



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Energie BFE
Abteilung Recht und Sicherheit

29. Juni 2009

Sachplan geologische Tiefenlager

Forschungsprojekt «Kommunikation mit der Gesellschaft»:

Wissenschaftlicher Schlussbericht

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
ABKÜRZUNGEN.....	4
FÜR DIE EILIGE LESERIN, FÜR DEN EILIGEN LESER	5
SHORT SUMMARY	6
1 AUFGABENSTELLUNG	7
2 UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	8
2.1 Erörterung des Konfliktes zur Endlagerung nuklearer Abfälle.....	8
2.2 Sachplan geologische Tiefenlager – wichtige Eckpunkte	9
3 KURZÜBERBLICK ÜBER DIE UNTERSUCHUNGSSCHRITTE.....	11
4 WISSENSCHAFTSTHEORETISCHE GRUNDLAGE.....	13
4.1 Das Arena-Modell.....	13
4.1.1 Überblick	13
4.1.2 Das Arena-Modell und die Entsorgungsproblematik.....	15
4.2 Theoretische Kommunikationsaspekte.....	17
4.2.1 Risikowahrnehmung	17
4.2.2 Risikokommunikation.....	19
5 KRITERIENGELEITETES VORGEHEN	21
5.1 Evaluationskriterien.....	21
5.2 Die Methode der qualitativen Datenerhebung	23
5.3 Aufbau der Länderfallstudien	24
6 LÄNDER-SCREENING UND FALLSTUDIENAUSWAHL.....	26
7 VERTIEFTE FALLSTUDIEN	28
7.1 Deutschland	28
7.1.1 Kommunikationsrelevanter Kontext.....	28
7.1.2 Kommunikation	30
7.1.3 Wirkung	34
7.1.4 Analyse der Fallstudie Deutschland.....	35
7.2 Belgien	40
7.2.1 Kommunikationsrelevanter Kontext.....	40
7.2.2 Kommunikation	43
7.2.3 Wirkung	46
7.2.4 Analyse der Fallstudie Belgien.....	47
7.3 Schweden.....	50
7.3.1 Kommunikationsrelevanter Kontext.....	50
7.3.2 Kommunikation	53
7.3.3 Wirkung	56
7.3.4 Analyse der Fallstudie Schweden.....	57
7.4 Schweiz	62
7.4.1 Kommunikationsrelevanter Kontext.....	62
7.4.2 Kommunikation	64
7.4.3 Wirkung	69
7.4.4 Analyse der Fallstudie Schweiz	70
8 LÄNDERVERGLEICH: ERFOLGSFAKTOREN DER KOMMUNIKATION.....	74
9 THEORETISCHE UND PRAKTISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN	76
9.1 Theoriekritik	76
9.2 Praktische Leitlinien.....	78
QUELLENVERZEICHNIS.....	82
ANHANG 1: SCREENING-TABELLE	87
ANHANG 2: INTERVIEW-LEITFADEN	88

Glossar

Akzeptanz	Empirisch feststellbare 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 müssen hierbei jedoch befolgt werden.
Entsorgungsnachweis	Der Entsorgungsnachweis ist der Nachweis über die grundsätzliche Machbarkeit der Entsorgung radioaktiver Abfälle in einer bestimmten geologischen Schicht. Der Entsorgungsnachweis soll aufzeigen, dass in der Schweiz ein genügend grosser Gesteinskörper mit den erforderlichen Eigenschaften existiert. Der Entsorgungsnachweis ist sowohl für SMA als auch für HAA erbracht worden.
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.
Geologisches Tiefenlager	Anlage im geologischen Untergrund, die verschlossen werden kann, sofern der dauernde Schutz von Mensch und Umwelt sichergestellt wird.
Hochradioaktive Abfälle (HAA)	Darunter fallen abgebrannte Brennelemente und verglaste Spaltprodukte aus der Wiederaufbereitung. Durch den radioaktiven Zerfall entsteht eine grosse Wärmeentwicklung.
Leitfadeninterview	Befragungsform der qualitativen empirischen Sozialforschung. Basis für das Interview ist ein Leitfaden, der aus einem Fragekatalog besteht. Die Fragen können offen beantwortet werden, eine Antwortstruktur ist nicht vorgegeben.
Konflikt	Sozialer Tatbestand, der einer Regelung bedarf.
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.
Planfeststellungsverfahren	Ist in Deutschland das Genehmigungsverfahren für grössere Infrastrukturvorhaben, welche öffentliche und private Interessen berühren. Ziel des Verfahrens ist es, möglichst alle Interessen zu berücksichtigen, hierbei ist der Verfahrensablauf genau geregelt. Das Ergebnis des Verfahrens, der Planfeststellungsbeschluss, hat eine Konzentrationswirkung, d. h. er ersetzt alle anderen notwendigen Genehmigungen durch einen einzigen Beschluss.
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).
Rückholbarkeit	Das Endlager wird auf bestimmte Zeit «offen» gehalten, sodass die Abfälle dem Lager wieder entnommen werden können.

Schwach-/ mittelradioaktive Abfälle (SMA)	Diese Abfälle enthalten vorwiegend kurzlebige radioaktive Stoffe mit kleinerer Halbwertszeit. Sie stammen vom Betrieb und späterem Abbruch der Kernkraftwerke sowie aus Medizin, Industrie und Forschung.
Technisch-wissenschaftliche 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/Akteuren 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 eine Akteurin oder ein Akteur berechtigt, effektiv und sauber 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.
Zwei-Wege-Kommunikation	In Erweiterung der Ein-Weg-Kommunikation vom Sendenden zum Empfangenden bezeichnet die Zwei-Wege-Kommunikation eine Vielzahl von Rückkopplungsmöglichkeiten durch die Adressierten von Risikokommunikation. Das Spektrum reicht dabei vom Einräumen der Möglichkeit zur Darstellung der Sichtweisen der Adressierten, bis hin zur aktiven Teilhabe von Betroffenen an der Entscheidungsfindung.
Zwischenlager	Anlage zur kurz- bis mittelfristiger Aufbewahrung von radioaktiven Abfällen.

Abkürzungen

AkEnd	Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandort
EKRA	Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle
GNA	Genossenschaft für radioaktive Entsorgung Wellenberg
HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
KASAM	Swedish National Council for Nuclear Waste
KEG	Kernenergiegesetz
KFW	Kantonale Fachgruppe Wellenberg
KNS	Eidgenössische Kommission für nukleare Sicherheit
KSA	Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen
LULU	Locally unwanted land uses
MILKAS	Swedish Environmental Movement's Nuclear Waste Secretariat
MKG	Swedish NGO Office for Nuclear Waste Review
MONA	Nuclear Waste Research Mol
Nagra	Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle
NGO	Non-governmental organisation
NIMBY	Not in my backyard
ONDRAF/NIRAS	Belgian Agency for Radioactive Waste and Enriched Fissile Materials
QCA	Qualitative Comparative Analysis
SCK-CEN	Belgian Nuclear Research Centre
SKB	Swedish Nuclear Fuel and Waste Management Co
SKI	Swedish Nuclear Power Inspectorate
SMA	Schwach- und mittelradioaktive Abfälle
SSI	Swedish Radiation Protection Authority
STORA	Study and Consultative Group on Low-level Waste Dessel

Für die eilige Leserin, für den eiligen Leser

Mit dem Forschungsprojekt «Sachplan geologische Tiefenlager: Kommunikation mit der Gesellschaft» wurden Informations- und Kommunikationsprinzipien für die Umsetzung des schweizerischen Auswahlverfahrens für Tiefenlager anhand von **Länderfallbeispielen** erhoben. Das Thema der Risikokommunikation ist von zunehmender Bedeutung in modernen Gesellschaften. Dabei geht es um die Verbesserung des Dialogs zwischen unterschiedlichen Akteuren und Akteurinnen, wie Wissenschaft, staatliche Behörden, Wirtschaftsorganisationen, organisierte Öffentlichkeit und der allgemeinen Bevölkerung. Vor diesem Hintergrund ging das Projekt folgenden **Fragen** nach:

- ⇒ Wie kann der Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und der organisierten wie nicht organisierten Öffentlichkeit verbessert werden? Welche Prinzipien müssen bei der Organisation und Durchführung solcher Prozesse beachtet werden? Wie kann Misstrauen abgebaut, Vertrauen in die Behörden und die Wissenschaft erhöht werden?
- ⇒ Wie können Informations-, Partizipations- und Kommunikationskonzepte optimiert, wie kann die Gesellschaft zweckmässig in den Planungs- und Entscheidungsprozess eingebunden werden, damit das Verfahren als verständlich, fair und akzeptabel wahrgenommen wird?

