und Befürwortern des Projekts gab. In den Arbeitsgruppen, die teilweise oft (monatlich) tagten, herrschte eine konstruktive Atmosphäre. Es wurde einander zugehört. Bei der recht unterschiedlichen Zusammensetzung wurde es als "normal" empfunden, wenn sich einige Mitglieder mehr als andere äusserten. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 4: Iterativität

Nach dem Beschluss des Gemeinderates begannen die Vorbereitungsarbeiten durch die lokalen Autoritäten. Ein halbes Jahr später nahmen die Arbeitsgruppen ihre ersten Tätigkeiten auf und formulierten zu Beginn ihre Ziele, was dem Kriterium der frühzeitigen Beteiligung entspricht. Betreffend dem schrittweisen Vorgehen sind die Voraussetzungen gegeben, bei ungeklärten und neu auftauchenden Fragen wurden immer wieder Experten beigezogen. Kriterium 4 kann demnach mit *erfüllt* bezeichnet werden.

Kriterium 5: Offene Konfliktaustragung

Der Anforderung nach direkter und verständlicher Information, auch von behördlicher Seite her, wurde Folge geleistet. In den Gruppen wurde das Sachwissen in den ersten Sitzungen erarbeitet. Die AGs wendeten viel Zeit auf, die Sachverhalte verständlich zu machen. Der externen Kommunikation wurde von Beginn an Gewicht beigemessen, sei es mit Newslettern, Internet oder Artikeln im Gemeindeblatt. Trotzdem musste festgestellt werden, dass wenig Einwohner aktives Interesse zeigten. Infolgedessen wurden Informationskampagnen und Anlässe organisiert. Die Meinung der Bevölkerung wurde bei verschiedenen Gelegenheiten eingeholt. So interviewte im Juni 2002 das Institut HIVA¹⁰³ Leuven 73 Einwohner aus verschiedenen Zielgruppen zum Lagerprojekt. Das Resultat war, dass sich die Befragten ein Lagerprojekt vorstellen könnten, falls die Sicherheit garantiert ist und die Gemeinde gut entschädigt würde. Um die Informationspolitik weiter zu verbessern, setzte die Generalversammlung Ende 2002 eine zusätzliche interne Arbeitsgruppe ein, die sich darum kümmerte. Im Gemeindeblatt wurde zudem die Bevölkerung immer wieder aufgefordert, kritische Fragen und Kommentare zu stellen. Das Kriterium wurde *erfüllt*.

Kriterium 6: Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln

Die Entscheidungsregeln wurden in den Arbeitsgruppen zu Beginn festgelegt. Bei Konfliktpunkten gab es Abstimmungen mit klaren Abmachungen über die Form, den Inhalt und Bedeutung der Abstimmung. Die Mitglieder akzeptierten die Resultate dieser Entscheidungsfindung jeweils. Das Kriterium kann als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 7: Erwartungssicherheit

Es gab ein "gentleman's agreement" zwischen ONDRAF/NIRAS und Dessel, dass erstere den Entscheid der Gemeinde akzeptieren werden. Diesen Entscheid wird ONDRAF/NIRAS der Regierung weiterleiten. Die Schwierigkeit in diesem Punkt war, dass während dieser langen Verfahrensdauer die Regierung wechselte, der Energieminister sogar viermal. Zwischen der Regierung und der Entsorgungsverantwortlichen gab es kein spezielles Abkommen darüber, wie mit den Resultaten umgegangen werden soll. Die Regierung war aber fortlaufend über den Prozess informiert. Sie ist es auch, welche schlussendlich über den Standort entscheiden wird.

Der Gemeinderat äusserte sich in dem Sinne, dass er die Vorschläge des "partnership" soweit möglich akzeptieren wird. Im Januar 2005 hat er das von STOLA entwickelte Projekt gut geheissen, d.h. dass Dessel eine Kandidatin für ein Endlager sei. Damit die Kontinuität der geleisteten Arbeit, des aggregierten Wissens und der Einbindung der "Stakeholders" gewährleistet bleibt, hat STOLA beschlossen, eine "follow up"-Gruppe einzusetzen. Das Kriterium kann als *teilweise erfüllt* kodifiziert werden.

Kriterium 8: Motivation der Beteiligten

In den Arbeitsgruppen partizipierten fast die Hälfte freiwillig, dies deutet auf eine Bereitschaft für Aussenstehende hin, mitzuwirken. Auch nahmen die lokal vertretenen Politiker teil, welche somit auch eine gewisse Macht abzutreten hatten, da sie nicht mehr alleine über ein allfälliges Projekt entscheiden können.

¹⁰³ Hoger Instituut Voor de Arbeid.

Für den Partizipationsprozesses waren zwei Jahre vorgesehen. Nachdem schon bald klar wurde, dass mehr Abklärungsbedarf bestehen würde, entschied die Generalversammlung, die Dauer vier Jahre zu verlängern, was schlussendlich ausreichte. Es liegt auf der Hand, dass in einer solch langen Periode Mitglieder zurücktraten, sei es, weil sie umzogen oder die Arbeitsbelastung zu gross wurde. Von 76 Mitgliedern demissionierten in den vier Jahren 20 Mitglieder. Damit ging jeweils auch ein Teil der erarbeiteten Kompetenzen verloren, oft konnten sie nicht durch neue Mitglieder ersetzt werden. Das Kriterium kann dennoch als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 9: Fachkompetenz der Beteiligten

Das Konzept der "partnerships" wurde mit der Absicht konstruiert, dass die Partizipanten sich detailliert über die zur Debatte stehenden Themen informierten, wie bspw. über die technische Ausgestaltung der zu projektierenden Anlage. Dies erfordert eine gründliche Auseinandersetzung mit einer grossen Palette an Themen. Alle Beteiligten wendeten deshalb viel Zeit zur Wissensaneignung an. Dafür waren jeweils die ersten Sitzungen der Arbeitsgruppen bestimmt. Es gehörten auch externe Besuche und Einladungen von Experten dazu. Ebenfalls nahm in jedem Gremium je ein Vertreter der ONDRAF/NIRAS teil, welche eine beratende Funktion ausübten. Mit der Zeit wurden aus Laien Experten im Zusammenhang mit radioaktivem Abfall. Dieses Kriterium wurde gut *erfüllt*.

Kriterium 10: Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten

Sozial schwächere Schichten beteiligen sich allgemein in Partizipationsverfahren eher weniger, was auch beim STOLA-"partnership" der Fall war. 45% verfügten über eine höhere Bildung, 40% über eine technische und nur 12% über eine tiefere Ausbildung. Die zeitlich starke Belastung über mehrere Jahre hinweg und die hohen Anforderungen an Sachkompetenz können für sozial tiefere Schichten eine Hürde darstellen. Es wurden keine kompensatorischen Anstrengungen unternommen, diesen Bias zu korrigieren. Dieses Kriterium wird als *nicht erfüllt* taxiert.

Kriterium 11: Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte

Drei Viertel der Beteiligten waren Akteure aus unterschiedlichen sozialen Gruppen oder repräsentierten eine Interessenorganisationen. Nur ein Viertel "ungebundene" Bürger, also Nicht-Organisierte, reagierten auf einen Aufruf in der Gemeinde, am Prozess teilzunehmen. Dass Frauen sich durchschnittlich weniger in Gremien, insbesondere mit eher technischen Inhalten, beteiligen, zeigt sich bei diesem "partnership" deutlich, nur 12% aller Teilnehmenden waren weiblichen Geschlechts. Es haben sich eher ältere Personen beteiligt, 48% waren über 50 Jahre alt. Hier wurde eine normalerweise unterrepräsentierte Gruppe gut einbezogen, obschon der Grund wohl im grösseren Zeitbudget dieses Gesellschaftssegmentes liegt. Es wurden keine Massnahmen unternommen, um diese Mängel zu beheben. Allerdings konnte durch die Vorstudie der Universität Antwerpen und deren Vorschlag zur Repräsentation der verschiedenen lokalen Gruppen entgegengewirkt werden. Die Mitglieder in die "local partnership" stellten die Interessengruppen selber. Das Kriterium wurde *nicht erfüllt*.

Kriterium 12: Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen

Der Einbezug nicht-organisierter Bürger kann verhindern, dass allzu stark kurzfristige Sonderinteressen verfolgt werden. Bei den "local partnerships" kommt der Umstand hinzu, dass gerade diesem Punkt stärker als in anderen Partizipationsformen Beachtung geschenkt wird, indem kurz-, mittel- und langfristig ausgerichtete Mehrwertprojekte für die Region oder die Gemeinde entwickelt werden sollen. Die mit dieser Aufgabe betreute Arbeitsgruppe hat in Dessel drei Projekte entwickelt, wobei eines davon einen langfristigen Charakter hat. Der "Nachhaltigkeits-Fonds Dessel" soll Projekte unterstützen, welche die Lebens- und Arbeitsqualität in Zukunft verbessert. Dieser Fonds soll – gerade wegen der wirtschaftlichen Abhängigkeit von der Nuklearindustrie – unabhängig von den Gemeindeautoritäten verwaltet werden. Dieses Kriterium kann als *erfüllt* betrachtet werden.

Kriterium 13: Positivsummenkonflikte

Wie in Kriterium 2 bereits angetönt, basiert das "partnership"-Modell darauf, aus einer "Bürde", welche die Standortgemeinde für den grösseren Teil der nicht-betroffenen Gesellschaft zu tragen hat, eine ausgleichende Situation zu schaffen, also eine Win-Win-Situation zu ermöglichen. Die Arbeitsgruppe "lokale Entwicklung" erarbeitete drei Kompensationsprojekte: Erstens der oben erwähnte "Nachhaltigkeits-Fonds", welcher von der Föderalregierung finanziert werden soll. Mit dem zweiten und dritten Projekt soll ein Kommunikations- und Informationsnetzwerk aufgebaut werden, welches sich mit allen Facetten der Nuklearindustrie befasst. Dabei schlägt die AG ein Kontakt- und Unterstützungszentrum, ein digitales und interaktives Netzwerk sowie einen auf Radioaktivität spezialisierten und ein breites Publikum ansprechenden Themenpark. Mit diesen vorgesehenen Kompensationsprojekte kann die Gemeinde einen zusätzlichen Nutzen erreichen. Dieses Kriterium ist *erfüllt*.

Kriterium 14: Institutionelle Integration

Die Einbettung in den institutionellen Entscheidungsprozess ist unklar und wegen der langen Dauer ungewiss. Die hohen Anforderungen an die teilnehmenden Akteure berücksichtigen nur bedingt die Realität, insbesondere wenn übergeordnete politische Verhältnisse (Regierungswechsel) ändern. Das Kriterium wird als *nicht erfüllt* betrachtet.

Tabelle 12: "local partnership" Dessel: Zusammenstellung der Kriterien-Auswertung

| Kriterien | erfüllt | teilw. erfüllt | nicht erfüllt |
|---|---------|----------------|---------------|
| 1. Fairness | X | | |
| 2. Transparenz | X | | |
| 3. Lernchancen | X | | |
| 4. Iterativität | X | | |
| 5. Offene Konfliktaustragung | X | | |
| 6. Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln | X | | |
| 7. Erwartungssicherheit | | X | |
| 8. Motivation der Beteiligten | X | | |
| 9. Fachkompetenz der Beteiligten | X | | |
| 10. Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten | | | X |
| 11. Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte | | | X |
| 12. Kompensatorische Massnahmen für langfristige Interessen | X | | |
| 13. Positivsummenkonflikte | X | | |
| 14. Institutionelle Integration | | | X |

4.6.6 Konklusion

Tabelle 13: "local partnership" Dessel: Ergebnis

| unabhängige Variablen | | | |
|-----------------------|--|---------------|--------------|
| Ergebnis | erfüllt: 10 | t. erfüllt: 1 | n. erfüllt 3 |
| | Die Mehrzahl der Kriterien können als <i>erfüllt</i> bezeichnet werden, was ein Erfolg des Verfahrens verspricht. | | |
| abhängige Variable | | | |
| Ziel | Ziel der belgischen "local partnerships" ist die Ausarbeitung eines Projektes mit lokaler Entwicklung und die Empfehlung, ob dieses Projekt weiterverfolgt werden soll oder nicht. | | |
| Ergebnis | STOLA erreichte das Ziel: Sie reichte ein Projekt mit Kompensationslösungen für die Gemeinde ein und empfahl gleichzeitig, dieses weiter zu entwickeln. | | |

Durch die weitgehende Erfüllung der Kriterien versprechen "local partnerships" zielorientierte und akzeptanzfördernde Verfahren. Dies wird – im Fall von STOLA – durch eine Bevölkerungsumfrage untermauert. Während dem so genannten "STOLA day" im September 2003 füllten 664 von zirka 1000 Besuchern einen Fragebogen aus. Folgende Ergebnisse¹⁰⁴ kamen zu Stande:

- 81% gaben an, dass sie in die Arbeit des STOLA Vertrauen haben, 17% mehr oder weniger und 2% hatten keines.

¹⁰⁴ Die Umfrage ist selbstverständlich nicht repräsentativ.

- 69% äusserten sich bezüglich der Frage, ob der Information der Bürger genügend Aufmerksamkeit geschenkt wurde, sie hätten ausreichend über STOLA Auskunft und Informationen bekommen.
- 50% der Besucher waren mit der Lagerung von radioaktivem Abfall in Dessel umfassend einverstanden, 36% mehr oder weniger.

Trotz diesen positiven Erfahrungen bedürfen einige Punkte der kritischen Beurteilung:

- *Fragliche fehlende Konfliktlinie:* In Dessel (und auch in Mol) gibt es keine aktive Opposition gegen Nuklearenergie, was einerseits auf eine starke ökonomische Abhängigkeit zurückzuführen ist und andererseits wohl auf einen "Gewöhnungseffekt".¹⁰⁵ 16% der Teilnehmenden waren oder sind mit der Nuklearindustrie verbunden, meistens als Angestellte. Die Einwohner leben seit vielen Jahren mit der Existenz von Nuklearanlagen, insbesondere Lagern für radioaktive Abfälle (Zwischenlager Belgoprocess). Dazu ein Zitat des Vorsitzenden der Generalversammlung von MONA: "There have been no protest, but the residents are very aware of the problem." (NEA 2004b:85). Trotzdem hätten opponente Stimmen aktiv gesucht werden müssen. Dass solche existieren, liegt bei grossen Infrastrukturen mit gewissen Langzeitriskien auf der Hand. Die Einbindung kann u.a. eine vertiefte und objektivere Beurteilung der Experten und damit eine grössere Akzeptanz der Entscheide zur Folge haben. Nach Aussagen von externen Begleitern des Projekts konnte keine Einflussnahme durch die Nuklearindustrie auf den Prozess festgestellt werden.¹⁰⁶ Diejenigen Teilnehmenden, welche in dieser Industrie tätig waren, wurden entweder von ihren Organisationen delegiert oder wollten ihr Wissen in den Prozess einbringen.
- *Fehlende Vertretung von Frauen:* Wie bei der Bewertung von Kriterium 11 festgestellt wurde, waren Frauen stark untervertreten. Eine Studie von Hooghe (NEA 2004b:156) zeigt auf, dass in sozialen Gruppen in Belgien Männer mehr als doppelt so stark vertreten sind. Dazu werden drei mögliche Gründe erwähnt, weshalb Frauen in den "local partnerships" wenig partizipieren:
 - Es besteht die Möglichkeit, dass das Thema Frauen weniger interessiert.
 - Frauen fühlen sich nicht wohl, in dieser Art zu partizipieren.
 - Der Aufbau und die Struktur diskriminiert Frauen vor der Mitwirkung. Um diesen Mangel an Untervertretung zu beheben, sind Verbesserungen an der Sitzungsstruktur vorzunehmen (bspw. verschiedene Sitzungszeitpunkte und Orte), die Diskussionskultur zu optimieren (striktere Verfolgung eines idealen Diskurses) sowie die Einsetzung von Frauen in leitende Position (allenfalls rotierende Sitzungsleitungen).
- *Motivation der Experten:* Eine wichtige Funktion haben die Experten, welche beigezogen worden sind. Die Bereitschaft und Fähigkeiten der Experten, Laien die Sachverhalte zu erklären, waren nicht immer gleich gross. Auch waren sie oft nicht genügend über den Prozess informiert oder verfügten nicht über die nötigen kommunikativen Fähigkeiten.
- *Fehlende alternative Mitentscheidmöglichkeiten:* Es gab keine andere Alternative, seine Meinung und Interessen einzubringen, als am Mitwirkungsprozess teilzunehmen. Dies erforderte aber ein grosses persönliches Engagement. Deshalb müsste eine "local partnership" um weitere Mitwirkungsmöglichkeiten erweitert werden. Dies könnten bspw. Workshops während eines Tages oder Befragungen sein.
- *Starres Verfahren:* Die Ausgestaltung des Partizipationsprozesses war zu Beginn des Verfahrens bereits recht stark vorstrukturiert und die Zieldefinition festgelegt. Um eine grössere Legitimation und Akzeptanz des späteren Entscheides zu erreichen, hätte in dieser frühen Phase ein breiteres Publikum mit einbezogen werden müssen und damit auch das Interesse intensiver geweckt werden können.
- *Grenzen eines aufwändigen Prozesses:* Das über viereinhalb Jahre dauernde Verfahren stiess an Grenzen: Den Arbeitsgruppenmitglieder wurde ein überaus grosses Engagement abverlangt. Das könnte – im Falle von Dessel war das allerdings nicht der Fall – grosse Fluktuation der Mitwirkenden zur Folge haben und damit Verlust von Sachkompetenz bedeuten. Mit einer flexiblen, zeitli-

¹⁰⁵ Dazu Timo Seppälä, Leiter Kommunikation der Posiva in NEA (2004a:17): "[...] In Dessel – similarly to Eurajoki [...] – people are accustomed to living near nuclear facilities and there is a strong reliance on nuclear industry, and therefore, the majority of the inhabitants seem to be willing to accept the waste."

