



29. Juni 2009

Sachplan geologische Tiefenlager

Forschungsprojekt «Kommunikation mit der Gesellschaft»:

Grundlagen für die Kommunikation in den Standortregionen

Auftraggeber

Bundesamt für Energie BFE, 3003 Bern

Auftragnehmer/Auftragnehmerinnen

Walter Schenkel, Dr., Politologe
synergo, Mobilität-Politik-Raum
Grubenstrasse 12, CH-8045 Zürich
T: 043 960 77 33, Fax: 043 960 77 39
www.synergo.ch, schenkel@synergo.ch

Diana Gallego Carrera, M.A. sowie
Prof. Dr. Dr. h.c. Ortwin Renn und Dr. Marion Dreyer
DIALOGIK gemeinnützige GmbH, Kommunikations- und
Kooperationsforschung
Lerchenstrasse 22, D-70174 Stuttgart
www.dialogik-expert.de, diana.gallego@sowi.uni-stuttgart.de

Projektverantwortlicher

Stefan Jordi

Begleitgruppe

Lukas Gutzwiller, BFE (Leitung)
Stefan Jordi, BFE
Thomas Bigler, ENSI
Meinert Rahn, ENSI
Anne Eckhardt, KSA
Lena Poschet, ARE
Ellinor von Kauffungen, Elkman Communications
Heinz Bonfadelli, Institut für Medienwissenschaft, Universität Zürich
Elisabeth Veya, science et cité
Rolf Schenk, Gemeindepräsident Trüllikon

Diese Studie wurde im Rahmen der Forschungsprogramme «Energiewirtschaftliche Grundlagen» und «Radioaktive Abfälle» des Bundesamts für Energie BFE erstellt.
Für den Inhalt ist allein der/die Studiennehmer/in verantwortlich.

Bundesamt für Energie BFE

Mühlestrasse 4, CH-3063 Ittigen · Postadresse: CH-3003 Bern
Tel. 031 322 56 11, Fax 031 323 25 00 · contact@bfe.admin.ch · www.bfe.admin.ch

Inhalt

GLOSSAR	2
1 KOMMUNIKATIONSGRUNDLAGEN, GESTÜTZT AUF WISSENSCHAFTLICHE ERKENNTNISSE.....	3
2 RISIKOKOMMUNIKATION ALS BESONDERE HERAUSFORDERUNG.....	4
3 KEINE KOMMUNIKATION OHNE KONZEPT.....	5
4 VERTRAUEN ALS UNABDINGBARE VORAUSSETZUNG.....	7
5 TRANSPARENZ FÜHRT ZU VERFAHRENSAKZEPTANZ	8
6 ANDERE ZIELGRUPPE, ANDERE KOMMUNIKATION	9
7 UMGANG MIT DEN MEDIEN.....	12
8 KOMMUNIKATION MIT «GLEICH LANGEN SPIESSEN»	13
9 PERSONEN, NICHT ORGANISATIONEN ZÄHLEN	14
10 CHECKLISTE	15

Glossar

Akzeptanz	Nachweisbare persönliche oder kollektive Bereitschaft, das subjektiv erkannte Risiko eines Zustandes oder einer Handlung hinzunehmen
Diskurs	Foren einer verständnisorientierten Kommunikation, in denen mit Blick auf eine gemeinsame Erkenntnisgewinnung oder Entscheidungsfindung, Aussagen von Argumenten nach festgelegten Regeln auf ihre Geltungsansprüche hin und ohne Ansehen der Person und ihres Status untersucht werden.
Endlager	Endgültige Lagerung von nuklearen Abfällen. Die Wiederverwertung dieser Abfälle ist nicht vorgesehen. Die Endlagerung erfolgt für stark radioaktive Abfälle in geologischen Tiefenlagern. Ziel ist die sichere, zeitlich ausreichende Isolation der Schadstoffe von der Biosphäre. Planung und Vorgehensweise bei der Endlagerung werden von den einzelnen Staaten selbst verwaltet. Internationale Grundsätze der IAEA (Internationale Atomenergieorganisation) müssen hierbei jedoch befolgt werden.
Freiwilligkeit	Der Begriff «Freiwilligkeit» bezieht sich in diesem Bericht auf den freien Entschluss von Gemeinden, sich als potenzielle Endlagerstandorte anzubieten. Das Prinzip der Freiwilligkeit wurde u. a. in Schweden und in Belgien angewendet.
Partizipative Verfahren	Mit partizipativen Verfahren erhalten betroffene Bürger/innen und Organisationen die Möglichkeit, überall dort mitzuwirken und Wünsche geltend zu machen, wo andere über sie und ihre Lebensverhältnisse bzw. Interessen bestimmen oder Einfluss ausüben. Partizipative Verfahren umfassen Tätigkeiten, die betroffene Bürger/innen und Organisationen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen.
Partnerschaft, lokale	Partnerschaften mit Gemeinden wurden u. a. in Schweden und Belgien durchgeführt. Die Partnerschaften ermöglichen den Gemeinden Bedingungen anzugeben, unter welchen sie einer Endlagerung radioaktiver Abfälle zustimmen. Im Weiteren beinhalten sie ein von den entscheidungsbefugten Behörden und politischen Gremien unabhängiges Arbeiten der Gemeinden. Weiterhin ermöglichen die Partnerschaften den Gemeinden ein Vetorecht. Die Gemeinden haben Mitspracherecht bei der Planung, Errichtung und Durchführung des Endlagers.
Risiko	Entscheidungssituation mit fehlender oder unvollkommener Information.
Risikokommunikation	Risikokommunikation ist der Prozess, Menschen über mögliche Risiken für ihre Person, ihr Eigentum oder ihre Gemeinschaft zu informieren. Sie unterstützt das Verständnis für Risikomanagement. Die Risikokommunikation ist ein inter-aktiver Prozess zum Austausch von Meinungen und Informationen.
Risikomanagement	Prozess der Identifikation und Auswahl von Massnahmen zur Steuerung von Risiken bzw. zur Regulierung von Risiken. Darunter fallen politisch gesetzte Grenzwerte, ökonomische Anreize, Haftungsregelungen, Planungstechniken sowie bildende Massnahmen.
Risikowahrnehmung	Alle mentalen Prozesse, bei denen eine Person über die Sinne Informationen aufnimmt und verarbeitet (Erläuterung der kognitiven Psychologie).
Techn.-wiss. Risikoabschätzung	Kombination zweier Wissens Elemente: dem systematischen Wissen über beobachtete oder experimentell nachgewiesene Regelmässigkeiten und dem kalkulatorischen Einbezug von Zufallsvariationen (Schadensausmass x Eintrittswahrscheinlichkeit).
Tiefenlager	Anlage in tiefen geologischen Formationen zur langfristigen, wartungsfreien und zeitlich unbefristeten Lagerung von radioaktiven Abfällen, die derzeit zwischengelagert und weiter anfallen werden.
Transparenz	Transparenz ist das Resultat eines ständigen und offenen Lernprozesses, um die Urteilsfähigkeit involvierter Akteurinnen/Akteure und Adressaten zu erhöhen. Voraussetzung dazu ist die Offenlegung sämtlicher technischer Erkenntnisse, Evidenznachweise und Legitimität der Handlungen.
Vertrauen	Vertrauen im Rahmen der Risikokommunikation meint ein „Sich-Verlassen-Können“ auf das Vorhandensein von Kompetenz (Wissen, Können), Wahrung von Fairness (Offenheit, Chancengleichheit) und die Wahrnehmung sozialer Verantwortung. Oder kurz: Glauben oder Überzeugung, dass ein Akteur be-rechtigt, effektiv und kompetent agiert, ohne die Stellung zu missbrauchen.
Veto	Das Vetorecht bezieht sich auf das Recht von potenziellen Standortgemeinden, aus dem Endlagereignungsverfahren auszutreten. Das Vetorecht tritt in der Regel im Rahmen von Partnerschaften auf, die zwischen Gemeinden und der zuständigen Entsorgungsbehörde geschlossen werden.