Um diese Fragen beantworten zu können, wurden auf Basis eines theoretischen und methodischen Untersuchungskonzepts **Kommunikations- und Mitwirkungsprozesse** zur Endlagerung nuklearer Abfälle in der Schweiz und einer Vielzahl europäischer Staaten analysiert. Danach wurden für die Länder Schweden, Belgien und Deutschland Vertiefungsstudien verfasst. Mit einem einheitlichen Kriterienraster konnten Vor- und Nachteile der jeweiligen Kommunikationsprozesse zwischen diesen Ländern und der Schweiz verglichen werden. Die Erkenntnisse fliessen in einen **Kommunikationsleitfaden** für die konkrete Umsetzung des Schweizer Sachplans geologische Tiefenlager ein.

Folgende **Erkenntnisse** können hervorgehoben werden:

- ⇒ Transparente Kommunikation fördert Vertrauen: Informationen müssen leicht zugänglich und verständlich sein; Expertinnen und Experten müssen verständlich, aber nicht simplifizierend kommunizieren.
- ⇒ Klare Kommunikation der Rollen der Akteure und Akteurinnen: Zu viele und voneinander nicht klar abgrenzbare Kommunizierende verwirren und sind wenig glaubwürdig.
- ⇒ Kommunikation soll primär lokal ausgerichtet werden: Klar identifizierbare Personen, keine anonymen Organisationen; nationale Kommunikation nicht vernachlässigen.
- ⇒ Aktive Involvierung der betroffenen Bevölkerung ist wirksamste Kommunikation: So kann Sachkompetenz aufgebaut und die Urteilsfähigkeit erhöht werden.
- ⇒ Kommunikation und Information benötigt genügend und fair verteilte Ressourcen.

Die Resultate der vorliegenden Untersuchung wurden in separate **Grundlagen und eine praktische Arbeitshilfe für die Kommunikation in den Standortregionen** überführt. Die Kommunikation und Information der betroffenen Bevölkerung ist eine der Aufgaben der Standortregionen, vor allem während der regionalen Partizipation.

Short summary

The project «Planning geological underground storages: Communicating with society”, financed by the Swiss Federal Office for Energy, aimed at identifying basic principles for an appropriate **information and communication strategy** in the process of finding an underground site to store radioactive waste. The topic concerns an issue increasingly discussed in modern societies that is to say: how to improve the dialogue between science, infrastructure operators, public authorities, groups in civil society and the population to answer complex problems.

Against this background, in the project the following **questions** were taken into account:

- ⇒ How can the dialogue between science, politics, economy, and the (non-)organised public be arranged appropriately? Which principles are to be considered in organising this process? How can distrust within the population be reduced and confidence in authorities and how can scientific expertise be increased?
- ⇒ How can society be integrated in the process of decision-making so that this process is perceived as comprehensible, acceptable and legitimate?

To answer these questions, an analysis method based on scientific theory and methodology was developed, which compares national participation and communication processes in finding underground storage sites in **selected countries**. Case studies have been carried out in Germany, Sweden, Belgium, and Switzerland. By using specific criteria to evaluate communication processes, the strong points as well as the drawbacks of the country-specific concepts of information, communication and participation have been analysed in a comparing dimension. By taking into account the outcomes, prototypical scenarios have been deduced that can serve as a basis for compiling a reference catalogue of measures, which is meant to support the Swiss communication strategy in the finding of an appropriate site for a nuclear waste repository.

Following **conclusions** can be drawn from the international comparison:

- ⇒ Open and transparent communication builds-up trust: information must be accessible for everyone; experts have to be understandable for everyone.
- ⇒ Actor roles have to be communicated: too many communicators and/or not clearly defined roles diminish credibility.
- ⇒ Communication on regional and local levels has priority: communicators are persons, not anonymous organisations; however, do not forget national communication.
- ⇒ Best communication is public participation: it builds-up expertise and ability to judge.
- ⇒ Communication needs sufficient and fair distributed resources.

The empirical results of this research project have been translated into a separate brochure with **guidelines for the communication** throughout the coming siting process in Switzerland.

1 Aufgabenstellung

Der Sachplan geologische Tiefenlager beinhaltet als eines seiner Kernelemente die Mitwirkung von Kantonen, Regionen, Interessengruppen und der Bevölkerung bei der Suche nach einem Standort für mittel- und hochradioaktive Abfälle.¹ Das Forschungsprojekt «Sachplan geologische Tiefenlager: Kommunikation mit der Gesellschaft» erstellt die **Grundlage für eine zweckmässige Informations- und Kommunikationstätigkeit** der zuständigen Behörden auf der Basis von Länderfallbeispielen. Die leitende Forschungsfrage des Projektes lautet hierbei: **«Welche Erfahrungen und Policy-Konzepte der Vergleichsstaaten lassen sich bezüglich des Standortfindungsprozesses für ein nukleares Endlager für die Schweiz verwerten?»** Die Erkenntnisse aus den Länderstudien sollen in einem weiteren Verfahrensschritt dazu genutzt werden, um ein geeignetes Kommunikationsverfahren bei Standortfindungsprozessen für nukleare Endlagerstätten in der Schweiz anzuwenden. Die Thematik betrifft eine in der modernen Gesellschaft immer häufiger gestellte Frage, nämlich wie der Dialog zwischen Wissenschaft, Infrastrukturbetreibende, Behörden, zivilgesellschaftlichen Gruppen und der Bevölkerung zur Lösung komplexer Probleme verbessert werden kann.

In der Schweiz verfügt man bereits durch die Ausübung direktdemokratischer und föderalistischer Prozesse über Kenntnisse zu politischen Informations-, Kommunikations- und Mitwirkungsverfahren (von *government* zu *multi-level governance*).² Allerdings ist das im Sachplan geologische Tiefenlager skizzierte Vorgehen nicht nur aufgrund der spezifischen Sachthematik, sondern auch aufgrund seiner Breite und Langfristigkeit ein neues Themenfeld für die Schweiz.³ Aus diesem Grund wurde der Fokus des Projektes – neben der vertieften Untersuchung der Schweizer Verhältnisse – auf die vergleichenden Analysen von Endlager-Programmen, Massnahmen und Kommunikationsprozesse in anderen europäischen Staaten gelegt.⁴ Die Analyse der Vergleichsstaaten beinhaltete hierbei nicht nur die Betrachtung des Managements der nuklearen Abfälle, sondern fokussierte ebenso den **umwelt- und energiepolitischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kontext**, in welchem die Policies formuliert, entschieden und schliesslich umgesetzt werden.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wurden für die Projektbearbeitung folgende primäre **Forschungsfragen** formuliert:

- ⇒ Welche Unterschiede gibt es bei der Bewertung von Risiken und Lösungen innerhalb der beteiligten Akteursgruppen und zwischen diesen Akteurinnen oder Akteuren? Welche Rolle spielt **wissenschaftliches Wissen und Expertise** für die Begründung von divergierenden Standpunkten?
- ⇒ Wie kann der Dialog zwischen Wissenschaft, Politik, Wirtschaft, organisierter und nicht organisierter Öffentlichkeit zweckmässig gestaltet werden? Welche Prinzipien sind bei der

1 Zusammengefasst in Bundesamt für Energie 2007

2 Überblick in Serdült & Schenkel 2006

3 Flüeler 2002, Jordi 2006; weiterführend zur Endlagerthematik: Flüeler 2005a/2005b, 2006a/2006b

4 Siehe dazu z. B. WIBERA 2001

Prozessgestaltung zu beachten? Wie lässt sich **Misstrauen** in der Bevölkerung abbauen und **Vertrauen** in Behörden und wissenschaftliche Expertise erhöhen?

