

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Arbeitsgruppe 1
Gesellschaftlicher Dialog,
Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz

Beratungsunterlage zu TOP 6

der 6. Sitzung

Anhörung „Öffentlichkeitsbeteiligung“

Professor Dr. Patrizia Nanz (EIPP, KWI)

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. /AG1-27</p>

Expertenanhörung zu Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung, 22. Januar 2015

Arbeitsgruppe 1 der Kommission Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe

Kurzvortrag von Prof. Patrizia Nanz

Wissenschaftliche Leiterin des European Institute for Public Participation (EIPP); Leiterin des Forschungsschwerpunktes Partizipationskultur am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI)

‘Meine Damen und Herren: Wir gehören zu den Generationen, die den Nutzen aus der Kernenergie zur Stromerzeugung hatte, also sollten wir in den kommenden Jahren – selbst wenn wir möglicherweise kein „Endlager“ beschließen werden können – wenigstens dafür sorgen, dass die Standortauswahl nicht auf den Sankt-Nimmerleins-Tag verschoben wird und in einem glaubwürdigen Verfahren unter Beteiligung einer breiten Öffentlichkeit vonstattengeht.

Der Atomausstieg nach der Katastrophe von Fukushima und das umfassende Projekt der Energiewende ermöglichen heute die „Endlagersuche“ konstruktiv voranzubringen. Da wir unsere Entscheidung für Atomkraft heute nicht mehr rechtfertigen müssen und daher leichter Fehler eingestehen können, ist ein *window of opportunity* entstanden, das es auch der kritischen Öffentlichkeit ermöglicht, sich in diesem Prozess einzubringen statt auf absoluter Fundamentalopposition zu beharren.

Ich möchte im Folgenden zunächst kurz darstellen, was Bürgerbeteiligung, ausmacht. In einem zweiten Schritt werde ich die Faktoren aufzählen, die für das Gelingen von Beteiligung bei Infrastrukturprojekten im Allgemeinen entscheidend sind und im Besonderen auf die schwierigen Rahmenbedingungen für eine Beteiligung zum Thema „Lagerung hochradioaktiver Abfallstoff“ eingehen. Zuletzt möchte ich achte Elemente für eine „gut gemachte“ Stakeholder- und Bürgerbeteiligung an der Kommissionsarbeit vorstellen und mit Ihnen diskutieren.

I.

Entscheidungen über große Infrastrukturprojekte wie zum Beispiel der Bau von Stromtrassen, Flughäfen und Bahnhöfen haben eine erhebliche Eingriffstiefe in die Lebenswelt von Bürgern und sind in hohem Maße von deren Akzeptanz abhängig. Um die Unterstützung für unpopuläre, aber möglicherweise nötige Großprojekte zu erlangen, genügt heute ein demokratisches Mandat durch Wahl oder Mehrheit allein ebenso wenig wie eine formelle Beteiligung, wie zum Beispiel bei Anhörungen im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren. Bei umstrittenen Großprojekten, bei denen die Partikularinteressen verschiedener Interessengruppen (Stakeholder) im Konflikt zueinander stehen, haben die klassischen demokratischen Verfahren in eine Sackgasse geführt. Dies gilt umso mehr für ein so weitreichendes Projekt wie die Standortauswahl eines atomaren „Endlagers“.

Was wir für derartige Entscheidungsprozesse brauchen sind informelle, dialogorientierte Beteiligungsverfahren, die in einer konstruktiven Partizipationskultur eingebettet sind. Solche Verfahren können politische Entscheidungen über große Infrastrukturen tragfähig machen – wenn sie gut gemacht sind und eine breit gefächerte und kontinuierliche Mitgestaltung des Entscheidungsprozesses von Beginn an ermöglichen. Für den

„Endlagersuchprozess“ wäre ein erster, zentraler Schritt die kooperative Verständigung auf ein Verfahren. Eine Verständigung, die ihrerseits mit Hilfe von wohl durchdachten Beteiligungsangeboten seitens der Kommission erfolgen sollte.

