

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 Bedingung bei komplexen Grossvorhaben

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 Entscheidregeln
- 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 schweizerischen und einem belgischen Verfahren

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 Entscheidungsverfahren 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.

Stefan Jordi, Bundesamt für Energie, 2006