

Prof. Dr. Hans-Albert Lennartz
Dr. Christine Mussel

Abschlussbericht

„Beteiligung der Öffentlichkeit bei der
Standortauswahl für die Endlagerung
radioaktiver Abfälle“

Nr. 84 580 300 vom Dezember 2002

Inhalt	Seite
1 Vorwort	1
2 Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich	5
2.1 Zusammenfassung	5
2.2 Einleitung	7
2.3 Warum reicht die herkömmliche Vorgehensweise nach geltender Rechtslage nicht aus?	8
2.4 Welche Alternativen gibt es zum klassischen Verfahren?	10
2.4.1 Formelle Beteiligungsverfahren	11
2.4.2 Informationsbetonte Methoden	12
2.4.3 Entwurfsbetonte Methoden	14
2.4.4 Vermittlungsbetonte Methoden	17
2.5 Deutsche und internationale Erfahrungen mit Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umweltbereich	20
2.6 „Partizipation und Risiko“: Gibt es einen Zusammenhang zwischen Risikotypen und der Eignung bestimmter Beteiligungsformen?	27
2.7 Institutionalisierung von Verhandlungs- und Mediationsverfahren	31
3 Internationale Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle	35
3.1 Zusammenfassung	35
3.2 Schweden	39
3.3 Frankreich	52
3.4 USA	58
3.5 Schweiz	64
3.5.1 SMA-Verfahren	64
3.5.2 HAA/LMA-Verfahren	69
4 Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle (Phase II)	74
4.1 Zusammenfassung	74
4.2 Einleitung	77
4.3 Bestandteile der Phase II – Politisch institutionelle Verknüpfung	80
4.3.1 Rechtliche Zulässigkeit eines Beteiligungsverfahrens	80
4.3.2 Formenzwang für die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens	81
4.3.2.1 Müssen die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in einem Gesetz münden?	82
4.3.2.2 Müssen die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in einer Rechtsverordnung umgesetzt werden?	84

4.3.3	Exkurs: Verbindlichkeit der Ergebnisse? Das Dilemma zwischen dem Bedürfnis der Stakeholder nach Verbindlichkeit der Beteiligung und der Legitimität demokratisch gewählter Vertretungen	85
4.3.4	Institutioneller Beginn	88
4.3.4.1	Gemeinsamer Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesregierung	88
4.3.4.2	Beschluss der Bundesregierung und Unterrichtung des Bundestages	89
4.3.4.3	Beschluss der Bundesregierung und Beschluss des Bundestages	89
4.3.4.4	Einbeziehung des Bundesrates	89
4.3.4.5	Zwischenergebnis	90
4.3.5	Institutionelles Ende (Beschlussfassung)	90
4.4	Vorschlag für ein Beteiligungsverfahren in Phase II	91
4.4.1	Zur Begründung des Beteiligungsverfahrens	91
4.4.2	Gegenstand und Anforderungen an ein Beteiligungsverfahren zur Kriterienentwicklung und -festlegung	95
4.4.2.1	Problemdimensionen und erwartete Ergebnisse	95
4.4.2.2	Zeitrahen	96
4.4.2.3	Rahmenbedingungen	97
4.4.2.4	Gütekriterien	97
4.4.3	Organisation des Verhandlungsverfahrens	104
4.4.4	Ablauf des Verfahrens	108
4.4.4.1	Initiierung	108
4.4.4.2	Durchführung	108
4.4.4.2.1	Teilschritt I: Festlegung der Organisationsform und Arbeitsweise	109
4.4.4.2.2	Teilschritt II: Ermittlung von Konsensbereichen und Dissensen	109
4.4.4.2.3	Teilschritt III: Erörterung der Themenkomplexe	109
4.4.4.3	Ergebnis	115
4.4.5	Zeitplan	117
4.5	Auswahl der beteiligten Akteure	118
4.5.1	Teilnehmerkreis des Verfahrens	118
4.5.2	Einflussmöglichkeiten der Beteiligten	125
4.5.2.1	Warum sollen sich Stakeholder in einen Verhandlungsprozess begeben (welche Interessen haben sie)?	125
4.5.2.2	Was wäre, wenn einzelne der vorgesehenen Stakeholder sich dem Verfahren entziehen würden?	126

4.6	Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit in Phase II	127
4.6.1	Warum sollte die allgemeine Öffentlichkeit beteiligt werden?	127
4.6.2	Wer ist die allgemeine Öffentlichkeit?	128
4.6.3	Wie sollte die allgemeine Öffentlichkeit beteiligt werden	129
4.6.3.1	Konsensus-Konferenz zu Grundsatzfragen der Endlager-suche	129
4.6.3.2	Regionale und virtuelle Foren zur Diskussion der Teilergebnisse des Verhandlungsprozesses	132
4.6.4	Weitere Komponenten zur Unterstützung	133
4.6.5	Organisation der Beteiligung der allgemeinen Öffentlich-keit	135
5	Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle (Phase III)	136
5.1	Zusammenfassung	136
5.2	Ziele der Phase III	139
5.3	Rollenverteilung in Phase III	142
5.4	Öffentlichkeitsbeteiligung	144
5.4.1	Informationsplattform	145
5.4.2	Beteiligung durch Kontrolle	147
5.5	Öffentlichkeitsbeteiligung in den Schritten 3 bis 5: Lokale Beteiligung und Beratung	148
5.5.1	Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritt 3 bis 5	148
5.5.2	Unterscheidung in Beteiligung der Kommunen und Beteiligung der lokalen Öffentlichkeit	149
5.5.3	Prinzipien der Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritten 3 bis 5	150
5.5.3.1	Freiwillige Teilnahme	150
5.5.3.1.1	Freiwillige Teilnahme oder Beteiligungsbereitschaft der Kommunen	150
5.5.3.1.2	Legitimationsgrundlage für die Standortauswahl	151
5.5.3.1.3	Internationale Erfahrungen	152
5.5.3.1.4	Wissenschaftliche Erkenntnisse	155
5.5.3.1.5	Bedenken gegen das Prinzip der freiwilligen Teilnahme	159
5.5.3.1.6	Zusammenfassung	162
5.5.3.2	Bürgerforum und Kompetenzzentrum	163
5.5.3.3	Beteiligung von Zielgruppen	164
5.5.3.4	Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit über repräsen-tative Meinungsumfragen oder Bürgerentscheide	165
5.5.4	Gegenstand der lokalen Beteiligung in Schritten 3 bis 5	165
5.5.4.1	Schritt 3: Identifizierung und Auswahl von Standort-regionen für die übertägige Erkundung	165

5.5.4.2	Schritt 4: Festlegung der Standorte für die untertägige Untersuchung	167
5.5.4.3	Schritt 5: Untertägige Untersuchungen und Standortentscheidung	168
5.5.5	Kontaktaufnahme und Information am Anfang von Schritt 3	169
5.5.6	Lokale Kompetenzbildung und Zeitplanung	171
5.6	Legislative Planung	173
6	Literatur und Quellen	178

Abbildungen	Seite
Abbildung 1: Ablauf der Endlagersuche in Schweden. Quelle: SKB 2000, S. 109.	40
Abbildung 2: Ablauf der Endlagersuche in Schweden nach Durchführung der Machbarkeitsstudien mit Angabe der Zeiten für die Überprüfung der Ergebnisse. Quelle: SKB 2000, S. 37.	40
Abbildung 3: Beteiligungsverfahren	74
Abbildung 4: Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit	77
Abbildung 5: Beteiligungsverfahren	80
Abbildung 6: Organisation der Verhandlung in Phase II	107
Abbildung 7: Verhandlungsgruppe	124
Abbildung 8: Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit	133
Abbildung 9: Phase III	137
Abbildung 10: Öffentlichkeitsbeteiligung durch Bürgerforum	138
Abbildung 11: Verfahrensschritte Phase III	141
Abbildung 12: Bürgerforum	164
Abbildung 13: Überblick über die Beteiligung der Kommune in Schritt 3	166
Abbildung 14: Überblick über die Beteiligung der Kommune in Schritt 4	167
Abbildung 15: Überblick über die Beteiligung der Kommune in Schritt 5	168
Abbildung 16: Zeitplanung der Öffentlichkeitsbeteiligung am Beispiel der Standortsuche in Oskarshamn, Schweden	172

1 Vorwort

"Weltweit gibt es bis heute kein Endlager für abgebrannte Brennelemente aus Kernkraftwerken und für hochradioaktiven Abfall aus der Wiederaufbereitung. In Deutschland wird seit 1979 der Salzstock Gorleben auf seine Eignung als Endlager auch für derartige radioaktive Abfälle erkundet. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat Zweifel an der Eignung von Gorleben. Deshalb sollen weitere Standorte in unterschiedlichen Gesteinsformationen untersucht werden. Es stellt sich die Frage, wie man Standorte findet, die für eine sichere Endlagerung geeignet sind und die Interessenlagen in einer potentiellen Standortregion in glaubwürdiger Weise berücksichtigen. Aus diesem Grund hat das BMU den Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte eingerichtet. Seine Aufgabe ist es, ein nachvollziehbares Auswahlverfahren auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter Kriterien zu entwickeln. Die Empfehlungen des Arbeitskreises sollen mit der nationalen und internationalen Fachwelt und mit der interessierten Öffentlichkeit eingehend erörtert werden, um Transparenz und Glaubwürdigkeit für spätere Standortentscheidungen zu schaffen. Erst nach Abschluss dieses Prozesses kann in einigen Jahren ein Standortauswahlverfahren durchgeführt werden.

Der gesamte Prozess der Auswahl von Endlagerstandorten ist ein mehrstufiger Prozess mit den Phasen:

- *Entwicklung von Kriterien und Verfahren (Phase I)*
- *Festlegung der Kriterien und Verfahren (Phase II)*
- *Standortsuche und -festlegung (Phase III)*

In der Phase der Entwicklung von Kriterien und Verfahren ist der vom BMU eingerichtete Arbeitskreis Auswahlverfahren von Endlagerstandorten Träger des Prozesses. Der Schwerpunkt der Aufgabenstellung des Arbeitskreises liegt aktuell in der Entwicklung der Verfahrensstruktur für die Auswahl von Endlagerstandorten. Hierzu sind insbesondere der Inhalt und die Anzahl der einzelnen Verfahrensschritte festzulegen und zu bestimmen, an welchem Punkt im Laufe des Verfahrens eine Entscheidung über die zu untersuchenden Wirtsgesteinsformationen bzw. mögliche Endlagerstandorte gefällt wird. Das BMU ist daran interessiert, die Auswahl und Festlegung geeigneter Endlagerstandorte in einem nachvollziehbaren und glaubwürdigen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zu gestalten. Die Eignung eines zukünftigen Standorts soll zudem nicht allein durch geologische Kriterien bestimmt sein. Ziel ist vielmehr, bei der Auswahl von Standortregionen zusätzlich zur

geologischen Gesamtsituation auch den Aspekt regionaler Entwicklungsperspektiven und Visionen mit zu berücksichtigen."
(Leistungsbeschreibung des Auftraggebers von 17. April 2000)

Um diese Ziele zu erreichen, schrieb das Bundesamt für Strahlenschutz im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit verschiedene Forschungs- und Entwicklungsvorhaben aus.

Mit Vertrag vom August 2000 wurde die WIBERA Wirtschaftsberatung AG vom Bundesamt für Strahlenschutz mit der Durchführung des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens "Beteiligungsverfahren (Los 1)" beauftragt.

In der Leistungsbeschreibung des Auftraggebers heißt es zu den Zielsetzungen des Forschungsvorhabens:

"Die vorliegenden Erfahrungen mit Formen des kooperativen Politik- und Verwaltungshandelns im Umweltbereich aus dem In- und Ausland zeigen, dass eine Standortfestlegung bei risikoträchtigen Umweltvorhaben ohne ein glaubwürdiges und legitimes Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung zum Scheitern verurteilt ist. Dies gilt, wie die vielfältigen internationalen Erfahrungen zeigen, im verschärften Maße für die Standortfindung eines Endlagers für radioaktive Abfälle. (...) Das Forschungs- und Entwicklungsvorhaben soll auf diesen Erfahrungen aufbauen und für die Phasen II und III der Standortauswahl Verfahren entwickeln, die den Kriterien eines glaubwürdigen und legitimen Verfahrens genügen sowie eine repräsentative Beteiligung der jeweils relevanten Öffentlichkeiten und Betroffenen gestatten. Die vorgeschlagenen Verfahren (...) sollten sich aus den Erfahrungen in der Bundesrepublik mit Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umwelt- und Verkehrsbereich sowie den internationalen Erfahrungen bei der Standortfindung für die Endlagerung radioaktiver Abfälle ableiten. Ihre Erfolgsaussichten sind mit geeigneten Methoden zu prüfen."

Entsprechend der allgemeinen Zielsetzung ist der Abschlussbericht gegliedert:

- In Kapitel 2 werden die Erfahrungen mit nationalen und internationalen Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umweltbereich dargestellt.

- In Kapitel 3 werden die wichtigsten internationalen Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle auf dem aktuellen Stand präsentiert.
- In Kapitel 4 stellen wir das von uns entwickelte Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung für Phase II und in
- Kapitel 5 das entsprechende Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung für Phase III vor.

Mitglieder des Projektteams von WIBERA waren

- Prof. Dr. jur. Hans-Albert Lennartz, Projektleiter,
- Dr. Christine Mussel, Soziologin, Universität Kassel, Arbeitsgruppe Dialogische Planung,
- Simone Welzien, ausgebildete Mediatorin,
- Henrike Wolter, Dipl.-Verwaltungswissenschaftlerin, Senior Consultant.

Im Laufe des Projektes hat WIBERA drei Zwischenberichte vorgelegt (vgl. www.akend.de/projekte), die in aktualisierter und überarbeiteter Fassung zu Kapiteln des Abschlussberichtes entwickelt wurden.

Das neu aufgenommene Kapitel 2 (Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich) wurde im Entwurf von Dr. Dieter Kostka, Umweltmediator, verfasst.

Für die Auswertung internationaler Erfahrungen haben wir anlässlich verschiedener Veranstaltungen, beispielsweise im Rahmen des von der Europäischen Union finanzierten Projektes COWAM (Community Waste Management) Interviews geführt u.a. mit:

- Herrn Olof Söderberg, Special Advisor for Nuclear Waste Disposal, Ministry of the Environment, Schweden
- Herrn Kjell Andersson, KARINTA-KONSULT, Schweden,
- Herrn Torsten Carlsson, Mayor of Oskarshamns kommun, Schweden
- Herrn Stefan Grit, Abteilungsleiter im französischen Industrieministerium, Frankreich

- Herrn Yves le Bars, Präsident der ANDRA, Frankreich
- Herrn Bernard Fery, Beauftragter der französischen Regierung für die Durchführung einer nationalen Debatte zur Endlagerung, Frankreich
- Frau Dr. Nadja Alexander, Direktorin des Dispute Management Centre an der University of Queensland, Australien
- Herrn Dipl.-Geol. Christian Enachescu, Prokurist der Firma Golder Associates GmbH, USA/Deutschland

Darüber hinaus haben wir zur Überprüfung des von uns entwickelten Beteiligungsmodells Experten-Interviews durchgeführt. Diese Interviews sind in die jetzt vorgelegte Fassung für Phase II (Kapitel 4) eingearbeitet worden. Unsere Gesprächspartner waren:

- Herr Prof. Dr. Klaus Brake, Berlin
- Frau Jaqui Dopfer, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, Fachhochschule Darmstadt (in Vertretung für Herrn Prof. Dr. Martin Führ)
- Herr Gerd Fuchs, Vorsitzender des Fördervereins Mediation im öffentlichen Bereich e.V., Bonn
- Herr Dr. Dieter Kostka, Umweltmediator, Pfungstadt
- Frau Rechtsanwältin Ursula Philipp-Gerlach, Frankfurt/Main
- Herr Prof. Dr. Ortwin Renn, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart
- Herr Meinfried Striegnitz, Präsident des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie, Hildesheim

Kennzeichen des Projektes war, dass Neuland betreten wurde und wir parallel zur Arbeit des AkEnd und zugleich für den AkEnd die Konzeption der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Endlagersuche in Deutschland zu entwickeln hatten.

Wir haben die Zusammenarbeit mit den Mitgliedern des AkEnd und den Vertretern/Vertreterinnen des Bundesamtes für Strahlenschutz und des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit als angenehm und konstruktiv empfunden.

2 Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich

2.1 Zusammenfassung

Die herkömmliche Form der Öffentlichkeitsbeteiligung benutzt die Öffentlichkeit lediglich als einseitigen Informationslieferanten und erfüllt die ihr vom Rechtssystem zugedachten weiteren Funktionen der Interessenvertretung, Befriedung, Legitimation, Kontrolle, Verfahrensförderung und des Rechtsschutzes mehr schlecht als recht. Sie ist im Kern konfrontativ angelegt und führt bisweilen sogar zur Verfahrensparalyse.

Es gibt drei grundlegende Strategiemöglichkeiten:

- hierarchische Steuerung,
- Verhandeln oder
- "Aussitzen".

Wenn hierarchische Steuerung als unmöglich eingeschätzt und "Aussitzen" als verantwortungslos verworfen wird, bleibt nur die Verhandlungsoption. Hierzu gibt es zahlreiche bewährte Methoden: informationsbetonte, entwurfsbetonte und vermittlungsbetonte.

International betrachtet, besteht kein klarer Zusammenhang zwischen dem jeweiligen Rechtssystem beziehungsweise der Verwaltungskultur und der Verbreitung und Eignung von Mediation.

In Deutschland wird Umweltmediation bislang fast ausschließlich von der öffentlichen Hand initiiert, beauftragt und finanziert. Anzustreben sind eine gemeinsame Beauftragung und Finanzierung durch die Konfliktparteien.

Bei Mediation besteht eine gewisse politische Versuchung, die Methode im Hinblick auf Akzeptanzbeschaffung oder Verfahrensbeschleunigung zu missbrauchen. Gute MediatorInnen können und sollen dem entgegenwirken.

Probleme bei der Anwendung von Mediation im Umwelt- und Verkehrsbereich gab es bislang im Hinblick auf den hohen erforderlichen Zeitaufwand, die Rückbindung der Repräsentanten innerhalb der Verhandlungsrunden und die Trägheit der Verwaltung.

Mediation muss maßgeschneidert erfolgen, ohne ihre Grundprinzipien zur Disposition zu stellen. Benachteiligte TeilnehmerInnen sollten in der Mediation unterstützt werden.

Durch Mediation wird zwar selten ein umfassender Konsens in der Hauptstreitfrage erzielt, aber ein höheres Informationsniveau, ein besseres gegenseitiges Verständnis und Teillösungen. Ein eventuell verbliebener Rest-Dissens wird auf diese Weise klarer, sachlich fundierter und weniger emotional. Allfällige politische Entscheidungen werden dadurch erleichtert und Folgekonflikte vermieden.

Es gibt Rahmenbedingungen, die erfolgreiche Mediation praktisch von vornherein verhindern: extreme Eskalation, mangelnder Einigungswille, politischer Missbrauch zur Durchsetzung bestimmter Positionen, Missbrauch zwecks Abwälzung von politischer Verantwortung, mangelnde Bereitschaft zur Zeitinvestition. Diese Rahmenbedingungen müssen bei der Entscheidung für oder gegen den Einsatz von Mediation abgeprüft werden.

Günstige nationale Rahmenbedingungen für den Einsatz von Umweltmediation sind Bekanntheit des Verfahrens, rechtliche Verankerung, Existenz von Qualitätsstandards und Zertifizierungen, politische Förderung der Methode. Die Rahmenbedingungen in Deutschland sind insofern noch nicht optimal, aber mittlerweile auch nicht mehr schlecht.

Beteiligungsverfahren müssen eine Verständigung darüber anstreben, welcher Risikotyp im Einzelfall vorliegt. Einen direkten Zusammenhang zwischen bestimmten Beteiligungsformen und bestimmten Risikotypen gibt es nicht.

Die Durchführung von Umweltmediation sollte nicht rechtlich reglementiert werden. Eine allgemeine Öffnungsklausel, die den Einsatz von Verfahrensmittlern vorsieht, wäre aber hilfreich. Einige

Ansätze dafür gibt es im deutschen öffentlichen Recht bereits jetzt (§ 5 UVPG, § 13 BBodSchG, § 4a BauGB); sie sollten gegebenenfalls stärker genutzt werden.

Bei der Institutionalisierung von Mediation ist Österreich mit seinem neuen UVP-Gesetz europaweit inzwischen Vorreiter. Die österreichische Regelung, dass Umweltverträglichkeitsprüfungen zwecks Durchführung einer Mediation vorübergehend unterbrochen werden können, dürfte wegweisend sein.

Die neue sogenannte SUP-Richtlinie der EU wird die Behörden künftig dazu zwingen, Betroffene frühzeitiger und umfassender zu beteiligen als bisher üblich. Verhandlungs- und Mediationsverfahren können genau dabei gute Dienste leisten.

2.2 Einleitung

Zunächst wird aufgezeigt, weshalb die herkömmliche Vorgehensweise bei Standortfindungsverfahren nach geltender Rechtslage für die Auswahl eines Endlagers für radioaktive Abfälle nicht ausreichend ist (Kapitel 2.3), und es wird ein Spektrum mittlerweile erprobter Alternativen zu dieser Vorgehensweise vorgestellt (Kapitel 2.4). Sodann werden die Erfahrungen mit Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umweltbereich dargelegt, die in Deutschland und international in inzwischen vielen verschiedenen konflikthafter Fällen bisher gemacht wurden (Kapitel 2.5). Dabei wird im Besonderen auf die Frage eingegangen, inwiefern es einen Zusammenhang geben könnte zwischen bestimmten Typen globaler Umweltrisiken¹ und der Eignung bestimmter Beteiligungsformen beim Umgang mit diesen Risiken (Kapitel 2.6). Schließlich wird der derzeitige Stand der Institutionalisierung von Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umweltbereich beleuchtet (Kapitel 2.7).

¹ Der „Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen“ (WBGU) hat in seinem Jahresgutachten 1998 eine Typologie solcher Risiken entwickelt und Strategien für den Umgang mit diesen Risiken in Abhängigkeit vom jeweiligen Risikotyp empfohlen.

2.3 Warum reicht die herkömmliche Vorgehensweise nach geltender Rechtslage nicht aus?

Die geltende Rechtslage und das auf ihr basierende klassische Standortfindungsverfahren sehen folgendes vor:

Zur Entscheidung über ein konkretes Vorhaben holt die zuständige Behörde anhand vorgegebener Verfahrensvorschriften bestimmte Informationen ein. Genau zu diesem Zweck beteiligt sie - überwiegend bilateral - auch andere Institutionen und Personen. Aufgrund der so gewonnenen Informationen trifft die Verwaltung schließlich eine bindende Entscheidung und sorgt für deren Umsetzung. Bei allen Schritten ist sie strikt an Recht und Gesetz gebunden.

Öffentlichkeitsbeteiligung setzt dabei relativ spät ein und hat von der Grundidee her instrumentellen Charakter für die verfahrensleitende Verwaltungsbehörde. Sie trifft regelmäßig auf einen Verfahrens- und Meinungsbildungsstand in der zuständigen Behörde, der - auch aufgrund der üblichen, für eine leichtere Verfahrensabwicklung durchaus funktionalen informellen Vorverhandlungen zwischen Behörde und Vorhabensträgern - schon weit fortgeschritten ist und zu teilweisen faktischen Bindungen der Verwaltung führt. Eine wesentliche Verbesserung oder auch nur Veränderung durch das Einbringen der Interessen Dritter ist dann nicht mehr zu erwarten.

Weil Widerstand bis hin zur Blockade von Verfahren dadurch mehr oder weniger vorprogrammiert ist, wird dieses Schema im angelsächsischen Sprachraum auch ironisch das „Dead“-Modell genannt: Decide – Announce – Defend (Entscheiden – Verkünden – Verteidigen).

Die Klagen über einen schleppenden, unzweckmäßig ritualisierten und wenig effizienten Verlauf komplexer Standortfindungs- und Zulassungsverfahren in der deutschen Umweltverwaltung sind inzwischen Legion und werden trotz unterschiedlicher Akzentsetzungen quer durch alle Lager (Antragsteller, Einwender und Behörden) vorgebracht². Insbesondere die Form der Öffentlichkeitsbeteiligung in Gestalt sogenannter Erörterungstermine wird dabei

² vgl. Würtenberger, 1991; Ronellenfitsch, 1994; Hill, 1994

schon lange kritisiert³: Dort kommt es oft kaum zu einer wirklich sachlichen Diskussion; vielmehr stehen sich zwei Lager misstrauisch gegenüber, die extreme Positionen einnehmen und diese noch durch wissenschaftliche Sachverständige zu untermauern versuchen. Fietkau & Weidner fassen zusammen: „Diese Form der Bürgerbeteiligung ist im Kern konfrontativ angelegt“⁴. Dennoch strikt nach diesem Schema vorzugehen, ist bei kleinen Projekten vielleicht noch vertretbar; bei Projekten mit gesamtgesellschaftlicher Tragweite wie der Endlagersuche wäre das zumindest politisch sehr riskant.

Diese Mängel beim herkömmlichen Verwaltungsverfahren sind dabei nicht nur ärgerlich, sondern können zu hochgradiger Ineffektivität bis hin fast zur Paralyse führen: So finden sich immer wieder Beispiele, in denen sich kontroverse Fälle – oftmals von der Sache her gar nicht einmal so spektakuläre - bis zu zwanzig Jahren hinziehen und dabei Unmengen an Ressourcen in Dutzenden von Institutionen binden⁵. Großtechnische Projekte wie Kraftwerke, Flughäfen oder ähnliches mit ihren viel weitreichenderen und zum Teil auch potentiell gefährlicheren Auswirkungen gelten vor diesem Hintergrund als fast nicht mehr durchsetzbar.

Müller-Erwig hat in ihrer Dissertation intensiv die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Planfeststellungsverfahren zum Endlager für radioaktive Abfälle Schacht Konrad untersucht und kommt, empirisch belegt, abschließend ebenfalls zu dem Urteil: „Bei der zunehmenden Komplexität äußerst umstrittener Großvorhaben, die in starkem Maße durch unvereinbare Risikobewertungen geprägt sind, reichen die bestehenden Beteiligungsinstrumente nicht mehr aus, um zu tragfähigen Entscheidungen zu gelangen“⁶.

Insgesamt lässt sich sagen, dass die in der Rechtswissenschaft angeführten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung⁷ von der herkömmlichen Form der in Deutschland vorgesehenen Öffentlichkeitsbeteiligung durchweg schlecht bis gar nicht erfüllt

³ vgl. Bechmann, 1988

⁴ 1998, 19

⁵ vgl. zum Beispiel Fietkau & Weidner, 1998, 32ff. zur Sonderabfalldeponie Mainhausen; Kostka, 1992, 33-48 und 2001, 337f. zum Abbau eines Gipsvorkommens

⁶ 2000, 286f.

⁷ Das sind: Information, Interessenvertretung, Befriedung, Legitimation, Kontrolle, Rechtsschutz und Verfahrensförderung (HETT, 1994).

werden. Die Suche nach Alternativen zur klassischen Öffentlichkeitsbeteiligung ist deshalb bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle in Deutschland unabdingbar geboten.

2.4 Welche Alternativen gibt es zum klassischen Verfahren?

Was bleibt? Der Umweltrechtler Böhne diskutiert am Beispiel der Kernenergiekontroverse die drei grundlegenden Strategiemöglichkeiten: hierarchisches Durchgreifen, Verhandeln und Aussitzen. Die Möglichkeit einer reibungslosen Verfahrensabwicklung – also dass das klassische Verfahren ohne nennenswerte Widerstände funktionieren könnte – zieht er erst gar nicht in Betracht. Bezogen auf die Kernenergiekontroverse hält er hierarchisches Durchgreifen für unmöglich⁸ und Verhandeln für aussichtslos; er prognostiziert eine starke Tendenz zum Aussitzen, nennt das aber gleichzeitig zurecht verantwortungslos. Die Entwicklung kam dennoch anders: Die Verhandlungen über den Atomausstieg führten schließlich doch zu einer Einigung. Wenn Durchgreifen nicht möglich und Aussitzen nicht gewollt ist, bleibt nur der Weg des Verhandels. Hierzu gibt es mittlerweile bereits ein großes Spektrum geeigneter Methoden und ermutigende Erfahrungen.⁹ Viele der Methoden sind besonders im Ausland (vor allem in Skandinavien und den USA) weit verbreitet, etliche haben aber auch in Deutschland schon häufig Anwendung gefunden. Sie werden anschließend überblicksartig vorgestellt.

Zuvor muss noch einmal betont werden, dass es sich bei allen genannten Methoden nicht um Alternativen im eigentlichen Wortsinne zum förmlichen Verwaltungsverfahren handelt: Dieses ist im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) vorgeschrieben und steht

⁸ „Die Vergangenheitserfahrungen lehren, dass sich grundlegende gesellschaftliche Konflikte mit diesem Modell nicht lösen, sondern allenfalls zeitweise unterdrücken lassen“ (BOHNE, 1999, 4f.).

⁹ Die Literatur hierzu ist mittlerweile äußerst umfangreich; ein guter und sehr prägnanter Überblick findet sich in BECKMANN & KECK (1999); ausführlicher: BISCHOFF, SELLE & SINNING (1995) oder WIEDEMANN (1995).

als solches nicht zur Disposition.¹⁰ Worum es geht, ist, den Stil innerhalb des Verwaltungsverfahrens zu verändern, insbesondere dadurch, dass die öffentliche Verwaltung ihre Entscheidungen nicht mehr oder weniger alleine vorbereitet, sondern interessierte Gruppen und potentiell Betroffene dabei mitarbeiten lässt: Die Einbindung von Verhandlungs- bzw. Mediationsverfahren ins förmliche Verwaltungsverfahren an geeigneten Stellen kann dazu beitragen, dieses kooperativer auszugestalten und die oben genannten Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung auf diese Weise weit besser zu erfüllen als sonst üblich. Im folgenden wird deshalb zur Klarstellung nicht mehr von Verfahren, sondern lediglich von Methoden gesprochen, sofern die jeweilige Methode nicht ihrerseits als ein formelles Verfahren rechtlich verankert ist.

Um die Vielzahl der vorhandenen Methoden besser darstellen zu können, werden sie in vier Gruppen zusammengefasst: formelle, informationsbetonte, entwurfsbetonte und vermittlungsbetonte. Die Einteilung ist nicht trennscharf, sondern folgt dem Aspekt, dem die jeweilige Methode besonderes Gewicht beimisst. Die meisten enthalten alle Aspekte, jedoch mit deutlich unterschiedlicher Gewichtung. Gemeinsam ist allen Methoden, dass sie Elemente beinhalten, die über die klassische Öffentlichkeitsbeteiligung im hoheitlichen Verwaltungsverfahren hinausgehen. Näher beschrieben werden nur diejenigen Methoden, die im Zusammenhang mit der Frage der Standortfindung für ein Endlager besonders interessant erscheinen.

2.4.1 Formelle Beteiligungsverfahren

Darunter werden „solche Verfahren der Bürgerbeteiligung verstanden, die in den verschiedenen Kommunalverfassungen und Gemeindeordnungen der Bundesrepublik rechtlich verankert sind und/oder dort regelmäßig zum Einsatz kommen“ (Beckmann & Keck, 1999, 9). Das sind:

- Bürgerbefragungen
- Bürgerversammlungen, Einwohnerfragestunden, Bürgeranhörungen und Erörterungen

¹⁰ Eine echte Alternative in diesem Sinne zum hoheitlichen Erlass eines Verwaltungsakts wäre der Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags nach §§ 54ff. VwVfG. Dieser muss allerdings – wie alle Verträge – naturgemäß erst recht ausgehandelt werden; insofern gelten die Ausführungen über Verhandlungsverfahren hier genauso.

- Bürgermitwirkung an (öffentlichen) Ausschuss- und Ratssitzungen oder in Expertenbeiräten
- Bürgerbeiräte
- Bürgeranträge und Petitionen
- Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

Das Spektrum der Beteiligungsformen reicht hier von der systematischen Einbringung einfacher Meinungen bis hin zu echter Mitbestimmung. Da es solche Verfahren in Deutschland formell verankert aber nur auf kommunaler Ebene gibt (die Landes- und Bundesgesetze kennen bisher praktisch keine Öffentlichkeitsbeteiligung, die über das geschilderte klassische Modell des Erörterungstermins hinausgeht¹¹), können sie hier als eigenständige Verfahren unberücksichtigt bleiben. Gleichwohl können einige davon (zum Beispiel Bürgerversammlungen) als Instrument im Rahmen anderer, komplexerer Methoden oder als Element einer verfahrensbegleitenden Öffentlichkeitsarbeit informell dennoch zum Einsatz kommen, haben dann aber freilich ein anderes Gewicht und einen anderen Charakter.

2.4.2 Informationsbetonte Methoden

Alle behandelten Methoden binden in irgendeiner Weise Personen ein, die nicht direkt mit der Durchführung eines Verwaltungsverfahrens betraut sind. Den nachstehend genannten Methoden kommt es dabei aber in erster Linie darauf an, auf diese Weise Informationen zusammenzutragen, die ansonsten nur schwer gewonnen werden könnten. Dabei handelt es sich sowohl um spezielle Sachinformationen, über die beispielsweise nur ortskundige Anwohner verfügen, als auch um Wertinformationen, zum Beispiel hinsichtlich der Präferenzen bestimmter Institutionen und Gruppierungen. Auf dieser Basis können Politik und Verwaltung

¹¹ Ein Grenzfall sind vereinzelte Expertenbeiräte, deren Einrichtung auf eine gesetzliche Bestimmung zurückgeht, wie etwa die Störfallkommission beim Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) oder der Ausschuss für Immissionsschutz des Landes Brandenburg. Üblicherweise wirken darin aber keine einzelnen Bürger mit, sondern neben Wissenschaftlern allenfalls Vertreter organisierter Bürgerinteressen. Und für die genauen Aufgaben und Arbeitsweise dieser Beiräte lassen die Gesetze großen Spielraum.

dann wesentlich fundierter weiterarbeiten. Informationsbetonte Methoden sind zum Beispiel:

- Delphi-Befragung
- Konsensus-Konferenz
- Wertbaum-Analyse

Die **Delphi-Methode** ist ein seit den sechziger Jahren bewährtes Instrument zur mehrstufigen Ermittlung von Expertenmeinungen. Sie hat den Vorteil, dass sie nicht nur unverbundene Einzelmeinungen liefert, sondern durch kontrollierte Rückkopplung der Ergebnisse von Befragungsrunden einen näherungsweisen Gruppenkonsens erzeugt, ohne dass eine meinungsbeeinflussende persönliche Konfrontation mit anderen BefragungsteilnehmerInnen stattfindet¹².

Konsensus-Konferenzen sind eine leistungsfähige (in Dänemark sogar in der Umweltpolitik institutionalisierte) Methode um mittels mehrtägiger, moderierter Dialoge zu einer gemeinsamen Bewertung gesellschaftlich kontroverser Themen zu gelangen¹³. TeilnehmerInnen sind betroffene Laien sowie Experten und Gäste aus Presse und Politik. Konsensus-Konferenzen wirken präventiv und sind deshalb sehr sinnvoll, wenn noch genug Zeit für Grundsatzdiskussionen zur Verfügung steht und sich noch kein manifester Konflikt an einem konkreten Projekt entzündet hat.

Die **Wertbaum-Analyse**¹⁴ ist eine interaktive Methode zur Bewusstmachung und logisch-kohärenten Abbildung komplexer Norm- und Wertstrukturen als Grundlage für weitere Entscheidungen. Sie ist unter anderem als Instrument zur systematischen Ermittlung von Wertinformationen in die Methode des „Kooperativen Diskurses“ integriert. Der von Renn & Webler¹⁵ an der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg entwickelte „Kooperative Diskurs“ enthält noch weitere informationsbetonte Elemente (zum Beispiel die Delphi-Befragung, siehe oben), zielt jedoch im Kern insgesamt auf den Entwurf politikberatender Handlungsempfehlungen ab und wird deshalb im folgenden Kapitel 2.4.3. behandelt.

¹² vgl. zu Ablauf und Kritik überblicksartig Scholles, 2001

¹³ vgl. Joss & Durant, 1995 und Joss, 2000; in Kurzform Renn & Webler, 1998, 32-34

¹⁴ vgl. Keeney, Renn, v. Winterfeld & Kotte, 1984

¹⁵ 1998; 1997, 70ff.

2.4.3 Entwurfsbetonte Methoden

Generell geht es bei dieser Gruppe von Methoden darum, dass sich eine bestimmte Anzahl von Personen, die möglicherweise am Thema interessiert oder unter Umständen betroffen, aber keine Fachleute oder Entscheidungsträger sind, zusammenfinden, um mit fachkundiger Unterstützung und/oder Moderation eigene Empfehlungen zum Umgang mit dem Thema zu erarbeiten. Diese Empfehlungen werden dann abschließend den Entscheidungsträgern zum Beispiel in Form eines „Bürgergutachtens“ oder als Vorschlag für ein Maßnahmenprogramm vorgelegt. Auf diese Weise müssen die Entscheidungsträger nicht nur auf ihre eigene Sicht und die der Fachexperten zurückgreifen, sondern erhalten weitergehende Informationen, Wünsche und Anregungen, die qualitativ deutlich über das hinausgehen, was durch punktuelle Einbeziehung von einzelnen Meinungen und Informationen im Verwaltungsverfahren erreicht werden kann. Die Methoden in dieser Gruppe sind zahlreich und in Teilen auch miteinander verwandt, so dass nicht alle einzeln behandelt zu werden brauchen¹⁶. Es gehören dazu beispielsweise:

- Citizens-Jury
- Kooperativer Diskurs
- Zukunftswerkstatt
- Planungszelle
- Runder Tisch
- Szenario-Workshop
- Zukunftskonferenz

Eine wichtige Frage bei diesen Methoden ist die Herkunft und Zusammensetzung der Teilnehmenden und damit auch die Legitimation beziehungsweise auch Repräsentativität der erarbeiteten Ergebnisse. Einige Methoden, insbesondere die Planungszelle¹⁷ und die Citizens-Jury, arbeiten deshalb mit einer zufällig aus der Bevölkerung ausgewählten Teilnehmerschaft. Nur so können Verzerrungen aufgrund besonderer Betroffenheit, Fachkenntnis, politischem Engagement etc. ausgeschlossen werden. Dafür braucht es bei diesen Methoden natürlich eine besondere fachliche Begleitung der Teilnehmenden während der Arbeit. Wenn jedoch

¹⁶ Näheres im Überblick wiederum bei Beckmann & Keck, 1999

¹⁷ Dienel, 1992

konkrete politische Interessen einzelner Gruppierungen im Vordergrund stehen oder schon eine gewisse Konflikteskalation vorliegt, kann kaum darauf verzichtet werden, gezielt betroffene Bürger und Interessenvertreter einzubeziehen. Hier stellen sich die Frage der Rekrutierung und die Frage des Mandats von Repräsentanten – schließlich kann bei komplexeren Angelegenheiten nicht mit allen Interessierten gleichzeitig diskutiert werden.

Besondere Beachtung verdient hier der bereits in Kapitel 2.4.2. erwähnte Kooperative Diskurs¹⁸. Diese Methode ist insofern eine Besonderheit, als sie mehrere andere Methoden systematisch miteinander verbindet. Es werden in einem mehrstufigen Prozess das Sammeln von Wertinformationen durch eine Wertbaum-Analyse mit Experteneinschätzungen per Delphi-Befragung und dem Entwurf von Handlungsempfehlungen auf der Basis von planungszellenähnlichen „Bürgerforen“ kombiniert, wobei auch mediative Elemente zum Einsatz kommen. Obwohl das Ziel des Kooperativen Diskurses letztlich der Entwurf von Handlungsempfehlungen ist, dienen zwei Drittel des Prozesses zunächst der Informationsgewinnung. Damit soll erst einmal gemeinsam die nötige Basis für die im Ergebnis auszusprechenden Handlungsempfehlungen erarbeitet werden. Der Kooperative Diskurs reicht also auch ausdrücklich in den Bereich der informationsbetonten und vermittlungsbetonten Methoden hinein.

Bewertung:

*Der **Kooperative Diskurs** bietet aufgrund seines gestuften, mehrere Methoden verbindenden Aufbaus einen interessanten Ansatz. Bei der Komplexität und Vielschichtigkeit der im Rahmen der Endlagerfrage zu behandelnden Problem- und Konfliktkonstellationen dürfte es aber schwierig sein, diese Methode als umfassende Beteiligungsmethode in ihrer kompletten Struktur einzusetzen, und gerade davon lebt sie. So erscheint es zum Beispiel fraglich, ob die Beteiligten einschließlich der verantwortlichen Politiker bereit wären, eingangs systematisch ihre Wertestrukturen zu analysieren. Auch der Einsatz von Methoden mit zufällig zusammengesetzter Teilnehmerschaft dürfte bei einem so konfliktgeladenen Thema problematisch sein. Vorstellbar wären dagegen „kleine“ kooperative Diskurse zu separaten Teilfragen, die sich im Laufe der Arbeit der Verhandlungsgruppe ergeben.*

¹⁸ Renn, 1996; Renn & Webler, 1997 und 1998

Runde Tische (=moderierte Verhandlungen) sind eine relativ flexibel handhabbare und inzwischen auch in Deutschland verbreitete Methode, um bei konfligierenden Interessen zu gemeinsamen Handlungsempfehlungen zu kommen. Dabei handelt es sich um multilaterale Verhandlungsrunden unter Anleitung eines professionellen Moderators mit dem Ziel, gemeinsame Einschätzungen und Handlungsempfehlungen zu einem kontroversen Thema zu erarbeiten, eventuell über einen längeren Zeitraum auch ein konfliktträchtiges Projekt zu begleiten¹⁹. Die Teilnehmerschaft besteht in der Regel aus Projektträger-, Verwaltungs-, Verbands- und Bürgervertretern sowie gegebenenfalls Vertretern von Politik und Wissenschaft. Runde Tische eignen sich tendenziell besonders bei latenten oder leicht eskalierten Konflikten. Ihre Teilnehmerschaft und Arbeitsweise wird fallweise festgelegt und variiert deshalb.

Bewertung:

*Der **Runde Tisch** (=moderierte Verhandlungen) bietet ein geeignetes Grundmodell für die in Phase II des Standortfindungsverfahrens vorgesehene Verhandlungsgruppe.*

Zukunftskonferenzen wiederum zielen in besonderem Maße darauf ab, mit Vertretern aller betroffenen gesellschaftlichen Sektoren Gemeinsamkeiten herauszuarbeiten und auf dieser Basis tragfähige, ideale Zukunfts- und Entwicklungsszenarien zu entwerfen, die auch tragfähig sind²⁰.

Bewertung:

***Zukunftskonferenzen** wären geeignet, wenn es in einer fortgeschrittenen Phase des Standortfindungsverfahrens um den Entwurf von regionalen Zukunftsprogrammen in den potentiellen Standortregionen geht.*

¹⁹ Die Terminologie ist hier in der Praxis nicht ganz einheitlich. Manchmal wird fälschlicherweise bei Runden Tischen schon von „Mediationsverfahren“ gesprochen; häufig wird auch der Begriff „Moderationsverfahren“ synonym für Runde Tische gebraucht.

²⁰ Weisbord, 1993

2.4.4 Vermittlungsbetonte Methoden

Wenn die Beteiligten aufgrund fortgeschrittener Konflikteskalation nicht mehr ohne Weiteres willens und in der Lage sind, direkt persönlich miteinander zu kommunizieren, stoßen die bisher genannten Methoden mehr oder weniger an Grenzen.

Bei einer Reihe weiterer Methoden steht deshalb die Konfliktvermittlung im Vordergrund, nämlich bei folgenden:

- Harvard-Negotiation-Methode
- Conciliation
- Mediation
- Schiedsverfahren/Schlichtung

Einzig die **Harvard-Negotiation-Methode**²¹ kommt hierbei ohne einen Moderator beziehungsweise Konfliktmittler aus. Sie ist im Prinzip in allen konflikthafter Verhandlungssituationen einsetzbar - eine Art Runder Tisch ohne Moderation - und hat weltweit einen hohen Bekanntheitsgrad erlangt.

Als Grundregel ist dabei zu beachten, dass die Sachprobleme von den Personen getrennt werden. Man solle sich auf objektive oder wenigstens gemeinsam akzeptierte Bewertungskriterien einigen und keinen Streit über Positionen führen (das heißt darüber, was man konkret will), sondern über die dahinterstehenden Interessen (das heißt darüber, warum man gerade dieses will). 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 dann 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 bedeuten würde im Vergleich zu einem bestimmten Kompromiss.

²¹ Fisher & Ury, 1981

Bewertung:

Gerade wegen des Fehlens eines Moderators verlangt diese Methode allerdings ein hohes Maß an Verhandlungserfahrung und -disziplin von den Teilnehmenden und muss deshalb in der Regel trainiert werden. Wenn verhandlungsunerfahrene Bürger teilnehmen sollen, kann die Harvard-Negotiation-Methode deshalb in ihrer Reinform kaum eingesetzt werden, sehr wohl jedoch als Leitbild im Rahmen anderer Methoden wie zum Beispiel der Mediation (siehe unten), wo ein allparteilicher Dritter ausgleichend und fördernd eingreifen kann.

Mediation und Conciliation²² dürften die in den letzten Jahren meistdiskutierten Konfliktmittlungsmethoden²³ sein und erfahren immer größere Verbreitung.

Auch bei der Mediation sind kooperative Verhandlungen der Kern. Nach Glasl²⁴ ist Mediation dann angebracht, wenn der Konflikt so weit eskaliert ist, dass die Konfrontation sich um die Angst vor Gesichtsverlust dreht, Drohstrategien vorherrschen oder es sogar bereits zu gezielten wechselseitigen Schädigungen kommt. Die Beteiligten sind dann nämlich außerstande, in direkter Begegnung die Probleme kooperativ zu lösen und hegen (mittlerweile) die Grundüberzeugung, dass eine Lösung nur auf Kosten der jeweils anderen Konfliktpartei erreicht werden kann („win-lose-Orientierung“). Man will mit dem Gegner nichts mehr gemein haben; was die Parteien an den Verhandlungstisch bringt, ist allein das Interesse an einer Schadensbegrenzung.²⁵ Die Leitung und Moderation der Verhandlungen wird deshalb einer unabhängigen, allparteilichen Vermittlungsperson („Mediator/Mediatorin“)

²² Bei CONCILIATION handelt es sich um eine gewissermaßen „weichere“ Variante der Mediation, bei der sich der Mediator oder die Mediatorin mehr auf die sozialpsychologische Prozeßbegleitung und die Vertrauensbildung konzentriert als auf die inhaltliche Lösungsfindung. Sie eignet sich besonders für stark formgebundene Konflikte gerade im öffentlichen Bereich, wenn noch die Hoffnung besteht, dass der Gegner doch noch überzeugt oder „zur Einsicht“ gebracht werden könnte (vgl. KOSTKA, 2001, 347 und GLASL, 1997, 387ff.). Üblicherweise wird aber zwischen Mediation und Conciliation nicht eigens unterschieden, so auch hier.

²³ vgl. allein für den öffentlichen Bereich im deutschen Sprachraum zum Beispiel Zilleßen, 1998; Förderverein Umweltmediation, 1999; Fietkau, 2000; Kostka, 2001, 346ff

²⁴ 1997, 380ff

²⁵ Das ist das sogenannte „IMPASSE“-Kriterium: Die Lage muß so festgefahren sein, dass die Hauptkonfliktparteien keinen anderen Ausweg mehr sehen, als nach einer Vermittlung zu rufen.

übertragen; wichtig dabei ist, dass die Beauftragung der Vermittlungsperson freiwillig und gemeinschaftlich durch alle Verhandlungsparteien erfolgt. Der Mediator oder die Mediatorin bemüht sich dann darum, dass die Parteien zu einer akzeptablen Lösung gelangen, die den Interessen aller Rechnung trägt („win-win-Orientierung“) und eine Koexistenz ermöglicht. Mediation läuft dabei in klar getrennten Phasen ab²⁶: Initiierung, Vorbereitung/Sondierung, Mediationsauftrag, Problemerkhellung/Positionsklärung, Konflikterhellung/Interessenklärung, Entwicklung von Lösungsoptionen, Bewertung der Lösungsoptionen, Aushandeln einer Übereinkunft/Lösungsvereinbarung („Mediationsvertrag“), Überwachung der Umsetzung.²⁷

Mediation kann einiges bewirken, wenn die Konfliktparteien eine Einigung tatsächlich wollen; und sie hat auch Grenzen: Bei extrem ungleicher Machtverteilung wird sie erst gar nicht zustandekommen, weil die mächtigere Konfliktpartei dann kein Interesse an ihr haben wird, und bei extrem eskalierten Konflikten - wenn die Schädigung des Gegners Vorrang vor einer Lösung hat ohne Rücksicht auf möglichen eigenen Schaden („lose-lose-Orientierung“) - helfen allenfalls noch Schiedsverfahren (siehe unten) und Machteingriffe.

Bewertung:

Mediation sollte zum Einsatz kommen, wenn die Konfliktparteien grundsätzlich eine Einigung wollen, sich aber außerstande sehen, diese alleine zu bewerkstelligen. Das ist im Rahmen der Endlagerfrage dann und nur dann zu erwarten, wenn es vorher gelingt, alle wesentlichen Konfliktparteien davon zu überzeugen, dass ein Endlager in Deutschland nötig ist, und dass eine Mitarbeit bei der Standortauswahl neben Belastungen auch konkrete Entwicklungschancen zeitigen kann. Denkbar wäre das in der Phase III, in der es um potentielle Standortregionen geht.

²⁶ vgl. etwa Troja, 2001, 14ff. oder Voßebürger & Claus, 1999; ausführlich Besemer, 1993 oder Montada & Kals, 2001

²⁷ Die Terminologie der Phasen ist uneinheitlich; mancherorts werden einige auch zu Oberbegriffen zusammengefasst. Für den Erfolg von Mediation ist es aber entscheidend, dass die genannten Schritte alle sauber in der beschriebenen Reihenfolge durchlaufen werden.

Schiedsverfahren/Schlichtungen (englisch auch „Arbitration“) haben eher einen gerichtsähnlichen Charakter und unterscheiden sich von Mediation vor allem dadurch, dass die Schiedsperson als Konfliktmittler nach Anhörung der Konfliktparteien einen eigenen Lösungsvorschlag erarbeitet. Die Zufriedenheit mit dem Ergebnis ist deshalb tendenziell nicht so hoch wie bei der Mediation, wo die Konfliktparteien ihre Vereinbarung selbst erarbeiten. Die Konfliktparteien können vorab vereinbaren, ob sie sich dem Schiedsspruch in jedem Fall unterwerfen wollen („binding arbitration“), oder ob sie ihn ausdrücklich akzeptieren müssen („non-binding arbitration“), damit er wirksam wird. Schiedsverfahren bieten bei extrem eskalierten Konflikten noch eine Chance, nachdem andere Vermittlungsbemühungen schon gescheitert sind und eine Pattsituation der Kräfte vorliegt, das heißt, wenn allseits die Einsicht da ist, dass keine Seite gewinnen kann, ohne dabei selbst erheblichen Schaden zu nehmen. Der Konflikt muss sich dann auf einen von den Konfliktparteien klar umschriebenen Dissens über Fakten beziehungsweise Normen fokussieren lassen.

Bewertung:

***Schiedsverfahren/Schlichtung** könnten eine geeignete Option sein, wenn nach einer gescheiterten Mediation ein sehr hoher Eskalationsgrad erreicht wird und der Einsatz polizeilicher Gewalt vermieden werden soll.*

2.5 Deutsche und internationale Erfahrungen mit Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umweltbereich

Ein Bericht über die vorliegenden – mittlerweile auch in Europa umfangreich gewordenen - Erfahrungen mit Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umweltbereich begegnet der Schwierigkeit, sich entweder in einer langen Liste schwer vergleichbarer Einzelfälle zu ergoßen, oder sehr allgemein und abstrakt zu bleiben. Hier wird ein Mittelweg versucht: Basierend auf einigen

bereits vorhandenen Studien²⁸ zu diesem Thema werden unter Verweis auf jeweils besonders prägnant erscheinende Fälle Tendenzaussagen getroffen. Richtschnur dafür soll jeweils die Frage sein, inwieweit diese Aussagen für die Standortfindung eines Endlagers (vor dem Hintergrund des deutschen Verwaltungssystems) hilfreich sein könnten.