¹⁰⁶ Katleen Derveaux, Projektkoordinatorin STOLA.

chen Beschränkung könnte dem entgegengewirkt werden. In diesem Falle hätten auch nicht alle Sitzungen in der Freizeit der Partizipanten stattfinden sollen, was allerdings eine Entschädigung für den Lohnausfall der Werktätigen bedingt hätte.

5 Fazit

5.1 Zusammenfassung der Ergebnisse

In der vorliegenden Arbeit wurden sechs partizipative Verfahren evaluiert, wovon eines in Belgien stattgefunden hat. Anhand von 14 Kriterien (siehe S. 43ff) wurden sie analysiert und die unabhängige Variable beschrieben. Die Erreichung der Ziele, welche an die Verfahren gestellt wurden, bildete die abhängige Variable. Die Untersuchungsanlage ist deskriptiv gestaltet und normativ ausgewertet worden.

In Tabelle 14 und 15 (siehe Anhang D, S. 124f) werden die Ergebnisse zusammengestellt. Unterschieden wurden die partizipativen Verfahren zusätzlich in ihrer Form. Die untersuchten nationalen Verfahren hatten konfliktlösenden, die beiden Arbeitsgruppen (ZWILAG, Wellenberg) beratenden und STOLA mitwirkenden Charakter. Diese Einteilung kann Informationen über den Einfluss der Form des Verfahrens und der Kriterienreichung geben.

Es lässt sich feststellen, dass in allen Verfahren – ungeachtet ihrer Form – folgende Kriterien mindestens teilweise erfüllt wurden:

- Fairness (*Kriterium 1*): Die Beteiligten hatten in den Verfahren ausgeglichene Chancen, sich in den Diskurs einzubringen. Teilweise war ein Ungleichgewicht zwischen Experten, Ausführenden und Behörden sowie Umweltorganisationen, Politikern oder Laien feststellbar, v.a. dann wenn nur technische Aspekte zum Verhandlungsmandat zählten (bspw. AG Wellenberg).
- Direkte, verständliche Information und offene Konfliktaustragung (*Kriterium 5*): Wie zu Beginn dieser Arbeit angesprochen (S. 18) fand bei den Behörden seit etwa Mitte 90er Jahren ein Lernprozess im Sinne einer aktiveren, offeneren Informationstätigkeit statt sowie in der Bereitschaft, Konflikte zu initiieren, zuzulassen und auszutragen. Dem Prinzip, transparent zu kommunizieren, wurde vermehrt Folge geleistet. In den nationalen Verfahren wandelte sich das Selbstverständnis der Behörden weg von der Akteurs- hin zur Vermittlerfunktion.
- Gemeinsame Festlegung der Entscheidungsregeln (*Kriterium 6*): Der Konsens über die Verfahrensregeln hat fast überall erreicht werden können, auch wenn die Erarbeitung dieser jeweils recht unterschiedlich verlaufen ist. Als wichtig erwies sich, dass nicht nur über die Verfahrensregeln, sondern ebenfalls über die zur Verhandlung stehenden Themen und die anzustrebenden Ziele Einigkeit herrscht.
- Motivation der Beteiligten (*Kriterium 8*): In den untersuchten Verfahren haben selbst die einflussreichsten Akteure (Umweltorganisationen, Elektrizitätswirtschaft) Bereitschaft gezeigt, sich zu beteiligen. Dies ist insofern von Bedeutung, dass in Partizipationsprozessen die Beteiligten unter Umständen Macht verlieren können, die sie ausserhalb dieses Prozesses hätten, gewinnen aber teilweise Sozialprestige¹⁰⁷ (bspw. Abbau des "Verhindererimage"). Innerhalb des Prozesses war die Motivation, sich aktiv am Dialog zu beteiligen in allen Verfahren angemessen oder sehr gut.
- Fachkompetenz der Beteiligten (*Kriterium 9*): Es kann festgestellt werden, dass der technischen Komplexität des Entsorgungsproblems durch Kompetenzaufbau der Beteiligten begegnet wurde und Laien sich Expertenwissen aneigneten. Selbststudium, Besuche themenspezifischer Anlagen, Anhörung verschiedener Experten oder Studienaufträge waren Instrumente dafür. Teilweise wurde für diese Phase sehr viel Zeit investiert.

¹⁰⁷ Nach Vatter (1998:189).

Ein einheitliches Bild geben *Kriterien 10* (Kompensatorische Massnahmen für tiefere Schichten) und *11* (Kompensatorische Massnahmen für Nicht-Organisierte) ab: Ausser einmal (AG ZWILAG) wurde Kriterium 10 nie erfüllt. Nur bei STOLA hatten alle Einwohner "freien" Zugang zu den Arbeitsgruppen, was trotzdem nicht dazu führte, dass sozial tiefere Schichten angemessen vertreten waren. In allen Verfahren waren gut Gebildete und solche mit technischer Ausbildung in der Mehrheit. Kompensatorische Massnahmen zur Besserstellung untervertreter Interessen kamen nie zur Anwendung und wurden auch nicht als Problem eruiert. Dieser Umstand ist – nicht nur – in technisch komplexen Diskussionen Tatsache. Vertreter organisierter Interessen sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass sie Sonderinteressen ihrer Gruppe verfolgen. Der Einbezug nicht-organisierter Interessen kann der zur starken Berücksichtigung interessenabgeleiteter Positionen im Verfahrens entgegenwirken. Gerade die Untervertretung von Frauen ist in den untersuchten Prozessen mehr als deutlich. In den sechs Verfahren nahmen von 141 Teilnehmenden nur gerade 11 Frauen teil, was einer Quote von 8% entspricht. Dasselbe gilt für die Vertretung ökonomisch schlechter gestellter Personen sowie für Jüngere.

Eindeutig – ausser in der STOLA – zeigte sich auch, dass die Iterativität, die frühe und schrittweise Beteiligung (*Kriterium 4*), nicht stattgefunden hat. Meistens setzte das Partizipationsgremium zu spät ein, v.a. bei lokalen Verfahren, wo die Meinungsbildungsprozesse bereits seit längerer Zeit eingesetzt hatten und die Positionen verfestigt waren.

Abgesehen von STOLA wurden die *Kriterien 12* (Erwartungssicherheit) und *13* (Positivsummenkonflikte) höchstens teilweise erfüllt. Die übergeordneten Instanzen hatten meistens die Gelegenheit ausgelassen, sich klar und eindeutig darüber zu äussern, wie sie die Resultate des Partizipationsgremiums im weiteren Prozess verwenden werden. Dabei sollen sich die Entscheidungsträger nicht verpflichten, die erarbeiteten Ergebnisse 1:1 zu übernehmen, sie müssen abweichende Entscheide im fortfolgenden Prozess aber begründen, sonst wird das Verfahren unglaubwürdig (Renn et al.1998:43). Eine allfällige Win-Win-Situation konnte nur im Fall von STOLA geschaffen werden. Entweder wurde der Verhandlungsgegenstand zu eng gefasst und solche Austauschgeschäfte waren gar nicht möglich (KORA, AG ZWILAG, AG Wellenberg) oder die Beteiligten waren nicht zu solchen Kompromissen bereit (Entsorgungskonferenz, Engergie-Dialog).

Ausgenommen von STOLA wurde das *Kriterium 14* (Institutionelle Integration) mindestens teilweise erfüllt. Obschon der Aufwand der Beteiligten meist beträchtlich war, liessen sich die Verfahren in die übergeordneten Entscheidungswege integrieren.

Bei den restlichen *Kriterien 2* (Transparenz) und *3* (Lernchancen) ergibt sich ein uneinheitlicheres Bild. In den lokalen Verfahren wurden sie aber mindestens teilweise erfüllt. Die drei nationalen Verfahren erfüllten die Forderung nach Transparenz und der damit geforderten Nachvollziehbarkeit der getroffenen Entscheidung nicht. Das Kriterium der gegenseitigen Akzeptanz der Interessen (Lernchancen) wurde ebenfalls in den lokalen Verfahren besser erfüllt als in den nationalen Verfahren. Diese waren geprägt durch ihre Konflikthaftigkeit und dem Mangel an Verständigungsbereitschaft der Mitglieder.

Welchen Zusammenhang kann zwischen der Erfüllung der Kriterien und der Zielerreichung festgestellt werden? Konnten die unabhängigen Variablen die abhängige Variable erklären?¹⁰⁸

Wie bereits bei den Konklusionen zu den einzelnen Verfahren festgestellt, waren klare Voraussagen oft schwierig zu erstellen, da einerseits die unabhängigen Variablen ein teilweise schwierig zu interpretierendes Resultat ergaben, andererseits die Ziele sehr weit gefasst und untereinander unterschiedlich formuliert wurden. Es können folgende Feststellungen gemacht werden:

- Bei zwei Verfahren konnte einerseits Misserfolg (Entsorgungskonferenz) beziehungsweise Erfolg (STOLA) mit Hilfe des Modells präzise beschrieben werden. In diesen Fällen ist der Zusammenhang zwischen Kriterien- und Zielerreichung signifikant.
- Kein politikformulierendes, konfliktlösendes Verfahren (Entsorgungskonferenz, KORA, Energie-Dialog) konnte erfolgreich abgeschlossen werden. Es wurden dabei auch höchstens die Hälfte der Kriterien erreicht.
- Diejenigen beiden Verfahren (AG ZWILAG, AGW), welche beratende Funktion hatten, waren erfolgreich. Zu bemerken ist dabei, dass sie sehr weit gesteckte Ziele hatten, welche kaum unerfüllbar waren ("Bericht verfassen").
- Die drei Verfahren mit lokalem Charakter (AG ZWILAG, AGW, STOLA) führten im weiteren Prozess zu Entscheiden der zuständigen Instanzen: In Würenlingen wurde das Zwischenlager gebaut, in Nidwalden lehnte das Volk die Gesuche für Sondierstollen und Lager ab und in Dessel sprach sich der Gemeinderat für das Projekt aus. In Nidwalden und Dessel fanden die wegweisenden Entscheide nach dem Partizipationsprozess statt. In beiden Fällen könnte die unabhängige Variable einen Hinweis auf den Erfolg oder Misserfolg in den übergeordneten Entscheidungsverfahren des geplanten Projekts geben: In Nidwalden mit der Tendenz zum Scheitern (in der Volksabstimmung) und in Dessel (Gemeinderatsbeschluss) entgegengesetzt. In Würenlingen fand der Entscheid der lokalen Behörde und der Stimmbürger vor dem Prozess statt (positiver Entscheid zum Projekt).

Insgesamt lässt sich feststellen, dass – trotz der Uneinheitlichkeit der abhängigen Variable (Ziel des Verfahrens) – ein tendenzieller Zusammenhang zwischen Anzahl erfüllter Kriterien und Erfolg respektive Zielerreichung des Verfahrens besteht.

5.2 Konklusionen

Das eine Ziel dieser Arbeit war es, Anforderungen an partizipative Verfahren auszuarbeiten. In diesem Kapitel werden diese – neben den 14 Kriterien – ergänzt und präzisiert. Das andere Ziel war es, die Frage zu beantworten, welchen Einfluss die aufgestellten Anforderungen auf die Zielerreichung hatten. Wie bereits festgestellt, besteht ein solcher Einfluss (Kapitel 5.1).

Die 14 von Vatter aufgestellten Kriterien sind grundsätzlich geeignet, partizipative Verfahren zu evaluieren. In der Fülle an Anforderungen an Lösungen von Konflikten durch Partizipation in der sozialwissenschaftlichen Literatur ergeben sie ein umfassendes Bewertungsinstrument. Je nach Form des Verfahrens können sie unterschiedlich gewichtet werden, verlieren dabei nichts an ihrer Aussagekraft.

¹⁰⁸ Siehe Tabelle 15.

Diskursive Grundvoraussetzungen schaffen

In den meisten Verfahren konnten Chancengleichheit, sich im Prozess einzubringen, und gemeinsame Einigung auf Verfahrensregeln erreicht werden. Ungleich sah es bei den Lernchancen aus: Diese wurden erst in längeren und projektbezogenen Verfahren wahrgenommen. Dazu die Feststellung aus den "Canadian Round Tables" (IDHEAP 2002:34): "Unterschiedliche Wertvorstellungen, Interessen und Wissensstände müssen im Verfahren wechselseitig akzeptiert werden. Ein Konsensprozess erfordert ein besseres wechselseitiges Verstehen. Andere Sichtweisen sind die Basis für tragfähige kreative Lösungen. Konsenssuche erfordert das Suchen nach gemeinsamen Interessen bei unterschiedlichen Wertvorstellungen."¹⁰⁹ Idealerweise wird neben dem Erlernen der Sachkompetenz ebenfalls die Kompetenz zum Diskurs vor dem eigentlichen Start der Debatte gefördert, v.a. in Policy-Konflikten,¹¹⁰ wo starre Interessenvertretung erwartet werden kann. Zentral dabei ist auch die Prämisse, dass Interessen und interessenabgeleitete Positionen eher verhandelbar sind als Werthaltungen.

Ein weiterer Anspruch an diskursive Verfahren ist die Offenlegung der Interessen, Positionen und Werte zu Beginn der Auseinandersetzungen. In den meisten untersuchten Verfahren wurde dies unterlassen. Mit einer strikten Offenlegung der Interessenlagen und dem Bewusstsein der eigenen Rolle im Verfahren können Scheinmotive, sog. "Hidden Agendas", aufgedeckt werden; Aufgeschlossenheit und Wahrhaftigkeit (Müller 1993:66) sind dabei die Anforderungen an die Diskursteilnehmenden.

Set verbindlicher Grundlagen und Zieldefinitionen

In den untersuchten Verfahren wurden Ziele und Regeln vorwiegend definiert, jedoch beide oft nicht unter dem Einbezug aller Teilnehmenden oder zumindest einer Delegation derer. Häufig wurden sie ziemlich unklar festgelegt. Der Konsens über die Verfahrensregeln und Zieldefinitionen bedeutet aber nicht, dass keine Flexibilität in der Gestaltung bestehen darf; wird nämlich von den Beteiligten festgestellt, dass Anpassungen nötig seien, sollten sie – unter dem Prinzip der Einigkeit aller – abgeändert werden können. Ziele wurden teilweise sehr oberflächlich abgefasst, bspw. AG ZWILAG: "Stellungnahme zu technischen- und Umweltschutzfragen". Eine genauere Umschreibung der Ziele hätte in einigen Verfahren spätere Konflikte vermeiden können.