- ⇒ Wie müssen Informations- und Kommunikationskonzepte gestaltet sein, um die Umsetzung von Lösungsstrategien (Sachplan) zu optimieren? Wie kann die **Gesellschaft** angemessen in die Entscheidungsfindung **integriert** werden, damit diese nachvollziehbar, akzeptabel und somit legitimierbar wird?
- ⇒ Welche **Erfahrungen** und Policy-Konzepte bezüglich des Standortfindungsprozesses in den Vergleichsstaaten sind für die Schweiz verwertbar? Welche **Kontextfaktoren** haben einen Einfluss auf die in den Vergleichsstaaten umgesetzte Endlager-Policy?

2 Untersuchungsgegenstand

2.1 Erörterung des Konfliktes zur Endlagerung nuklearer Abfälle

Seitdem in Forschung, Medizin und Industrie sowie zur Elektrizitätsgewinnung nukleare Brennelemente eingesetzt werden, beschäftigt man sich mit dem Thema der Endlagerung nuklearer Abfälle. Insofern steht diese Thematik in vielen westlichen Industrienationen bereits seit den frühen 50er Jahren auf der Agenda. Gegenwärtig sind bereits Endlager für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle in Betrieb, ein **Endlager** für hochradioaktive Abfälle wurde bislang noch nicht in Betrieb genommen⁵. Die Gründe hierfür sind vielschichtig und stets konfliktbehaftet.⁶

Der Konflikt um die Endlagerung nuklearer Abfälle kann gemeinhin als **klassischer Umweltkonflikt** definiert werden. Umweltkonflikte zeichnen sich dadurch aus, dass deren Ausprägung und Bearbeitung immer im Zusammenhang von beteiligten Akteurinnen und Akteuren sowie kulturellen und politischen Gegebenheiten stehen. Der Konflikt um die Standortsuche und den Bau eines nuklearen Endlagers kann darüber hinaus als ein typischer Verteilungskonflikt identifiziert werden.⁷ Dieser Konfliktform ist es eigen, dass sie die öffentliche Wahrnehmung rechtlicher und politischer Administrationen sowie die potenzielle Schädigung der natürlichen Lebensgrundlage thematisiert. Verteilungskonflikte lassen sich vordergründig in Zusammenhang mit dem NIMBY oder LULU Syndrom erkennen. **NIMBY** steht hierbei für die Aussage «*not in my backyard*»⁸ und **LULU** für die Phrase «*locally unwanted land uses*»⁹. Bei diesen Konflikttypen fallen in der öffentlichen Wahrnehmung die Kosten und Risiken sowie der Nutzen der jeweiligen zu diskutierenden Projekte auseinander. Vielfach gesellt sich zu dieser Wahrnehmung die Angst vor Stigmatisierung.¹⁰ Die Bezeichnung «*nuclear city*» ist ein Schlagwort, welches sich aufgrund einer solchen Stigmatisierung etablieren konnte.¹¹ Auffällig ist des Weiteren, dass der Konflikt um die Standortfindung eines Endlagers in der Regel

5 Finnland baut gegenwärtig solch ein Endlager, dieses ist jedoch noch nicht in Betrieb genommen.

6 Unter Konflikten werden allgemein soziale Tatbestände verstanden, die einer Regelung bedürfen.

7 Siehe zur Thematik der Verteilungskonflikte Maschewsky 2004

8 Vgl. die Arbeiten zum NIMBY Effekt von Kraft et al. 1991, Frazer et al. 1994 und Rabe et al. 1994

9 Allen 1998: 297

10 Vgl. z. B. Sundqvist 2002; Rütter 2005

11 Vgl. zum Begriff «*nuclear city*» z. B. Bergmanns et al. 2008

lokal begrenzt ist¹² und neben der Verteilung von Risiken die Frage nach der Entscheidungsbefugnis beinhaltet. Welche Akteurinnen und Akteure werden in den Entscheidungsprozess involviert und welche nicht? Wer ist entscheidungsbefugt und wer legitimiert diese Entscheidung? Die Brisanz, die solchen Umweltkonflikten innewohnt und die eine strategische Entscheidungsfindung ausschliesslich auf der Basis politischer top-down Steuerungsmechanismen nahezu unmöglich erscheinen lässt, soll anhand der folgenden Auswahl von Merkmalen umweltpolitischer Konflikte veranschaulicht werden.

Abbildung 2-1: Ausgewählte Merkmale von Umweltkonflikten¹³

Hohes politisches und soziales Konfliktpotential	- Akteurskoalitionen und deren jeweiligen Interessenlagen variieren stark. - Fragen der Verteilungsgerechtigkeit, Risiken, Konfliktwahrnehmung und der Mitentscheidungskompetenz stehen im Vordergrund.
Technische und wissenschaftliche Komplexität	- Politik, Verwaltung und wissenschaftliche Expertinnen und Experten haben weder das Wissen noch die Mittel für die Beurteilung aller technischen Risiken und Folgen, werden aber nach wie vor zur Garantie der Sicherheit und zur Fällung für Entscheidungen eingesetzt, die in ihren Auswirkungen die Allgemeinheit und Öffentlichkeit beeinflussen. - Der unerfüllte «Sicherheitsanspruch» beeinträchtigte die Legitimationsgrundlage der Politik.
Grenzen zweckrationaler Politik	- Rationale, ökonomische, soziale und ökologische Aspekte beeinflussen den Konfliktverlauf und die Wahrnehmung des Konfliktes. - Zweckrationale und klar strukturierte Lösungsansätze können zur Lösung von Umweltkonflikten nur begrenzt eingesetzt werden.
Politisierung des Unpolitischen	- Wissenschaftler/innen und Gutachter/innen widersprechen sich (Expertendilemma). Dies hat vielfach zur Folge, dass die Öffentlichkeit das Vertrauen in wissenschaftliche Expertisen verliert.
Defizit an Demokratie	- Fraglich ist die Entscheidungskompetenz bei Umweltproblemen. - Wenige und vielfach nicht legitimierte Akteure/Akteurinnen treffen weitreichende Entscheidungen mit politischem Charakter, oftmals ohne dass diese Entscheidungen transparent sind.
Kollektive und unversicherbare Risiken	- Die Auswirkungen umweltrelevanter Entscheidungen bzw. die damit verbundenen Risiken sind oftmals nicht lokal, zeitlich und sozial eingrenzbar und nicht versicherbar.
Schwer wahrnehmbare Langzeitfolgen	- Viele Bedrohungen sind sinnlich nicht wahrnehmbar und äussern sich erst, wenn sie irreversible Schäden hervorgerufen haben - nach vielen Jahren in ihrer Langzeitwirkung.

2.2 Sachplan geologische Tiefenlager – wichtige Eckpunkte

Der Sachplan geologische Tiefenlager wurde initiiert, da in der Schweiz, ebenso wie in anderen Ländern, die Frage der Standortfindung für ein nukleares Endlager bislang ungelöst ist. Die Lösung scheiterte hierbei nicht an den wissenschaftlich-technischen Grundlagen, sondern an einer gesellschaftlichen Entscheidungsblockade. Die klassischen direktdemokratischen Entscheidungsverfahren stossen dabei an ihre Grenzen. Mit dem Sachplan soll daher ein Ver-

12 Die lokal «betroffenen» Bürgerinnen und Bürger thematisieren das Endlagerprojekt, während national vielfach nur eine geringe Diskussionsdichte erkannt werden kann.

13 Angelehnt an Troja 2001: 7f; weiterführende Literatur zu Umweltkonflikten: Weidner 1998, Jänicke et al. 1999

fahren eingeleitet werden, welches sich verstärkt informeller und diskursiver Elemente bedient. Bei der Anwendung des Sachplanes gilt es folgende Grundbedingungen zu beachten:¹⁴

- ⇒ **Ausgangslage:** Durch die rund **30-jährige Geschichte der Standortsuche** verfügt die Schweiz insbesondere in geologischen und sicherheitstechnischen Bereichen über fundierte Kenntnisse. Es soll für alle infrage kommenden Regionen eine gleiche Ausgangslage der Entscheidungsfindung geschaffen werden.
- ⇒ **Rechtsgrundlage:** Gemäss **Kernenergiegesetz** (KEG) vom 21. März 2003 müssen radioaktive Abfälle in ein geologisches Tiefenlager verbracht werden (Art. 31). In Art. 39 ist festgelegt, dass ein Tiefenlager vor dem Verschluss während einer längeren Beobachtungsperiode überwacht werden muss.
- ⇒ **Kriteriengeleitetes Vorgehen:** Der **Konzeptteil des Sachplans** legt die Regeln für die Standortsuche fest. Die Standortauswahl erfolgt kriteriengeleitet und etappenweise. Im Vordergrund steht die Sicherheit der Endlagerung. Dieser Aspekt wird durch raumplanerische und sozioökonomische Kriterien ergänzt.
- ⇒ **Partizipation:** Das **Mitwirkungskonzept** des Sachplans sieht den Dialog mit Behörden, Kantonen, Organisationen, der Bevölkerung und dem benachbarten Ausland vor. Ausdrücklich vorgesehen sind hierbei partizipative Prozesse (vor allem während der Umsetzung der zweiten Etappe).
- ⇒ **Diskussionsführung:** Das Bundesamt für Energie geht davon aus, dass die Debatte um die Standortsuche unabhängig von der **Grundsatzdiskussion** zur Kernenergienutzung geführt werden kann.