Historisch kam die Anwendung von Mediation bei Konflikten im Umwelt- und Verkehrsbereich während der 60er Jahre in den USA auf, etwas später dann auch in Kanada. Diese beiden Länder sowie Japan (ein kulturspezifischer Sonderfall) sind hier weltweit auch nach wie vor mit Abstand führend, sowohl was die quantitative Verbreitung und Institutionalisierung, als auch die qualitative Ausdifferenzierung von Umweltmediation und verwandten Methoden betrifft. Die umfangreichen Erfahrungen aus diesen Ländern können aber wegen der sehr unterschiedlichen Rechtssysteme bzw. Kulturen – wenn man einmal von den handwerklich-methodischen Aspekten bei der konkreten Durchführung einer Umweltmediation absieht – nicht einfach auf europäische Verhältnisse übertragen werden.

Innerhalb Europas hat Deutschland bisher die meisten Erfahrungen in diesem Bereich. In jüngster Zeit gibt es auch einige recht interessante Entwicklungen in Österreich; dazu später noch mehr. Generell kann kein signifikanter Zusammenhang hergestellt werden zwischen dem Verwaltungssystem oder der politischen Kultur in den verschiedenen europäischen Ländern und der Verbreitung und Eignung von Umweltmediation.

Beispielsweise ist Mediation in den skandinavischen Ländern bisher wenig verbreitet. Die Vermutung liegt nahe, dass das in der ohnehin sehr stark auf Kooperation ausgerichteten skandinavischen Verwaltungskultur begründet liegt, die auch einige andere kooperative Methoden kennt (die Konsensus-Konferenzen in Dänemark und die Ratschlag-Methode in Schweden zum Beispiel)

²⁸ Derartige Erhebungen beziehungsweise Übersichten finden sich etwa bei BMLFUW (2000), Fietkau & Weidner (1998), Günther (1999), Jeglitza & Hoyer (1998), Knoepfel (1995), Kostka (1997a), Troja (2001), und Weidner (1998 und 1999). Die meisten dieser Studien fokussieren auf Mediation als Konfliktbearbeitungsmethode, beziehen aber auch Fälle mit ein, bei denen mit anderen, mediationsähnlichen Verhandlungsmethoden gearbeitet wurde.

und von daher Mediation möglicherweise überflüssig macht. Doch das gilt ähnlich auch für die Schweiz und die Niederlande, und dort hat Umweltmediation durchaus trotzdem schon eine gewisse Verbreitung gefunden.

Länderspezifische Unterschiede gibt es aber auch im Hinblick auf die Initiierung von Umweltmediation. Während in Deutschland bisher fast alle Mediationen im Umwelt- und Verkehrsbereich von der öffentlichen Hand initiiert und dann auch beauftragt und finanziert²⁹ wurden, geht die Initiative in der Schweiz beispielsweise oft von den privaten Konfliktparteien selbst aus, insbesondere von den Projektträgern.³⁰ Das hat Auswirkungen auf die Ernsthaftigkeit der Mitarbeit der Medianten beim Ringen um gemeinsame Lösungen und später bei deren Umsetzung, und insofern indirekt auch auf die Erfolgsaussichten der Mediation. Diese kulturspezifischen Unterschiede wandeln sich natürlich nur sehr langsam und müssen in der Regel zunächst einmal so hingenommen werden.

Dass es dennoch auch anders möglich sein kann, zeigt zum Beispiel die jüngste Erfahrung bei der Mediation zum Bau einer Eisenbahntrasse durch das Gasteiner Tal in Österreich: Obwohl die Streitkultur in Österreich ansonsten eher mit deutschen Verhältnissen vergleichbar ist, war es dem designierten Mediationsteam in diesem Fall – und erstmals bei einem Fall solcher Größenordnung – gleich zu Beginn gelungen, alle Hauptkonfliktparteien dazu zu bewegen, gemeinsam als Auftraggeber für die Mediation aufzutreten, und das erwies sich auch als förderlich für den Verlauf der Mediation³¹.

²⁹ Die Finanzierung über eigens zu diesem Zweck eingerichtete Stiftungen und Fonds, wie sie in den USA weit verbreitet ist und viele Vorteile hat, gibt es in dieser Form in Europa bislang leider kaum, in Ermangelung derartiger Stiftungen. Hier liegt noch ein weites Feld für Überzeugungsarbeit im Bereich der potentiellen Projektträger hinsichtlich des Nutzens von Investitionen in Verhandlungs- und Mediationsverfahren.

³⁰ Mündliche Auskunft einer Schweizer Mediatorin und von Schweizer SeminarteilnehmerInnen. Weitere Beispiele für größere Umweltmedationen, die von privater Seite initiiert wurden, sind die noch laufenden Mediationen zum Flughafen Wien und zum „Viking Cable Projekt“, einem Vorhaben, bei dem Seekabel von Norwegen nach Deutschland verlegt werden sollen und dabei den Nationalpark „Niedersächsisches Wattenmeer“ tangieren würden. Von deutschen Firmen ist Derartiges leider nicht bekannt.

³¹ vgl. Kessen, 2001

In Deutschland als europäischem Vorreiter kam die Diskussion über „alternative Konfliktregelungsverfahren“ (für englisch: Alternative Dispute Resolution/ADR)³² im Umwelt- und Verkehrsbereich Ende der 80er Jahre auf. Diese Phase ist durch einige größere Pilotfälle gekennzeichnet, in denen erste wichtige Erfahrungen gesammelt und natürlich auch ein paar lehrreiche Fehler gemacht wurden; inzwischen ist die Methode auch für europäische Anwendungen sehr viel weiter ausgereift.

Insbesondere sind hier die Mediation zur Sanierung der Sonderabfalldeponie Münchehagen sowie zur Entwicklung eines Abfallwirtschaftskonzeptes im Landkreis Neuss zu nennen. Beide Fälle sind gut dokumentiert und untersucht worden³³. Beim Fall Münchehagen fällt die extreme Dauer der Mediation auf (acht Jahre, zuzüglich langem Vorlauf). Das kann aber mittlerweile als völlig untypisch gelten: Als grobe Richtschnur kann heutzutage – je nach politischer Komplexität und Brisanz - von einer Gesamtdauer zwischen vier Monaten und zwei Jahren ausgegangen werden, bei einer durchschnittlichen Dichte von etwa einer Mediationssitzung pro Monat.

Mitte der 90er Jahre häuften sich dann viele kleinere und mittelgroße Mediationsfälle im Umwelt- und Verkehrsbereich, in denen experimentiert und praktische Erfahrungen gesammelt werden konnten³⁴. Sie kamen und kommen meistens dann zustande, wenn zum einen andere Konfliktregelungsmethoden schon versagt haben und zum anderen ein innovativer, sich als bürgerfreundlich verstehender zuständiger Behördenleiter (Minister, Regierungspräsident, Landrat oder Bürgermeister) sich davon gute Presse versprach – mit allen Vor- und Nachteilen für die Motivation der Beteiligten. Häufig erscheinen Mediation und verwandte Methoden politischen Entscheidungsträgern leider deshalb attraktiv, weil sie sie fälschlicherweise für Akzeptanzbeschaffungs-

³² „Alternativ“ ist hier im Hinblick auf die Vermeidung von Gerichtsverfahren gemeint, nicht als Alternative zu den gesetzlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren!

³³ Striegnitz, Consensual approaches to solving clean-up issues, 1991, Striegnitz, Konfliktmittlung bei der Sanierung von Altlasten: Der Fall "Münchehagen", 1990, Striegnitz (Hg.), Planungsprozesse in der Abfallwirtschaft, Planerische, politische und gesellschaftliche Aspekte bei der Standortfindung und Verfahrensauswahl für Abfallentsorgungsanlagen, 1992, Striegnitz, Mediation: Lösung von Umweltkonflikten durch Vermittlung, Anhelm, 1999, und Hammerbacher, 2000, für Münchehagen; Fietkau & Weidner, 1998, für Neuss

³⁴ Vier typische Fallbeispiele dazu präsentiert GÜNTHER (1999).

oder Verfahrensbeschleunigungsinstrumente halten³⁵ und gegebenenfalls auch missbräuchlich dazu umzufunktionieren versuchen³⁶; obwohl sie tatsächlich vielmehr Legitimitäts- und Qualitätssteigerungsinstrumente sind. Das erklärt teilweise auch die erstaunlich große Zurückhaltung gerade der Umweltverbände und Bürgerinitiativen gegenüber solchen Beteiligungsverfahren³⁷.

Zilleßen³⁸ fasst die Erfahrungen folgendermaßen zusammen:

„Die Auswertung ... hat zwei zentrale Problemfelder erkennbar gemacht. Das erste betrifft Schwierigkeiten bei der Durchführung des Verfahrens, das zweite die Einbindung der Ergebnisse in den Entscheidungsprozess. Bei der Durchführung des Verfahrens hat sich der hohe Arbeits- und Zeitaufwand als eine Hürde erwiesen, die insbesondere für ressourcenschwache Gruppen wie Umweltverbände und Bürgerinitiativen schwer zu überwinden ist. Deren Kooperationsvoraussetzungen müssen daher gezielt verbessert werden.

Eine weitere Schwierigkeit stellt die Informationsrückkopplung und die Willensbildung in den Teilnehmergruppen dar. Hier müssen offenbar noch Methoden und Strategien entwickelt werden, die gewährleisten können, dass die Repräsentanten am Verhandlungstisch sich bei jedem Schritt der Rückendeckung durch ihre Gruppen sicher sein können. ...

Auf die mangelnde Erfahrung im Umgang mit solchen Verfahren einerseits sowie das lange ein- und ausgeübte Zuständigkeitsdenken von Amts- und Mandatsträgern andererseits ist auch das andere zentrale Problem zurückzuführen,Viele dieser Amts- und Mandatsträger müssen erst noch lernen, dass diese Verfahren aus ihrer Perspektive eine substanzielle Hilfe bei der Entscheidungsvorbereitung darstellen und keineswegs ihnen die eigene Zuständigkeit für die letztendliche Entscheidung wegnehmen.“

Die ersten beiden von Zilleßen genannten Schwierigkeiten lassen sich durch ein gutes Verfahrensdesign, unterstützende Maßnahmen für benachteiligte Teilnehmergruppen und Professionalität in

³⁵ Kostka, 1999a, 216

³⁶ Der Verfasser hat hier eigene praktische Erfahrungen in der Ministerialbürokratie gemacht.

³⁷ vgl. Tils, 1997

³⁸ 1998, 36, vgl. auch Zilleßen, Umweltmediation, in: Haft/Schlieffen (Hg.), Handbuch Mediation, München 2002, 1169 ff.

der Durchführung in den Griff bekommen. Die letztgenannte Schwierigkeit gehört in Deutschland aber noch zu den Kontextbedingungen, mit denen man sich mittelfristig weitgehend abfinden muss; allenfalls mit Unterstützung und massiven Ermutigungen seitens der Bundesregierung an ihre eigene Mitarbeiterschaft und zugleich wiederum mit besonders behutsamer Durchführung lassen sich allfällige Reibungen dieser Art minimieren.

Die gemachten Erfahrungen zeigen auch, dass es notwendig ist, Mediationen im Umwelt- und Verkehrsbereich aufgaben- und situationsspezifisch auszugestalten – von Mediation „nach Schema F“ muss abgeraten werden. Die diffizilen Konfliktsituationen erfordern maßgeschneidertes Vorgehen und Flexibilität – im Rahmen der Grundprinzipien von Mediation, versteht sich. Das legt in der Konsequenz dann auch ein behutsames Vorgehen bei Bemühungen um eine weitergehende rechtliche Institutionalisierung von Umweltmediation nahe.

Daraus folgt andererseits aber auch, dass die Grundprinzipien der Mediation nicht zur Disposition stehen:

- Vermittlung durch einen allseits akzeptierten allparteilichen Dritten
- freiwillige Teilnahme möglichst aller betroffener Parteien (zumindest aller Hauptkonfliktparteien)
- Selbstbestimmtheit der Verhandlungsteilnehmer und
- Ergebnisoffenheit.

Sektoral dominieren bislang (quantitativ) die Bereiche Abfallwirtschaft (Abfallwirtschaftskonzepte, Technologieentscheidungen, Standortsuchen für abfallwirtschaftliche Anlagen), Altlastensanierung und Verkehrsplanung³⁹. Weshalb abfall- und verkehrspolitische Projekte allem Anschein nach besonders „mediationsfreundlich“ sind, darüber lässt sich bisher nur spekulieren; die Frage der Standortauswahl für ein Endlager gehört jedenfalls auch in diesen Bereich.

Umfassender Konsens in der Hauptstreitfrage wird zwar selten erzielt; sehr wohl erwartet werden können aber:

- die nachhaltig tragfähige Umsetzung einer gemeinsamen Vereinbarung;

³⁹ Günther, 1999, 166 auf der Basis von Jeglitza & Hoyer, 1998

- Einigungen in strittigen Teilbereichen;
- Kompensationen für Kompromisse;
- Deeskalation des akuten Konflikts;
- Vermeidung eines Gerichtsverfahrens;
- Ermöglichung zumindest von Koexistenz statt andauernder Blockade;
- Verbesserung des allgemeinen Informationsgrads;
- erweiterte Partizipation und Bürgerbeteiligung;
- Verbesserung von Einfluss- beziehungsweise Mitwirkungsmöglichkeiten;
- Verbesserung des politischen Klimas, der politischen Mündigkeit und Streitkultur;
- Optimierung der Sachentscheidung.

Diese Effekte haben tendenziell zur Folge, dass ein eventuell verbleibender Dissens in der Kernfrage, der dann schließlich doch politisch entschieden werden muss, nunmehr klarer, sachlich fundierter und weniger emotional beladen ist. Das kann allfällige politische Entscheidungen erheblich erleichtern und Folgekonflikte vermeiden helfen!⁴⁰

Der internationale Vergleich⁴¹ lenkt den Blick schließlich noch auf einige Rahmenbedingungen, die offenbar für die Etablierung und politische Wirksamkeit von Mediation als geeigneter Konfliktregulierungsmethode im Umwelt- und Verkehrsbereich wichtig sind, nämlich:

- die Bekanntheit der Methode
- ihre rechtliche Verankerung
- das Vorliegen von Standards und Zertifizierungen für gute Praxis und Ausbildung
- politische Förderung und internationaler Austausch in Sachen Umweltmediation.

Selbstverständlich ist die gesellschaftliche Etablierung von Umweltmediation kein Wert an sich. Sie ist jedoch ein guter Indikator dafür, inwiefern durch Mediation Lösungen erarbeitet werden können, die sich als akzeptabel und brauchbar im politischen Prozess erweisen.

⁴⁰ vgl. Kostka, 1999c, 216; ausführlich van den Daele & Neidhardt, 1996

⁴¹ BMLFUW, 2000, 75ff. und Zilleßen, 2002, sowie Weidner, 1998 und 1999

In Deutschland hat der Bekanntheitsgrad der Mediation bei Umwelt- und Verkehrsfragen in den letzten zehn Jahren merklich zugenommen, gleichwohl ist er immer noch als eher niedrig einzuschätzen. Während Anfang der 90er Jahre Verwechslungen von Mediation mit „Meditation“ an der Tagesordnung waren, ist der Begriff an sich inzwischen schon geläufig geworden. Das hilft allerdings nur begrenzt, denn darüber, was sich hinter diesem Begriff genau verbirgt, herrschen nach wie vor weit verbreitete Unkenntnis beziehungsweise Halbwissen. Vor dem Hintergrund der traditionell zurückhaltenden deutschen Verwaltungskultur, die sich einer neuen Methode meist frühestens dann bedient, wenn sie sich dabei auf eine ausdrückliche Ermächtigungsnorm dazu berufen kann, ist das viel zu wenig. Hier kann eine innovative Verwaltungsspitze oder Regierung mit entsprechenden Signalen viel bewegen.

Dank des jahrelangen Engagements des Fördervereins Mediation im öffentlichen Bereich e.V.⁴² (vormals Förderverein Umweltmediation e.V.), zum Teil gefördert durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU), liegen Standards für gute Praxis und Ausbildung in Deutschland als einem von wenigen Ländern in Europa inzwischen vor; Zertifizierungen sind im Entstehen begriffen. Insofern bietet der gesellschaftspolitische Rahmen in Deutschland inzwischen durchaus die Voraussetzungen, die für den effektiven Einsatz von Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umweltbereich erforderlich sind.

2.6 „Partizipation und Risiko“: Gibt es einen Zusammenhang zwischen Risikotypen und der Eignung bestimmter Beteiligungsformen?

Der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) hat in seinem Jahresgutachten 1998 „Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung Globaler Umweltrisiken“ eine Typologie von Umweltrisiken (technologisch und natürlich bedingte) entwickelt sowie einen Katalog empfohlener

⁴² Anschrift: Postfach 252, 57502 Betzdorf/Sieg; Tel. (AB)/Fax: (++49 721) 151-442254, E-Mail: info@umweltmediation.info, Internet: <http://www.umweltmediation.info>

Handlungsstrategien zum Umgang mit diesen Risiken, in Abhängigkeit vom jeweiligen Risikotyp. Auch Risiken im Zusammenhang mit kerntechnischen Anlagen und radioaktiven Abfällen werden in dieser Typologie erfasst. Es stellt sich nun die Frage, inwiefern bestimmte Beteiligungsformen eine geeignete Strategie für den Umgang mit bestimmten Risikotypen sein könnten. Oder anders ausgedrückt: Welche Beteiligungsformen eignen sich möglicherweise besonders für den Umgang mit einem bestimmten Risikotyp, und welche eher nicht? Wenn es hier Zusammenhänge geben sollte, könnten sie bedeutsam sein für das Vorgehen bei der Standortauswahl für das geplante Endlager.

Vorab kann festgehalten werden, dass diese Frage in der Literatur bisher noch nicht explizit diskutiert worden ist. Trotzdem und gerade deshalb sollen hier nachfolgend ein paar Überlegungen dazu angestellt werden.

Hier ist nun nicht der Ort, das Risikokonzept und die Vorschläge des WBGU zu diskutieren.⁴³ Dennoch müssen die Grundzüge des Konzepts kurz erläutert werden, um die hier interessierende Frage beantworten zu können:

Das Konzept des WBGU unterteilt die Risiken zum einen danach, wie grundsätzlich auf sie reagiert werden kann und sollte. Daraus ergeben sich drei Bereiche: ein Normalbereich, ein Grenzbereich und ein Verbotsbereich. Im Normalbereich sind die Risiken so gering, dass der Umgang mit ihnen weitgehend nach Kosten-Nutzen-Überlegungen erfolgen kann. Im Grenzbereich – und das ist der Schwerpunkt des Gutachtens – sind die Risiken so hoch, dass das unverantwortlich wäre, jedoch noch so geartet, dass es möglich erscheint, sie durch geeignete Maßnahmen derart in den Griff zu bekommen, einzugrenzen und abzumildern, dass sie schließlich in den Normalbereich überführt werden können. Im Verbotsbereich schließlich sind die Risiken so groß, dass sie – sofern es sich nicht um unbeeinflussbare Naturkatastrophen handelt – schlicht von vornherein gesetzlich unterbunden werden müssen, weil sie, einmal ausgebrochen, nicht mehr beherrschbar wären.

⁴³ Vgl. hierzu Klinke, A., Renn, O. & Schellnhuber, H.J. (1999), sowie Endres, A. & Ohl, C. (1999); des Weiteren Renn, O., Klinke, A., Schellnhuber, H.J. & Fraedrich, K. (2000).

Zum anderen unterscheidet der WBGU sechs wichtige Risikotypen nach ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit, dem Schadensausmaß bei Eintritt, dem Wissen über beides sowie einiger Zusatzkriterien (Ubiquität, Persistenz, Irreversibilität, Verzögerungswirkung und Mobilisierung). Diese Risikotypen werden mit Namen aus der griechischen Mythologie beziehungsweise antiken Sage belegt⁴⁴, nämlich (mit kurzer Angabe der unterscheidenden Charakteristika):

1. „Damokles“: geringe Eintrittswahrscheinlichkeit und geringe Ungewissheit, aber extrem hohes Schadensausmaß.
2. „Zyklop“: ebenfalls hohes Schadensausmaß, aber Ungewissheit über die Eintrittswahrscheinlichkeit.
3. „Pythia“: Ungewisses, vermutlich aber eher hohes Schadensausmaß, und Ungewissheit über die Eintrittswahrscheinlichkeit.
4. „Pandora“: Ungewissheit über Schadensausmaß und Eintrittswahrscheinlichkeit, im Falle des Eintretens aber hohe Persistenz (über lange Zeiträume bleibende Gefährdung), Ubiquität (weltweite Ausbreitung) und/oder Irreversibilität.
5. „Kassandra“: Hohe Eintrittswahrscheinlichkeit und hohes Schadensausmaß, aber allgemeine Unterschätzung aufgrund hoher Verzögerung bis zum Eintreten.
6. „Medusa“: Geringe Eintrittswahrscheinlichkeit und geringes Schadensausmaß, aber große Mobilisierung aufgrund von Ängsten, Unwissenheit etc. in der Bevölkerung.

Der Risikotyp Medusa wird dem Normalbereich zugeordnet, Kassandra dem Verbotsbereich. Alle anderen Risikotypen bewegen sich überwiegend in der Zone zwischen dem Grenz- und dem Verbotsbereich, Pandora reicht außerdem auch in den Normalbereich hinein.

Es erfolgt schließlich eine Zuordnung von Risiken zu den genannten Risikotypen mit ausführlicher Diskussion. Risiken im Zusammenhang mit Kernenergie werden dabei dem Typ Damokles zugeordnet: Die Wahrscheinlichkeit, dass etwas passiert, ist sehr gering; wenn aber doch etwas passiert, sind die Folgen katastrophal.

⁴⁴ Warum welcher Name gewählt wird, kann hier unerwähnt bleiben. Interessierte LeserInnen mögen in das WBGU-Gutachten selbst oder die zitierte Literatur schauen, wo die Begriffswahl schön plastisch erläutert wird.

Darauf basierend, werden dann bestimmte „Damokles-spezifische“ Handlungsstrategien für den Umgang mit kerntechnisch bedingten Risiken empfohlen:

„zunächst durch Forschung und technische Maßnahmen das Katastrophenpotential reduzieren, dann als 2. die Resilienz, d. h. die Robustheit des Systems gegen Überraschungen stärken, und schließlich ein effektives Katastrophenmanagement sicherstellen“ (WBGU, 1999, 4).

Diese Empfehlungen erscheinen sinnvoll, wenn Einigkeit darüber besteht, dass kerntechnisch bedingte Risiken solche vom Typ „Damokles“ sind. Aber diese Logik liegt quer zu der von Beteiligungsverfahren, Verhandlungs- und Mediationsverfahren. Die Krux liegt bei den meisten Umweltkonflikten darin, dass gerade das bezweifelt wird, selbst wenn sich alle Experten einig wären, und Widerstand hervorruft.

Besonders deutlich wird das beim Typ Medusa. Hier kommt es trotz aller wissenschaftlich bescheinigter Harmlosigkeit eben trotzdem zu konfliktärer Mobilisierung, weil die Bevölkerung eine andere Risikoeinschätzung hat: Für sie ist das Risiko vielmehr vom Typus Pythia oder Pandora und somit ungleich gefährlicher. Geeignete Beteiligungsverfahren müssten genau an diesem Punkt ansetzen und erst einmal eine Verständigung darüber anstreben, um was für ein Risiko es sich handelt und ob es nicht gleich in den Verbotsbereich gehört, bevor über Maßnahmen gestritten wird, wie das Risiko handhabbar gemacht werden könnte. Bei Risiken, die tatsächlich gefährlicher sind als diejenigen vom Typ „Medusa“, ist das natürlich noch viel schwieriger.

Der WBGU geht von einer objektiven Risikoeinschätzung aus, die von allen Verantwortlichen geteilt wird (und sei es nur, dass man sich darüber einig ist, was man nicht weiß); sein Fokus ist demnach der rationale Umgang mit diesem objektiven Risiko. Konflikte entzünden sich aber nur selten genau daran, sondern meist an der Objektivität der Risikoeinschätzung selbst, an der Art und Weise, wie sie zustande kommt, und an ihren Rahmenbedingungen. Dies wird als „Konflikt über den Konflikt“ bezeichnet. Bei der Lösung dieses Konflikts können Beteiligungs-, Verhandlungs- und Mediationsverfahren allerdings durchaus helfen.

2.7 Institutionalisation von Verhandlungs- und Mediationsverfahren

Die Erfahrungen mit Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Umwelt- und Verkehrsbereich hatten schon vor einiger Zeit zur Folge, dass in Deutschland eine Diskussion in Gang kam, inwieweit kooperative Beteiligungsmethoden auch bei der Rechtsfortentwicklung berücksichtigt werden sollten. Das geschah zunächst vor allem im Rahmen der Bestrebungen zur Beschleunigung umweltrelevanter Genehmigungsverfahren und der Erarbeitung des Entwurfs eines neuen Umweltgesetzbuchs des Bundes.

Die Überlegungen mündeten schließlich unter anderem in die Formulierung eines § 89 zum Thema „Interessenausgleich“ im Kommissionsentwurf für ein neues Umweltgesetzbuch (UGB-KomE) mit folgendem Wortlaut:

„§ 89 UGB-KomE: Interessenausgleich

- 1. Im Verfahren, das die Entscheidung vorbereitet, soll auf einen Ausgleich zwischen den beteiligten Interessen hingewirkt und eine einvernehmliche Lösung angestrebt werden.*
- 2. Die Genehmigungsbehörde kann die Durchführung einzelner Abschnitte des Verfahrens, insbesondere des Erörterungstermins, einem Verfahrensmittler, einer anderen Behörde oder einer anderen Stelle übertragen.*
- 3. Wird ein Verfahrensmittler bestellt, so ist dieser in seiner Tätigkeit unabhängig und an Weisungen nicht gebunden. Bekleidet er ein öffentliches Amt, so darf er keiner Dienststelle angehören, die das Vorhaben beantragt hat oder für die Vorhabengenehmigung des Vorhabens zuständig ist.*
- 4. Der Verfahrensmittler bedient sich einer von der Genehmigungsbehörde bestimmten Geschäftsordnung, die in Bezug auf das übertragene Verfahren nur seinen Weisungen unterliegt.*
- 5. Wird nach Abs. 2 die Durchführung des Erörterungstermins übertragen, so nimmt die Genehmigungsbehörde am Erörterungstermin teil.*

6. *Soweit das Verfahren nach Abs. 2 übertragen worden ist, hat der Verfahrensmittler, die andere Behörde oder die andere Stelle zum Ergebnis der übertragenen Verfahrensabschnitte eine Stellungnahme abzugeben und diese möglichst innerhalb eines Monats zusammen mit den Antragsunterlagen, den eingegangenen behördlichen Stellungnahmen und Sachverständigengutachten sowie den gegebenenfalls nicht erledigten Einwendungen an die Genehmigungsbehörde weiterzuleiten.“*

Die Verabschiedung des neuen Umweltgesetzbuchs wurde später aus verschiedenen politischen Gründen bis auf Weiteres auf Eis gelegt und damit auch die Option des beschriebenen § 89 UGB-KomE, von der man sich in Fachkreisen einiges erhofft hatte. Gleichwohl gibt es im deutschen öffentlichen Recht bereits heute Ansätze zum Einsatz eines Verfahrensmittlers, die allerdings selbst bei den Rechtsanwendern in den öffentlichen Verwaltungen vergleichsweise unbekannt sind oder jedenfalls noch relativ selten genutzt werden:

Genannt seien hier zum Beispiel der § 5 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) zur „Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsgegenstand“ (das sogenannte „Scoping“), der § 13 des Bundesbodenschutzgesetzes (BBodSchG) über Sanierungsuntersuchungen und Sanierungsplanung, sowie der § 4b des Baugesetzbuchs (BauGB) über die Einschaltung eines Dritten bei der Aufstellung von Bauleitplänen.

Es kann also nicht die Rede davon sein, dass das deutsche Recht keine Verfahrensmittler kennt oder einer solchen Institution ablehnend gegenüberstehe. Die Gründe dafür, dass davon bisher erst selten Gebrauch gemacht wird, dürften vielmehr in der tendenziell immer noch eher obrigkeitsorientierten deutschen Politik- und Verwaltungstradition zu suchen sein. Bei so komplexen und zugleich brisanten Vorhaben wie der Standortsuche für ein Endlager sollte jedenfalls nicht unnötig auf Möglichkeiten für Verfahrensinnovationen verzichtet werden, die das Recht schon jetzt ausdrücklich bietet.

Jüngster Meilenstein in der deutschen Diskussion über eine Institutionalisierung und mögliche gesetzliche Verankerung von Verhandlungs- und Mediationsverfahren war ein Kongress des „Regionalen Dialogforums Flughafen Frankfurt“ zum Thema

„Mediation und Dialog als institutionelle Chance“ am 6. April 2001 in Frankfurt/Main, im Rückblick auf das Frankfurter Flughafen-Verfahren. Als optimal wurde in den Diskussionen eine parallele Kopplung von ADR⁴⁵- und Planungs- und Genehmigungsverfahren angesehen, die durch ein Ermöglichungsgesetz abgesichert werden soll⁴⁶.

Es lohnt sich weiterhin aber noch ein Blick auf die europäische Ebene, insbesondere nach Österreich: In Österreich gibt es seit dem Jahr 2000 mit dem neuen österreichischen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G) als bislang einzigem EU-Mitgliedsland eine gesetzliche Bestimmung bezüglich der Anwendung von Umweltmediation⁴⁷. So können laufende Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren beispielsweise zum Zweck der Durchführung einer Mediation vorübergehend unterbrochen werden. Mit dieser Bestimmung sind einige Hoffnungen verbunden, jedoch ist es jetzt noch zu früh, um eine Bewertung vornehmen zu können.

In Schweden gibt es wiederum die interessante Konstellation, dass Projektträger – zumindest wenn es um immissionsschutzrelevante Industrieanlagen geht – rechtlich verpflichtet sind, zunächst selbst eine Bürgerbeteiligung durchzuführen und dies bei Antragstellung nachzuweisen sowie deren Ergebnisse beim Antrag mit einzureichen⁴⁸.

Eine weitere Entwicklung auf europäischer Ebene, die nicht unerhebliche Auswirkungen auf die deutsche Umweltverwaltung haben wird, ist schließlich noch zu berücksichtigen: Die Umsetzung der sogenannten „SUP-Richtlinie“ der Europäischen Union vom 27. Juni 2001 über die Einführung einer „Strategischen Umwelt-Prüfung“. Die Richtlinie muss binnen drei Jahren in nationales Recht transformiert werden, ansonsten gilt sie danach unmittelbar. Sie wird also in jedem Fall noch während der Laufzeit des Standortauswahlverfahrens für das geplante Endlager rechtliche Relevanz erlangen. Gegenstand der Richtlinie ist die verbindliche Durchführung einer Umweltprüfung für bestimmte Pläne und Programme.

⁴⁵ ADR steht für „Alternative Dispute Resolution“

⁴⁶ Quelle: mediations-report, 3, 5/2001, 1.

⁴⁷ BMLFUW, 2000; Ferz, 2001

⁴⁸ vgl. Bohne, Colino & Pandolfini, 1998

Das Besondere an ihr ist, dass sie die Durchführung der Umweltprüfung bereits „während der Ausarbeitung und vor der Annahme eines Plans oder Programms oder dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren“ (Art. 4, Abs. 1 SUP-Richtl.) verlangt und hierfür Verfahrensvorschriften macht, die der Öffentlichkeit „frühzeitig und effektiv“ Gelegenheit geben, „zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen“ (Art. 6, Abs. 2 SUP-Richtl.). Es werden umfangreiche Materialien, Erläuterungen und Begründungen vorgeschrieben, welche der Öffentlichkeit zur Kenntnis zu geben sind. Zur Öffentlichkeit in diesem Sinne gehören dabei ausdrücklich diejenigen, „die vom Entscheidungsprozess ... betroffen sind oder voraussichtlich betroffen sein werden oder ein Interesse daran haben, darunter auch relevante Nichtregierungsorganisationen, z. B. Organisationen zur Förderung des Umweltschutzes und andere betroffene Organisationen“ (Art. 6, Abs. 4 SUP-Richtl.).

Durch die SUP-Richtlinie werden die Behörden gezwungen werden, Betroffene frühzeitig in einer Form zu beteiligen und zu informieren, wie sie beim Einsatz partizipativer Methoden praktiziert wird, aber im Verwaltungsalltag bislang eher die Ausnahme war; die Rechte der betroffenen Öffentlichkeit werden ausgeweitet. Von daher ist mittelfristig ein gewisser Sog in Richtung des Einsatzes von Verhandlungs- und Mediationsverfahren zu erwarten, wenn die SUP-Richtlinie im Prozess der Transformation in deutsches Recht nicht allzu sehr verwässert wird. Die Bundesregierung liegt also mit ihrer Absicht, ein umfangreiches Beteiligungsverfahren bei der Standortsuche für ein Endlager durchzuführen, im Trend der künftigen Rechtsentwicklung.

3 Internationale Erfahrungen mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle

3.1 Zusammenfassung

Das größte Defizit der meisten Standortauswahlverfahren ist nach wie vor der Mangel an öffentlicher Unterstützung⁴⁹.

Erfolgreiche Verfahren konzentrieren sich auf Öffentlichkeitsbeteiligung, unterstützungsfähige und legitimierte Verfahren und verfolgen ein schrittweises Vorgehen.

Die Notwendigkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung wird nicht mehr bestritten, die Bedeutung und die Anforderung an wirkliche Beteiligung aber häufig unterschätzt. Klassische Entscheidungsprozesse sind nicht für die Endlagerproblematik geeignet. Auch im Rahmen einer repräsentativen Demokratie kann eine breite öffentliche Beteiligung stattfinden.

⁴⁹ Eine Ausnahme bildet Finnland. In Finnland wurde im Frühjahr 2000 die Entscheidung für ein Endlager am Standort Okiluoto im Südwesten Finnlands getroffen. Hier befindet sich eines der beiden finnischen Kernkraftwerke. Für die Erklärung der Zustimmung der Standortgemeinde ist dieser Hintergrund wichtig. Von den vier untersuchten Standortgemeinden gaben die beiden Standorte, an denen bereits Kernkraftwerke existieren, ihre Zustimmung, die beiden ländlichen Gemeinden votierten gegen ein Endlager. Eine weitere Erklärung für den gesellschaftlichen Rückhalt für Endlagerprojekte in Finnland ist der politisch-gesellschaftliche Hintergrund: Kernenergie ist in Finnland ein Symbol für nationale Unabhängigkeit von externer Energie aus dem Ausland. Die Billigung von Endlagern durch die Bevölkerung ist in diesen nationalen Unabhängigkeitskontext eingebunden und nicht ohne weiteres übertragbar. Da die Planungsprozesse und die Organisation der radioaktiven Abfallbeseitigung in Finnland ähnlich sind wie in Schweden, jedoch in Schweden der Öffentlichkeitsbeteiligung mehr Bedeutung beigemessen wird, wurde in diesem Bericht Finnland nicht näher behandelt. Für Information zu Finnland siehe Avolahti, Jaana; Vira, Juhani: Imaging the risks – risking the image: social impact assessment of the final disposal facility.

In Andersson, Kjell (Hrsg.): Valdor - Values in decisions on risk – proceedings, 1999, p. 255-261 und: www.posiva.fi/ Pescatore, Claudio, Bericht über "2nd FSC Workshop: Stakeholder Involvement and Confidence in the Process of Decision-making for the Disposal of Spent Nuclear Fuel in Finland", am 15. und 16. November 2001 in Turku, Finnland, unveröffentlicht

Die Frage der Werte wird häufig nicht explizit adressiert. Die Methoden und Verfahren verfolgen das Ziel, Tatsachen und Sachfragen zu klären. Dies kann zum Scheitern führen. ("A value message is worth a thousand words", Titel eines Vortrags von Claire Mays, Stockholm 1999)

Die Endlagerproblematik muss psychologische Aspekte berücksichtigen:

Die Suche nach Lagerstätten für radioaktiven Abfall wird einerseits beeinflusst von stark negativ geprägten öffentlichen Einstellungen zu diesem Thema, andererseits von negativen Einstellungen zu Politik, Bürokratie und Industrie (Glaubwürdigkeit). Die Vorstellung von sozialer Gerechtigkeit ist ein wichtiger Faktor für die öffentliche Unterstützung.

Laien definieren *Gefahr* nicht allein im technischen Sinne (Schaden x Wahrscheinlichkeit), sondern beziehen auch andere Bedeutungsebenen in die Beurteilung mit ein. Bei der Gefahrenbewertung radioaktiven Abfalls spielen v.a. die Zeitverzögerung gesundheitlicher Schäden sowie die mögliche Gefährdung späterer Generationen eine Rolle. (Mays 1999)

Transparenz und Legitimität sind eine Art Leitprinzipien für Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung.

Glaubwürdigkeit ist einerseits abhängig von der Gestaltung des Verfahrens. Andererseits spielt die Glaubwürdigkeit der gewählten Vertreter, Politiker und Entscheidungsträger eine entscheidende Rolle. Diese stellt sich bevorzugt im Dialog mit der Öffentlichkeit her. Entscheidend ist auch, dass beim Verdacht unglaublichen Vorgehens manche Schritte (wie z.B. das Angebot von Ausgleichszahlungen an eine Gemeinde) das öffentliche Misstrauen und den Widerstand eher verstärken.⁵⁰

Das Verfahren der Standortsuche braucht ausreichend Zeit für die Behandlung grundsätzlicher Fragen und für Lernprozesse. Das Verfahren muss solche Lernprozesse auf allen Seiten ermöglichen.

⁵⁰ Mays, 1999.

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.

Praktisch in allen Ländern haben sich als wichtig in einem öffentlichen Diskussions- und Klärungsbedarf zwei Fragen herausgestellt: die Frage der Rückholbarkeit bzw. die Frage unterschiedlicher Optionen der Lagerung, ihre Vor- und Nachteile und die Einbettung der Lagerungsproblematik in die Energiepolitik eines Landes.

Anna Vari, Ökonomin, Leiterin der Abteilung für Risiko und Partizipation am Soziologischen Institut der Ungarischen Akademie der Wissenschaften, kommt aufgrund von Fallstudien zu Standortsuchverfahren für schwach radioaktive Abfälle in USA, Kanada, Frankreich, Niederlande, Schweden, Schweiz und Ungarn zu den folgenden Schlussfolgerungen:

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.

3. Die Aussichten auf legitimierte und gesellschaftlich getragene Entscheidungen werden verbessert, wenn
- das Standortauswahlverfahren in den größeren Rahmen der allgemeinen Energiepolitik integriert wird (v.a. in die Frage nach der Zukunft atomarer Energie),
 - das Problem der Endlagerung nuklearen Abfalls von der Öffentlichkeit als wichtiges Problem erachtet wird und das geplante Endlager die bevorzugte Lösung des gegebenen Problems ist,
 - Politiker auf nationaler und regionaler Ebene langfristiges Engagement zur Endlagersuche zeigen,
 - die Ziele des Abfall-Management-Programms als auch die Herkunft, Art und Menge des Abfalls klar definiert sind,
 - garantiert wird, dass keine weiteren Arten oder Mengen von Abfall anderer Herkunft am Standort gelagert werden,
 - die Verantwortung für das Abfallmanagement von der Regierung und den Betreibern gemeinsam übernommen wird,
 - das Ziel der Endlagersuche die Identifizierung eines möglichen Standorts mit Unterstützung der betroffenen Kommune ist und nicht nur der Versuch, die optimale Methode zu finden. Die Aussichten auf Unterstützung seitens der Kommune werden erhöht mit der Garantie stringenter Sicherheitsstandards und dem Angebot zur Kompensation und unabhängiger sowie öffentlicher Kontrolle des Endlagers,
 - ein maßgeschneidertes Kompensations- und Leistungspaket mit der betroffenen Kommune ausgehandelt wird.⁵¹

⁵¹ **Vari, Anna:** Trends in Decision-making for the Siting of Waste Management Facilities. Zusammenfassung des Vortrags auf dem Forum on Stakeholder Confidence, NEA, Paris 28-31. August 2000, S. 13-14.

3.2 Schweden

1. Historischer Ablauf (Stand des Verfahrens, geplante Inbetriebnahme etc.)	<p>Der Ablauf der Endlagersuche in Schweden befindet sich zum gegenwärtigen Zeitpunkt (Mitte 2002) am Schritt „Standortuntersuchungen“. Das Verfahren sieht die folgenden Schritte vor:⁵²</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Generelle Standortsuche (general siting studies) in ganz Schweden (bis 1992)▪ Machbarkeitsstudien (feasibility studies) an 5-10 Standorten, wozu die Zustimmung der Gemeinden erforderlich ist (bis 2001)▪ Standortuntersuchungen (site investigations) an mind. 2 Standorten mit detaillierter Begründungen für die Auswahl der Standorte (2002 bis 2006)▪ Detaillierte Standorterkundung und Bau eines Standorts (ab 2009).▪ Beginn des Betriebs 2015.
--------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁵² Vgl. SKB 2000, S. 110; Söderberg 2001.

Abbildung 1: Ablauf der Endlagersuche in Schweden. Quelle: SKB 2000, S. 109.

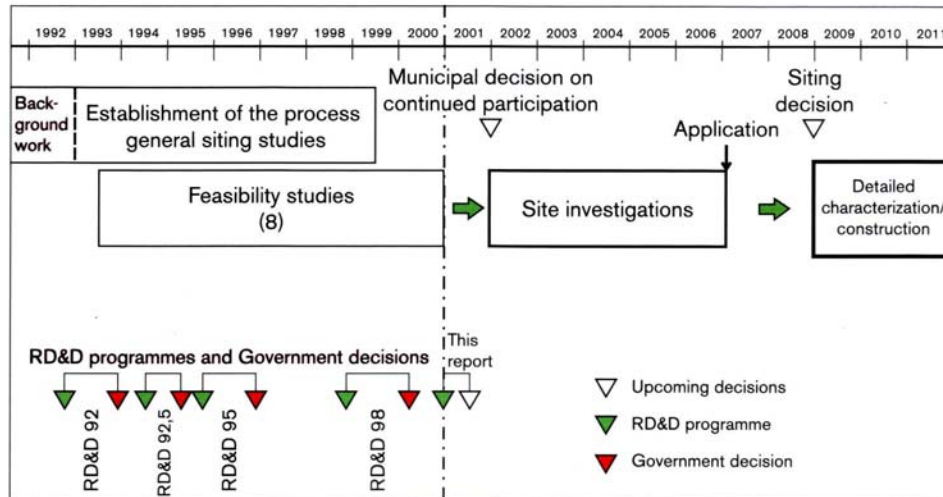
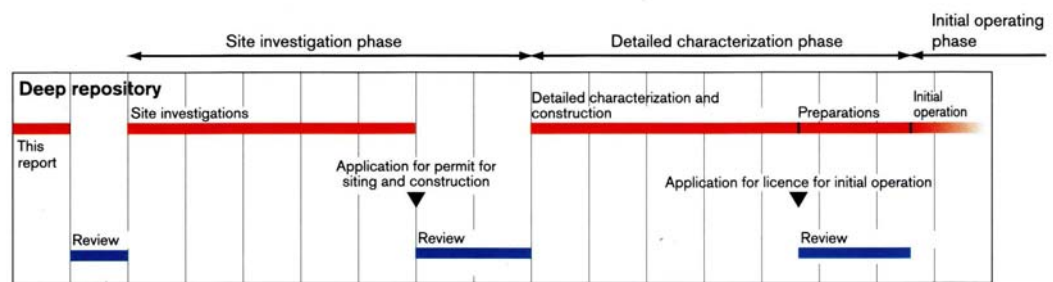


Abbildung 2: Ablauf der Endlagersuche in Schweden nach Durchführung der Machbarkeitsstudien mit Angabe der Zeiten für die Überprüfung der Ergebnisse. Quelle: SKB 2000, S. 37.



	<p>Die Endlagersuche begann in den späten 70er Jahren. Nach der Identifizierung von geologisch potentiell geeigneten Lagerstätten wurde bis 1985 an detaillierten Studien für 11 mögliche Standorte (einschließlich Bohrungen) gearbeitet. An einigen Standorten wurden die Untersuchungen aufgrund heftiger lokaler Opposition abgebrochen; die zuständige Gesellschaft für die Abfallbewirtschaftung, SKB, konzentrierte sich in der Folgezeit auf theoretische Forschung und Entwicklungsarbeiten.</p> <p>Ab 1992 wurden alle interessierten Kommunen eingeladen, an der Prüfung der Standorteignung mit Hilfe einer Machbarkeitsstudie teilzunehmen. In einer Machbarkeitsstudie werden zum einen die geologischen und technischen Voraussetzungen geprüft, zum andern wird die Teilnahmebereitschaft der lokalen Gebietskörperschaften und der Bevölkerung für den nächsten Schritt der Untersuchung erhoben. Der Verfahrensträger legt der Gemeinde zuerst den Entwurf zum Ablauf der Machbarkeitsstudie zur Stellungnahme, Ergänzung und Zustimmung vor. Eine Machbarkeitsstudie enthält die umfassende Darstellung der positiven und negativen Effekte, die ein potentiell Endlager für die untersuchten Gemeinden haben würde. Sie beinhaltet drei Schritte:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ausschließen von Gebieten mit ungeeigneten geologischen Voraussetzungen (Gesteinsinformation und -zusammensetzung, Grundwasserzustand und -verlauf) 2. Erste Felduntersuchungen und zusätzliche Studien in verbliebenen geeigneten Gebieten 3. Bewertung der verbleibenden Standorte nach weiteren, nicht-geologischen Kriterien, die unterteilt sind in die Aspekte Sicherheit, Technologie, Land und Umwelt, gesellschaftliche Faktoren. <p>Nicht-geologische Bewertungskriterien sind u.a. das Vorhandensein der für den Transport und Bau benötigten Infrastruktur (Häfen, Straßen, Bahn etc.), konkurrierende Landnutzungen, ökologische Interessen sowie die lokale Zustimmung zu weiteren Standortuntersuchungen. Standortgemeinden, die in die engere Wahl kommen, können sich auch nach</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>der Durchführung einer Machbarkeitsstudie noch gegen ein Endlager entscheiden. Die Machbarkeitsstudie sollte so ausgearbeitet werden, dass sie zahlreiche Möglichkeiten zur lokalen Kompetenzbildung zulässt. Fünf Kommunen äußerten Anfang der 90er Jahre ihr Interesse an Durchführung einer Machbarkeitsstudie. Von diesen fünf Kommunen blieben zwei (Storuman und Mala) im Verfahren und ließen eine Machbarkeitsstudie auf ihrem Gebiet durchführen. Nach der Durchführung der Machbarkeitsstudien (1993-1997)⁵³ schieden beide Kommunen aufgrund lokaler Referenden aus dem Prozess aus. Weitere Gemeinden wurden gesucht; zwischen 1995-2001 wurden daraufhin in sechs Gemeinden (Östhammar, Nyköping, Tierp, Oskarshamn, Hultsfred und Älvkarleby) Machbarkeitsstudien unter intensiver Beteiligung lokaler Akteure durchgeführt.⁵⁴</p> <p>Nach Auswertung der Machbarkeitsstudien wurden Östhammar, Oskarshamn und Tierp für Standortuntersuchungen (site investigations) vorgeschlagen (laut Gesetz sind Standortuntersuchungen an mind. zwei Standorten durchzuführen). Die Gemeinde Östhammar entschied sich am 4. Dezember 2001, die Gemeinde Oskarshamn am 11. März 2002 für die Teilnahme an den Standortuntersuchungen.⁵⁵ Die Gemeinde Tierp entschied am 9. April 2002, aus dem Verfahren auszuweichen.⁵⁶</p> <p>Standortuntersuchungen sind nunmehr in den Gemeinden Oskarshamn und Östhammar geplant. Sie sollen von 2002 bis 2006 dauern. Bis 2008 soll die Prüfung der Untersuchungsergebnisse abgeschlossen sein. Ab 2009 soll sich die detaillierte Standorterkundung eines der beiden Standorte anschließen. Die positiven Ergebnisse dieses Schrittes vorausgesetzt, würde dann an einem der Standorte eine Demonstrationsanlage gebaut, in welcher zuerst einmal 5 bis 10% des in Schweden anfallenden nuklearen Abfalls gelagert werden soll.</p>
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁵³ Vgl. SKB 2000, S. 109.

⁵⁴ Vgl. SKB 2000, S. 109.

⁵⁵ Oskarshamn kommun 2002.

⁵⁶ Vgl. Homepage der Gemeinde Tierp: <http://www.tierp.se>

	Bei positivem Ergebnis würde der Bau eines vollständigen Endlagers folgen, welches ca. 2015 seinen Betrieb aufnehmen soll. ⁵⁷
2. Gesetzliche Grundlage⁵⁸	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesetz für Nukleare Aktivitäten (Act on Nuclear Activities) ▪ Strahlenschutzgesetz (Radiation Protection Act) ▪ Umweltgesetz (Environmental Code)
3. Verfahrensträger	Für die Suche nach einem Endlager für nukleare Abfälle ist die Gesellschaft SKB (Swedish Nuclear Fuel and Waste Management Co.) verantwortlich. SKB ist im Auftrag der vier schwedischen Reaktorbetreiber tätig. Gemäß Gesetz für Nukleare Aktivitäten haben die Betreiber die volle Verantwortung für die sichere Behandlung und Lagerung radioaktiver Abfälle.
4. Genehmigungsverfahren	<p>Formelles Leitverfahren ist eine „Prüfung der Umweltauswirkungen“ (Environmental Impact Assessment, EIA). Gesetzliche Voraussetzung für die Genehmigung einer Anlage ist die Vorlage eines Untersuchungsprogramms für das Management und die Behandlung der gelagerten Abfälle (RD&D-Programme: Research, Development and Demonstration) durch SKB. Das Programm ist der Regierung im dreijährigen Abstand vorzulegen und schrittweise bis zur Darstellung einer Demonstrationsanlage zu konkretisieren, in der vor der Genehmigung eines Endlagers die Lagerung einer begrenzten Menge radioaktiven Abfalls erprobt werden soll.</p> <p>Die Bewertung und Überwachung obliegt der schwedischen Inspektion für Kernenergie SKI.</p> <p>Schwedische Kommunen haben ein Vetorecht bei der Errichtung von Anlagen auf Gemeindegebiet, das nur unter genau beschriebenen Bedingungen ausgesetzt werden kann⁵⁹.</p>

⁵⁷ vgl. SKB 2000, S. 37.

⁵⁸ vgl. Söderberg 2001.

⁵⁹ SKB 2000, S. 42.

<p>5. Öffentlichkeitsbeteiligung</p>	<p>Charakteristisch für Schweden ist eine seit 1990 intensive und gut dokumentierte sozialwissenschaftliche Begleitung und demokratietheoretische Fundierung des Prozesses der Standortfindung auf internationalem Niveau. Diese finden ihren Ausdruck in mehreren Forschungsprojekten z.T. auf europäischer Ebene mit finanzieller Unterstützung der EU⁶⁰.</p> <p>Um geeignete Methoden für eine kompetente Beteiligung der Kommunen und lokalen Öffentlichkeit zu entwickeln, wurde ein international vergleichendes Forschungsprojekt sowie ein zweijähriges Planspiel „Genehmigungsverfahren“ durchgeführt. Im Planspiel wurde die Prüfung der Antragsunterlagen der Betreibergesellschaft SKB für die Genehmigung der Erprobung eines Standorts simuliert.⁶¹ Als Ergebnis des Planspiels wurde vorgeschlagen, die Genehmigung von Standortuntersuchungen im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung der Umweltauswirkungen (EIA) durchzuführen, da dieses sowohl Öffentlichkeitsbeteiligung als auch die Überprüfung des Antrags des Betreibers am besten ermögliche.⁶²</p> <p>Zu den wichtigsten Ergebnissen des Praxistests gehören die folgenden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Der „Antragsteller“ im Planspiel verwarf die Null-Variante (dauerhafte Zwischenlagerung) aus Sicherheitsgründen. ▪ Einer der Standorte wurde trotz einer im Vergleich geringeren Sicherheit befürwortet. ▪ Für Kommunen sind neben den Sicherheitsfragen vor allem auch die Vor- und Nachteile wie Entstehung oder Verlust von Arbeitsplätzen wichtige Kriterien der Zustimmung oder Ablehnung. ▪ Als negative Auswirkung wird die Stigmatisierung der Region befürchtet mit Einbußen für Investitionen oder den Tourismus.
---------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁶⁰ RISKPERCOM, ein vergleichendes Forschungsprojekt zur Untersuchung der Risikowahrnehmung bei der Kernenergie. An dem Forschungsprojekt waren Frankreich, Großbritannien, Schweden und Spanien beteiligt. Dauer: 1996-1999. DIALOGUE-Projekt, SKI 1993. Simuliertes Steuerungsverfahren. Dauer 2 Jahre.