Vertretung nicht-organisierter, schwächerer und langfristiger Interessen

Wie mehrmals festgehalten, fand die Einbindung aller Interessen, insbesondere der schwach organisierten sowie tieferen Schichten, nicht statt. Es bleibt somit bei Machtasymmetrien, die gesellschaftlich, bspw. in politischen Gremien, oft Tatsache sind. In den politikformulierenden Mitwirkungsverfahren nahmen generell Männer in leitenden Funktionen teil. Dass die Organisationen ihre Führungspersonen entsandten, ist teilweise auch verständlich, da sie über die nötige Verhandlungskompetenz verfügten. Andererseits führte dies zu den typischen Blockierungen, da u.a. nur Positionen statuiert und Eigeninteressen verfolgt wurden, an Stelle einer aktiven Konsenssuche. Kompensatorische Massnahmen zur Verminderung dieses Defizits

¹⁰⁹ Zu den Anforderungen an Diskursbeteiligte siehe Müller (1993:66ff).

¹¹⁰ Die drei Verfahren auf nationaler Ebene, Entsorgungskonferenz, KORA, Energie-Dialog, werden im Folgenden mit Policy-Konflikten und als politikformulierende Verfahren bezeichnet.

sind unabdingbar, handelt es sich bei Endlagern um Projekte mit langfristigen Auswirkungen und grosser gesamtgesellschaftlicher Relevanz.

Die Beteiligung an partizipativen Verfahren muss freiwillig geschehen. Damit ist aber eine ausgewogene Zusammensetzung nicht garantiert (bspw. STOLA). Dies bedingt zusätzliche, partizipationsfördernde Massnahmen, v.a. für nicht-organisierte, schwächere und langfristige Interessen.

Einbezug aller Verhandlungsgegenstände

Technisch-komplexe Diskussionen sind begleitet von der simplen Frage, wo die Diskussion beginnt, respektive über welche Inhalte diskutiert werden soll. In konkreten Planungsprojekten ist dies weniger problematisch als in der Konsensuche bei Policy-Diskursen, was sich bei den drei untersuchten derartigen Verfahren zeigte: Alle waren beschränkt auf radioaktive Abfälle. Es war aber äusserst schwierig, übergeordnete Konflikte auszuklammern (Nutzung der Kernenergie, Befristung des Betriebs der KKW). Dies führte dazu, dass Konfliktparteien, insbesondere Umweltschutzorganisationen, bereits untergeordnete Lösungsansätze bekämpften. Werden innerhalb der Entsorgungsproblematik wieder Teilentscheide angestrebt, um mindestens dort einen Erfolg zu erzielen, erfolgt die gleiche Blockierungs-Konstellation. "Erfahrungsgemäss erhöht ein "stures" Insistieren auf einer scharfen Trennlinie und eine entsprechend systematische Ausklammerung nationaler Planungs- und Konzeptfragen das Risiko des Scheiterns, weil namentlich die Opponenten schliesslich doch den Prozessweg vorziehen." (BEW 1997:67). Bei einer zu starken Fragmentierung der Themen wie bspw. bei den KORA-Gesprächen fallen Möglichkeiten weg, Win-Win-Situationen zu ermöglichen.

In drei lokal gelagerten Verfahren hatte einzig STOLA ein umfassendes Verhandlungsspektrum, indem alle Aspekte eines Endlagers zur Debatte standen. In den anderen beiden Verfahren (AG ZWILAG, AGW) beschränkten sich die zu behandelnden Themen auf technische Fragen, politische oder sozio-ökonomische wurden der zuständigen Behörde überlassen.

Professionelle, neutrale Begleitung der Verfahren

Die sechs Verfahren wurden unterschiedlich begleitet und geführt. Die drei politikformulierenden Verfahren erfuhren keine umfassende Unterstützung und die Gespräche wurden durch anderweitig stark beschäftigte und engagierte Personen geleitet. STOLA erfuhr eine professionelle und neutrale Begleitung. Es hat sich auch bei den untersuchten Fällen gezeigt, dass partizipative Verfahren intensiv begleitet werden und die Gespräche zielführend geleitet werden müssen. Gerade in komplexen, mit unterschiedlichen Werthaltungen und Interessenslagen versetzten Konflikten ist eine professionelle, neutrale Leitung, welche über soziale und kommunikative Fähigkeiten sowie über die nötige, fallbezogene Sachkompetenz verfügt, unabdingbar. Dies war nicht in allen besprochenen Fällen so. Je nach Verfahren oder Ansprüchen der Teilnehmenden kann diese leitende Person unterschiedlich intensive Funktionen übernehmen: technisch-administrative (Faszilitator), gesprächsleitende (Moderator) oder verfahren-mitgestaltende (Mediator) Funktion (IDHEAP 2002:31). Diese Person muss zu Beginn von allen Teilnehmenden akzeptiert werden und ihre Rolle klar definiert sein.

Verfahrenssicherheit

Partizipative Verfahren sind üblicherweise ausserhalb des formalen Entscheidprozesses angesiedelt. Die Evaluation hat gezeigt, dass sich die Behörden in den sechs Fällen nie eindeutig und klar geäussert hatten, was mit dem Ergebnis des Prozesses geschehen wird. Dies kann unterschiedliche Gründe haben, entweder liegen die Entscheidkompetenzen bei einem anderen Gremium (Parlament, übergeordnete Ebene) oder die Exekutive (Regierung, Verwaltung) will sich ihren Spielraum in der Entscheidungsfindung nicht einengen. In den meisten untersuchten erfolgreichen Fällen hat sich die Behörde an die Empfehlungen des Gremiums gehalten. Es reicht aber nicht aus, dass sich die Behörde an die Empfehlungen hält. Die Ergebnisse aus der Mitwirkung müssen auch effektiv in das Projekt einfließen.

Es braucht klare Aussagen des partizipationsauslösenden Gremiums über die Verwendung der Ergebnisse des Verfahrens.

Bessere Rückkoppelung, klare Verhandlungsmandate

In den meisten gängigen untersuchten Fällen nahmen Repräsentanten verschiedener Organisationen teil. Sie handelten im Mandat dieser und mussten deshalb auch Rücksprache aufnehmen, gerade bei wichtigen Weichenstellungen. Generell kann dies zu Problemen führen, insbesondere dann, wenn der Vertreter durch den diskursiven Prozess Kompromisse schliessen möchte, dies aber nicht kann, weil ein "Gesichtsverlust" gegenüber der repräsentierten Organisation befürchtet wird oder sogar mit dem Mandatsentzug gedroht wird. Der "Anbindung ans Hinterland" muss deshalb genügend Beachtung geschenkt werden, sei es durch genügend Zeit oder durch offene, transparente Informationsmöglichkeiten der Teilnehmenden.

Mitwirkung bereits in der Grundlagendiskussion

Fünf der sechs¹¹¹ Verfahren wurden spät, teilweise zu spät, eingesetzt. Das Problem in den nationalen Partizipationsprozessen lag in der Bestimmung des optimalen Moments und in der Frage, ob es einen solchen überhaupt gibt. Bevor lokale Projekte gestartet wurden, hätten die Grundlagen des Prozesses (Lagerkonzepte, Ausschlusskriterien, Abfallarten etc.) partizipativ erarbeitet werden und Konsens darüber herrschen müssen. Die beiden schweizerischen lokalen Verfahren starteten, als Fronten bereits verhärtet waren und wichtige Entscheide bereits gefällt worden sind (ZWILAG, Wellenberg).

Öffentlichkeit besser mit einbeziehen

Mit zunehmender Nähe zu einem Problemkomplex, in unserem Falle einem Endlagerprojekt, steigt die Betroffenheit und damit die Partizipations- und/oder Protestbereitschaft stetig.¹¹² Übergeordnete Problemlösungsstrategien auf nationaler Ebene fanden kaum Resonanz in der Öffentlichkeit. Es fehlte dabei aber oft eine pro-aktive Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation. Die Prozesse sollten an politischer Prominenz gewinnen (BEW 1997:73), damit Entscheidungswege, Konsensfindung oder bestehender Dissens für die politischen Entscheidungsträger und eine breitere Bevölkerung nachvollziehbar werden. Dies kann eine bessere

¹¹¹ Ausnahme ist STOLA Dessel.

¹¹² U.a. nachgewiesen in der neusten Umfrage betr. Entsorgungproblematik im Auftrag der Arbeitsgruppe Opalinus (2005).

Problemsensibilität auslösen und die öffentliche Auseinandersetzung fördern. In der Entsorgungspolitik der Schweiz und anderen Staaten ist ersichtlich, dass die Akteure von der früheren Strategie passiver Informationstätigkeit, die meistens nur monologisch über rechtliche Verfahren stattfand (Wälti 1994:220), hin zu frühzeitig einsetzenden Informations- und Kommunikationstätigkeiten streben.¹¹³ Nicht nur die Behörden, auch die Entsorgungsverantwortlichen haben erkannt, dass sie, wollen sie Vertrauen schaffen und Konflikte abbauen, offen und transparent über ihre Tätigkeiten informieren müssen.

5.3 Schlussbemerkungen

Abschliessend sollen an dieser Stelle, basierend auf den Erkenntnissen aus den untersuchten Verfahren und Befunden aus der Theorie sowie Feststellungen des Autors dieser Arbeit einige Aspekte Erwähnung finden, die in der Entsorgungsdiskussion neben den bereits aufgeführten Folgerungen wesentlich sind oder sein können.

5.3.1 Zusammensetzung von Partizipationsgremien

In der bereits erwähnten (S. 109) Studie der Universität Zürich von 1994 (NZZ 7.7.1994) wurde auch die Frage gestellt, wie eine Kommission, die den Standort eines Endlagers bestimmen sollte, zusammengesetzt sein müsste. Die meisten von acht Sitzen erhielten von den Umfrageteilnehmenden universitäre Kräfte (2.6), gefolgt vom WWF (1.9), Stimmbürger (1.4), Elektrizitätsindustrie (1.2) und am wenigsten Politiker (0.7). Prof. Bruno S. Frey, einer der Autoren, empfahl demnach auch für künftige Verfahren den Verhandlungsweg.¹¹⁴

Folgend soll, nicht abschliessend, kurz erläutert werden, welchen Aspekten bei der Zusammensetzung partizipativer Gremien in der Entsorgungsfrage besonders Rechnung getragen werden sollte.

Politikformulierende Partizipationsgremien

An partizipativen Gremien auf nationaler Ebene nahmen bis heute Vertreter von Interessengruppen oder Experten teil. Reine Expertengremien konnten jeweils auch Konsensergebnisse erreichen. Angesichts der seit Jahren blockierten und polarisierten Situation unter den Hauptakteuren (Elektrizitätswirtschaft und Umweltorganisationen) stellt sich die Frage nach alternativen Partizipationsgremien, bspw. Konsenskonferenzen, an denen freiwillig Bürger teilnehmen. Damit könnte unter Umständen eine Deblockierung erreicht werden. Die Schwierigkeit besteht darin, wie Resultate solcher Verfahren in den formellen Entscheidungsprozess integriert werden.

¹¹³ So wurden bspw. vor dem Bundesratsentscheid (2006 zu erwarten) zum Entsorgungsnachweis Zürcher Weinland – neben der Koordinationskommission Benken – drei Informationsgremien eingerichtet, diese auch zu spät: Die Nagra hatte schon längst mit Untersuchungen begonnen. Gegnerische Organisationen wurden von Anfang an von den Behörden freiwillig zur Mitwirkung eingeladen und der Dialog mit der Bevölkerung wurde aktiv gesucht.

¹¹⁴ Eine Umfrage (Stolle 2002) in Deutschland ergab ein ähnliches Resultat (in der Rangfolge der Glaubwürdigkeit): Umweltforschungsinstitute, Umweltverbände, Bürgerinitiativen, Kernforschungszentren, Journalisten, Bundesregierung, Gewerkschaften, Kirchen, Opposition im Bundestag, Atomwirtschaft.

Gremien in potentiellen Standortregionen

Das belgische Beispiel hat gezeigt, wie wichtig der Einbezug von Laien ist, um ein Lagerprojekt mit dem nötigen Rückhalt in der Bevölkerung zu entwickeln. Es braucht nicht ausgewiesene Fachleute dazu, solche können zur Anhörung eingeladen werden. Der Kreis der Partizipationsberechtigten darf sich dabei nicht nur auf die Standortgemeinde beschränken, sondern muss die betroffene Region einbeziehen. Dabei bedeutet Region "keine administrative, sondern eine soziale, kulturelle und ökonomische Einheit." (AkEnd 2002:218). In der Schweiz fehlen häufig regionale Zusammenarbeitsformen, welche in einer Beziehung zu den institutionellen Entscheidungsebenen stehen. Diese fehlenden Strukturen müssten zu Beginn eines Partizipationsprozesses einer betroffenen Standortregion geklärt werden.

Einbezug aller Interessen¹¹⁵

Um der Untervertretung schlecht organisierter Interessen und in politischen Entscheidungsgremien tendenziell untervertreter Schichten entgegenzuwirken, müssen Anstrengungen unternommen werden, solche zu eruieren und diese Personen zu motivieren, am Partizipationsprozess teilzunehmen. Ein reines Angebot zum Mitmachen genügt dabei nicht (siehe weiter vorne zu STOLA, S. 98). Massnahmen können dabei Schulung, Ressourcenbereitstellung (Entschädigung, Hütedienst etc.) sein.

Rolle der Verwaltung

In einer schwierigen Position in der Endlagerfrage befindet sich die Verwaltung, sie muss nicht nur die "Verfahren verteidigen, sondern tritt auch als Planer und Schlichter in der Sache selbst auf." (Wälti 1993:217). Sie agiere, so Wälti weiter, in einer "Art "Sandwichposition" zwischen den Streitparteien [...]". Zu Beginn der Entsorgungsdiskussionen in den 70er Jahren ist oft erkennbar, dass die Verwaltung Positionen der Elektrizitätswirtschaft und der Ausführenden unterstützte. Dies wurde von Umweltschutzorganisationen häufig kritisiert und sie sprachen als Reaktion den Behörden auch ihr Vertrauen ab.¹¹⁶ Viele richtungsweisende Entscheidungen fanden "im stillen Kämmerlein" statt und waren für Aussenstehende kaum nachvollziehbar. Die Verwaltung hat teilweise daraus gelernt: Sie kommuniziert heute offener sowie mit allen Konfliktparteien. Sie versteht ihre Rolle vermehrt als Vermittlerin zwischen den Interessen und verfolgt intensiver ihren politischen und rechtlichen Auftrag.

5.3.2 Vorbildmodelle Schweden und Finnland?¹¹⁷

Obwohl das Standortverfahren in Schweden scheint grundsätzlich sehr fundiert durchgeführt zu werden, gibt es einige Punkte, die in einem Vergleich mit anderen Verfahren berücksichtigt werden müssen:¹¹⁸

- Die Bevölkerung in Schweden hat mehrheitlich die Meinung, dass die Gesellschaft die Verantwortung für den nuklearen Abfall zu übernehmen hat.
- Es wurden keine alternativen Lagerkonzepte geprüft (WIBERA 2001:39).

¹¹⁵ Siehe dazu auch S. 103.

¹¹⁶ So wurde die Aufsichtsbehörde HSK manchmal als "verlängerter Arm der Atomlobby" bezeichnet.

¹¹⁷ Zur Geschichte der Entsorgungsfrage siehe Anhang C.

¹¹⁸ Fakten nach <http://www.akend.de/aktuell/berichte/international/schweden.htm>.

- Die bestehenden und geplanten Endlager befinden sich an den beiden Nuklearstandorten. Die hohe ökonomische Abhängigkeit der ansässigen Bevölkerung kann zu einer anderen Risikowahrnehmung führen. Andererseits können aber auch Erfahrungen und die Kenntnisse über die bestehenden Anlagen und Betreiber Vertrauen schaffen und Akzeptanz bilden.

Folgende Aspekte können als positiv betrachtet werden:

- Durchgehend verfolgtes Prinzip einer ständigen Öffentlichkeitsbeteiligung.
- Schrittweises Vorgehen.
- Freiwilligkeit zur Partizipation.
- Absolute Transparenz: Alle Unterlagen sind jedermann zugänglich.¹¹⁹
- Klare Rollenteilung der SKB und der Aufsichtsbehörden, die diese auch so wahrnehmen: SKB ist sich seiner Interessen bewusst und versteckt diese auch nicht (keine "Hidden Agendas") und die Aufsichtsbehörden legen grössten Wert auf ihre Unabhängigkeit.¹²⁰

In Finnland liegt eine ähnliche Situation wie in Schweden vor. Die Konflikte spielten sich nicht entlang derselben Konfliktparteien wie in der Schweiz ab. Alle grösseren Parteien stimmten im Parlament für das Entsorgungsprogramm, selbst die Grünen. Kernenergie ist in Finnland ein Symbol für nationale Unabhängigkeit von Energie aus dem Ausland (Bedrohung von Russland während dem Kalten Krieg und vorher). Die Billigung von Endlagern durch die Bevölkerung ist in diesen nationalen Unabhängigkeitskontext eingebunden (WIBERA 2001:38).