1 Kommunikationsgrundlagen, gestützt auf wissenschaftliche Erkenntnisse

Mit dem vom Bundesamt für Energie (BFE) entwickelten Sachplan geologische Tiefenlager beschreibt die Schweiz **neue Wege** bei der Suche nach einem Standort für die Lagerung radioaktiver Abfälle. Im Konzeptteil des Sachplans wird dargelegt, dass die Entsorgung der radioaktiven Abfälle den langfristigen Schutz von Mensch und Umwelt gewährleisten muss. Die möglichen Standorte sollen in einem fairen, transparenten und partizipativen Verfahren evaluiert und ausgewählt werden.

Das Verfahren des Sachplans sieht ein **schrittweises Vorgehen** bei der Standortfindung vor. Nach der Bekanntgabe geologisch geeigneter Standortgebiete werden in den ausgewählten Regionen umfassende Mitwirkungsverfahren durchgeführt. Eine wichtige Rolle kommt den betroffenen Kantonen und Gemeinden zu. Diese arbeiten zum einen den rechtlichen Vorgaben entsprechend mit den Bundesstellen zusammen. Zum anderen verfügen sie im Rahmen der Mitwirkung über kommunikative Funktionen.

Die vorliegenden Grundlagen für die Kommunikation in den Standortregionen decken die Anforderungen an eine zweckmässige Kommunikation durch die zuständigen Bundes-, Kantons- und Gemeindebehörden ab. Sie behandeln die zentralen Faktoren einer angemessenen Kommunikation, wie sie bei der Suche nach geeigneten Standorten für radioaktive Abfälle berücksichtigt werden sollten. Im Vergleich zur Kommunikation in anderen Politikfeldern stellt die Kommunikation hierbei ganz **besondere Anforderungen** an die Grundsätze, Vorbereitung und Durchführung. Das Thema der Endlagerung radioaktiver Abfälle ist ein Thema, welches durch hohe Unsicherheit sowie durch vielfältige, teilweise auch widersprüchliche Interessen der beteiligten Akteurinnen und Akteure geprägt ist. Dem Aspekt der angemessenen Kommunikation zwischen diesen Akteurinnen und Akteuren kommt daher eine besonders grosse Bedeutung zu. Die vorliegenden Grundlagen bieten da eine Orientierung.

Forschungsprojekt «Sachplan geologische Tiefenlager: Kommunikation mit der Gesellschaft»

Dieses Forschungsprojekt ist von 2007 bis 2008 durchgeführt und vom Bundesamt für Energie finanziert worden. Untersucht wurde die Kommunikation von Behörden bei der Standortsuche von nuklearen Endlagerstätten in der Schweiz und drei ausgewählten Vergleichsstaaten, nämlich Belgien, Deutschland und Schweden. So konnten Gemeinsamkeiten und Unterschiede sowie für die Schweiz wichtige Anknüpfungspunkte erörtert werden. Das Projekt wurde mit einem wissenschaftlichen Bericht abgeschlossen, welcher die Basis für die vorliegenden Kommunikationsgrundlagen ist.

Die Kommunikationsgrundlagen beinhalten zum einen **theoriegeleitete Prinzipien** der Kommunikations- und Diskursforschung. Dazu gehören Grundsätze, die in der Risikokommunikation als unabdingbar gelten, wie etwa die Kriterien der Transparenz und Glaubwürdigkeit. Zum anderen werden auch **praktische Anforderungen** an die Vorbereitung und Durchführung der Kommunikation im Laufe des Sachplanverfahrens aufgeführt. Die Relevanz für die Praxis wird mit ausgewählten Beispielen aus den Vergleichsstaaten in den einzelnen Kapiteln und in der abschliessenden Checkliste unterstrichen.

To Do

Eine Garantie für das Gelingen der Kommunikation gibt es nicht. Mit ständigen Qualitätskontrollen und einem internationalen Erfahrungsaustausch können aber Schwächen und Risiken frühzeitig erkannt und die Kommunikation verbessert werden. Die Standortregionen erarbeiten ein Kommunikationskonzept, welches auf diesen Erkenntnissen beruht.

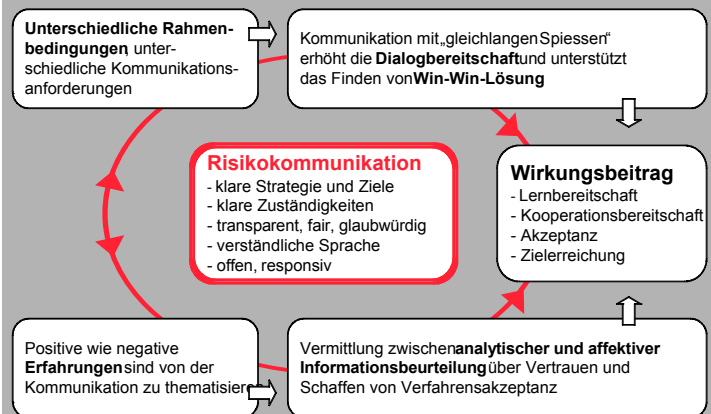
2 Risikokommunikation als besondere Herausforderung

Die Beurteilung von Risiken gestaltet sich bei **Laien und Experten/innen** unterschiedlich, mit der Tendenz, dass Laien einige Risiken höher und andere niedriger einstufen als die Expertinnen oder Experten. Auf diese Lücke aufmerksam zu machen und zu einer Verständigung zwischen Laien- und Expertenurteil zu kommen, ist eine der Hauptaufgaben der Risikokommunikation. Diese ist definiert als ein zielgerichteter Austausch von Informationen über Ereignisse, Handlungen und Techniken, die mit einem Risiko behaftet sind.

Die moderne Risikokommunikation zeichnet sich dadurch aus, dass sie statt auf Überzeugung auf **Vermittlung** setzt. Es geht nicht darum, im Sinne einer PR-Strategie zu informieren und irgendjemanden überzeugen zu wollen, sondern um den Dialog und die Beteiligung an der Kommunikation. Ziel ist, dass alle an der Kommunikation beteiligten Personen in die Lage versetzt werden, auf der Basis von Sachinformationen und eigenen Wertvorstellungen ein rational begründbares Urteil über Risiken und den Umgang mit diesen treffen zu können. Damit verknüpft ist ein weiteres wichtiges Ziel: Risikokommunikation sollte vermitteln, wie die Menschen einen Prozess selbst gestalten können. Ein Grossteil der Öffentlichkeit möchte aktiv agieren und nicht nur reagieren.

«Ist es ganz sicher oder einfach sicher genug? Dies wurde bisher nie klar gesagt.»

Das ist eine der Fragen, bei der die Risikokommunikation ansetzen muss. Die nachfolgende Darstellung zeigt, dass Risikokommunikation ein **Austauschprozess** über Rahmenbedingungen, objektive und subjektive Informationen, Dialog- und Entscheidungsverfahren, Vertrauen und Glaubwürdigkeit sowie (nicht) wünschbare Wirkungen ist. Insofern muss die Kommunikation auch zurückblicken und fragen, wie sie die örtlichen Rahmenbedingungen am besten berücksichtigen und die früheren Erfahrungen, positive wie negative, der betroffenen Menschen ernst nehmen kann.



Eine «von oben» geführte Kommunikation greift, auch wenn diese demokratisch legitimiert ist, bei der Lösung von Konflikten dieser Art vielfach zu kurz, da die **Legitimation** politisch-demokratischer Entscheidungen zum Teil selbst infrage gestellt wird. Die Gründe hierfür sind unter anderem die persönliche Betroffenheit der Bevölkerung, moralische und ethische Werthaltungen, Konflikte zwischen Nutzniessenden und Risikotragenden sowie ein geringes Vertrauen in die zur Entscheidung befugten Instanzen. Daher muss die Legitimation bei Entscheidungen oftmals über ein allgemein akzeptiertes und diskursives Verfahren erzeugt werden. Für diesen Weg reichen altbekannte Kommunikationsprinzipien nicht aus.