⁶¹ SKI, 1993.

⁶² Andersson 1998, S. 6.

- Fragen nicht wissenschaftlich-technischer Art erwiesen sich insgesamt ebenso wie die Verbindung der Standortfrage mit Zukunftsperspektiven für die potentielle Standortregion von großer Bedeutung.

Internationale Beachtung hat das sogenannte „**Oskarshamn-Modell**“, gefunden, das eine intensive Form der Öffentlichkeitsbeteiligung darstellt. Das Modell verbindet die breite Beteiligung der Öffentlichkeit mit lokaler Kompetenzbildung. Hierzu wurde eine „lokale Kompetenzorganisation“ (LKO) mit bezahltem Personal, Räumen und finanzieller Ausstattung gebildet. Die LKO ist zuständig für die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Vorbereitung der Ratsbeschlüsse zum Standortsuchverfahren. Das Modell wurde entwickelt, um eine kompetente Prüfung des Antrags auf Durchführung einer Machbarkeitsstudie zu ermöglichen. Es wird in abgewandelter Form auch für den nächsten Schritt der Standortuntersuchung angewendet werden.

Obwohl laut Gesetz weder eine Bewilligung der Regierung noch die Einwilligung der betroffenen Kommune für Machbarkeitsstudien und spätere Standortuntersuchungen erforderlich ist, haben sich SKB und gewählte Vertreter der betroffenen Standortgemeinden darauf geeinigt, dass die Durchführung von Machbarkeits- und Standortuntersuchungen der Zustimmung der Gemeinderats und der Bevölkerung bedürfen.⁶³

Für die Prüfung des Antrags, um Informationen über das Verfahren einzuholen und möglichst viele Betroffene an der Entscheidung zu beteiligen, war in Oskarshamn ein Jahr erforderlich. Zwei Gruppen von Gemeinderatsmitgliedern bereiteten den Ratsbeschluss vor und waren zuständig für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zusammensetzung der beiden Gruppen beachtete den Generationenunterschied: Jeweils die erfahrensten Politiker des Gemeinderats bzw. die jüngsten Mitglieder jeder Partei bildeten eine Gruppe, die beide den Auftrag hatten, eine Empfehlung für den Gemeinderat zu erarbeiten.

⁶³ Söderberg 2001.

	<p>Nach Prüfung der Antragsunterlagen stimmten beide Gruppen mehrheitlich für die Durchführung der Machbarkeitsstudie. Meinungsverschiedenheit bestand in der Frage, ob nach der Durchführung der Studie ein Bürgerentscheid stattfinden sollte. Der Gemeinderat schloss sich dem Votum der beiden Gruppen an und sprach sich für die Durchführung der Studie aus. Zur kritischen Begleitung der Machbarkeitsstudie wurden sechs Arbeitsgruppen gebildet. Diese Gruppen erarbeiteten sich durch Treffen mit SKB, unabhängigen Experten und Wissenschaftlern, Exkursionen etc. innerhalb von zwei Jahren ein „unabhängiges“ Wissen zu allen Fragen der Endlagerung.</p> <p>2000 legte SKB einen Bericht über die in den verschiedenen Gemeinden durchgeführten Machbarkeitsstudien vor. In Oskarshamn wurden zur Prüfung der Machbarkeitsstudie Arbeitsgruppen mit räumlicher Orientierung gebildet. Eine regionale Gruppe führte den Dialog mit benachbarten Kommunen, eine weitere Gruppe war für den Dialog in der Gemeinde zuständig und eine dritte Gruppe beteiligte die im Umkreis von 50 km² um die potentiellen Standorte lebende Bevölkerung.⁶⁴ Die Aufgabe der Arbeitsgruppen bestand darin, auf der Grundlage des breiten Dialogs mit der Bevölkerung die Ratsentscheidung zu einer sich eventuell anschließenden Standortuntersuchung auf Gemeindegebiet in Form einer Empfehlung vorzubereiten. Der Dialog dauerte 6-7 Monate. Neben zahlreichen Veranstaltungen führten die Arbeitsgruppen Meinungsumfragen z.T. mit Zielgruppen (z. B. Besucher/innen von Sportveranstaltungen, Tourist/innen) durch. Die Ergebnisse wurden in einem Bericht an die kommunale Vertretungskörperschaft niedergelegt. Insgesamt wurden über 1000 Personen befragt.</p> <p>Eine große Mehrheit (76%) stimmte einer Standortuntersuchung in dem beantragten Gebiet zu. Gestützt auf die Umfragen stimmte die kommunale Gebietskörperschaft am 11. März 2002 dem nächsten Schritt, der Standortuntersuchung, zu.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁶⁴ Oskarshamn kommun: Platsundersökning i Oskarshamn. Januar 2002, englische Version, S. 12.

	<p>Die Arbeitsgruppen verknüpften ihre positive Stellungnahme mit Bedingungen, z.B. der Bestellung eines Bevollmächtigten, der die Belange der Betroffenen gegenüber der SKB vertritt oder einer ständigen Ansprechperson auf Seiten der Gesellschaft SKB. So beruhte z.B. die Zustimmung der Regionalgruppe auf der Bewertung der Sicherheitsbehörde SKI zur Sicherheit des Konzepts sowie der mehrheitlichen Zustimmung der befragten Bürgerinnen und Bürger. Als wichtiger Grund für die Zustimmung wurde angegeben, dass hochradioaktive Abfälle bereits in einem Zwischenlager in Oskarshamn lagern (CLAB). Eine ablehnende Haltung wurde mit Zweifeln an der langfristigen Sicherheit, negativen Auswirkungen für Grundwasser und Trinkwasser und Bedenken, dass die eigenen Produkte nicht mehr verkäuflich sein könnten, begründet. Einige Mitglieder einer Arbeitsgruppe gaben ein Sondervotum ab, in dem sie u.a. forderten, dass der Beschluss der Gemeinde an den Ausstieg aus der Kernenergie gebunden werden müsse.</p> <p>Gemeinden, die am Verfahren der Standortsuche teilnehmen, erhalten finanzielle Unterstützung aus einem Fond für Aktivitäten zur Information und lokalen Kompetenzbildung (mind. 250.000 Euro pro Jahr und Kommune).⁶⁵</p> <p>Oskarshamn hat eine besondere Bedeutung auch deswegen erhalten, weil hier die Standortfindung mit der Bearbeitung gesellschaftlicher Fragen und der Entwicklung von Zukunftsperspektiven für die Region verbunden wird. Es ist geplant, ein "Entscheidungsinstitut" (DECI) zu gründen, das sich mit der Weiterentwicklung demokratischer Verfahren befasst. Auf Initiative der Gemeinde Oskarshamn und des Regionalrats des Kreises Kalmar wurde diese Möglichkeit in einer Vorstudie untersucht und positiv beurteilt. DECI könnte Forschung und Entwicklung für öffentliche Entscheidungsprozesse mit der praktischen Anwendung sowohl in der Ostseeregion als auch auf nationaler und europäischer Ebene verbinden. In der Vorstudie werden die gesellschaftlichen Probleme aufgezeigt, mit denen sich DECI befassen könnte.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁶⁵ Söderberg 2001.

	<p>Außerdem werden Methoden für die Erhöhung von Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung untersucht, Forschungsfelder identifiziert und geeignete Anwendungen aufgezeigt.⁶⁶</p> <p>Mit dem Valdor-Projekt (Values in Decisions on Risk) schließlich ist ein internationales Diskursforum zu Fragen der Standortsuche bei Großprojekten entstanden, das im Jahr 2001 seinen zweiten Kongress abgehalten hat.⁶⁷</p> <p><i>Das EIA-Forum in Kalmar County</i></p> <p>Die Errichtung eines Endlagers ist in ein Verfahren zur Prüfung der Umweltauswirkungen (EIA) eingebettet. Das Verfahren ist auf Kreisebene organisiert. Im Kreis Kalmar wurde zur kooperativen Verfahrensgestaltung ein sogenanntes EIA-Forum gebildet. Seit 1994 bedient sich die Gemeinde Oskarshamn des EIA-Forums auf Kreisebene als Beratungsgremium. Mitglieder des Forums sind neben der Gemeinde Oskarshamn, die Inspektion für Kernenergie SKI, das schwedische Institut für Strahlenschutz SSI, der Verwaltungsrat des Kreises, der den Vorsitz innehat und das Sekretariat stellt sowie Vertreter der Betreibergesellschaft SKB. Das Forum kann bei Bedarf weitere Behörden, Organisationen und benachbarte Gemeinden hinzuwählen. Das Forum berät die Gemeinde bei der Erstellung der Untersuchungen zur Umweltauswirkung, die in den Bericht über die Umweltauswirkungen (EIA) münden. Es erarbeitet Stellungnahmen mit empfehlenden Charakter für SKB, Regierung und Behörden.</p> <p>Abschließend ist zu bemerken, dass trotz der intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung weiterhin vonseiten der Umweltbewegung (Waste Network) grundsätzliche Kritik geäußert wird. Die kritischen Gruppen beteiligen sich jedoch am Prozess.⁶⁸</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁶⁶ Andersson et al 1999.

⁶⁷ Andersson 2001.

⁶⁸ Söderberg 2001.

	<p>Einer der Hauptkritikpunkte bezieht sich darauf, dass in Schweden eine wissenschaftlich begründete Methodologie und die Prüfung von Alternativen der Lagerung nach wie vor fehle. Das Verfahren der EIA müsse von einer unabhängigen Instanz durchgeführt werden. Umweltorganisationen müssten die nötigen Ressourcen erhalten, um an einem solchen Verfahren teilnehmen zu können.⁶⁹ Grundsätzliche Kritik besteht auch in der Auswahl küstennaher Standorte. Hier werden Sicherheitsbedenken erhoben, die sich auf eine langfristig mögliche Erhöhung der Meeresspiegel beziehen.⁷⁰</p>
6. Schlussfolgerung für Beteiligung	<p>Als erfolgreich hat sich in Schweden die Kompetenzbildung und weitreichende Mitbestimmung der Kommunen erweisen, die ihre gesetzliche Grundlage in einem Vetorecht bei Anlagen auf Gemeindegebiet hat, das nur unter genau definierten Bedingungen ausgesetzt werden kann. Diese günstigen Voraussetzungen finden ihren Ausdruck in einem kooperativen Vorgehen zwischen Verfahrensträger, Behörden, und Gemeinden. Der Verfahrensträger geht davon aus, dass ein Endlager die Zustimmung der Gemeinde haben muss.⁷¹</p> <p>Am Beispiel Schweden wird auch deutlich, dass Öffentlichkeitsarbeit und lokale Kompetenzbildung nur möglich sind, wenn sie aus anderen als Gemeinderessourcen finanziert werden. Es zeigt sich, dass Meinungsumfragen und Referenden ein geeignetes Mittel sind, um die Legitimationsbasis des Verfahrens zu erhöhen. Die lokale Kompetenzbildung lässt sich durch Verbindung des Verfahrens der Standortsuche mit wissenschaftlichen Diskursprojekten wie VALDOR oder COWAM zu dem auch lokale Politiker und Umweltgruppen Zugang haben, wirkungsvoll unterstützen. Ein international beachtetes Beispiel für eine kontinuierliche Öffentlichkeitsbeteiligung, die auch unkonventionelle Wege geht, um möglichst viele, insbesondere auch die Jugend, zu erreichen, ist Oskarshamn.</p>

⁶⁹ Holmstrand 1999.

⁷⁰ Voss, Clifford, I, Provost, Alden, M. 2001; SOS-Tierp 2002.

⁷¹ SKB 2000, S. 42.

Literatur

- **Ahagen**, Harald; **Carlsson**, Torsten; **Hallberg**, Krister; **Andersson**, Kjell, The Oskarshamn model for public involvement in the siting of nuclear facilities. In: VALDOR - Values in Decisions On Risk - Proceedings. Stockholm 1999, S. 371 – 377.
- **Andersson**, Kjell, VALDOR - Values in Decisions On Risk – Proceedings, Stockholm 2001.
- **Andersson**, Kjell, Lessons from the DECI Project on Different Processes for Public Participation and Transparency in Decision Making. Vortrag auf dem „Forum on Stakeholder Confidence“, NEA, Paris 28 - 31. August 2000, S. 41-45.
- **Andersson**, Kjell, **Balfors**, Berit; **Schmidbauer**, Jan; **Sundquist**, Göran, Transparency and public participation in complex decision processes: Pre-study for a Decision Research Institute in Oskarshamn. Dept. of Civil and Environmental Engineering, Royal Institute of Technology, Stockholm 1999.
- **Andersson**, Tor Lief; **Thunberg**, Anne-Marie, Laymen`s demand on an understandable safety analysis for a nuclear waste repository - a communication challenge. In: Andersson, Kjell (Hrsg.): Valdor - Values in Decisions on Risk – proceedings. Stockholm, 1999, S. 145-153.
- **Andersson**, Kjell; **Espejo**, Raul; **Wene**, Clas-Otto u.a., Building channels for transparent risk assessment: Final Report RISCOP Pilot Project. SKI Report 98:6, SSI-report 98-4, 1998.
- **Carlsson**, Torsten; **Andersson**, Kjell; **Ahagen**, Harald; **Hallberg**, Krister; **Brakenhielm**, Carl-Reinhold, Proposed siting of a HLW Repository to the Municipality of Oskarshamn – Dialogue with the public and how it responds: In: VALDOR - Values in Decisions On Risk - Proceedings. Stockholm 2001, S. 148 – 159.
- **Drottz-Sjöberg**, Britt-Marie, Divergent views on a possible nuclear waste repository in the community: Social aspects of decision making. In: VALDOR - Values in Decisions On Risk - Proceedings. Stockholm 1999, S. 363 - 369.
- **Holmstrand**, Olov, Participation of local citizens groups in the Swedish nuclear waste process. In: Andersson, Kjell (Hrsg.): Valdor - Values in Decisions on Risk – proceedings. Stockholm, 1999, S. 164 – 171.
- **Oskarshamn kommun**, Platsundersökning i Oskarshamn. März 2002.
- **Sjöberg**, Lennart, Risk Perception in Western Europe 10 Years After the Chernobyl Accident. In: Valdor - Values in Decisions on Risk – proceedings. Stockholm, 1999, S. 343 - 351.

- **Söderberg**, Olof, Nuclear Waste Management in Sweden: Who is responsible for what? Vortrag auf der COWAM Konferenz am 19.-22. September 2001 in Oskarshamn, Schweden.
- **SKB**, Integrated Account of Method, Site Selection and Programme prior to the Site Investigation Phase. Technical Report TR-01-03, 2000.
- **SKI** (Andersson, Kjell u.a.), The DIALOGUE Project: Report of the gaming group on the structure and content of the project. SKI Technical Report 93:42, 1993.
- **SOS-Tierp** 2002, Stellungnahme zur Machbarkeitsstudie in Tierp (in Schwedisch), Februar 2002, Manuskript.
- **Thegerström**, Claes, Experiences from Risk Communication in the Siting of a Geological Repository for High Level Waste in Sweden. In: VALDOR - Values in Decisions On Risk - Proceedings. Stockholm 1999, S. 378 – 383.
- **Thegerström**, Claes, Ten Years of Siting Studies and Public Dialogue. The Main Lessons learnt at SKB. Zusammenfassung des Vortrags auf dem „Forum on Stakeholder Confidence“, NEA, Paris 28 - 31. August 2000, S. 5-7.
- **Voss**, Clifford, I; Provost, Alden in cooperation with SKI (Swedish Nuclear Power Inspectorate), Recharge-area repository in southeastern Sweden: Demonstration of siting concepts and techniques. SKI Report 01:XX, November 2001.

3.3 Frankreich

<p>1. Historischer Ablauf (Stand des Verfahrens, geplante Inbetriebnahme etc.)</p>	<p>Nach Vorstudien in den achtziger Jahren zur Festlegung von Standortkriterien wurden 1987 vier potentielle Standorte ausgewählt und erste Untersuchungen durchgeführt. Die geologischen Erkundungen mussten nach drei Jahren wegen öffentlichen lokalen Widerstandes aufgegeben werden. Nach dieser erfolglosen Endlagersuche wurde Ende 1991 das französische Abfallgesetz geändert. Die bisher von den Reaktorbetreibern abhängige Gesellschaft für das Management radioaktiver Abfälle (ANDRA) erhielt den Status eines staatlichen Wirtschaftsunternehmens unter der Schirmherrschaft des Ministerium für Industrie, Forschung und Umwelt und der weiteren Beteiligung des Umweltministeriums und des Forschungsministeriums. Durch diese Änderung erhielt ANDRA einen von den Reaktorbetreibern unabhängigen Status. Zur Unterstützung des Verfahrens wurde ein erstes Programm mit verschiedenen sozio-ökonomischen Maßnahmen aufgelegt. Nach dem Gesetz von 1991 hat ANDRA die Aufgabe, die Möglichkeiten der reversiblen und irreversiblen Lagerung von hochradioaktivem Abfall zu untersuchen. Hierfür sollen unterirdische Forschungslabore in unterschiedlichen Gesteinsformationen (Ton und Granit) errichtet werden. Die Forschungsergebnisse sollen dem französischen Parlament 2006 zur Entscheidung über die weitere Behandlung hoch radioaktiver Abfälle vorgelegt werden. Neben der Erforschung der reversiblen und irreversiblen Lagerung bestimmt das Gesetz die Erforschung der langfristigen Zwischenlagerung sowie des Verfahrens von Partitioning und Transmutation (P&T). Zur Gewinnung von Standortgemeinden für ein unterirdisches Forschungslabor setzte die französische Regierung 1992 einen Vermittler (médiateur) ein. Die Delegation unter dem Vermittler Bataille, einem renommierten Abgeordneten, führte nach Informationen und Diskussionen in den potentiellen Standortregionen 1998 zur Genehmigung eines ersten Forschungslabors in Bure/Haute-Marne and Meuse.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	Ein weiterer Standort (Vienne) stellte sich als ungeeignet heraus, so dass die Standortsuche erneut begonnen werden musste. Die Delegation, die daraufhin mit der Suche des zweiten Standorts in Granit beauftragt wurde, scheiterte 2000 am heftigen Widerstand auf lokaler und regionaler Ebene. Als Konsequenz wird in Frankreich das Verfahren der Lagerung radioaktiver Abfälle nunmehr überprüft. In Zusammenarbeit mit SKB in Aspö (Schweden), AECL in Kanada sowie mit Posiva (Finnland) wurde ein alternatives Forschungsprogramm begonnen. Der nächste Schritt ist laut Auskunft von ANDRA die Übergabe der Forschungsergebnisse an die französische Bewertungskommission im Jahr 2006 und die sich daran anschließende Parlamentsdebatte und Entscheidung über das weitere Vorgehen.
2. Gesetzliche Grundlage	Französisches Abfallgesetz von 1991
3. Verfahrensträger	ANDRA (Gesellschaft für das Management radioaktiver Abfälle), seit 1991 staatliches Wirtschaftsunternehmen
4. Genehmigungsverfahren	Vor 2006 werden nach dem Gesetz von 1991 keine Standorte für die Endlagerung ausgewiesen. Bis 2006 werden verschiedene Wege der Behandlung hoch radioaktiver Abfälle, u. a. die Lagerung in tiefen Gesteinsformationen erforscht. Hierzu sollen unterirdische Laboratorien (URL) in mind. zwei unterschiedlichen geologischen Formationen errichtet werden. Die Errichtung eines Forschungslabors unterliegt einem förmlichen Genehmigungsverfahren. Die Genehmigung wird durch die Ministerien für Umwelt, Forschung sowie Industrie erteilt. Die Beteiligung beschränkt sich weitgehend auf die politischen Vertretungen auf lokaler und regionaler Ebene sowie die Fachverwaltungen. Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist nicht institutionell festgelegt. Dies gilt auch für die lokalen und regionalen Gebietskörperschaften im Umkreis von 10 km eines beantragten Standorts.

5. Öffentlichkeitsbeteiligung	<p>Nach der Aufforderung zur Teilnahme an der Standort-suche für ein Forschungslabor meldeten Anfang der 90er Jahre 30 Gemeinden ihr Interesse an. Nach Beurteilung der Standorte anhand technischer und sozialpolitischer Eignungskriterien blieben zehn Gemeinden in der engeren Wahl. Acht dieser Gemeinden wurden im weiteren Verlauf besucht. An den potentiellen Standorten fanden 1997 öffentliche Informations- und Diskussionsveranstaltungen statt. Das Genehmigungsverfahren für die Errichtung der Forschungslabore sieht die Unterrichtung und Stellungnahmen der Regional-, Gemeinderäte und Fachverwaltungen sowie öffentliche Untersuchungen (enquiry) vor, deren Ausgestaltung offen ist. Im Fall Bure wurden der regionale Rat von Lorraine und Champagne-Ardenne, der Generalrat von Meuse und Haute-Marne, 15 Gemeinden in Meuse und 18 Gemeinden in Haute-Marne sowie die öffentliche Verwaltung angehört. 1998 genehmigte die französische Regierung die Errichtung eines unterirdischen Forschungslabors am Standort Bure.</p> <p>Ein wissenschaftliches Gutachten über die Genehmigungsverfahren nuklearer Anlagen in Frankreich kommt zum Ergebnis, dass es bei der Genehmigung von Forschungslabors für die unterirdische Lagerung hoch radioaktiver Abfälle keine wirksame Öffentlichkeitsbeteiligung gibt.⁷²</p> <p>Die Suche eines weiteren Standortes in Granit scheiterte an heftigen bis gewalttätigen Protesten. Der Protest umfasste Politiker aus dem gesamten Parteiespektrum, zahlreiche Bürgermeister aus den 850 potentiell betroffenen Gemeinden innerhalb der 15 potentiellen Gebiete und erstreckte sich auch auf die regionale Politik. Auf nationaler Ebene bildete sich eine "Nationale Koordination gegen Endlagerung von radioaktivem Abfall", welche in der Folge den Protest organisierte.</p>
--------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁷² Marignac/Pavageau 1998

	<p>Der Abschlussbericht der Regierungsdelegation vom 27. Juli 2000 kommt zum Ergebnis, es bestehe ein Informationsmangel über die Frage des Managements von radioaktivem Abfall, ebenso wie über das Abfallgesetz von 1991 und die sich anschließenden Entscheidungen. Außerdem fehlten objektive Informationen zur Kernenergie. Das Konzept der unterirdischen Endlagerung radioaktiven Abfalls, das international von Experten favorisiert wird, werde in der Öffentlichkeit nicht verstanden. Im Gegensatz dazu würden Öffentlichkeit und politische Vertreter eher andere Konzepte mit der Möglichkeit der Rückholbarkeit akzeptieren. Der Aspekt der Verantwortung gegenüber zukünftigen Generationen werde in der öffentlichen Diskussion nicht thematisiert. Der Bericht verweist auf die 25-jährige Kontroverse über die Wiederaufbereitung.</p> <p>Öffentlichkeitsbeteiligung während der Forschungsaktivitäten am Standort Bure</p> <p>Die Errichtung und der Betrieb des Forschungslabors in Bure wird von einem 1999 durch Regierungsdekret ins Leben gerufenen lokalen Informationsausschuss (Comité local d'information et de suivi, CLIS) begleitet. Der Ausschuss besteht aus 93 Mitgliedern (Abgeordneten, Vertretern/innen von Kammern, Gewerkschaften, Umweltorganisationen, Wissenschaftler/innen). Den Vorsitz hat der Präfekt von Meuse inne. Die Aufgaben des CLIS bestehen in der Begleitung des Prozesses und Herstellung der Öffentlichkeit. CLIS hat die Möglichkeit, eigene Gutachten zu vergeben.</p> <p>Eine erste Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Form des Informationsausschusses CLIS auf dem COWAM-Seminar in Verdun⁷³ kam zum Ergebnis, dass CLIS die im Prinzip gegebenen Möglichkeiten einer kritischen Begleitung nicht ausschöpft und sich auf eine informierende Rolle beschränkt.</p>
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁷³ Cowam Network Seminar Februar/März 2000, Bericht der Arbeitsgruppe zu Frankreich im Plenum.

	Hierfür wurden Elemente der politischen Kultur verantwortlich gemacht. Als Defizite bei der Umsetzung des Gesetzes von 1991 wurde benannt, dass die lokale Öffentlichkeit bei der Standortsuche lediglich informiert wurde, jedoch keine Möglichkeit einer wirklichen Beteiligung hatte. Es entsteht der Eindruck, dass die Regierung von den gesetzlichen Vorgaben abweicht und Bure aufgrund von Akzeptanzproblemen an anderen potentiellen Standorten zum Endlagerstandort werden könnte. Insgesamt wurde ein wirklicher Dialog vermisst.
6. Schlussfolgerung für die Öffentlichkeitsbeteiligung	<p>Ein einmal eingeschlagenes Verfahren darf nicht ohne nachvollziehbare Gründe verlassen werden. Dies führt zu einem Vertrauensverlust.</p> <p>Der kontinuierliche und frühzeitige Dialog mit der lokalen und regionalen Öffentlichkeit ist von zentraler Bedeutung.</p> <p>Der Dialog sollte in die Debatte über die nationale Energiepolitik eingebettet sein.</p>

Literatur

- **ANDRA** (Agence Nationale pour la Gestion des Dechets radioactifs), Homepage, Stand: November 2000, <http://www.andra.fr>.
- **ANDRA**, Preparing for well-integrated laboratories. Prerequisite administrative procedures for the implementation of the ANDRA's underground research laboratories. February 1998.
- **ANDRA**, 1999 Annual Report.
- **Bataille**, Christian, Mission de médiation sur l'implantation de laboratoires de recherche souterrains. Rapport au Premier ministre. In: Collection des rapports officiels, Paris 1994.
- **COWAM**, Präsentation der Arbeitsgruppen, auf dem Seminar des Community Waste Management (COWAM)-Netzwerks am 1. März 2002 in Verdun.
- **Loi** No. 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

- **Marignac**, Yves, **Pavageau**, Mathieu, Procédures d'autorisation des installations nucléaires en France: permit garanti, WISE-Paris 1998.
- **Merceron**, Thierry, A New Siting Process in France for an URL in Granite: Lessons from the Recently Undertaken Consultation Mission (January – June 2000). Vortrag auf dem „Forum on Stakeholder Confidence“, NEA, Paris 28 - 31. August 2000, S. 47-49.
- **Richardson**, P. J., A Review of Benefits Offered to Volunteer Communities for Siting Nuclear Waste Facilities. Geosciences for Development and the Environment, United Kingdom, March 1998. (aus Internet)
- **Thegerström**, Claes, Ten Years of Siting Studies and Public Dialogue. The Main Lessons learnt at SKB. Zusammenfassung des Vortrags auf dem „Forum on Stakeholder Confidence“, NEA, Paris 28 - 31. August 2000, S. 5-7.

3.4 USA

<p>1. Historischer Ablauf (Stand des Verfahrens, geplante Inbetriebnahme etc.)</p>	<p>Das Gesetz für radioaktive Abfälle (Nuclear Waste Policy Act) beauftragte das Ministerium für Energiefragen (DOE) mit der Aufstellung allgemeiner Richtlinien für die Empfehlung von Lagerstätten für radioaktive Abfälle. Diese wurden in Form der "General Guidelines for the Recommendation of Sites for the Nuclear Waste Repositories" 1984 vorgelegt. 1983 wählte das DOE neun Standorte in sechs Bundesstaaten für Voruntersuchungen aus. Nach Abschluss der Voruntersuchungen 1985 wurden drei Standorte für eingehende wissenschaftliche Untersuchungen (site characterizations) ausgewählt. Dies waren Hanford, Washington, Deaf Smith County, Texas und Yucca Mountain, Nevada. Mit Gesetzesänderung von 1987 wurden die Standortuntersuchungen auf Yucca Mountain, Nevada als einzigen potentiellen Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle beschränkt. Die Entscheidung wurde mit folgenden Merkmalen des Standorts begründet. 1. die Lage und weite Entfernung von großen Ansiedlungen, 2. das trockene Klima und 3. der extrem tiefe Wasserspiegel von 800 – 1000 Fuß unterhalb des potentiellen Endlagers. Die Entscheidung für Yucca Mountain als einzigem Ort der Untersuchung und das Verfahren der Standortsuche sind wissenschaftlich nicht unumstritten. Die Erkundungen in Yucca Mountain lösten starke Proteste in der Öffentlichkeit aus. Mit der Entscheidung des US-Senat im Mai 2002 wird das Genehmigungsverfahren für den Bau eines Endlagers am Standort Yucca Mountain eröffnet. Die Entscheidung des Senats mit 60 Stimmen gegen 39 Stimmen am 9. Mai 2002 für das Genehmigungsverfahren am Standort Yucca Mountain, beendete die parlamentarische Auseinandersetzung um einen Endlagerstandort. Mit der Entscheidung des US-Senats, das Genehmigungsverfahren für ein zentrales nationales Endlager in Yucca Mountain einzuleiten, wurde das Veto des Gouverneurs des Bundesstaats Nevada gegen das Yucca Mountain-Vorhaben zurückgewiesen.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	Das DOE als Verfahrensträger/Betreiber wird bei der Nuclear Regulatory Commission (NRC) einen Antrag auf Genehmigung des Endlagers stellen. Das DOE plant, das Endlager bis 2010 in Betrieb zu nehmen. Da die Lagerkapazität auf 77000 Tonnen begrenzt ist, ist die politische Debatte um die Behandlung des darüber hinaus anfallenden hoch-radioaktiven Abfalls nicht abgeschlossen. Der Bundesstaat Nevada beschritt inzwischen mit mehreren Klagen den Weg der gerichtlichen Auseinandersetzung gegen das Projekt. ⁷⁴
2. Gesetzliche Grundlage	Die Standortfindung in den USA basiert auf dem Gesetz für radioaktive Abfälle von 1982 (Nuclear Waste Policy Act), dessen Änderung von 1987 (Nuclear Waste Policy Amendment Act) und dem Energy Policy Act von 1992. ⁷⁵
3. Verfahrensträger	Für die Lagerung hochradioaktiver Abfälle ist die US-Regierung bzw. das Ministerium für Energiefragen (U.S. Department of Energy - DOE) zuständig. Die Aktivitäten des Ministeriums werden aus einem Fond (Nuclear Waste Fund) finanziert, der aus einer Abgabe auf Atomenergie gespeist wird. Die Ausgaben aus dem Fond müssen durch jährliche Mittelbewilligungen vom Kongress genehmigt werden
4. Genehmigungsverfahren	Das zukünftige Endlager muss den Umweltrichtlinien des Umweltministeriums (Environmental Protection Agency, EPA) entsprechen. Eine Eignungsempfehlung durch die Regierung an den Kongress muss ein Gutachten über die Umweltauswirkungen (EIS) enthalten. Genehmigungsbehörde ist die Nuclear Regulatory Commission (NRC)

⁷⁴ Die WIPP TRUW-Anlage in Carlsbad (New Mexiko), die im März 1999 in Betrieb genommen wurde, wird in diesem Bericht nicht behandelt, da es sich hier nicht um den zur Diskussion stehenden hochradioaktiven Abfall handelt. TRUW besteht größtenteils aus radioaktiv verstrahlten Werkzeugen, Kleidungsstücken, Putztüchern etc., die bei der Produktion von Kernwaffen anfallen. Für Information über diese Anlage siehe: Eriksson 1999 und <http://wipp.carlsbad.nm.us/>

⁷⁵ vgl. Environmental Health Center 2001. Vgl. auch Bericht einer Experten-Delegation über einen Besuch in den USA, in: www.akend.de/berichte

5. Öffentlichkeitsbeteiligung	<p>Auf die Proteste der Öffentlichkeit nach der legislativen Entscheidung von 1987, Yucca Mountain als einzigen potentiellen Standort weiter zu verfolgen, antwortete das mit der Öffentlichkeitsarbeit beauftragte Standortbüro (Yucca Mountain Site Characterization Office) mit einer breit angelegten Öffentlichkeitsarbeit. Neben Informationsmaterial und Internetforen wurden Standortbesichtigungen, Ausstellungen und halbjährliche Öffentlichkeitsveranstaltungen durchgeführt, Kooperationen mit Schulen und Universitäten und viele weitere Aktivitäten unternommen. Die Öffentlichkeitsarbeit wurde in den 90er Jahren zum Teil aus Kostengründen wieder zurückgefahren. Sie war aber auch nicht in der Lage, das Misstrauen in der Öffentlichkeit abzubauen und Gerichtsprozesse zu verhindern.</p> <p>Eine im Auftrag des Bundesstaat Nevada im Frühjahr 2002 durchgeführte repräsentative Meinungsumfrage bestärkte den Gouverneur von Nevada in der Ablehnung des Yucca Mountain-Projektes mit 65% der an der Befragung teilgenommenen Personen; 30% sprachen sich für einen Kompromiss mit Abfindungen aus.⁷⁶</p> <p>In seinem Bericht über die Öffentlichkeitsarbeit im Zeitraum 1983-2001 stellte das Standortbüro fest, dass auf den Hearings zum Entwurf des Gutachtens über die Umweltauswirkungen und zu den Richtlinien über die Standorteignung vielfach Kritik am Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung geäußert wurde. Das Büro empfahl eine "stärkere Bejahung der Öffentlichkeitsbeteiligung."</p> <p>Nach der Entscheidung des US-Kongresses für das Yucca Mountain-Projekt vom Mai 2002 verstärkten Umweltverbände ihre Protestaktionen. Ein zentraler Aspekt in der Auseinandersetzung wurde neben Fragen der Sicherheit eines Endlagerstandorts Yucca Mountain das Transportrisiko bei Terroranschlägen.</p>
--------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁷⁶ Associated Press vom 26. Juli 2002.

	<p>Als wichtige Gründe für die geringe Unterstützung des Yucca Mountain-Projekts werden von wissenschaftlicher Seite neben Verfahrensmängeln auch grundlegende Mängel in der wissenschaftlichen Expertise und eine unausgewogene Zusammensetzung des 15-köpfigen Komitees für die Aufstellung von Sicherheitsstandards genannt.⁷⁷ Unter anderen wurden folgende Empfehlungen für den weiteren Prozess ausgesprochen:⁷⁸</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wiederherstellung der Glaubwürdigkeit ▪ Flexiblere Zeitplanung ▪ freiwillige Teilnahme (z.B. über ein Referendum mit 2/3 Mehrheit). Sollte keine Gemeinde oder Region gefunden werden, müsste ein anderes, auf Offenheit und Fairness basierendes Verfahren gefunden werden ▪ Untersuchung von mehreren Standorten ▪ Verträge und Ausgleichsmaßnahmen, ▪ Garantie von stringenten Sicherheitsstandards.
6. Schlussfolgerung für Beteiligung	<p>Beim Verfahren der Standortsuche für ein Endlager für hochradioaktiven Abfall in den USA beschränkt sich die Öffentlichkeitsbeteiligung auf Information und Anhörung. Der Bundesstaat Nevada führt repräsentative Meinungsumfragen durch. Die Proteste aus der Öffentlichkeit sowie die Kritiken von wissenschaftlicher Seite weisen auf ein Legitimations- und Akzeptanzdefizit dieses Vorgehens hin.</p>

⁷⁷ Vgl. Shrader-Frechette 1999.

⁷⁸ vgl. Flynn 1995.

Literatur

- **AkEnd**, Bericht einer Experten-Delegation über einen Besuch in den USA, in: www.akend.de/berichte
- **Environmental Health Center** (National Safety Council), A Reporters Guide to Yucca Mountain. Washington: Juni 2001. vgl. auch im Internet: <http://www.nsc.org/ehc/yuccamt.htm>.
- **Eriksson**, Leif G., The waste isolation pilot plant transuranic waste repository: A Case study in radioactive waste disposal safety and risk. In: Andersson, Kjell (Hrsg.): Valdor - Values in decisions on risk – proceedings. Stockholm, 1999, S. 39–48.
- **Flynn**, James et al.: One Hundred Centuries of Solitude. Redirecting America's High-Level Nuclear Waste Policy. Boulder: Westview Press, 1995.
- **Lemons**, John, Uncertainties in the disposal of High-Level Nuclear Waste. In: Scientific Uncertainty and Environmental Problem Solving. Oxford University Press, Don Mills, ON, Canada, 1996.
- **National Council for Science and the Environment** (USA), Nuclear Energy Policy. Internet: [http:// www.cnle.org/nle/eng-5.html](http://www.cnle.org/nle/eng-5.html) (Stand: November 2000).
- **Office of Civilian Radioactive Waste Management**, History of the Civilian Radioactive Waste Management Program. In: OCRWM Program Plan, Revision 3, Appendix B. September 2000.
- **Richardson**, P.J., A Review of Benefits Offered to Volunteer Communities for Siting Nuclear Waste Facilities. Geosciences for Development and the Environment, United Kingdom, March 1998. (Quelle: Internet).
- **Shrader-Frechette**, Kristin, Expert Decisionmaking in Risk Analysis: The Case of the Yucca Mountain Facility. In: VALDOR - Values in Decisions On Risk - Proceedings. Stockholm 1999, S. 14- 22.
- **Streck**, Michael: Atomendlager vor Las Vegas Haustür. taz vom 11.7.2002, Seite 8.
- **U.S. Department of Energy**, Yucca Mountains Site Characterization Office Institutional Affairs Program 1983-2001. Februar 2000.
- **U.S. Department of Energy**, OCRWM, Program History, Appendix B. History of the Civilian Radioactive Waste Management Program. Internet: [http:// www.rw.doe.gov/program/program/html](http://www.rw.doe.gov/program/program/html) (Stand: November 2000).
- **U.S Nuclear Waste Technical Review Board**, Moving beyond the Yucca Mountain Viability Assessment. Report to the U.S. Congress and the Secretary of Energy, 1999.

■ **Presse**

- **Associated Press:** Nevada-funded poll in June found support for Yucca Mountain fight. 26.07.2002.
- **Reno Gazette-Journal:** Nevada's largest industry eyes arrival of nuclear waste. 10.07.2002.
- **Tageszeitung (taz):** Atomendlager vor Las Vegas Haustür. 11.07.2002

3.5 Schweiz

In der Schweiz wird, im Hinblick auf die endgültige Beseitigung radioaktiver Abfälle, das Konzept der kontrollierten geologischen Langzeitlagerung verfolgt. Für die Entsorgung wird zwischen schwach- und mittelradioaktiven Abfällen (SMA) einerseits und langlebigen mittel- sowie hochradioaktiven Abfällen einschließlich abgebrannter Brennelemente (HAA/LMA) andererseits unterschieden.

Für erstere soll der Standort Wellenberg im Kanton Nidwalden mit dem Wirtsgestein Mergel untertägig erkundet werden; für letztere wird nach Abschluss früherer Arbeiten in Kristallin derzeit der Opalinus-Ton aus dem Endzeitalter des Jura im Zürcher Weinland (Standort Benken) untersucht.

3.5.1 SMA-Verfahren

1. Historischer Ablauf (Stand des Verfahrens, geplante Inbetriebnahme etc.)	Das Auswahlverfahren für ein geologisches Tiefenlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle (SMA) dauerte insgesamt 15 Jahre und endete 1993 mit der Bezeichnung des Standortes Wellenberg im Kanton Nidwalden ⁷⁹ . Da die Standortentscheidung insbesondere innerhalb der kantonalen Öffentlichkeit umstritten war, wurde im Sommer 1994 von dem Regierungsrat (der kantonalen Regierung) eine Arbeitsgruppe Wellenberg eingesetzt. Ihr Auftrag war es, in Sicherheitsfragen zu beraten, das Rahmenbewilligungs- und Konzessionsgesuch der zuständigen Gesellschaft zu diskutieren und zu bewerten und schließlich die Meinungsbildung zwischen der Kantonsregierung, den Gemeinden und den verschiedenen Interessengruppen (Bürgerinitiative) zu organisieren ⁸⁰ .
------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁷⁹ Zur Vorgeschichte vgl. WIBERA, 1. Zwischenbericht, Auswertung internationaler Erfahrungen, Hannover, Januar 2001, 19 ff. (Die unter www.akend.de/projekte ins Internet gestellte Fassung des 1. Zwischenberichtes enthält das Kapitel über die Schweiz nicht, stattdessen ist dort ausführlich die kanadische Situation beschrieben.) Einen umfassenden Überblick gibt die Dissertation von Thomas Flüeler, Radioaktive Abfälle in der Schweiz, 2 Bände, Dissertation.de.Berlin 2002

⁸⁰ vgl. WIBERA, 1. Zwischenbericht, Auswertung internationaler Erfahrungen, Hannover, Januar 2001, 32 ff.

	<p>Anfang 1995 legte die AG Wellenberg ihren Bericht vor und beantragte zugleich eine zustimmende Stellungnahme des Regierungsrates zum Rahmenbewilligungsgesuch und die Erteilung der notwendigen Konzessionen unter bestimmten Bedingungen und Auflagen:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Mitsprachemöglichkeit bei der Festlegung des Endlagerinhalts,▪ Erarbeitung eines Qualitätssicherungskonzeptes,▪ Prüfung der Tieferlegung des Lagers und Vorlage eines Variantenvergleiches. <p>Um ein Erkundung des Standortes Wellenberg durchführen zu können, bedurfte (und bedarf) es eines bergrechtlichen Genehmigungsverfahrens. Dieses sogenannte Bergregal ist Kantons-Angelegenheit. Im Kanton Nidwalden kann im bergrechtlichen Genehmigungsverfahren ein Volksentscheid durchgeführt werden. Im Jahr 1995 kam es zu einem entsprechenden Volksentscheid, der mit knapper Mehrheit gegen die bergrechtliche Genehmigung der Sondierung des Standortes Wellenberg ausfiel.</p> <p>Nach dem Scheitern des Volksentscheides wurde das Rahmenbewilligungsverfahren vom zuständigen eidgenössischen Department für Umwelt-, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) vorläufig gestoppt (das UVEK entspricht einem deutschen Bundesministerium entsprechendem Ressortzuschnitts, wobei in der Schweiz im Unterschied zu Deutschland die Fachabteilungen des Ministeriums im Form von Bundesämtern ausgegliedert sind).</p> <p>Die im Volksentscheid von 1995 kassierte Konzession bezog sich auf das geplante Tiefenlager für schwach- und mittelaktive Abfälle insgesamt und einen sogenannten Sondierstollen gleichzeitig. Auf dem Hintergrund des Ergebnisses des Volksentscheides wurde ein schrittweises Vorgehen festgelegt. In einer ersten Phase soll nur ein Sondierstollen zur weiteren Abklärung der Eignung des Standortes für ein Lager erstellt werden.</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>Im Juni 2000 berief der Kanton Nidwalden eine "Kantonale Fachgruppe Wellenberg" (KFW), zusammengesetzt aus unabhängigen Experten, die die Regierung des Kantons fachlich beraten.</p> <p>Die Kantonsregierung möchte mit Hilfe der KFW sicherstellen und öffentlich dokumentieren, dass sie sich unabhängig von den Bundesbehörden und unabhängig vom Betreiber im Hinblick auf die anstehenden Entscheidungen bezüglich des Standortes Wellenberg fachkompetent beraten lässt.⁸¹</p> <p>Nachdem die durch die KFW angeregten und vom Kanton geforderten Bedingungen zwischenzeitlich erfüllt wurden (Anpassung des Lagerprojektes an das neue Konzept der geologischen Tiefenlagerung mit Beobachtungsphase, Formulierung von sogenannten Ausschlusskriterien und die verbindliche Umschreibung der zur Einlagerung vorgesehenen Abfälle) hat die zuständige Betreibergesellschaft GNW (Genossenschaft für nukleare Entsorgung Wellenberg) Anfang 2001 ein Konzessionsgesuch zum Bau eines Sondierstollens am Wellenberg bei der Kantonsregierung eingereicht. Der Regierungsrat des Kantons Nidwalden erteilte die Konzession am 25. September 2001 und wies einzelne Einsprachen ab.</p> <p>Die obligatorische kantonale Volksabstimmung über den Konzessionsbeschluss des kantonalen Regierungsrates fand am 22. September 2002 statt. Bei einer Beteiligung von 71,32% der Abstimmungsberechtigten votierten 42,47% mit Ja und 57,53% mit Nein.</p> <p>Damit ist der Konzessionsbeschluss des Kantonalen Regierungsrates kassiert bzw. kann nicht wirksam werden.</p> <p>Auffällig ist, dass die Zahl der Neinstimmen gegenüber dem Ergebnis der Volksabstimmung von 1995 noch einmal um mehr als 5% gewachsen ist.</p> <p>Zur Zeit ist noch nicht erkennbar, welche Auswirkungen die Abstimmung haben wird.</p>
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁸¹ Flüeler, KFW Kantonal Expert Group Wellenberg, An advisory body to support regional decision makers in LLW siting, Vortrag im Rahmen des 3. Seminars von COWAM, 12. - 15. September 2002

2. Gesetzliche Grundlage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atomgesetz (AtG) ergänzt um Bundesbeschluss zum Atomgesetz 70er Jahre (BB/AtG) ▪ Verordnung des Bundes über vorbereitende Handlungen (Ausführung des BB/AtG, Art. 10) vom 27.11.1989 Kantonaes Recht, Kantonsverfassungen⁸²
3. Verfahrensträger	<p>Zuständig für das geologische Tiefenlager für schwach- und mittelaktive Abfälle am Wellenberg ist die GNW (Genossenschaft für nukleare Entsorgung Wellenberg), die von den Schweizer Elektrizitätswerken und der betroffenen Gemeinde Wolfenschießen gegründet wurde.</p> <p>Daneben existiert die 1972 von den Atomkraftbetreibern zusammen mit dem Bund gegründete "Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle" (NAGRA), die im Auftrag der GNW die technischen Arbeiten durchführt.</p> <p>Die staatliche Federführung für die Durchführung und Organisation kerntechnischer Genehmigungsverfahren sowie die Erarbeitung der Grundlagen für die nukleare Entsorgung liegt beim Bundesamt für Energie (BFE). Übersetzt in die deutsche Ministerialorganisation auf Bundesebene ist das BFE eine Fachabteilung des zuständigen eidgenössischen Departments für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).</p> <p>Begutachtungs- und Aufsichtsbehörde des Bundes für kerntechnische Anlagen in der Schweiz ist die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK). Sie ist eine wissenschaftlich-technisch ausgerichtete Institution. Sie ist dem Bundesamt für Energie angegliedert.</p>
4. Genehmigungsverfahren	<p>In der Schweiz sind atomrechtlich folgende Bewilligungsschritte (Genehmigungsschritte) zu durchlaufen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vorbereitende Handlungen; 2. Rahmenbewilligung; 3. Nukleare Baubewilligung; 4. Betriebsbewilligung;

⁸² Ausführlicher Flüeler, Dissertation Band 2, Seite 530

	<p>5. Verschlussbewilligung (dieser Schritt ist vorgesehen im neuen Kernenergiegesetz, z.Z. noch in der parlamentarischen Beratung)</p> <p>Von besonderer Bedeutung ist der zweite Schritt, die sogenannte Rahmenbewilligung. Mit ihr wird die Grundsatzentscheidung über das Projekt getroffen⁸³.</p>
5. Öffentlichkeitsbeteiligung	<p>In der Schweiz ist die Bürgerbeteiligung unmittelbar durch das plebiszitäre Element des Volksentscheides gewährleistet. Die institutionalisierte Möglichkeit zum Volksentscheid stellt einen wesentlichen Unterschied zur Situation in Deutschland dar.</p> <p>Auch auf kantonaler Ebene existiert das Element des Volksentscheides.</p> <p>In Bezug auf das geplante Tiefenlager am Wellenberg sind verschiedene Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung praktiziert worden. Zum einen sind als unmittelbarste und weitreichendste Form die kantonalen Volksentscheide vom Juni 1995 und vom September 2002 zu nennen.</p> <p>Daneben ist die Arbeit der Arbeitsgruppe Wellenberg aus dem Jahr 1994 zu nennen⁸⁴. Von größerer Bedeutung im Hinblick auf Öffentlichkeitsbeteiligung dürfte die Arbeit der kantonalen Fachgruppe Wellenberg sein. Für sie kennzeichnend ist, dass sie zwar dem Kanton bzw. der Kantonsregierung berichtet und diese berät, aber auf Anfrage auch für die direkte öffentliche Information zur Verfügung steht.</p> <p>Eine wichtige Rolle im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung spielt das Komitee für eine Mitsprache des Nidwaldener Volkes bei Atomanlagen (MNA), ein Bürgerzusammenschluss mit etwa 800 Mitgliedern mit dem Ziel, in die Diskussion um das Projekt Wellenberg maßgeblich einzugreifen. MNA hatte die wesentliche Meinungsführerschaft der Gegner des Projektes bei der kantonalen Volksabstimmung 1995 und ist auch heute ein maßgeblicher Faktor bei den Diskussionen um das Projekt. MNA nimmt für sich in Anspruch, eine erhöhte Transparenz des Verfahrens</p>

⁸³ vgl. WIBERA, 1. Zwischenbericht, Seite 45

⁸⁴ vgl. WIBERA, 1. Zwischenbericht, Seite 32 ff.

	und eine verschärfte Definition der Anforderungen an eine Standorterkundung durchgesetzt zu haben. Sie rechnet sich ebenfalls zu Gute, für eine größere Distanz zwischen der Kantonsregierung und den Betreibern bzw. den staatlichen Aufsichts- und Sicherheitsbehörden gesorgt zu haben.
6. Schlussfolgerung für Beteiligung	Schlussfolgerungen können erst gezogen werden, wenn die Gründe insbesondere für die ablehnenden Voten in der Kantonalen Volksentscheidung vom 22. September 2002 analysiert sind. Eine unmittelbare Übertragbarkeit auf Deutschland ist zudem wegen der unterschiedlichen Rechtslage (Volksentscheid) schwierig.