Unter Berücksichtigung dieser, durch den Sachplan geologische Tiefenlager vorgegebenen Basisfaktoren hat es sich das Projektteam zur Aufgabe gemacht, für das Auswahlverfahren zur Standortfindung einer nuklearen Endlagerstätte einen Leitfaden zur angemessenen Kommunikation, insbesondere zwischen der Bevölkerung und der Behörde, zu erstellen. Die Erstellung von praxisorientierten Kommunikationsgrundlagen und einer Arbeitshilfe beruht dabei auf den unter Kapitel 4 vorgestellten theoretischen und methodischen Überlegungen.

14 Siehe dazu auch abweichende Meinungen in den protokollarischen Berichten der Workshops vom 16. Juni und 29. Nov. 2006 sowie Schlüsse aus den Fokusgruppen vom Sommer 2006 (z. B. Vertrauen in Experten, Misstrauen in Politik)

3 Kurzüberblick über die Untersuchungsschritte

Strukturierte Literatur-, Dokumenten- und sowie Ableiten von Bewertungskriterien zur Beurteilung kommunikativer Verfahren in den Untersuchungsländern:

- ⇒ Die Erstellung des Kommunikationsleitfadens ist eingebettet in einen wissenschaftstheoretischen Rahmen, welcher durch das Arena-Modell definiert wird.
- ⇒ Die empirische Analyse basiert auf der Evaluierung von Kommunikationsstrategien in Länderfallbeispielen unter Durchführung von Leitfadengesprächen.
- ⇒ Für die Schweiz werden hauptsächlich die Prozesse im Zürcher Weinland und zum Sachplan Konzeptteil¹⁵ beurteilt. Ausserdem fliessen Erkenntnisse aus anderen Kommunikationsbereichen ein (Flugverkehr, verkehrspolitische Entscheidungsfindung).
- ⇒ Als Referenzfälle aus dem Ausland wurden aus zehn Beispielländern drei für die vertiefte Untersuchung ausgewählt (Deutschland, Belgien und Schweden).¹⁶
- ⇒ Für die Schweiz wurde eine Medienanalyse durchgeführt. Diese konzentrierte sich auf die Printmedien (Peak-Event-Analyse).

Kriterien-geleitetes Screening der drei ausländischen Fallbeispiele:

- ⇒ Die Anwendung von Bewertungskriterien zur Beurteilung von Kommunikationsstrategien folgte den aus der Evaluationsmethodik bekannten Vergleichsdimensionen (Welche Rahmenbedingungen beeinflussen die Kommunikation? Wie ist die Kommunikation organisiert? Welche Wirkung hat die Kommunikation auf Sendende und Adressierten? Welche Problemlösungen und Reaktionen auf die Kommunikation gibt es?). Die empirische Analyse wurde mittels sechs bis zwölf leitfadengestützten Interviews pro Fallstudie vor Ort und/oder telefonisch durchgeführt. Diese Interviews wurden mit Vertreterinnen und Vertretern der lokalen Politik, Behörden, Wissenschaft, Wirtschaft sowie der organisierten Öffentlichkeit durchgeführt um ein möglichst breit gefächertes und intersubjektives Bild der länderspezifischen Kommunikation zu erhalten.
- ⇒ Aufgrund divergierender Prozessverläufe bei der Standortauswahl wurden vom Forscherteam für die empirische Analyse folgende Länder vorgeschlagen: Deutschland als ein Beispiel des «gescheiterten Dialogs», in welchem weder die Einbindung aller relevanten Prozessakteure und -akteurinnen noch eine verfahrensspezifische Konsensfindung gelang.¹⁷ Schweden und Belgien dienten als Modell einer weitgehend positiven Entscheidungsfindung für schwach- und mittelradioaktive Abfälle bzw. für hochradioaktive Abfälle.¹⁸

15 Wälti 1995, Jordi 2006

16 Siehe zur Erläuterung der Auswahlgründe Seite 26 dieses Berichts

17 Hocke-Bergler & Gloede 2004

18 Auswahl dieser Fallbeispiele in Absprache mit der Begleitkommission

Vergleichende SWOT-Analyse der Fallbeispiele, insbesondere der Informations-, Kommunikations- und Mitwirkungsprozesse, in der Schweiz und im Ausland:

- ⇒ Unter stringenter Verwendung von Bewertungskriterien wurden entlang der Vergleichsdimensionen die Stärken und Schwächen der Informations-, Kommunikations- und Mitwirkungskonzepte analysiert.
- ⇒ Zur Erhöhung der analytischen Systematik wurde auf die QCA-Methode zurückgegriffen (*Qualitative Comparative Analysis*).¹⁹ Dabei wurden nicht nur länderspezifische Einfluss-, Programm- und Wirkungsfaktoren miteinander verglichen, sondern es wurde ebenso danach gefragt, welche Kombinationen von Kriterien-Ausprägungen erfolgsversprechend sind und welche nicht. Vorteil ist die Tiefe der Erkenntnisse, Nachteil die rein qualitative Vorgehensweise.

Synthese der Analyseergebnisse mit Empfehlungen für ein kohärentes Informations-, Kommunikations- und Mitwirkungskonzept:

- ⇒ Die Analyseergebnisse werden länderspezifisch und Länder vergleichend dargestellt. Aus den Resultaten der empirischen Arbeit lassen sich sodann positive und negative Elemente von **Kommunikationsstrategien** ableiten.
- ⇒ Das Ziel des Projektes war es, die Analyseergebnisse **unter Berücksichtigung der im Sachplan** vorgegebenen Rahmenbedingungen in ein Informations- und Kommunikationskonzept zu überführen (siehe Kap. 9.2 und separate Kommunikationsgrundlagen).
- ⇒ Das **Informations- und Kommunikationskonzept** dient als Leitfaden für eine angemessene Behördenkommunikation im Standortfindungsprozess für ein Endlager radioaktiver Abfälle. Es baut auf den Ergebnissen und Informationen aus Interviews auf, die mit verschiedenen Akteurinnen und Akteuren in Belgien, Deutschland und Schweden geführt wurden. Die interviewten Personen entstammen den Bereichen der Wissenschaft, Politik und Behörde, der organisierten Öffentlichkeit, Umweltschutzgruppen sowie der Nuklearindustrie.

19 Siehe dazu Sager & Schenkel 2004

4 Wissenschaftstheoretische Grundlage

Standortfindungsprozesse für nukleare Endlagerstätten sind Prozesse, in welchen aus demokratiethereoretischer Sicht die klassischen politischen Steuerungsmechanismen, so genannte Top-Down-Ansätze, nicht mehr greifen. Die Problematik dieser Ansätze ist, dass betroffene Bürgerinnen und Bürger meist sehr spät oder gar nicht in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden. Dieses Vorgehen wurde in den untersuchten Länderstudien zu Standortfindungsprozessen primär in den 80er und 90er Jahren verfolgt und endete stets in einer Ablehnung der politischen Entscheidungen durch die Bevölkerung. Diese Ablehnung des Entscheidungsfindungsprozesses äusserte sich in verstärktem Oppositions- und Demonstrationsverhalten, was die entscheidungsbefugten Instanzen dazu veranlasste, zunehmend über **partizipative und diskursive Verfahren** zu diskutieren und den Standortfindungsprozess für ein nukleares Endlager für interessierte Personenkreise zu öffnen²⁰. Das Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Akteurinnen und Akteure unter Bezugnahme eines Diskurses wurde im Rahmen des Forschungsprojektes unter Anwendung des Arena-Verfahrens aus wissenschaftstheoretischer Perspektive näher beleuchtet.