Es zeigt sich, dass einige Elemente der schwedischen und finnischen Verfahren wie der professionellen Begleitung oder dem durchgehend verfolgten Transparenzprinzip, Hinweise auf Verfahren in anderen Ländern geben können. Die identische Übernahme eines solchen Modells wäre aber nicht zielführend und würde kaum national unterschiedliche Konflikte entschärfen.¹²¹

5.3.3 Entsorgungsproblematik ist ein Mehrebenenkonflikt

Trotz grosser Bemühungen, die Entsorgungsdiskussion von der Kernenergie Diskussion abzutrennen, gelang dies in den wenigsten Fällen.

Ein Teil der Umweltorganisationen verknüpft die Entsorgungsfrage direkt mit der Energiepolitik: Keine Entsorgungslösung ohne Ausstieg. Oft sehen sie auch kein Bedürfnis, in Mitwirkungsorganen teilzunehmen, da sie an der Problemlösung nicht teilhaben wollen. Sie sehen bessere Alternativen ausserhalb des Prozesses (BATNA-Prinzip¹²²) – die ungelöste Entsorgungsfrage ist der "Trumpf Bauer" in der Argumentation gegen neue Kernkraftwerke. Einige Umweltorganisationen verfolgen dabei eine widersprüchliche

¹¹⁹ Gemäss Bürgermeister der Gemeinde Oskarshamn (Quelle: siehe Fussnote 118).

¹²⁰ Diese Darstellung wird teilweise von den Umweltorganisationen kritisiert.

¹²¹ Dazu Claire Mays (WIBERA 2002:37): "Das Prinzip der freiwilligen Teilnahme der potentiell betroffenen Gemeinden an der Standortfindung wird in unterschiedlichen Formen und großer Variation praktiziert und durch Gesetze, finanzielle und soziale Programme abgestützt. Das Angebot von großen Geldsummen oder anderen Leistungen an eine Kommune garantiert nicht automatisch Zustimmung und Mitwirkung.

- Es gibt keine Garantie für den Erfolg.
- Es gibt kein übertragbares Verfahren. Die Entscheidung für ein Verfahren hängt von den jeweiligen Gegebenheiten ab.
- Das Methoden- und Instrumentenrepertoire ist breit entwickelt."

¹²² Siehe S. 39.

Taktik: Einerseits fordern sie die möglichst sichere, kontrollierte sowie rückholbare Tiefenlagerung radioaktiver Abfälle. Andererseits bekämpfen sie konkrete Realisierungsschritte in diese Richtung und fordern den Ausstieg als Grundbedingung ihrer Lösungsbereitschaft. Gerade die lokalen Verhandlungsgremien, wie im Rahmen des Zwischenlagers und dem Wellenberg, haben gezeigt, dass einzelne Vertreter von Umweltorganisationen bereit sind, an Entsorgungsprojekten kritisch und engagiert mitzuarbeiten und nicht starr in Protestpositionen verharren. Dies wiederum wurde aber von der Basis oft nicht "goutiert".

Auf der anderen Seite agierten die Ausführenden und Betreiber in der Lösungssuche nicht agiler. Sie sahen bereits Mitte der siebziger Jahre¹²³ das Entsorgungsproblem zumindest technisch als gelöst an. Aus den Abstimmungen, in denen das Schweizer Volk jeweils knapp der Weiternutzung der Kernenergie zustimmte, zogen sie den trügerischen Schluss, dass ebenfalls Akzeptanz für Entsorgungsprojekte vorhanden sei und die Realisierung nur eine Sache technischer und rechtlicher Fragen sei. Dies wird bspw. durch die Situation in Nidwalden widerlegt: Die Stimmbürger sprachen sich jeweils deutlich für die Atomenergienutzung aus, lehnten aber beide Lagerprojekte ab. Konsensoptionen, wie die freiwillige Befristung des Betriebs der Atomanlagen (siehe Energie-Dialog), wurden von den Betreibern abgelehnt. In letzter Zeit, gefördert durch das Scheitern aller Projekte und öffentlicher Widerstände, hat sich bei den Ausführenden die Einsicht durchgesetzt, dass ohne Transparenz und Mitsprache Betroffener keine Lösung realisierbar ist. Auf nationaler Ebene erzielte erst eine Expertenkommission (EKRA) ein von allen¹²⁴ Akteuren akzeptiertes Entsorgungskonzept. Die Resultate wurden mehrheitlich im neuen Kernenergiegesetz aufgenommen. Das KEG trat, ohne ergriffenes Referendum, am 1. Februar 2005 in Kraft. Vorerst ist damit die Frage nach dem Lagerkonzept beantwortet. Die notwendige sichere Entsorgung wird von allen befürwortet – dem Anschein nach. Selbst oppositionelle Gruppierungen wie Klar!Schweiz äussern sich dahingehend, dass sie nicht a priori ein Endlagerprojekt bekämpfen würden. Auf nationaler Ebene ergibt sich allerdings ein anderes Bild: "[...] Jede neue Bewilligung [von Endlagern] missbraucht würde, um neue A-Werke zu rechtefertigen, wie das Beispiel Finnland bezeugt" und "neue Atommülldeponien und neue Zwischenlager darf es erst geben, wenn der Ausstieg terminiert und gesetzlich besiegelt ist."¹²⁵ Dies deutet darauf hin, dass auch künftig entlang den bestehenden Konfliktlinien debattiert und blockiert wird, jedenfalls zwischen den Hauptakteuren. Die Kernenergiepolitik muss weiterhin als Kontextvariable in der Entsorgungsdiskussion betrachtet und mit einbezogen werden, dies kann aber nur bei einem Entgegenkommen aller Akteure erreicht werden.

5.3.4 Ist Akzeptanz käuflich?

Die Frage, ob entweder Partizipation oder finanzielle Kompensationszahlungen für das zu tragende Risiko oder die ökonomischen Auswirkungen in der Standortumgebung mehr Akzeptanz erzeugen, ist nicht abschliessend zu beurteilen. Es gibt Hinweise in beiden Richtungen:

- Eine Umfrage der Universität Zürich unter 900 Personen in Wolfenschiessen und Bauen sowie in der Region Winterthur/Schaffhausen – durchgeführt 1993 – hat ergeben,¹²⁶ dass die Wolfenschiesser mit 52% ein Endlager auch ohne finanzielle Entschädigung unterstützt hätten, 72%

¹²³ Siehe S. 114.

¹²⁴ Siehe bspw. Medienmitteilung von Greenpeace (7.2.2000).

¹²⁵ SP Schweiz (2004): Das SP-Strom-Papier. Neue Atomkraftwerke: Nie wieder!. Bern

¹²⁶ BZ, Tages-Anzeiger, Luzerner Zeitung und NZZ vom 7.7.1994

waren so oder so für ein Endlager. Im Juni 1994 stimmte die Gemeinde Wolfenschiessen dem Vertrag (enthielt Abgeltungszahlungen) mit der GNW auch zu. Unter allen Befragten wurde ein Endlager aber mit 56% abgelehnt, die Höhe von Zahlungen spielte dabei kaum eine Rolle.¹²⁷

- Im ZWILAG-Verfahren waren die Abgeltungszahlungen hingegen eine Forderung der Gemeinde, damit sie dem Projekt zustimmen würden. Die Entscheidungsträger wollten für die Übernahme einer nationalen Aufgabe und für allfällige negative Auswirkungen "etwas" erhalten. Die Stimmbürger nahmen den von einer Expertengruppe ausgearbeiteten Ausgleichszahlungsvertrag in der Folge auch an.
- Im Oskarshamn sind keine Kompensationszahlungen vorgesehen, das Projekt findet trotzdem hohe Akzeptanz.
- In Dessel fand eine Kombination aus Kompensationsprojekten – also nicht reine Geldzahlungen – und partizipativer Entwicklung dieser Projekte statt.

Die vier Beispiele zeigen die unterschiedlichen Wege auf, welche alle Akzeptanz-fördernd wirkten, wobei jedoch der Effekt insgesamt nicht allein ausschlaggebend für die Annahme eines Projektes ist. In der Studie (KOA 1998:77) über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines SMA-Lagers in Wellenberg wurde gefolgert, dass die Akzeptanz einer (Umwelt)-Beeinträchtigung oder eines Risikos, so subjektiv seine Bewertung für den Einzelnen auch sein mag, höher wird, wenn damit auch ein Nutzen verbunden sei. Dieser Nutzen vermag differenzierter Prägung sein und kann unterschiedlich wahrgenommen werden. Trotzdem können Abgeltungszahlungen, in welcher Art auch immer, abgelehnt werden, auf Grund moralischer Motive etwa, welche solche Zahlungen als Bestechung und somit als verwerflich betrachten.

Essentiell ist, dass Betroffene darüber (mit-)entscheiden können, ob und wie Abgeltungen geregelt werden. Das belgische Beispiel scheint in diesem Zusammenhang ein gangbarer Weg zu sein, eine identische Anwendung in anderen geplanten Projekten sollte trotzdem unterlassen werden. Zu unterschiedlich sind die gesellschaftlichen, ökonomischen oder politischen Verhältnisse in anderen Ländern und möglichen Standortregionen.

5.3.5 Akzeptanz durch Partizipation?

In der Studie der Arbeitsgruppe Opalinus (2005:38) wird anhand repräsentativer Umfragen festgestellt, "[...] dass die direkte Beteiligung der betroffenen Bevölkerung für die Mehrheit der Befragten im Vordergrund eines partizipativen Prozesses steht. Gängige Entscheidungswege wie das Vernehmlassungsverfahren bei Verbänden etc. oder eine eidgenössische Volksabstimmung erreichen nicht die gleiche Zustimmung in der lokalen und regionalen Bevölkerung."¹²⁸ Eine andere, 2002 in Deutschland durchgeführte Umfrage (Stolle 2002), wies auf die unterschiedliche Relevanz von Partizipation bei der Errichtung von Grossprojekten hin. So erachteten die Befragten die Partizipation bei Endlagern für radioaktive Abfälle als am wichtigsten, gefolgt von Müllverbrennungsanlagen, Atomkraftwerken und Chemiefabriken. Diese beiden Umfrageergebnisse belegen die Wichtigkeit partizipativ ausgestalteter Entscheidungsprozesse bei

¹²⁷ "Es ist nur verständlich, dass sich niemand als käuflich erweisen wollte. Anders liegt der Sachverhalt vermutlich, wenn weniger plumpe konkrete "Angebote" wie etwa Infrastrukturbeihilfen zur Diskussion stehen oder sogar steuerliche Entlastungen erwartet werden können." (NZZ 7.7.1994)

¹²⁸ Dies bestätigte auch eine 2005 von der Nagra in Auftrag gegebene Umfrage (nicht veröffentlicht) unter 1000 Befragten der Deutsch- und Westschweiz: 83% erachteten Informationsveranstaltungen mit Diskussionsmöglichkeiten, 69% die Mitwirkung der Bevölkerung und Behörden in Arbeitsgruppen, 62% die Vernehmlassung bei Verbänden, Parteien und Behörden und 60% eine Eidgenössische Volksabstimmung als sinnvoll.

der Lösung der Endlagerung radioaktiver Abfälle und implizieren indirekt auch, dass ohne Partizipation ein Projekt kaum akzeptiert würde. Insofern kann folgendes festgestellt werden:

- Die untersuchten partizipativen Verfahren auf lokaler Ebene (ZWILAG, Wellenberg, STOLA) konnten dazu beitragen, dass Konfliktsituationen entschärft wurden.
- In den betrachteten Standorten mit weit fortgeschrittenen Planungen (Dessel (STOLA), Oskarshamn, Olkilutoto) akzeptiert – ungeachtet der vor dem Einsetzen des Mitwirkungsprozesses bestehenden Haltung (meistens bereits befürwortend) – die betroffene Bevölkerung gemäss Umfragen mehrheitlich die Prüfung oder Errichtung von Endlagern. Diese Standorte liegen alle in Zonen mit nuklearer Industrie, was es kaum ermöglicht, allgemein gültige Thesen aufzustellen.
- Partizipation garantiert den Realisierungserfolg eines Projekts keineswegs, sie ist aber nebst anderen Faktoren wie klare Entsorgungskonzepte, Unabhängigkeit der Aufsichtsorgane, Qualität der Untersuchungsprogramme oder Offenheit der Projektanten Voraussetzung dafür, Akzeptanz zu schaffen.

Anna Vari (WIBERA 2002:37) konnte auf Grund der Analyse von Standortauswahlverfahren folgende zwei Feststellungen machen:

1. Es ist unmöglich, allen konkurrierenden Werten eines idealisierten Standortauswahlverfahrens in gleicher Weise nachzukommen. In einem entwickelten demokratischen Land sollte jedoch allen Kriterien bis zu einem bestimmten Grad entsprochen werden.
2. Das größte Defizit der meisten Standortauswahlverfahren war der Mangel an öffentlicher Unterstützung und einer von der Öffentlichkeit akzeptierten Legitimität des Verfahrens. Für erfolgreiche Verfahren waren Öffentlichkeitsbeteiligung, Unterstützungsfähigkeit, Flexibilität und Legitimität zentrale Aspekte des Verfahrens.

Die oben erwähnte Studie (Arbeitsgruppe Opalinus (2005:49) kommt zum Schluss, dass die Mehrheit einem Endlager im Zürcher Weinland skeptisch oder negativ gegenüber steht, es aber dennoch akzeptieren würde. Aber dies – und das zeigt die Studie auch auf – nicht ohne direkte Mitwirkung.¹²⁹

5.3.6 Ausblick

Mit dem Scheitern des SMA-Projekts Wellenberg und dem abgeschlossenen Entsorgungsnachweis für HAA ist die Standortfrage und das dazugehörige Verfahren in einer Phase, in der noch viel Handlungsspielraum besteht. Dies ermöglicht auch die Ausarbeitung passender partizipativer Mitwirkungsverfahren. Die Frage wird sein, inwiefern bereits bei dieser Ausgestaltung die organisierten Interessen, insbesondere die Umweltorganisationen und links-grünen Parteien, zur Partizipation bereit sein werden. Wenn nicht – was unter der Annahme der heutigen Weiternutzung der Kernenergie durchaus möglich sein könnte – werden gängige partizipative Instrumente kaum Lösungen hervorbringen können. Ungeachtet dessen müssen aber zukünftig Betroffene über ein Mitwirkungsinstrument, in welcher Form auch immer, zur Einbringung ihrer Interessen in ein konkretes Tiefenlager-Projekt verfügen:

"Moderne Gesellschaften brauchen mehr denn je diskursiv angelegte Verfahren der Entscheidungsfindung, in denen betroffene Bürger die Gelegenheit erhalten, Handlungsoptionen zu diskutieren, die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für repräsentative Gremien [...] zu

¹²⁹ Dasselbe Bild ergibt die Umfrage der Nagra (siehe Fussnote 128): Zwei Drittel der Befragten würden ein Lager in der Nähe ihres Wohnortes akzeptieren – wenn auch mit meist ungutem Gefühl.

formulieren. [...] Die moderne Gesellschaft braucht demnach keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen direkter Bürgerbeteiligung, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugute kommen."

Renn et al. (1998:221)

Ob in der Schweiz in der Entsorgungsfrage radioaktiver Abfälle die vielerorts und auch in dieser Arbeit beschriebenen diskursiven Verfahren mit der Berücksichtigung der Anforderungen an wirksame, faire, gerechte und ausgewogene Partizipation zur Anwendung gelangen werden, wird sich in den nächsten Jahren zeigen. Insofern alle Akteure dazu bereit sind, aufeinander zuzugehen, einander zuzuhören und die unterschiedlichen Wertmassstäbe und Risikowahrnehmungen zu akzeptieren, wird sich zeigen.