3.5.2 HAA/LMA-Verfahren⁸⁵

1. Historischer Ablauf (Stand des Verfahrens, geplante Inbetriebnahme etc.)	Hinsichtlich der geologischen Tiefenlagerung von hochaktiven und langlebigen mittelaktiven Abfällen geht es vorerst um den Entsorgungsnachweis. Dieser vom Bundesrat geforderte Nachweis muss zeigen, dass die dauernde, sichere Entsorgung und Endlagerung der radioaktiven Abfälle in der Schweiz möglich ist. Mit dem 1985 von der Nationalen Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) eingereichten "Projekt Gewähr" konnte dieser Nachweis, der auf einem Lagerprojekt im kristallinen Grundgebirge der Nordschweiz beruhte, hinsichtlich der hochaktiven und der langlebigen mittelaktiven Abfälle nicht vollständig erbracht werden. In seinem Entscheid von Juni 1988 hielt der Bundesrat fest, dass für diese Abfälle ein Standortnachweis, d.h. der Nachweis von genügend ausgedehnten Gesteinskörpern mit den erforderlichen Eigenschaften, noch fehlt. Er hatte sodann die Bewilligungsinhaber der Kernkraftwerke aufgefordert, entsprechende Forschungsarbeiten weiterzuführen und auf nicht-kristalline Wirtgesteine (Sedimente) auszuweiten. Die Nagra führt im Auftrag der Bewilligungsinhaber der Kernkraftwerke entsprechende Arbeiten durch.
------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

⁸⁵ Die Auswertung beruht im wesentlichen auf einer Stellungnahme der HSK "Geological repositories for Radioactive Waste" in: [www.cowam.com/Fürigen Seminar - Background documents](http://www.cowam.com/Fürigen_Seminar_-_Background_documents)

	<p>Als Ergebnis eines breit angelegten Auswahlverfahrens mit sukzessiver Einengung der in Frage kommenden Wirtgesteine und Regionen wählte die Nagra 1993 den Opalinuston im Zürcher Weinland für vertiefte Untersuchungen. Die 1994 beantragte Sondierbohrung auf dem Gebiet der Gemeinde Benken wurde 1996 vom Bundesrat bewilligt und nach Inkrafttreten der Bewilligung in den Jahren 1999-2000 ausgeführt. Parallel dazu hatte die Nagra 1997 im ausgewählten Gebiet eine dreidimensionale reflexionsseismische Messkampagne (3D-Seismik) durchgeführt.</p> <p>Die Auswertung dieser aufwändigen Untersuchungen und deren Dokumentation wurden im Berichtsjahr abgeschlossen. Parallel dazu wurden die hydraulischen Langzeitmessungen in der Sondierbohrung Benken weitergeführt. Mit dem Untersuchungsbericht zur Sondierbohrung Benken (NTB 00-01) und dem Bericht zur 3D-Seismik im Zürcher Weinland (NTB 00-03) wurden die Ergebnisse veröffentlicht.</p> <p>Die Nagra wird den Entsorgungsnachweis Ende 2002 einreichen. Nach der Begutachtung des Projektes durch die zuständigen Behörden wird der Bundesrat über den Nachweis entscheiden und das weitere Vorgehen hinsichtlich der geologischen Tiefenlagerung der hochaktiven und langlebigen mittelaktiven Abfälle festlegen.</p>
2. Gesetzliche Grundlage	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Atomgesetz (AtG) ergänzt um Bundesbeschluss zum Atomgesetz 70er Jahre (BB/AtG) ▪ Verordnung des Bundes über vorbereitende Handlungen (Ausführung des BB/AtG, Art. 10) vom 27.11.1989 Kantonaes Recht, Kantonsverfassungen
3. Verfahrensträger	<p>Die 1972 von den Atomkraftbetreibern zusammen mit dem Bund gegründete "Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle" (NAGRA).</p> <p>Die staatliche Federführung für die Durchführung und Organisation kerntechnischer Genehmigungsverfahren sowie die Erarbeitung der Grundlagen für die nukleare Entsorgung liegt beim Bundesamt für Energie (BFE). Übersetzt in die deutsche Ministerialorga-</p>

	<p>nisation auf Bundesebene ist das BFE eine Fachabteilung des zuständigen eidgenössischen Departments für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Begutachtungs- und Aufsichtsbehörde des Bundes für kerntechnische Anlagen in der Schweiz ist die Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen (HSK). Sie ist eine wissenschaftlich-technisch ausgerichtete Institution. Sie ist dem Bundesamt für Energie angegliedert.</p>
4. Genehmigungsverfahren	<p>In der Schweiz sind atomrechtlich folgende Bewilligungsschritte (Genehmigungsschritte) zu durchlaufen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vorbereitende Handlungen; 2. Rahmenbewilligung; 3. Nukleare Baubewilligung; 4. Betriebsbewilligung; 5. Verschlussbewilligung (dieser Schritt ist vorgesehen im neuen Kernenergiegesetz, z.Z. noch in der parlamentarischen Beratung) <p>Von besonderer Bedeutung ist der zweite Schritt, die sogenannte Rahmenbewilligung. Mit ihr wird die Grundsatzentscheidung über das Projekt getroffen.</p>
5. Öffentlichkeitsbeteiligung	<p>Verschiedene Landkreise und Gemeinden aus Süddeutschland haben ihre Besorgnis über ein mögliches Tiefenlager im Zürcher Weinland in zahlreichen Resolutionen zum Ausdruck gebracht. Aus diesem Anlass führte das Bundesamt für Energie (BFE) am 29. Januar 2001 in Andelfingen (ZH) eine Informationsveranstaltung Schweiz-Deutschland durch, anlässlich welcher das schweizerische Entsorgungsprogramm den Behördenvertretern beiderseits der Grenze präsentiert wurde. Ein zweite solche Veranstaltung fand am 02. Oktober 2001 in Jestetten (D) statt, an welcher die Untersuchungsergebnisse zum Opalinuston im Zürcher Weinland präsentiert wurden. Deutsche Gemeinden haben den Wunsch geäußert, dass deutsche Experten das Verfahren beurteilen, das zur Wahl des Zürcher Weinlands als Sondierregion führte.</p> <p>Die Deutsch-Schweizerische Kommission für die Sicherheit kerntechnischer Einrichtungen (DSK) hat eine solche Expertise durch den deutschen Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) erstellen lassen.</p>

	Die DSK beauftragte ihre Arbeitsgruppe Entsorgung radioaktiver Abfälle (DSK-AG4), den Bericht des AkEnd und eine Stellungnahme der DSK vorzubereiten. Die DSK wird ihre Stellungnahme zum Auswahlverfahren veröffentlichen und anlässlich einer weiteren Informationsveranstaltung präsentieren.
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Literatur

- **AkEnd**, Bericht: Informationsreise der AkEnd in die Schweiz, in: [www.akend.de/Berichte/Internationale Kontakte](http://www.akend.de/Berichte/Internationale_Kontakte)
- **Cavigelli, R.**, Mediationsverfahren in der schweizerischen Kernenergiepolitik - Auswertung zur Arbeit der ersten Arbeitsgruppe der Konfliktlösungsgruppe radioaktive Abfälle (KORA) zum Thema Wiederaufarbeitung, in: WZB (Hrsg.) Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 12, 1995
- **Expertengruppe**, Entsorgungskonzept für radioaktive Abfälle (EKRA), Schlussbericht vom 31. Januar 2000
- **Flüeler, T.**, Radioaktive Abfälle in der Schweiz, 2 Bände, Dissertation.de.Berlin 2002
- **Flüeler, T.**, KFW Kantonal Expert Group Wellenberg, An advisory body to support regional decision makers in LLW siting, Vortrag im Rahmen des 3. Seminars von COWAM, 12. - 15. September 2002
- **GNW**, Technischer Bericht 00-01, Lager für schwach- und mittelaktive Abfälle am Wellenberg, Gemeinde Wolfenschiessen NW, Bericht zu Handen der Kantonalen Fachgruppe Wellenberg, November 2000
- **HSK**, Geological repositories for Radioactive Waste, in: [www.cowam.com/Fürigen Seminar - Background documents](http://www.cowam.com/Fürigen_Seminar_-_Background_documents)
- **Steiner, P.**, Of a local public consultation and decision making on nuclear issues; the Nidwalden Case, Rethinking Nuclear Energy and Democracy after 09/11, April 26/27 2002, A symposium organized by PAR/IPPNW/Switzerland
- **Wälti, S.**, Mediationserfahrungen in der nuklearen Entsorgungspolitik der Schweiz, in: WZB (Hrsg.) Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 13, 1995

- **WIBERA**, 1. Zwischenbericht, Auswertung internationaler Erfahrungen, Hannover, Januar 2001, 19 ff. (Die unter www.akend.de/projekte ins Internet gestellte Fassung des 1. Zwischenberichtes enthält das Kapitel über die Schweiz nicht, stattdessen ist dort ausführlich die kanadische Situation beschrieben.)
- **Zurkinden, A.**, Overview of the Nuclear Waste Management in Switzerland, Swiss Federal Nuclear Safety Inspectorate - HSK, COWAM Seminar Fürigen, September 2002

4 Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle (Phase II)

4.1 Zusammenfassung

Ziel der Phase II sind die intensive Erörterung und schließlich Festlegung des Auswahlverfahrens, dass in Phase III durchgeführt werden soll. Die Phase II besteht nicht nur aus einem Beteiligungsverfahren, sondern umfasst folgende Schritte:

- Institutioneller Beginn,
- Beteiligungsverfahren,
- Institutionelles Ende.

Abbildung 3: Beteiligungsverfahren



Die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in Phase II müssen weder in Form eines Gesetzes noch einer Rechtsverordnung umgesetzt werden. Damit sind die Spielregeln des Verfahrens rechtlich relativ frei bestimmbar.

Wir gehen davon aus, dass in der Phase II, in der es noch nicht um konkrete Standorte geht, das Konfliktpotential noch nicht so ausgeprägt ist, dass beispielsweise ein klassisches Mediationsverfahren erforderlich ist. Andererseits ist wegen der Komplexität des Sachverhaltes und der Konfliktrichtigkeit der Endlagerproblematik eine anspruchsvolle Unterstützung der Verhandlungsparteien bei der Suche nach Lösungen erforderlich. Ein Moderator muss über die Leitung der Verhandlungsrunde hinaus diese durch die Diagnose der jeweiligen Interessenkonstellationen und Vorschläge von Denkmodellen zielführend unterstützen.

Unter diesen Vorzeichen empfehlen wir für die Phase II ein
moderiertes Verhandlungsverfahren.

Unser Vorschlag wird auch von den von uns interviewten Experten
als sinnvoll angesehen.

Damit das Verfahren als legitim akzeptiert werden kann, muss es
folgenden Gütekriterien genügen:

- Transparenz,
- Repräsentativität,
- Glaubwürdigkeit,
- Kompetenz,
- Fairness,
- Praktikabilität und
- Effektivität.

Die Organisation der Verhandlungen in Phase II könnte folgender-
maßen aussehen:

Im Zentrum steht eine Verhandlungsgruppe aus Stakeholdern. Sie
wird unterstützt von einem Moderatorenteam. Die Verhandlungs-
gruppe erhält ihren Arbeitsauftrag von der Bundesregierung. Ihre
Ergebnisse übergibt sie am Ende ebenfalls der Bundesregierung. Für
die wissenschaftliche Beratung wird ein Projektbeirat eingerichtet.

Der Teilnehmerkreis der Verhandlungsgruppe besteht aus Vertrete-
rinnen/Vertretern

- der vier im Deutschen Bundestag gebildeten Fraktionen,
- der Umwelt- und Naturschutzverbände,
- der Bundesländer,
- der Unternehmen der Energieerzeugung,
- von BMU und BfS,
- von Kommunen, Bürgerinitiativen mit spezifischen Erfahrungen,
- den Kirchen,
- von Verbänden und Institutionen und
- der Wissenschaft.

Das Beteiligungsverfahren gliedert sich in drei Schritte:



Zeitraster

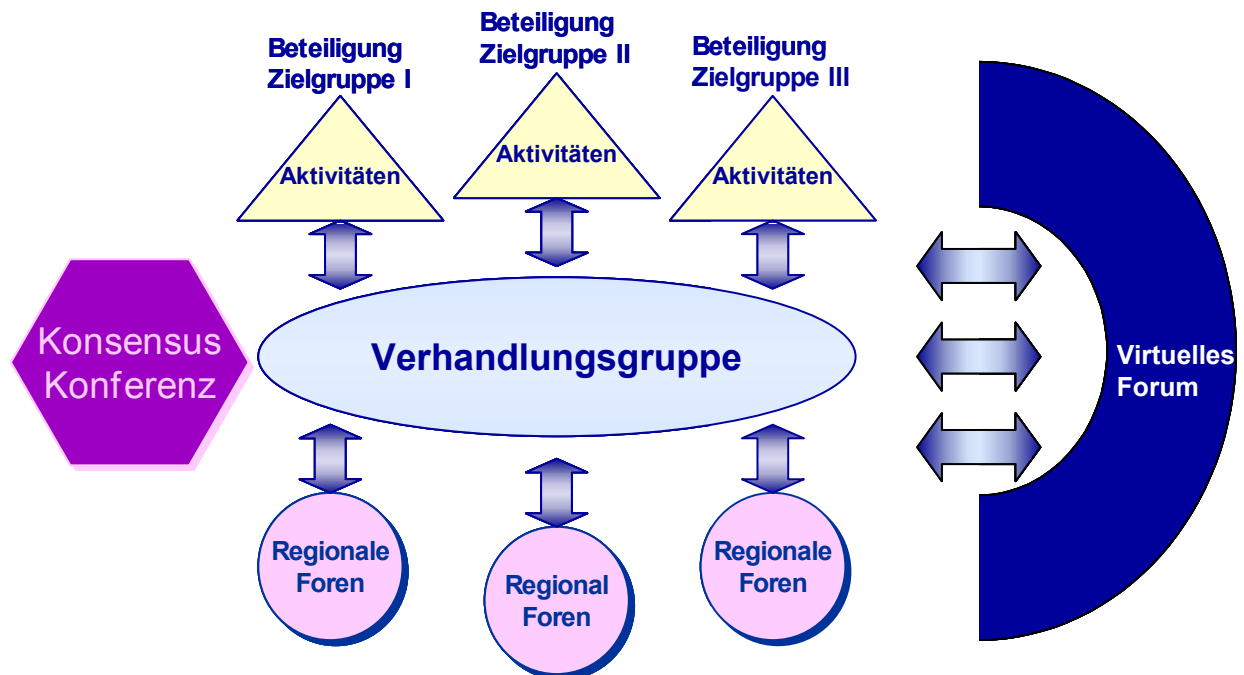
Allgemeine öffentliche Beteiligung	→ Initiierung und Durchführung I	01 – 02/2003	2 Monate
	→ Durchführung II	03 – 05/2003	3 Monate
	→ Durchführung III	06/2003 – 12/2003	7 Monate
	→ Ergebnisse	01 – 02/2004	<u>2 Monate</u>
			14 Monate
	→ politisch institutionelles Ende		<u>+ 3 Monate</u>
			17 Monate

Darüber hinaus kommt der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit Bedeutung zu, denn auch wenn es gelingt, dass die beteiligten Stakeholder die wichtigen gesellschaftlichen Gruppen repräsentieren, so kann mit dieser Form der Beteiligung zwar eine Erhöhung der *Legitimität* der sich anschließenden politischen Entscheidung erzielt werden, doch erhöht sich nicht unbedingt die *politische Tragfähigkeit* der zu treffenden Entscheidungen. Hierzu bedarf es der Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit.⁸⁶

Die folgende Abbildung zeigt die unterschiedlichen Formen der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit.

⁸⁶ Vgl. Renn, Kastenholz, Diskurs über den Diskurs, in: Renn (Hg.) Abfallpolitik im kooperativen Diskurs, 1998, 217 ff. (225)

Abbildung 4: Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit



Alle Elemente der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit in Phase II sind in Kapitel 4.6 ausführlich dargestellt.

4.2 Einleitung

Ziel ist die Entwicklung praxistauglicher Beteiligungsverfahren für die Phasen II und III der Standortsuche und –festlegung für ein Endlager für radioaktive Abfälle⁸⁷.

Derzeit befinden wir uns in Phase I. Der Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd) entwickelt in dieser Phase Eignungskriterien für einen Standort zur Endlagerung radioaktiver Stoffe und ein geeignetes Verfahren für die Standortsuche.

In Phase II des Gesamtvorhabens werden die vom AkEnd entwickelten Kriterien und Verfahrensvorschläge in der Öffentlichkeit und mit den Akteuren des weiteren Prozesses der Standortsuche erörtert und anschließend politisch entschieden. Phase II bildet die entscheidende Grundlage für einen konstruktiven Prozess der sich anschließenden Standortfindung in Phase III. Deswegen wird die

⁸⁷ Drasdo, Endlagerung radioaktiver Abfälle, 2000, 17 ff.

Erörterung mit der Fachöffentlichkeit und den relevanten Akteuren in einem Verfahren stattfinden müssen, das strengen Kriterien fachlicher, gesellschaftlicher und politischer Repräsentativität und Legitimität genügt und in der Lage ist, Vertrauen in das gesamte Verfahren herzustellen. Das Verfahren muss zugleich in einem Klima der Öffentlichkeit stattfinden und es müssen Möglichkeiten für die allgemeine Öffentlichkeit bestehen, sich zu beteiligen.

Der Zeitpunkt für eine Beteiligung ist bei einem relativ aufwändigen und auch zeitlich länger dauernden Verfahren für die Beeinflussung der Ergebnisse von entscheidender Bedeutung.

„Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass bei einer früheren Interessenartikulation die Wahrscheinlichkeit ihrer Berücksichtigung im Entscheidungsergebnis steigt.“⁸⁸

Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase II baut einerseits auf einer Auswertung der internationalen Erfahrungen mit der Suche und Festlegung von Endlagern für radioaktive Abfälle auf⁸⁹ und knüpft andererseits an die nationalen und internationalen Erfahrungen bei der Konfliktbewältigung im Umweltbereich an.⁹⁰

Als Orientierung hat sich in solchen Verfahren inzwischen das Grundmuster einer „Konfliktbewältigung durch Verhandlungen“ etabliert. Das Prinzip dieses Ansatzes basiert auf der Annahme, dass Verständigungen möglich sind und allen Beteiligten dienlicher sein können als ein Dauerstreit ohne echten Dialog; dass die Beteiligten ein Interesse daran haben, unnötigen Verschleiß oder eine Entscheidung durch Gerichte, die primär an juristischen Kriterien und nicht an inhaltlichen Merkmalen des Streitgebietes ausgerichtet ist, zu vermeiden.

In der Praxis gibt es zahlreiche Spielarten dieses Ansatzes. Die Ausgestaltung eines Verhandlungsverfahrens hängt von den Faktoren Aufgabenstellung, Komplexität und Bedeutung der Aufgabe,

⁸⁸ Holznagel, Konfliktlösung durch Verhandlungen, 1990, 84

⁸⁹ Vgl. Kapitel 3

⁹⁰ Vgl. Kapitel 2. Darüber hinaus sind besonders interessant der älteste und der jüngste Text: vgl. Ueberhorst u.a., Planungsstudie zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im Zusammenhang mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufbereitungstechnologie im Auftrag der Hessischen Landesregierung, April 1983, sowie die Dissertation von Troja, Umweltkonfliktmanagement und Demokratie, 2001

Werte und Interessen, die durch die Aufgabe berührt sind sowie den Kontextfaktoren des politischen Umfeldes und der Vorgeschichte des zu behandelnden Gegenstandes ab. Neben diesen sich aus der Sache begründenden Merkmalen spielt selbstverständlich die jeweilige politische Konstellation eine wichtige Rolle bei der Ausgestaltung von Verfahren.

Die demokratiethoretische Fundierung verhandlungsbasierter Konfliktlösungen liefert u.a. Giddens⁹¹. In einer zunehmend „reflexiven Gesellschaftsordnung“ reiche das bloße Vorhandensein von demokratischen Wahlverfahren, Repräsentationsmechanismen und parlamentarischen Einrichtungen nicht ohne weiteres aus, um politische Legitimität zu wahren. Zur Schaffung und Erhaltung dieser Legitimität müsse die liberale Demokratie um sogenannte deliberative Elemente ergänzt werden. Während die Prämisse der liberalen Demokratie die Existenz eines allgemeinen Willens, der durch demokratische Verfahren in die Tat umgesetzt werden könne, sei, bestreitet der Ansatz der dialogischen Demokratie, dass insbesondere bei besonders komplexen gesellschaftlichen Fragestellungen ein allgemeiner Wille, repräsentiert durch ein Parlament, zu nur einer richtigen Antwort kommen könne. Dies sei eine Überforderung der Erwartung an demokratische Institutionen. Um dieser Überforderung zu begegnen, und in Erkenntnis der Tatsache, dass es viele Fragen gebe, die entweder nicht nur eine einzige richtige Antwort kennen oder bei denen die Lösung heftig umstritten sei, sei der öffentlich geführte Dialog ausschlaggebend für eine erweiterte Legitimität der Demokratie.

⁹¹ vgl. Giddens, *Jenseits von Links und Rechts*, 1997, 160 ff., vgl. auch Renn, Kastenholz, *Diskurs über den Diskurs*, in: Renn (HG.) *Abfallpolitik im kooperativen Diskurs*, 1998, 217 ff. (221)

4.3 Bestandteile der Phase II – Politisch institutionelle Verknüpfung

Abbildung 5: Beteiligungsverfahren



„Zweck der Phase II sind die intensive Erörterung und schließlich Festlegung des Auswahlverfahrens, dass in Phase III durchgeführt werden soll.(...)Die Phase II besteht nicht nur aus einem Beteiligungsverfahren, sondern umfasst folgende Schritte:

- *Institutioneller Beginn,*
- *Beteiligungsverfahren,*
- *institutionelles Ende (Beschlussfassung).*

(...)Es kommt darauf an, dass Beginn und Ende der Phase II als möglichst breit getragener Konsens gestaltet werden.“⁹²

4.3.1 Rechtliche Zulässigkeit eines Beteiligungsverfahrens

Unbestritten dürfte sein, dass das geplante Beteiligungsverfahren (in Phase II) rechtlich zulässig ist.

Das Grundgesetz anerkennt die demokratische Funktion von Verbänden (und Medien), auch wenn sie keine formalisierten Entscheidungsrechte besitzen.⁹³

Beteiligung kann untergliedert werden in Mitentscheidung und Mitwirkung. Mitentscheidung bedeutet, dass Privaten die rechtliche Möglichkeit eingeräumt ist, eine Bindung des entscheidenden Organs an ihre Auffassung zu begründen. Andernfalls liegt nur eine Mitwirkung vor.⁹⁴

⁹² Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe Öffentlichkeit des AKEND vom 21. Februar 2001, TOP 2

⁹³ BverfGE 20, 56, 114

⁹⁴ Vgl. A. von Bogdandy, Gubernative Rechtssetzung, Tübingen 2000, 80

Gegen Mitentscheidung und für bloße Mitwirkung spricht die Gemeinwohlverpflichtung staatlicher Organe. Der entscheidende Unterschied zwischen hoheitlichen und privaten Akteuren liegt in der Verpflichtung der ersteren auf allgemeine, der letzteren auf partikuläre Interessen.

Im Ergebnis ist die Mitwirkung von Betroffenen und Interessengruppen zulässig.

4.3.2 Formenzwang für die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens

Die konkrete Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens könnte aber davon abhängig sein, ob die Ergebnisse im politisch/institutionellen Raum bleiben oder in ein Gesetz oder eine Rechtsverordnung Eingang finden (müssen).

Mit Gesetz ist in diesem Zusammenhang jedes Gesetz im formellen Sinn, d.h. ein Parlamentsgesetz gemeint, während mit Rechtsverordnung die Rechtsetzung der Exekutive gem. Artikel 80 GG gemeint ist.

Wenn die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens (in Phase II) zwingend einfließen müssten entweder in ein Parlamentsgesetz oder in eine Rechtsverordnung der Bundesregierung, so hätte dies Auswirkungen auf zweierlei Ebenen:

Zum einen wäre bezüglich der Formenvielfalt der politisch/institutionellen Verknüpfung eine Vorentscheidung getroffen, zum anderen würde sich das Beteiligungsverfahren strengerem Maßstäben unterwerfen müssen. Die Mitwirkung in Rechtsetzungsverfahren unterliegt gesetzlich fixierten Anforderungen, während die Mitwirkung/Beteiligung im Vorfeld von politisch/institutionellen Entscheidungen keinen vergleichbaren Regeln folgt.

4.3.2.1 Müssen die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in einem Gesetz münden?

Das Grundgesetz regelt in Artikel 72 die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes.

„1.Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.“

In Artikel 74 (Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes) heißt es in Absatz 1, Ziffer 11a:

„Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: Die Erzeugung und Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken, die Errichtung und den Betrieb von Anlagen, die diesen Zwecken dienen, den Schutz gegen Gefahren, die bei Freiwerden von Kernenergie oder durch ionisierende Strahlen entstehen, und die Beseitigung radioaktiver Stoffe;“

In Artikel 74, Absatz 1, Ziffer 11a wird die „Endlagerung radioaktiver Abfälle“ nicht genannt. Sie dürfte aber unter den Tatbestand der „Beseitigung radioaktiver Stoffe“ zu subsumieren sein.

Entsprechend formuliert §9a des Gesetzes über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) vom 23. Dezember 1959, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. April 2002 (BGBl I, Seite 1351) in §9a Absatz 3, Satz 1, 2. Halbsatz:

„Der Bund hat Anlagen zur Sicherstellung und zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten.“⁹⁵

Zum Teil wird die Auffassung vertreten, Rechtsstaat und Demokratie verpflichteten das Parlament, die wesentlichen Entscheidungen, die für das politische Leben und die staatliche und gesellschaftliche Ordnung von grundsätzlicher Bedeutung seien oder Auswirkungen auf die Grundrechte hätten, selbst zu treffen.

„In wesentlichen Fragen der Technikentwicklung kann sich das Parlament weder unter Hinweis auf Planungskompetenzen der Exekutive oder Verwaltung, die Entscheidungsfreiheit der

⁹⁵ Vgl. allgemein, Tünessen-Harmes, in Himmelfmann, Pohl, Tünessen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 4. Ergänzungslieferung 2000, Rdz. 73 ff. B6

*Wirtschaft noch mittels Verweisung auf die Rechtssetzung der Gerichte von seiner Pflicht zur Verantwortung freimachen. Wenn technische Entwicklungen die Lebensbedingungen heute und für die Zukunft entscheidend prägen, dürfen die Entscheidungen über technische Alternativen nicht der Exekutive oder privaten Interessenten überlassen werden. Sie müssen vielmehr Gegenstand demokratischer Willensbildung sein.*⁹⁶

Im Ergebnis würde diese Position dazu führen, dass die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens (in Phase II) in Form eines Gesetzes fixiert werden müssten.

Verfassungsrechtlich ist diese Position allerdings nicht unproblematisch, da nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes der Kernbereich der verschiedenen (Staats)Gewalten unveränderbar ist. Es solle ausgeschlossen sein, dass eine der Gewalten die ihr von der Verfassung zugeschriebenen typischen Aufgaben verliert.⁹⁷

Nach §9b des Atomgesetzes, Absatz 1, bedarf die Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfälle der Planfeststellung. Die Planfeststellung, die in den folgenden Absätzen von §9b im Einzelnen strukturiert wird, ist ein Verwaltungsverfahren. Theoretisch könnte auch unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewaltentrennung ein Planfeststellungsverfahren gemäß §9b Atomgesetz (ausnahmsweise) unmittelbar dem Gesetzgeber überlassen bleiben. Im Rahmen des Investitionsmaßnahmegesetzes über den Bau der Südumfahrung Stendal, der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde, wurde beispielsweise 1993 der Plan zum Bau dieses Streckenabschnitts durch Bundesgesetz festgestellt, nachdem zuvor ein administratives Raumordnungsverfahren durchgeführt worden war.⁹⁸

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur „Südumfahrung Stendal“ die legislative Entscheidung des Bundestages in dieser Angelegenheit für zulässig erklärt und darauf hingewiesen, dass „das Parlament durch Gesetz eine solche

⁹⁶ Roßnagel, Rechtswissenschaftliche Technikfolgenforschung, 1993, 39

⁹⁷ BverfGE 34, 52, 59

⁹⁸ Vgl. Führ, unter Mitarbeit von Lewin, Partizipative Elemente in Zulassungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben – Ansatzpunkte einer rechtlichen Verankerung (Kurzgutachten) im Auftrag des Institutes für Organisationskommunikation (IFOK) für die Hessische Staatskanzlei, November 2000, 31

Entscheidung nur dann an sich ziehen darf, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen“⁹⁹. Quintessenz der Entscheidung ist demnach, dass bei raumbedeutsamen Vorhaben, die eine besondere Qualität in Reichweite und Intensität der damit verbundenen Auswirkungen erreichen, eine Verlagerung auf die Legislative im Einzelfall zulässig ist. Dies könnte für die konkrete Ausgestaltung des Planfeststellungsverfahrens (in Phase III) Auswirkungen haben, und davon abgeleitet auf die Vorstufe, nämlich die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in Phase II ebenfalls.

Festzuhalten bleibt an dieser Stelle, dass die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens eventuell in Gestalt eines Gesetzes fixiert werden können, aber nicht müssen.

4.3.2.2 *Müssen die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in einer Rechtsverordnung umgesetzt werden?*

Wie bereits erwähnt, regelt §9a, Absatz 3, Satz 1, 2. Halbsatz Atomgesetz die Verpflichtung des Bundes, Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle einzurichten. §9b, Absatz 1 regelt die Form des Verfahrens. Ob die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens (in Phase II) in eine Rechtsverordnung einmünden müssen, hängt davon ab, welche Ermächtigungsvorschriften das Atomgesetz selbst vorsieht.

Die Ermächtigungsvorschriften der §§ 11 und 12 des Atomgesetzes geben zur Klärung der Frage folgendes her:

In §12, Absatz 1, Ziffer 9 ist die Ermächtigung enthalten, durch Rechtsverordnung zu bestimmen, „wie Anlagen nach §9a, Absatz 3, Satz 1, Halbsatz 2 zu überwachen sind.“

In §12, Absatz 1, Ziffer 10 schließlich ist die Ermächtigung für eine Rechtsvorschrift enthalten, in der geregelt werden kann, auf welche Weise der Schutz von Anlagen nach §9a, Absatz 3, Satz 1, Halbsatz 2 gegen Störmaßnahmen und sonstigen Einwirkungen Dritter zu gewährleisten ist.

Nach §54, Absatz 1, Atomgesetz erlässt die Bundesregierung Rechtsverordnungen unter anderem aufgrund des §12 des Atomgesetzes.

⁹⁹ BverfGE 95, 1 ff, 17 ff.

Aus den Ermächtigungsregelungen des Atomgesetzes lässt sich nicht ableiten, dass Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens (in Phase II) in Form einer Rechtsverordnung gem. Artikel 80 GG ergehen müssen. Im Umkehrschluss kann man sogar sagen, dass eine Rechtsverordnung als Form für die Umsetzung der Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens nicht in Betracht kommt, da die Ermächtigungsvorschriften abschließend im Gesetz geregelt sein müssen.

Zwischenergebnis:

Die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens in Phase II müssen weder in Form eines Gesetzes noch einer Rechtsverordnung umgesetzt werden. Damit sind die Spielregeln des Verfahrens rechtlich relativ frei bestimmbar.

4.3.3 Exkurs: Verbindlichkeit der Ergebnisse? Das Dilemma zwischen dem Bedürfnis der Stakeholder nach Verbindlichkeit der Beteiligung und der Legitimität demokratisch gewählter Vertretungen

Ausreichende Möglichkeiten zur Sicherung einer verbindlichen Umsetzung von Verhandlungsergebnissen sind für den Erfolg eines konsensorientierten Beteiligungsverfahrens von erheblicher Bedeutung. Nach der derzeitigen Rechtslage ist es für eine in Verhandlungen einbezogene Behörde/Ministerium nicht zulässig, sich zu einer Umsetzung von Teilen einer Übereinkunft oder gar der gesamten Übereinkunft zu verpflichten.

Der entscheidende Grund hierfür ist, dass mit der Errichtung bzw. Planfeststellung eines radioaktiven Endlagers grundrechtsrelevante Auswirkungen verbunden sind.

„Eine Entscheidung darüber, ob und in welchem Umfang der Einzelne Einschränkungen seiner grundrechtlich geschützten Rechtsposition hinzunehmen hat, ist nur auf zwei Wegen herbeizuführen: Der Einzelne kann im Rahmen der Vertragsautonomie eigenverantwortlich in Beschränkungen einwilligen. Dieser Weg setzt voraus, dass alle Betroffenen an der Aushandlung einer entsprechenden Übereinkunft mitwirken und dem gefundenen Ergebnis schließlich auch zustimmen. Sind diese Voraussetzungen nicht

*erfüllt, setzt die Zulassung eines raumbedeutsamen Vorhabens die zwangsweise herbeigeführte Beschränkung grundrechtlich geschützter Positionen voraus.*¹⁰⁰

Grundrechtsbeeinträchtigungen können aber nicht „Private“ herbeiführen, vielmehr bedürfen sie bekanntlich einer gesetzlichen Grundlage. Aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben ergibt sich, dass jegliche Form der Vermischung von staatlicher Entscheidungsfindung mit „außergesetzlichen“ Beteiligungsverfahren geeignet ist, die Legitimationskette in Frage zu stellen.

Das staatlicherseits durchzuführende Planfeststellungsverfahren (für ein radioaktives Endlager) und informelle Beteiligungsverfahren sind voneinander getrennt zu halten.

Allerdings ist die Behörde grundsätzlich frei, Sachverhaltskomponenten, die im Rahmen von Beteiligungsverfahren entwickelt werden, bei ihrer Ermittlung des Sachverhaltes zu berücksichtigen. Dies ist die Eingriffsstelle, an der auch Beteiligungsverfahren in größerem Umfang als bisher üblich einsetzen könnten¹⁰¹.

Zusammengefasst bleibt festzuhalten, dass die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens keine rechtliche Bindungswirkung für die staatlichen Entscheidungsträger begründen können. Unterhalb dieser Ebene liegt die Ebene sogenannter faktischer Selbstbindungen der staatlichen (Verwaltungs-)Instanzen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Flachglasurteil¹⁰² Selbstbindungen der Verwaltung in begrenztem Ausmaß für zulässig erklärt. Danach kommen faktische Selbstbindungen der Verwaltung ausnahmsweise dann in Betracht, wenn sie erstens sachlich gerechtfertigt, zweitens unter Wahrung der planungsrechtlichen Zuständigkeitsordnung getroffen und drittens inhaltlich hinsichtlich einer gerechten Abwägung bei der Vorentscheidung nicht zu beanstanden sind.

¹⁰⁰ Führ/Lewin, a.a.O., Seite 2

¹⁰¹ Vgl. E. Brandt, Umsetzung von Ergebnissen informeller Aushandlungen in formelle Entscheidungen, in: Hoffman-Rhiem, Schmidt-Aßmann (Hg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 2, 1990, 239 ff.

¹⁰² BVerwGE, 45, 309, 320 f.

Die Besonderheit für die hier zu entwickelnde Phase II ist, dass es noch nicht um einen durch Planfeststellung gemäß § 9b Atomgesetz festzulegenden Standort für radioaktive Abfälle geht, sondern (lediglich) um die Festlegung der Kriterien und des Verfahrens, nach denen und in denen Standorte erkundet und anschließend gefunden/entschieden werden sollen. Von daher sind in Phase II die Maßstäbe des Verwaltungsverfahrensgesetzes bzw. der spezialgesetzlichen Regelungen des § 9b Atomgesetz noch nicht einschlägig.

Daraus kann allerdings nicht der Schluss gezogen werden, dass im vorliegenden Fall die Ergebnisse einer Verhandlung (automatisch) Verbindlichkeit beanspruchen können. Denn auch die politisch/staatlichen Instanzen können nicht darauf festgelegt werden, eigene Entscheidungsrechte zu Gunsten eines Verhandlungsergebnisses aufzugeben. Auch hier gilt der Grundsatz, dass Entscheidungen nicht durch nicht-demokratisch legitimierte Personen getroffen werden dürfen. Eine Partizipation beispielsweise in Form des Beteiligungsverfahrens wird allerdings dadurch nicht ausgeschlossen. Lediglich die Bindung der politischen Entscheidungsträger kann nicht garantiert werden. Die entscheidende Stelle muss stets materiell und personell in vollem Umfang der Parlamentssteuerung unterliegen. Spielraum für die Zulässigkeit einer Bindung an Ergebnissen eines Beteiligungsverfahrens in Phase II durch die politisch/institutionellen Entscheidungsträger ergibt sich allerdings aus dem zuvor zitierten Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes. Wenn das Bundesverwaltungsgericht faktische Selbstbindungen der Verwaltung unter den dort genannten Kriterien für zulässig erklärt, dann muss dies bei Erfüllung der genannten Kriterien für die politisch/institutionelle Ebene zumindest in gleicher Weise Gültigkeit haben.

Im Klartext heißt das, dass die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens dann (gegebenenfalls ohne Abstriche) übernommen werden könnten, wenn sie sachlich gerechtfertigt und hinsichtlich einer gerechten Abwägung nicht zu beanstanden sind.

Diese Prüfung ist allerdings unerlässlich und kann folglich erst nach Abschluss des Beteiligungsverfahrens bzw. der Vorlage der Ergebnisse von der politisch/institutionell verantwortlichen Ebene getroffen werden. Auszuschließen ist daher von vornherein, dass die Beteiligten eines Verhandlungsverfahrens in Phase II bereits zu

Anfang oder vor dem Ende des Verfahrens davon ausgehen könnten, dass ihre Ergebnisse so übernommen werden. Allerdings besteht die Chance, dass ihre Ergebnisse unter den eben genannten Kriterien gewürdigt und gegebenenfalls in vollem Umfang oder in Teilen übernommen werden könnten.

Eine zulässige Vereinbarung etwa in einer Geschäftsordnung der Verhandlungsgruppe könnte folgendermaßen lauten: „**Die Bundesregierung verpflichtet sich, die in Phase II gewonnenen Ergebnisse, soweit sie im Konsens zustande kommen, für die Auswahl der Standortsuche zu übernehmen, soweit Rechtsgründe nicht entgegen stehen.**“

4.3.4 Institutioneller Beginn

Es kommen folgende Varianten in Betracht:

4.3.4.1 Gemeinsamer Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesregierung

Im Hinblick auf die Tatsache, dass die auf der Grundlage der Ergebnisse der Phase II in Phase III stattfindende Festlegung eines Endlagers für radioaktive Abfälle auf dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland zugleich auf dem Gebiet eines Bundeslandes der Bundesrepublik Deutschland erfolgen wird, erscheint die Einbeziehung der Bundesländer schon im Vorfeld der konkreten Standortauswahl und –entscheidung – auch im Hinblick auf eine möglichst breit getragene Übereinkunft – dringend wünschenswert. Eine gemeinsame Vereinbarung/Beschluss der Bundesregierung und der Ministerpräsidenten der Länder scheitert auch nicht daran, dass die „Ministerpräsidentenkonferenz“ im verfassungsrechtlichen Sinn kein Organ ist.

Es bestehen aber Zweifel an der Realisierungsmöglichkeit des entsprechenden gemeinsamen Beschlusses. Zum einen dürfte angesichts der bundespolitischen Rollenverteilung Opposition versus Regierung und dem daraus folgenden Abgrenzungsbedürfnis eine geringere Beteiligungsbereitschaft bestehen, zum anderen könnte die unterschiedliche Position in der Sachfrage ebenfalls dazu führen, dass ein entsprechender gemeinsamer Beschluss parteiübergreifend nicht zustande kommt. Schließlich wird jeder der

beteiligten Ministerpräsidenten, der sich auf eine entsprechende Vereinbarung einlässt, zugleich mit bedenken müssen, dass auch das von ihm repräsentierte Bundesland perspektivisch der Standort eines nationalen Endlagers in Deutschland sein könnte.

4.3.4.2 *Beschluss der Bundesregierung und Unterrichtung des Bundestages*

Alternativ zur vorherigen Variante kommt auch ein Beschluss der Bundesregierung in Betracht, mit dem die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens (in welcher Form auch immer) übernommen oder unter Abänderung übernommen werden. In diesem Fall würde sich die Unterrichtung des Bundestages gemäß § 75, Absatz 1, Ziffer e, GOBT (Berichte und Materialien zur Unterrichtung des Bundestages [Unterrichtung]) empfehlen. Dieser Weg hätte den Vorteil, dass durch die Unterrichtung eine Verhandlung auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt würde, in der ein (wie auch immer gearteter) Beschluss des Bundestages herbeigeführt werden könnte. Die Unterrichtung hätte darüber hinaus aber auch den Vorteil, dass sie einzelne oder mehrere Fraktionen veranlassen könnte, selbst aktiv zu werden und eine entsprechende Beschlussfassung zu beantragen (gegebenenfalls unter Abänderung des Beschlusses der Bundesregierung).

4.3.4.3 *Beschluss der Bundesregierung und Beschluss des Bundestages*

Ebenfalls in Betracht käme ein Beschluss der Bundesregierung und ein Beschluss des Bundestages auf Initiative der Bundesregierung gemäß § 75, Absatz 1d, GOBT.

4.3.4.4 *Einbeziehung des Bundesrates*

Gemäß Artikel 50 des Grundgesetzes wirken die Länder durch den Bundesrat bei der Gesetzgebung und Verwaltung des Bundes... mit. Solange die Ergebnisse eines Beteiligungsverfahrens (in Phase II) nicht in Form eines Gesetzes des Bundestages, der aufgrund der Regelung in § 74, Absatz 1, Nr. 11a, Grundgesetz zuständig ist, erlassen werden, kommt schon von daher eine zwingende Beteiligung des Bundesrates nicht in Betracht. Ob angesichts der Regelung des Artikels 74, Absatz 1, Nr. 11a, Grundgesetz im Fall der Übernahme der Ergebnisse der Beteiligung in Form

eines Gesetzes überhaupt eine Beteiligung der Länder durch den Bundesrat notwendig ist, sei hier dahingestellt. Jedenfalls ist die förmliche Einbeziehung des Bundesrates nicht zwingend.

4.3.4.5 *Zwischenergebnis*

Angesichts dieses Zwischenergebnisses und der faktischen Involviertheit der Bundesländer in die schließliche Standortsuche und Festlegung eines radioaktiven Endlagers spricht vieles dafür, auf jeden Fall auszuloten, ob die erstgenannte Variante, nämlich ein Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesregierung praktikabel sein könnte.

Wenn dies nicht möglich sein sollte, dann käme eine der beiden in Ziffer 4.3.4.2 und 4.3.4.3 genannten Varianten in Betracht. Da die Entscheidung über den zweckmäßigen Weg Sache der Bundesregierung selbst ist, verzichten wir hier auf eine Prioritätensetzung zwischen diesen beiden Alternativen.

4.3.5 Institutionelles Ende (Beschlussfassung)

Wenn der institutionelle Beginn der Phase II auf der Grundlage eines gemeinsamen Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz und der Bundesregierung zustande käme, wäre es naheliegend, auch das institutionelle Ende, also die Entgegennahme von Ergebnissen des Beteiligungsverfahrens und ihre „Notifizierung“ in gleicher Form zu handhaben. Dies entspräche dem Prinzip der sinnvollen Einheitlichkeit des Verfahrens. Daraus ergibt sich zugleich, dass für den Fall, dass der institutionelle Beginn in Form einer Beschlussfassung (nur) der Bundesregierung und anschließender Unterrichtung des Bundestages erfolgt, dies auch die angemessene Form für den Schluss des Verfahrens (in Phase II) wäre.

Das gleiche gilt schließlich für den Fall, dass der institutionelle Beginn in Form einer Beschlussfassung der Bundesregierung und eines von ihr eingebrachten Antrages in den Bundestag durchgeführt wurde.

4.4 Vorschlag für ein Beteiligungsverfahren in Phase II

4.4.1 Zur Begründung des Beteiligungsverfahrens

Die Wahl von Verfahren und Methoden der Beteiligung bestimmt sich nach den Zielen der Beteiligung. Es lassen sich grundsätzlich zwei Zieldimensionen unterscheiden:

- a) Klärung von Fragen und Positionen und
- b) Interessenberücksichtigung und Verständigung.

Ziel	Verfahren/Methode
Klärung von <ul style="list-style-type: none"> ▪ unterschiedlichen Positionen, ▪ offenen Fragen, ▪ Konflikten oder ▪ Problementfaltung. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Wissenschaftliche Hearings ▪ Gutachten ▪ Planspiele ▪ Szenarien ▪ Diskurs u.a.
Berücksichtigung von Interessen Verständigung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verhandlungsverfahren ▪ Mediation ▪ Konsensuskonferenzen ▪ Bürgergutachten u.a.

Ziel der derzeit stattfindenden Phase I ist die Verfahrensentwicklung. Es geht um die Entfaltung des Problems, um die Erhöhung des allgemeinen Problemverständnisses und die Grundlegung wissenschaftlich fundierter Entscheidungen. Hierzu wird der **Diskurs** mit der Fachöffentlichkeit vor allem in Gesprächen, Vorträgen und Publikationen geführt.¹⁰³ Voraussetzung für den Erfolg dieses Diskurses ist, dass die Beteiligten sich einig sind in der Suche nach problemadäquaten Lösungen.

¹⁰³ Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte, Zwischenbericht, Stand: Juni 2000, Seite 4.

Ziel der Phase II ist die Verfahrensfestlegung. Sie wird in den von uns geführten Interviews mit Experten als sehr sinnvoll und notwendig angesehen¹⁰⁴.

Es geht um die politische/rechtliche Verankerung der Kriterien des Auswahlverfahrens. Da hierbei die Interessen unterschiedlicher Stakeholder berührt sind, ist das politische Ziel, die relevanten Akteure in einem geeigneten Verfahren zu beteiligen. In diesem Verfahren werden Interessen und Konfliktlinien transparent gemacht und Möglichkeiten der Interessenberücksichtigung und des Ausgleichs gesucht. Im günstigsten Fall werden Lösungen gefunden, die für alle Beteiligten von Vorteil sind. Das Kennzeichen der Phase II ist also die

Aushandlung bzw. Verhandlung.

Darüber hinaus soll die allgemein interessierte Öffentlichkeit am Verfahren in Phase II beteiligt sein.

Aushandlung bzw. Verhandlung

Das deutsche Rechtssystem kennt neben den Konfliktlösungsformen der politischen Entscheidung, der Verwaltungsentscheidung und der Gerichtsentscheidung eine Reihe außergerichtlicher Konfliktlösungsformen. Zu nennen sind hier das Schlichtungs-, Schieds- und Gutachterverfahren. Eines haben diese Formen außergerichtlicher Konfliktentscheidungen gemeinsam: Durch die Hinzuziehung eines Dritten trifft eben dieser unparteiische Dritte für andere (manchmal verbindliche) Entscheidungen zur Regelung eines Konfliktes, von dem er selbst nicht betroffen ist. Die Verantwortung für die Lösung des Streitfalles wird folglich von den Konfliktpartnern weg einer übergeordneten Instanz übertragen. Man spricht von einer fremdbestimmten Konfliktlösung.

¹⁰⁴ Zur Validierung unseres Konzeptes haben wir Interviews geführt mit:

1. Prof. Dr. Klaus Brake, Berlin
2. Jaqui Dopfer, Sonderforschungsgruppe Institutionenanalyse, Fachhochschule Darmstadt
3. Gerd Fuchs, Vorsitzender Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.v., Bonn
4. Dr. Dieter Kostka, Umweltmediator, Pfungstadt
5. Rechtsanwältin Ursula Philipp-Gerlach, Frankfurt/M.
6. Prof. Dr. Ortwin Renn, Akademie für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart
7. Meinfried Striegnitz, Präsident des Niedersächsischen Landesamtes für Ökologie, Hildesheim

Im Unterschied dazu stehen die verhandlungsbasierten Konfliktlösungen. Sie kommen im Grunde bei zwei typischen Konflikttypen zur Anwendung.

In einem Fall geht es um Projekte, deren ökologische Folgen allgemein als besonders problematisch eingeschätzt werden. Zu solchen großdimensionierten Konfliktfällen gehört auch der vorliegende Gegenstandsbereich, also die Suche und Festlegung eines Endlagers für radioaktive Abfälle.

Neben den ins Grundsätzliche gehenden Konfliktbereichen gibt es den Typus des begrenzteren Konfliktes um ökologisch problematische Vorhaben, die nicht prinzipiell abgelehnt, sondern einzelfallbezogen wegen ihrer speziellen Umweltauswirkungen kritisiert werden, beispielsweise weil der Standort für ungeeignet oder die vorgesehenen Schutzmaßnahmen für unzulänglich gehalten werden. „In diesen Fällen sind weniger überregionale Akteursgruppen, dafür vermehrt instabile, spontan entstehende lokale Interessengruppen involviert. Von diesen Konflikten gibt es fließende Übergänge zum sogenannten NIMBY-Konflikt, bei dem die überwiegenden „eigentlichen“ Ablehnungsmotive ihre Wurzeln in spezifischeren Eigennutzmotiven haben.“¹⁰⁵

Die inzwischen in der Praxis erprobten Instrumente zur Lösung von Konflikten beider Typen sind Verhandlungs- und Mediationsverfahren. Das Mediationsverfahren ist dadurch gekennzeichnet, dass die Konfliktparteien gemeinsam eine eigenverantwortliche Lösung erarbeiten und auch selbst über den Fortgang des Konfliktlösungsprozesses (mit)bestimmen. Der Mediator (der Dritte) entscheidet nicht, sondern unterstützt die Konfliktparteien bei der Entwicklung eigener Regelungen und ihrer eigenen Entscheidung. Im Vordergrund steht die angemessene Berücksichtigung der Interessen aller am Konflikt beteiligten Parteien.

Neben dem Mediationsverfahren im strengen Sinne sind sogenannte multilaterale Verhandlungen mit Moderation bekannt. Im Gegensatz zum Mediator hat der Moderator lediglich die Aufgabe, die Verhandlungsrunde zu organisieren und dann jeweils auf faire

¹⁰⁵ Weidner, Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik, in: van den Daele, Neidhardt (Hg.) Kommunikation und Entscheidung, (WZB—Jahrbuch 1996, 195 ff.), Seite 221

und neutrale Weise die Diskussionen zu leiten, ohne eine Verantwortung für die Findung einer allseits akzeptierten Lösung zu haben. Moderierte Verhandlungen sind also weniger anspruchsvoll als Mediation und dadurch scheinbar leichter zu handhaben. Sie versagen im Zweifel allerdings dann, wenn die Differenzen und Konflikte soweit eskaliert sind, dass die Beteiligten sich quasi als Feinde erleben. Das Bewusstsein, dass auf dem Wege der direkten Kooperation eine Lösung gefunden werden kann, muss vorherrschen, wenn auf eine Mediation verzichtet werden kann.

Wir gehen davon aus, dass in der Phase der Festlegung von Kriterien und Verfahren (Phase II), in der es noch nicht um konkrete Standorte geht, das Konfliktpotential noch nicht so ausgeprägt ist, dass ein klassisches Mediationsverfahren erforderlich ist. Andererseits ist wegen der Komplexität des Sachverhaltes und der Konfliktträchtigkeit der Endlagerproblematik eine anspruchsvolle Unterstützung der Verhandlungsparteien bei der eigenverantwortlichen Suche nach Lösungen erforderlich. Ein Moderator muss über die Leitung der Verhandlungsrunde hinaus diese durch die Diagnose der jeweiligen Interessenkonstellationen und Vorschläge von Denkmodellen zielführend unterstützen. Unter diesen Vorzeichen empfehlen wir für die Phase II ein

moderiertes Verhandlungsverfahren.

Die Unterscheidung zwischen Verhandlungsverfahren in Phase II und einem klassischen Mediationsverfahren hat aber noch weitere Vorteile. Da Mediation die Bereitschaft aller Beteiligten voraussetzt, sich ernsthaft freiwillig zu einigen und ggf. auch der anderen Seite ein Stück weit entgegenzukommen, was bei unserem Anwendungsfeld derzeit nicht genügend eingeschätzt werden kann, ist das von uns vorgeschlagene moderierte Verhandlungsverfahren auch zu gleich eine Art Vorversuch.

„Wenn sich im Laufe der Moderation dann Illusionen abbauen lassen und die Einsicht wachsen sollte, das echte Verhandlungs- und Einigungsbereitschaft nötig und zugleich möglich ist, kann mit einiger Aussicht auf Erfolg zu Mediation übergegangen werden.“¹⁰⁶

In den durchgeführten Experteninterviews wurden die Verfahrensvorschläge grundsätzlich als sinnvoll angesehen.

¹⁰⁶ Fuchs, Hehn, Umweltmediation, 2. Auflage 1999, Seite 21

Striegnitz¹⁰⁷ warnt jedoch: „Moderierte Verhandlungsverfahren funktionieren nur, wenn allen Beteiligten bewusst ist, dass die Alternative (hoheitliches Vorgehen) als nicht tragfähige Lösung angesehen werden kann. Die sogenannten ‚Droh- und Machtpotentiale‘ müssen allen im Vorfeld bewusst sein.“

Renn¹⁰⁸ führt aus: „Bis vor einigen Jahren habe ich das Modell der "Beratung" favorisiert, heute sehe ich keine Alternative zu dem vorliegenden Vorschlag.“

4.4.2 Gegenstand und Anforderungen an ein Beteiligungsverfahren zur Kriterienentwicklung und - festlegung

4.4.2.1 *Problemdimensionen und erwartete Ergebnisse*

Die Festlegung der Kriterien in Phase II ist eine

- **politisch-konzeptionelle Aufgabe.** Sie besteht in der Erarbeitung von Grundlagen für den anschließenden Prozess der vergleichenden Standortauswahl.
- **Gegenstand dieser Aufgabe** sind die vom AkEnd entwickelten Kriterien, die Verfahrensstruktur und die Öffentlichkeitsbeteiligung.¹⁰⁹
- **Die Komplexität der Materie** ist hoch und erfordert zu ihrer Bearbeitung interdisziplinäres Fachwissen aus naturwissenschaftlichen, gesellschaftswissenschaftlichen, kulturwissenschaftlichen und planungswissenschaftlichen Disziplinen. Die Debatte um die sachlichen Fragen wird bisher in streng von einander abgegrenzten Kreisen geführt. Das Informationslevel in der Gesellschaft ist eher niedrig.
- **Die Einmaligkeit der Aufgabe** ist ein weiteres bestimmendes Merkmal: Ein Endlager in Deutschland wird es vermutlich nur geben, wenn nicht der klassisch hoheitliche Verfahrensweg, sondern der einer bürgernahen Kooperation begangen wird.