4.1 Das Arena-Modell²¹

4.1.1 Überblick

Beim Arena-Modell handelt es sich um ein Konzept, welches sich primär der **Erforschung von Diskursen und Konflikten widmet**. Es ist gekoppelt an den Ressourcenmobilitätsansatz, dessen Kernaussage sich auf die Mobilisierung von Ressourcen bezieht. Hierbei wird postuliert, dass Akteurinnen und Akteure in der Gesellschaft nur dann ihre Ziele durchsetzen können, wenn sie über genügend soziale Ressourcen verfügen. Im Entscheidungsfindungsprozess und in Konfliktsituationen bedeutet dies, dass diejenige Akteurin oder derjenige Akteur seine Interessen durchsetzen kann und den Konflikt für sich entscheidet, welcher in der Lage ist, am meisten Ressourcen zu mobilisieren.

Nach Coser lassen sich **drei primäre Ressourcen** definieren: Macht, Geld und Sozialprestige.²² Diesen drei ursprünglichen Ressourcenkategorien fügte Renn die Ressourcen «Evidenz» und «Wertverpflichtung» hinzu und baute somit den originären Ressourcenansatz aus.²³ Die Ressourcen sind anhand folgender Annahmen zu definieren:²⁴ Die Ressource «Geld» verhilft den Akteurinnen und Akteuren sich einen Anteil an der gesellschaftlich erwirtschafteten Produktion zu sichern, wohingegen die Ressource «Macht» es ermöglicht, dass Akteurinnen und Akteure andere Personen zu Handlungen, notfalls auch gegen ihren Willen, anhalten können. Je grösser die Macht, die eine Person auf eine andere ausübt desto eher erfolgt die Zieldurchsetzung. Die Ressource «Sozialprestige» zeugt demgegenüber von Anerkennung, die einer Akteurin oder einem Akteur von der Gesellschaft entgegengebracht wird und die ihr

20 Vgl. z. B. die Länder Schweden und Finnland, Lidskog & Litmanen 1997

21 Renn & Webler 1994, Renn et al. 1998

22 Coser 1965: 289ff

23 Vgl. Renn 1994

24 Renn 1994: 24

oder ihm als Motivation für ihr oder sein Handeln dient. Betrachtet man ergänzend die Ressource «kulturelle Wertverpflichtung», so führt diese zu Sinn gebender Solidarität innerhalb einer Gesellschaft. Dahinter steht die Annahme, dass Positionen in politischen und sozialen Streitfragen oftmals durch kulturelle Werte vorbestimmt sind. Wertverpflichtung beruht daher auf Sympathie mit den Zielen und Werten der jeweiligen Gruppe und führt somit letztendlich zu einer Sinn gebenden (Gruppen-)Solidarität. Die Ressource «Evidenz» bezieht sich demgegenüber auf die wahrheitsgetreue und objektiv prüfbare Beweisführung, um damit auf die Folgen von Handlungen hinzuweisen.

Zur erfolgreichen Durchsetzung von Zielen benötigt das Individuum in der Regel mehr als nur eine spezifische Ressource. Stehen den Akteurinnen und Akteuren andere Ressourcen nicht zur Verfügung, so wird der **Tausch** erforderlich. Akteurinnen und Akteure müssen Ressourcen, über die sie in ausreichendem Masse verfügen gegen Ressourcen eintauschen, die ihnen fehlen und nützlich erscheinen. Dieser Aspekt soll nun exemplarisch am Standortfindungsprozess für nukleare Endlagerstätten beschrieben werden. Hierbei kann das Beispiel angeführt werden, dass in den untersuchten Länderfallbeispielen die nationale Politik die letztendliche Entscheidungsbefugnis zur Bestimmung eines Standortes für ein nukleares Endlager hat. Per Gesetz müssen andere Akteurinnen und Akteure in föderalistischen Politsystemen in den Entscheidungsfindungsprozess nicht per se miteinbezogen werden. Diese Entscheidungsmacht auf der politischen Ebene wird vielfach jedoch nicht genutzt, da diese Form der allein politischen Entscheidungsfindung von der Bevölkerung nicht akzeptiert wird, und vielfach auf Ängste, sowie grosses Misstrauen in der Bevölkerung stösst. Um eine Akzeptanz ihrer Entscheidungsfindungsprozess zu erhalten, ist die Politik dazu aufgefordert, das Vertrauen in ihren Entscheidungsfindungsprozess zu erhöhen sowie Ängste abzubauen. Somit gibt die Politik für den Erhalt der Ressource «Vertrauen» teilweise ihre Machtressource ab und versucht durch zunehmende Involvierung der Bürgerinnen und Bürger in den Entscheidungsfindungsprozess Vertrauen auf- bzw. Ängste abzubauen. Es kommt somit zu einem Tausch der Ressourcen «Macht» gegen «Vertrauen».

Der Tauschprozess von Ressourcen mittels eines bestimmten Mediums findet nach dem Arena-Modell metaphorhaft in einer **Arena** statt.²⁵ Im Mittelpunkt der Arena befinden sich die am Konflikt beteiligten Personen bzw. Gruppen sowie eine für die jeweilige Arena typische Kontrollinstanz (Bsp. politisches Gremium oder eine andere staatliche Institution), die darauf achtet, dass die Regeln der Arena eingehalten werden. Die Aufgaben der Kontrollinstanz können variieren. Zum einen können staatliche Institutionen als Mittlerinnen fungieren (bspw. zwischen NGOS und Nuklearindustrie) zum anderen als Vertreterin gesellschaftlicher Interessen.²⁶ Die Akteurinnen und Akteure tauschen in der Arena Informationen aus und kommunizieren mit der Kontrollinstanz. Diese Kommunikation wird vollzogen, damit jede Akteurin und jeder Akteure ihre/seine Problemdefinition und Zielvorstellung im Diskurs offen legen kann. Jede Akteurin und jeder Akteur, einschliesslich der Kontrollinstanz muss, um sich im Konflikt behaupten zu können, soziale Ressourcen mobilisieren. Diese Mobilisierung der

25 Renn 1994

26 Vgl. zum Handeln von Institutionen auch die Werke der Institutionenökonomie, beispielsweise Pies 1993

Ressourcen erfolgt durch die erfolgreiche Kommunikation mit der «Aussenwelt» (Medien, politische Interessengruppen, soziale Institutionen, breite Öffentlichkeit).

Abbildung 4-1: Soziale Ressourcen und ihre Einsatzsektoren²⁷

Ressourcen	Dominanter Sektor	Medium	Motivator
Geld	Ökonomie	Kapitaltransfer	Ökonomische Anreize
Macht	Politik	Gewalt, Autorität	Angst vor Strafe
Sozialprestige	Sozialsystem	Reputation, Auszeichnung	Solidarität, Unterstützung
Wertverpflichtung	Kultur	Überzeugung, Sinn	Vertrauen, Geborgenheit
Evidenz	Wissenschaft	Beweis, Wahrheit	Einsicht in erwartbare Konsequenzen

4.1.2 Das Arena-Modell und die Entsorgungssproblematik

Das Arena-Modell eignet sich besonders gut, um den Konflikt der **Endlagerproblematik** zu skizzieren. Unverkennbar stehen sich hier verschiedene Akteurinnen und Akteure mit unterschiedlichen Interessen gegenüber. In den 80er und Anfang der 90er Jahre zeichnete sich in vielen Ländern ein Modell der technokratischen Standortfindungsprozesse ab. Hierbei verfolgten die Politik sowie die zuständigen Behörden vielfach eine Strategie der Maximalanforderung. Dies bedeutet, dass unter Anwendung des politischen Höchstmasses an Macht Entscheidungen gefällt wurden. Jedoch wurden diese Entscheidungen von organisierten Gruppen sowie der allgemeinen Öffentlichkeit zumeist nicht anerkannt. Insbesondere Bürgerinitiativen und Umweltschutzgruppen sahen ihre Werte in diesen Entscheidungen nicht verwirklicht und opponierten. Somit konnten trotz des Einsatzes der Ressource «Macht» die politischen Entscheidungen nicht durchgesetzt werden, da es den Entscheidungsinstanzen an anderen wertvollen Ressourcen, wie etwa entgegengebrachtes Vertrauen, Wertvermittlung oder Unterstützung durch die Bevölkerung und den Medien mangelte.