To Do

Unabdingbar ist die Schaffung einer Zwei-Wege-Kommunikation mit Beteiligung aller relevanten Akteurinnen und Akteure. Fachexperten und -expertinnen sind so zu schulen, dass sie die wissenschaftlichen Ergebnisse für Laien verständlich, aber nicht simplifizierend vermitteln können.

3 Keine Kommunikation ohne Konzept

Risikokommunikation, welche bei der Endlagerung radioaktiver Abfälle angewendet werden soll, bedarf einer **langfristigen Planung**. Ein wissenschaftlich fundiertes und praktisch erprobtes Konzept bietet die nötige Hilfe dazu. Gewisse Kommunikationsschritte entsprechen jenen, wie sich auch in Kommunikationskonzepten aus anderen Politikbereichen vorkommen. Andere müssen den besonderen Anforderungen der Risikokommunikation genügen, welche in Standortfindungsprozessen im In- und Ausland zutage treten.

«Die Kommunikation muss von Anfang an langfristig angelegt sein und darf nicht nebenher gehen.»

In **Schweden** hat die Analyse der Ausgangssituation dazu geführt, dass die Kommunikationsstrategie vollständig neu definiert worden ist. Der heutige Prozess wird von den beteiligten Akteurinnen und Akteuren als fair beurteilt. Ein wichtiger Indikator für eine positive Kommunikation ist die subjektive Zufriedenheit der direkt betroffenen Bevölkerung. Um diese zu erheben, werden in Schweden regelmässig lokale Umfragen gemacht. Dieser Weg wurde auch in **Belgien** verfolgt: Die beiden Nachbargemeinden, welche in die engere Auswahl für das Endlager rückten, zeigten sich zunächst mit dem Verfahren zufrieden. Als die nationale Regierung sich jedoch für eine der beiden Gemeinden aussprach, kam es zu Unmut in der nicht berücksichtigten Gemeinde. Sie stufte das Entscheidungsverfahren als wenig transparent und nicht nachvollziehbar ein. In beiden Ländern gibt es ein langfristiges Kommunikationskonzept, im Sinne der vorliegenden Kommunikationsgrundlagen.

Schritt 1: Ausgangslage analysieren

Bevor kommuniziert werden kann, bedarf es einer gründlichen Erörterung der Ausgangslage. Im Zentrum steht die Analyse möglicher Akteure und Zielgruppen, um die Problemdefinition, so wie sie die einzelnen Akteur- und Zielgruppen sehen, zu erfahren und um die jeweiligen Bedürfnisse im Kommunikationsprozess berücksichtigen zu können.

Schritt 2: Zielgruppen identifizieren

Die Risikokommunikation hat ein besonderes Augenmerk auf die direkt betroffene Bevölkerung sowie auf Meinungsführende aus Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Kultur zu legen.

Schritt 3: Kommunikationsregeln festlegen

Zu Beginn einer jeglichen Kommunikation sind die Kommunikationsprinzipien und -regeln entweder durch alle an der Kommunikation beteiligten Gruppen oder aber durch eine von allen anerkannte Diskussionsmoderation zu definieren, zu erklären und zu vereinbaren. Gruppen, welche diese Spielregeln nicht einhalten wollen, können sich im formellen Verfahren einbringen.

Schritt 4: Ziele formulieren

Jede Risikokommunikation muss zielgerichtet sein und etappenweise verlaufen. An oberster Stelle steht der Austausch von Informationen, nicht die Beeinflussung von Einstellungen. Ein wichtiges Zwischenziel der Kommunikation ist die Akzeptanz des Verfahrens.

Schritt 5: Kommunikationsinhalte formulieren

Sollen Glaubwürdigkeit der Kommunizierenden und Vertrauen in die vermittelten Informationen erhöht werden, so erscheint es sinnvoll, sich auf das Verfahren zur Botschaftsvermittlung zu konzentrieren. Dies bedeutet, offen zu legen, von wem die Kommunikationsinhalte kommen und was sie bezwecken. Zudem sollten die Kommunikationsinhalte mit bestimmten Personen verbunden sein. Eine einfache Sprache erhöht das Verständnis und versetzt die Bevölkerung in die Lage, sich an der Diskussion zu beteiligen. Umgekehrt kann sich eine sachlich ungerechtfertigte Simplifizierung negativ auf die Kommunikation auswirken; hier ist das richtige Mittelmaß zwischen Verständnis und Komplexität der Materie zu finden (z. B. durch «Testlesen» unabhängiger Personen).

Schritt 6: Mittel wählen

Bei der Risikokommunikation ist die Kombination und Qualität der Kommunikationsmittel ausschlaggebend. Eine Kommunikation mit der Öffentlichkeit wird vielfach positiver aufgenommen, wenn sich persönliche Kontakte knüpfen lassen sowie die entscheidungsbefugten Instanzen Präsenz vor Ort zeigen und die Zusammenarbeit in kleinen Gruppen oder mit Einzelpersonen anstreben.

Schritt 7: Ablauf festlegen

Der Ablauf der Kommunikation muss schrittweise erfolgen und in Bezug auf zu Verfügung stehende Ressourcen realistisch sein. Nach jedem erreichten Ziel sollte die Möglichkeit bestehen, die Kommunikation flexibel an die jeweilige Situation anzupassen. Hierzu ist es wichtig, frühzeitig potenzielle Alternativszenarien zu entwickeln. Es ist genügend Zeit für alternative Einschätzungen und die Beantwortung von Fragen einzuräumen. Die zuständigen Behörden sollten proaktiv und nicht auf Druck kommunizieren.

Schritt 8: Budget erstellen

Die Bereitstellung eines Budgets zur Gewährleistung einer angemessenen Kommunikation für alle relevanten Akteursgruppen hat sich bei Standortfindungsprozessen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle bewährt. Beim Budget sind Transparenz und Fairness gefragt, d. h. es muss klar festgelegt sein, wer wie viele Ressourcen für welche Kommunikation bekommt. Die Mittelverteilung ist durch eine unabhängige Instanz vorzunehmen, die das Vertrauen aller beteiligten Akteurinnen und Akteure genießt.

Schritt 9: Erfolgskontrolle festlegen

Die Erfolgskontrolle besteht darin, zu prüfen, ob Glaubwürdigkeit und Vertrauen im Verfahren erhöht werden konnten. Eine hohe Prozesszufriedenheit steigert die Akzeptanz der im Prozess vereinbarten Lösungen.

To Do

Sämtliche Schritte des auf den Inhalt bezogenen Verfahrens müssen mit der Kommunikation abgestimmt werden – und nicht umgekehrt. Die Kommunikation muss von Anfang als zentrales Element eingeplant werden.

4 Vertrauen als unabdingbare Voraussetzung

Kommunikation ohne **Vertrauensbasis** zwischen Kommunizierenden und Empfangenden ist wirkungslos, ja sogar kontraproduktiv. Eine unabdingbare Voraussetzung für Vertrauen ist, dass der/die Kommunizierende als Person glaubwürdig, d. h. kompetent, ausgewogen und fair, wahrgenommen wird. Die Kommunikationsinhalte müssen konsistent, wahr und ehrlich sein.

Glaubwürdigkeit und Vertrauen sind stark an das kommunizierte Verfahren geknüpft. Folgende Punkte sind zu beachten, um Vertrauen zu erzeugen:

- 1) Kommunikation trägt zur Vertrauensbildung bei, wenn die betroffenen Akteurinnen/Akteure und Adressierten **frühzeitig** in den Standortfindungsprozess einbezogen werden. Partizipative Modelle, die auf die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger zielen, bieten eine gewisse Gewähr dafür.
- 2) Vertrauensbildend wirken **Mitsprache- oder gar Vetorecht** der betroffenen Bevölkerung bzw. Region. Das Mitspracherecht muss hierbei mit einem klaren Mandat ausgestattet sein. Form und Ziele der Mitsprache gilt es von Beginn an klar zu kommunizieren.
- 3) Grundsätzlich sollten **alle Informationen für alle zugänglich** sein, auch Unterlagen und Sitzungsprotokolle, die auf Unsicherheiten im Verfahren und offene Fragen hinweisen. Ausnahmen müssen von der Behörde offen begründet und kommuniziert werden.
- 4) Kontrovers diskutierte Sachverhalte sollten an **öffentlichen Tagungen und Workshops** vertieft werden. Für die Einladung von in- und ausländischen Expertinnen und Experten sollten von allen Seiten Vorschläge gemacht werden können.