¹⁰⁷ Striegnitz, Meinfried: Experteninterview am 30.1.2002 in Hildesheim

¹⁰⁸ Renn, Ortwin: Experteninterview am 21.1.2002 in Stuttgart

¹⁰⁹ Der derzeitige Ergebnisstand der Arbeiten ist im 2. Zwischenbericht des AKEND vom August 2001 dokumentiert. Ob die Arbeitsergebnisse des AKEND eins zu eins in einen Aushandlungsprozess einfließen werden oder ob durch ggf. vorgenommene Modifikation einzelner Ergebnisse von Seiten der politisch verantwortlichen Entscheidungsträger ein verändertes Set von Themen in ein Aushandlungsverfahren eingebracht wird, kann derzeit nicht beurteilt werden.

- **Eine Vielzahl von Interessen** wird durch die zu treffenden Entscheidungen berührt. Dieser entspricht eine Vielzahl von zu beteiligenden Stakeholdern.
- **Werte:** Es geht nicht nur um Fakten, sondern zumindest ebenso sehr um Wertfragen. Mit dem Gegenstand Kernenergie/Atomenergie verbinden sich unterschiedliche Wertvorstellungen, aus denen sich kontroverse Diskussionen und Verhaltensmuster ergeben.
- **Konflikterfahrung:** Die Vorerfahrungen sind konfliktreich. Die Identität zahlreicher Umweltorganisationen ist mit dieser konflikthaften Vorgeschichte verbunden. Es herrscht ein hohes Mißtrauen gegenüber Politik und Experten.
- **Politisches Umfeld:** Einer der wichtigsten Faktoren in der Politik dürfte der beschlossene Ausstieg aus der Kern/Atomenergie sein.

Erwartete Ergebnisse

Das Beteiligungsverfahren soll Empfehlungen liefern, die

- wissenschaftlich haltbar
- politisch tragfähig und
- praktikabel

sind.

Aus den genannten Problemdimensionen und erwarteten Ergebnissen ergeben sich Anforderungen an den Zeitrahmen, die Rahmenbedingungen, Gütekriterien, die Auswahl der Beteiligten am Verfahren sowie an die Organisation des Verfahrens und seine Einbettung in den Diskurs mit der allgemeinen Öffentlichkeit.

4.4.2.2 Zeitrahmen

Zielvorstellung ist, dass die gesamte Phase II weniger als zwei Jahre in Anspruch nehmen soll. Die Zeitvorgabe berücksichtigt die knappen Zeitkontingente der am Verfahren Beteiligten und die begrenzt zur Verfügung stehende Aufmerksamkeit der allgemeinen Öffentlichkeit.

4.4.2.3 Rahmenbedingungen

Ein erfolgreiches Aushandlungsverfahren benötigt günstige Rahmenbedingungen, die im Vorfeld sichergestellt werden müssen. Hierzu zählen unter anderem

- die eindeutige Zuständigkeit beim Auftraggeber für die Abwicklung des Projektes durch Ansprechpartner oder „Projektmanager“ sowie
- ein transparentes und kongruentes Verwaltungshandeln,
- die Glaubwürdigkeit des Verfahrens, die verlangt, dass während des Verfahrens keine Verwaltungsentscheidungen im betroffenen Themenbereich zu Stande kommen, die im entsprechenden Aushandlungsgremium nicht mindestens vorgestellt, wenn nicht diskutiert wurden,
- personelle/finanzielle/materielle Rahmenbedingungen,
- ein eindeutiger Auftrag und die Regelung, was mit dem Ergebnis passiert,
- Verbindung des Verfahrens mit Elementen des Diskurses und der Partizipation der allgemeinen Öffentlichkeit.

4.4.2.4 Gütekriterien

Bei der Frage, an welchen Gütekriterien sich ein Verfahren der Standortsuche für die Endlagerung radioaktiver Abfälle messen lassen sollte, definieren wir auf Grundlage der wissenschaftlichen Literatur das Kriterium der Legitimität des Verfahrens als Leitkriterium.

Die Betonung der Legitimität des Verfahrens begründet sich aus Überlegungen, dass Akzeptanz nicht als Kriterium für einen erfolgreichen Prozess der Standortfindung geeignet erscheint.

Exkurs: Akzeptanz und Legitimität

Die Sichtung verschiedener Positionen zu dieser Frage zeigt, dass nicht Akzeptanz, sondern Legitimität als Ziel bei der Errichtung eines Lagers für radioaktive Abfälle angestrebt werden sollte. So vertreten **Andersson u.a., Grunwald und Ipsen**, dass Akzeptanz

kein angemessenes bzw. hinreichendes Kriterium¹¹⁰ darstellt. Sie fokussieren auf den Prozess statt auf das Ergebnis und hier auf die Beteiligung der Öffentlichkeit am Prozess mit der Chance, Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen und zukünftige Entwicklungen mitzugestalten. Nach **Andersson u.a.** sollte Transparenz das erklärte Ziel des Prozesses sein. Transparenz wird verstanden als ein "offener und verständlicher Prozess, bei dem Außenstehende" in der Lage sind, Wahrheit, Legitimität und Authentizität der verhandelten Gegenstände zu prüfen.¹¹¹ Der Begriff Akzeptanz stamme aus einer hoheitsstaatlichen Tradition, bei der die Öffentlichkeitsarbeit der Behörden dem Ziel diene, die Entscheidung "zu verkaufen" (Akzeptanzbeschaffung). **Ipsen** hält Akzeptanz als Kriterium für „ungenügend“ und sieht das Verhandeln von Interessen und die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Gestaltung zukünftiger Entwicklung als gesellschaftliche Trends. Nach **Grunwald** kann Akzeptanz angesichts unlösbarer Wertekonflikte und der Vorläufigkeit wissenschaftlicher Erkenntnisse nur Akzeptanz des Verfahrens der Entscheidungsfindung bedeuten. Entsprechend dem der pluralistischen Demokratie innewohnenden Konsens, dass Ergebnisse eines legitimierten und akzeptierten Verfahrens auch dann akzeptiert werden (müssen), wenn sie nicht willkommen sind, bedeute Akzeptanz des Verfahrens, dass Ergebnisse, die aus einem legitimen Verfahren resultieren, anzunehmen sind. Allerdings müssten Verfahren dann geändert werden, wenn die Ergebnisse eines Verfahrens zu einer „dramatischen“ Ablehnung in der Gesellschaft führen oder wenn z. B. die Chancen zur Partizipation erhöht werden sollen. Veränderte Verfahren sind dann eine notwendige Vorbedingung für den Erhalt von Legitimation und Vertrauen. Gegen Akzeptanz als Kriterium sprechen nach **Armour** auch pragmatische Gründe: Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sowohl bei nicht-atomaren großtechnischen Anlagen

¹¹⁰ Andersson, Kjell u.a. Transparency and Public Participation in Complex Decision Processes, Research Report, Stockholm 1999, S. 5; Grunwald, Arnim: Societal Acceptance of Radioactive Waste Disposal. Value Conflicts and the Maintainability of Long-term Strategies. Irvine/California, November 4, 1999, 6 pages; Ipsen, Detlev: Civil Landscapes and Changing Modes of Participation. Summary des Vortrags auf dem Forum on Stakeholder Confidence, NEA, Paris 28-31. August 2000, Seite 11 u. 12.

¹¹¹ Andersson, Kjell; Espejo, Raul; Wene, Clas-Otto u.a.: Building channels for transparent risk assessment: Final Report RISCOP Pilot Project. (SKI Report 98:6, SSI-Report 98-4), 1998, Seite 2.

und Planungen als auch bei Atomanlagen sei Akzeptanz nicht zu erwarten. Ziel sollte folglich nicht Akzeptanz, sondern Legitimität des Verfahrens sein.¹¹²

Auf dem Hintergrund der im Exkurs näher ausgeführten Argumente definieren wir die folgenden Kriterien eines legitimierten Verfahrens.

Kriterien eines legitimierten Verfahrens

Um als legitim anerkannt zu werden, müssen Verfahren folgenden Kriterien genügen:

- Transparenz
- Repräsentativität
- Glaubwürdigkeit
- Kompetenz
- Fairness
- Praktikabilität, Effektivität

Legitimität

Legitimität bedeutet, dass das Verfahren und seine Ergebnisse auch von denjenigen, die nicht am Verfahren und seiner Entstehung teilgenommen haben, nachvollzogen und angenommen werden können.

Transparenz

Transparenz ist die wichtigste Voraussetzung für legitimierte Verfahren.

Das Verfahren ist transparent, wenn

- die Ziele und Strukturen (auch die Entscheidungsstrukturen) des Verfahrens offengelegt werden,
- die Argumentation in der Darstellung der Ergebnisse nachvollziehbar ist,

¹¹² Armour, Audrey: M. Environmental Policy: International Issues and National Trends, Caldwell, L.K. and Bartlett, R.V. (eds, Quorum Books, 1997. pp. 37 - 59).

- der zeitliche Rahmen klar erkenntlich wird,
- für Beteiligte und Interessierte der Zugang zu allen nötigen Informationen gegeben ist.

In den durchgeführten Experteninterviews wird dem Kriterium der Transparenz ein sehr hoher Stellenwert beigemessen. Sie solle sich nicht nur auf das gesamte Verfahren, sondern auch auf das Miteinander in der Verhandlungsgruppe beziehen.

„Transparenz ist die Offenlegung aller Spielregeln und Argumente und das Medium für Vertrauen“, argumentiert **Brake**¹¹³.

„Es sollte in der Verhandlung aber auch die Möglichkeit geben, nicht - protokollierte und nicht - öffentliche Abschnitte zu platzieren“, fordert **Striegnitz**¹¹⁴.

Philipp-Gerlach¹¹⁵ sieht hingegen das heutige Problem nicht in der Zurückhaltung von Informationen, sondern eher in der von Laien nicht mehr zu verarbeitenden Menge an Informationen: „Heute stellt sich vielmehr die Frage nach einer sinnvollen Filterung und Aufbereitung von Informationen. Daher sollte Teilöffentlichkeiten die Vermittlung von Informationen durch Experten ihres Vertrauens angeboten werden.“

⇒ **Repräsentativität**

Die repräsentative Teilnahme am Verfahren (ausführlich hierzu Abschnitt 4.5).¹¹⁶ ist gegeben, wenn

- die relevanten gesellschaftlichen Gruppen angemessen beteiligt sind.

⇒ **Glaubwürdigkeit**

Das Verfahren kann als glaubwürdig gelten, wenn

- Entscheidungsträger und übrige Beteiligte das Verfahren ernst nehmen
- das Verfahren eine Relevanz für Entscheidungen hat, indem die Arbeitsergebnisse in den Entscheidungsprozess einfließen,

¹¹³ Brake: Experteninterview am 19.2.2002 in Berlin

¹¹⁴ Striegnitz, Meinhard: Experteninterview am 30.1.2002, Hildesheim

¹¹⁵ Philipp-Gerlach, Ursula, Experteninterview am 10.1.2002 in Frankfurt

¹¹⁶ Vgl. Holznagel, a.a.O., 80 Fußnote 405 mit weiteren Nachweisen

- die Teilnehmenden der einzelnen Gruppen eine wichtige Funktion innerhalb des Entscheidungsprozesses bzw. der entscheidenden Institution/Gruppe haben und es zu erwarten ist, dass sie kontinuierlich am Verfahren teilnehmen. (Negativ-Beispiele aus der Schweiz: Entsorger schickten „Frühpensionäre“ aus dem Unternehmen, andere Gruppen kamen in wechselnder Besetzung und mit mangelnder Fachkenntnis),
- das Verfahren ergebnisoffen ist, d.h. wenn von Seiten der Entscheidungsträger keine Schritte unternommen werden, die ein Ergebnis vorwegnehmen.

Die befragten Experten bescheinigten dem Verfahren allgemein, dass das Kriterium der Glaubwürdigkeit angestrebt wird.

Renn¹¹⁷ erläutert, dass Glaubwürdigkeit sich nicht erklären lasse, „es ist das mögliche ‚Nebenprodukt‘ eines qualitativen Verfahrens; dessen Resultate müssen für die Glaubwürdigkeit stehen“.

Philipp-Gerlach fordert, Glaubwürdigkeit durch Ehrlichkeit herzustellen: „Schwierigkeiten im Verfahren werden sich u.a. aus den Vorbehalten und dem Misstrauen aus der Vergangenheit ergeben.“

Um dieses Misstrauen abzubauen, schlägt **Fuchs**¹¹⁸ vor: „Ziel sollte es sein, während des Prozesses die Gestaltung der zukünftigen Regelungen in den Vordergrund zu stellen, ein ‚Gemeinschaftsgefühl‘ zu erzeugen: ‚Wir sitzen hier, weil wir unseren Beitrag dazu leisten können.‘ Im Vorfeld rate ich den Verantwortlichen, ihr Bedauern für das bisherige Vorgehen auszudrücken.“

Die Glaubwürdigkeit würde den Experten zu Folge nachhaltig erhöht, wenn auch die Prämissen (Prinzip der nationalen Verantwortung, die Ein-Endlager-Frage, Thema-Rückholbarkeit) mit zur Diskussion stünden: „Die ‚Ein-Endlager-Frage‘ sollte in der Diskussion nicht ausgeklammert und mit allen Aspekten diskutiert werden“, argumentiert **Striegnitz**.

Renn erläutert: „Ich bin persönlich gegen die Rückholbarkeit, sehe aber auch ernstzunehmende befürwortende Argumente. Auf jeden Fall sollte sie in die Verhandlungen einbezogen werden.“

¹¹⁷ Renn, Ortwin: Experteninterview am 21.1.2002 in Stuttgart

¹¹⁸ Fuchs, Gerd: Experteninterview am 05.12.2001 in Bonn

„Es sollte nie Vorgaben geben ,über die nicht gesprochen wird“, fordert **Philipp-Gerlach**.

Kostka¹¹⁹ schlägt vor: „Es wäre ein Kompromiss , mit den Prämissen in die Debatte zu gehen, sie zu begründen und anzubieten, dass sie bei Bedarf diskutiert werden können.“

⇒ **Kompetenz**

Kompetenz bedeutet die sach- und fachgerechte Behandlung der anstehenden Fragen, der kompetente Diskurs.

Ein kompetenter Diskurs ist gegeben, wenn

- interdisziplinäres Expertenwissen und
- das Erfahrungswissen der Beteiligten in die Diskussionen, Verhandlungen und Bewertungen eingehen,
- Personen, die wichtige Entscheidungen treffen oder vorbereiten, an den Verfahren beteiligt sind. Dies betrifft besonders Verwaltungsbehörden oder politische Entscheidungsträger.

Fuchs fordert, dass „alle Beteiligten den gleichen Wissenszugang besitzen müssen. Dabei ist entsprechend der Ressourcen der Beteiligten Unterstützung zu leisten.“ **Kostka** ergänzt: „Um die Chancengleichheit zu gewährleisten, könnte ein entsprechendes Budget zur Verfügung gestellt werden.“

Brake fokussiert vor allem die internationalen Erfahrungen: „Das Einbringen internationaler Erfahrungen ist wichtig, um technisch-wissenschaftliche Kriterien gegen zu prüfen. „Ich sehe Kompetenz vor allem als Erfahrungswissen mit kontroversen Prozessen“.

⇒ **Fairness**

In umweltpolitischen Verhandlungssituationen verfügen einige der Akteure über Entscheidungsrechte (z.B. Regierungen, Regierungsparteien, Behörden) andere lediglich über Einspruchsrechte, Mitwirkungsrechte oder indirekte Einflussmöglichkeiten (z.B. Verbände, Bürgerinitiativen). Verhandlungen stellen Situationen dar, in denen die Partner zwar grundsätzlich gleichberechtigt, aber nicht gleich mächtig sind.

¹¹⁹ Kostka, Dieter: Experteninterview am 14.12.2002 in Darmstadt

Die Forderung nach einem Machtgleichgewicht der beteiligten Akteure muss, solange die Verhandlungsteilnehmer außerhalb der Verhandlungen nicht gleich mächtig sind, unerfüllbar bleiben.¹²⁰

Ein Machtgleichgewicht wäre nur dann zu erreichen, wenn die stärkeren Parteien sich bindend verpflichten würden, auf die Wahrnehmung ihrer „überlegenen Outside-Options“ zu verzichten. Da aber weder eine Behörde noch ein politisches Gremium darauf festgelegt werden kann, Entscheidungsrechte zugunsten eines Verhandlungsergebnisses aufzugeben, kann es nur um Annäherungen an eine Selbstverpflichtung entscheidungsbefugter Beteiligter gehen. Eine schriftlich fixierte Verfahrensvereinbarung muss regeln, welches Maß an Verbindlichkeit zu erwartende Ergebnisse erzielen können bzw. welche Art des Umgangs mit voraussichtlichen Ergebnissen von Seiten der Entscheidungsträger zu erwarten sind. Zugleich muss eindeutig festgelegt sein, welche Entscheidungsrechte wo liegen und ggf. abgestuft differenziert werden, in welchem Umfang ggf. Ergebnisse übernommen bzw. umgesetzt werden können. Eine Schlüsselrolle kommt der gemeinsamen Öffentlichkeitsarbeit zu. Deren Inhalte können nur von der Verhandlungsgruppe konsensual gesteuert werden.

Das Verfahren ist fair, wenn

- durch „Selbstverpflichtung“ der Entscheider ein Machtgleichgewicht angestrebt wird,
- keine „Stigmatisierung“ von Gruppen vorgenommen wird, die sich nicht am Prozess beteiligen,
- die Vertraulichkeit des Prozesses gesichert ist und Ergebnisse nur mit Einverständnis der Gruppe veröffentlicht werden,
- Ergebnisse nicht negativ in der Öffentlichkeit kommentiert werden.

Striegnitz äußert sich wie folgt zu dem Kriterium der Fairness: „Alle Mitglieder der Verhandlungsgruppe müssen untereinander dafür Verständnis aufbringen, dass eine ‚Rückkopplung‘ in die eigene Interessengruppe notwendig ist. Die verschiedenen ‚Währungen‘ der Macht müssen - gegen einander aufgewogen - zu

¹²⁰ Holzinger, Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren: Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options, in van den Daele, Neidhardt (Hg.), 232 ff., Seite 242

einem Ausgleich geführt werden: Neben der sogenannten ‚Leitwäh-
rung‘, der ‚Entscheidungsmacht‘, stehen die ‚Öffentlichkeitsmacht‘,
die ‚juristische Macht‘ und die ‚Macht durch Gegengutachten‘.“

Brake erläutert den Begriff wie folgt: „Für fair halte ich einen Um-
gang, bei dem jeder vor dem anderen Respekt zeigt, auch wenn der
andere in der Sache mein Gegner ist. Respekt, weil er mit mir zu-
sammen die Sache lösen will.“

⇒ **Praktikabilität/Effektivität**

Das Verfahren ist praktikabel und effektiv, wenn es

- in einem zeitlich, politisch und ökonomisch vertretbaren und defi-
nierten Rahmen durchführbar ist und durchgeführt wird.

Dazu sind z. B. auch Regelungen zu beachten, wie

- die kontinuierliche Teilnahme ein und derselben Person am Ver-
fahren (Vertreter-Regelung nur für den Ausnahmefall), um den
Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zu erleichtern.

4.4.3 Organisation des Verhandlungsverfahrens

Die erfolgreiche Durchführung des Verhandlungsverfahrens erfordert
eine tragfähige Projektorganisation, durch die Kompetenzen und
Verantwortlichkeiten eindeutig definiert werden.

Wir empfehlen eine Projektorganisation, die sich aus drei Organisati-
onseinheiten zusammensetzt:

- Verhandlungsgruppe
- Steuerungsgruppe
- Projektbeirat

Zur Unterstützung der Verhandlungsgruppe wird außerdem eine Ge-
schäftsstelle eingerichtet und es werden bei Bedarf Aufträge an ei-
nen Service zur Unterstützung durch dialogische Methoden verge-
ben. Zu den Organisationseinheiten und ihren Aufgaben, Funktionen
und Zuständigkeiten im Einzelnen:

⇒ **Verhandlungsgruppe**

Kern des Beteiligungsverfahrens ist die *Verhandlungsgruppe*. Mitglieder dieses Gremiums sind die in Kapitel 4.5 dargestellten relevanten Akteure (Vertreter der Stakeholder) sowie eine feste *Moderationsgruppe*, bestehend aus ca. 3 Moderatoren. Innerhalb des Gremiums können sich im Verlauf des Verfahrens je nach Bedarf einzelne, möglichst interdisziplinäre Arbeitsgruppen bilden, auch mit Unterstützung auswärtiger Experten. In einer Geschäftsordnung des Gremiums sind die Fragen der Arbeitsweise, der Informationsrechte und –pflichten sowie die Kompetenzabgrenzungen zum Projektbeirat und zur Geschäftsstelle zu definieren.

⇒ **Steuerungsgruppe**

Die Steuerungsgruppe besteht aus je einem Vertreter der Auftraggeber (BMU/BfS) und einem (externen) Prozessmanager. Die Aufgaben der „politischen“ Vertreter in der Steuerungsgruppe bestehen in der Vorgabe der Ziele des Verfahrens und der Gewährleistung, dass Ergebnisse des Verfahrens vereinbarungsgemäß in den politischen Entscheidungsprozess einfließen. Der Prozessmanager unterstützt die „politischen“ Vertreter in diesen Aufgaben.

⇒ **Projektbeirat**

Fachlich unterstützt wird die Verhandlungsgruppe durch einen Projektbeirat, der aus von den Akteuren zu benennenden Experten besteht.

⇒ **Service Dialogische Methoden**

Für die methodische Unterstützung, u.a. der Ermittlung von Konsensbereichen und Dissensen zu Beginn des Beteiligungsverfahrens (Teilschritt II) oder zur Organisation regionaler Diskussionsforen zur Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit (Teilschritt III), wird ein Service Dialogische Methoden gebildet, der je nach Bedarf von der Verhandlungsgruppe bzw. den Moderatoren oder der Geschäftsstelle in Anspruch genommen werden kann.

⇒ **Geschäftsstelle**

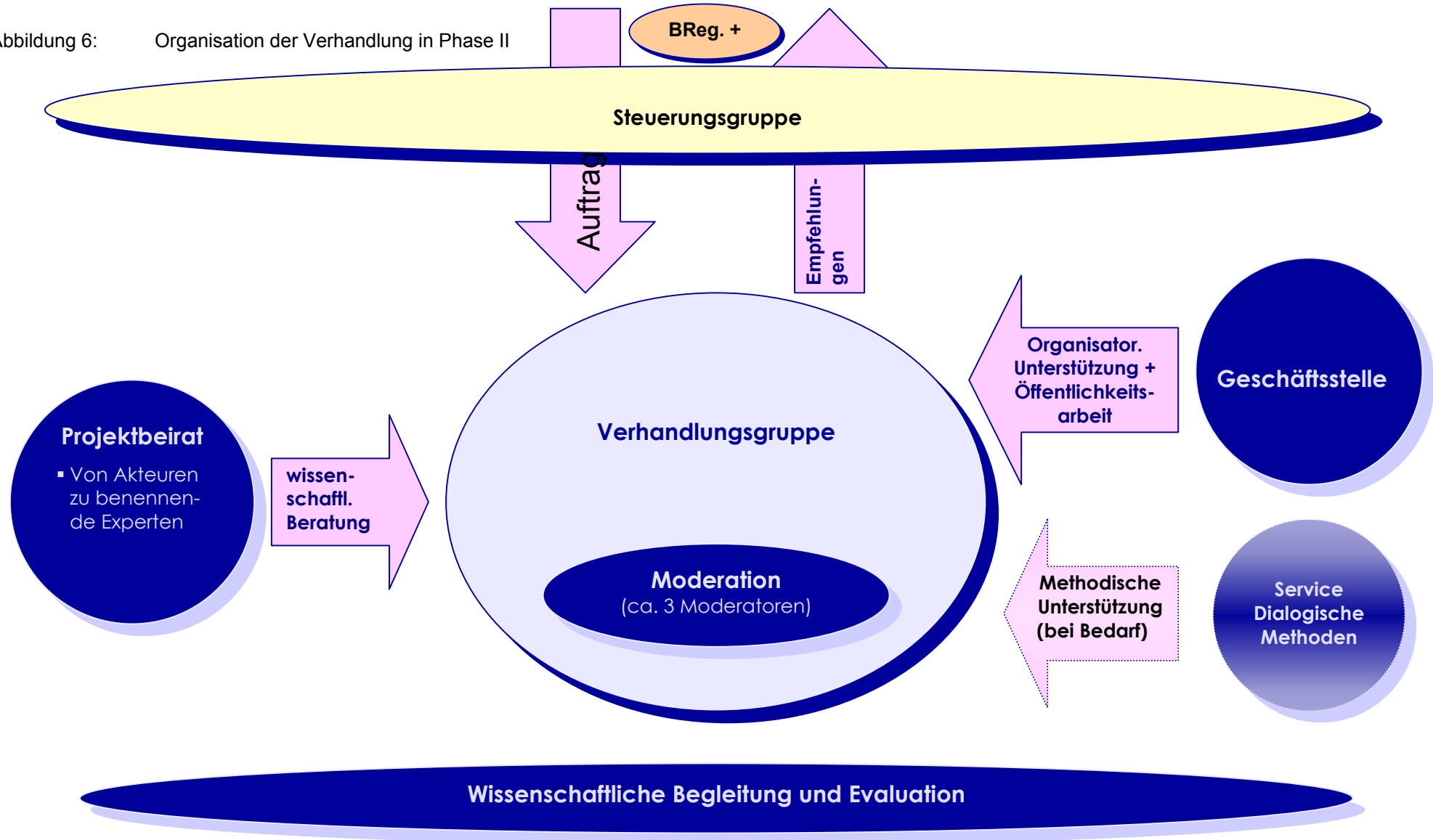
Die organisatorische Unterstützung der Verhandlungsgruppe bzw. der Moderatoren, die Unterstützung bei der Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit wird von einer Geschäftsstelle übernommen.

⇒ **Evaluation**

Das gesamte Verfahren wird von unabhängigen Experten wissenschaftlich begleitet/ evaluiert. Zweck der prozessbegleitenden Evaluation ist es, Fehlsteuerungen und -entwicklungen frühzeitig zu erkennen und korrigieren zu können. Die Evaluation bezieht sich auf den konkreten Auftrag und die Ziele der Verhandlungsgruppe, wie er in einer Geschäftsordnung oder anderen Vereinbarungen/Protokollen formuliert wird.

Das folgende Schaubild verdeutlicht die Organisation des moderierten Verhandlungsverfahrens.

Abbildung 6: Organisation der Verhandlung in Phase II



4.4.4 Ablauf des Verfahrens

Das Beteiligungsverfahren gliedert sich in drei Schritte:



4.4.4.1 Initiiierung

Am Beginn steht die formelle Initiiierung der Phase II des Projektes in Form einer öffentlichkeitswirksamen Veranstaltung. Zu diesem Anlass konstituiert sich die Verhandlungsgruppe aus den Vertretern der relevanten Akteure (Stakeholder) und des Moderationsteams und es erfolgt die offizielle Vergabe eines Mandats durch einen hochrangigen Entscheidungsträger. Der formelle Akt und die Repräsentativität der Teilnehmer sollen die Glaubwürdigkeit des Verfahrens gewährleisten. Dabei sind im Voraus die Legitimation und Kompetenz der Mitglieder des Gremiums sicherzustellen. Des weiteren müssen Regelungen darüber getroffen werden, inwieweit die Empfehlungen der Verhandlungsgruppe in spätere politische Entscheidungen einfließen werden.

4.4.4.2 Durchführung

Die Erörterung von Kriterien zur Standortsuche in der Phase II stellt ein umfangreiches Arbeitsprogramm dar. Um dieses Pensum unter den Bedingungen eines legitimen Verfahrens bewältigen zu können, schlagen wir ein in drei Teilschritte gegliedertes Verfahren vor:

- Teilschritt I: Festlegung der Organisationsform und Arbeitsweise zur Gewährleistung einer konstruktiven Arbeit
- Teilschritt II: Ermittlung von Konsensbereichen und Dissensen und damit die Reduzierung der zu verhandelnden Fragen
- Teilschritt III: Erörterung der strittigen Fragen, strukturiert in drei Themenkomplexe und behandelbar in ca. 9 Fachgesprächen

Diese drei Teilschritte werden im folgenden näher dargestellt.

4.4.4.2.1 Teilschritt I: Festlegung der Organisationsform und Arbeitsweise

Zu Beginn ihrer Arbeit legt die Verhandlungsgruppe den organisatorischen Rahmen ihrer Arbeit, die Arbeitsweise und die verfügbaren Ressourcen fest. Dazu wird der erarbeitete Vorschlag zu einer Geschäftsordnung und eine Verfahrensvereinbarung diskutiert und verabschiedet.

4.4.4.2.2 Teilschritt II: Ermittlung von Konsensbereichen und Dissensen

Das Gesamtergebnis des AkEnd wird zuerst auf thematische Konsensbereiche und Dissense hin abgeklopft. Die konsensualen Bereiche werden in einer Stellungnahme der Verhandlungsgruppe festgehalten und öffentlich gemacht. Nur dort, wo Dissense zwischen den am Aushandlungsprozess Beteiligten bestehen und wo Ergänzungen gewünscht werden, wird im folgenden Teilschritt III intensiver verhandelt.

Vorgehensweise

Unterstützt durch den Service Dialogische Methoden führen die Moderatoren/Moderatorinnen mit den Repräsentanten der teilnehmenden Gruppen bilaterale Gespräche mit dem Ziel, Konsense, Dissense und gewünschte Ergänzungen zu ermitteln.

4.4.4.2.3 Teilschritt III: Erörterung der Themenkomplexe

Um die in Teilschritt II durch bilaterale Gespräche erhobenen Ergänzungswünsche und Dissense in einer strukturierten Form zu behandeln, werden drei Themenkomplexe gebildet. Die Themenkomplexe werden in Teilschritt III in max. neun "Fachgesprächen" erörtert. Die drei Themenkomplexe sind:

- ethische und andere Grundsatzfragen (was wir dürfen)
- geologische und naturwissenschaftliche Kriterien (was wir können)
- sozialwissenschaftliche/planungswissenschaftliche Kriterien [einschließlich des Beteiligungsverfahrens in Phase III] (was wir wollen)¹²¹

¹²¹ Vgl. Gloede, Seibt, Teilbericht 2, Evaluation des Workshops in Kassel (ITAS, Karlsruhe) 16.02.2001, unveröffentlichtes Manuskript für AKEnd, S. 88

Im Themenkomplex "ethische und andere Grundsatzfragen" wäre beispielsweise eine Fokussierung auf folgende Fragen möglich:

- Welches sind gesellschaftliche Erwartungen an die Lagerung radioaktiver Abfälle und welche Konsequenzen ergeben sich daraus?¹²² Hier würden insbesondere Fragen der Gerechtigkeit (Generationengerechtigkeit) sowie der Akzeptanz für eine Endlagerung radioaktiver Abfälle zu behandeln sein.
- Warum geht die Bundesregierung von einer nationalen Lösung der Endlagerfrage aus?
- Warum vertritt sie ein „Ein-Endlager“-Konzept?

Im Themenkomplex „geologische und naturwissenschaftliche Kriterien“ wären bezugnehmend auf die Ergebnisse des AkEnd die Kriterien einer „günstigen geologischen Gesamtsituation“ im Rahmen von Fachgesprächen zu erörtern (soweit nicht bereits vorab ein Konsens unter den Beteiligten besteht).

Im Themenkomplex „sozialwissenschaftliche/planungs wissenschaftliche Kriterien“ wären insbesondere zu verhandeln:

- Sozialkulturelle Auswirkungen
- Gesellschaftliche Auswirkungen
- Auswirkungen auf die Biosphäre¹²³
- Planungsrechtliche und planungsrelevante Aspekte der Endlagersuche¹²⁴
- regionale Entwicklungspolitik¹²⁵

Da die Thematisierung dieser Fragestellungen in Phase II noch nicht über regionale Akteure möglich sein wird, kann sie nur über eine thematische und strukturelle Berücksichtigung erfolgen. Denkbar wäre beispielsweise die Bildung einer Arbeitsgruppe, die sich mit regionalen Entwicklungsperspektiven anhand der konzipierten Modelle auseinandersetzt.

¹²² Vgl. dazu „Entsorgungskonzept für radioaktive Abfälle, Schlussbericht der Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle (EKRA, Schweiz)“ vom 31.01.2000, 24 ff.

¹²³ Vgl. die Kanadische Vorgehensweise in: WIBERA, 1. Zwischenbericht, Auswertung internationaler Erfahrungen (unter Mitwirkung von IFOK) www.akend.de/projekte, (Seite 22)

¹²⁴ Vgl. dazu J. Kreusch, Verfahrensrelevante Aspekte der nicht-geowissenschaftlichen Kriterien (NGW-Kriterien), Hannover, 24. August 2000, unveröffentlichte Diskussionsvorlage für den AkEnd

¹²⁵ Vgl. Erster Zwischenberichtbericht Los 2, IFOK, Berlin, August 2001, in: www.akend.de/projekte

Schließlich wäre, wenn Bedarf unter den Beteiligten der Verhandlungsgruppe gesehen wird, auch das vom AkEnd vorgelegte Beteiligungsmodell für die Phase III zu behandeln.

⇒ **Fachgespräche**

Die Fragen, für die ein Diskussions- und Abstimmungsbedarf besteht, werden Fachgesprächen zugeordnet. Die Zuordnung wird mit den jeweiligen Beteiligten rückgekoppelt. Dabei werden Argumente und Begründungen der Beteiligten in erkennbarer Form für die Diskussion in den Fachgesprächen aufbereitet. Das Verfahren ist iterativ, d. h., die Gespräche sind dann erfolgreich abgeschlossen, wenn die Beteiligten der Zuordnung ihrer relevanten Fragen zu bestimmten Fachgesprächen zustimmen.

Ziel der Fachgespräche ist die Verabschiedung möglichst konsensueller Stellungnahmen der Verhandlungsgruppe zu den einzelnen Aspekten. Ist ein Konsens in der Gruppe nicht möglich, so sollte ein Dissens unter Darlegung der Gründe und Argumente für die divergierenden Auffassungen zugelassen werden. Die Ergebnisse der Fachgespräche werden regelmäßig in den öffentlichen Diskurs eingebracht (virtuelles Forum).

Die Teilergebnisse in Form der Stellungnahmen am Ende jeden einzelnen Fachgespräches bilden zugleich die Grundlage für die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit im Sinne einer kommunikativen Validierung (vgl. 4.6)

Themenkomplexe, Fachgespräche und die in der Vorbereitung der Erörterung (Teilschritt II) erhobenen Argumente und Begründungen haben eine zentrale Bedeutung für das Vorgehen.

Sie erfüllen die Funktionen:

- Bündelung und Systematisierung der Fragestellungen und Dissense
- Transparenz über Positionen und bedeutsame Fragestellungen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer.
- Grundlage für die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit.

⇒ **Grundmuster der Fachgespräche**

Folgendes Grundmuster schlagen wir für die Fachgespräche vor:

- *Darstellung des Standes von Wissenschaft und Technik sowie internationaler Erfahrungen*

Zunächst sollte eine einheitliche Informationsbasis innerhalb der Gruppe hergestellt werden. Hierfür erstellen externe Referenten den aktuellen Stand von Wissenschaft und Technik sowie internationale Erfahrungen. Sofern einzelne Stakeholder darüber hinaus über besondere Informationen aus der deutschen und/oder regionalen Debatte verfügen, sollten diese ebenfalls an dieser Stelle eingebracht werden (Abbau von „Herrschaftswissen“).

- *Durch Moderatoren strukturierte Diskussion*

Im Anschluss werden die Aspekte diskutiert. Unterstützt wird die Gruppe durch die Moderatoren. Diese haben die Aufgabe, die Diskussion zu strukturieren und durch den Einsatz entsprechender Techniken (Visualisierung etc.) einen „kompetenten Diskurs“ sicherzustellen und so die selbständige Kompromissfindung der Gruppe zu unterstützen.

- *Erarbeitung und Verabschiedung einer Stellungnahme*

Schließlich ist das Ergebnis der Diskussion in Form einer Stellungnahme zu dokumentieren. Die Stellungnahmen werden prozessual zu jedem Themenfeld erarbeitet und verabschiedet und öffentlich gemacht. Die Stellungnahmen sind zugleich Grundlage für die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit (siehe Kapitel 4.6).

⇒ **Erfolgsfaktoren für den Teilschritt III**

Der Erfolg der Fachgespräche hängt im wesentlichen von der Berücksichtigung folgender Prinzipien und Vorgehensweisen ab.

- *Klare Strukturierung und Zeitplanung*

Um den Prozess der Fachgespräche zeitlich überschaubar zu halten und die Verhandlungsgruppe nicht zu überlasten, sollte sich die Anzahl der Fachgespräche in einem praktikablen Rahmen halten. Wir gehen von maximal neun Fachgesprächen aus.

Erfahrungen zeigen, dass die Motivation und Arbeitsfähigkeit einer Gruppe über einen längeren Zeitraum nur dann gewährleistet werden kann, wenn es gelingt, Teilergebnisse/-erfolge

zu erzielen. Aus diesem Grunde sollte die zeitliche Abfolge der Fachgespräche so konzipiert werden, dass zunächst die Themenfelder bearbeitet werden, die weniger offene Fragen (eindeutiger Stand der Wissenschaft) und weniger widersprüchliche Positionen aufweisen.

- *Vorbereitung der Fachgespräche*

Da die Qualität und das Ergebnis der Fachgespräche wesentlich von der Intensität und der Güte der organisatorischen und inhaltlichen Vorbereitung abhängen, müssen der zeitliche Rahmen für die Vorbereitung angemessen sein und ausreichend Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Während die organisatorische Vorbereitung im wesentlichen in die Zuständigkeit der Geschäftsstelle fällt, sollte die inhaltliche Vorbereitung dem Moderatorenteam mit Unterstützung durch den Projektbeirat übertragen werden.

- *Transparente Berücksichtigung der von den Stakeholdern aufgeworfenen Fragestellungen*

Die von den Stakeholdern aufgeworfenen Fragestellungen dienen der Vorbereitung durch die Formulierung der zentralen zu klärenden Fragestellungen. Hierdurch wird die Diskussion vorstrukturiert und es können einzelne Aspekte, die von den Stakeholdern als relevant herausgestellt wurden, aufgegriffen werden (Die Stakeholder finden sich auf der Tagesordnung wieder).

- *Ausgewogene Einspeisung von Inputs/ Infos in die Diskussion*

Bei der Auswahl der Referate/ Referenten für die Fachgespräche ist darauf zu achten, dass sofern es divergierende Auffassungen und Positionen in der Fachöffentlichkeit gibt, diese auch in den Fachgesprächen repräsentiert werden. Die Unterschiede sollten klar herausgestellt und argumentativ nachvollziehbar dargestellt werden (Bsp.: Schutzziel der IAEA, der ICPR etc., hierzu vergleichend die Position verschiedener Länder und relevanter Organisationen).

- *Rückkopplung der Vorbereitung mit der Verhandlungsgruppe bzw. deren Arbeitsgruppen*

Da mit der Konzeption der Fachgespräche (Auswahl der Referenten, Reihenfolge der Beiträge, zeitlicher Rahmen für Diskussionen, geplante Aktivitäten, z.B. Vor-Ort-Besichtigungen) die Weichen für die Diskussion gestellt werden, ist die Konzeption rückzukoppeln. Vor dem Beginn eines jeden Fachgespräches muss die Zustimmung der Verhandlungsgruppe zu Inhalt und Ablauf stehen.

- *Breiter Einsatz von Medien und Moderationstechniken*

Erfahrungen zeigen, dass komplexe Gegenstände durch den Einsatz dialogischer Methoden effektiver diskutiert und verhandelt werden können. Entsprechend sollten im Rahmen der Fachgespräche moderne Kommunikationsmedien (z.B. Telefon- und Internetkonferenzen) und Moderationstechniken (z.B. Visualisierung) in ihrer Breite eingesetzt werden.

- *Nutzung der Möglichkeit von Vor-Ort-Besichtigungen/Gesprächen*

Zur Erleichterung des Verständigungsprozesses und zum Aufbau bzw. Ausbau einer „Gruppendynamik“ ist es wichtig, dass sich Teilnehmer nicht nur in ihrer Rolle als Vertreter divergierender Interessen begegnen. Sowohl zur fachlichen und praktischen Fundierung von Themenfeldern als auch um die ganzheitliche Wahrnehmung der Gruppenmitglieder untereinander zu fördern, bieten sich Exkursionen an. So wurde beispielsweise der Besuch in Sellafield von allen Teilnehmern der „Arbeitsgruppe Wiederaufarbeitung“ in der Schweiz als „ein für den Prozess wichtiges und positives Schlüsselerlebnis erlebt“.¹²⁶

Um die Gruppe nicht zu überfordern, sollten Exkursionen jedoch nicht gleich zu Beginn des Prozesses durchgeführt werden, andererseits sollte die Wirkung aber auch noch für den Prozess nutzbar sein. Wir empfehlen, Exkursionen ab dem ersten Drittel des Prozesses einzuplanen.

- *Leitung der Fachgespräche*

Die Fachgespräche sollten durch Moderatoren mit Methodenkompetenz geleitet werden. Die Moderatoren können durch den Service Dialogische Methoden ergänzt werden. Eine Veränderung des Moderatorenteams und „neue Moderatoren“ müssen von der Gruppe akzeptiert werden.

- *Dokumentation des Prozesses und der Ergebnisse bzw. Teilergebnisse*

Um die Transparenz des Prozesses und der Ergebnisse sicherzustellen, empfiehlt es sich, die Fachgespräche zu protokollieren und die Protokolle in der Verhandlungsgruppe zu verabschieden. Die Protokollführung ist Aufgabe der Geschäftsführung.

¹²⁶ Cavigelli, Regula: Mediationsverfahren in der schweizerischen Kernenergiepolitik, in: WZB (Hg.) Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz, Nr. 12, 1995, Seite 6

■ **Öffentlichkeit und Öffentlichkeitsbeteiligung**

Wichtig für die Arbeitsweise der Verhandlungsgruppe sind die Regelungen zur Öffentlichkeitsarbeit und zur Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit. Der erste Teil eines Fachgesprächs (Darstellung des Standes der Wissenschaft und Technik sowie internationaler Erfahrungen) sollte unter Einbezug der Öffentlichkeit stattfinden. Hinsichtlich des zweiten Teils (Diskussion und Verhandlung der Anforderungen und deren Festlegung) sind die Vor- und Nachteile, die eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung für die Verhandlungssituation hat, jeweils gegeneinander abzuwägen. So könnte es sein, dass durch Öffentlichkeit der Verhandlungen Verhandlungsspielräume einzelner Stakeholder eingeengt werden. Die Entscheidung über die Art und den Umfang der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte von der Gruppe bei Aufnahme ihrer Arbeit gemeinsam erörtert und entschieden werden. Die Öffentlichkeit des Verfahrens wird darüber hergestellt, dass Tagesordnung, Verfahrensablauf, Veranstaltungen sowie die jeweiligen Teilergebnisse des Verhandlungsprozesses über Internet (virtuelles Forum) und andere geeignete Medien bekannt gemacht werden. Die allgemeine Öffentlichkeit wird zur Diskussion der jeweiligen Teilergebnisse der Verhandlungsgruppe und zur Abgabe von Stellungnahmen eingeladen. Die Stellungnahmen aus der allgemeinen Öffentlichkeit kommen auf die Tagesordnung der Verhandlungsgruppe.

4.4.4.3 Ergebnis

Ergebnis der Durchführungsphase sind eine Vielzahl - im Idealfall - konsensualer Stellungnahmen zu den an ein Endlager zu stellenden Anforderungen sowie die Stellungnahmen aus der allgemeinen Öffentlichkeit hierzu.

Gegenstand des letzten Schrittes des Verfahrens ist die Implementation des Ergebnisses bzw. die Verschränkung der Stellungnahmen mit dem formalen politischen Entscheidungsprozess.

Das folgende Schaubild zeigt den Ablauf des Beteiligungsverfahrens für die Phase II noch einmal im Überblick.

Ablauf Phase II

Schritt	Ziel/Inhalt	Methoden/ Arbeitsformen	Beteiligte
1. Initiierung	<ul style="list-style-type: none"> Vergabe eines Mandats und Konstituierung eines Gremiums 	<ul style="list-style-type: none"> Öffentlichkeitswirksame Veranstaltung 	<ul style="list-style-type: none"> hochrangiger Entscheidungsträger Mitglieder des zukünftigen Gremiums
2. Durchführung 2.0 Optional: Durchführung einer Konsensuskonferenz	<ul style="list-style-type: none"> Erhöhung der öffentlichen Aufmerksamkeit für das Thema Erweiterung des Meinungsspektrums Gewinnung von Multiplikatoren 	<ul style="list-style-type: none"> Konsensuskonferenz nach dänischem Vorbild 	<ul style="list-style-type: none"> Repräsentative Auswahl von Laien Experten
2.1 Festlegung des organisatorischen Rahmens	<ul style="list-style-type: none"> Verständigung über eine tragfähige Organisation und Arbeitsweise 	<ul style="list-style-type: none"> Diskussion und Verabschiedung einer Geschäftsordnung 	<ul style="list-style-type: none"> Mitglieder des Gremiums
2.2 Erarbeitung von Konsensen und Disensen	<ul style="list-style-type: none"> Offenlegung und Begründung der unterschiedlichen Anforderungen und Präferenzen Herausarbeitung von Konsensbereichen und Dissensen Reduzierung der zu behandelnden Themen Verständigung über zu behandelnde Fragen Festlegung des Zeitrahmens 	<ul style="list-style-type: none"> Bilaterale Gespräche Transparente Darstellung 	<ul style="list-style-type: none"> Gremium Team zur methodischen Unterstützung
2.3 Erörterung der Themenkomplexe	<ul style="list-style-type: none"> Schrittweise Erarbeitung von möglichst konsensualen Stellungnahmen 	<ul style="list-style-type: none"> Fachgespräche zu Themenkomplexen unter Einsatz von Medien und internationalen Erfahrungen Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit Beteiligung der Öffentlichkeit über E-Mail-Foren und regionale Diskussionsforen 	<ul style="list-style-type: none"> Mitglieder des Gremiums (internationale) Experten allgemeine Öffentlichkeit
3. Ergebnis	<ul style="list-style-type: none"> Stellungnahmen werden Grundlage für politische und fachliche Entscheidungen 	<ul style="list-style-type: none"> Verschränkung der Ergebnisse mit politischen Entscheidungsprozessen 	<ul style="list-style-type: none"> BMU Gremium

4.4.5 Zeitplan

⇒ *Initiierung und Durchführung (Teilschritt I)*

- Zeitrahmen: 2 Monate, beispielsweise von 01-02/2003
- Inhalte:
 - Konstituierung der Verhandlungsgruppe/öffentlichkeitswirksame Startveranstaltung,
 - Erörterung und Beschlussfassung über die Geschäftsführung der Verhandlungsgruppe,
 - Vorklärunen zur Entwicklung der Themenkomplexe

⇒ *Durchführung (Teilschritt II)*

- Erarbeitung der Themenkomplexe
 - Entwicklung von Konsens- und Dissensbereichen durch Interviews mit den Stakeholdern und Erstellung einer Struktur auf Grundlage der Auswertung der Interviews,
 - Verständigung über Themenkomplexe und –felder einschließlich der Festlegung des Zeitrahmens
 - Zeitrahmen: 3 Monate, beispielsweise von 03-05/2003
- Erörterung der Themenkomplexe (Teilschritt III)
 - Zeitrahmen: 7 Monate, beispielsweise von 06/2003-12/2003
 - Inhalt: Schrittweise Erarbeitung von möglichst konsensualen Stellungnahmen in und durch Fachgespräche zu den unterschiedlichen Themenfeldern

⇒ *Ergebnisse*

- Zeitrahmen: 2 Monate, beispielsweise von 01-02/2004
- Inhalte: Abschließende Festlegung möglichst konsensualer Stellungnahmen als Grundlage für fachliche und politische Entscheidungen.

Zeitraster

Allgemeine öffentliche Beteiligung	→ Initiierung und Durchführung I	01 – 02/2003	2 Monate
	→ Durchführung II	03 – 05/2003	3 Monate
	→ Durchführung III	06/2003 – 12/2003	7 Monate
	→ Ergebnisse	01 – 02/2004	<u>2 Monate</u>
			14 Monate
	→ politisch institutionelles Ende		<u>+ 3 Monate</u>
			17 Monate

4.5 Auswahl der beteiligten Akteure

Nach dem Konzept der Auftraggeber soll mit den relevanten Akteuren (Stakeholdern) ein Verständigungs- und Verhandlungsprozess durchgeführt werden, wie und nach welchen Kriterien ein Endlagerstandort auszuwählen sein wird.

Erfolgversprechende Verhandlungsprozesse setzen voraus, dass die potentiell beteiligten Akteure über die Bedingungen dieser Prozesse mitreden können.

4.5.1 Teilnehmerkreis des Verfahrens

Bei komplexen Entscheidungen sind eine Vielzahl konfligierender Interessen zum Ausgleich zu bringen. Soll jedes vom Vorhaben berührte Interesse im Verfahren repräsentiert sein, würde die Verhandlungsgruppe aufgrund ihrer zahlenmäßigen Größe vor Problemen der Arbeitsfähigkeit stehen. Erfahrungen aus den USA¹²⁷ wie auch aus Umweltmediationsverfahren in Deutschland¹²⁸ belegen, dass Verhandlungen auch bei einer Größenordnung von mehr als 25 Teilnehmern noch erfolgreich durchgeführt werden können.

Gleichwohl sollte der Teilnehmerkreis nicht viel größer als maximal 30 Personen sein, um Arbeits- und Handlungsfähigkeit

¹²⁷ Holznagel, a.a.O., 277

¹²⁸ Die Zahl der in Münchenhagen Beteiligten beispielsweise lag bei 26, vgl. Verfahrenvereinbarung des Münchenhagen-Ausschusses vom 26. Januar 1991, unveröffentlicht

sicherzustellen. Folgende Kriterien werden unter Einbezug von Kritik und Anregungen aus dem AkEnd für die Auswahl der zu Beteiligten vorgeschlagen:

Der Kreis sollte die ganze Breite der Positionen abdecken – dazu gehören hochgradig involvierte Parteien (z.B. Betreiber, Bürgerinitiativen) aber auch entfernter involvierte Institutionen.

Allerdings kann die Vielzahl an relevanten Akteuren aus Legislative und Exekutive in Bund und Ländern nicht vollständig beteiligt werden.

Diskussions- und Klärungsbedarf besteht zur Frage der Einbeziehung von Vertretern der Exekutive. Nach unserem Verständnis sind die beteiligten Behörden, das ist insbesondere das Bundesamt für Strahlenschutz, selbst Stakeholder und müssen in den Prozess auch formell einbezogen werden.

Die Teilnahme folgender Gruppen bzw. Institutionen erscheint sinnvoll:

- Unternehmen aus dem Bereich der Energieerzeugung und des Betriebes von Lagern für radioaktive Abfälle,
- Umwelt- und Naturschutzverbände,
- Verbände und Institutionen (z.B. Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände),
- Kirchen (in der Funktion des Ausgleiches und zur Berücksichtigung ethischer Fragen),
- Wissenschaftler/innen (nicht nach Fachdisziplin sondern nach Eignung der Betreffenden, die „Rationalität des Diskurses“ zu stärken),
- die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien,
- Kommunen/Bürgerinitiativen, die Erfahrungen mit bisherigen Endlagerprojekten haben,
- Bundesländer,
- BMU und verfahrensbeteiligte Behörden/Antragsteller¹²⁹.

¹²⁹ Auszug, modifiziert aus dem gemeinsamen Konzeptpapier „Stakeholder – Kolloquium“ von IFOK, ITAS und WIBERA vom 20. Oktober 2000

Mit der Bestimmung des Teilnehmerkreises orientieren wir uns auch an der Resolution des Forum on Stakeholder Confidence (FSC) vom 09. und 10. März 2000:

„The decision, whether, when and how to implement geologic disposal will need a thorough public examination and involvement of all relevant stakeholder. The latter include waste management agencies, safety authorities, local communities, elected decision-makers. The involvement of stakeholders will become increasingly important as more countries move towards siting and developing geological repositories.“

Neben der Klärung der Frage nach dem Teilnehmerkreis allgemein sind zwei Fragen von besonderem Interesse:

Zum Einen die Frage nach der „Proportionalität“, d.h. soll eine Gruppe entsprechend ihrer Stärke vertreten sein oder unabhängig davon jeweils nur durch eine Person?