Öffentlich **geäusserte Kooperationsbereitschaft** zwischen unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren, so wie es in vielen Verfahren der Standortfindung für ein nukleares Endlager bereits geschehen ist, kann als ein geeignetes Mittel interpretiert werden, um verstärkt soziale Ressourcen wie Vertrauen und Wertverpflichtung zu mobilisieren. Gleichzeitig erfolgt ein Abwägungsprozess bezüglich des Ressourceneinsatzes und der zu erreichenden Ziele, der im Fall der Endlagerproblematik zu einer erfolgreichen Teilnahme der Konfliktparteien führen kann. Hierfür sollten jedoch folgende Aspekte Berücksichtigung finden:²⁸

- ⇒ **Verbindung der Ressource Sozialprestige mit der Teilnahme am Diskurs:** Im Endlagerentscheidungsprozess ist es für die Aussenwirkung der Entscheidungsbefugten vor allem wichtig, an Sozialprestige zu gewinnen. Die positive Berichterstattung in den Medien oder die Einbeziehung einer prestigeträchtigen Institution lässt den Diskurs als sozial wünschenswert und legitim erscheinen.
- ⇒ **Teilung der Ressource Macht an die Teilnehmenden des Diskurses:** Ist die legitimierte Entscheidungsinstanz willens, zugunsten der im Diskurs entwickelten Empfehlungen

²⁷ Renn 1994: 25

²⁸ Angelehnt an Renn 1994: 31

Macht einzuschränken, so ist es für die Konfliktparteien vorteilhaft am Diskurs teilzunehmen und steigert deren Motivation zum Dialog. Im Diskurs können alle Konfliktparteien ihrer Interessen vertreten, es kommt zum Austausch von Argumenten und einer aktiven Teilhabe an der Gestaltung des Entscheidungsprozesses.

- ⇒ **Verknüpfung von Wertverpflichtung an die Teilnahme:** Gelingt es dem Organisator des Diskurses die Werte und Ziele der teilnehmenden Akteurinnen und Akteure als mit den Werten und Zielen des Diskurses übereinstimmend darzustellen, dann erhöht sich die Bereitschaft der Akteurinnen und Akteure zur Teilnahme am Diskurs. So kann in der Endlagerthematik z. B. festgestellt werden, dass alle Konfliktparteien eine Lösung des Endlagerproblems anstreben, wobei der Weg zu diesem Ziel jedoch unterschiedlich ausgestaltet ist. Die Übereinstimmung des Zieles ist eine wichtige Voraussetzung zur Diskussion darüber, wie letztendlich dieses Ziel erreicht werden kann.
- ⇒ **Bereitstellung der Ressource Evidenz bzw. Bereitstellung der Ressource Geld um Evidenz für alle Teilnehmende zu erlangen:** Die Einbeziehung von externen, das heisst von den versorgungsverantwortlichen Institutionen unabhängige wissenschaftliche Gutachten, zur Findung und Bewertung von Handlungsoptionen und deren Konsequenzen.
- ⇒ **Appelle an das Gemeinwohl:** Dieser Aspekt bezieht sich auf die moralische Komponente. Der Diskurs ermöglicht es Entscheidungen zu fällen, die im Sinne «aller» sind. Akteurinnen und Akteure, die sich diesem Votum entziehen, stehen im Verdacht «unmoralisch» zu handeln.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich das Arena-Modell gut eignet, um Konfliktsituationen zu beschreiben, die bei Standortfindungsprozessen für nukleare Endlagerstätten auftreten, denn...

- ⇒ ... alle, der am Konflikt beteiligten Akteurinnen und Akteure verfügt über spezifische Ressourcen. Die politischen Entscheidungsinstanzen verfügen über Macht, Vertretende der organisierten Gruppen über Sozialprestige und Solidarität, die Industrie über das Kapital und Expertinnen und Experten über Evidenz. Keine/Keiner der beteiligten Akteurinnen und Akteure hat jedoch genügend Ressourcen um den Konflikt ganz alleine zu lösen. Ein Dialog, der den **Tausch von Ressourcen** beinhaltet, ist daher die Voraussetzung zur Lösung des Konfliktes.
- ⇒ ... die **Arena-Metapher** stellt die Konfliktsituation anschaulich dar. In der Arena befinden sich die Konfliktparteien, auf den so genannten Rängen das Publikum, die ebenfalls auf das Handeln in der Arena Einfluss ausüben können. Als Publikum können Akteurinnen und Akteure betrachtet werden, die im Hintergrund der Konfliktparteien agieren sowie die Medien, die quasi als Sprachrohr der Zuschauerinnen und Zuschauer und der Konfliktparteien sowie als Informationsvermittelnde agieren. Als vereinfachtes Beispiel kann angefügt werden, dass eine positive Berichterstattung über den Standortfindungsprozess eines Endlagers die Antizipation der Entscheidungsfindung positiv beeinflussen kann, eine negative Berichterstattung führt hingegen zu Prestigeverlust der beteiligten Akteurinnen und Akteure in der Öffentlichkeit. Der Schaden, den das öffentliche Ansehen des Prozesses sowie

die beteiligten Akteurinnen und Akteure genommen haben, kann den Entscheidungsfindungsprozess negativ beeinflussen, indem die Motivation zur Teilnahme sinkt und die Akteurinnen und Akteure ihre Ressourcen zur Wiederherstellung des Images aufwenden und nicht zur Entscheidungsfindung.

- ⇒ ... das Arena-Modell legt die **Motivation zur Dialogteilnahme** der Konfliktakteurinnen und -akteure offen, indem es die Ressourcenlage der einzelnen Akteurinnen und Akteure beleuchtet. Hierbei werden vorhandene Ressourcen beschrieben, fehlende aufgedeckt und die Wege des Ressourcentausches hervorgehoben.

4.2 Theoretische Kommunikationsaspekte

Die Beteiligung relevanter Akteurinnen und Akteure am Entscheidungsfindungsprozess ist für sich allein genommen noch kein Erfolgsgarant für eine angemessene Standortentscheidungsfindung. Vielmehr gilt es, ergänzend zur Beteiligung das Augenmerk auf Kommunikations- und Wahrnehmungsprozesse zu lenken. Eine erfolgreiche Kommunikation zwischen unterschiedlichen Interessengruppierungen setzt hierbei voraus, dass ein **Austausch über die jeweilige Wahrnehmung des Konfliktes** erfolgt. Beim Konflikt um ein nukleares Endlager handelt es sich um einen vielschichtigen Konflikt mit divergierenden Interessens- und Wahrnehmungskonstellationen. Einer seiner bezeichnenden Determinanten ist die Wahrnehmung des Risikos, welches mit der Einlagerung nuklearer Abfälle verbunden wird.

4.2.1 Risikowahrnehmung

Die **Wahrnehmungsforschung** spielt eine wichtige Rolle bei grosstechnischen Projekten, da sich gerade in diesem Kontext gezeigt hat, dass die Wahrnehmung von Risiken durch die Öffentlichkeit von den gängigen mathematisch-technisch fundierten Risikoanalysen der Expertinnen und Experten abweicht. Die Akzeptanzschwelle von Risiken gestaltet sich bei Laien und Expertinnen und Experten unterschiedlich, wobei die Tendenz besteht, dass Laien Risiken höher bewerten als Expertinnen bzw. Experten. Die Lücke zwischen den divergierenden Sichtweisen von Laien und Expertinnen bzw. Experten sowie die daraus resultierenden Diskussionen stellen die Grundlage der Risikowahrnehmungsforschung dar.²⁹ Expertinnen und Experten beurteilen Risiken vielfach unter der Bezugnahme des Schadensausmasses, gekoppelt an die Eintrittswahrscheinlichkeit. Demgegenüber kann die Wahrnehmung von Risiken durch Laien als ein intuitiver, alltagsweltlicher Prozess verstanden werden, der Menschen ohne Rückgriff auf wissenschaftliche Analysen dazu befähigt, Risiken abzuschätzen. Diese Form der **intuitiven Wahrnehmung** basiert auf Informationen über die Gefahrenquelle, psychischen Verarbeitungsmechanismen, Heuristiken sowie etwaige Erfahrungen mit der Risikoquelle.³⁰ Während sich somit Expertinnen und Experten bei der Wahrnehmung eines Risikos ausschliesslich auf quantifizierbare Sachverhalte stützen (Eintrittswahrscheinlichkeit x Schadensausmass), gilt es bei der Analyse der Risikowahrnehmung von Laien primär qualitati-

29 Krinsky & Golding 1992: 5

30 Im Wesentlichen lassen sich drei Ansätze der Risikowahrnehmungsforschung unterscheiden: der psychometrische, kulturtheoretische und der prozesuale Ansatz.

ve Merkmale zu berücksichtigen. Diese qualitativen Merkmale beziehen sich zum einen auf die Situation, in welcher ein Risiko wahrgenommen wird zum anderen auf das Risiko an sich.