«Es gibt keine abhängige oder unabhängige Wissenschaft, sondern nur gute und schlechte. Eine andere Frage ist, welche Themen erforscht und welche nicht erforscht werden.»

In **Schweden** ist die Kommunikation zur Endlagerung hochradioaktiver Abfälle durch die von der nationalen Regierung beauftragte Entsorgungsorganisation als Kommunikatorin und die betroffenen Gemeinden als Empfängerinnen geprägt. Diese Konstellation funktioniert auf der lokalen Ebene gut und wird kaum kritisiert. Seitens der Umweltschutzorganisationen macht sich hingegen eine gewisse Unzufriedenheit breit, weil die Bevölkerung auf der nationalen Ebene zu wenig sensibilisiert ist. Zudem folge die Standortauswahl dem Prinzip der «ausreichenden» und nicht der «höchsten» Sicherheit. Die Umweltschutzorganisationen sind der Ansicht, dass Fragen zur technischen Methode der Tiefenlagerung nicht ausreichend beantwortet wurden. Diese Kritik geht aber auch auf den Umstand zurück, dass die Umweltschutzgruppen in die lokalen Partnerschaften eingebunden sind und über die nötigen Informationen verfügen. Auch in **Belgien** verläuft die Kommunikation via Partnerschaftsvertrag. Dort wurden in den zur Auswahl stehenden Gemeinden Informationszentren errichtet, Handzettel verteilt, Homepages angefertigt sowie lokale Arbeitsgruppen eingerichtet. Die lokale Bevölkerung schätzt die «kurzen Wege» zur zuständigen Behörde und vertraut stark in die sie vertretenden Personen. In **Deutschland** sieht das Standortfindungsverfahren keine direkte, aktive Einbindung der Bevölkerung vor. Lediglich Erörterungstermine sind per Gesetz festgeschrieben. Das Vertrauen der Bevölkerung in die Behörden ist gering.

To Do

Jede Kommunikationshandlung sollte das Ziel verfolgen, Vertrauen herzustellen, zu wahren und glaubwürdig zu sein. Eine *hidden agenda* und taktische Absichten müssen konsequent vermieden werden.

5 Transparenz führt zu Verfahrensakzeptanz

Bei der Kommunikation im Sachplanverfahren sollte nicht die Durchsetzung eines Standortes, sondern die Schaffung von Transparenz und Verfahrensakzeptanz oberste Priorität haben. Zentral dabei ist, über die Hintergründe des Verfahrens zu informieren, die Betroffenen einzubinden und ihre **Bedürfnisse ernst zu nehmen**.

Diesen Grundsätzen untergeordnet sind weitere Prinzipien:

- 1) Mit der **Festlegung der Zuständigkeiten** wird geklärt, wer, wann und wie mit welchen Zielgruppen und in welchen Zeitabständen kommuniziert.
- 2) Die Kommunikation basiert auf Fakten, schafft Transparenz und ist glaubwürdig. **Risiken, Unsicherheiten und Probleme** werden offen angesprochen, Schuldzuweisungen sind zu vermeiden.
- 3) Die Kommunikation berücksichtigt die regionalen **Rahmenbedingungen**. So haben Regionen mit industrieller oder gar nuklearer Erfahrung andere Kommunikationsbedürfnisse als solche, die zum ersten Mal mit dieser Frage konfrontiert werden. Der gegenseitige Erfahrungsaustausch sollte gefördert werden.
- 4) Bürgerinnen und Bürger sind von abstrakten Themen und Probleme überfordert. Deshalb müssen Bezüge zum regionalen Alltag geschaffen, Fachbegriffe vermieden und die Fakten in das **vertraute Umfeld der Menschen** übersetzt werden.
- 5) Risiken und Nutzen müssen in der Kommunikation konsequent getrennt werden, insbesondere wenn es um **monetäre Aspekte** geht. Lösungen können nicht erkaufte werden, sondern lassen sich allein fachlich gut begründen.

«Die Menschen kommen nicht zu unseren Treffen, wenn wir nur über Sicherheitsprobleme des Endlagers sprechen. Sie kommen, wenn es um den Bau einer Strasse durch den Ort oder eine spezifische Veränderung der Wasserversorgung geht.»

Sowohl in **Schweden** als auch in **Belgien** sind Kommunikationsstrategien, die sich ausschliesslich auf technokratische Aspekte der Standortauswahl d. h. auf Aspekte, die sich allein auf technische und sachbezogene Gesetzmässigkeiten für ein nukleares Endlager beziehen, gescheitert. Erst als die Kommunikation als lokaler Dialog im Rahmen umfassender Mitwirkungsverfahren verstanden worden ist, konnte in der Bevölkerung Misstrauen abgebaut und die Akzeptanz des Verfahrens erhöht werden. Für die Menschen vor Ort ist das eigentliche Thema, nämlich die sichere und langfristige Lagerung nuklearer Abfälle, oftmals zweitrangig. Viel mehr interessieren Bau- und Transportbelastungen sowie die Wirkungen auf Arbeitsplätze und die sozioökonomische Entwicklung der Region. Die Menschen setzen die Thematik somit in Bezug zu ihrem Alltag. Allerdings sind in beiden Ländern die Partnerschaftsgemeinden an die Nuklearindustrie gewöhnt. Dieser Faktor mag den zweitrangigen Aspekt der Sicherheitsproblematik vor Ort erklären. Sowohl in der belgischen als auch in der schwedischen Partnerschaft sind Personen vertreten, die bestimmten Gruppen angehören und einen guten Ruf in der Bevölkerung haben (sog. Opinionleader). Sie tragen die Informationen an die Bevölkerung weiter. In **Deutschland** fehlt die lokale Kommunikation weitgehend. Der Standort Gorleben, der in den 70er Jahren ausgewählt wurde und bis heute als potenzieller Standort für hochradioaktive Abfälle gilt, wird bereits in der dritten Generation heftig bekämpft.

To Do

Zunächst muss immer das Verfahren selbst, seine Ziele, Chancen und Grenzen kommuniziert werden. Nur ein transparentes und akzeptiertes Verfahren verspricht Erfolg. Danach geht es nicht allein um die Kommunikation der «eigenen Sache», sondern auch um das Erfassen und Ernstnehmen der lokalen Bedürfnisse und Meinungen. So können die Entscheidungsgrundlagen verbreitert und die «eigenen» wie die Themen der Betroffenen koordiniert werden.

6 Andere Zielgruppe, andere Kommunikation

In der Kommunikation ist die Unterscheidung nach Zielgruppen von grosser Bedeutung, weil diese unterschiedliche Bedürfnisse, unterschiedliche Perspektiven und einen divergierenden Grad an Informiertheit haben. Dies ist zum Teil abhängig vom Umfeld, d. h. ob eine Region oder Akteure/innen gute, schlechte oder keine Erfahrungen mit der Thematik haben. Die Anforderungen an die **Behörden-, Experten- und Öffentlichkeitskommunikation** unterscheiden sich deshalb.¹

«Die Kommunikation mit der Öffentlichkeit ist schwieriger als jene mit kritischen Umweltschutzgruppen.»

In **Schweden** ist die Behördenkommunikation klar strukturiert: Planung, wissenschaftliche Expertise und Partizipation sind von den zu kontrollierenden und zu entscheidenden Instanzen getrennt. Die Kommunikation mit Umweltschutzgruppen verläuft nicht optimal, Einwände von diesen werden nur bedingt beachtet. Umweltschutzgruppen sind in Schweden aber nicht besonders stark, u. a. weil das Vertrauen in die Behörden gross ist. Auf nationaler Ebene wird die Kommunikation im Gegensatz zur lokalen Ebene bewusst tief gehalten. Diese Diskrepanz birgt die Gefahr, dass die nationale Entscheidung letztlich politisch und nicht sachlich geprägt sein wird. Ähnlich sieht es in **Belgien** aus: hohes Engagement auf lokaler Ebene, bewusste niedrige Kommunikation auf nationaler Ebene. In **Deutschland** zeichnet sich die Behördenkommunikation durch ein tiefes gegenseitiges Misstrauen aus, verknüpft mit kurzfristigen politischen Interessen.