Die in Beteiligungsprozessen erzeugte Akzeptanz bedeutet nicht, dass alle am Ende die Stromtrasse in der Nähe ihres Dorfes am Ende gutheißen oder einen Standort für die Lagerung von Atommüll befürworten. Akzeptanz ist vielmehr eine Haltung, die sich einstellt, wenn Bürger und die kritische Öffentlichkeit ernst genommen, wenn sie ehrlich und transparent informiert werden, und sich in einem glaubwürdigen und fairen Verfahren einbringen können. Auf diese Weise kommen im besten Fall Entscheidungen mit verbindlicher Gültigkeit für Großprojekte zustande – auch wenn es abweichende Meinungen gibt.

Viel hängt – ich wiederhole es – davon ab, dass Beteiligung handwerklich „gut gemacht“ ist. D. h. zum einen, dass die Rahmenbedingungen für ein kooperatives Miteinander zwischen Politik, Zivilgesellschaft und Bürgerschaft gegeben sein oder geschaffen werden müssen. Ohne die Bereitschaft aller wichtigen Akteure, sich an einem solchen Prozess zu beteiligen, geht es nicht. D. h. zum zweiten: die Ausgestaltung der Verfahren muss zentralen Kriterien demokratischer Legitimität gerecht werden, um ihrerseits Akzeptanz beanspruchen zu können. Dazu gehört meines Erachtens eine nach dem Zufallsprinzip gewonnene und heterogene Zusammensetzung der Laienbürger. Teilnehmer sollten nicht nur der üblichen „Beteiligungselite“ angehören, sondern in Bezug auf Alter, Geschlecht und Bildungsgrad in etwa der Wahlbevölkerung entsprechen. „Gut gemacht“ heißt zum Dritten, dass ein Beteiligungsprozess sorgfältig geplant und effizient durchgeführt wird.

Nur wenn dies alles gegeben ist, kann Beteiligung die damit verbundenen, nicht unerheblichen Kosten und das Engagement der der Stakeholder und Bürger an so einem Prozess rechtfertigen.

Was zeichnet dialogorientierte Beteiligungsverfahren aus?

In diesen Verfahren werden Bürger, zivilgesellschaftliche Akteure und Entscheidungsträger frühzeitig im politischen Prozess zusammengebracht. Im Mittelpunkt steht der Austausch von Argumenten mit dem Ziel einer gemeinschaftlichen Meinungs- und Willensbildung. In Diskussionen wägen die Beteiligten alternative Positionen unter der Prämisse ab, andere Standpunkte zu berücksichtigen.

Dialogorientierte Verfahren durchlaufen oft mehrere Runden und sind auf die Unterstützung von neutralen Moderatoren und gegebenenfalls von Experten aus Wissenschaft und Praxis angewiesen. Zentral bei den Diskussionen ist, immer wieder über die Partikularinteressen hinweg den Blick auf das große Ganze und auf das Gemeinwohl zu lenken.

Seit den 1990er Jahren haben sich weltweit innovative Formen der dialogorientierten Bürgerbeteiligung verbreitet. Das Spektrum der Formate ist groß. Es variiert zwischen Großformaten wie Town hall meetings mit mehreren tausend Teilnehmern bis hin zu Formaten wie etwa Bürgerräte, Planungszellen und Konsensus-Konferenzen mit nur 10 bis 30 Bürgern.

Was sind die wichtigsten Vorteile von dialogorientierter Beteiligung gegenüber Anhörungen im Rahmen von formellen Planungsverfahren oder direkt-demokratischen Abstimmungen?

Solche Verfahren ermöglichen einen differenzierten, konsensorientierten Meinungs- und Willensbildungsprozess in einem relativ geschützten Raum. Geschützt vor der Präsenz der Medien und den Einflüssen mächtiger Akteure und Lobbys (gerade durch die Zufallsauswahl der Teilnehmer).