Als **risikobezogene, qualitative Merkmale** können die folgenden Merkmale definiert werden:³¹

- Katastrophenpotenzial der Risikoquelle,
- Sicherheit vor fatalen Folgen bei Gefahren Eintritt,
- Beachtung unerwünschter Folgen für kommende Generationen,
- sinnliche Wahrnehmbarkeit von Gefahren,
- Eindruck der Reversibilität der Risikofolgen.

An diese aufgeführten Faktoren, welche die Wahrnehmung beeinflussen, schliessen sich die situativen Merkmale an. **Situative, qualitative Merkmale** können wie folgt benannt werden:³²

- Persönliche Kontrollmöglichkeit des Risikos,
- Gewöhnung an eine Risikoquelle,
- Freiwilligkeit der Risikoübernahme,
- Eindruck einer gerechten Verteilung von Nutzen und Risiko,
- Vertrauen in die öffentliche Kontrolle und Beherrschung von Risiken,
- Erfahrungen (kollektiv/individuell) mit Technik und Natur,
- Vertrauenswürdigkeit der Informationsquelle,
- Eindeutigkeit der Informationen über Gefahren.

Wie sich anhand der dargestellten Einflussfaktoren aufzeigen lässt, ist die subjektive Laienbewertung eines Risikos ein komplexes Konglomerat aus verschiedensten Determinanten. Die Vielschichtigkeit der **Risikobewertung durch Laien** setzt daher hohe Anforderungen an ein geeignetes Risikomanagementverfahren sowie an eine geeignete Kommunikation. Eine «gutes» Risikomanagement sollte die beeinflussenden Faktoren der Risikowahrnehmung berücksichtigen und den offenen Dialog mit relevanten Akteurinnen und Akteuren suchen, um die Bedürfnisse der Akteure kennenzulernen und darauf aufbauend ein Lösungskonzept zu gestalten, welches für alle Konfliktparteien akzeptabel ist.³³

31 Nach Renn et al. 2007: 78, Renn 2000, siehe weiterführend auch Klinke & Renn 2001, 2002, Klinke et al. 2000

32 Nach Renn et al. 2007: 79, weiterhin: Slovic & Fischhoff 1980. Ein Beispiel für situationsbezogene Muster der Wahrnehmung ist die persönliche Kontrollfähigkeit. Gerade bei Gefahren, die nicht sinnlich wahrnehmbar sind, müssen sich die Menschen auf die Richtigkeit der Informationen, die sie von Institutionen erhalten, verlassen können. Das Risiko, welches von einem nuklearen Endlager ausgeht, wird von den Menschen vielfach als ein schleichendes Risiko sowie als eine unmittelbare Bedrohung wahrgenommen. Die Bedrohung ergibt sich aus der Wahrnehmung seltener Zufallsereignisse. Die Vorstellung, dass ein Schaden zu jedem möglichen Zeitpunkt eintreffen kann, erzeugt bei der Bevölkerung ein Gefühl von Bedrohtheit und Machtlosigkeit. Das Ausmaß des Risikos ist hierbei eine Funktion aus drei Faktoren: die Zufälligkeit des Ereignisses, der erwartete maximale Schaden, die Zeitspanne zur Schadensabwehr.

33 Mit dem Begriff Risikomanagement sollen allgemein alle Maßnahmen zur Reduzierung, Regulierung und Steuerung von Risiken bezeichnet werden.

4.2.2 Risikokommunikation

Die Risikokommunikation wird als ein wesentlicher Bestandteil des Risikomanagements betrachtet. Sie ist definiert als ein zielgerichteter Austausch von Informationen über mögliche Auswirkungen von Ereignissen, Handlungen oder Techniken.³⁴ Während in der Vergangenheit Entscheidungen für die Allgemeinheit vielfach von einigen wenigen autorisierten Personen gefällt wurden, ist heute gemeinhin ein Wandel zu diskursiven und partizipativen Verfahren festzustellen. Bürgerinnen und Bürger demokratischer Gesellschaften erwarten, dass Entscheidungen, welche ihr alltägliches Leben beeinflussen, **öffentlich legitimiert** werden. Dies kann nur durch eine wechselseitige Kommunikation erfolgen, welche die Teilnehmenden einer Kommunikation in die Lage versetzt, auf der Basis von Sachinformationen und auf der Grundlage der eigenen Werte und Einstellungen ein rational begründbares Urteil von Risiken und den Umgang mit diesen zu treffen. Dies bedeutet, dass es dem Kommunikationsteilnehmenden ermöglicht wird, so genannt «mündig» zu agieren.³⁵

Um eine erfolgreiche Risikokommunikation zu führen und das Postulat der Mündigkeit zu verwirklichen, gilt es folgende Faktoren zu berücksichtigen:³⁶

- ⇒ **Glaubwürdigkeit** des «Senders» einer Botschaft sowie der Kommunikationskanäle: Die Glaubwürdigkeit ist in der Risikokommunikation ein Schlüsselbegriff, denn sie ist die Vorbedingung zum Aufbau von Vertrauen. Der Begriff der Glaubwürdigkeit umfasst hierbei³⁷
 - a) die wahrgenommene Kompetenz der Informantin, des Informanten,
 - b) die wahrgenommene Objektivität (sachliche Rechtfertigung oder persönliche Färbung einer Information),
 - c) die wahrgenommene Fairness (Involvierung und Beachtung von Gegenargumenten),
 - d) die Konsistenz (Schlüssigkeit und Nachvollziehbarkeit von Informationen), sowie
 - e) die Intention einer Aussage (wahrheitsgemässe Sachinformationsvermittlung, Interessenvermittlung etc.).
- ⇒ **Inhalt** von Risikokommunikation: Im Zentrum steht die allgemein verständliche Reduktion der technologischen Komplexität sowie die Transparenz von Wissenslücken.
- ⇒ **Verständnis** und Reaktion auf Risikokommunikation: Beachtung und Öffnung von Räumen für die unterschiedlichen Reaktionen von Empfängern.
- ⇒ **Dokumentation** der Bewertungsprozesse und Kommunikationsergebnisse: Klar verständliche Dokumentationen sowie nachvollziehbare Informationen zu den eingesetzten Verfahren und deren gesetzliche Grundlage zeugen von Transparenz.
- ⇒ **Öffnung** eines Kommunikationskanals für Rückkopplung und Kommentare sowie die Klärung der Standpunkte tangierter Akteurinnen und Akteure.

34 Vgl. Wiedemann & Schütz 2000, weiterhin Covello et al. 1986

35 Vgl. Renn 1992

36 Angelehnt an Renn et al. 2005

37 Vgl. Renn & Levine 1991

⇒ **Hinweise** darauf, wie Anregungen und Kommentare von Dritten in den Prozess aufgenommen und verarbeitet werden können. Bereitstellung von entsprechenden kommunikativen Verfahren (Diskurse).

Die Berücksichtigung dieser zuvor benannten Faktoren in der Kommunikation schaffen zwar nicht *a priori* eine Legitimation von Entscheidungsprozessen, können diese jedoch unterstützen. Die **Legitimität einer Entscheidung** ist insbesondere bei Standortfindungsprozessen für nukleare Endlager ein Aspekt, dem viel Beachtung geschenkt werden sollte. Die Fragen «wer» entscheidungsbefugt ist und «wie» eine Entscheidung getroffen werden kann, sind Fragen, die insbesondere von Bewohnerinnen und Bewohnern der potenziellen Endlagerstandorte aufgeworfen werden. Erfahrungen beispielsweise aus Schweden und Deutschland zeigen, dass sich die Standortgemeinden von den potentiellen Auswirkungen eines Endlagers direkt betroffen fühlen. Vielfach wird ein Mitspracherecht bei der Entscheidungsfindung eingefordert.