Behördenkommunikation

In der Behördenkommunikation müssen v. a. die unterschiedlichen Sachverständnisse sowie die Auslegung von Begriffen, Gesetzen und Vorschriften geklärt sein. Insbesondere geht es darum, eine gemeinsame Linie zu definieren, wenn mehrere Behörden beteiligt sind. Die Funktion jeder beteiligten Behörde sollte klar erkennbar sein. So sollte eine Genehmigungsbehörde als Genehmigungsbehörde und eine Aufsichtsbehörde als Aufsichtsbehörde auftreten, damit die jeweilige Funktion und die damit verknüpfte Kommunikation der Akteurin oder des Akteurs verstanden werden.

Expertenkommunikation

Bei der Kommunikation unter Expertinnen und Experten steht der interdisziplinäre Austausch von Sachwissen im Vordergrund. Sie schafft Anschluss an die verschiedenen Disziplinen und trägt zur Begründung unterschiedlicher Risikobewertungen bei. Sie macht deutlich, wo Wissenslücken vorhanden sind und wie diese gefüllt werden.

Kommunikation mit organisierten Interessengruppen

Diese Art der Kommunikation legt Wert auf deren frühen Einbezug. So kann Vertrauen geschaffen und das gegenseitige Verständnis erhöht werden. Mit lokalen Komitees kann bis zu einem gewissen Grad das politische Streben einzelner Gruppen nach Profilierung vermindert werden. Eine Offenlegung der hinter der eingenommenen Position vertretenen Interessen bietet die Möglichkeit zum Interessenabgleich mit anderen Akteursgruppen.

Öffentlichkeitskommunikation

Die Öffentlichkeitskommunikation hat damit zu kämpfen, dass es *die* Öffentlichkeit nicht gibt. Zentral ist die Risikomündigkeit der Bürgerinnen und Bürger, d. h. sie sind trotz Komplexität des Sachverhalts in der Lage, sich ein eigenes Urteil zu bilden. Dies bedeutet, dass Behördeninformationen für die Öffentlichkeit so aufgebaut sein sollten, dass sie, unabhängig vom Grad der Informiertheit, verstanden werden können. Ein wichtiger Kanal zum Erreichen der breiten Bevölkerung sind die Medien (siehe dazu Kapitel 7). Weiterhin bieten postalische

¹ Siehe dazu O. Renn, H. Kastenholz, R. Carius und M. Schulze (2005). EriK – Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation. Stuttgart.

Informationskampagnen sowie Internetplattformen eine gute Möglichkeit, um die Bürgerinnen und Bürger zu informieren, zur Diskussion anzuregen und zu zeigen, dass jede Meinung ernst genommen wird. Die Kommunikation auf nationaler Ebene sollte mehr auf die allgemeinen Grundsätze und Perspektiven und weniger auf lokale Details bezogen sein, während die lokale Öffentlichkeitskommunikation explizit die lokalen Rahmenbedingungen thematisieren sollte.

Im Detail müssen folgende spezifischen Anforderungen an die Behörden-, Experten- und Öffentlichkeitskommunikation gestellt werden:

Behörde-Behörde

Die Behördenkommunikation sieht sich der Herausforderung gegenüber, dass sie disziplinäre, behördeninterne oder normenbasierte Kommunikationsbarrieren überwinden muss. Vielfach werden divergierende Gesetze und Begriffe vielfältig gedeutet. Dies steht in einem engen Zusammenhang mit der zugeschriebenen und wahrgenommenen Rolle, welche die Behörde einnimmt. Je nach Rollenzuschreibung werden Aufgaben und Kommunikationshalte seitens der Behörden unterschiedlich interpretiert.

Überprüfen, ob sich die Absicht einer Botschaft auch beim Empfänger widerspiegelt

Es ist wichtig, Kontroll- und Rückkopplungsschleifen an den Schnittstellen der Behörden anzusetzen, um sicherzustellen, dass die Inhalte einer Kommunikation von jeder Behörde gleich interpretiert werden. Verständlichkeit umfasst eine klare und eindeutige Sprache.

Aktive Planung einer Zwei-Wege-Kommunikation

Zwischen Behörden wird vielfach schriftlich kommuniziert. Hierbei sollte jedoch beachtet werden, dass schriftliche Kommunikation eine Ein-Weg-Kommunikation ist. Weiterhin stellt schriftliche Kommunikation eine erhöhte Anforderung an das Verstehen des Geschriebenen. Kurzes Nachhaken oder unmittelbares Rückfragen sind nicht möglich. Umso wichtiger erscheint hierbei die Sicherstellung einer Zwei-Weg-Kommunikation, sei es durch regelmässige Treffen, in welchen man sich über ein Dokument austauscht, ein Anruf zum besseren Verständnis oder das Nutzen von Kommentierungsfunktionen am Computer.

Behörde-Experten/innen

Die Kommunikation zwischen den Behörden und der Wissenschaft ist geprägt durch den Austausch von Sach- und Faktenwissen. Ziel der Kommunikation ist die Absicherung und Sicherstellung von Evidenz.

Austausch von Wissen und Argumenten

Die Kommunikation zwischen Behörden und wissenschaftlichen Experten/innen dient dem Wissensaustausch. Hierbei gilt es, ein besonderes Augenmerk auf die Prüfung der Evidenzen zu legen. Da Behörden in ihrer Kommunikation mit der Öffentlichkeit oftmals auf Befunde der Wissenschaft zurückgreifen, ist eine angemessene Interpretation der wissenschaftlichen Daten sowie eine Sicherstellung der Richtigkeit der Daten wichtig.

Einholen von Expertisen

Die Kommunikation sollte interdisziplinär angelegt sein. Das Einholen wissenschaftlicher Expertise aus verschiedenen Bereichen ermöglicht es der Behörde, einen umfassenden Blick auf einen Sachverhalt zu erhalten.

Behörde-Öffentlichkeit

Mit der Öffentlichkeitskommunikation soll die Akzeptanz in der Bevölkerung für ein spezifisches Vorgehen geschaffen bzw. erhöht werden. Dies ist jedoch nur dann möglich, wenn der Behördenkommunikation vertraut wird, ihre Aussagen glaubwürdig sind.

Bürger/innen sind risikomündig

Dies bedeutet, dass die Kommunikation der Bevölkerung die Möglichkeit bietet, sich auf Basis faktisch nachweisbarer Sachverhalte ein eigenes Urteil zu bilden. Die Bürgerinnen und Bürger brauchen ein Gefühl der Sicherheit. Sie sollen sich sicher in Bezug auf ihr angeeignetes Wissen fühlen und somit den Experten/innen ebenbürtig gegenüberreten können.

Präsenz

Die kommunizierende Behörde ist vor Ort vertreten und durch Ansprechpersonen nicht länger eine anonyme Behörde. Eine proaktive Form der Kommunikation sollte ebenso angestrebt werden wie die Vermittlung von Offenheit und Zugänglichkeit beispielsweise durch regelmässige Sprechstunden, Aufbau von Informationszentren oder der Durchführung von Diskussionsforen.

Beständigkeit

Die Behörde nutzt aktiv den Einsatz verschiedener Medien und Kommunikationskanäle. Die Kommunikation zeichnet sich durch Kontinuität aus.

Qualitätsbeurteilung

Die Behörde kommuniziert transparent und verständlich. Hierbei macht sie deutlich, welche Qualität die Inhalte der Kommunikation haben.

Logische Kommunikation

Da bei der Behördenkommunikation vielfach schriftliche Kommunikation zum Einsatz kommt, ist es wichtig, Argumentationen nachvollziehbar und konsistent zu gestalten, um Fakten zu vermitteln. Mutmassungen oder unsichere Schlüsse sind als solche deutlich zu kennzeichnen.