Zum Zweiten geht es um die Frage nach der Einbeziehung der Bundesländer.

Proportionalität:

Ortwin **Renn** plädiert dafür, dass ein runder Tisch nicht proportional zur Stärke der jeweiligen Gruppe besetzt werden sollte. „Der Grund dafür ist, dass die Einigung über die Proportionalitätsverhältnisse oft unnötig viel Zeit in Anspruch nimmt und das Aufteilungsmodell dann im Konfliktfall immer wieder thematisiert wird. Gleichzeitig ist beim Modell des Konsenses oder des tolerierten Konsenses (mit Möglichkeit der Enthaltung) eine proportionale Aufteilung unnötig, da jede Partei durch ihr Veto den gemeinsamen Beschluss verhindern kann.“

Die Gegenposition formuliert Meinfried **Striegnitz**: „Die Zusammensetzung der Gruppe sollte im Prinzip so beibehalten werden. Ich befürworte auch die Mehrfachbesetzung einiger Gruppen, denn:

- sie sichert eine größere Meinungsfreiheit innerhalb der oft heterogen besetzten Gruppen
- sie wirkt innerhalb der Gruppen stabilisierend und erleichtert den Gruppenmitgliedern, den gefundenen Konsens auch innerhalb des eigenen Interessenklientels zu verteidigen, da auch die übrigen Gruppenmitglieder ihm zugestimmt haben.“

Aus pragmatischen Gründen entscheiden wir uns für Proportionalität. Da wir die Teilnahme der im Deutschen Bundestag vertretenen politischen Parteien/ihrer Fraktionen in der Verhandlungsgruppe wegen der damit gewährleisteten Verknüpfung des Verfahrens mit der politischen Arena für sinnvoll halten, eine Repräsentanz der unterschiedlichen Parteien durch eine Person aber nicht denkbar ist, ist mit dem Vorschlag zur Einbeziehung der politischen Parteien bereits eine Vorentscheidung für Proportionalität getroffen. Sonst wäre die Politik in der Verhandlungsgruppe (allein schon zahlenmäßig) unverhältnismäßig dominant repräsentiert.

Von daher erscheint es uns sinnvoll, die hochgradig involvierten Interessengruppen (Unternehmen der Energieerzeugung einerseits, Umweltverbände andererseits) ebenfalls proportional zu berücksichtigen.

Einbeziehung der Bundesländer:

Im Hinblick auf die Arbeitsfähigkeit der Verhandlungsgruppe und die zwingend einzubeziehenden Gruppen/Institutionen hatten wir ursprünglich den Vorschlag unterbreitet, nur zwei Bundesländer in die Verhandlungsgruppe aufzunehmen. Es ist bekannt, dass die Bundesländer, die nach der derzeitigen Rechtslage Planfeststellungsbehörde für ein atomares Endlager sind, in der Endlagerfrage und der Kernenergiepolitik allgemein unterschiedliche Positionen vertreten. Dementsprechend hatten wir vorgeschlagen, dass die A-Länder und die B-Länder jeweils ein Bundesland nominieren und als ihre Interessen- und Positionsvertreter entsenden. In der Diskussion über diesen Vorschlag unseres zweiten Zwischenberichtes vom April 2001 innerhalb des AkEnd, aber auch zwischen AkEnd, BMU, BfS und deren Gesprächspartnern wurde die Frage der Einbeziehung der Bundesländer mit dem Petitum, sie müssten stärker berücksichtigt sein, diskutiert.

Die krasse Gegenposition zu unserem ursprünglichen Vorschlag wäre es, alle 16 Bundesländer in der Verhandlungsgruppe zu wissen. Diese Überlegung schließt sich im Hinblick auf die Gesamtgröße der Verhandlungsgruppe und die davon abgeleitete Arbeitsfähigkeit sowie die zur Verfügung stehende Zeit für Phase II faktisch aus.

Die Arbeitsgruppe Öffentlichkeit des AkEnd (AGÖ) schlug die Bildung einer „Transfergruppe“ vor, die aus den Vertretern aller 16 Länder und einem Vertreter des Bundes besteht. Sie soll den Transfer zwischen fachlicher und politischer Ebene herstellen, in dem sie die Regierungen des Bundes und der Länder über Verlauf und Ergebnis der Verhandlungsgruppe informiert und Vorstellungen der Regierung an die Verhandlungsgruppe weitergibt. „Damit die Stellung der Transfergruppe gegenüber der Verhandlungsgruppe nicht zu stark wird, erhält erstere bei den Sitzungen der Verhandlungsgruppe nur Beobachterstatus und kein Rederecht.“¹³⁰

Die einstimmige Meinung der von uns befragten Experten zu diesem Thema war, dass die Länder in der Verhandlungsgruppe selbst vertreten sein müssen.

Das Modell der Transfergruppe (mit Beobachterstatus) führt dazu, dass relevante Akteure (nämlich die Bundesländer) nicht gleichberechtigt in der zentralen Verhandlungsgruppe vertreten sind.

Es ist nicht auszuschließen, dass sich unter diesen Auspizien verschiedene wichtige potentielle Akteure, die für die Verhandlungsgruppe vorgesehen sind, an einer solchen nicht beteiligen werden, zumal wenn sie den Eindruck gewinnen, dass sich durch die Ausdifferenzierung in Verhandlungsgruppe einerseits, Transfergruppe andererseits, eine Art „Unterhaus“ (Verhandlungsgruppe) und „Oberhaus“ (Transfergruppe) entwickelt.

Um dem Interesse an einem größeren Gewicht der Bundesländer in der Verhandlungsgruppe Rechnung zu tragen und gleichzeitig die Nachteile einer Transfergruppe zu vermeiden, modifizieren wir unseren Vorschlag in folgender Weise: Statt der bisher vorgesehenen zwei Bundesländer werden fünf Bundesländer in die Verhandlungsgruppe einbezogen. Damit der Kreis der ursprünglich definierten Beteiligten insgesamt nicht entsprechend erhöht werden muss, wofür unter Gesichtspunkten der Arbeitsfähigkeit der Verhandlungsgruppe viel spricht, könnten die zusätzlichen drei Bundesländer durch Reduzierung der Zahl anderer Beteiligter aufgefangen werden.

¹³⁰ Protokoll der 27. Sitzung der AGÖ am 17. Dezember 2001, TOP 2, Seite 2

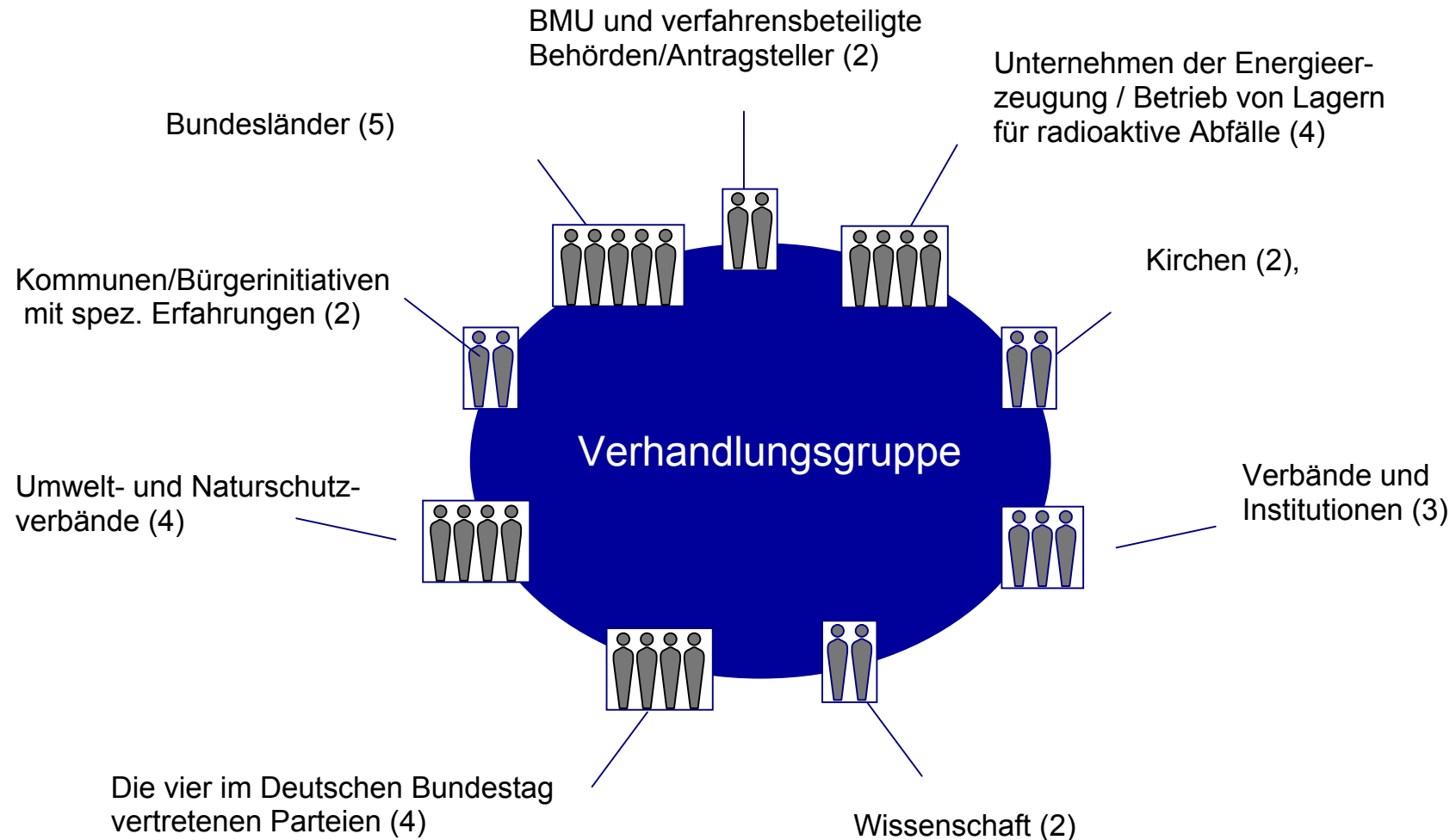
Im Hinblick auf die verschiedenen zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen politischer Art, der Betroffenheit und der Einbeziehung der ostdeutschen Bundesländer könnte die Gruppe von Bundesländern folgendermaßen aussehen:

- Bayern oder Baden-Württemberg,
- Hessen,
- Niedersachsen,
- Nordrhein-Westfalen,
- Mecklenburg-Vorpommern (als dem derzeit die Interessen der ostdeutschen Bundesländer im Hauptausschuss koordinierenden Bundesland).

Mindestens ebenso gut denkbar wäre es aber auch, nicht von Seiten des AkEnd/BMU konkrete Ländervorschläge zu unterbreiten, sondern dem Bundesrat die Bitte zu unterbreiten, für eine Repräsentanz der Bundesländer einen entsprechenden Vorschlag zu beschließen.

Zusammengefasst ergibt sich aus den bisherigen Überlegungen die Zusammensetzung der in folgendem Schaubild dargestellten Verhandlungsgruppe.

Abbildung 7: Verhandlungsgruppe



Insgesamt sind das 28 TeilnehmerInnen, die ad personam definiert werden sollten.

4.5.2 Einflussmöglichkeiten der Beteiligten

4.5.2.1 Warum sollen sich Stakeholder in einen Verhandlungsprozess begeben (welche Interessen haben sie)?

„Alternative Konfliktlösungsverfahren werden allgemein als Verfahren verstanden, durch die freiwillig teilnehmende Parteien versuchen, zu einem besseren Ergebnis zu gelangen, als sie ohne diese Verfahren erzielen könnten. Damit bekommt das, was für die einzelnen Parteien außerhalb des Verfahrens erreichbar wäre, eine zentrale Bedeutung. Ausschlaggebend für die Entscheidung eines Akteurs über die Teilnahme, den Verbleib oder den Ausstieg aus einem Verfahren sind seine Erwartungen über seine „best alternative to negotiated agreement“ (BATNA).“¹³¹

Die Analyse und Auswertung verschiedener alternativer Konfliktlösungsverfahren durch Holzinger kommt zum Ergebnis, dass für eine erfolgreiche Durchführung grundsätzlich drei äußere Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

„1. Die exogenen Restriktionen dürfen nicht so strikt sein, dass keine für alle Handlungsparteien attraktiven Lösungsmöglichkeiten verwirklichtbar sind. Die Repräsentanten der Konfliktparteien müssen einen ausreichenden Handlungsspielraum im Verfahren haben. Es darf keine strukturell besseren Alternativen zur Verhandlung für die einzelnen Konfliktparteien geben.“¹³²

Gemessen an diesen Kriterien sind von den vorgeschlagenen Stakeholdern insbesondere die folgenden als "schwierig" anzusehen: Dies sind die Unternehmen aus dem Bereich der Energieerzeugung und des Betriebes von Lagern für radioaktive Abfälle, die Vertreter der Umwelt- und Naturschutzverbände sowie die Vertreter von Bürgerinitiativen.

Die bisher unverkennbare Reserviertheit der erstgenannten möglichen Teilnehmergruppe beruht auf ihrer Einschätzung, dass mit Gorbuchen bereits ein weitgehend untersuchtes Endlager zur Verfügung steht, so dass eine alternative neue Suche nicht erforderlich sei.¹³³ Hinzu kommt bei den Unternehmen aus dem Bereich der

¹³¹ Holzinger, Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren: Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options, in van den Daele, Neidhardt (H.g.) a.a.O., 232 ff (233)

¹³² Holzinger, a.a.O., 269

¹³³ Vgl. dazu auch Charles Mc Combie, Internationaler Stand der Standortsuche und der Standortkriterien, Vortrag auf dem Workshop des AKEND am 16. September 2000 in Kassel

Energieerzeugung (durch Kernkraftwerke) die Befürchtung, dass sie zu den Kosten der alternativen Endlagersuche herangezogen werden sollen.

Für die zweite kritische Gruppe, die Vertreter von Umwelt- und Naturschutzverbänden sowie Bürgerinitiativen ist ihre reservierte Bereitschaft zur Teilnahme an einem alternativen Endlagerfindungsprozesses in verschiedenen Debattenbeiträgen in den Workshops des AkEnd deutlich geworden¹³⁴. Für sie kann der Reiz einer Teilnahme nur darin liegen, die Chancen zur Realisierung von Gorleben zu reduzieren.

Auf jeden Fall wird es einigen Aufwand bedeuten, das von uns vorgeschlagene Teilnehmerfeld komplett zu gestalten.

4.5.2.2 Was wäre, wenn einzelne der vorgesehenen Stakeholder sich dem Verfahren entziehen würden?

„Während es in Beziehungskonflikten (Schule, Familie, Nachbarschaft) ein K.O.-Kriterium darstellt, wenn eine der Streitparteien nicht dabei ist, handelt es sich bei großen gesellschaftlichen Auseinandersetzungen um vermittelte Konflikte, bei denen die einzelnen Gruppen und Personen jeweils politische Mandate haben. Die Entscheidung über Teilnahme oder nicht Teilnahme an einem Mediationsverfahren basiert auf politischem Kalkül – und muss daher auch so behandelt werden. Insbesondere für Bürgerinitiativen sowie Umwelt- und Naturschutzverbände ist daher die Entscheidung nicht einfach. Mitmachen kann dazu führen, dass die Legitimität des Verfahrens erhöht wird – auch wenn man sich im Ergebnis nicht wiederfindet. Für die Zukunft bedeutet diese Erfahrung, dass im Vorfeld eines großen Mediationsverfahrens sehr ausführlich mit den einzelnen Gruppen über Risiken und Chancen einer Teilnahme zu sprechen sein wird – und das möglicherweise auch

¹³⁴ Auf dem abschließenden Workshop des AkEnd am 18. und 19. Oktober 2002 in Berlin wurden beispielsweise vom Sprecher der Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg, Wolfgang Ehmke, und dem Greenpeace-Atomexperten Mathias Edler "Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Absichten" (vgl. VDI-Nachrichten vom 25. Oktober 2002 "Ein langer Weg zum atomaren Endlager") geäußert. Aber selbst Greenpeace, deren Experte in Berlin erklärte, seine Organisation werde sich nicht an der "Inszenierung dieses Theaterstücks" beteiligen, verhält sich nicht eindeutig. Mit der Forderung nach einem "gesetzlich festgelegtem Atommüll-Exportverbot" und der "Schaffung eines gesetzlichen Rahmens für eine vergleichende und ergebnisoffene Standortsuche" bewegt sie sich auf der Linie des AkEnd (vgl. Greenpeace, Atommüll-Endlager Gorleben - eine Fata Morgana, 11/2002, Seite 9)

partielle Teilnahmen ermöglicht werden müssen (z.B. Teilnahme an inhaltlichen Debatten aber Fernbleiben beim Aushandeln von Kompromissen).¹³⁵

4.6 Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit in Phase II

In diesem Kapitel werden Empfehlungen zur Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit in Phase II gemacht. Dabei werden die folgenden Fragen behandelt:

- Warum sollte die allgemeine Öffentlichkeit beteiligt werden?
- Wer ist die allgemeine Öffentlichkeit?
- Wie sollte die allgemeine Öffentlichkeit beteiligt werden?
- Weitere Komponenten zur Unterstützung
- Organisation der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit

4.6.1 Warum sollte die allgemeine Öffentlichkeit beteiligt werden?

Die politische Absichtserklärung lautet, die Endlagersuche als nachvollziehbares und glaubwürdiges Verfahren unter Beteiligung der Öffentlichkeit zu gestalten. Aus diesem Grund werden bereits in der laufenden Phase I, der Phase der Verfahrens- und Kriterienentwicklung, Teilöffentlichkeiten im Wege der Information oder des Dialogs über die Arbeit des AkEnd informiert oder an der Diskussion über wichtige Fragen beteiligt.

Wichtige Teilöffentlichkeiten, insbesondere die sogenannten Stakeholder, erhalten in der Phase II die Möglichkeit, sich in Form eines moderierten Verhandlungsverfahrens an der Begutachtung der Ergebnisse aus Phase I zu beteiligen.

Darüber hinaus kommt der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit Bedeutung zu, denn auch wenn es gelingt, dass die beteiligten Stakeholder die wichtigen gesellschaftlichen Gruppen repräsentieren, so kann mit dieser Form der Beteiligung zwar eine Erhöhung der *Legitimität* der sich anschließenden politischen

¹³⁵ Ewen, Hertlein, Pfeiffer, Die Mediation zum Frankfurter Flughafen – ein innovatives Verfahren, in: Das Projekt, Heft 3, September 2000, Seite 3

Entscheidung erzielt werden, doch erhöht sich nicht unbedingt die *politische Tragfähigkeit* der zu treffenden Entscheidungen. Hierzu bedarf es der Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit.¹³⁶

Die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit zielt auf

- eine Verbreiterung der gesellschaftlichen Mitwirkung am Verfahren und
- Erhöhung der Transparenz des Verhandlungsverfahrens.

4.6.2 Wer ist die allgemeine Öffentlichkeit?

Die allgemeine Öffentlichkeit besteht aus der

- breiten, wenig informierten und der
- interessierten sich informierenden

Öffentlichkeit.

Die wenig informierte „breite“ Öffentlichkeit hat nur geringe Kenntnisse über die Problematik der Endlagersuche, die politischen Rahmenbedingungen, die technischen Lösungen und die Verbindung zu Energie- und Entsorgungsfragen. Hierdurch unterscheidet sie sich von den anderen Teilöffentlichkeiten und der interessierten Öffentlichkeit. Sie ist aufgrund ihrer Uninformiertheit durch Sensationsberichterstattung und falsche Informationen beeinflussbar.

Die interessierte Öffentlichkeit ist das Publikum, das zum Teil in Interessengruppen organisiert ist, zum Teil jedoch nicht. Dieses Publikum ist an den politischen Angelegenheiten interessiert und bereit, sich hierzu eine Meinung zu bilden.

Die breite, uninformierte Öffentlichkeit wird eher über Multiplikatoren (öffentliche Persönlichkeiten, persönlich bekannte Personen z. B. Lehrerinnen und Lehrer) angesprochen. Sie ist nicht in erster Linie Zielgruppe der Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase II. In der breiten Öffentlichkeit befindet sich jedoch immer auch das Potential für die interessierte Öffentlichkeit. Dies gilt vor allem für die Jugend. Wie Jugendliche und andere Zielgruppen beteiligt werden können, wird weiter unten dargestellt.

¹³⁶ Vgl. Renn, Kastenholz, Diskurs über den Diskurs, in: Renn (Hg.) Abfallpolitik im kooperativen Diskurs, 1998, 217 ff. (225)

Innerhalb der allgemeinen Öffentlichkeit ist in erster Linie die interessierte Öffentlichkeit Zielgruppe in Phase II. Sie muss in dieser Phase wie auch danach in Phase III allgemein und zielgerichtet angesprochen werden. Die allgemeine Information erfolgt über die Öffentlichkeitsarbeit des Verfahrensträgers.

Der Verfahrensträger in Phase II wird hierbei auf den Erfahrungen in Phase I aufbauen.

Innerhalb der *interessierten* Öffentlichkeit sollten sich die Verantwortlichen auf ausgewählte Zielgruppen beschränken. Dies könnten unter Vorbehalt der Auswertung der von ITAS durchgeführten repräsentativen Umfrage z. B. Schüler und Jugendliche in Umweltgruppen und -verbänden und einige weitere ausgewählte Zielgruppen sein (eine genaue Festlegung und Begründung bedarf der Auswertung der repräsentativen Umfrage).

4.6.3 Wie sollte die allgemeine Öffentlichkeit beteiligt werden

Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Phase II sind

- die Grundsatzfragen der Endlagersuche
- die jeweiligen Teilergebnisse des Verhandlungsprozesses (Stellungnahmen zu jedem Fachgespräch).

Die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit an den Grundsatzfragen der Endlagersuche ist punktuell. Die Beteiligung bei der Diskussion an Teilergebnissen hingegen begleitet den Verhandlungsprozess kontinuierlich. Im folgenden werden die beiden Formen der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit näher ausgeführt.

4.6.3.1 Konsensus-Konferenz zu Grundsatzfragen der Endlagersuche

Es wird empfohlen, zu Beginn der Phase II die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit mit einer Konsensus-Konferenz einzuleiten. In einer Konsensus-Konferenz erarbeitet eine ausgewählte Laiengruppe nach Befragung von Experten Empfehlungen zu einem bestimmten Thema bzw. Verfahren.

Aus den Erfahrungen mit Konsensus-Konferenzen im In- und Ausland, z.B. der Konsensus-Konferenz „Streitfall Gendiagnostik“ des Deutschen Hygiene-Museums in Dresden¹³⁷, lassen sich Kriterien für geeignete Themen in Konsensus-Konferenzen ableiten.¹³⁸

Themen für Konsensus-Konferenzen sollten

- auf der politischen Agenda stehen und von allgemeinem Interesse sein
- kontrovers sein
- wissenschaftlich untermauerbar sein
- in konkretem Bezug zu anstehenden politischen Entscheidungen stehen, verbunden mit dem politischen Willen, die Empfehlungen der Konsensus-Konferenz auch zu berücksichtigen.

Dies alles gilt auch für das Standortauswahlverfahren für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle. Eine Konsensus-Konferenz könnte hier gerade zu Beginn einen wichtigen Impuls für das weitere Verfahren und wichtige Anhaltspunkte für die Arbeit der Verhandlungsgruppe geben.

Entscheidender Kern der Konsensus-Konferenz ist die Möglichkeit, dass eine Gruppe von 12 bis 30 Laien eine Gruppe von selbst ausgewählten Experten befragen kann, um sich daraufhin selbst ein Urteil bilden zu können. Das Laienpanel wird per Zeitungsinserat bzw. durch Zufallsauswahl nach festgelegten soziodemographischen Kriterien besetzt. Zwei moderierte Wochenenden dienen vorbereitend zum gegenseitigen Kennen lernen des Laienpanels, zur Definition der Konferenzfragen und zur Auswahl der Experten durch das Laienpanel. Die viertägige, moderierte Konsensus-Konferenz verläuft folgendermaßen: Am 1. und 2. Tag werden die eingereichten Fragen durch die Experten beantwortet, bzw. am 2. Tag auch weitere ergänzende Fragen. Am 3. Tag verfasst das Laienpanel in Kleingruppen- und Plenararbeit seinen Evaluationsbericht („Bürgervotum“), welcher am 4. Tag präsentiert wird. Der Laienbericht wird anschließend durch den Veranstalter veröffentlicht.

¹³⁷ Für eine ausführliche Darstellung von Inhalt, Methode und Ergebnissen der ersten deutschen Konsensuskonferenz "Streitfall Gendiagnostik" siehe die Internet-Seite www.buergerkonferenz.de

¹³⁸ vgl. FRAUNHOFER-INSTITUT, 2002, 60 ff.

Ziel von Konsensus-Konferenzen ist u.a., differenziertes Wissen über kontrovers diskutierte Themen zu vermitteln, neue Wege der Kommunikation zu erproben und die Meinungsbildung innerhalb der Bürgergruppe auf einer breit angelegten Diskussionsbasis zu initiieren. So kommt die Evaluierung der Konsensus-Konferenz „Streitfall Gendiagnostik“ durch das Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung (ISI) zu dem Schluss,

„dass die Bürgerkonferenz ein geeignetes Instrument zur Wissensaneignung, Meinungsbildung und Meinungsfestigung ist. Sowohl der Intra- als auch der Inter-Gruppen-Vergleich verdeutlicht, dass die Teilnehmer nach der Bürgerkonferenz ihren Wissensstand zur Gendiagnostik erhöht und eine klare Haltung zu den Teilbereichen der Gendiagnostik entwickelt haben. Es gibt jedoch keine Einbahnstraße von einem Mehr an Wissen zu größerer Akzeptanz. Vielmehr führte Wissensaneignung in dem untersuchten Prozess zur Herausbildung einer differenzierten Meinung, die, verglichen mit der vor dem Verfahren geäußerten ‚Bauchmeinung‘, deutlich kritischer ausfiel.

... Weiterhin wird aus dieser Analyse deutlich, dass die Bürgerinnen und Bürger in ihrem sozialem Umfeld eine wichtige Funktion als Multiplikatoren haben. Durch viele intensive Gespräche im Familien- und Bekanntenkreis trugen sie die Thematik Gendiagnostik und das Verfahren der Bürgerkonferenz selbst weiter. Mit dieser Leistung unterstützen sie einen Prozess der Aufklärung und Demokratisierung unserer Gesellschaft ‚von unten‘.

... Im Ergebnis konnten Informationsdefizite in der Bürgergruppe abgebaut, die Auseinandersetzung mit einem gesellschaftlich umstrittenen Thema gefördert und die von Experten besetzte Diskussionskultur durch einen qualifizierten Beitrag einer Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern ergänzt werden. Zudem wurde der Dialog zwischen Wissenschaft und Öffentlichkeit weiter vorangebracht und ein Beitrag zum öffentlichen Meinungsbildungsprozess geliefert.“ (FRAUNHOFER-INSTITUT, 2002, c-d.)

Das Ergebnis einer Konsensus-Konferenz ist keine wissenschaftliche Analyse, sondern eine Momentaufnahme eines Diskurses zwischen Laien und Experten. Der besondere Wert dieser Momentaufnahme liegt aber in ihrer Fähigkeit, die öffentliche Diskussion zu stimulieren und zu beeinflussen.¹³⁹

¹³⁹ Zu Aufwand und Kosten siehe Sellnow, Reinhard (2002): Erste deutsche "Konsensus-Konferenz" zum Thema: "Streitfall Gendiagnostik". In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (2002), Rundbrief Bürgerbeteiligung I/2002, Bonn, S. 10 - 18.

4.6.3.2 Regionale und virtuelle Foren zur Diskussion der Teil- ergebnisse des Verhandlungsprozesses

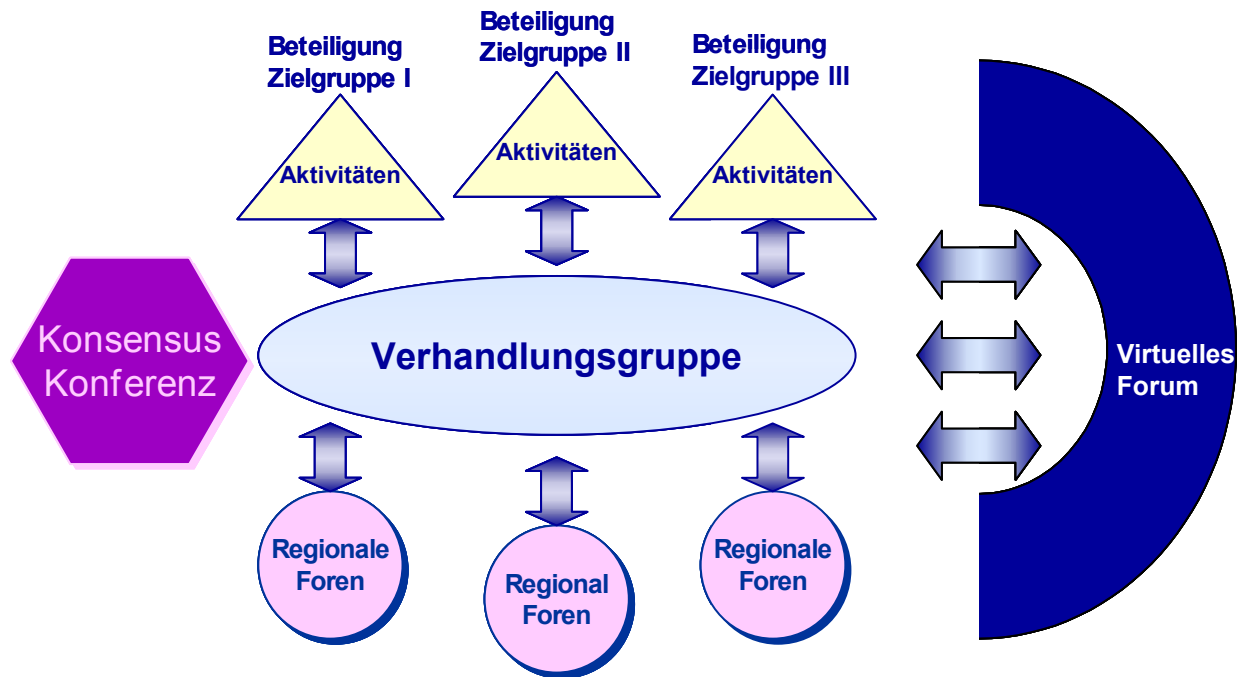
Zur Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit wird empfohlen, prozessbegleitend virtuelle Foren und regionale Diskussionsforen (regionale Foren) zu veranstalten. Sie haben den Zweck, die Diskussion und die Erarbeitung von Stellungnahmen der interessierten Öffentlichkeit zu organisieren. Als Grundlage für die Erörterung in den virtuellen Foren und regionalen Foren dienen die Stellungnahmen der Verhandlungsgruppe zu den einzelnen Themen, die in den Fachgesprächen schrittweise behandelt werden. Eine inhaltliche Vorbereitung dieser Foren ist dadurch möglich, dass Tagesordnung, Zeitplan, Verfahrensverlauf, Stellungnahmen der Verhandlungsgruppe sowie alle relevanten Materialien und inhaltliche Beiträge öffentlich zugänglich gemacht werden.

Die regionalen Foren werden flexibel und nach Bedarf veranstaltet. Sie können sich z.B. auch an bestimmte Zielgruppen (Jugend, Frauen u.a.) richten oder mit Unterstützung verschiedener Träger (Verbände, Schulen, Kirchen, evtl. Akademien u.a.) organisiert werden. In jedem Fall ist es wichtig, dass auf diesen Veranstaltungen Positionen und Stellungnahmen erarbeitet und an die Verhandlungsgruppe zurückgegeben werden.

Die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit in Phase II hat damit den Charakter einer Evaluation oder kommunikativen Validierung der Ergebnisse der Verhandlungsgruppe. Es sollte sichergestellt werden, dass die Stellungnahmen aus den virtuellen Foren und regionalen Foren auf die Tagesordnung der Verhandlungsgruppe kommen. Da virtuelle und regionalen Foren nicht für die gesamte Öffentlichkeit gleichermaßen zugänglich sind, sollten Stellungnahmen aus der allgemeinen Öffentlichkeit, die außerhalb der Foren erarbeitet werden, zugelassen werden.

Das folgende Schaubild zeigt zusammenfassend die verschiedenen Komponenten der Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase II.

Abbildung 8: Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit



4.6.4 Weitere Komponenten zur Unterstützung

■ Repräsentative Meinungsumfrage

Wie in Phase I sollte auch in Phase II eine repräsentative Meinungsumfrage zu den in der Öffentlichkeit gehandelten Fragen durchgeführt werden. Der Zweck ist es, Transparenz über die im gesellschaftlichen Umfeld des Verhandlungsprozesses vorhandene Kenntnis der Thematik (awareness) sowie über die in der Gesellschaft gestellten Fragen und vertretenen Positionen herzustellen.

■ Zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit

Zusätzlich kommen zielgruppenorientierte Artikel, Interviews etc. in einschlägigen Zeitschriften (z. B. Frauen-, Jugend-, Umweltzeitschriften), Videos, Lehrmaterialien zum Einsatz in Schulen in Betracht.

Hinweis: Videos und Lehrmaterialien müssen bereits vor Beginn der Phase II erstellt werden.

■ Kommunikationszentren

Denkbar wäre auch die zeitlich begrenzte Einrichtung von Büros in verschiedenen Bundesländern, die als Kommunikationszentren/kommunikative Netzwerkknoten fungieren könnten.

Hinweis: Diese Büros müssten nicht unbedingt neu aufgebaut werden; vielmehr könnten Büros im Umweltbereich oder für den Verbraucherschutz tätige Einrichtungen diese Kommunikationsdienstleistungen auf Zeit zusätzlich übernehmen. Solche bereits durch ihre Kommunikations- und Vernetzungstätigkeit ausgewiesenen Einrichtungen sollten sich um die zusätzliche Aufgabe der kommunikativen Unterstützung der regionalen Öffentlichkeitsbeteiligung bewerben können und ihre Leistungen vergütet bekommen. Hierzu wäre eine bundesweite Ausschreibung zu veranstalten.

■ Partizipation durch Wettbewerbe

Es wird empfohlen, verschiedene bundesweite Wettbewerbe auszuscheiden. Einer dieser Wettbewerbe könnte sich an Schüler und Jugendliche richten und sollte die grundlegenden Sach- und Wertfragen der Endlagersuche im größeren historischen Kontext thematisieren. Das Thema könnte lauten: „Visionen der Energienutzung (einschließlich der Kern-/Atomenergie) und ihre Risiken“.

Die Ergebnisse würden in einer öffentlichen Veranstaltung präsentiert werden. Die Preisträger erhalten Fördergelder für z.B. energiesparende Projekte an Schulen, Vereinen und Verbänden, und nehmen an einem nationalen (oder internationalen) Informationsaustausch teil. Adressaten wären Gruppen und Einzelne.

Eine solche Ausstellung könnte zugleich der „Aufhänger“ für themenbezogene Workshops sein und sie könnte die regionalen Foren durch die bildhafte Behandlung der abstrakten Materie wirksam begleiten. Sie könnte an verschiedenen Orten/in verschiedenen Museen gezeigt werden (Fachmuseen für Technik).

Ein weiterer Wettbewerb könnte sich an Architekten richten. Sein Thema wäre die Visualisierung eines zukünftigen Endlagers. Parallel hierzu könnte ein Wettbewerb an Fachhochschulen/Universitäten zum Bau eines Endlagermodells ausgeschrieben werden.

Ein dritter Wettbewerb könnte sich an Designer wenden. Thema wäre zur Verdeutlichung der historischen Langzeitperspektiven von Endlagerung die Frage, welche unserer heutigen Zeichen und Symbole beispielsweise in 1.000 oder gar 10.000 Jahren noch entzifferbar sein werden¹⁴⁰. Auch hier ist denkbar, den Wettbewerb parallel für Schüler/innen und Jugendliche zu veranstalten.

Der Vorteil solcher Wettbewerbe ist es, dass in den Köpfen der Menschen Bilder entstehen. Auf diese Art kann sinnlich wahrnehmbar statt verbal über die abstrakten Sachfragen und zu lösenden Aufgaben verhandelt werden.

Zugleich sind solche event-orientierten Maßnahmen besonders geeignet, öffentliche Aufmerksamkeit auf nationaler Ebene zu gewinnen und dadurch die allgemeine Öffentlichkeit verstärkt mit einzubeziehen.

Hinweis: Die Wettbewerbe sollten zum Ende der Phase I vorbereitet werden.

4.6.5 Organisation der Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit

Die Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit sollte über die Geschäftsstelle des Verhandlungsgremiums organisiert werden. Sie wird hierbei durch den Service Dialogische Methoden unterstützt. Folgende Aufgaben sind wahrzunehmen:

- Organisation einer Konsensuskonferenz zu Beginn der Phase II
- Organisation des Zugangs der Öffentlichkeit zu allen relevanten Materialien über virtuelle Foren, E-Mail-Foren und sonstige geeignete Medien
- virtuelle Foren und regionale Foren
- Aufbereitung der Stellungnahmen aus der allgemeinen Öffentlichkeit für die Behandlung in der Verhandlungsgruppe.

¹⁴⁰ G. Benford, Deep time – How Humanity Communicates Across Millenia, 1999

5 Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle (Phase III)

5.1 Zusammenfassung

Das folgende Kapitel muss im Zusammenhang mit Kapitel 4 gelesen werden, denn dort hatten wir bereits die Formen möglicher Beteiligungen sowie die Gütekriterien bei Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt.

Methodische Grundlagen auch für die Beteiligung in Phase III sind also bereits dort formuliert.

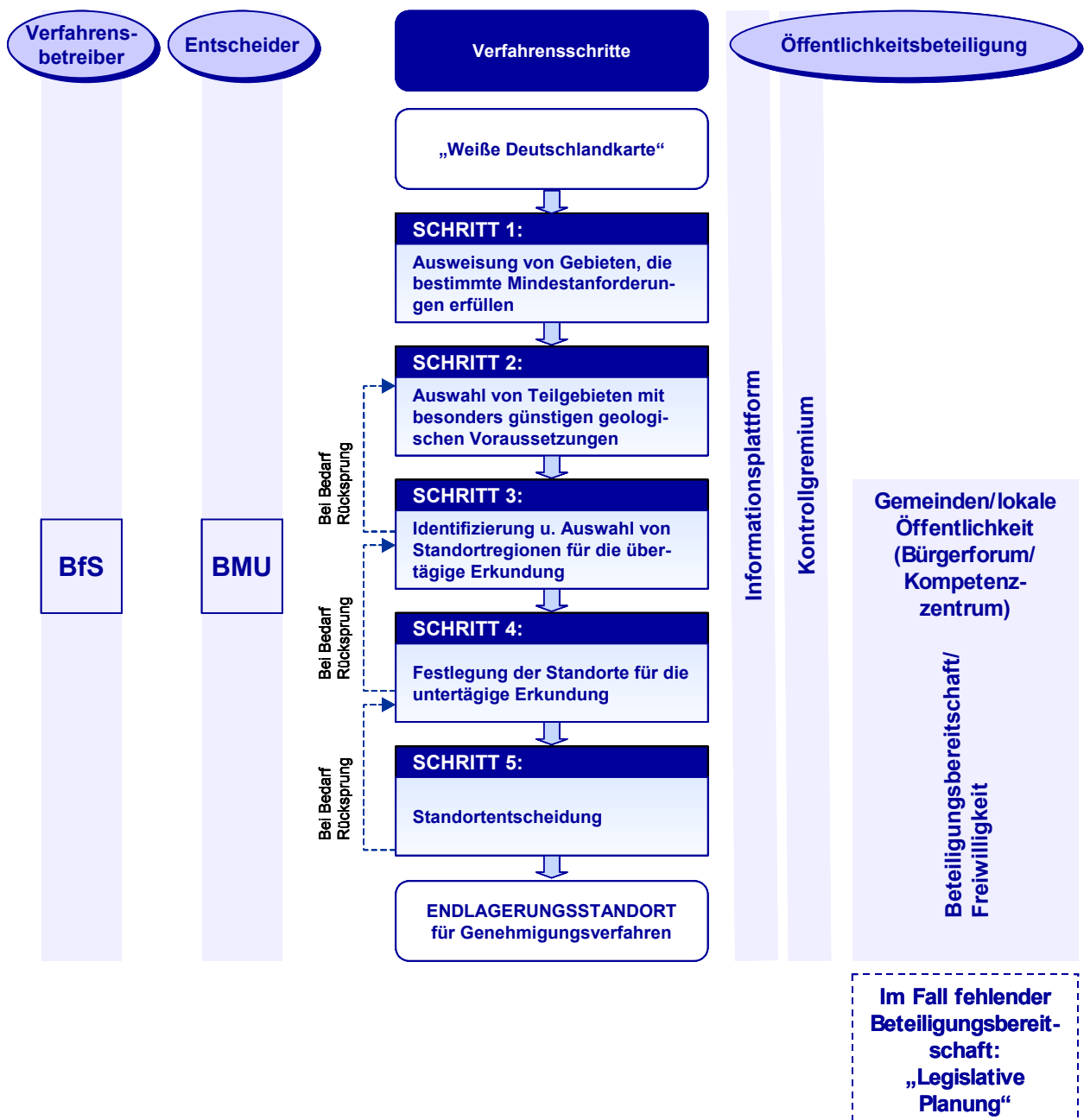
Verfahrensbetreiber in Phase III wird nach geltender Rechtslage das Bundesamt für Strahlenschutz sein, während das BMU die Funktion eines Entscheiders wahrnehmen sollte.

Drei Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Phase III kennzeichnen:

- Beteiligung durch Information,
- Beteiligung durch Kontrolle,
- Beteiligung an der Entscheidungsfindung.

Das folgende Schaubild zeigt die Phase III im Überblick

Abbildung 9: Phase III



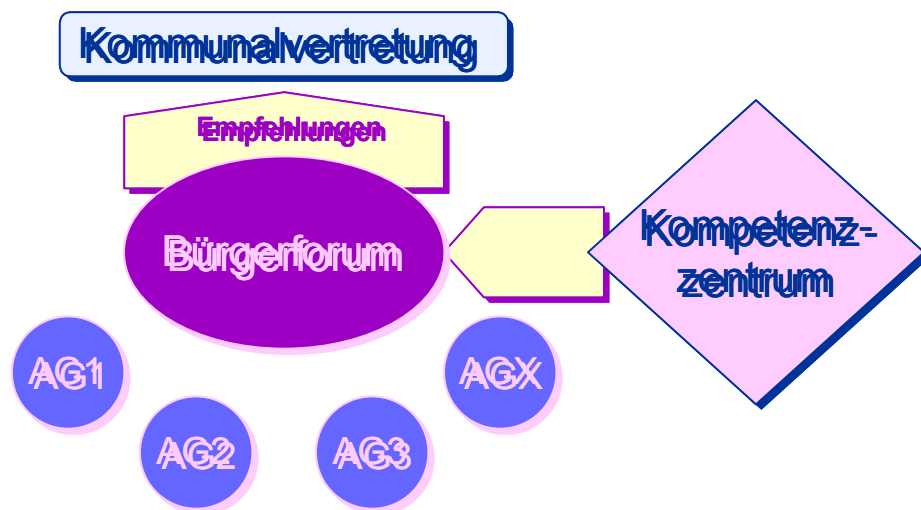
■ Beteiligung an der Entscheidungsfindung

Die Beteiligung der regionalen Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung beginnt mit Schritt 3.

Prinzipien der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Schritten 3 bis 5

- "Freiwillige"-Teilnahme der Kommunen am Verfahren und Ausstiegsmöglichkeiten aus dem Verfahren (Beteiligungsbereitschaft),
- Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit über ein Bürgerforum,
- Unterstützung der lokalen Kompetenzbildung durch ein Kompetenzzentrum,
- Beteiligung von Zielgruppen,
- Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit über repräsentative Meinungsumfrage oder Bürgerentscheid.

Abbildung 10: Öffentlichkeitsbeteiligung durch Bürgerforum



Die Beteiligung in den Schritten 3 bis 5 des Verfahrens bezieht sich auf die Zustimmung der Kommune zur Teilnahme an dem jeweiligen Schritt, der Bewertung des jeweiligen Untersuchungsprogramms, der Begleitung der Durchführung eines Untersuchungsprogramms und der Beurteilung der Ergebnisse.

Für den Fall des Scheiterns eines partizipativen Verfahrens (im Sinne von Freiwilligkeit/Beteiligungsbereitschaft) schlagen wir vor, die noch zu gehenden Schritte federführend durch den Deutschen Bundestag verantworten zu lassen.

Für die konkrete Ausprägung der legislativen Planung bedarf es einer präzisen Struktur, die die Komplexität des Auswahlverfahrens und die Arbeitsfähigkeit des deutschen Bundestages in Einklang bringt. In Betracht käme die Einrichtung einer parlamentarischen Mediationsgruppe in Anlehnung an das Prinzip der im § 56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages normierten Enquete-Kommissionen.

Auf der operativen Ebene bliebe weiterhin das Bundesamt für Strahlenschutz der Verfahrensbetreiber.

5.2 Ziele der Phase III

In Phase III soll ein aussichtsreicher Standort für die dauerhafte Lagerung radioaktiver Stoffe gefunden werden.

In der Phase II wurden gesellschaftliche Werte, Ansichten und Positionen, die mit der Standortsuche verbunden sind unter der Fragestellung „Welche Anforderungen sind an ein Endlager in Deutschland zu stellen?“ mit der allgemeinen Öffentlichkeit und der Fachöffentlichkeit in einem Verfahren, das den Gütekriterien eines legitimierten Verfahrens entspricht, diskutiert. Im Ergebnis müsste hiermit am Ende der Phase 2 ein Anforderungsprofil für ein Endlager existieren, das hohe „gesamtgesellschaftliche“ Legitimation besitzt.

Im Zentrum der Phase III steht die Vermittlung zwischen den gesamtgesellschaftlichen Interessen einerseits und den regionalen Interessen/Betroffenheiten andererseits. Der zentrale interessante Aspekt für einen Erfolg der Phase III ist die Verknüpfung der Standortfindung mit der Frage der regionalen Entwicklung. Die Frage, mit welchen regionalen Perspektiven für Wirtschaft und Beschäftigung, Ökologie und Lebensqualität sich eine nukleare Anlage verbinden lässt, dürfte das Herzstück für die Standortfindung eines Endlagers darstellen, die eine Unterstützung auch in der regionalen Öffentlichkeit findet.

Die zentrale Fragestellung in Phase III wird folglich lauten:

- „Unter welchen Perspektiven einer regionalen Entwicklung ist ein Endlager in der Region X denkbar?“
- „Welcher Standort erscheint geeignet und unter welchen Voraussetzungen?“

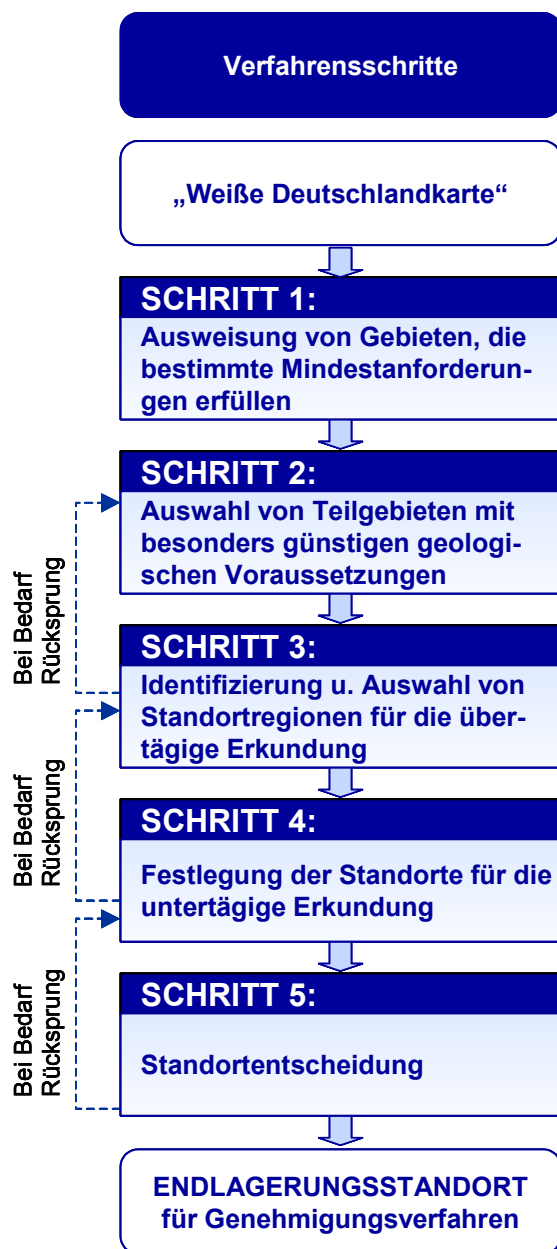
Die Entwicklung eines Modells der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Phase III der Suche nach einem Endlager für radioaktive Abfälle in Deutschland hat mit mindestens zwei in der Zukunft liegenden Rahmenbedingungen zu tun:

Zum einen startet die Phase III nach jetzigen Kenntnissen frühestens 2004. Wenn die beteiligten gesellschaftlichen und staatlich/politischen Akteure Schritt 3 in Phase III, also die Ermittlung von Standorten für weitere Untersuchungen, erreichen befinden wir uns voraussichtlich im Jahr 2006. Die Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritt 3 ist – in Verknüpfung mit regionalen Entwicklungsperspektiven der in Betracht kommenden Regionen/ Gebietskörperschaften – ein Herzstück des neuen Vorgehens zur Endlagersuche in Deutschland. Im Jahr 2002 ein Vorgehen für die Zeit ab frühestens 2006 zu entwerfen, ist jedoch von Unsicherheiten geprägt.

Zum anderen ist die genaue Konzeptionierung der Öffentlichkeitsbeteiligung, also beispielsweise den Pfad der Freiwilligkeit oder den eines stärker staatlich gesteuerten Beteiligungsverfahrens zu gehen, ganz entscheidend vom Ergebnis des Verhandlungsverfahrens in Phase II abhängig. Je mehr Konsens und je weniger Dissens am Ende von Phase II festzustellen sein wird, umso größer werden die Chancen für eine erfolgreiche Standortsuche (in Phase III) sein.

Phase III umfasst nach Auffassung des AkEnd fünf Arbeitsschritte.

Abbildung 11: Verfahrensschritte Phase III



5.3 Rollenverteilung in Phase III

Nach §9a Abs. 3, 2. Halbsatz, AtomG hat der Bund Anlagen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle zu errichten.

Die Endlagerung radioaktiver Abfälle liegt in der Ressortverantwortung des BMU. Das BMU hat daraus resultierende Verwaltungsaufgaben (Zuständigkeiten) gemäß §2 Abs. 1 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Strahlenschutz auf dieses übertragen.

Da die Standortauswahl Teil der Maßnahmen zur Errichtung eines Endlagers ist, käme in Betracht, die Phase III durch das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) durchführen zu lassen. Selbst wenn verneint würde, dass die in diesen Schritten durchzuführenden Arbeiten „Verwaltungsaufgaben“ im Sinne des §2 Abs. 1 des Errichtungsgesetzes sind, eröffnet §2 Abs. 4 dieses Gesetzes die Möglichkeit des Tätigwerdens des Bundesamtes für Strahlenschutz. Dort heißt es:

„Das Bundesamt für Strahlenschutz erledigt, soweit keine andere Zuständigkeit gesetzlich festgelegt ist, Aufgaben des Bundes auf den in Absatz 1 genannten Gebieten, mit deren Durchführung es vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit oder mit seiner Zustimmung von der sachlich zuständigen obersten Bundesbehörde beauftragt wird.“

Hier wird zugleich deutlich, dass auch das BMU selbst Verfahrensbetreiber sein könnte. Dieses wäre allerdings schon angesichts der im BMU üblichen Praxis ungewöhnlich. Das BMU lässt sich in der Regel durch verschiedene unabhängige Gremien beraten. Genannt seien nur die Reaktorsicherheitskommission (RSK), die Strahlenschutzkommission (SSK) oder der Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte (AkEnd).