Daraus erwachsen folgende weitere Vorteile:

- a) Selbst zu hochkomplexen Themen können qualitativ hochwertige Ergebnisse und gelegentlich auch überraschende, alternative Lösungsvorschläge erarbeitet werden.
- b) Indem solche Verfahren sehr divergente Perspektiven und Informationen einspeisen, verbessern sie die Grundlage politischer Entscheidungen (wisdom of the crowd).
- c) Mögliche Widerstände in der Gesellschaft können antizipiert werden.
- d) Widerstreitende Interessen können kanalisiert, Partikularinteressen erkannt und im besten Fall eingedämmt werden. Dadurch können Konflikte reduziert werden.

II.

Was sind zentrale Faktoren für das Gelingen dialogorientierter Beteiligung?

Ich möchte an dieser Stelle betonen, dass es in der Praxis stets darum geht, passgenau einen Prozess aus einzelnen Verfahrensbausteinen zu konzipieren und umzusetzen, häufig unter sich im Laufe der Zeit wandelnden Rahmenbedingungen, Akteuren und Informationslagen. „Gute Beteiligung“ entsteht jedenfalls nicht durch eine bloße Abwicklung feststehender Formate, sondern jedes neue Beteiligungsangebot bedarf eines gut durch-dachten, individuellen Prozessdesigns.

Die zentralen Gelingensfaktoren sind:

- Dem Beteiligungsverfahren muss ein klares Mandat und ein klar definiertes Ziel zugrunde liegen. Nach meinem Verständnis von Beteiligung können „Konsultieren“ oder „Mitentscheiden“ solche Ziele sein, nicht jedoch das „Informieren“.
- Alle Informationen zum Thema müssen den Teilnehmern frei und umstandslos zugänglich sein. Zugleich muss auch die breite Öffentlichkeit über Ziel(e), Teilnehmen-de und den Stand des Beteiligungsprozesses informiert werden.
- Ein tatsächlicher Gestaltungsspielraum muss zur Verfügung stehen. Zivilgesellschaftliche Akteure und Bürger müssen rechtzeitig einbezogen werden, d. h. bereits während der Entscheidungsfindung. Beteiligung darf also kein Mittel zur ex-post Legitimierung repräsentativ getroffener Entscheidungen sein.
- Die Grenzen der Mitwirkung und die Frage, in welchen Händen die Entscheidungshoheit letztendlich liegt, müssen von Anfang an feststehen und deutlich kommuniziert werden.
- Eine sorgfältige Verzahnung von bottom-up-Verfahren der Beteiligung mit top-down-Entscheidungen von staatlichen Institutionen muss gewährleistet sein. Initiatoren müssen z. B. Sorge tragen, dass die an einem Verfahren beteiligten Teilnehmer ein verbindliches und umfängliches Feedback erhalten, d. h. es ist (mindestens verfahrenöffentlich) zu begründen, welche Ergebnisse im weiteren Entscheidungsprozess berücksichtigt werden – und welche nicht und warum.

- Sowohl innerhalb eines Verfahrens als auch in seiner Außendarstellung muss Klarheit über die Rollenaufteilung und die Zuständigkeiten aller Beteiligten herrschen (z. B. Initiator bzw. Auftraggeber, Projektleiter, Dienstleister, Moderator, wissenschaftlicher Begleitung bzw. Evaluierung).
- Eine professionelle Durchführung und Moderation des Beteiligungsprozesses muss gewährleistet sein.
- Die Kommunikation sollte mit gegenseitiger Wertschätzung und auf Augenhöhe erfolgen. Das Gelingen von Beteiligung hängt ganz wesentlich von einer kooperativen Haltung aller Beteiligten (und insbesondere der Initiatoren und Prozessbegleiter als Team) ebenso wie von einer konstruktiven Partizipationskultur ab.

III.

Wir produzieren seit Jahrzehnten Atommüll ohne ein einziges Endlager für die hochradioaktiven Stoffe zu haben. Das ist so, als ob wir in ein Flugzeug steigen und losfliegen, wissend, dass es auf der ganzen Welt noch nicht eine einzige Landebahn gibt.