Mit dem neuen KEG ist ein Schritt Richtung überfälliger Rechtsordnung der Kernenergie, insbesondere derjenigen der geologischen Tiefenlagerung, getan worden. Es steht nun fest, dass das Verfahren zur Standortsuche mittels eines Sachplans zu gestalten sein wird. Die Entscheidungsprozesse sind geregelt und gestrafft (im Interesse der Ausführenden) und andererseits wurden die Mitsprachemöglichkeiten Betroffener, wenn auch das kantonale Veto des Standortkantons gestrichen wurde, verankert (im Interesse der vom Entscheid Betroffenen). Die Ausgestaltung dieses Verfahrens ist zur Zeit in der Entwicklung, dass eben gerade dieses wiederum unter der Beteiligung aller Stakeholder geschieht, ist *die* Vorbedingung für die Akzeptanz späterer Verfahren zur Standortsuche.

Zum Schluss soll an dieser Stelle der jetzige Vorsteher des UVEK zu Wort kommen:

"Wir haben sie [die Entsorgung] an die Hand zu nehmen, unabhängig davon, ob wir für oder gegen die Kernenergie sind. Eine Haltung geht für mich logisch und ethisch nicht auf: Die Entsorgung zu verunmöglichen, um so die Kernenergie zu bekämpfen. Diese Haltung dürften wir nicht einmal dann einnehmen, wenn wir die Kernenergie künftig verhindern könnten. Auch wenn wir einst einen Ausstieg aus der Kernenergie beschliessen sollten: Die Abfälle aus der jetzigen Kernkraft bleiben, wir haben sie zu entsorgen. Alles andere wäre verantwortungslos. Eine Realität ist jedoch, dass schwach- und mittelaktive Abfälle in der Schweiz heute oberirdisch zwischengelagert werden. Wir dürfen die Augen vor dieser Tatsache nicht verschliessen.

Ich bin also mit Überzeugung für die Entsorgung."

Bundesrat Moritz Leuenberger an der Informationsveranstaltung des Regierungsrates des Kantons Nidwalden zur kantonalen Abstimmung vom 22. September 2002 über einen Sondierstollen Wellenberg am 29. August 2002.

Anhang

A. Historischer Abriss über die Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Schweiz

Entsorgungspolitik ist auch Kernenergiepolitik

Die Entsorgungsfrage kann kaum isoliert von der generellen Energiepolitik, insbesondere der Frage nach der Nutzung der Kernenergie, betrachtet werden. Auf unterschiedlichste Art und Weise wird von oppositionellen Kräften dieser Nutzung argumentiert, dass zuerst der Ausstieg oder zumindest die Befristung des Betriebs zu beschliessen sei und man erst danach bereit sei, über die radioaktiven Abfälle zu debattieren. Dazu Greenpeace in einem Brief 1992: "Für Greenpeace beginnt eine ernsthafte Diskussion um die Endlagerproblematik unter der Bedingung des Ausstieges aus der Atomenergie." Trotzdem soll an dieser Stelle der Fokus auf die Entsorgungsproblematik gelegt werden.

Erstes Kernkraftwerk

Bis zur Inbetriebnahme des ersten kommerziellen Kernkraftwerkes Beznau I 1969 stammten radioaktive Abfälle vor allem aus Medizin, Industrie und Forschung (MIF). Mit dem Betrieb weiterer Kernkraftwerke¹³⁰ fielen zunehmend grössere Mengen an Schwachradioaktiver Abfall¹³¹ und ein Teil des mittelaktiven wurden in internationalen Aktionen im Atlantik versenkt. Die abgebrannten Brennelemente wurden zur Wiederaufbereitung nach La Hague (F) und Sellafield (UK) geliefert. Damit war das Bedürfnis nach einem eigenen Lager in dieser Phase sehr gering. Dies änderte sich mit zwei Entwicklungen, einerseits beschlossen die Wiederaufbereiter, dass die Lieferstaaten die Abfälle wieder zurück nehmen müssen und andererseits wurden die Tiefseeversenkungen verboten¹³².

Gründung der Nagra, erstes Entsorgungskonzept

Das Eidgenössische Gesundheitsamt organisierte in dieser Zeit regelmässige Sammelaktionen für radioaktive Abfälle. Die Kernkraftwerkbetreiber und der Bund einigten sich 1972 darauf, eine Genossenschaft mit dem Ziel der Errichtung und dem Betrieb von Lagern für radioaktive Abfälle zu gründen, die "Nationalen Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle" (Nagra). Zu Beginn verfolgte sie die Idee, die Abfälle im stillgelegten Versuchsreaktor Lucens¹³³ zu unterbringen, was kurz darauf wieder verworfen wurde. Darauf weitete die Nagra die Untersuchungen auf andere Lagermöglichkeiten aus, zuerst nur auf die schwachradioaktiven Abfälle, ab 1975 auch auf hochradioaktive. In diesem Jahr wurden sich die Akteure bewusst, dass das Abfallbeseitigungsprogramm voranzutreiben sei (Buser 1988). Der Koordinationsausschuss für radioaktive Abfälle (KARA) bestehend aus Vertretern der Elektrizitätswirtschaft und den betroffenen Bundesstellen wurde gegründet. 1976 unterbreitete das auf ein Jahr beschränkte Gremium Vorschläge der künftigen Entsorgungspolitik. Diese Vorschläge

¹³⁰ Beznau II: 1971; Mühleberg: 1972; Gösgen: 1978; Leibstadt: 1984.

¹³¹ Radioaktive Abfälle werden hauptsächlich in drei Arten mit unterschiedlichen Eigenschaften aufgeteilt: Schwachradioaktive Abfälle enthalten vorwiegend kurzlebige radioaktive Stoffe mit kleinerer Halbwertszeit. Mittelaktive Abfälle erfordern zusätzliche Abschirmungen. Beide stammen vom Betrieb und späterem Abbruch der Kernkraftwerke und aus Medizin, Industrie und Forschung. Die in der Schweiz gebräuchliche Abkürzung für diese beiden Arten ist SMA. Zu der dritten Abfallkategorie zählt man die abgebrannten Brennelemente und verglasten Spaltprodukte aus der Wiederaufbereitung. Abkürzung: HAA.

¹³² Die "London Convention" von 1972 zur "Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen" verbot den Unterzeichnerstaaten u.a. die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle. 1979 ratifizierte die Schweiz dieses Abkommen. 1985 beschloss die Konsultationssitzung der Abkommens-Parteien ein Moratorium für alle radioaktiven Abfälle, welches 1993 für 25 Jahre verlängert wurde. Im Protokoll zum Übereinkommen von 1996 wurde ein Einbringungsverbot für sämtliche Arten radioaktiver Abfälle festgeschrieben. Dieses ratifizierte die Schweiz am 7.6.2000, bis heute haben dies 20 Staaten ebenfalls getan, für das Inkrafttreten sind 26 Staaten, die es ratifizieren, nötig.

¹³³ Reaktorunfall 1969.

wurden daraufhin von der Elektrizitätswirtschaft weiter ausgearbeitet. 1977 stellte die KARA ein "Konzept für die nukleare Entsorgung in der Schweiz" vor, welches 1978 überarbeitet wurde. Es enthielt unter anderem die Aussage, dass bis 1985¹³⁴ ein Endlager für SMA¹³⁵ bereitstehen wird und Detailprojekte inklusiv Standorte für HAA vorliegen werden.

Einsetzung der AGNEB

In der Bundesverwaltung zeigte sich dringender Koordinationsbedarf, waren doch etliche Verwaltungsstellen mit radioaktiven Abfällen konfrontiert. Aus diesem Grund setzte der Bundesrat im Februar 1978 die Arbeitsgruppe des Bundes für die nukleare Entsorgung AGNEB ein. Sie soll als verwaltungsinternes Gremium zuhanden des Bundesrates Entscheidungsgrundlagen auf dem Gebiet der nuklearen Entsorgung unterbreiten.

Grundsatz der sicheren Entsorgung und Endlagerung radioaktiver Abfälle ("Gewähr")

Dem von verschiedenster Seite geäusserten Begehren nach der längst fälligen Revision des Atomgesetzes von 1959, welches keine Bestimmungen zur Entsorgung enthielt, wurde vorerst mit einer Übergangslösung in Form eines Bundesbeschlusses entsprochen. Der Beschluss sollte demnach bis zur Totalrevision gültig sein, die Frist musste immer wieder verlängert werden, das letzte Mal für zehn Jahre im Jahr 2000. Der Bundesbeschluss enthielt die viel diskutierte Bedingung, dass für neue Bewilligungen von Kernkraftwerken diese nur erteilt wird, "wenn die dauernde, sichere Entsorgung und Endlagerung der aus der Anlage stammenden radioaktiven Abfälle gewährleistet und die Stilllegung sowie der allfällige Abbruch ausgedienter Anlagen geregelt ist." (Art. 3 Abs. 2, Bundesbeschluss zum Atomgesetz). Für die bereits bestehenden Betriebsbewilligungen verfügte das EVED (heute UVEK) 1978¹³⁶, dass die Bewilligung verfällt, falls bis Ende 1985 kein Nachweis vorliegt, dass die sichere Entsorgung der Abfälle aus den jeweiligen Anlagen möglich sei. Dieses "Damoklesschwert" wurde vor der Abstimmung der knapp abgelehnten Volksinitiative "zur Wahrung der Volksrechte beim Bau und Betrieb von Atomanlagen"¹³⁷ bekannt gegeben. Der Bundesrat wollte so der Initiative ein Stück weit entgegenkommen, aber die bestehenden Projekte, Kaiseraugst, Graben und Verbois nicht zum Scheitern bringen. Der "Gewährs"-Grundsatz wurde damit relativiert, dass die Frist aus zwingenden Gründen durch das EVED angemessen verlängert werden kann. Das Stimmvolk nahm den Bundesbeschluss am 20.5.1979 an, nachdem gegen ihn das Referendum ergriffen worden ist.

Schon in den siebziger Jahren wurde von der Elektrizitätswirtschaft versichert, dass das Entsorgungsproblem technisch gelöst sei, politisch und gesellschaftlich aber nicht. Dazu im Entsorgungskonzept der Nagra von 1978: "Aufgrund der heutigen Erkenntnisse steht fest, dass für jeden Endlagertyp mindestens eine geeignete Gesteinsformation vorhanden ist."

HAA "Gewähr" 1980-85:
Erste Sondierbohrungen

Die Nagra war mit der knapp bemessenen Zeit von sechs Jahren unter Druck geraten. Kam dazu, dass sie betreffend Informationspolitik und Kommunikationstätigkeiten wenig transparent und konsistent vorging (Buser 1988:80ff). Im Juni 1980 reichte die Nagra für hochaktive Abfälle zwölf Sondierungsbohrgesuche im kristallinen Untergrund der Nordwestschweiz beim dafür zuständigen Bundesamt ein. Nach langwierigen Diskussionen unter geologischen Fachkräften wurden elf, später das zwölfte (Siblingen), bewilligt. An sieben Standorten¹³⁸ wurden in der Zeit von 1983-85 solche Bohrungen durchgeführt.

SMA "Gewähr" 1982-88:
Drei Sondierstandorte und Wellenberg

Für ein Endlager SMA veröffentlichte die Nagra 1982 an einer Pressekonferenz zwanzig mögliche Endlagerstandorte, die aus 100 potentiellen Standorten ausgeschieden worden sind. Ein Jahr später reichte sie für drei Gebiete erster Priorität, Bois de la Glaiive (Ollon VD), Oberbauenstock (UR) und Piz Pian Gran (TI), Sondiergesuche ein. An allen drei Standorten formierte sich Widerstand gegen die Projekte, auch seitens der Kantonsregierungen. Dabei wurde in vielen Einsprachen u.a. kritisiert, dass das Ein-

¹³⁴ Dazu Buser (1988:61): "Warum gerade das Jahr 1985 gewählt worden war, wurde weder begründet noch hinterfragt. Die Lösung der lästigen Abfallfrage musste sich einfach bis zum festgelegten Zeitpunkt verwirklichen lassen."

¹³⁵ Siehe Fussnote 131.

¹³⁶ 29.9.1978 für KKG, 22.12.1978 für KKB I + II sowie KKM.

¹³⁷ Abstimmung am 18.2.1979: 48.8% Ja.

¹³⁸ Böttstein, Weiach, Riniken, Schafisheim, Kaisten, Leuggern, Siblingen (erst 1988/89).

gungsverfahren, das zu den drei potentiellen Untersuchungsgebieten führte, intransparent und nicht nachvollziehbar sei. Es folgten teilweise heftige Proteste¹³⁹, Demonstrationen und Rekurse. Erst nach zwei Jahren entschied der Bundesrat im Herbst 1985 über die Gesuche, welche er alle bewilligte, aber zusätzlich von der Nagra mindestens einen weiteren Vorschlag, unter dem Gesichtspunkt der besseren geologischen Prognostizierbarkeit und der Eignung für LMA, forderte. Aus Gründen der gerechten Vergleichbarkeit mussten alle Projekte den gleichen Untersuchungsstand aufweisen. Die Nagra wählte anfangs 1986 den Standort Wellenberg für weitere Untersuchungen aus. Diese Wahl des so genannten "vierten Standorts" ist viel kritisiert worden, gehörte der Standort ursprünglich nicht zu denen erster Priorität¹⁴⁰. Politische Gründe für diese Wahl – weniger Widerstände und eine grundsätzlich positiver eingestellte Kantonsregierung – wurden genannt. Dies erwies sich bereits kurz darauf als Fehleinschätzung, 1986 wurde das "Komitee für eine Mitsprache des Nidwaldner Volkes bei Atomanlagen" (MNA) gegründet und erreichte 1987, dass durch ihre Initiative die Landsgemeinde über Stellungnahmen der Regierung betreffend Atomanlagen zu entscheiden hat. 1988 bewilligte der Bundesrat das Sondiergesuch der Nagra am Standort Wellenberg.

Entscheid über Projekt "Gewähr"

Der vorgesehene atompolitische Meilenstein "Projekt Gewähr 1985" wurde nicht erreicht, war doch das Programm der Nagra schon von Beginn an zu ambitiös¹⁴¹ (Buser 1988). Zwar reichte die Nagra ihre Berichte ein, doch die Ziele des Entsorgungsprogramms von 1978, wie bspw. der Beginn der Einlagerung der SMA, konnten nicht erreicht werden. Der Bundesrat sah keinen Anlass, den Betrieb für die bestehenden KKW einzuschränken¹⁴² und verlängerte die Frist zur Begutachtung des Projekts "Gewähr". Die eingereichten Grundlagen wurden von den Aufsichts- und Sicherheitsbehörden beurteilt, so dass der Bundesrat am 3. Juni 1988 über das Projekt "Gewähr" entscheiden konnte. Dabei erachtete er den Entsorgungsnachweis¹⁴³ für SMA als erbracht, derjenige für HAA, basierend auf Kristallin, aber als nicht vollständig erbracht, da noch kein geeigneter Standort gefunden sei. Der Bundesrat verpflichtete die Nagra zur Ausdehnung ihres Untersuchungsprogramms im Bereich HAA auf Sedimentgesteine.

HAA 1989-98: Untersuchungsprogramme in Sedimentgesteinen und Kristallin

Ein Jahr später, 1989, kam die Nagra dieser Forderung mit einer Studie¹⁴⁴ nach, worin der Opalinuston und die Untere Süsswassermolasse (USM) als aussichtsreichste Optionen taxiert werden. Darin werden Standortregionen bezeichnet: Zürcher Weinland und Lägeren im Opalinuston; Region östlich der Limmat in der USM. Es folgte von 1990-93 eine regionale Untersuchungsphase, die nach Rücksprache mit den Aufsichtsbehörden dazu führte, dass das Zürcher Weinland als Gebiet erster Priorität ausgeschieden wurde und das Sondiergesuch basierend auf den Bohrstandort Benken 1994 eingereicht wurde. Im gleichen Jahr reichte die Nagra das Sondiergesuch Leuggern/Böttstein für das parallel laufende Kristallin-Programm ein. Die Aufsichtsbehörden des Bundes beurteilten diesen Standort aber als ungünstig. Eine durch die Bundesbehörden gebildete Arbeitsgruppe¹⁴⁵ erhielt den Auftrag, einen Konsens über das weitere Vorgehen im Kristallinprogramm Nordschweiz zu erarbeiten. Im Juni 1996 veröffentlichte sie ihren Schlussbericht, der die Empfehlung enthielt, weiterhin zwei parallel laufende Untersuchungsprogramme zu verfolgen.¹⁴⁶ Darauf hin wurden seismische Messungen im Mettauertal durchgeführt. Auf Empfehlung der Arbeitsgruppe erklärte sich der Bundesrat 1998 auf Antrag der Nagra mit der Sistierung des Sondier-

¹³⁹ Am Standort Ollon (Bois de la Glaive) mussten Feldarbeiten sogar unter Polizeischutz durchgeführt werden.