Die Reaktorsicherheitskommission hat 18 Mitglieder, die vom BMU für einen Zeitraum von drei Jahren ernannt werden. Die Ernennung ist persönlich, die Aufgaben können nicht delegiert werden und die Mitglieder sind unabhängig. Die RSK berät das BMU in Reaktorsicherheitsangelegenheiten und Sicherheit der Brennstoffkreislaufanlagen. Außerdem legt sie den „Stand von Wissenschaft und Technik“ fest und unterstützt das BMU bei der Fachaufsicht über die Länder.

Die SSK hat 17 Mitglieder, die ebenfalls vom BMU für eine Periode von drei Jahren ernannt werden. Die Mitglieder sind ebenfalls weisungsunabhängig. Die Kommission berät das BMU in Angelegenheiten des Strahlenschutzes in Zusammenarbeit mit der RSK und verfasst eigene Stellungnahmen zu kerntechnischen Genehmigungen.

Eine Selbstwahrnehmung der durchzuführenden Aufgaben durch das BMU wäre zwar rechtlich zulässig, im Hinblick auf die angestrebte neue Form der Endlagersuche und –findung durch starke Öffentlichkeitsbeteiligung jedoch eher kontraproduktiv.

Belegt werden kann diese Einschätzung durch die kritischen Fragen im Rahmen des ersten Workshops des AkEnd im September 2000¹⁴¹, die die Rollenverteilung zwischen AkEnd und BMU betrafen. Die Vorbehalte gegenüber dem BMU waren ungleich größer ausgeprägt als gegenüber dem AkEnd.

Auch eine Wahrnehmung der in Phase III zu leistenden Aufgaben durch das Bundesamt für Strahlenschutz erscheint unter Akzeptanzgesichtspunkten als nicht völlig unproblematisch.

Das Bundesamt für Strahlenschutz ist als antragstellende Behörde in den Endlagerprojekten Schacht Konrad und Gorleben in die gesellschaftliche Kontroverse um die deutsche Atompolitik im Allgemeinen und die Endlager-Frage im Besonderen intensiv involviert¹⁴². Auf dem Hintergrund des Moratoriums für Gorleben und dem mit der Konstituierung des AkEnd dokumentierten Versuch eines Neubeginns würde zumindest in Teilen der Öffentlichkeit ein unmittelbares Agieren des Bundesamtes für Strahlenschutz missverstanden werden können.

Gibt es eine Alternative?

Man könnte sich ein Expertenpanel vorstellen, dass heißt ein Gremium unabhängiger Sachverständiger/Wissenschaftler (analog dem AkEnd oder RSK/SSK), welches die Aufgaben in den Schritten 1 und 2 durchführt.

¹⁴¹ vgl. AKEND, 1. Workshop, Tagungsbericht, ohne Ort, ohne Jahr

¹⁴² Müller-Erwig, a.a.O.

Wie bereits in Kapitel 4 (Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase II) ausgeführt, können Ergebnisse eines Expertenpanels nicht quasi automatisch abschließender Maßstab des Vorgehens sein, sondern bedürfen aus verfassungsrechtlichen Gründen der Übernahme durch BfS oder BMU.

Nach geltender Rechtslage kommt von daher als Verfahrensbetreiber nur das BfS (oder das BMU) in Betracht.

Eventuelle Vorbehalte gegen das BfS lassen sich beispielsweise durch Einbeziehung eines unabhängigen Begleit-/Kontrollgremiums (vgl. 5.4.2) ausräumen.

5.4 Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Broschüre des AkEnd (Entwurf, Mai 2002, Kapitel 5.3) heißt es zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase III:

"Die Bürgerinnen und Bürger fordern, dass sie bei den Entscheidungen über das ob und wie bei allen Großprojekten beteiligt werden. Dies gilt selbstverständlich auch bei der Suche nach einem geeigneten Standort für ein Endlager. Bei einer repräsentativen Umfrage, die für den AkEnd von ITAS in Karlsruhe durchgeführt wurde, geben 71% der Befragten an, die Interessen der Anwohner müssten in einem sehr hohen Maße berücksichtigt werden. Die Befragten sind in ihrer großen Mehrheit der Ansicht, dass die Endlagerung ein dringendes Problem ist. Die große Mehrheit will ein Lager aber nicht in der Region verwirklicht sehen, in der man selbst wohnt. Entscheidungen des Gemeinderates, ja selbst Mehrheitsentscheidungen bei Abstimmungen der BürgerInnen wollen viele nicht akzeptieren. Dies zeigt, wie schwierig und gleichzeitig wie notwendig die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger ist. (...) Der AkEnd ist der Überzeugung, dass eine positive Lösung dieser Widersprüche nur dadurch erreicht werden kann, wenn der Prozess der Beteiligung in seiner Vielschichtigkeit erkannt und umgesetzt wird."

Drei Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung sind von zentraler Bedeutung:

- Beteiligung durch Information,
- Beteiligung durch Kontrolle des Verfahrens,
- Beteiligung an der Entscheidungsfindung (vgl. Kap. 5, "Öffentlichkeitsbeteiligung in den Schritten 3 bis 5")

Die Beteiligung durch Information soll von Anfang an dazu beitragen, dass alle Verfahrensschritte verständlich sind. Missverständnisse und Gerüchte sollen vermieden werden. Dazu wird eine Informationsplattform eingerichtet, die auf Fragen und Positionen der Öffentlichkeit in verschiedenen medialen Formen reagiert.

5.4.1 Informationsplattform

- Funktion:
 - Informations- und Pressestelle
 - Informationsclearingstelle
- Zielsetzung:
 - Zugang zu Informationen schaffen
 - den lokalen Kompetenzaufbau stärken
 - Vernetzung ermöglichen
 - Transparenz schaffen und Glaubwürdigkeit herstellen

- Phasen-Einbindung:

Die Informationsplattform sollte nicht erst in der Phase III, sondern mit Anlaufen der Phase II installiert werden. Mit der offiziellen Kontaktaufnahme zu den Stakeholdern wird in den verschiedenen Zielgruppen der Informationsbedarf steigen. Im Sinne der Gütekriterien „Transparenz“ und „Glaubwürdigkeit“ muss eine Informationsplattform sehr schnell und auf direktem Weg Informationen erhalten, aufbereiten und verbreiten.

Organisatorisch angebunden sein sollte sie in der Phase II direkt an die Verhandlungsgruppe und in Phase III an die jeweils durchführende Stelle, um auf dem kürzesten Wege die Informationen zu verarbeiten.

■ Organisation:

Da die Informationen via Post, E-Mail, Telefon, Internet eintreffen, muss die Informationsplattform entsprechend ihres Auftrages organisatorisch und personell ausgestattet sein.

■ Zielgruppen:

1. Allgemeine Öffentlichkeit

Passive Informations-Weitergabe durch

- Anfragen von interessierten und betroffenen BürgerInnen
- Anfragen von Kommunen
- Anfragen von Verbänden, Interessenvertretern etc.

Aktive Informationsweitergabe durch

- Pressearbeit
(Erstellung von Pressemitteilungen, Vermittlung von Interviewkontakten, Führen eines Terminkalenders, Kontakt zu Schlüsselpersonen in der Medienlandschaft)
- Öffentlichkeitsarbeit
z. B. Erstellung von Info-Material, Vortragsunterlagen erstellen, Aufbau und Pflege von Internetseiten, Aufbau und Pflege von Kontakt- und Expertendateien
- Organisation von Infoveranstaltungen
- Aufbau von regionalen Info-Anlaufstellen

2. Fachöffentlichkeit

Passive und aktive Informationsweitergabe

- Anfragen nationaler Experten (Universitäten, Versicherungswirtschaft, Bürgerinitiativen...)
- Anfragen Internationaler Experten
- Aufbau von Expertendatenbanken

Zu klären wäre, ob die Informationsplattform auch zuständig ist für die Informations-Aufarbeitung der Verhandlungsgruppe und später der regionalen Foren.

3. Verhandlungsgruppe -Phase II

- Zuarbeit durch Informationsrecherche
- Veröffentlichung der Ergebnisse

4. Regionale Foren - Phase III

- Zuarbeit durch Informationsrecherche
- Nationaler Kontaktdatenbankenaufbau

5.4.2 Beteiligung durch Kontrolle

Der Verfahrensbetreiber BfS hat in Phase III die vom AkEnd entwickelten Kriterien, soweit sie nach der Öffentlichkeitsbeteiligung in Phase II von der Bundesregierung übernommen und zur Grundlage des Standortfindungsverfahrens erhoben wurden, anzuwenden. Zur Überprüfung der Korrektheit des Vorgehens und als Ansprechpartner für die Öffentlichkeit, ab Schritt 3 der Phase III auch für die unmittelbar betroffenen Kommunen und ihre Bevölkerung wird ein unabhängiges Kontrollgremium eingerichtet. Es könnte bestehen aus einer Gruppe hochrangiger gesellschaftlicher Repräsentanten, denen unabhängige Sachverständige/Wissenschaftler zuarbeiten¹⁴³.

Eine Besetzung des unabhängigen Kontrollgremiums mit hochrangigen gesellschaftlichen Repräsentanten hätte aus unserer Sicht den Vorteil, dass die gerade für diese Funktion der Öffentlichkeitsbeteiligung zentrale Komponente des Vertrauens und der Glaubwürdigkeit von ihnen besser gewährleistet werden kann als durch ausgewiesene Fachleute (analog dem für die Phase II vorgesehenen wissenschaftlichen Beirat).

Da es im Zusammenspiel zwischen Verfahrensbetreiber und unabhängigem Kontrollgremium zu Differenzen bzw. unterschiedlichen Bewertungen bzw. Schlussfolgerungen kommen kann, bedarf es schließlich eines Entscheiders, der in einem solchen Fall von unterschiedlichen Bewertungen festlegt, wie und nach welchen Kriterien weiter vorzugehen ist. Es bietet sich an, dafür

¹⁴³ Dieses Modell orientiert sich an der kanadischen Vorgehensweise. Vergleiche dazu Canadian Environmental Assessment Agency, CEAA (1998): Report of the Nuclear Fuel Waste Management and Disposal Concept, Environmental Assessment Panel. Report and Executive Summary, Ottawa, App. B und D

das BMU vorzusehen. Es hat als zuständiges Ressort die politische Verantwortlichkeit innerhalb der Bundesregierung und ist sowohl Fachaufsicht für das Bundesamt für Strahlenschutz wie auch die Bundesländer als Genehmigungsbehörden.

Die Beteiligung der regionalen Öffentlichkeit an der **Entscheidungsfindung** beginnt mit Schritt 3.

5.5 Öffentlichkeitsbeteiligung in den Schritten 3 bis 5: Lokale Beteiligung und Beratung

5.5.1 Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritt 3 bis 5

Schritt 3 markiert einen deutlichen Einschnitt im Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Standortsuche. Bezogen sich die Abwägungen und Entscheidungen in Schritt 1 und 2 geographisch auf die nationale Ebene, so vergrößert sich nun die **räumliche Maßstabsebene**, d.h. Standortüberlegungen und Entscheidungen beziehen sich von diesem Schritt an auch auf die Ebene von Regionen, Kommunen und innerhalb der Orte auf Ortsteile, Nachbarschaften und einzelne Eigentümer. **Lokale Interessen und Bedürfnisse** werden berührt und müssen berücksichtigt werden. Mit der Veränderung der räumlichen Maßstabsebene gewinnt auch die **lokale Sachkompetenz**, d. h. das Erfahrungswissen der lokalen Politiker, Fachleute, Bürgerinnen und Bürger bei Abwägungen und Entscheidungen zusätzlich zum wissenschaftlich-technischen Expertenwissen an Bedeutung. Die Schritte 3 bis 5 und ihre **lange Dauer** stellen darüber hinaus **eine hohe Anforderung an die Beteiligungsbereitschaft** der Kommunen sowie der lokalen Öffentlichkeit.

5.5.2 Unterscheidung in Beteiligung der Kommunen und Beteiligung der lokalen Öffentlichkeit

Bei der Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung wird

- die Beteiligung der Kommunen und
- die Beteiligung der lokalen Öffentlichkeit

unterschieden.

Die Beteiligung der Kommunen orientiert sich am Prinzip der Planungshoheit der Kommunen. Sie kann bei Anlagen von nationaler Bedeutung eingeschränkt werden.

Die Beteiligung der lokalen Öffentlichkeit begründet sich aus

- der bürgerschaftlichen Sachkompetenz und
- dem Demokratieziel der Interessenberücksichtigung.

■ Bürgerschaftliche Sachkompetenz

Aufgrund der Komplexität von Sachfragen in Planungsentscheidungen ist die Verwaltung oftmals auf die Informationen und den Kenntnisstand der Bürgerinnen und Bürger sowie ihre häufig überlegene Sachkunde angewiesen. Beteiligung der lokalen Öffentlichkeit hat damit häufig die Funktion, von einer „versteckten Ressource der Verwaltung“ Gebrauch zu machen.¹⁴⁴

■ Interessenberücksichtigung

Die Berücksichtigung von Interessen und Bedürfnissen in Planungen von weitreichender Bedeutung ist ein Demokratieziel.

Die Beteiligung der lokalen Öffentlichkeit hat beratende Funktion bei Entscheidungen, die von der gewählten Vertretungskörperschaft zu treffen sind.

¹⁴⁴ Henneke, NuR 1991, S. 267 (272); Kunig/Rublack, Jura 1990, S. 1.

5.5.3 Prinzipien der Öffentlichkeitsbeteiligung in Schritten 3 bis 5

Aufgrund der politischen Bedeutung der Ausweisung eines geeigneten Endlagerstandorts, des Demokratieziels und unter Berücksichtigung der internationalen Erfahrungen formulieren wir die folgenden Prinzipien für eine Beteiligung der lokalen Ebene in Schritt 3 bis 5:

- freiwillige Teilnahme der Kommunen am Verfahren und Ausstiegsmöglichkeiten aus dem Verfahren
- Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit über ein Bürgerforum
- Unterstützung der lokalen Kompetenzbildung durch ein Kompetenzzentrum
- Beteiligung von Zielgruppen
- Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit über repräsentative Meinungsumfragen oder Bürgerentscheide

Diese Prinzipien werden im folgenden erläutert und begründet.

5.5.3.1 Freiwillige Teilnahme

5.5.3.1.1 Freiwillige Teilnahme oder Beteiligungsbereitschaft der Kommunen

Unser Vorschlag der freiwilligen Teilnahme der Kommunen an der Standortsuche unterscheidet sich vom Vorschlag des AkEnd in der Begrifflichkeit. Der AkEnd hat sich nach ausführlicher Diskussion dafür entschieden, beim Prinzip der Beteiligung von Kommunen mit dem Konzept der "Beteiligungsbereitschaft" und nicht mit dem Konzept der "freiwilligen Teilnahme" zu arbeiten. Unter Beteiligungsbereitschaft versteht der AkEnd die erklärte Bereitschaft der lokalen und regionalen Ebene, sich am Prozess der Standortsuche aktiv zu beteiligen. Die Ablehnung des Begriffs der "freiwilligen Teilnahme" wird vom AkEnd mit der gesellschaftlichen Verpflichtung, ein Endlager zu errichten, begründet. Freiwilligkeit, bzw. die Ablehnung der lokalen Ebene dürfe nicht dazu führen, dass die Bundesregierung ihren gesetzlichen Auftrag, ein Endlager zu errichten, nicht erfüllen kann. Wenn eine solche Verpflichtung besteht, so kann sie - so die Argumentation - nicht an dem Willen der Kommunen scheitern.

Zuzustimmen ist, dass das Prinzip der freiwilligen Teilnahme nicht zur Handlungsunfähigkeit der Regierung führen darf. Da es für Planungsprozesse keine Erfolgsgarantie gibt, ist beim Versuch, die Endlagerung radioaktiver Abfälle auf kooperative Weise, d.h. unter freiwilliger Beteiligung der Kommunen zu bewältigen, auch der Fall des Scheiterns eines kooperativen Prozesses mit der freiwilligen Beteiligung der Kommunen zu berücksichtigen. Für diesen Fall sieht unser Verfahrensvorschlag vor, dass der Bundestag die Planung eines Endlagers übernimmt (legislative Planung (vgl. 5.5).

Da beide Verfahrensvorschläge auf dem Versuch beruhen, die Kommunen an einem legitimierten und fairen Auswahlverfahren zu beteiligen, ist der Unterschied zwischen Freiwilligkeit und Beteiligungsbereitschaft im konkreten Fall u. E. vor allem ein terminologischer Unterschied und bedeutet keinen Unterschied in der Sache.

Ungeachtet dessen soll der Vorschlag der freiwilligen Teilnahme der Kommunen am Verfahren im folgenden näher begründet werden. Hierzu beziehen wir uns zum einen auf die Frage, wie in der pluralistischen Demokratie eine ausreichende Legitimationsbasis für die Standortauswahl geschaffen werden kann; zum anderen diskutieren wir anhand internationaler Erfahrungen und wissenschaftlicher Erkenntnisse, wie realistisch ein solcher Weg einzuschätzen ist.

5.5.3.1.2 Legitimationsgrundlage für die Standortauswahl

Vorliegende Erfahrungen zeigen, dass in der entwickelten Demokratie Planungen von weitreichender Bedeutung nicht allein aufgrund eines gesetzlichen Auftrags durchgeführt werden können. Der gesetzliche Auftrag stellt bei risikoträchtigen Großvorhaben keine ausreichende Legitimationsgrundlage mehr dar. Bei der Endlagersuche muss daher die Legitimationsbasis aufgrund der Bedeutung der Fragen, die jeweils zur Entscheidung stehen, erweitert werden. Durch ein Beteiligungsverfahren mit realen Einflussmöglichkeiten von Kommunen und Bevölkerung kann die Legitimationsgrundlage geschaffen werden, um in der Frage der Endlagerung zu einer legitimierten und akzeptierten politischen Entscheidung zu kommen. Die freiwillige Teilnahme von Kommunen als handlungsleitender Grundsatz wird hierbei als notwendig angesehen, um eine ausreichende Legitimationsgrundlage für eine politische Entscheidung herzustellen.

5.5.3.1.3 Internationale Erfahrungen¹⁴⁵

In den meisten Ländern ist der Prozess der Standortsuche für eine Anlage für hochradioaktiven Abfall noch nicht abgeschlossen. Daher haben die vorliegenden Erfahrungen zur grundlegenden Frage der freiwilligen Teilnahme einen vorläufigen Charakter. Zum andern lassen sich die Erfahrungen mit der lokalen Öffentlichkeitsbeteiligung in anderen Ländern aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen nicht einfach auf Deutschland übertragen. Dennoch lassen sich aus den gemachten Erfahrungen wichtige Erkenntnisse für das Verfahren in Deutschland gewinnen.

Aufgrund internationaler sowie nationaler Erfahrungen bei der Standortsuche umweltrelevanter Großvorhaben, worunter z.B. auch Deponien oder Müllverbrennungsanlagen zu zählen sind, kann die doppelte These aufgestellt werden:

- Die freiwillige Teilnahme von Kommunen kann ein erfolgreicher Weg sein, sofern sie mit einer intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung und realen Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung des Verfahrens und die Zukunft der Region verbunden ist.
- Der Verzicht auf die freiwillige Mitwirkung der Kommunen und eine intensive Beteiligung der Öffentlichkeit verringert den Erfolg einer Standortsuche.

Der Prozess der Standortsuche eines geeigneten Endlagers für hochradioaktive Abfälle ist am weitesten in **Finnland** fortgeschritten. Im Mai 2001 ratifizierte das finnische Parlament die Grundsatzentscheidung (decision in principle), ein Endlager für hoch radioaktive Abfälle am Standort Olkiluoto in der Kommune Eurajoki im Südosten Finnlands zu errichten. Voraussetzung für die zuvor getroffene Regierungsentscheidung war u.a. die Zustimmung der Kommune gemäß der finnischen Atomgesetzgebung. Die kommunale Vertretungskörperschaft hatte sich ebenso wie die Bevölkerung zuvor mehrheitlich für die Errichtung eines Endlagers in ihrem Gebiet ausgesprochen.¹⁴⁶ Der Baubeginn ist auf 2010 terminiert.

¹⁴⁵ Zum jeweiligen Vorgehen, Verfahrensstand und den Konzepten zur Öffentlichkeitsbeteiligung vgl. Kapitel 3

¹⁴⁶ Die kommunale Vertretungskörperschaft von Eurajoki entschied im Januar 2000 mit 20 zu 7 Stimmen der Errichtung eines Endlagers für hoch radioaktive Abfälle auf Gemeindegebiet zuzustimmen. In einer zuvor durchgeführten Meinungsumfrage billigen ca. 60 % die Errichtung eines Endlagers (Quelle: <http://www.posiva.fi>)

In einem weiteren Land – **Schweden** - ist der Prozess ebenfalls weit fortgeschritten. Nach der Zustimmung der Kommunen Östhammar und Oskarshamn in 2001 bzw. 2002 sollen in diesem Jahr Standortuntersuchungen in beiden Gebieten begonnen werden mit dem Ziel, an einem der Standorte die Genehmigung für die Errichtung eines Endlagers zu beantragen.

In beiden Ländern handelt es sich bei den im Verfahren gebliebenen Kommunen um Standorte, in denen die Bevölkerung lange Erfahrungen mit Industrie, Umstrukturierung der Industriegesellschaft und mit kerntechnischen Anlagen gesammelt hat. Teilweise hängt die wirtschaftliche Prosperität in den Gemeinden vom Bau der Anlagen ab. In Finnland ist außerdem die positive Einstellung der Bevölkerung zur Kernkraft allgemein in Betracht zu ziehen.

Unter dem Aspekt, welche Einflussmöglichkeiten die lokale Ebene im Verfahren der Standortsuche hat, ist hervorzuheben, dass in beiden Ländern ein **Vetorecht der Kommunen** bei der Entscheidung für ein Endlager auf ihrem Gemeindegebiet gesetzlich verankert ist. Das Vetorecht kann zwar aufgrund nationaler Belange von der Regierung zurückgewiesen werden. In Finnland stand diese Frage jedoch aufgrund der freiwilligen Beteiligung der Gemeinde Eurajoki nicht zur Debatte. In Schweden gehen die Beteiligten nicht davon aus, dass die Regierung von ihrem Recht zur Zurückweisung des Vetos Gebrauch machen würde. Der Prozessverlauf der Standortsuche deutet bisher darauf hin, dass in Schweden ein Endlagerstandort unter der Bedingung der freiwilligen Teilnahme einer Kommune gefunden wird.

Das Vetorecht der Kommunen im Zusammenhang mit dem Vorbehaltsrecht einer hoheitlichen Entscheidung im Einzelfall kann als eine Form der eingeschränkten Freiwilligkeit von Kommunen, am Verfahren der Standortsuche teilzunehmen, angesehen werden. Die gesetzliche Verankerung eines Vetorechts fordert Verfahrensträger und Politik und Verwaltung heraus, die Standortsuche als einen kooperativen Prozess zu begreifen.

In **Frankreich** war die Suche von zwei Standorten für Forschungslabore in unterschiedlichen Wirtsgesteinen auf der Basis der freiwilligen Teilnahme von Kommunen am Verfahren angelegt.

Die Ausweisung einer der beiden geforderten potentiellen Standorte – Bure – wurde von Beobachtern des Verfahrens vor allem auf die politische Vermittlung eines überzeugenden Politikers zurückgeführt. Die gescheiterte Suche eines zweiten Standorts in Granitgestein wird auf die eingeschränkte Beteiligung der Öffentlichkeit bereits bei der ersten Standortsuche zurückgeführt, die dann bei der Suche eines weiteren Standorts in Granit, der sogenannten "Granitmission", in Protesten zum Ausdruck kam. Es wird argumentiert, dass zwar die regionalen und lokalen Entscheidungsträger in Departments und Kommunen beteiligt wurden, die lokale Öffentlichkeit jedoch lediglich informiert, nicht aber in den Beratungsprozess einbezogen wurde¹⁴⁷.

Das Verfahren in den **USA** ist ein Beispiel für eine eingeschränkte Beteiligung der Bundesstaaten ohne Beteiligungsrechte der Kommunen und der lokalen Öffentlichkeit. Die Bundesstaaten haben ein Vetorecht, von dem der Gouverneur des Bundesstaates Nevada im Mai 2002 auch – jedoch ohne Erfolg - Gebrauch machte. Nach Beginn eines relativ offenen Prozesses, welcher anfangs auch die **freiwillige Teilnahme von Kommunen** vorsah, wurde 1987 per Gesetz das ehemalige Atomtestgelände Yucca Mountain in Nevada als einziger weiter zu untersuchender Standort festgelegt. Dieses Vorgehen war von heftigen Protesten im Land begleitet und wird auch von wissenschaftlichen Beobachtern kritisiert. Durch die Intransparenz des Verfahrens, die Nichtbeachtung der Argumente der Bevölkerung und der Entscheidungs- und Gestaltungsansprüche der Politik des Staates Nevada habe die US-Regierung an Glaubwürdigkeit verloren.¹⁴⁸ Das Verfahren der Endlagersuche ist nach der US-Kongress-Entscheidung vom Mai 2002 in die Antragstellung für den Bau des Endlagers eingetreten. Die Phase der politisch-parlamentarischen Auseinandersetzung ist damit vorerst beendet. Es folgt nun die bereits eingeleitete Phase der gerichtlichen Auseinandersetzung. Da die Lagerkapazität eines

¹⁴⁷ Gespräch mit einem leitenden Vertreter des französischen Ministeriums für Wirtschaft, Finanzen und Industrie am 3. April 2001.

¹⁴⁸ Shrader-Frechette, Kristin: Expert Decisionmaking in Risk Analysis: The case of the Yucca Mountain Facility. In: Andersson, Kjell (Hrsg.): *Valdor - Values in decisions on risk – proceedings*. Stockholm, Schweden, 13.-17. June, 1999, p. 14-22.

U.S. Nuclear Waste Technical Review Board: *Moving beyond the Yucca Mountain Viability Assessment. A Report to the U.S. Congress and the Secretary of Energy*. April, 1999.

Richardson, P.J.: *A Review of Benefits Offered to Volunteer Communities for Siting nuclear Waste Facilities*. Geosciences for Development and the Environment, United Kingdom, March 1998. (Internet)

potentiellen Endlagers in Yucca Mountain auf 77.000 Tonnen begrenzt wurde, ist die Frage der Standortsuche auch bei einer möglichen Ausweisung eines Endlagers nicht beendet.

5.5.3.1.4 Wissenschaftliche Erkenntnisse

Einen Beleg dafür, dass die Beteiligung von Kommunen und Öffentlichkeit auf der Basis von Freiwilligkeit gangbar und gegebenenfalls sogar erfolgversprechender ist, liefert eine wissenschaftliche Untersuchung von 29 umweltrelevanten Großvorhaben in den USA. Im Laufe dieser Untersuchung wurden von Vertretern aus Politik, Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und der Industrie - unterstützt durch Experten - Richtlinien zur Standortsuche für umweltrelevante Großvorhaben („Facility Guidelines“) entwickelt. Diese Richtlinien bestehen aus Prinzipien, deren Anwendung den Erfolg der Standortsuche für Abfallanlagen (Deponien, Müllverbrennungsanlagen etc.) erhöht. „Erfolg“ bedeutet in diesem Zusammenhang nicht nur den erfolgreichen Bau und Betrieb einer Anlage, sondern als Erfolg wird auch gewertet, wenn die Beteiligten der Überzeugung sind, dass ihre Anliegen im Verfahren berücksichtigt wurden.

In dieser Untersuchung wurde u.a. die Wirksamkeit einer einflussreichen Beteiligung auf der Basis der freiwilligen Teilnahme von Kommune und Bevölkerung getestet. Indem der Erfolg der Standortsuche zur Qualität der Öffentlichkeitsbeteiligung in Beziehung gesetzt wurde, konnte wissenschaftlich belegt werden, dass **die informierte öffentliche Meinungsbildung, ein kooperativer Umgang zwischen Betreiber, Standortgemeinde und Bewohnern, die eingehende Prüfung der Antragsunterlagen durch die Kommunen und ein Vetorecht der Kommune den Erfolg eines Verfahrens erhöht.**¹⁴⁹

Die Prinzipien der erfolgreichen Standortsuche bei umweltrelevanten Großvorhaben sind aufschlussreich für die Ausgestaltung des von uns vorgeschlagenen Beteiligungsverfahrens. Die wichtigsten Prinzipien der kooperativ von Politik, Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und der Industrie entwickelten Richtlinien sind daher

¹⁴⁹ vgl.: Easterling, Douglas; Kunreuther, Howard: The Dilemma of Siting a High-Level Nuclear Waste Repository. Studies in Risk and Uncertainty. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1995, und: Kunreuther, Howard; Fitzgerald, Kevin; Aarts, Thomas: Siting Noxious Facilities: A Test of the Facility Siting Credo. Risk Analysis 13, 1993, S. 301-318.

in der folgenden Abbildung aufgeführt. Wie sich aus den Prinzipien ablesen lässt (Prinzip 1), besteht eine grundlegende Voraussetzung für die Beteiligungsbereitschaft von Kommunen und Bevölkerung darin, dass eine **Übereinstimmung in den grundsätzlichen Fragen** erzielt werden kann, d.h. darin, dass eine Anlage notwendig ist und dass der gegenwärtige Zustand nicht aufrechterhalten werden kann. Auf dieser gemeinsamen Grundlage lassen sich weitere Fragen Schritt für Schritt behandeln.

Richtlinien für die Standortsuche umweltrelevanter Großvorhaben

1. Übereinstimmung erzielen, dass die Anlage notwendig ist:

- a. Übereinstimmung erzielen, dass der Status quo nicht aufrechterhalten werden kann.
- b. Auswahl der besten Lösung für das Problem.

2. Reduzierung der wahrgenommenen Risiken:

- a. Garantie für strikte Sicherheitsmaßnahmen, ein unabhängiges Prüfverfahren und lokale Kontrolle.
- b. Absicherung durch Verträge.

3. Ausgleichsmaßnahmen:

- a. Offenlegung und Behandlung aller negativen Auswirkungen der Anlage.
- b. Keine Versprechungen, die nicht eingelöst werden können.
- c. Standortgemeinde muss auch Gewinn aus dem Bau der Anlage ziehen. Wird die Anlage allerdings für nicht legitim erachtet wird, werden Ausgleichsmaßnahmen als Bestechung empfunden.

4. Faires Verfahren der Standortauswahl:

- a. Suche nach geeigneten Standorten durch Prozess der Freiwilligkeit.
- b. Wettbewerb der Anbieter.
- c. Geografische Fairness.

5. Öffentlichkeitsbeteiligung:

- a. Breite Partizipation, u.a. durch Vertretungsinstitutionen. Bereitstellen von Ressourcen für eine wirksame Beteiligung.
- b. Suche nach Konsens. Auch wenn es nicht gelingt, in allen Fragen Konsens zu erzielen, ist die Absicht wichtig.

6. Realistischer Prozess:

- a. Realistischer Zeitplan. Wenn interessierte Standortgemeinden gefunden werden, benötigen sie Zeit, um alle Fragen möglicher Risiken gründlich und öffentlich zu behandeln. Dies ist ein selbstgesteuerter Forschungsprozess, er wird von unabhängigen Fachleuten unterstützt.
- b. Offenhaltung von Optionen.

An dieser Stelle ist noch einmal zu betonen, dass die Chancen einer einvernehmlichen Standortfindung entscheidend von der Qualität des Verfahrens abhängen.

Was die **Qualität des Prozesses** betrifft, so liegen mit den von uns beschriebenen Gütekriterien Beurteilungsmaßstäbe vor,¹⁵⁰ die durch die Richtlinien für die Standortsuche umweltrelevanter Großvorhaben untermauert und ergänzt werden.

Für die **Qualität der Ergebnisse** ist das Ausmaß des erzielten Konsenses in Phase II von ausschlaggebender Bedeutung. Von der Breite des (gesellschaftlichen) Konsenses als Ergebnis der Phase II wird es abhängig sein, wie hoch die Chancen sind, mit dem Prinzip der Freiwilligkeit in Phase III Erfolg zu erzielen.

Wenn Phase II mit einem breiten Konsens in den grundsätzlichen Fragen endet, dass die Entsorgung hochradioaktiver Abfälle national verantwortlich zu regeln ist und die Entsorgungsstrategie Endlager hierfür der richtige Weg ist, so stärkt dies einerseits die Regierung, in einem legitimierten Standortsuchverfahren einen geeigneten Standort zu suchen und notfalls auch gegen das Votum einer Kommune auszuweisen. Andererseits haben Standorte, die nach objektivierbaren Kriterien besonders aussichtsreich erscheinen, eine höhere Veranlassung, nun ihrerseits **gesellschaftliche Verantwortung** zu übernehmen. Die Bereitschaft der Regierung, das Endlager als regionalen Entwicklungsimpuls und nicht als oktroyierten "Fremdkörper" zu definieren, ist ein klares Signal, dass die Übernahme gesamtgesellschaftlicher Verantwortung für die Endlagerung durch eine Standortregion mit den lokalen und regionalen Interessen vereinbar sein soll.

In dem Maße, wie der Konsens als Ergebnis von Phase II gering ausfällt, erhöht sich der (moralische) Spielraum für die Kommunen und Regionen, die Teilnahme zu verweigern. Die Frage der Teilnahmebereitschaft einer Kommune ist daher eng eingebettet in die nationale Diskussion und Meinungsbildung über die guten Gründe für politisches Handeln und für ein bestimmtes Konzept und Verfahren. Daher kommt der Schaffung eines "dialogischen Feldes" und der Kraft der Argumente in Phase II die auch vom AkEnd anerkannte hohe Bedeutung zu. Mit der Verknüpfung des Endlagers mit regionalen Zukunftsperspektiven stehen der Regierung weitere Argumente für die Gewinnung von Kommunen/Regionen für eine Kooperation bei der Bewältigung der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle zur Verfügung.

Aus all diesen

¹⁵⁰ Siehe Kapitel 4 (Phase II)

Gründen erscheint es möglich, den Weg einer freiwilligen Teilnahme der Kommunen und Regionen zu gehen. Allerdings bedeutet der Verzicht auf den hoheitlichen Entscheid die Bereitschaft der Regierung zu überzeugen statt zu oktroyieren, ebenso wie es auch die Bereitschaft der besonders aussichtsreich erscheinenden Regionen/Standorte bedeutet, im Verfahren zu kooperieren.

5.5.3.1.5 Bedenken gegen das Prinzip der freiwilligen Teilnahme

Gegen eine freiwillige Teilnahme von Kommunen am Standortsuchprozess werden zum einen rechtsstaatliche Bedenken und zum anderen pragmatische Bedenken erhoben.

Rechtsstaatliche Bedenken

Das rechtsstaatliche Argument lautet, Freiwilligkeit dürfe nicht dazu führen, den gesetzlichen Auftrag der Bundesregierung zur Einrichtung eines Endlagers zu verhindern. Dieser Argumentation ist grundsätzlich zu folgen. Es ist zuzustimmen, dass das Prinzip der freiwilligen Teilnahme nicht zur Handlungsunfähigkeit von Staat und Politik führen darf. Aus diesem Grund ist in unserem Vorschlag bei Scheitern des Prinzips der freiwilligen Teilnahme - wie bereits ausgeführt - der Übergang zu einer legislativen Planung vorgesehen (vgl. 5.5). Wenn so verfahren wird, ist es wichtig, dass diese "Verfahrensregel" den Beteiligten deutlich ist. Der Übergang zu einer legislativen Planung entspricht einer Sanktion für fehlende Beteiligungsbereitschaft. Sie steht in Übereinstimmung mit rechtsstaatlichen Prinzipien. Die Formulierung dieser Alternative ist auch demokratisch vertretbar, und zwar unter der Bedingung, dass das Verfahren bis zum Punkt des Übergangs an das Parlament entsprechend der Kriterien eines legitimierten Verfahrens verlaufen ist. Dies entspricht den Prinzipien der Ethikwissenschaft, wonach in der pluralistischen Demokratie Ergebnisse eines legitimierten Verfahrens auch dann anzunehmen sind, wenn sie nicht den eigenen Vorstellungen entsprechen. Von ethikwissenschaftlicher Seite wird aber auch argumentiert, dass in einer demokratischen Gesellschaft Verfahren geändert werden müssen, wenn die Ergebnisse vehement abgelehnt würden.¹⁵¹

¹⁵¹ Grunwald, Armin: Societal Acceptance of Radioactive Waste Disposal. Value Conflicts and the Maintainability of Long-term Strategies. Irvine/California, November 4, 1999.

■ Pragmatische Bedenken

Nach *Audrey Armour*¹⁵² sprechen pragmatische Gründe gegen das Prinzip der Freiwilligkeit. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sei weder bei nicht-atomaren großtechnischen noch atomtechnischen Anlagen Akzeptanz zu erwarten. Ziel sollte daher nicht Akzeptanz, sondern Legitimität des Verfahrens sein. Mit Verweis auf kanadische Erfahrungen bei der Endlagersuche argumentieren IFOK u.a., dass die anfängliche freiwillige Teilnahme einer Region am Prozess der Standortsuche im Verlauf des zeitlichen gestreckten Prozesses in Ablehnung umschlagen kann.¹⁵³

Die internationalen Erfahrungen weisen jedoch auch andere Prozessverläufe als die von Armour oder IFOK betrachteten auf. So zeigen die Erfahrungen in Finnland und Schweden, dass in einem schrittweisen Verfahren mit klarer Strukturierung und Entscheidungsmöglichkeiten der Kommunen ein erfolgreicher Endlagerprozess beschritten werden kann. In der genannten Untersuchung von 29 risikoträchtigen Großvorhaben wird diese Sichtweise bestärkt¹⁵⁴. Das Beispiel Frankreich ist ambivalent. Auf die erfolgreiche Ausweisung eines Tiefenlabors in Tongestein nach dem Prinzip der freiwilligen Teilnahme folgte das vorläufige Scheitern der Erprobung eines weiteren Standorts in Granit. In allen Fällen lassen sich Argumente dafür anführen, dass die Qualität des Verfahrens bzw. die Verletzung von Gütekriterien des Verfahrens entscheidenden Einfluss auf Erfolg oder Scheitern haben.

Auch für die pragmatischen Argumente der Unsicherheit über den Ausgang des Verfahrens gilt das oben Gesagte. Da das Prinzip der freiwilligen Teilnahme scheitern kann, muss bereits zu Beginn des Verfahrens Klarheit geschaffen werden, wie in einem solchen Fall verfahren werden soll.

¹⁵² Armour, Audrey: M. Environmental Policy: International Issues and National Trends, Caldwell, L.K. and Bartlett, R.V. (eds, Quorum Books, 1997. pp. 37 - 59).

¹⁵³ IFOK: Los 2, Regionale Zukunftsperspektiven, 1. Zwischenbericht, Bensheim/Berlin/Köln/Dresden 16. August 2001, Kap. 2

¹⁵⁴ vgl.: Easterling, Douglas; Kunreuther, Howard: The Dilemma of Siting a High-Level Nuclear Waste Repository. Studies in Risk and Uncertainty. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1995, und: Kunreuther, Howard; Fitzgerald, Kevin; Aarts, Thomas: Siting Noxious Facilities: A Test of the Facility Siting Credo. Risk Analysis 13, 1993, S. 301-318.

Bedenken	Antworten
<p>Es wird keine freiwillige Teilnahme bei Eintritt auf die lokale Ebene (Schritt 3) geben.</p> <p>(Dieses Argument geht davon aus, dass die Kommunen keine Verantwortung übernehmen werden. Es vertraut nicht auf überzeugende Zukunftsperspektiven, auf die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens und die Möglichkeit, Bedenken abzubauen.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ein glaubwürdiges Verfahren in Phase II ist Voraussetzung für eine freiwillige Teilnahme. ▪ Frühzeitige Einbeziehung der Öffentlichkeit über regionale Diskurse in Phase II erhöht Informationsstand und Kompetenz, baut Bedenken ab. <p>Prinzipien für ein Verfahren mit freiwilliger Teilnahme:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ nachvollziehbares Auswahlverfahren ▪ Sicherheit hat oberste Priorität ▪ verantwortungsvolle Behandlung aller Bedenken ▪ Gewinnung von Stakeholdern und Schlüsselpersonen für die Information der Kommunen und der Öffentlichkeit (sprechen gleiche Sprache, genießen Vertrauen) ▪ überzeugender Bruch mit Vergangenheit durch Gestaltung eines legitimierten Verfahrens in Phase II und III (durch erklärtes Ziel, Endlager soll kein Fremdkörper, sondern positiv mit Zukunft der Region verbunden sein)
<p>Kommunen werden vielleicht anfangs teilnehmen, jedoch später aus dem Verfahren aussteigen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erfahrungen: Anfangs beteiligte Kommunen steigen eher nicht aus, Erfahrung und Kompetenz steigert Beteiligungsbereitschaft ▪ Beteiligung von Gegnern, Jugend und anderen Zielgruppen erhöht die Glaubwürdigkeit
<p>Das Verfahrens verliert durch das Offenhalten von Alternativen in der Verfahrensgestaltung, d.h. der Möglichkeit der legislativen Planung beim Scheitern der freiwilligen Teilnahme, an Glaubwürdigkeit.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Klare Botschaft, welcher Weg beschritten wird, wenn sich lokale Ebene nicht freiwillig beteiligt (legislative Planung) ▪ Klare Botschaft am Anfang, dass Regierung Bruch mit Vergangenheit macht ▪ Zusicherung, dass die Gesellschaft die Übernahme von lokaler Verantwortung honoriert

5.5.3.1.6 Zusammenfassung

■ Was heißt Freiwilligkeit?

- Potentiell geeignete Gemeinden und Regionen stimmen der Durchführung der jeweiligen Schritte 3 bis 5 der Standortfindung in ihren Gebieten zu
- Sie stützen ihre Entscheidungen auf Empfehlungen der lokalen Öffentlichkeit und
- repräsentative Umfragen/lokale Referenden

■ Gründe für das Prinzip der freiwilligen Teilnahme

- Erhöhung der Legitimität durch Unterstützung vor Ort
- Verteilung der Verantwortung
- Größere Aussicht auf Erfolg der Standortfindung
- Gemeinden und lokale Öffentlichkeit werden eher kooperieren, wenn sie sich freiwillig an der Entscheidungsfindung beteiligen und aus dem Verfahren aussteigen können

■ Voraussetzungen für freiwillige Teilnahme

- Gute Gründe für nationale Verantwortung und Endlagerkonzept
- Breite öffentliche Diskussion und Beteiligung der Öffentlichkeit bereits in der Phase II
- Schrittweises Auswahlverfahren nach nachvollziehbaren Kriterien und öffentliche Kontrolle des Verfahrens
- Gesellschaftliche Anerkennung lokaler Verantwortung (Fairnessprinzip)
- Ein Endlager als integralen Bestandteil einer regionalen und kommunalen Zukunftsperspektive

Ganz allgemein sollte an dieser Stelle nochmals festgehalten werden, dass sich die im folgenden genannten Beteiligungsstrukturen und -formen selbstverständlich nicht verordnen lassen. Im Einzelfall wird es entsprechend der regionalen Besonderheiten und spezifischen Rahmenbedingungen Unterschiede geben. Die dargestellten Strukturen und Formen sind als eine Grundform für eine substantiellen Beteiligung zu verstehen, die im konkreten Fall den gegebenen Bedingungen anzupassen ist.

5.5.3.2 *Bürgerforum und Kompetenzzentrum*

Zur Vorbereitung der Entscheidungen des kommunalen Parlaments zu den einzelnen Schritten des Verfahrens wird in den Kommunen ein **Bürgerforum** eingerichtet. Das Bürgerforum bildet das Beteiligungsgremium für die organisierte Öffentlichkeit in der Kommune, d.h. für Vereine, Bürgerinitiativen, kulturelle und religiöse Einrichtungen, Schulen, Gewerkschaften, Umweltorganisationen etc. Die Beteiligung dieser Gruppen ist freiwillig. Das Bürgerforum kann bei Bedarf Arbeitsgruppen zu einzelnen Aspekten einrichten. Seine Arbeit wird fachlich von einem Kompetenzzentrum unterstützt.

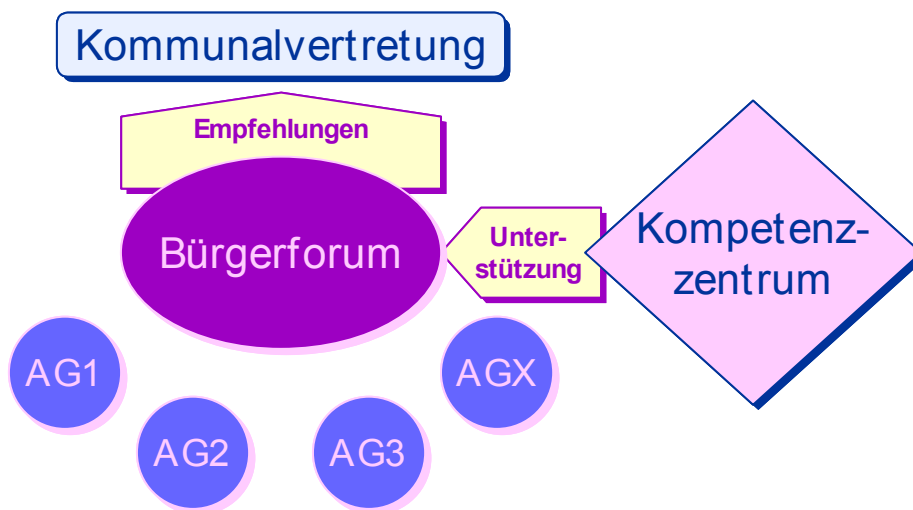
Die vom Bürgerforum erarbeiteten Empfehlungen beziehen sich auf die jeweils zu treffenden Entscheidungen der kommunalen Parlamente zu den Untersuchungsprogrammen, zu Prüfverfahren sowie auf die Bedingungen der Teilnahme der Kommune an den jeweils nächsten Schritten im Verfahren.

Dem Vorschlag, ein Bürgerforum einzurichten, liegen Erfahrungen in der Umweltplanung zugrunde, wonach eine kompetente Öffentlichkeitsbeteiligung adäquate Beteiligungsstrukturen erfordert. Die Beteiligungsstrukturen richten sich dabei nach der jeweils zu beteiligenden Öffentlichkeit. Für die **organisierte Öffentlichkeit** haben sich in der Praxis Bürgerforen, Runde Tische, Arbeitskreise oder ähnliche Beteiligungsformen bewährt. Solche kooperativen Strukturen bedürfen je nach Planungsgegenstand der Unterstützung von Fachleuten. Die fachliche Unterstützung kann unterschiedlich geregelt werden. Dem Beteiligungsgremium können z. B. Mittel zur Verfügung gestellt werden, die es dem Gremium gestatten, bei Bedarf Experten des Vertrauens zu konsultieren oder Gutachten anfertigen zu lassen.

Das Bürgerforum wird durch ein **Kompetenzzentrum** unterstützt. Dem Kompetenzzentrum obliegt die Durchführung des Dialogs mit der Öffentlichkeit, die Durchführung repräsentativer Meinungsumfragen, die Organisation von Veranstaltungen, der Kontakte mit unabhängigen Experten sowie dem Verfahrensträger. Zur Durchführung seiner Aufgaben wird das Kompetenzzentrum ausreichend mit Personal, Arbeitsmitteln und finanziellen Mitteln ausgestattet.

Es wird folgende Struktur vorgeschlagen:

Abbildung 12: Bürgerforum



5.5.3.3 *Beteiligung von Zielgruppen*

Die Beteiligung unterschiedlicher Zielgruppen ist wichtig, um einen hohen Informationsstand und eine breite Meinungsbildung in der Bevölkerung zu erreichen. Besonders bedeutsam ist – wie auch bereits für die Phase II ausgeführt – die Beteiligung der Jugend. Weitere Zielgruppen können Frauen, ältere Menschen oder im weiteren Verlauf des Verfahrens potentielle Anlieger, Nachbarn sowie Bewohnerinnen und Bewohner umliegender Gemeinden sein. Werden unterschiedliche Zielgruppen beteiligt, so sind die unterschiedlichen Beteiligungsvoraussetzungen der jeweiligen Zielgruppen zu beachten. Das Grundprinzip der zielgruppenspezifischen Beteiligung ist die "aufsuchende Beteiligung", da die genannten Zielgruppen oft nicht über organisierte Beteiligungsformen zu erreichen sind. Sie werden eher in ihrem lebensweltlichen Zusammenhang erreicht, z.B. Jugendliche in der Schule oder bei Sport- und Musikveranstaltungen; Erwachsene durch Gewerkschaften, Umweltgruppen, Kirchen, Vereine oder andere intermediäre Gruppen. Für andere Zielgruppen gilt entsprechendes. Aufbauend auf aufsuchenden Beteiligungsformen können Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen durchgeführt werden.

Mit unterschiedlichen Formen der Beteiligung bestimmter Gruppen wird die Grundlage für eine informierte Beteiligung an Meinungsumfragen oder Bürgerentscheiden gelegt.

5.5.3.4 *Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit über repräsentative Meinungsumfragen oder Bürgerentscheide*

Die allgemeine Öffentlichkeit wird **kontinuierlich informiert**, wobei die in Phase II entwickelten Strukturen, insbesondere auch die virtuellen Foren wichtig sind. Die allgemeine Öffentlichkeit wird je nach Situation über repräsentative Meinungsumfragen oder Bürgerentscheide zu den jeweiligen Verfahrensschritten an der Entscheidungsvorbereitung der Gemeinde **beteiligt**.

5.5.4 *Gegenstand der lokalen Beteiligung in Schritten 3 bis 5*

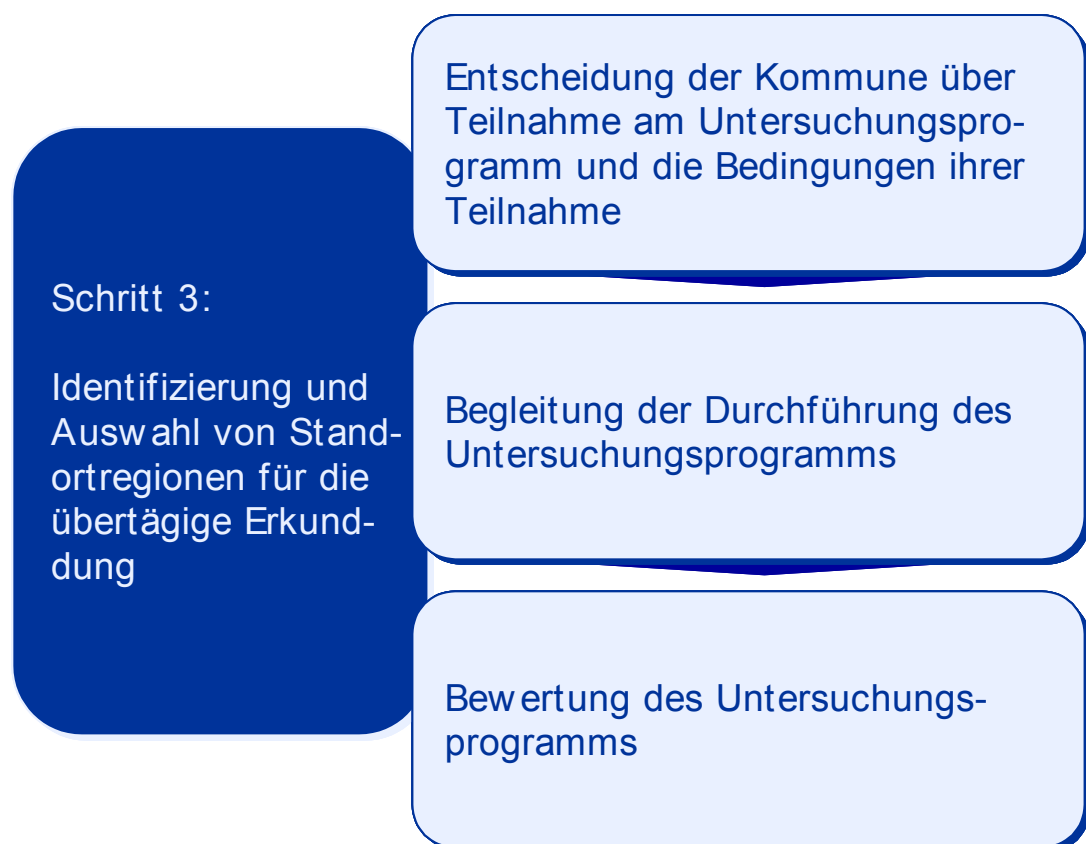
Die Beteiligung in den Schritten 3-5 des Verfahrens bezieht sich auf die Zustimmung der Kommune zur Teilnahme an dem jeweiligen Schritt, der Bewertung des jeweiligen Untersuchungsprogramms, der Begleitung der Durchführung eines Untersuchungsprogramms und der Beurteilung der Ergebnisse einer Untersuchung. Nach dem Prinzip der Freiwilligkeit steht es der Kommune somit in jedem Schritt des Verfahrens frei, sich für die weitere Teilnahme bzw. für den Ausstieg aus dem Verfahren zu entscheiden.