So ein Wahnsinn ist nur möglich, wenn man das Ende der Reise extrem verdrängt. Ein wie auch immer geartetes „Endlager“ sollte zugleich ein öffentliches Mahnmal sein gegen die kollektive Verdrängung der Auswirkungen unseres Handelns für jetzige und für zukünftige Generationen. Die Sichtbarmachung dieser zivilisatorischen „Wunde“ aus dem fossil-nuklearen Zeitalter kann unter Umständen auch helfen die Pflege und Kontrolle der Lagerung über viele Generationen hinweg zu gewährleisten.

Was sind die Rahmenbedingungen für Bürgerbeteiligung zum Thema Lagerung hochradioaktiver Abfallstoffe?

Zum Thema „Endlagerung“ gibt der zurzeit ein schwerwiegendes Misstrauen in der Gesellschaft. Zu den Besonderheiten einer Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche nur ganz kurz:

- Die Politik hat in der Vergangenheit Protestierer vielfach bekämpft. Eine Zusammenarbeit mit politischen und ökonomischen Eliten scheint in dieser Frage für viele undenkbar.
- In der Gesellschaft ist eine persistente Blockade-Situation vorhanden, zumindest in den Protestregionen rund um mögliche und bereits ausgewählte Standorte (Gorleben, Asse, Konrad).
- Hinzuweisen ist auch auf die Gefahr bei Entscheidungen im Mehrebenensystem und auf die Politikverflechtungsfalle. Was das meint brauche ich Ihnen nicht zu erzählen, das kennen Sie alle.
- Eine hohe Komplexität des Themas (*wicked problem* heißt es in der sozialwissenschaftlichen Forschung: ein äußerst schwer zu lösendes, verzwicktes Problem, das nie allein durch objektive Tatbestände erklärt werden kann, weil die Bedeutungen von auf den ersten Blick klaren Begriffen gesellschaftlich *geframt* und nicht neutral sind, Beispiel: Risiko).
- Experten, die von allen Seiten als unabhängig wahrgenommen werden, sind zu diesem Thema äußerst rar.

- Lernen von Beteiligungsprozessen an Standortprojekten wie zum Beispiel der Bau von Müllverbrennungsanlagen ist ebenso hilfreich wie von den Erfolgen und Schwierigkeiten des Asse-2-Begleitprozesses (da bekomme ich zurzeit gute Einblicke). Allerdings wird es gegen Ende des „Endlagersuchprozesses“ sehr wahrscheinlich nicht nur um die NIMBY-Problematik gehen („*Not in my backyard*“), sondern auch um eine Gegenüberstellung bzw. eine Abwägung zwischen mehreren Standorten, und d. h. auch zwischen Gemeinden und möglicherweise Bundesländern.
- Und schließlich: Die Risiken für Mensch und Umwelt, die mit der Lagerung von Atommüll verbunden sind, betreffen zukünftige Generationen, die nicht im politischen System repräsentiert sind.

IV.

Eine wie auch immer geartete Bürgerbeteiligung an der Kommissionsarbeit darf bei dem engen zeitlichen Rahmen nicht zu komplex ausfallen. Bei allem Pragmatismus darf dieser Prozess aber (gerade bei diesem Thema) auch nicht oberflächlich oder gar unglaubwürdig sein. Daher schlage ich vor, modulhaft in kleinen Präsenzformaten eine „tiefe“ Diskussion zwischen Bürgern (Zufallsauswahl) und zwischen Stakeholdern zu ermöglichen und durch Social Media und Online-Verfahren (bei denen mitmachen kann, wer will) die Breite der Öffentlichkeit zu erreichen.

Elemente für „gut gemachte“ Bürgerbeteiligung an der Kommissionsarbeit (Schaubild):

- 1) Bei der Vorgeschichte rund um ein deutsches „Endlager“ ist eine Beteiligung, die die Entstehung und den Umgang mit radioaktiven Abfällen und die Verantwortlichkeit von politischen, ökonomischen und übrigens auch wissenschaftlichen (... !) Akteuren ausspart, zum Scheitern verurteilt. Ein Beteiligungsverfahren muss – trotz aller Fokussierung auf ein faires Verfahren für die Standortauswahl – eine Auseinandersetzung in Bezug auf die Vergangenheit mit der kritischen Öffentlichkeit ermöglichen (Reflektieren, wie die Abfälle in die Welt gekommen sind, „Wer hat davon profitiert – und wer trägt die Risiken?“).