¹⁴⁰ Siehe "Bericht zur Standortwahl Wellenberg" (2002) der kantonalen Fachgruppe Wellenberg (KFW) S. 20ff.

¹⁴¹ Siehe dazu: Antwort Bundesrat auf Motion Hubacher (85.547): "Aus heutiger Sicht lässt sich feststellen, dass der im Jahr 1978 für das Projekt "Gewähr" aufgestellte Zeitplan sehr knapp berechnet war."

¹⁴² Siehe Postulat Euler (87.334): Nagra-Bericht. "Gewähr 1985". Massnahmen.

¹⁴³ Der Entsorgungsnachweis ist unterteilt in die Teilnachweise Sicherheitsnachweis, Standortnachweis und Machbarkeitsnachweis.

¹⁴⁴ Nagra (1989): Sedimentstudie – Zwischenbericht 1988: Möglichkeiten zur Endlagerung langlebiger radioaktiver Abfälle in den Sedimenten der Schweiz. Wettingen.

¹⁴⁵ Arbeitsgruppe Kristallin Nordschweiz AGK, bestehend aus Mitgliedern der HSK, KNE und Nagra.

¹⁴⁶ AGNEB (1997)

- gesuches einverstanden. Im gleichen Jahr¹⁴⁷ sprachen sich die Aufsichtsbehörden und Ausführenden dafür aus, den Entsorgungsnachweis in erster Priorität basierend auf dem Wirtsgestein Opalinuston zu erbringen, somit mit weiteren Untersuchungen im Kristallin abzuwarten, bis die Resultate des Entsorgungsnachweis vorliegen.¹⁴⁸
- HAA 1996:
Bewilligung für
Sondierbohrung
Benken, Zürcher
Weinland
- Für das Sondiergesuch Benken sah es erfolgsversprechender aus: Der Bundesrat erteilte die Bewilligung 1996. Der Widerstand gegen die Bohrung hatte sich bereits Anfang 1995 gebildet, in Form zweier Gruppierungen¹⁴⁹, welche erfolglos versuchten, sich mit rechtlichen Mitteln dagegen zur Wehr zu setzen. Somit konnte die Nagra 1998 mit der Sondierbohrung beginnen. Die Arbeiten wurden, gesetzlich vorgeschrieben, von der "Koordinationskommission Benken", 1996 vom Bundesrat ein- und aus Behördenmitgliedern von Bund, Kanton und Gemeinde zusammengesetzt, begleitet. Beobachterstatus hatten je ein deutscher, ausserkantonaler und projekt-gegnerischer Vertreter inne.
- Energiepolitik
1990-92:
Moratorium, E-
nergiefrieden
und Entsor-
gungsgespräche
- Am 23.9.1990 beschloss das Schweizer Stimmvolk ein Moratorium von 10 Jahren zum Bau von neuen Kernkraftwerken, wobei die Ausstiegsinitiative mit 53% abgelehnt wurde. Gleichzeitig wurde der Energieartikel angenommen, welcher den Startschuss zum Aktionsprogramm "Energie 2000" und dem so genannten "Energiefrieden"¹⁵⁰ bildete. Auf Vorschlag der Umweltorganisationen wurde 1991 eine eintägige Entsorgungskonferenz durchgeführt. Daran nahmen Behörden, Ausführende, Umweltorganisationen und Spezialisten teil. Eines der Ergebnisse der Tagung waren fortführende Gespräche über die strittigen Themen in einer "Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle" (KORA). Diese nahm die Arbeit auf, beendete diese Ende 1992, weil die Umweltorganisationen den Entscheid des Bundesrates für die Leistungserhöhung des KKW Mühleberg als Vertrauensbruch auslegten und aus Protest aus der Gruppe austraten.
- SMA 1993-98:
Projekt Wellen-
berg
- Die Nagra schlug 1993 in ihrem abschliessenden Evaluationsbericht¹⁵¹ den Wellenberg als Standort für SMA vor. Diese Wahl sah die AGNEB als zweckmässig und nachvollziehbar,¹⁵² der Bundesrat nahm Anfang 1994 davon Kenntnis. Die Betreibergesellschaft "Genossenschaft für nukleare Entsorgung" (GNW) wurde gegründet, welche am 29.6.1994 das Rahmenbewilligungsgesuch einreichte. Mit dem Kanton und der Standortgemeinde wurden Abgeltungsverträge über mehrere Millionen abgeschlossen.¹⁵³ Als Beratungsgremium der Regierung wurde die Arbeitsgruppe Wellenberg¹⁵⁴ eingesetzt, welche in ihrem Bericht neben der positiven Beurteilung des Projektes auch mehr Mitsprache der Bevölkerung forderte. Der Regierungsrat sprach sich für das erforderliche kantonale Konzessionsgesuch zur Benützung des Untergrundes aus und befürwortete in seiner Stellungnahme zum Rahmenbewilligungsgesuch an den Bund den Wellenberg. Die beiden Entscheide unterlagen aber der kantonalen Volksabstimmung, am 25. Juni 1995 verwarf das Volk diese knapp. Gemäss einer Meinungsumfrage – durchgeführt von der GNW unter 1500 Stimmberechtigten – hätte ein schrittweises Vorgehen (zuerst Sondierstollen, dann Rahmenbewilligung) sowie ein Lagerkonzept mit Kontrollier- und Rückholbarkeit mehr Erfolg gehabt. Die Überzeugung, dass nun etappiert vorgegangen werden muss, setzte sich bei allen Akteuren durch. Doch bestand die Schwierigkeit darin, dass der Wille des Volkes respektiert werden musste und somit niemand den ersten Schritt unternehmen wollte. Mit der Beantwortung der Interpellation Engelberger (NW)¹⁵⁵ im August 1996 kündete der Bundesrat¹⁵⁶ an, das EVED werde mit Kanton, Gemeinde und Projektanten Ge-
-
- ¹⁴⁷ Am 27.11.1998 fand eine Aussprache zwischen BFE, HSK, KNE, KSA, Nagra, GNW statt, siehe AGNEB (1999).
- ¹⁴⁸ Das Gesuch Leuggern/Böttstein wurde 2000 von der Nagra zurückgezogen.
- ¹⁴⁹ Interessengemeinschaft zur Erhaltung eines intakten Lebensraumes Igel (eher regional); "Bedenken" (lokal)
- ¹⁵⁰ Damit wird die Einigung der vier Bundesratsparteien vom 9.11.1990 auf die zukünftige Marschrichtung in der Energiepolitik bezeichnet.
- ¹⁵¹ Nagra (1993): Endlager für kurzlebige schwach- und mittelaktive Abfälle (Endlager SMA) – Vergleichende Beurteilung der Standorte Bois de la Glaive, Oberbauenstock, Piz Pian Grand und Wellenberg. Wettingen.
- ¹⁵² AGNEB (1994), S.3.
- ¹⁵³ Siehe dazu KOA Wellenberg (1998:76).
- ¹⁵⁴ Wird vielerorts auch Arbeitsgruppe Galliker (Präsident) genannt.
- ¹⁵⁵ Interpellation Engelberger (96.3200). Schlussbericht Nagra zum Endlager Wellenberg.
- ¹⁵⁶ Inzwischen wechselte die Departementsleitung von BR Ogi (SVP) zu BR Leuenberger (SPS).

sprache aufnehmen. Er skizzierte das mögliche Vorgehen, in dem vorerst nur ein Konzessionsgesuch für einen Sondierstollen und erst nach dem Vorliegen der dadurch gewonnenen Untersuchungsergebnisse ein Gesuch für ein Endlager dem Volk vorgelegt werden soll. 1997 wurde das Rahmenbewilligungsverfahren sistiert. Der Bund nahm nun – auch auf Drängen der Nidwaldner Regierung – vermehrt seine Führungsfunktion wahr. Ein Koordinationsausschuss¹⁵⁷, bestehend aus Vertretern des Bundes, der Kantone Nid- und Obwalden sowie der Gemeinde Wolfenschiessen, setzte eine technische sowie eine volkswirtschaftliche Arbeitsgruppe¹⁵⁸ ein. Diese kam im September 1998 zum Schluss, dass sowohl technische wie auch volkswirtschaftliche¹⁵⁹ Gründe für den Standort Wellenberg sprechen, der Lagerentscheid aber erst nach Vorliegen der Untersuchungsergebnisse, die durch den Sondierstollen gewonnen wurden, gefällt werden soll.

Energiepolitik
1996-2000:
Energie Dialog
Entsorgung und
EKRA

Auf Grund der noch ungelösten Probleme im Energiebereich, welcher auch die Kernenergie umfasste, entschied Bundesrat Leuenberger 1996 den 1991 begonnen energiepolitischen Dialog wieder aufzunehmen. Als Folge darauf hielt das zuständige Departement (UVEK) fest, dass die ungelösten Fragen durch die betroffenen Kreise weiter diskutiert werden müssen. Am 10. Februar 1998 nahm die "Arbeitsgruppe Energie-Dialog Entsorgung" ihre Tätigkeit auf. Unter einem unabhängigen Diskussionsleiter nahmen die Hauptexponenten, Ausführende und Umweltorganisationen daran teil, in den wichtigen Fragen konnte aber kein Konsens erreicht werden. Der Vorsitzende der Arbeitsgruppe verfasste einen Schlussbericht, der Vorschläge enthielt, wie die gegensätzlichen Positionen überbrückt werden könnten. Kernpunkt bildete die Kontrollier- und Rückholbarkeit der radioaktiven Abfälle in einem Langzeitlager. Auf Grund des fehlenden Konsenses des Dialogs setzte das UVEK im Juni 1999 eine Expertengruppe¹⁶⁰ ein, welche verschiedene Entsorgungskonzepte zu untersuchen hatte. Im Januar 2000 veröffentlichte die EKRA ihren Schlussbericht. Darin empfiehlt sie die kontrollierte geologische Langzeitlagerung, die finanzielle Unabhängigkeit der Entsorgungsverantwortlichen von den Betreibern der KKW, die Fortsetzung des Projektes Wellenberg unter der Voraussetzung eines angepassten Lagerkonzeptes sowie den Opalinuston als geeignete Gesteinsformation für HAA.

SMA 2000-02:
Erneutes Scheitern
des Projekts
Wellenberg

Im März 2000 einigte sich Bundesrat Leuenberger und die Nidwaldner Regierung auf das weitere Vorgehen am Wellenberg. Die wichtigste Forderung des Kantons war die Anpassung des Lagerkonzeptes an das EKRA-Konzept. Zu diesem Zweck und der Beurteilung weiterer Aspekte setzte der Kanton im Juni 2000 die "Kantonale Fachgruppe Wellenberg" (KFW) ein. Als Expertengremium des Regierungsrates nahm sie Beratungsfunktionen wahr und hatte technische Fragen zu beantworten. Sie führte ebenfalls den Dialog mit der Projektantin (GNW) und den Projektkritikern (MNA¹⁶¹). Ende Jahr empfahl die KFW der Regierung auf das Konzessionsgesuch für einen Sondierstollen einzutreten. Am 30. Januar 2001 reichte die GNW das Gesuch ein. Der Regierungsrat setzte die öffentliche Auflage aber aus, bis die KFW ihren Schlussbericht veröffentlicht hat und die Botschaft des Bundesrates zum neuen Kernenergiegesetz vorliegen würde. Die Letztere lag Ende Februar vor und konnte die vom Regierungsrat verlangten Klärungen erbringen. Die KFW hielt in weiteren Berichten fest, dass auf das Gesuch eingetreten werden könnte und die wichtigsten Grundlagen auf die gestellten Fragen erarbeitet worden seien. Mitte April legte der Regierungsrat das Gesuch öffentlich auf. Kurz darauf fand die erste Sitzung der von ihm eingesetzten Arbeitsgruppe Volkswirtschaft statt, welche eine Wertschöpfungsstudie zu verfassen hatte. Am 25. September 2001 erteilte der Regierungsrat die Konzession unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Nidwaldner Volkes. Besondere Brisanz hatte der Umstand, dass

¹⁵⁷ Wird oft auch "Steuerungsausschuss" genannt.

¹⁵⁸ In der technischen AG nahmen Vertreter aus dem BEW (Bundesamt für Energiewirtschaft, heute BFE), Kt. NW und OW, Gemeinde Wolfenschiessen, HSK, KNE teil. Die Projektanten nahmen beratend teil. Die Projektgegner verzichteten auf eine Teilnahme.

¹⁵⁹ Siehe dazu KOA Wellenberg (1998).

¹⁶⁰ Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle (EKRA).

¹⁶¹ Mitsprache des Nidwaldner Volkes bei Atomanlagen.

2002 Leo Odermatt (DN¹⁶²), ein erklärter Gegner eines Endlagers und ehemaliger Präsident des MNA, Regierungspräsident (Landammann) wurde und somit die Position der Gesamregierung vertreten sollte. Zuerst beschloss die Regierung keine Empfehlung bekannt zu geben, darauf empfahl sie trotzdem ein Ja, hielt sich aber aus dem Abstimmungskampf heraus. Ebenfalls bestimmte sie andere Regierungsmitglieder, die das Geschäft gegen aussen zu vertreten haben und entband – nach kritischen Äusserungen – im August 2002 damit den Landammann von seiner Aufgabe. Es folgte ein heftiger Abstimmungskampf. Am 22. September 2002 sprach sich das Nidwaldner Volk mit 57.5% der Stimmen dagegen aus, lediglich die Standortgemeinde votierte dafür. Zu diesem entscheid äusserte sich die Nagra wie folgt: "Zu Bedenken Anlass gibt dabei die Tatsache, dass die Volksabstimmung mittels einer massiven Angstkampagne für zweckfremde politische Ziele instrumentalisiert werden konnte, nach dem Motto "zuerst Ausstieg, dann Entsorgung". " (AGNEB 2002:27). Mit diesem Entscheid musste der Wellenberg als Standort für ein SMA-Lager aus politischen Gründen aufgegeben werden.

HAA 2000-04:
Entsorgungsnachweis basierend auf Opalinuston Zürcher Weinland

Der Widerstand gegen die Arbeiten der Nagra in Benken hielt sich nicht an die Landesgrenzen, die nächste deutsche Gemeinde liegt weniger als 10 km Luftlinie vom Bohrstandort entfernt. Ab Mitte 2000 erreichten verschiedene Protestbriefe und Resolutionen deutscher Gemeinden und Landkreise die Behörden und die Nagra. Auf Grund dessen und zur Verfolgung einer aktiveren Informationspolitik verstärkten – nebst der Nagra, die dies aus nachvollziehbaren Interessen bereits auf verschiedenen Kanälen tat – die Behörden ihre Kommunikationsanstrengungen. 2001 fand eine erste Informationsveranstaltung für Behörden statt, wobei auch deutsche Kreise miteinbezogen wurden. 2002 reichten die beiden Organisationen "Igel" und "Bedenken" die kantonale Initiative "Atomfragen vors Volk" mit knapp 15'000 Unterschriften beim Kanton Zürich ein¹⁶³. Ende 2002 reichte die Nagra den Entsorgungsnachweis beim UVEK ein. Dabei stellte sie einen umstrittenen zweiten Antrag¹⁶⁴, dass weitere Untersuchungen hinsichtlich eines Standortes für HAA auf das Zürcher Weinland zu fokussieren seien.

Mitwirkungs-
gremien

Anfang 2003 wurden vom BFE verschiedene Begleitgremien¹⁶⁵ zum Entsorgungsnachweis für HAA installiert. Die Bohrstandort und Anrainergemeinden schlossen sich in der Arbeitsgruppe Opalinus zusammen, welches als Koordinationsplattform und Ansprechgremium für die Bevölkerung dient. Im gleichen Jahr fand in der Region eine öffentliche Informationsveranstaltung für die Bevölkerung mit einer gut besuchten und intensiv geführten Podiumsdiskussion statt. Anfang 2004 wurde eine, von der gegnerischen Gruppierung "Klar!"¹⁶⁶, beim Ökoinstitut Darmstadt in Auftrag gegebene Studie¹⁶⁷, auf Grund wissenschaftlicher Mängel zurückgezogen. Sie hatte ein Jahr zuvor Aufsehen erregt, weil darin der Nagra vorgeworfen wurde, etliche Fragen nicht gründlich genug abgeklärt zu haben. Am 28. September 2004 forderte Bundesrat Leuenberger die Entsorgungspflichtigen auf, Alternativen für ein geologisches Tiefenlager zum potentiellen Standort Zürcher Weinland aufzuzeigen. Damit reagierte er auf

¹⁶² Demokratisches Nidwalden (links-grüne Partei).