5.5.4.1 *Schritt 3: Identifizierung und Auswahl von Standortregionen für die übertägige Erkundung*

Die Identifizierung und Auswahl von Standortregionen für die übertägige Untersuchung wird auf der Grundlage von Planungsdokumenten, z. B. von Machbarkeitsstudien getroffen, die der Verfahrensträger vorlegt. Die Beteiligung der lokalen Ebene bezieht sich daher in Schritt 3 auf die Erstellung dieses Planungsdokuments. Zuerst entscheidet die Kommune mit Hilfe von Bürgerforum und unter Beteiligung der allgemeinen Öffentlichkeit darüber, ob sie am Verfahren teilnimmt. Im Falle der Teilnahme entscheidet sie dann über die Bedingungen für ihre Teilnahme, z.B. über den Untersuchungsrahmen der Studie, die Kontrollmöglichkeiten etc. Danach begleitet die Kommune die Durchführung der

Machbarkeitsstudie, indem Teilergebnisse vom Verfahrensbetreiber vorgestellt und mit der lokalen Öffentlichkeit diskutiert werden. Abschließend wird das Planungsdokument durch das Bürgerforum und die allgemeine Öffentlichkeit in Diskussionen und Stellungnahmen bewertet. Die Meinung der Bevölkerung wird schließlich z.B. in einer repräsentativen Meinungsumfrage oder einem Bürgerentscheid erhoben.

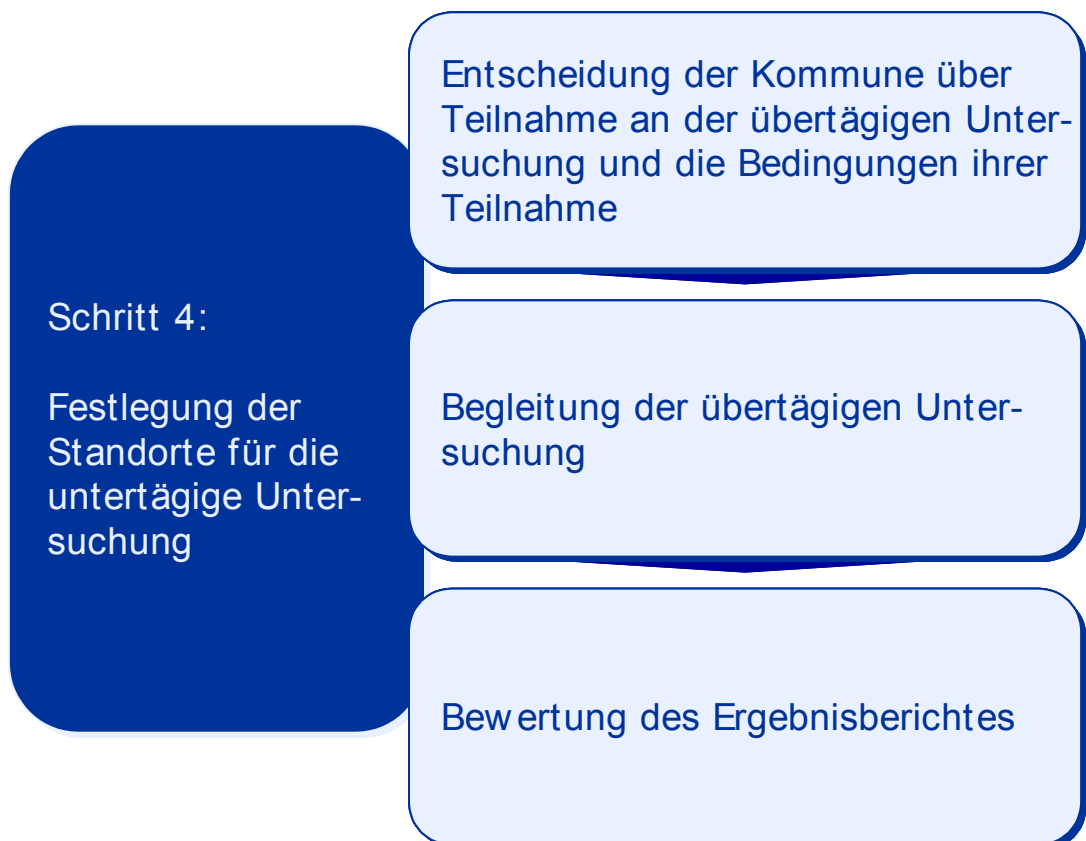
Abbildung 13: Überblick über die Beteiligung der Kommune in Schritt 3



5.5.4.2 Schritt 4: Festlegung der Standorte für die untertägige Untersuchung

Die Festlegung der Standorte für die untertägige Untersuchung wird wiederum auf der Grundlage von Planungsdokumenten, z.B. eines detaillierten Untersuchungsprogramms für übertägige Untersuchungen getroffen. Die Beteiligung der lokalen Ebene bezieht sich daher in diesem Schritt, ähnlich wie in Schritt 3, auf die Entscheidung zur Teilnahme, die Bewertung des Planungsdokuments, die Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der übertägigen Untersuchung, die Begleitung der Durchführung und die abschließende Bewertung der Ergebnisse der übertägigen Untersuchung. Abschließend wird wiederum die Meinung der Bevölkerung z.B. in einer repräsentativen Meinungsumfrage oder einem Bürgerentscheid erhoben.

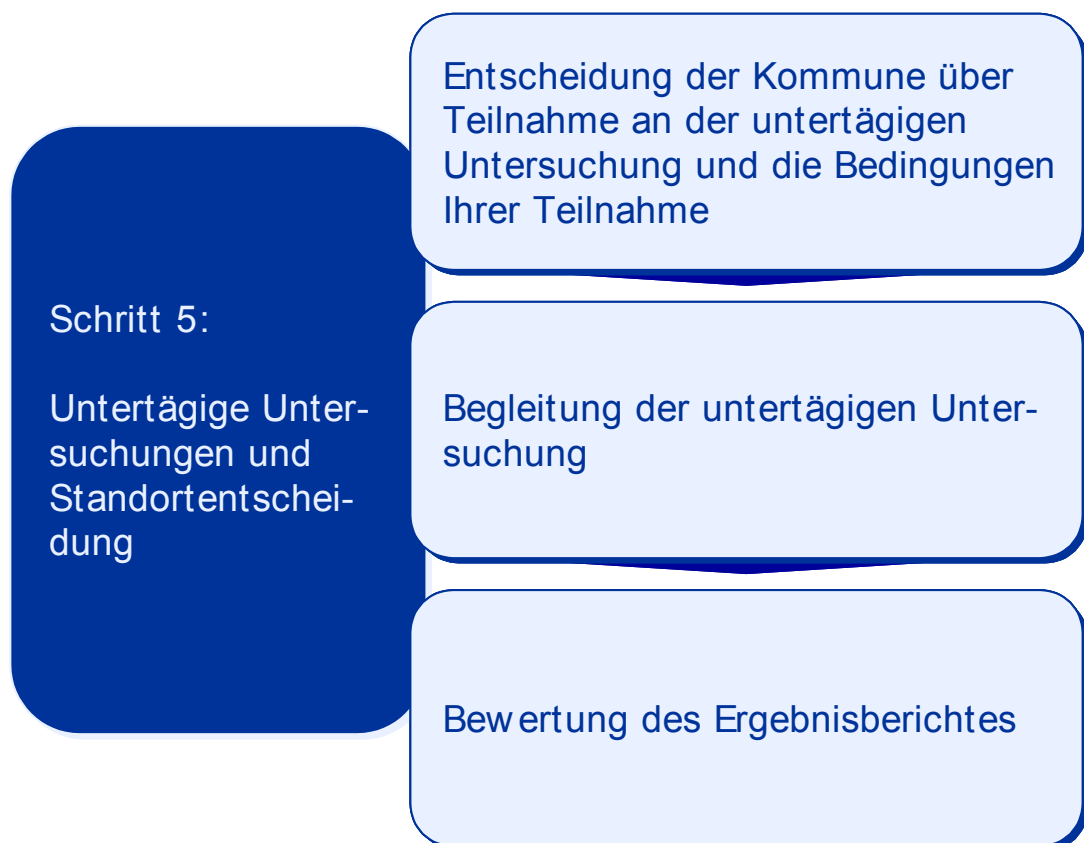
Abbildung 14: Überblick über die Beteiligung der Kommune in Schritt 4



5.5.4.3 Schritt 5: Untertägige Untersuchungen und Standortentscheidung

Die Beteiligung in Schritt 5 entspricht dem Vorgehen in Schritt 4.

Abbildung 15: Überblick über die Beteiligung der Kommune in Schritt 5



5.5.5 Kontaktaufnahme und Information am Anfang von Schritt 3

Am Anfang von Schritt 3 steht die Kontaktaufnahme zu potentiell geeigneten Standorten. Damit verlagert sich das Verfahren nunmehr auf die lokale Ebene. Es kann nicht genug betont werden, dass der richtige Einstieg und die glaubwürdige Gestaltung dieses Schritts den weiteren Verlauf entscheidend prägen wird. Um eine Vertrauensbasis herzustellen, sollten so viele Informanten wie möglich einbezogen sein. Es ist wichtig, dass sich betroffene Gemeinden über **alle** Meinungen und Positionen informieren können. Es ist also eine umfassende **Transparenz** herzustellen. Neben der Kontaktaufnahme und Information durch die **Bundesregierung**, durch den Verfahrensbetreiber und durch Experten ist es erstrebenswert, **auch die Stakeholder** aus Phase II, die aufgrund ihrer lebensweltlichen Nähe den Kontakt zu den zivilgesellschaftlichen Gruppen und der breiten Öffentlichkeit leichter herstellen können, als dies Politik und Verwaltung möglich ist, in die Kontaktaufnahme und Information einzubeziehen. Es sei daran erinnert, dass für das Scheitern der sogenannten „Granitmission 2000“ in Frankreich die Nichtbeachtung lebensweltlicher Zusammenhänge verantwortlich gemacht wird. Dies drückte sich insbesondere darin aus, dass die Kontaktaufnahme zu den Regionen nur auf Verwaltungsebene stattfand, die lokale Bevölkerung nur unzureichend informiert und so gut wie nicht in die Beratung einbezogen wurde.¹⁵⁵

Grundlage der Erstinformation ist eine schriftliche Mitteilung und gegebenenfalls mündliche Kontaktaufnahme des zuständigen Bundesministeriums und des Verfahrensbetreibers. Die politischen Vertretungen der Gebietskörperschaften in den betroffenen Regionen erhalten die Mitteilung, dass die Kommune, der Landkreis, zu den Gebieten gehören, die näher auf eine Eignung für ein atomares Endlager untersucht werden sollen. Es wird über die Mitwirkungsbedingungen informiert (freiwillige Teilnahme, Möglichkeit des Ausstiegs aus dem Verfahren, Bereitstellung finanzieller Mittel für die Organisation der Mitwirkung und Öffentlichkeitsbeteiligung). Weiter verbürgt sich die Regierung dafür, dass der Aspekt „Sicherheit“

¹⁵⁵ Gespräch mit einem leitenden Vertreter des französischen Ministeriums für Wirtschaft, Finanzen und Industrie am 3. April 2001.

Vorrang vor allen anderen Gesichtspunkten hat und zwei weitere Aspekte als wichtig betrachtet werden:

- Ein Standort und seine Bewohner dürfen nicht schlechter gestellt werden im Falle eines Endlagers, sondern mit der Anlage sollen nachhaltige Entwicklungsimpulse verbunden sein.
- Eine breite Einbeziehung aller interessierten Einzelnen und lokalen/regionalen Gruppierungen und ihre Meinungskundgabe soll erreicht werden.

Bestandteil des Schreibens und der mündlichen Kontaktaufnahme ist das Angebot zu Informationsgesprächen und zur Teilnahme an Informationsveranstaltungen in der Region und in den Kommunen auf Einladung hin.

Die Stakeholder aus Phase II werden nach Möglichkeit in die Kontaktaufnahme mit einbezogen. Sie informieren die mit ihnen in Verbindung stehenden lokalen und regionalen Gruppierungen über die Möglichkeiten der Mitwirkung.

Die allgemeine Öffentlichkeit wird über die Tageszeitung, über Internet und andere geeignete Medien informiert und ebenfalls aufgefordert, sich bei den genannten Gesprächspartnern zu informieren und die Gesprächsangebote von Seiten des Verfahrensbetreibers und der Fachleute wahrzunehmen.

Zur Information gehört eine Adressenliste von Teilnehmern/Teilnehmerinnen der Phase II, Umweltverbänden u.a. Experten/Expertinnen, die sich bereit erklärt haben, ihre Erfahrungen weiter zu geben und zu beraten. Es wird, soweit existierend, über Netzwerke informiert, in denen Kommunen und regionale Gebietskörperschaften vertreten sind. Gedruckte Informationen, Hörkassetten, Videos und andere Informationsmedien werden angeboten. Als weitere Möglichkeit der Information und der Beteiligung am Verfahren wird die bereits in Phase II eingerichtete Internetplattform (virtuelles Forum) angeboten.

In möglichst allen potentiellen Regionen finden Informationsveranstaltungen statt, zu denen lokale oder regionale Veranstalter, darunter zum Beispiel auch Schulen und Jugendverbände, einladen. In Verbindung mit den Informationsveranstaltungen können Ausstellungen oder die Wettbewerbsergebnisse aus Phase II

gezeigt werden. Die Veranstaltungen lassen sich auch mit Podiumsgesprächen, Filmvorführungen und anderen Informationsmedien verbinden.

Nach der breiten Informationsphase fordert die Bundesregierung/ der Verfahrensbetreiber die Gebietskörperschaften der identifizierten Regionen auf, sich am weiteren Verfahren zu beteiligen. Dies betrifft zunächst nur den nächsten Schritt im Verfahren. Durch die breite Einbeziehung von Informationspartnern und breit angelegte Informationsveranstaltungen wird erwartet, dass genügend Kommunen ihre Interesse an der Teilnahme bekunden. In diesem Fall läuft das Verfahren schrittweise weiter. Gibt es keine Teilnahmebereitschaft, so wird das Verfahren dem Bundestag zur weiteren Planung übergeben. (vgl. 5.5)

5.5.6 Lokale Kompetenzbildung und Zeitplanung

Bei der Zeitplanung der Verfahrensschritte muss berücksichtigt werden, dass der Aufbau von Strukturen, die Information und Kompetenzbildung sowie der Dialog und die lokale Prüfung von Antragsunterlagen und Entscheidungen Zeit brauchen.

Es muss davon ausgegangen werden, dass der Informationsstand ebenso wie die fachlichen und organisatorischen Kenntnisse in den Kommunen und Regionen am Anfang für eine qualifizierte Meinungsbildung und Entscheidung nicht ausreichen. Dies gilt für die lokalen/regionalen Entscheidungsträger ebenso wie für lokale/regionale Interessengruppen und die allgemeine Öffentlichkeit. Aufgrund der potentiellen Betroffenheit und der Notwendigkeit, eine Entscheidung zu treffen, kann jedoch das lokale Interesse und eine erhöhte Aufmerksamkeit für die Thematik angenommen werden.

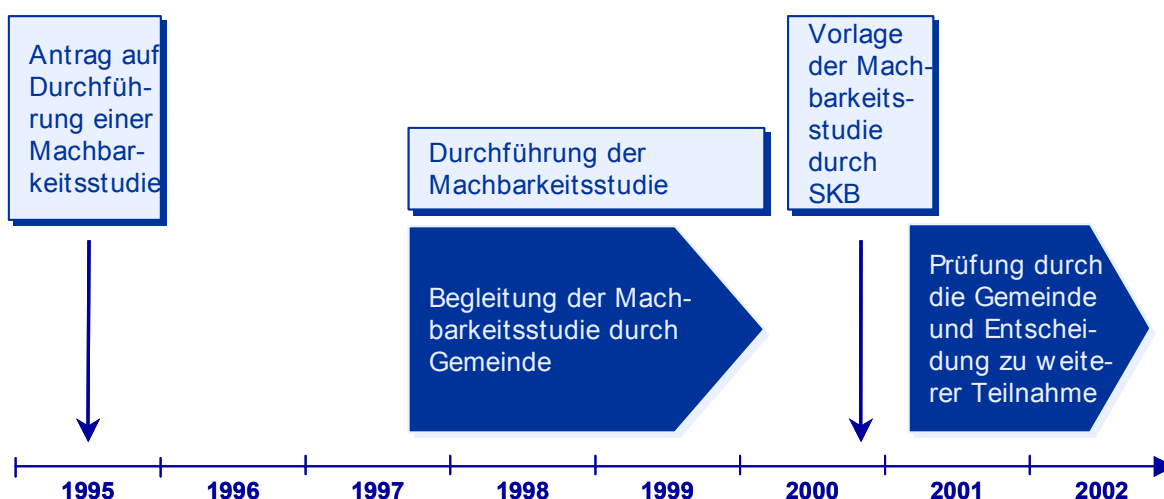
Es ist zu erwarten, dass sich das Informationsbedürfnis nicht nur auf die im jeweiligen Schritt anliegenden Untersuchungen beschränken, sondern vielmehr das gesamte Verfahren umfassen wird. Das heißt, zum einen wird vor Ort das Interesse bestehen, den gesamten bisherigen Prozess aus Phase II und III noch einmal nachzuvollziehen und die eigenen Interessen mit den atomaren Entsorgungsinteressen abzuwägen. Darüber hinaus werden Kommunen und Landkreise eine möglichst genaue Vorstellung entwickeln wollen, was es bedeutet, wenn auf dem Gemeindegebiet/in der Region ein Endlager errichtet werden sollte.

Diesem Interesse einer Kommune/Region an möglichst genauen Vorstellungen über alle Zusammenhänge wurde in der Vergangenheit in Deutschland wie in anderen Ländern zu wenig Rechnung getragen. Hier dürfte eines der größten Versäumnisse eines legitimierten Verfahrens liegen. Für die Prüfung der Untersuchungsprogramme in Schritt 3 bis 5 ist genügend Zeit vorzusehen. Entsprechendes gilt für die Entwicklung regionaler Entwicklungsperspektiven.

Eine Orientierung für die benötigte Zeit kann das Verfahren in Oskarshamn geben. Als der Antragsteller SKB 1995 einen Antrag auf Durchführung einer Machbarkeitsstudie für ein atomares Endlager stellte, war ein Jahr für die Prüfung des Antrags durch die Gemeinde erforderlich. Diese Zeit war erforderlich, um Information über das Verfahren einzuholen und möglichst viele Akteure an der Entscheidungsvorbereitung zu beteiligen.

Die Machbarkeitsstudie selbst und ihre kritische Begleitung durch die Gemeinde dauerte zwei Jahre. Die Prüfung der Ende 2000 von SKB vorgelegten Machbarkeitsstudie und die Entscheidung über eine Teilnahme der Kommune an der Standortuntersuchung nahm anderthalb Jahre in Anspruch.

Abbildung 16: Zeitplanung der Öffentlichkeitsbeteiligung am Beispiel der Standortsuche in Oskarshamn, Schweden



5.6 Legislative Planung

In den Leitlinien zum Beteiligungsverfahren in der Phase der Standort-
ortsuche (III) des AkEnd heißt es:

„Es müssen Beteiligungsformen gefunden werden, die sowohl die gesetzliche Pflicht der Bundesregierung zur Endlagerung und damit das Gesamtinteresse der Bevölkerung als auch die Interessen der regionalen und lokalen Bevölkerung berücksichtigen. Vorgeschlagen wird eine Doppelstrategie von Partizipation und legislativer Planung. (...) Sollte der partizipative Prozess (...) scheitern, so soll die Standortauswahl des Endlagers legislativ, d.h. durch den Deutschen Bundestag erfolgen. In diesem Fall sind alle Regionen oder Gemeinden wieder im Verfahren, die in den vorangegangenen Auswahlverfahren als potentiell geeignet eingestuft worden sind.“ Leitlinien, 1/2

Ursprünglich ist der Begriff der „legislativen Planung“ von uns im zweiten Zwischenbericht („Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, Phase II) folgendermaßen definiert worden:

„Nach § 9 b des Atomgesetzes Abs. 1 bedarf die Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfälle der Planfeststellung. Die Planfeststellung (...) ist ein Verwaltungsverfahren. Theoretisch könnte auch unter Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Gewaltentrennung ein Planfeststellungsverfahren gemäß § 9 b Atomgesetz (ausnahmsweise) unmittelbar dem Gesetzgeber überlassen bleiben. Im Rahmen des Investitionsmaßnahmengesetzes über den Bau der Südumfahrung Stendal, der Eisenbahnstrecke Berlin-Oebisfelde, wurde beispielsweise 1993 der Plan zum Bau dieses Streckenabschnitts durch Bundesgesetz festgestellt, nachdem zuvor ein administratives Raumordnungsverfahren durchgeführt worden war.“

Im Sinne der Formulierung der Leitlinien meint der Begriff „Legislative Planung“ etwas anderes, nämlich „die Standortauswahl durch den Deutschen Bundestag“.

In unserem dritten Zwischenbericht haben wir im Sinne der in den Leitlinien geforderten Doppelstrategie ein Auswahlverfahren auf der Grundlage von Freiwilligkeit (= Beteiligungsbereitschaft = Partizipation) entwickelt.

„Wenn auf die Angebote der Bundesregierung keine Interessenbekundungen erfolgen oder wenn Beschlüsse der kommunalen Parlamente zum Inhalt haben sollten, sich nicht mehr beteiligen zu wollen, bedarf es einer politischen Entscheidung über das weitere Vorgehen. Im Prinzip sind nur zwei Wege denkbar. Entweder der Übergang auf eine internationale Endlagerlösung oder die Fortsetzung des Verfahrens, d.h. Regionen/Gebietskörperschaften mit günstigen Voraussetzungen verbleiben (auch unfreiwillig) im Auswahlverfahren.

Für diesen Fall würden alle ursprünglich identifizierten Regionen wieder potentielle Kandidaten sein.“

Gemäß der formulierten Doppelstrategie würden nach dem Scheitern eines partizipativen Verfahrens (im Sinne von Freiwilligkeit/Beteiligungsbereitschaft) die folgenden Schritte durch den Deutschen Bundestag federführend verantwortet werden. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass dieses Verfahren rechtlich zulässig ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung zur „Südumfahrung Stendal“ die legislative Entscheidung des Bundestages in dieser Angelegenheit für zulässig erklärt und darauf hingewiesen, dass „das Parlament durch Gesetz eine solche Entscheidung nur dann an sich ziehen darf, wenn hierfür im Einzelfall gute Gründe bestehen“ (BverfGE 34, 52, 59).

Eine Entscheidung über konkrete Fachplanungen ist nach den einschlägigen Gesetzen üblicherweise der jeweils zuständigen Verwaltung vorbehalten, die den dafür erforderlichen Apparat und Sachverstand besitzt. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichtes kommt eine regelmäßige Legislativplanung zur Ermöglichung erweiterter Partizipation von vornherein nicht in Betracht. Nach dieser Rechtsprechung ist bei raumbedeutsamen Vorhaben, die eine besondere Qualität in Reichweite und Intensität der damit verbundenen Auswirkungen erreichen, eine Verlagerung auf die Legislative im Einzelfall zulässig unter der Voraussetzung, dass sich dafür gute Gründe plausibel machen lassen.

Im Fall der „Südumfahrung Stendal“ sah das Bundesverfassungsgericht die guten Gründe für ein legislatives Vorgehen im Folgenden:

„Die Entscheidung des Gesetzgebers war ausweislich der Gesetzesbegründung (...) von der Erwägung geleitet, auf schnellstmöglichen Wege die Wirtschaft in den neuen Ländern zu stärken und auf die Herstellung einheitlicher Lebensverhältnisse im gesamten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland hinzuwirken (...). Dieses Ziel verlangte einen unverzüglichen Aufbau der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern, (...) vor diesem Hintergrund maß der Gesetzgeber den vom Bundesminister für Verkehr erarbeiteten 17 Verkehrsprojekten „Deutsche Einheit“ eine Schlüsselfunktion sowohl für den wirtschaftlichen Aufschwung als auch für das Zusammenwachsen der alten und neuen Ländern bei. (...)“ BverfGE, 34, 18/19

Im vorliegenden Zusammenhang (Standortfindung für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle in Deutschland) sind die Voraussetzungen für ein legislatives Vorgehen (legislative Planung) im Sinne der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes gegeben: Es handelt sich um ein raumbedeutendes Vorhaben, dass eine besondere Qualität in Reichweite und Intensität der damit verbundenen Auswirkungen erzielt. Darüber hinaus dürften die „guten Gründe“ für das legislative Verfahren zum einen im Scheitern eines partizipativen Vorgehens bei gleichzeitiger gesetzlicher Verpflichtung zur Errichtung eines Endlagers für radioaktive Abfälle in Deutschland liegen. Darüber hinaus sprechen auch demokratietheoretische Gesichtspunkte für diesen Weg. Für den Fall des Scheiterns eines partizipativen Vorgehens zieht in der vorentscheidenden Phase der Festlegung eines nationalen Endlagers für radioaktive Abfälle das durch Wahlen zustande gekommene und legitimierte zuständige Gremium, der Deutsche Bundestag, die gesamtpolitische Verantwortung an sich und verkörpert zugleich eine dem Projekt angemessene besondere Legitimität.

Für die konkrete Ausprägung der legislativen Planungen bedarf es einer präzisen Struktur, die die Komplexität des Auswahlverfahrens und die Arbeitsfähigkeit des Deutschen Bundestages in Einklang bringt. In Betracht käme die Einrichtung einer parlamentarischen Mediationsgruppe in Anlehnung an das Prinzip der in § 56 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages normierten Enquete-Kommissionen.

In § 56 Absatz 1 GO-BT heißt es:

„Zur Vorbereitung von Entscheidungen über umfangreiche und bedeutsame Sachkomplexe kann der Bundestag eine Enquete-Kommission einsetzen. Auf Antrag eines Viertels seiner Mitglieder ist er dazu verpflichtet. Der Antrag muss den Auftrag der Kommission bezeichnen.“

Die Mitglieder einer Enquete-Kommission sind zum einen Abgeordnete des Deutschen Bundestages, zum anderen, Sachverständige mit Fachkenntnissen in dem zu bearbeitenden Sachgebiet, die nicht dem Bundestag angehören.

Die parlamentarischen und sachverständigen Mitglieder einer Enquete-Kommission haben gemäß § 56 GO-BT einen einheitlichen Mitgliederstatus und damit in Angelegenheiten der Kommission die gleichen Rechte und Pflichten. Dazu zählen z.B. das Stimmrecht innerhalb der Kommission, das Erstellen von Material, das Recht, Anträge zu stellen, über die Empfehlungen der Kommission zu beschließen, organisatorische Entscheidungen zu fällen, Sondervoten abzugeben oder Kommissionsbeschlüsse mit Außenwirkung – etwa mit finanzieller Bedeutung – zu fassen.

Nach unserer Auffassung müsste im Unterschied zu klassischen Enquete-Kommission der Kreis der externen Mitglieder nicht aus Wissenschaftlern, sondern aus Stakeholdern zusammengesetzt werden. Damit würde nach dem eventuellen Scheitern einer ersten partizipativen Variante (Freiwilligkeit = Beteiligungsbereitschaft) eine zweite Variante von Partizipation in dem Mantel der legislativen Planung hereingeholt werden. Da die Enquete-Kommission das Recht besitzt, auch externe Beraterinnen/Berater in Anspruch zu nehmen, würde auch die Möglichkeit bestehen, wissenschaftlichen Sachverstand für die Arbeit der „parlamentarischen Mediation“ fruchtbar zu machen. Wenn man sich an der aktuell arbeitenden Enquete-Kommission „Nachhaltige Energieversorgung“ des Deutschen Bundestages (14. Wahlperiode, Abschlussbericht vom 02.07.2002, vgl. www.bundestag.de/gremium/ener/index.html) orientiert, könnte eine Zusammensetzung folgendermaßen aussehen: 13 von den Fraktionen des Deutschen Bundestages entsandte Abgeordnete nach Stärkeverhältnis der Fraktionen plus 13 Stakeholder.

Nachdem die anstehenden Schritte in dieser Form absolviert wären oder bereits nach Absolvieren jedes Einzelschritts würde die

parlamentarische Mediationsgruppe dem Deutschen Bundestag Ergebnisse (Zwischenergebnisse) vorlegen, auf deren Grundlage der Deutsche Bundestag Entscheidungen zum weiteren Vorgehen trifft.

6 Literatur und Quellen

- **Ahagen**, Harald, **Carlsson**, Torsten, **Hallber**, Krister, **Andersson**, Kjell, The Oskarshamn model for public involvement in the siting of nuclear facilities. In: VALDOR - Values in Decisions On Risk - Proceedings. Stockholm 1999, S. 370 - 377.
- **AkEnd**, 1. Zwischenbericht, Juni 2000
- **AkEnd**, 1. Workshop, Tagungsbericht, ohne Ort, ohne Jahr
- **AkEnd**, 2. Zwischenbericht, August 2001
- **Andersson**, Kjell u.a., Transparency and Public Participation in Complex Decision Processes, Research Report, Stockholm 1999
- **Andersson**, Kjell, **Balfors**, Berit; **Schmidbauer**, Jan; Sundquist, Göran, Transparency and public participation in complex decision processes: Pre-study for a Decision Research Institute in Oskarshamn.(Research Report published by: Dept. Civil and Environmental Engineering, Royal Institute of Technology), Stockholm, 1999.
- **Andersson**, Kjell, Lessons from the DECI project on different processes for Public Participation and Transparency in Decision-making? Vortrag auf dem Forum on Stakeholder Confidence, NEA, Paris 28-31. August 2000, S. 41-43.
- **Andersson**, Kjell; **Espejo**, Raul; **Wene**, Clas-Otto u.a., Building channels for transparent risk assessment: Final Report RISCOP Pilot Project. (SKI Report 98:6, SSI-Report 98-4), 1998, Seite 2.
- **Anhelm**, F.E. (Hg.), Das Vermittlungsverfahren „Münchehagen-Ausschuß“ zur Altlast SAD Münchehagen. Abschlussbericht und Dokumentation der Stellungnahmen der Beteiligten. Loccumer Protokolle Nr. 32/99. Rehburg-Loccum: Evangelische Akademie Loccum, 1999.
- **Armour**, Audrey, M. Environmental Policy: International Issues and National Trends, Caldwell, L.K. and Bartlett, R.V. (eds, Quorum Books, 1997)
- **Bechmann**, G., Der Erörterungstermin zwischen Anhörung und Diskurs. In: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung & Kernforschungszentrum Karlsruhe (Hg.), Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben. Speyerer Forschungsberichte Nr. 70, Bd. 2, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1988, 15-27.
- **Beckmann**, J. & **Keck**, G., Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, 1999.

- **Benford, G.**, Deep time – How Humanity Communicates Across Millenia, New York, 1999
- **Benz, A.**, Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen. Baden-Baden, 1994.
- **Besemer, Ch.**, Mediation. Vermittlung in Konflikten. Königsfeld & Heidelberg/Freiburg: Stiftung Gewaltfreies Leben & Werkstatt für Gewaltfreie Aktion Baden, 1993.
- **Bischoff, A., Selle, K. & Sinning, H.**, Informieren – Beteiligen – Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken. Dortmund, 1995.
- **Bohne, E., Colino, C. & Pandolfini, A. E.**, The Evolution of Integrated Permitting and Inspections of Industrial Installations in the European Union. An Empirical Comparative Analysis of Existing and Emerging Integrated Permitting Procedures, Structures and Decisions in European Union Member States. First Interim Report to the European Commission. Speyerer Forschungsberichte, 186. Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, 1998.
- **Bohne, E.**, Staat und Konfliktbewältigung bei Zukunftstechnologien. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 18, 1/1999, 1-11.
- **Bora, A.**, Grenzen der Partizipation? Risikoentscheidungen und Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht. Zeitschrift für Rechtssoziologie, 15, 2/1994, 126-152.
- **Brandt, E.**, Umsetzung von Ergebnissen informeller Aushandlungen in formelle Entscheidungen, in: Hoffman-Riem, .Schmidt-Aßmann (Hg.), Konfliktbewältigung durch Verhandlungen, Bd. 2, 1990, 239 ff.
- **Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft (BMLFUW) der Republik Österreich** (Hg.), Status und Erfahrungen mit Umweltmediation in Europa. Konfliktlösungsverfahren im Umweltbereich. Schriftenreihe des BMLFUW, Bd. 15/2000. Wien: BMLFUW, 2000.
- **Canadian Environmental Assessment Agency, CEAA** (1998), Report of the Nuclear Fuel Waste Management and Disposal Concept, Environmental Assessment Panel. Report and Executive Summary, Ottawa, App. B und D
- **Cavigelli, Regula**, Mediationsverfahren in der schweizerischen Kernenergiepolitik, in: WZB (Hg.) Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz, Nr. 12, 1995
- **„Community Waste Management“**, Projekt der EU-Kommission, mutadis@wanadoo.fr oder www.cowam.com

- **Cuhls, K. & Blind, K.**, Foresight in Germany: the example of the Delphi '98, or: how can the future be shaped? International Journal of Technology Management, 21, 7-8/2001, 767-780.
- **Dienel, P.C.**, Die Planungszelle. Eine Alternative zur Establishment-Demokratie. Opladen, 1992.
- **Drasdo, P.**, Endlagerung radioaktiver Abfälle, München, 2000
- **Easterling, Douglas; Kunreuther, Howard**, The Dilemma of Siting a High-Level Nuclear Waste Repository. Studies in Risk and Uncertainty. Boston, 1995.
- **EIA Forum (Sweden)**, EIA Forum for Studies of the Final Disposal system for Spent Nuclear Fuel in Oskarshamn Municipality. Policy Document and work Procedures (Appendix). February 1999.
- **EKRA**, „Entsorgungskonzept für radioaktive Abfälle, Schlussbericht der Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle (EKRA)“ vom 31.01.2000
- **Endres, A. & Ohl, C., Damokles & Co.**. Im Labyrinth der Risikotypologie. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 12, 2/1999, 308-313.
- **Ewen, Ch., Hertlein, M. & Pfeiffer, M.**, Die Mediation zum Frankfurter Flughafen – ein innovatives Verfahren. Das Projekt, 3, 3/2000, 2-6.
- **Feindt, P.H.**, Rationalität durch Partizipation? Das Mehrstufige Dialogische Verfahren als Antwort auf gesellschaftliche Differenzierung. In: P.H. Feindt, W. Gessenharter, M. Birzer & Fröchling, H. (Hg.), Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft. Dettelbach, 1996, 169-189.
- **Ferz, S.**, Mediation und Verwaltungsrecht in Österreich. Die gesetzliche Anerkennung der Mediation durch das UVP-G 2000. Zeitschrift für Konfliktmanagement, 4, 1/2001, 24-27.
- **Fietkau, H.-J. & Weidner, H.**, Umweltverhandeln. Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren. Ein erweiterter Projektbericht. Berlin, 1998.
- **Fietkau, H.-J.**, Das Eis brechen. Bei der Vorbereitung einer informellen Konfliktregelung können Hemmnisse bereits im Vorfeld ausgeräumt werden. Müllmagazin, 10, 1997, 33-35.
- **Fietkau, H.-J.**, Psychologie der Mediation. Lernchancen, Gruppenprozesse und Überwindung von Denkblockaden in Umweltkonflikten. Berlin, 2000.
- **Fisher, R. & Ury, W.**, Getting to Yes. Negotiating Agreement without Giving In. Boston (Mass.), 1981.

- **Flueeler**, Th., Radioaktive Abfälle in der Schweiz, 2 Bände, Dissertation.de, Berlin 2002
- **Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e.V.** (Hg.), Standards für Umweltmediation. Bonn: Förderverein Mediation im öffentlichen Bereich e. V., 24. August 2000, <http://www.umweltmediation.info>
- **Förderverein Umweltmediation e. V.** (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999.
- **Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung** (Hg.), Delphi '98 Umfrage. Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik. 2 Bde. und Kurzfassung. Karlsruhe: ISI, 1998.
- **Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung** (Hg.), Begleitende Evaluation der Bürgerkonferenz „Streitfall Gendiagnostik“. Karlsruhe: ISI, 2002.
- **Fuchs**, G., Frankfurter Mediation – Eine verpasste Chance. Das Projekt, 3, 1/2000, 2-3.
- **Fuchs**, G., **Hehn**, M., Umweltmediation, 2. Auflage 1999
- **Führ**, M., unter Mitarbeit von **Lewin**, D., Partizipative Elemente in Zulassungsverfahren für raumbedeutsame Vorhaben – Ansatzpunkte einer rechtlichen Verankerung (Kurzgutachten) im Auftrag des Institutes für Organisationskommunikation (IFOK) für die Hessische Staatskanzlei, November 2000
- **Giddens**, A., Jenseits von Links und Rechts, Frankfurt, 1997
- **Glasl**, F., Konfliktmanagement. Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater. 5., erw. Aufl., Bern & Stuttgart, 1997.
- **Gloede**, **Seibt**, Teilbericht 2, Evaluation des Workshops in Kassel (ITAS, Karlsruhe) 16.02.2001, unveröffentlichtes Manuskript für AkEnd
- **Greenpeace**, Atommüll-Endlager Gorleben - eine Fata Morgana, 11/2002, Seite 9
- **Grunwald**, A., Societal Acceptance of Radioactive Waste Disposal. Value Conflicts and the Maintainability of Long-term Strategies. Irvine/California, November 4, 1999
- **Günther**, B., Spezifische Erfahrungen mit Umweltmediation in Deutschland. In: Förderverein Umweltmediation e. V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999, 165-198.
- **Hammerbacher**, R., Die Vermittlungsarbeit zur Altlast München – 1981 bis 2004. Zeitschrift für Konfliktmanagement, 3, 1/2000, 42-47.

- **Hehn, M.**, Gesetzliche Möglichkeiten zum Einsatz eines Verfahrensmittlers im öffentlichen Recht. In: Förderverein Umweltmediation e. V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999, 199-211.
- **Henneke, H.-G.**, Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltrecht - Zwischenbilanz zur Erfassung eines seit zehn Jahren benannten Phänomens, in: Natur und Recht, Heft 6, 1991, S. 267 – 275
- **Hett, F.-Th.**, Öffentlichkeitsbeteiligung bei atom- und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Köln, Berlin, Bonn & München, 1994.
- **Hill, H.**, Kommunikative Problembewältigung bei umweltrelevanten Großvorhaben. Die öffentliche Verwaltung, 47, 1994, 279-286.
- **Holmstrand, O.**, Participation of local citizens groups in the Swedish nuclear waste process. In: Andersson, Kjell (Hrsg.): Valdor - Values in decisions on risk – proceedings. Stockholm, 1999, S. 164 – 171.
- **Holzinger, K.**, Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren: Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options, in van den Daele, Neidhardt (Hg.), Kommunikation und Entscheidung, Berlin 1996, 232 ff.
- **Holznagel**, Konfliktlösung durch Verhandlungen, 1990
- **IFOK**, 1. Zwischenbericht Los 2, Berlin, August 2001, www.akend.de/projekte
- **IFOK, ITAS und WIBERA**, Konzeptpapier „Stakeholder – Kolloquium“ vom 20. Oktober 2000 (unveröffentlicht)
- **Ipsen, Detlev**, Civil Landscapes and Changing Modes of Participation. Summary des Vortrags auf dem Forum on Stakeholder Confidence, NEA, Paris 28-31. August 2000
- **Jansen, D.**, Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Politische Vierteljahresschrift, 38, 1997, 274-297.
- **Jeglitz, M., & Hoyer, C.**, Deutsche Verfahren alternativer Konfliktlösung bei Umweltstreitigkeiten – eine Dokumentation. In: H. Zilleßen (Hg.), Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen & Wiesbaden, 1998, 137-183.
- **Joss, S. & Durant, J.** (Hg.), Public Participation in Science. The role of consensus conferences in Europe. London: Science Museum, 1995.
- **Joss, S.**, Die Konsensuskonferenz in Theorie und Anwendung. Stuttgart: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, 2000.

- **Keeney, R.L., Renn, O., v. Winterfeld, D. & Kotte, U.**, Die Wertbaum-analyse. München, 1984.
- **Kessen, S. & Zilleßen, H.**, Leitbilder der Mediation. In: Förderverein Umweltmediation e. V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999, 43-59.
- **Kessen, S.**, Mediationsverfahren „Eisenbahntrasse Gasteiner Tal“ erfolgreich beendet. Das Projekt, 4, 3/2001, 6-7.
- **Klinke, A., Renn, O. & Schellnhuber, H.J.** (1999), Zentrale Handlungsempfehlungen des WBGU zur Umweltrisikopolitik. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 12, 2/1999, 297- 303.
- **Knoepfel, P.**, Lösung von Umweltkonflikten durch Verhandlung. Beispiele aus dem In- und Ausland. Basel & Frankfurt/M., 1995.
- **Kostka, D.**, Außergerichtliche Konfliktregelung in der Praxis: Verwaltung. In: W. Gottwald, D. Stempel, R.F. Beckedorff & U. Linke (Hg.), Außergerichtliche Konfliktregelung für Rechtsanwälte und Notare (AKR-Handbuch). Loseblattwerk. Neuwied, Krieffel & Berlin: Luchterhand, 1997ff. (b), 5.2.17.
- **Kostka, D.**, Erfolg von Umweltmediationsverfahren. In: Förderverein Umweltmediation e. V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999a, 213-221.
- **Kostka, D.**, Kooperation, Partizipation oder starker Staat – Wohin entwickelt sich öffentliches Konfliktmanagement? KON:SENS– Zeitschrift für Mediation, 2, 3/1999b, 140-145.
- **Kostka, D.**, Kooperationsmanagement. In: D. Fürst & F. Scholles (Hg.), Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Handbücher zum Umweltschutz, Bd. 4. Dortmund, 2001, 334-355.
- **Kostka, D.**, Laufende Mediationsverfahren im Bereich der Sonderabfallproblematik. In: R. Fisch & D. Beck (Hg.), Entsorgungsnotstand und Verwaltungshandeln: Fallbeispiele - Konzepte - Perspektiven. Ein multidisziplinärer Zugang. Baden-Baden, 1997a, 265-275.
- **Kostka, D.**, Öffentliches Konfliktmanagement. Praktische Beispiele in der Diskussion. Die Verwaltung, 26, 1/1993, 87-112.
- **Kostka, D.**, Umgang mit komplexen Verwaltungsaufgaben in der Wirtschaftsförderung. Typische Verlaufsmuster und Wege zur Erweiterung persönlichen Handlungsspielraums. Opladen, 1992.
- **Kostka, D.**, Umweltmediation im gesellschaftlichen Kontext Deutschlands. In: Förderverein Umweltmediation e. V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999c, 61-79.

- **Kreusch**, Verfahrensrelevante Aspekte der nicht-geowissenschaftlichen Kriterien (NGW-Kriterien), Hannover , 24. August 2000, unveröffentlichte Diskussionsvorlage für den AkEnd
- **Kunig**, Philip, **Rublack**, Susanne, Aushandeln statt Entscheiden? Das Verwaltungsverfahren vor neuen Herausforderungen, in: Juristische Ausbildung, Heft 1, 1990, S. 1 . 11
- **Kunreuther**, Howard; **Fitzgerald**, Kevin, **Aarts**, Thomas, Siting Noxious Facilities: A Test of the Facility Siting Credo. Risk Analysis 13, 1993, S. 301-318.
- **Mc Combie**, C., Internationaler Stand der Standortsuche und der Standortkriterien, Vortrag auf dem Workshop des AkEnd am 16. September 2000 in Kassel
- **Montada**, L. & **Kals**, E., Mediation. Lehrbuch für Psychologen und Juristen. Weinheim, 2001.
- **Müller-Erwig**, K.-A., Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei atomrechtlichen Großvorhaben. Eine sozialwissenschaftliche Beschreibung am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens zum Endlager für radioaktive Abfälle Schacht Konrad. Braunschweig: Braunschweig: <http://www.biblio.tu-bs.de/ediss/data/20000518a/20000518a.html>, 2000.
- **Renn**, **Kastenholz**, Diskurs über den Diskurs, in: Renn u.a. (Hg.) Abfallpolitik im kooperativen Diskurs, 1998, 217 ff. (221)
- **Renn**, O. & **Webler**, Th., Der kooperative Diskurs – Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten. In: O. Renn, H. Kastenholz, P. Schild & U. Wilhelm (Hg.), Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. ETH Zürich, Polyprojekt Risiko und Sicherheit, Dokument Nr. 19. Zürich, 1998, 1-103.
- **Renn**, O. & **Webler**, Th., Steuerung durch kooperativen Diskurs. Konzept und praktische Erfahrungen am Beispiel eines Deponieprojektes im Kanton Aargau. In: Köberle, S., Gloede, F. & Hennen, L. (Hg.), Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen. Baden-Baden, 1997, 64-100.
- **Renn**, O., Kastenholz, H., Schild, P., Webler, Th. & Wilhelm, U., Der kooperative Diskurs in der Praxis – Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. In: O. Renn, H. Kastenholz, P. Schild & U. Wilhelm (Hg.), Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. ETH Zürich, Polyprojekt Risiko und Sicherheit, Dokument Nr. 19. Zürich, 1998, 107-131.

- **Renn, O., Klinke, A., Schellnhuber, H.J. & Fraedrich, K.**, Das Risikokonzept des Wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). Eine Entgegnung auf mögliche Missverständnisse. Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, 13, 1-2/2000, 21-217.
- **Renn, O.**, Kooperativer Diskurs. In: K. Selle (Hg.), Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden & Berlin, 1996, 101-112.
- **Richardson, P.J.**, A Review of Benefits Offered to Volunteer Communities for Siting nuclear Waste Facilities. Geosciences for Development and the Environment, United Kingdom, March 1998. (Internet)
- **Ronellenfitsch, M.**, Beschleunigung und Vereinfachung der Anlagenzulassungsverfahren. Berlin, 1994.
- **Rossnagel**, Rechtswissenschaftliche Technikfolgenforschung, Baden-Baden, 1993
- **Runkel, S.**, Mediation – ein Weg aus der Sackgasse des Umweltkonflikts. In: Förderverein Umweltmediation e. V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999, 17-41.
- **Scholles, F.**, Delphi. In: D. Fürst & F. Scholles (Hg.), Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Handbücher zum Umweltschutz, Bd. 4. Dortmund, 2001, 203-206.
- **Schrader, Ch.**, Mediation im Umweltgesetzbuch. KON:SENS – Zeitschrift für Mediation, 2, 3/1999, 155-160.
- **Selle, K.** (Hg.), Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden & Berlin, 1996.
- **Shrader-Frechette, Kristin**, Expert Decisionmaking in Risk Analysis: The case of the Yucca Mountain Facility. In: Andersson, Kjell (Hrsg.): Valdor - Values in decisions on risk – proceedings. Stockholm, Schweden, 13.-17. June, 1999, p. 14-22.
- **Striegnitz, Meinfried**, Consensual approaches to solving clean-up issues, Evangelische Akademie Loccum, 1991
- **Striegnitz, Meinfried**, Konfliktmittlung bei der Sanierung von Altlasten: Der Fall "Münchehagen", Informationsdienst Umweltrecht, Heft 2, 1990, 43-44
- **Striegnitz, Meinfried** (Hg.), Planungsprozesse in der Abfallwirtschaft, Planerische, politische und gesellschaftliche Aspekte bei der Standortfindung und Verfahrensauswahl für Abfallentsorgungsanlagen, Loccumer Protokolle 77/91, Evangelische Akademie Loccum, Rehburg-Loccum, 1992

- **Striegnitz**, Meinfried, Mediation: Lösung von Umweltkonflikten durch Vermittlung, ZAU - Zeitschrift für angewandte Umweltforschung, Heft 1, 1990, 51-62
- **Thegerström**, Claes, Ten Years of Siting Studies and Public Dialogue. The Main Lessons learnt at SKB. Vortrag auf dem Forum on Stakeholder Confidence, NEA, Paris 28-31. August 2000, S. 5-7.
- **Tils**, R., „Vorsicht: Mediation!“ – Chancen und Risiken der Umweltmediation aus der Perspektive von Umweltverbänden und Bürgerinitiativen. Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen, 10, 4/1997.
- **Troja**, M., Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Köln, 2001.
- **Tünessen-Harmes**, in Himmelman, Pohl, Tünessen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 4. Ergänzungslieferung 2000
- **U.S. Nuclear Waste Technical Review Board**, Moving beyond the Yucca Mountain Viability Assessment. A Report to the U.S. Congress and the Secretary of Energy. April, 1999.
- **Ueberhorst** u.a., Planungsstudie zur Gestaltung von Prüf- und Bürgerbeteiligungsprozessen im Zusammenhang mit nuklearen Großprojekten am Beispiel der Wiederaufbereitungstechnologie im Auftrag der Hessischen Landesregierung, April 1983
- **van den Daele**, W. & **Neidhardt**, F., „Regierung durch Diskussion“ - Über Versuche, mit Argumenten Politik zu machen. In: W. van den Daele & F. Neidhardt (Hg.), Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. WZB-Jahrbuch 1996. Berlin, 1996, 9-51.
- **VDI-Nachrichten** vom 25. Oktober 2002 "Ein langer Weg zum atomaren Endlager"
- **von Bogdandy**, A., Gubernative Rechtssetzung, Tübingen 2000
- **Voßbürger**, P. & **Claus**, F., Ablauf von Umweltmediationsverfahren. In: Förderverein Umweltmediation e. V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999, 81-99.
- **Webler**, Th., **Levine**, D., **Rakel**, H. & **Renn**, O., The Group Delphi: A Novel Attempt at Reducing Uncertainty. Technological Forecasting and Social Change, 39, 1991, 253-263.
- **Weidner**, Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik, in: van den Daele, Neidhardt (Hg.) Kommunikation und Entscheidung, (WZB—Jahrbuch 1996, 195 ff.)
- **Weidner**, H. (Hg.), Alternative Dispute Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries. Berlin: WZB, 1998.

- **Weidner**, H., Internationale Erfahrungen mit Umweltmediation. In: Förderverein Umweltmediation e. V. (Hg.), Studienbrief Umweltmediation. Eine interdisziplinäre Einführung. Bonn: Förderverein Umweltmediation e. V., 1999, 135-163.
- **Weisbord**, M.R. (Hg.), Discovering Common Ground: How Future Search Conferences bring people together to achieve breakthrough innovation, empowerment, shared vision, and collaborative action. San Francisco, 1993.
- **WIBERA**, 1. Zwischenbericht, Auswertung internationaler Erfahrungen, Januar 2001, veröffentlicht unter www.akend.de/projekte
- **WIBERA**, 2. Zwischenbericht, April 2001, Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle (Phase II), veröffentlicht unter www.akend.de/projekte
- **WIBERA**, 3. Zwischenbericht, September 2001, veröffentlicht unter www.akend.de/projekte
- **Wiedemann**, P., Kommunikation, Öffentlichkeitsbeteiligung und Konsensfindung bei entsorgungswirtschaftlichen Vorhaben. Handbuch im Auftrag des Umweltministeriums Baden-Württemberg (Hg.). Programmgruppe Mensch, Technik, Umwelt des Forschungszentrums Jülich, Arbeiten zur Risiko-Kommunikation, Heft 52. Jülich, 1995.
- **Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU)**, Welt im Wandel. Strategien zur Bewältigung globaler Umweltrisiken. Jahresgutachten 1998. Berlin & Heidelberg, 1999.
- **Würtenberger**, Th., Akzeptanz durch Verwaltungsverfahren. Neue Juristische Wochenschrift, 44, 1991, 257-263.
- **Zilleßen**, H. (Hg.), Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik. Opladen & Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 1998.
- **Zilleßen**, H., Status der Umweltmediation in Europa. Zeitschrift für Konfliktmanagement, 5, 1/2002, 23-26.
- **Zilleßen**, H., Umweltmediation, in: Handbuch Mediation, herausgegeben von Haft/Schlieffen, 2002, 1169 ff.