Ein solch aussöhnender Prozess heißt für mich für die Beteiligung an der Kommissionsarbeit nicht mehr (aber auch nicht weniger) als das Zulassen von Dissens, das Entstehen von Fehlern und eine selbstkritische Haltung aller Beteiligten. Erst das ermöglicht einen Startschuss für ein neues Miteinander. Danach ist ein gemeinsamer Blick in die Zukunft möglich. Vorher nicht.

Ein solcher Lernprozess braucht m. E. einen geschützten Rahmen z. B. in einem extra für dieses Thema vorgesehenen kleinformatischen Bürgerdialog.

- 2) Nicht die Ergebnisse, sondern der Prozess und dessen Gestaltung sollten im Mittelpunkt des Beteiligungsverfahrens stehen. Ein gemeinsamer Lösungswille aller Teilnehmer entsteht möglicherweise erst im Prozess selbst.

- 3) Module und Teilnehmer: Man könnte drei Module anbieten: Eine Offline oder face-to-face-Beteiligung zum einen mit klar definierten Interessengruppen (Stakeholdern) und zum anderen mit reinen Laienbürgern (Zufallsauswahl) sowie zusätzlich eine Online-Beteiligung, die in der Breite Ideen sammelt und eine „*watch-dog*“-Funktion für den gesamten Prozess hat.

Sinnvoll wäre zunächst einmal zügig zwei oder drei kleinformative Dialoge mit ca. 15 bis 20 Zufallsbürger anbieten (einen davon ausschließlich mit Jugendlichen), die sich „in der Tiefe“ auf das Thema Endlagersuchprozess einlassen können. Hier zeigt sich, welche Sichtweisen in der Bevölkerung überhaupt vorherrschen. Man könnte die (z. B. in einem Video festgehalten) Ergebnisse dann nutzen, um einen breiteren Bürgerdialog durchzuführen.

Wegen des zeitlich engen Rahmens würde ich bei der Beteiligung an der Kommissionsarbeit von einer Mehrebenen-Beteiligung (auf Länder- oder gar Gemeindeebene) dringend abraten (das ist viel zu komplex), eine solche aber unbedingt beim späteren Standortauswahlverfahren vorsehen.

- 4) Zukünftige Generationen sollten „repräsentiert“ sein, sowohl in Form eines separaten kleinformativen Szenariodialogs (15 bis 20 Jugendliche), der ein Hinein-versetzen in kommende Generationen und in eine weite Zukunft ermöglicht („Wie kann man sich den Zeithorizont vorstellen von 100 000 bis einer Million Jahren?“, „Was wissen wir über die Zukunft (auch aus der Vergangenheit)?“) als auch in Form einer Beteiligung von Jugendlichen in den breiten Bürgerdialogen. Hier ist z. B. eine „Politik der leeren Stuhls“, also ein Freilassen von Stühlen in Beteiligungsprozessen eine Möglichkeit, an die Anliegen zukünftiger Generationen zu erinnern.
- 5) Es braucht eine klare Zielsetzung für den Prozess. Das darf auf keinen Fall die pure ex-post Legitimierung des Kommissionsberichts sein. Und ein tatsächlicher Input zum Bericht von Seiten der Bürger ist – obgleich sicherlich machbar – unter den gegebenen zeitlichen Rahmenbedingungen zu komplex (und jedenfalls müsste darauf ein umfängliches Feedback und eine sorgfältige Auswertung/Einarbeitung in den Bericht seitens der Kommission erfolgen, was aufwendig wäre). Sinnvoller erscheint es, Laienbürger Fragen zu stellen, die eine lebensweltliche Rückbindung haben. D. h. sie in kleinen Formaten über für sie relevante Aspekte bei der Standortauswahl diskutieren zu lassen („Was ist dabei wichtig?“, „Worauf sollen wir achten?“, die Frage nach dem Vetorecht am Ende etc.). Die Ergebnisse (oder gar ein Kriterienkatalog) könnten mit den Ergebnissen des Stakeholder-Dialogs abgeglichen und in einem zweiten Schritt im breiten Bürgerdialog und/oder in Online-Foren breit diskutiert werden.
- 6) Die Mobilisierung einer breiten Öffentlichkeit ist notwendig, aber besonders unter den gegebenen zeitlichen Rahmenbedingungen schwierig. Zum jetzigen Zeitpunkt ist der Informationsstand über die Kommissionsarbeit in der Bevölkerung niedrig. Hier wäre nicht nur eine kluge Vernetzung von Präsenz- und Onlinebeteiligung vonnöten, sondern auch – und möglichst bald – eine offensive Öffentlichkeitsarbeit für die Kommissionsarbeit (und den gesamten