¹⁶³ Sie wurde am 17.1.2005 zurückgezogen, weil das neue Kernenergiegesetz keine Zustimmung des Standortkantons zum Rahmenbewilligungsgesuch mehr beinhaltete.

¹⁶⁴ Die beiden Anträge lauten: Die Nagra dem Bundesrat "von der Erfüllung der Auflagen zum Projekt Gewähr [...] in zustimmenden Sinne Kenntnis zu nehmen und den Entsorgungsnachweis als erbracht zu genehmigen sowie der Fokussierung künftiger Untersuchungen im Hinblick auf eine geologische Tiefenlagerung der BE/HAA/LMA in der Schweiz auf den Opalinuston und das potenzielle Standortgebiet im Zürcher Weinland zuzustimmen."

¹⁶⁵ Das BFE hat drei Gremien eingesetzt: Arbeitsgruppe "Information und Kommunikation"; "Technisches Forum" sowie "Ausschuss mit Regierungsvertretern".

¹⁶⁶ 2003 haben sich "Igel" und "Bedenken" zu "Klar! Schweiz" (Kein Leben mit atomaren Risiken) zusammengeschlossen.

¹⁶⁷ Der Titel der Studie: "Kritische Erstbewertung des Kenntnisstandes über die Eignung eines Endlagerstandorts und Beschreibung der Auswirkungen eines Endlagers in der Region Benken (Schweiz)".

Energiepolitik
2000-05:
Volksinitiativen,
Neues Kernenergiegesetz und
Sachplan geologische Tiefenlager

die vielfach angebrachte Kritik, dass der Entsorgungsnachweis faktisch bereits eine Standortwahl bedeute.¹⁶⁸

Das Entsorgungsprogramm SMA wurde mit dem Nidwaldner Volksentscheid von 2002 zurückgeworfen. Die zuständigen Bundesstellen, die Elektrizitätswirtschaft sowie die Entsorgungsverantwortlichen diskutierten in den zwei darauf folgenden Jahren über das weitere Vorgehen.¹⁶⁹ Ende September 2004 äusserte sich der Bundesrat dahingehend, dass ein neues Standortauswahlverfahren im Rahmen eines Sachplanes nach Raumplanungsgesetz zu gestalten sei. In der Kernenergieverordnung hält der Bundesrat fest, dass der Bund in einem Sachplan "Geologische Tiefenlager" die Ziele und Vorgaben für Tiefenlager definiert.¹⁷⁰

Mit Inkrafttreten des Kernenergiegesetzes (KEG) und der -verordnung (KEV) am 1. Februar 2005 ging eine über vierzig jährige "Odyssee" zu Ende. Der Bundesbeschluss von 1978 zu diesem Gesetz sollte nur eine befristete Übergangslösung bis zur Totalrevision darstellen, er blieb aber ein langes Dauerprovisorium und die eidgenössischen Räte gewährten immer wieder Verlängerung.¹⁷¹ Die parlamentarische Beratung der Ausstiegs- und Moratoriumsinitiative sah der Bundesrat 1999 als Gelegenheit, den Entwurf zum Kernenergiegesetz als indirekten Gegenvorschlag zu den beiden Initiativen auszugestalten. Er unterbreitete die Vorlage Ende 2001 dem Parlament. Die Räte verabschiedeten das KEG am 21. März 2003 mit wichtigen Änderungen gegenüber dem Bundesratsvorschlag, u.a. strichen sie die vom Bundesrat vorgeschlagene erforderliche Zustimmung des Standortkantons zum Rahmenbewilligungsgesuch für ein Tiefenlager (sog. Veto-Recht). Am 18. Mai 2003 lehnte das Stimmvolk die beiden Volksinitiativen "MoratoriumPlus" mit 58,4% und "Strom ohne Atom" mit 66,3% ab. Die Vox-Analyse ergab, dass nicht mehr über die klassische links-grüne Gegnerschaft hinweg befürwortende Stimmen geholt werden konnten und wirtschaftliche Bedenken bei einem Ausstieg aus der Kernenergie als Grund zur Ablehnung ins Feld geführt wurde.¹⁷²

Die Referendumsfrist des KEG lief ungenutzt ab, die Umweltorganisationen kritisierten zwar die Streichung des kantonalen Vetorechts, wollten aber die aus ihrer Sicht erreichten Verbesserungen¹⁷³ nicht durch ein Referendum gefährden.

¹⁶⁸ In der Beantwortung des Postulats Fehr (04.3365) äusserte der Bundesrat sich dazu wie folgt: " Der Bundesrat ist [...] der Meinung, dass im Hinblick auf die Standortwahl für ein geologisches Tiefenlager für hochaktive Abfälle neben dem Zürcher Weinland weitere Alternativen aufgezeigt werden sollen. Im Zusammenhang mit dem aus politischen Gründen aufgegebenen Projekt für schwach- und mittelaktive Abfälle Wellenberg im Kanton Nidwalden wurde ja immer wieder der Vorwurf erhoben, es lägen keine Alternativen vor. In der Diskussion um die Standortwahl für ein Hochaktivlager muss deshalb dargelegt werden können, dass eine breite Evaluation stattgefunden hat und allenfalls Reservestandorte zur Verfügung stehen. "

¹⁶⁹ Der Bundesrat äusserte sich in der Beantwortung der Interpellation Marty Kälin (SP) wie folgt dazu: "Sobald die rechtlichen Rahmenbedingungen im Kernenergiegesetz definiert sind, werden die Entsorgungsstrategie, die bestehenden Strukturen, die heutige Organisation der Entsorgung, aber auch der Einbezug von Politik und Öffentlichkeit in den Umsetzungsprozess überprüft. "

¹⁷⁰ Art. 5 KEV.

¹⁷¹ Siehe Botschaft des Bundesrates zu einem Kernenergiegesetz vom 28. Februar 2001.

¹⁷² Dazu die Vox-Analyse (Zusammenfassung): "...Bei der Analyse der Stimmotive zeigt sich, dass BefürworterInnen und GegnerInnen vor allem betreffend der Sicherheit der Kernenergie unterschiedlicher Auffassung sind. Als weiteres Gegenargument wurden wirtschaftliche Bedenken bei einem Atomausstieg geltend gemacht. Steigende Strompreise wurden selbst von BefürworterInnen der Vorlagen befürchtet. Bei der Betrachtung der Argumente sticht hervor, dass die Mehrheit aller Befragten, und selbst eine Mehrheit der InitiativgegnerInnen sich gegen den Bau weiterer Kernkraftwerke aussprachen und somit dem eigentlichen Hauptanliegen der Moratoriumsvorlage zustimmten. Dass diese an der Urne dennoch keine Mehrheit fand, könnte mit der grossen Unkenntnis der Vorlage bei den GegnerInnen der Initiative zusammenhängen, die zu beinahe einem Drittel kein Motiv für ihren Stimmentscheid mehr angeben konnten." (<http://www.polittrends.ch/abstimmungen/abstimmungsanalysen/vox-analysen/031805d.html#6>).

¹⁷³ Laut Medienmitteilung vom 23.5.2003 der UO sind dies: Wiederaufarbeitungs-Stopp ab Juli 2006, vorerst für zehn Jahre; Referendumsrecht gegen neue Atomkraftwerke und gegen die tiefgreifende Erneuerung bestehender Atomkraftwerke; Referendumsrecht gegen Atommülllager; Unterstellung der Atomanlagen unter die Bundesgerichtsbarkeit.

B. Historischer Abriss über die Entsorgung radioaktiver Abfälle in Belgien

Für die Entsorgung radioaktiver Abfälle verantwortlich:
ONDRAF/NIRAS

Seit 1980 kümmert sich eine nationale Agentur für radioaktive Abfälle und angereicherte Spaltprodukte (ONDRAF/NIRAS) um alle Aspekte der Entsorgung. Sie ist als öffentliche Einrichtung auf gesetzliche Erlasse begründet, steht unter staatlicher Aufsicht und wird nach dem Verursacherprinzip finanziert. Der bisher angefallene radioaktive Abfall¹⁷⁴ wird in einem Zwischenlager namens Belgoprocess, dem industriellen Zweig der Entsorgungsagentur, in Mol-Dessel gelagert.

Standortsuche:
Widerstand allerorts

Zwischen 1990 und 1993 untersuchte ONDRAF/NIRAS die Machbarkeit oberflächlicher geologischer Lagerung, deren Resultate sie 1994 publizierte. Dabei wurden 98 potentielle Gebiete für kurzlebige schwachradioaktive Abfälle beschrieben. Das begleitende, interdisziplinär zusammengestellte Komitee überprüfte den Report, wobei es neben grundsätzlich positiver Beurteilung betonte, dass die Forschung auch auf ökonomische und gesellschaftliche Aspekte ausgeweitet werden soll. Die Behörden aller 98 erwähnten Gebiete lehnten den Bericht ab. ONDRAF/NIRAS erweiterten darauf ihr Modell um sozio-ökonomische Faktoren, welche die geologischen, hydrologischen und radiologischen ergänzen sollen. Damit wurde das Modell aber kaum mehr aussagekräftig.

Entwicklung neuer Methoden zur Standortsuche

Nach weiteren Diskussionen und Abklärungen von Alternativen entschied die Föderale Regierung im Januar 1998, dass für die kurzlebige schwachradioaktive Abfälle eine endgültige oder zumindest potentiell endgültige Lösung gefunden werden muss, d.h. keine temporären Lösungen mehr, diese soll fortschrittlich, flexibel und reversibel sein. Damit war die Option der Zwischenlagerung ausgeschlossen, was bedeutet, dass entweder Oberflächen- oder Tiefenlager errichtet werden müssen. Die belgische Entsorgungsagentur wurde beauftragt, Methoden¹⁷⁵ der Standortsuche zu entwickeln. Diese sollen auf die bereits existierenden nuklearen Zonen¹⁷⁶ sowie den in den Vorstudien interessierten Körperschaften angewandt werden.

¹⁷⁴ Ende 2002 waren dies 12'439 (72'000) m³ schwach- und mittelaktive kurzlebige, 3'907 (8'900) m³ schwach- und mittelaktive langlebige und 236 (5'000) m³ hochaktive langlebige Abfälle (in Klammern die geschätzten Abfallmengen bis 2060).

¹⁷⁵ Inklusives Management- und Dialogstudien.

¹⁷⁶ Mol-Dessel-Gel, Fleurus-Farciennes, Doel, Tihange.

C. Entsorgungsprojekte in Schweden und Finnland

Schweden und Finnland sind in der Lösung der Entsorgung radioaktiver Abfälle recht weit fortgeschritten, deshalb sei hier ein kurzer Überblick über die Verfahren und Ereignisse in diesen beiden skandinavischen Staaten gegeben. Diese Länder sind in der Lösung des Problems mit dem Umgang mit radioaktiven Abfällen recht weit fortgeschritten: Beide Länder verfügen bereits über SMA-Lager und sind im Falle von HAA-Lagerprojekten bereits in konkreten Planungsarbeiten.

Schweden¹⁷⁷

Bis 1985 wurden 11 mögliche Endlager-Standorte für HAA¹⁷⁸ untersucht, doch sie scheiterten am Widerstand lokaler Opposition. Ab 1992 konnten sich Gemeinden freiwillig auf ihre Standorteignung überprüfen lassen, dieser Prozess scheiterte aber ebenfalls. Darauf wurden in vier Gemeinden¹⁷⁹ mit bereits existierenden Nuklearanlagen von 1995-2001 Machbarkeitsstudien durchgeführt. Diese wurden intensiv lokal begleitet und sozialwissenschaftlich evaluiert. Drei Gemeinden wurden zu vertieften Standortuntersuchungen vorgeschlagen, wovon eine¹⁸⁰ entschied, auszusteigen. Der Implementer¹⁸¹ verpflichtete sich freiwillig, dass er seine Untersuchungen nur bei Zustimmung der Gemeinde unternehmen würde. International Beachtung hat das "Oskarshamn-Modell" gefunden. Es verbindet die breite Öffentlichkeitsbeteiligung mit lokaler Kompetenzbildung. In der Gemeinde Oskarshamn gibt es ständig vier bis sechs Arbeitsgruppen, die sich mit verschiedenen Themen beschäftigen. Die Behörde verfolgt folgende Prinzipien:

- Absolute Transparenz der Kommunikation (alles ist einsehbar).
- Dem Einbezug von Minderheiten und Opposition wird höchste Priorität geschenkt.
- Kompensationszahlungen werden nicht angestrebt.
- Fragen werden ohne Vorbehalt restlos und für die Bürger verständlich geklärt.

Verschiedene Dialoggremien wurden gebildet, um die Antragsunterlagen zu studieren. Mit aufwändigen Umfragen wurde die Haltung der Bevölkerung in der Region untersucht. Insgesamt sprachen sich $\frac{3}{4}$ der Befragten für Standortuntersuchungen aus. Gestützt auf dieses Ergebnis stimmte die regionale Gebietskörperschaft im März 2002 ebenfalls zu.

Zudem sollen im weiteren Prozess Zukunftsperspektiven für die Region entwickelt werden und es ist vorgesehen, ein Entscheidungsinstitut (DECI) zu gründen, welches sich mit der Weiterentwicklung demokratischer Verfahren befasst. Auf Bezirksebene wurde ein kooperatives Forum eingerichtet, das sich mit der Umweltverträglichkeitsprüfung auseinandersetzt (Environmental Impact Assessment (EIA), dieses ist auch das formelle Leitverfahren). Die Gemeinden erhalten finanzielle Unterstützung für ihre Tätigkeiten in diesem Zusammenhang. Am Schluss des ganzen Prozesses besteht die Möglichkeit eines fakultativen Referendums (Vetorecht).

¹⁷⁷ Nach WIBERA (2002) und NEA (2003, 2000).

¹⁷⁸ Seit 1988 existiert in Forsmark ein SMA-Endlager.

¹⁷⁹ Östhammar, Oskarshamn, Tierp, Nyköping.

¹⁸⁰ Tierp.

¹⁸¹ SKB (schwedische Kernbrennstoff und Abfall-Gesellschaft).

Trotz diesen zahlreichen Aktivitäten mit breiter Öffentlichkeitsmitwirkung existiert dennoch Kritik an den Projekten, sie habe aber – nach Aussage des Bürgermeisters von Oskarshamn – keinen Rückhalt in der Bevölkerung. Die schwedischen Umweltgruppen beanstanden, dass die entsprechenden Behörden und andere Träger des Prozesses nach Akzeptanz und nicht nach einem Dialog suchen würden.

Zur Zeit werden in beiden Gemeinden Bohrungen durchgeführt, detaillierte Standortuntersuchungen und der Bau sollen ab 2008 folgen.

Gemäss einer Umfrage vom Mai 2005 befürworten über 70% der Bewohner von Oskarshamn und Östhammar ein Lager, im ganzen Land würden 51% einem Lager in ihrer Gemeinde zustimmen.

Finnland¹⁸²

In Finnland sind die Planungsprozesse und die Organisation ähnlich wie in Schweden, sie arbeiten auch teilweise eng zusammen. Schweden legt jedoch der Öffentlichkeitsbeteiligung ein grösseres Gewicht bei. Seit 1994 besteht in Finnland ein Export- sowie Importverbot für radioaktive Abfälle. Verfahren und Vorgaben im Bereich der Kernenergie werden von der Regierung beschlossen, Grundsatzentscheide bedürfen zudem der Zustimmung durch das Parlament. Standortentscheide brauchen die Bejahung durch die Standortgemeinde.