Effizientes Kommunizieren

Es ist von Vorteil, wenn man sich auf das Wesentliche konzentriert. Logische und plausible Argumentationsketten sowie Schlussfolgerungen verhelfen dazu, verwirrende Informationen auszuklammern.

Fachbegriffe und Verständlichkeit der Kommunikationsinhalte

Ähnlich wie bei der Behördenkommunikation gilt es auch bei der Kommunikation mit der Wissenschaft sicher zu stellen, dass Fachbegriffe gleich interpretiert werden und Kommunikationsinhalte verständlich sind. Unterschiedliche Interpretationen der Kommunikationsinhalte sowie Verständnisprobleme führen zu Verzögerungen im Verfahren und zu Fehlinformationen, wenn die Behörde mit den Dokumenten der Wissenschaft an die Öffentlichkeit geht, diese jedoch nicht richtig interpretiert.

Dokumentation

Das Material für die Öffentlichkeitskommunikation sollte von der Behörde vollständig und verständlich zur Verfügung gestellt werden. Die Aufbereitung der Daten könnte in einem zweistufigen Verfahren erfolgen: Offenlegung grundlegender Informationen mit Verweis auf weitere Quellen für vertiefte Recherchen.

Flexibilität

Die Öffentlichkeit ist ein Konstrukt aus vielen Meinungen, Wertungen und Akteuren/Akteurinnen. Die Kommunikation bedarf daher einer stetigen Flexibilität und Anpassung an Situationen und Akteure/Akteurinnen. Die Hürden zur Teilnahme an der Kommunikation sollten so tief wie möglich sein. Wissensvermittlung und Fachgespräche sollten auch für Bürgerinnen und Bürger ohne jegliche Fachkenntnisse nachvollziehbar und verständlich sein.

To Do

In einem ersten Schritt muss die Behördenkommunikation eingespielt sein, bevor mit anderen Akteurinnen und Akteuren und Adressaten kommuniziert wird. Dazu gehören auch die Schulung und das Coaching für den Umgang mit den Medien.

7 Umgang mit den Medien

Die Kommunikation mit den Medien gehört zu den Kernaufgaben der Kommunikationsfachleute bei den zuständigen Behörden. Besondere Anforderungen stellen dabei weniger die überregionalen und nationalen Medien sondern der Umgang mit den **regionalen und lokalen Medien**.

- 1) Lokale Medien sind in das Verfahren und damit auch in die Kommunikation **bewusst einzubinden**. Sie sind als Partner/in und nicht als Störfaktor zu behandeln. Gerade in der Schweiz ist der Weg von den lokalen zu den nationalen Medien kurz und nicht immer klar zu unterscheiden.
- 2) Da die Medien häufig nicht an jene Personen gelangen, die zuständig oder verantwortlich für eine Entscheidung sind, sondern an Betroffene, müssen die lokalen Behörden in der Kommunikation mit den Medien **geschult und gecoacht** werden. Auch müssen alle involvierten Akteurinnen und Akteure eine Liste haben, wer für was zuständig ist und Auskunft geben kann.
- 3) Durch regelmässige und transparente Medienkommunikation können die zuständigen Stellen selbst die **Agenda setzen**. Wird dies den Medien überlassen, muss viel Zeit und Aufwand für etwaige Berichtigungen aufgewendet werden.
- 4) Offene und transparente Medienkommunikation trägt dazu bei, dass betroffene Behörden, Interessengruppen und die breite Bevölkerung von Ereignissen und Entscheidungen **nicht überrascht** werden. Häufig führt nicht der Inhalt einer Entscheidung zu Vertrauensverlusten, sondern die mangelnde Vorbereitung der Betroffenen.
- 5) Medien sind im Wandel (wirtschaftlicher Druck, weniger Fachjournalismus). Sie richten sich weniger an *die* Öffentlichkeit, sondern an Medienkonsumierende. Für sie haben Konflikte, Ängste und Stigmata einen hohen Nachrichtenwert. Insofern tragen die Medien dazu bei, **Konfliktpotenziale als «kritische Pfade»** frühzeitig zu erkennen.

«Wir tragen zur Lösung einer nationalen Aufgabe bei, was aber von den nationalen Medien kaum gewürdigt wird.»

Sowohl in **Schweden** als auch in **Belgien** sind die Verfahren in den betroffenen Regionen nur am Rande ein Medienthema auf nationaler Ebene. Zum einen ist dies mit ein Grund, dass dort kein Protesttourismus zu verzeichnen ist. Zum anderen sehen die betroffenen Gemeinden ihr Engagement für die Lösung eines nationalen Problems zu wenig gewürdigt. Anders die lokalen Medien: Die werden ganz bewusst in die lokalen Partnerschaften eingebunden, in gewisser Weise auch professionalisiert, in dem sie an den öffentlichen Meetings ungehindert teilnehmen und mit allen Interessensvertretenden sprechen können, und zwar sichtbar. So kann das Manko ausgeglichen werden, dass die lokalen Journalisten nicht gleich professionell sind wie jene der nationalen Medien. Dass sich die nationalen Medien (noch) nicht wirklich für die Standortfindungsprozesse interessieren, kommt den verantwortlichen Instanzen nicht ungelegen, während die Umweltschutzorganisationen dies bedauern. In **Deutschland** sind die nationalen Medien stark präsent und greifen insbesondere die Auseinandersetzungen zwischen Gegnern/innen und Entsorgungsverantwortlichen auf. Dort ist es bisher nicht gelungen, die Medien als Partner/innen einzusetzen. Dies geht zum Teil auf den Umstand zurück – und das gilt auch für die Schweiz – dass Medien im deutschsprachigen Raum Umweltfragen einen höheren Nachrichtenwert beimessen, als beispielsweise in Belgien und Schweden.

To Do

Auf regionaler bzw. lokaler Ebene sollten die Medien in Bezug auf die Kommunikation möglichst gleich wie die Interessengruppen behandelt werden und aktiv informiert werden. Überregionale Medien könnten eine zu starke «Einvernahme» als PR auffassen.

8 Kommunikation mit «gleich langen Spiessen»

Die primär lokal und regional ausgerichtete Kommunikation sollte in der Verantwortung der möglichen Standortregionen liegen. Wichtig ist zudem eine **staatlich kontrollierte, klar strukturierte und transparente Finanzierung kommunikativer Tätigkeiten**. Es ist zu vermeiden, dass die Kommunikation unter dem Vorwurf der «nicht gleichlangen Spiesse» leidet.

- 1) Die Kommunikation muss einfach und transparent organisiert sein, es braucht leicht zugängliche und akzeptierte **Ansprechpartner/innen für alle**. Die Rollen sind klar verteilt und die politisch verantwortlichen Stellen sichtbar.
- 2) Die regionale Partizipation sollte durch professionelle **Kommunikationsspezialisten/innen** unterstützt werden.
- 3) Neben der Kernaufgabe der Information sollten die Kommunikationsspezialisten/innen **Coaching- und Weiterbildungsfunktionen** haben, und zwar für alle betroffenen Akteursgruppen.
- 4) Auch die beteiligten Behördenvertretende und öffentlichen Kommunizierende müssen geschult und trainiert werden. Dazu eignen sich **Simulationen und Rollenspiele**, um sich auf alle Situationen vorbereiten zu können.
- 5) Für die Kommunikation auf **nationaler Ebene** sollte primär eine neutrale bzw. behördliche Stelle zuständig sein.
- 6) Die Kommunikation sollte über einen unabhängig kontrollierten **Fonds** bzw. über das den Standortregionen zugewiesene Budget finanziert werden. Daraus sind die Kommunikationstätigkeiten der Gemeinden, aber auch der NGOs zu unterstützen.

«Die übersichtliche und klare Rollenverteilung sowie unser Finanzierungsmodell sind der Schlüssel für eine erfolgreiche Kommunikation.»