Beteiligungsprozess). Denkbar wäre z. B. ein Start mit einem kleinen Film, z. B. von Ranga Yogeshwar oder eines guter Graphic recorder/Kunstzeichners, der die 10 größten Herausforderungen und offenen Fragen rund um den Atommüll und den Endlagersuchprozess vorstellt. So einen Film könnte nicht nur die Kommission, sondern auch das BMUB, die Umweltministerien der Bundesländer und verschiedene Behörden und Verbände (Jugend-, Umwelt-etc.) auf ihre Homepage stellen. Es geht hier nicht nur um Information, sondern auch da-rum, die breite Öffentlichkeit wirklich einzuladen und ihr zu ermöglichen, sich nicht vom Thema überwältigen zu lassen.

7) Ein modulare Ansatz als lernender Prozess, aber das bedarf einen entsprechend geschulten Umgang damit, d. h. es braucht ein ausgewähltes Team vom Partizipationsexperten, die die Konzeption des gesamten Prozesses (aus einem Guss) erstellen und eine sorgfältige Steuerung und permanente Evaluierung gewährleisten. Aber auch Personen mit entsprechenden Beteiligungs-know-how und zeitlichen Ressourcen innerhalb der Kommission. Ich schlage daher für den Prozess ein Steuerungsteam mit zwei, drei Mitgliedern der AG 1, Prozessbegleitern und Dienstleistern vor.

8) Zentral für diesen Prozess ist eine konstruktive Haltung und Partizipations- oder Beziehungskultur aller Beteiligten. Falls – wie häufig bei Konfliktsituationen und verschiedenen Interessenskonstellationen – eine solche nicht bereits vorliegt, sollte sie von den Prozessbegleitern und Initiatoren (also der Kommission) im Vorfeld eines Beteiligungsprozesses geschaffen werden, z. B. durch das oben genannte Steuerungsteam.

Die Konzeption und Durchführung eines Beteiligungsprozesses kann noch so gut sein. Ebenso wichtig ist, ob die Ausgangsbedingungen so sind, dass sich alle beteiligten Akteure mit Offenheit und einer Haltung begegnen, die von Kriterien wie Respekt vor dem anderen geprägt ist, und kooperativ nach Lösungen suchen können – oder ob Misstrauen und ein gegenseitiges Freund-Feind Denken vorherrschen.

Atommüll ist ein extrem zugespitzter Ausdruck – oder besser – ein Brennglas, durch das wir den Umgang mit Externalitäten unseres derzeitigen Lebensstils betrachten können. Die Beteiligung von Stakeholdern und einer breiten Bürgerschaft an der Kommissionsarbeit und später am „Endlagersuchprozess“ ermöglicht eine Reflexion darüber, was wir als Gesellschaft aus diesem Fall lernen können – auch für ähnliche Themen wie irreversible Umweltzerstörung. In der Hoffnung, daraus rechtzeitig Konsequenzen zu ziehen.'