Für ein HAA-Endlager¹⁸³ wurden in den 80er Jahren 102 Standortgemeinden als möglich bezeichnet, von diesen wurde ab 1987 an fünf mit Sondierungen begonnen, worauf nach diesen ein Standort fallen gelassen wurde. Mit vier Gemeinden¹⁸⁴ schloss die Posiva (finnische Nagra) so genannte Kooperationsgruppen¹⁸⁵ ab. Diese dienen dem Informationsaustausch und der Entwicklung von Kompensationsprojekten. Von 1997-99 wurden in allen vier die gesetzlich notwendigen Umweltverträglichkeitsprüfungen¹⁸⁶ durchgeführt, die umfangreiche Abklärungen und eine breite Partizipation der Bevölkerung beinhalteten. Anfang der 90er Jahre standen in Eurajoki die Entscheidsträger negativ einem Endlager gegenüber. 1999 empfahl die Posiva der Regierung den Standort Olkiluoto im Südwesten Finnlands weiterzuverfolgen. Danach folgte die sicherheitstechnische Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde. Anfang 2000 stimmte der Stadtrat von Eurajoki¹⁸⁷ dem Endlager zu, auch auf Grund positiver Umfrageergebnisse aus den UVP-Untersuchungen, ebenfalls Loviisa stimmte zu. Die beiden ländlicheren Gemeinden (ohne Nuklearanlagen) lehnten ein Endlager ab, auch auf Grund oppositioneller Gruppen, welche dort stärker als in den beiden andern Standorten vertreten waren. Am 18. Mai 2001 bewilligte das finnische Parlament ein Endlager in Olkiluoto, bis 2012 sollen nun Standortuntersuchungen durchgeführt werden.

Wie oben dargestellt, hat während dem Kooperationsverfahren ein Stimmungsumschwung in Olkiluoto stattgefunden. Es stellt sich die Frage, ob dies ein Resultat des partizipativen Prozesses war oder nicht eher

¹⁸² Nach NEA (2003, 2000) und Studie "Sozio-ökonomische Auswirkungen von Entsorgungsanlagen" Rütter (noch nicht veröffentlicht).

¹⁸³ An den beiden KKW-Standorten Loviisa und Olkiluoto gibt es seit 1998 bzw. 1992 SMA-Endlager.

¹⁸⁴ Zwei Gemeinden waren Standorte der beiden finnischen KKW's: Olkiluoto und Loviisa.

¹⁸⁵ 1992 mit Romuvaara (Standortgemeinde Kuhmo), Kivetty (Äänekoski), Olkiluoto (Eurajoki); 1997 Hästholmen (Loviisa).

¹⁸⁶ Environmental impact assessment (EIA).

¹⁸⁷ Mit 20 Stimmen dafür und 7 dagegen.

ökonomische Gründe dafür sprachen.¹⁸⁸ Ende der 90er Jahre wurden so genannte "Eurajoki-Agreements" abgeschlossen, in diesen versprach Posiva bei der Regierung nur noch Olkiluoto als Standort vorzuschlagen.¹⁸⁹ Die Gemeinde soll für ihre Kooperation Kompensationszahlungen in Form von Projektbeiträgen erhalten. Mit diesen Abkommen wurde die andere Gemeinde, welche noch im Rennen war, arg "hintergangen".

¹⁸⁸ Eurajoki ist eine strukturschwache Gemeinde mit hoher Arbeitslosigkeit und grosser Abwanderung.

¹⁸⁹ Nach Recherchen eines unabhängigen Wissenschaftlers von der Universität Tampere (ausführlicher in der noch unveröffentlichten Studie "Sozio-ökonomische Auswirkungen von Entsorgungsanlagen" im Auftrag des BFE).

D. Zusammenstellung der Ergebnisse der Evaluation

Tabelle 14: Zusammenstellung der Verfahren: Erreichen der Kriterien

| Verfahren | Form* | Kriterien** | | | | | | | | | | | | | |
|--|-------|-------------|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|----|----|-----|-----|-----|
| | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 |
| Entsorgungskonferenz | K | E | N | N | N | E | T | N | E | T | N | N | N | N | E |
| KORA | K | E | N | E | N | E | E | N | E | E | N | N | N | N | E |
| Energie Dialog: Entsorgung | K | E | T | N | N | E | E | T | E | E | N | N | T | N | E |
| Arbeitsgruppe ZWILAG | B | E | E | T | N | T | E | T | E | E | E | N | T | T | T |
| Arbeitsgruppe Wellenberg | B | T | E | E | N | T | E | N | E | T | N | N | N | N | E |
| STOLA Dessel | M | E | E | E | E | E | E | T | E | E | N | N | E | E | N |
| Anteil der erfüllten Kriterien in %*** | K | 100 | 16 | 33 | 0 | 100 | 83 | 16 | 100 | 83 | 0 | 0 | 16 | 0 | 100 |
| | B | 75 | 100 | 75 | 0 | 50 | 100 | 25 | 100 | 75 | 50 | 0 | 25 | 25 | 75 |
| | M | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 50 | 100 | 100 | 0 | 0 | 100 | 100 | 0 |
| Total aller Kriterien in % | | 92 | 58 | 58 | 17 | 83 | 92 | 25 | 100 | 83 | 17 | 0 | 33 | 25 | 75 |

*Form des Verfahrens: K: Konfliktlösung; B: Beratung, Konsultation; M: Mitwirkung in einem Projekt

** Kriterium erfüllt: E; nicht erfüllt: N; teilweise erfüllt: T

*** erfüllt: 100%; teilweise erfüllt: 50%; nicht erfüllt: 0%

Tabelle 15: Zusammenstellung der Verfahren: Erreichen der Ziele

| Verfahren | | Entsorgungskonferenz | KORA | Energie Dialog: Entsorgung | Arbeitsgruppe ZWILAG | Arbeitsgruppe Wellenberg | STOLA Dessel |
|--|----|----------------------|------|----------------------------|----------------------|--------------------------|--------------|
| Form* | | K | K | K | B | B | M |
| Kriterien** | 1 | E | E | E | E | T | E |
| | 2 | N | N | T | E | E | E |
| | 3 | N | E | N | T | E | E |
| | 4 | N | N | N | N | N | E |
| | 5 | E | E | E | T | T | E |
| | 6 | T | E | E | E | E | E |
| | 7 | N | N | T | T | N | T |
| | 8 | E | E | E | E | E | E |
| | 9 | T | E | E | E | T | E |
| | 10 | N | N | N | E | N | N |
| | 11 | N | N | N | N | N | N |
| | 12 | N | N | T | T | N | E |
| | 13 | N | N | N | T | N | E |
| | 14 | E | E | E | T | E | N |
| Anteil der erfüllten Kriterien in %*** | | 36 | 50 | 54 | 64 | 46 | 75 |
| unabhängige Variable | | M | T+ | T+ | T+ | T- | E |
| abhängige Variable | | M | T | T | E | E | E |

*Form des Verfahrens: K: Konfliktlösung; B: Beratung, Konsultation; M: Mitwirkung in einem Projekt

** Kriterium erfüllt: E; nicht erfüllt: N; teilweise erfüllt: T

*** erfüllt: 100%; teilweise erfüllt: 50%; nicht erfüllt: 0%

Die Zeichen "+" und "-" bei den Variablen geben die festgestellte Tendenz an, da die meisten Fälle mit einem "Teilerfolg" bezeichnet wurden. Erfolg (E), Teilerfolg (T) oder Misserfolg (M) geben den Status der Zielerreichung an, ob vorausgesagt oder effektiv.

Literatur- und Quellenverzeichnis

- V. ALEMANN U. (Hrsg.) (1975): Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Eine Einführung. Opladen.
- AKEND (2002): Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte. Köln.
- ARBEITSGRUPPE OPALINUS (2005): Nukleare Entsorgung in der Schweiz. Untersuchung der sozio-ökonomischen Auswirkungen des Entsorgungsprojektes nördliches Zürcher Weinland. Rüslikon
- ARBEITSGRUPPE WELLENBERG (1995): Stellungnahme zum Rahmenbewilligungsgesuch für ein Lager für kurzlebige schwach- und mittelaktive Abfälle. Bericht an den Regierungsrat. Stans.
- AGNEB: verschiedene Jahresberichte.
- APEL K.-O. (1988): Diskurs und Verantwortung. Frankfurt a.M.
- BUNDESAMT FÜR ENERGIEWIRTSCHAFT (1997): Energie 2000: Evaluation der Konfliktlösungsgruppen. Bern.
- BUNDESAMT FÜR ENERGIE (1998): Energie-Dialog Entsorgung. Schlussbericht des Vorsitzenden zu Händen des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr und Energie. Bern.
- BACHRACH P. (1970): Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Frankfurt.
- BUSE M., NELLES W. (1975): Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich. In: V. Alemann U. (Hrsg.) : Partizipation – Demokratisierung – Mitbestimmung. Opladen.
- BUSER M. (1988): Mythos "Gewähr". Geschichte der Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Schweiz. Zürich.
- COWAM (2003): Nuclear waste management from a local perspective. Reflections for a better governance. Final report. Paris.
- DAHL R. (1994): A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation. In: Political Science Quarterly 109. New York.
- DALLY A. (Hrsg.) (2003): Atommüll und sozialer Friede. Strategien der Standortsuche für nukleare Endlager. Rehburg-Loccum.
- DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD & RURAL AFFAIRS (2001): Managing Radioactive Waste Safely. Proposals for developing a policy for managing solid radioactive waste in the UK. London.
- DIENEL P. (1991): Die Planungszelle. Opladen.
- DIETIKER J. (1992): Von Experten zu Beteiligten. Partizipation von Interessierten und Betroffenen beim Entscheiden über Verkehrsvorhaben. Zürich.
- DOWNS A. (1968): Ökonomische Theorie der Demokratie. Tübingen.
- ENDERLIN CAVIGELLI R. (1995): Mediationsverfahren in der schweizerischen Kernenergiepolitik. Auswertungsbericht zur Arbeit der ersten Arbeitsgruppe der Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KO-RA) zur Wiederaufbereitung. Berlin.
- FLÜELER T. (2002): Radioaktive Abfälle in der Schweiz. Muster der Entscheidungsfindung in komplexen sozio-technischen Systemen. Berlin.
- FISHER R., URY W. (1981): Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving. Boston.
- HABERMAS J. (1982): Theorie des kommunikativen Handelns. Frankfurt a.M.
- HOLLIHN F. (1978): Partizipation und Demokratie: Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozess. Baden-Baden.
- IDHEAP (2002): Fachbericht zu den Verhandlungsempfehlungen. Lausanne.
- INSTITUT FÜR MEDIATION IFM (2005): Mediation im öffentlichen Bereich. Präsentation. Basel.

- KANTONALE FACHGRUPPE WELLENBERG KFW (2002): Bericht zur Standortwahl Wellenberg. Stans.
- KNOEPFEL P., REY M. (1990): Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermüllepeonie in der Suisse Romande. In: Hoffmann- Riem W., Schmidt-Assmann E. (Hrsg.): Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Baden-Baden.
- KÖNIGSWIESER R., HALLER M., MAAS P. (Hrsg.) (1996): Risiko-Dialog. Zukunft ohne Harmonieformel. Köln.
- KOSTKA D. (1993): Öffentliches Konfliktmanagement. Praktische Beispiele in der Diskussion. In: Die Verwaltung 1/1993. Berlin.
- KOORDINATIONSAUSSCHUSS WELLENBERG BUND/KANTONE (KOA WELLENBERG), Arbeitsgruppe Volkswirtschaft (1998): Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines SMA-Lagers Wellenberg. Kosten-Nutzen-Analyse. Stans.
- KUPPER P. (2003): Atomenergie und gespaltene Gesellschaft. Die Geschichte des gescheiterten Projekts Kernkraftwerk Kaiseraugst. Zürich.
- LINDER W., LANFRANCI P., SCHNYDER D., VATTER A. (1992): Mitwirkungsverfahren und -modelle. Vorschläge für eine Mitwirkungspolitik des Bundes nach Art. 4 RPG. Bern.
- LINDER W., VATTER A. (1996): Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle K. (Hrsg.): Planung und Kommunikation. Wiesbaden und Berlin.
- LINDER W. (1999): Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven. Bern.
- LINDNER C. (1990): Kritik der Theorie der partizipatorischen Demokratie. Opladen.
- MÜLLER J.P. (1993): Demokratische Gerechtigkeit. Eine Studie zur Legitimität rechtlicher und politischer Ordnung. München.
- NAGRA (2005): Übersicht über den Stand der nuklearen Entsorgung in Europa, Nordamerika und Japan. Wettingen.
- NEA (2000): Stakeholder Confidence and Radioactive Waste Disposal. Workshop Proceedings Paris. Paris.
- NEA (2003): Public Information, Consultation and Involvement in Radioactive Waste Management. An international Overview of Approaches and Experiences. Paris.
- NEA (2004a): Learning and Adapting to Societal Requirements for Radioactive Waste Management. Key Findings and Experience of the Forum on Stakeholder Confidence. Paris.
- NEA (2004b): Dealing with Interests, Values and Knowledge in Managing Risk. Paris.
- NEA (2005): Geological Repositories: Political and Technical Progress. Workshop Proceedings Stockholm. Paris.
- OLSON M. (1968): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen.
- POSIVA OY (1999): The final disposal facility for spent nuclear fuel. Environmental impact assessment report. Helsinki
- PETERS H. P. (1994): Wissenschaftliche Experten in der öffentlichen Kommunikation über Technik, Umwelt und Risiken. In: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen. S. 162-190.
- REHMANN-SUTTER C., VATTER A., SEILER H. (1998): Partizipative Risikopolitik. Wiesbaden.
- RENN O. (ca. 1990): Risikowahrnehmung und Risikobewertung: Soziale Perzeption und gesellschaftliche Konflikte. Referat.
- RENN O. (1994): Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik. Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge. In: oikos (Hrsg.): Kooperationen für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln. Zürich.
- RENN O., WEBLER T., WIEDEMANN P. (1995): Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht.
- RENN O., WEBLER T. (1995): Der kooperative Diskurs: Theorie und praktische Erfahrungen mit einem Deponeprojekt in Aargau. Zürich.

- RENN O., KASTENHOLZ H., SCHILD P., WILHELM U. (Hrsg.) (1998): Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. Zürich.
- RENN O. (2004): The Role of Stakeholder Involvement in Risk Communication. In: atw. Heft 10. Berlin.
- SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2001): Botschaft zu den Volksinitiativen "MoratoriumPlus – Für die Verlängerung des Atomkraftwerk-Baustopps und die Begrenzung des Atomrisikos (MoratoriumPlus)" und "Strom ohne Atom – Für eine Energiewende und die schrittweise Stilllegung der Atomkraftwerke (Strom ohne Atom)" sowie zu einem Kernenergiegesetz. Bern.
- SCHMIDT M. (2000): Demokratietheorien. Opladen.
- SCHUMPETER J. (1950): Kapitalismus, Sozialismus, Demokratie. Bern.
- SCHULTZE R., NOHLEN D. (Hrsg.) (1995): Lexikon der Politik. Politische Theorien. München.
- SKI REPORT (2003): Transparency and Public Participation in Radioactive Waste Management. RISCUM II Final report. Stockholm.
- STOLA (2004): Belgien low-level and short-lived waste: Does it belong to Dessel? Dessel.
- STOLLE M. (2002): Beeinflusst das Interesse für Technik die Einstellung zur Entsorgung radioaktiver Abfälle? In: Technikfolgenabschätzung. Nr. 3 / 4. Karlsruhe.
- UEBERSAX P. (1991): Betroffenheit als Anknüpfung für Partizipation. Herleitung eines Modells der Betroffenenbeteiligung mit besonderer Behandlung des Aspekts örtlicher Betroffenheit. Basel und Frankfurt a. M.
- VATTER A. (1998): Politik. In: Rehmann-Sutter C., Vatter A., Seiler H. Partizipative Risikopolitik. Wiesbaden.
- WIBERA (2002): Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortwahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle. Abschlussbericht. Hannover.
- WIBERA (2000): Beteiligung bei der Standortwahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle. Auswertung internationaler Erfahrungen. Hannover.
- WÄLTI S. (1992): Auswertung der Entsorgungskonferenz 1991. Genf.
- WÄLTI S. (1993): Neue Problemlösungsstrategien in der nuklearen Entsorgung. In: Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft. Vollzugsprobleme. Bern.
- WÄLTI S. (1995): Mediationserfahrungen in der nuklearen Entsorgungspolitik der Schweiz. Berlin.
- Verschiedene Korrespondenz, Zeitungsartikel und weitere Dokumente zu den Untersuchungsfällen aus dem Archiv des Bundesamtes für Energie.