In **Schweden** werden Aktivitäten, welche mit der Suche nach einer nuklearen Endlagerstätte zusammenhängen, also auch die Kommunikation, über einen durch die Energiewirtschaft gespiesenen Fond finanziert. Der Fond steht unter staatlicher Kontrolle, eine neutrale Kommission legt jedes Jahr Rechenschaft über die Einnahmen und Ausgaben ab. Neben den Entsorgungspflichtigen beanspruchen auch die betroffenen Gemeinden je rund eine Million Franken pro Jahr für ihre Tätigkeiten. Zudem können NGOs, welche mehr als 2000 Mitglieder haben, Geld beanspruchen. Damit wurde es für die NGOs erst möglich, sich am Prozess zu beteiligen. Auf der anderen Seite haben die Begehrlichkeiten zur Mitwirkung und Einflussnahme zugenommen, so dass die Kritik betreffend «ungleich lange Spiesse» nicht ganz verschwunden ist. In **Belgien** ist der Fonds ein wichtiges Mittel, um den Mitgliedern der Partnerschaften sowie den lokalen Umweltschutzgruppen Zugang zu wissenschaftlich unabhängiger Expertise sowie ein selbstständiges Arbeiten zu ermöglichen. In beiden Staaten hat die durch die betroffenen Gemeinden getragene lokale Kommunikation viel dazu beigetragen, dass die Kommunikation als fair wahrgenommen wird.

To Do

Die Kommunikation muss für alle zugänglich sein, nicht allein den zuständigen Instanzen dienen. Hilfreich ist die Schaffung eines neutral verwalteten Fonds oder Budgets, mit dem die durch die betroffenen Regionen getragenen Kommunikationsaktivitäten unterstützt werden.

9 Personen, nicht Organisationen zählen

In den betroffenen Regionen sind längere Kommunikationsunterbrüche zu vermeiden, es braucht eine stetige Kommunikation mit Gruppen und Einzelpersonen vor Ort. Dazu sind anerkannte und im Prozess präsente Personen nötig, die rasch und unbürokratisch reagieren. Reine Informationsveranstaltungen und andere anonyme Formen wie Internetforen und schriftliche Stellungnahmen zeigen in der Regel wenig Wirkung, sind aber als Unterstützung der direkten Kommunikationswege unerlässlich. Die Reduktion der technologischen Komplexität muss aber in erster Linie **mündlich** erfolgen.

1) Bei einigen partizipativen Formen besteht die Gefahr, dass sie sich zu einem weiteren Gremium mit **Insiderwissen** entwickeln. Ein stetiger Austausch zwischen den Personen, die in der Partnerschaft aktiv sind, und jenen, die sich für die Thematik interessieren, verhindert Ausgrenzungen.

2) Mitglieder der regionalen Partizipation sollten in der Lage sein, ihre Hintergrundorganisationen zu informieren. Sie agieren als **Botschafter/in des Prozesses**. Wichtig ist die Produktion von verständlichen und stringent aufgebauten Informationsmaterialien, welche nach aussen hin verwendet werden können.

3) Förderlich ist die **Zusammenarbeit zwischen den Standorten**, insbesondere auch zwischen direkt Betroffenen und den umliegenden Gemeinden (z. B. durch regelmässige Treffen). So lassen sich Erfahrungen und Informationen austauschen sowie gemeinsame Standpunkte entwickeln.

4) Jede Aktion muss gut vorbereitet werden. Für Meetings und Veranstaltungen sind Traktanden und Unterlagen **vorgängig zu verschicken**. Die Moderation von Informationsveranstaltungen ist neutralen Kommunikationsexperten/innen mit viel Erfahrung zu überlassen.

5) In einem diskursiven Verfahren sind nicht nur die finanziellen Mehrbelastungen zu berücksichtigen, sondern auch die zeitlichen Ressourcen, welche sowohl politische Mandatstragenden als auch interessierte Bürgerinnen und Bürger aufwenden müssen. Es ist mit **Ermüdungserscheinungen** zu rechnen.

«Wichtiger als Informationsveranstaltungen ist die Bereitschaft, zuzuhören, alle Fragen zu beantworten und die Sorgen ernst zunehmen. Von den 20'000 Einwohnern der Gemeinde haben wir mit 11'000 persönlichen Kontakt gehabt.»

Für die Kommunikation in **Schweden** ist die Präsenz der verantwortlichen Stellen vor Ort zentral. Sie sind neben den von ihnen initiierten Aktionen für Fragen erreichbar. Ausserdem betreiben sie umfangreiche Programme für visuelle und physische Vermittlung der Vorhaben. Regelmässig wird in den Schulen informiert und diskutiert. Seitens beteiligter NGOs wird beanstandet, dass die Kommunikation zu einseitig, d. h. zu positiv geführt werde. Offene Fragen und Unsicherheit könnten den Prozess auf nationaler Ebene gefährden. In Schweden wie in **Belgien** betreiben die betroffenen Gemeinden selbst die Kommunikation vor Ort, wobei in Belgien die Zusammenarbeit unter den betroffenen Gemeinden besser ist als in Schweden. Personen- und gemeindegebundene Kommunikation bedeuten aber auch, dass viel Zeit und Energie dafür aufgewendet werden müssen. Gerade in Schweden machen sich Ermüdungserscheinungen bemerkbar.

To Do

Obwohl die Rollenverteilung, die gesetzlichen Grundlagen und die Ressourcen die Pfeiler für eine erfolgreiche Standortsuche sind, lassen sich emotionale Aspekte nicht ausklammern. Der Umgang damit kann nicht reglementiert werden, sondern bleibt bis zu einem gewissen Grad personenabhängig. Es müssen deshalb die «richtigen» Personen an den «richtigen» Stellen tätig sein, die in der Lage sind, zwar engagiert, aber auch gelassen zu kommunizieren.

10 Checkliste

Zum Schluss werden nochmals die wichtigsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche Kommunikation im Standortfindungsprozess für die Lagerung von nukleare Abfälle in Form einer Checkliste zusammengefasst, ergänzt mit praktischen Beispielen. Dabei muss zwischen a) den **Rahmenbedingungen**, welche nicht immer direkt beeinflusst werden können, und b) dem **Kommunikationsablauf**, welcher aktiv gestaltet werden kann, unterschieden werden.

a) Rahmenbedingungen

☐ Ist das **Verfahren grundsätzlich akzeptiert**? Gibt es partizipative Modelle? Werden sie als glaubwürdig wahrgenommen?

Fallbeispiel: In Schweden wurden erste Testbohrungen in Storum durchgeführt, ohne Einbindung der Bevölkerung. Die Bevölkerung sprach sich darauf hin in einem Referendum gegen diese Testbohrungen aus, die verantwortliche Entsorgungsorganisation musste sich zurückziehen. In Oskarshamn und Östhammar wurde hingegen der Weg der Freiwilligkeit und Partnerschaft gewählt. Die Partnerschaften werden von der lokalen Bevölkerung als glaubwürdig und unabhängig wahrgenommen.

☐ Hat die regionale Partizipation klare **Regeln**? Wer hat diese Regeln akzeptiert, wer nicht? Bieten sie den nötigen Schutz vor Willkür? Ist klar, was mit den Empfehlungen der regionalen Partizipation geschieht?

Fallbeispiel: In Belgien wurde das Modell der lokalen Partnerschaft von den Universitäten in Antwerpen und Luxemburg erstellt und im Ablauf detailliert geregelt. So ist es z. B. eine zentrale Aufgabe der involvierten Bürger im Partnerschaftsmodell *«to spread the word»*², d. h. den nicht direkt involvierten Bürgern zu erzählen, was in der Partnerschaft diskutiert wird, um einen stetigen Informationsaustausch zwischen involvierten und nicht-involvierten Bürgerinnen und Bürgern zu gewährleisten.

☐ Werden die Partnerschaftsmitglieder als gleichwertige Partner betrachtet? Sind **kommunikative Schlüsselpersonen** vorhanden, welche die Kommunikationsinhalte glaubhaft weiter tragen und auf Rückkoppelungen angemessen reagieren können?

Fallbeispiel: Sowohl in Schweden als auch in Belgien sind gezielt *opinion leader* angefragt wurden, sich in der Partnerschaft zu beteiligen. Diese sind z. B. Vertretende aus Sport- und Kulturvereinen oder anderen Freizeitgruppen sowie aus der lokalen Politik.

☐ Besteht eine **Zusammenarbeit** zwischen den betroffenen Gemeinden und Regionen? Können sie sich austauschen?

Fallbeispiel: Im schwedischen Östhammar und Oskarshamn führt man gezielt Gespräche mit den umliegenden Gemeinden, um einen Informationsaustausch zu gewährleisten und die Argumente der Nachbargemeinden zu berücksichtigen.

☐ Steht die nötige **Finanzierung** zur Verfügung? Bietet sie die Möglichkeit zum Einbezug von alternativen Standpunkten? Sind die Kommunikationsmittel fair verteilt?

Fallbeispiel: Ein *nuclear waste fund* wurde in Schweden eingerichtet, um allen Partizipanten eine angemessene Beteiligung am Standortfindungsprozess zu ermöglichen. Der Fonds wird von einer unabhängigen Organisation überwacht, die Gemeinden verwalten ihren Anteil selbst, sind jedoch der Kontrollbehörde bezüglich der Ausgaben Rechenschaft schuldig.

² A. Bergmanns (2003). Engaging local partners to escape a decision-making deadlock in nuclear waste management: the local partnership methodology. In: OECD (Ed.). Dealing with Interests, Values and Knowledge in Managing Risk, S. 39-45

❑ Ist das **Zeitmanagement** in den Regionen realistisch, d. h. motivierend und nicht überfordernd? Besteht genügend Raum, um zu zuhören und die Sorgen zu bearbeiten?

Fallbeispiel: In Belgien besteht die Partnerschaft STOLA in Dessel seit 1999, in Mol (MONA) seit dem Jahr 2000. Die Partnerschaften waren ursprünglich für höchstens 5 Jahre angelegt und dauern nun schon rund 10 Jahre an. Das Partizipations- und Kommunikationsbedürfnis ist in den Regionen gross, obgleich die Teilnehmer/innen in den Partnerschaften mitunter wechseln. Die Häufigkeit der gemeinsamen Treffen wird von den Partnerschaftsmitgliedern selbst festgelegt.

❑ Steht die **Qualitäts- und Erfolgskontrolle**? Wird das Vertrauen der Bürger/in regelmässig erhoben?

Fallbeispiel: In Schweden wird in den Partnerschaftsgemeinden einmal jährlich ein Stimmungsbild erhoben. Dies wird mittels schriftlicher Haushaltsbefragungen bei allen Haushalten durchgeführt.

❑ Ist klar definiert, was mit den **Resultaten** des Kommunikationsprozesses geschieht? Wie sind diese in die Entscheidung eingebunden?

Fallbeispiel: In Deutschland ist durch die gesetzliche Festlegung eines Erörterungstermins sichergestellt, dass alle Einwendungen, die auf dem Erörterungstermin genannt wurden, in der finalen Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

b) Kommunikationsablauf

❑ Ist das **Kommunikationskonzept** langfristig angelegt? Vermag es differierende Interessen und Werte anzusprechen und beidseitig auszutauschen? Ist die Kommunikation ein zentrales Element des Verfahrens?

Fallbeispiel: Insbesondere in Schweden ist die Kommunikation eng mit der Partizipation verknüpft, sie ist ein zentrales und langfristig ausgerichtetes Element des Verfahrens. Hinzu kommt die Personifizierung der Kommunikation seitens der nationalen Entsorgungsbehörde. Mit dem Sachplan geologische Tiefenlager besteht, ein langfristig angelegtes Verfahrenskonzept, in dessen Verlauf die Kommunikation (und Partizipation) ein zentrales Element sein wird.

❑ Wird die Kommunikation als **fair und, transparent und nachvollziehbar** wahrgenommen? Werden die Bedenken der Zielgruppen mit Respekt behandelt?

Fallbeispiel: Die jährlichen Umfragen in Oskarshamn und Östhammar zeigen, dass die Bevölkerung die Partnerschaftsmodelle und die damit verknüpfte Kommunikation überwiegend als transparent und fair empfindet. Ein wichtiger Grund für das positive Bild der Kommunikation ist, dass die Gemeinden weitreichende Organisationskompetenzen haben.

❑ Sind alle Informationen **für alle zugänglich**? Erhalten alle Zielgruppen die gleichen Informationen, allenfalls mit sprachlichen und visuellen Abweichungen?

Fallbeispiel: In Schweden kritisieren die Umweltverbände, dass die für sog. *public meetings* nötigen Informationen zu spät oder gar nicht vorgängig verschickt werden. Dem könnte mit einem guten Prozessmanagement entgegen getreten werden.

❑ Können **Ansprechpersonen** genannt werden? Ist geklärt, wer mit Behörden, Experten, Medien oder der Öffentlichkeit kommuniziert?

Fallbeispiel: In Deutschland kann eine Behörde mehrere Funktionen einnehmen und z. B. gleichzeitig Genehmigungs- und Aufsichtsbehörde sein. Diese nicht eindeutigen Zuständigkeiten erzeugen Verwirrung.

❑ Ist die **Kommunikationssprache** zielgruppenorientiert und verständlich? Nimmt sie Bezug auf den Alltag der Menschen? Sind die kommunizierenden Personen geschult, auch mit Blick auf den Umgang mit den Medien?

Fallbeispiel: Im Zürcher Weinland werden die betroffenen Behörden entsprechend gecoacht. Zudem können sie als Unterstützung für die Kommunikation in noch wenig geübten Regionen herangezogen werden (siehe auch, unten, den Einbezug von Schulen in Schweden).

❑ Sind alle infrage kommenden **Kommunikationshilfsmittel** (Newsletter, Homepage, Infocenter vor Ort, Spiel, Themenpark, Veranstaltungen, Bildung und Schulen, etc.) geprüft worden?

Fallbeispiel: In Schweden gibt es Aktionen, welche gezielt die junge Generation einbeziehen, bewusst beschränkt auf Jugendliche über 15 Jahre.

❑ Ist die Kommunikation flexibel genug, um auf **Feedbackprozesse** und **Erfahrungen** zu reagieren und diese entsprechend in den weiteren Kommunikationsverlauf mit aufzunehmen?

Fallbeispiel: Sowohl in Schweden wie in Belgien könnte dieser Punkt verbessert werden. Es ist zum Teil nicht transparent, wie die Einwände und Fragen der betroffenen Gemeinden und der in die Partizipation eingebundenen Umweltschutzgruppen im weiteren Verfahren und in der Kommunikation berücksichtigt werden. Positiv zu werten ist, dass die Einwände und Fragen stets öffentlich sind, d. h. es kann nachgeprüft werden, ob sie beantwortet worden sind oder nicht.

❑ Gibt es **Lernprozesse** in der Kommunikation und werden diese angemessen umgesetzt?

Fallbeispiel: Sowohl die belgische als auch die schwedische Entsorgungsorganisation (SKB und ONDRAF/NIRAS) sagen beide, dass sie aus dem Verlauf der Standortfindung gelernt haben. Die starken Proteste bei den ersten Testbohrungen haben sie jeweils dazu veranlasst, ein Partnerschaftsmodell durchzuführen.

❑ Wird die Kommunikation **früh und kontinuierlich** durchgeführt? Gibt es Ermüdungserscheinungen?

Fallbeispiel: In den belgischen Partnerschaftsgemeinden Mol und Dessel laufen die Modelle bereits seit ca. 9 Jahren. Die Teilnehmenden der Partnerschaften haben teilweise gewechselt. Dennoch scheint das Gesamtinteresse an der Fortführung der Partnerschaft hoch. Im schwedischen Östhammar machen Gemeindevertretende auf gewisse «Ermüdungserscheinungen» aufmerksam. Gemeindevertreterinnen und -vertreter möchten endlich einen Entscheid, um sich wieder vermehrt anderen Fragen der kommunalen und regionalen Entwicklung widmen zu können.