Hervorzuheben ist auch, dass der einzelne Bürger, die einzelne Bürgerin, das mit der Endlagerung einhergehende Risiko (wenn überhaupt) nur sehr begrenzt selbst kontrollieren kann. Daher sind nach Auffassung vieler Bürgerinnen und Bürger die Behörden zu Handlungen und Entscheidungen befugt, die bei ihnen ein Gefühl der **Fremdbestimmung** hinterlassen. Das Entscheiden über die Köpfe der Betroffenen hinweg wird daher kaum akzeptiert.³⁸ Die gängigen demokratietheoretischen Verfahren (Mehrheitsentscheid oder Entscheidungsbefugnis von autorisierten Personen) greifen somit nicht mehr. Legitimation ist nicht länger durch das demokratische System an sich gegeben, sondern wird über ein allgemein akzeptiertes Verfahren erzeugt. Solche Verfahren sind in der Regel deliberativ und diskursiv.³⁹

38 Hertel 2003: 587

39 Siehe dazu die ausgewählten Länderstudien in Kap. 7, wo ein besonderes Augenmerk auf die deliberative und diskursive Gestaltung der Kommunikationsprozesse gelegt wird.

5 Kriteriengeleitetes Vorgehen

5.1 Evaluationskriterien

Die Erörterung der Potenziale zur Einbindung der Bevölkerung sowie die allgemeine Kommunikation bei der Standortfindung in Schweden, Belgien und in Deutschland war ein wesentlicher Bestandteil des Projektes. Die Gestaltung der länderspezifischen Kommunikationsprozesse wurde mittels Literaturrecherchen und Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Akteursgruppen erörtert. Die Betrachtung der Fallbeispiele erfolgte hierbei anhand einer kriteriengeleiteten Evaluation: Eine **Evaluation** zeigt auf, welche Elemente der Kommunikation für das Erreichen von Zielen von Vorteil sind sowie welche Elemente diese Zielen eher behindern (Stärken-Schwächen-Analyse). Darüber hinaus weist die Evaluation darauf hin, ob Ressourcen effizient genutzt und Belange von Betroffenen in ausreichendem Masse berücksichtigt werden. Jedoch ist der «Erfolg» einer Kommunikation prinzipiell nur schwer zu messen. Je nach Akteursbedürfnisse, Kommunikationsinhalten und Zielen kann eine Kommunikation als mehr oder weniger erfolgreich angesehen werden. Insofern gilt es bei der Lektüre dieser Studie zu beachten, dass die eingesetzten Evaluationskriterien nicht absolutistisch zu interpretieren sind und stets nur einen Gradmesser für den Verlauf einer Kommunikation darstellen können.

Abbildung 5-1: Theoriegeleitetes Untersuchungsmodell



Das obige Modell fasst die wesentlichen Aspekte politik- und kommunikationstheoretischen Grundlagen in Bezug auf die Risikokommunikation zusammen: Mit einer «guten» Kommunikation, welche die gegebenen Rahmenbedingungen und die bisherigen positiven wie negativen Erfahrungen ernst nimmt, können Dialogbereitschaft sowie Vertrauen und Akzeptanz (v. a. des Verfahrens) erhöht werden, um so auch Verfahrens- und Policy-Ziele erreichen zu können.

Folgende Kriterien der Kommunikation wurden evaluiert:⁴⁰

- ⇒ **Organisation der Kommunikation:** Wie ist die Kommunikation organisiert (Zwei-Wege-Kommunikation vs. Ein-Weg-Kommunikation)? Ist die Kommunikation offen für Dritte und etwaige Gegenargumente? Ist die Kommunikation konsistent und schlüssig in ihrer Argumentation? Für eine Ein-Wege Kommunikation würde beispielsweise sprechen, wenn die für die Endlagerung radioaktiver Abfälle zuständige Institution ausschliesslich via Pressemitteilungen kommuniziert, ohne der oder dem Adressierten die Möglichkeit zu bieten, auf Botschaften zu reagieren. Eine Zwei-Wege-Kommunikation ermöglicht hingegen diesen Rückkopplungsprozess zwischen Sendenden und Empfangendem.
- ⇒ **Inhalte der Kommunikation:** Im Zentrum steht die Reduktion der technologischen Komplexität, die Transparenz von Wissenslücken sowie Information über Mitwirkungs- und Einspruchsmöglichkeiten. Weiterhin wurde evaluiert, ob die Inhalte der Kommunikation adressiertenorientiert und themenspezifisch aufbereitet wurden. Je nach Adressierte- und Themenbezug gestalten sich die Inhalte der Kommunikation unterschiedlich (z. B. Expertise vs. Laien).
- ⇒ **Funktion der Kommunikation:** Je nach Prozessphase wird mit Hilfe von Kommunikation auf das zu lösende Problem aufmerksam gemacht, es wird über den Entscheidungsprozess und seine Resultate informiert und dadurch Akzeptanz geschaffen. Evaluiert wurde, welche Massnahmen zur Akzeptanzbeschaffung eingesetzt wurden. Derartige Massnahmen können beispielsweise eine erhöhte Transparenz oder eine verstärkte direkte Kommunikation (*face-to-face*) mit der Bürgerin, dem Bürger, sein.
- ⇒ **Verständnis und Reaktion in Bezug auf die Kommunikation:** Erörtert wurden die Möglichkeiten der Einflussnahme auf den Entscheidungsfindungsprozess sowie die Möglichkeit der Rückkopplung und Lernbereitschaft. Dieses Evaluationskriterium richtet sich somit zum einen an die «Mündigkeit» der Bürgerinnen und Bürger, das heisst, es wird untersucht ob diese durch eine angemessene Informationsbereitstellung in die Lage versetzt wird, sich ein Urteil bezüglich des Entscheidungsfindungsprozesses zu bilden oder nicht? Zum anderen wird untersucht, ob die entscheidungsbefugten Institutionen aus dem Verlauf der vergangenen Entscheidungsfindungsprozesse «gelernt» haben? Dies bedeutet: Gab es Veränderungen in der Kommunikation basierend auf bisherigen Erfahrungen?
- ⇒ **Dokumentation der Bewertungsprozesse und Kommunikationsergebnisse:** Evaluiert wurde die Zugänglichkeit und Dokumentation von Informationen. Die Dokumentation sollte zugänglich, klar verständlich und nachvollziehbar sein, sowie Informationen zu den eingesetzten Verfahren und deren gesetzliche Grundlage enthalten.

Diese Evaluationskriterien lassen sich zusammenfassen unter den Aspekten des Konfliktverständnisses, der Verfahrenskriterien sowie der Kommunikationswirkung. Alle diese Kriterien haben eine Wirkung auf die Konfliktstärke. Die zugrundeliegende Frage ist hierbei, ob die Kommunikation zur Konfliktlösung bzw. -entschärfung beigetragen hat oder nicht.

40 Siehe dazu auch Interview-Leitfaden im Anhang

5.2 Die Methode der qualitativen Datenerhebung

Die Evaluation der Kommunikation wurde im Projekt mittels der Anwendung qualitativer Datenerhebungsverfahren vorgenommen. Der Forschungsauftrag von qualitativen Datenerhebungsmethoden ist es, das Gesagte oder Niedergeschriebene in seinem Kontext zu verstehen. Dabei erschliesst sich der «Sinn» des Gesagten der Betrachterin, dem Betrachter, stets intersubjektiv in der **Interaktion** mit der Erzählperson.⁴¹ Dies verweist auf den hohen Charakter der **Subjektivität** qualitativer Datensammlungen. Um die Qualität der Daten sowie die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten sicherzustellen, ist ein angemessener Umgang mit der Subjektivität zu gewährleisten. Durch die gezielte Anwendung spezifischer Kontrollmethoden kann einer willkürlichen Dateninterpretation entgegengewirkt werden.⁴² Es gilt daher, für die qualitativen Datenerhebungen ein regelgeleitetes Vorgehen zu finden, wie es beispielsweise in diesem Projekt durch den Einsatz von Kontrollvariablen im Interview vollzogen wurde.

Es existieren viele qualitative Datenerhebungsformen. Um einige Methoden überblicksartig vorzustellen, kann auf die Methoden des Szenischen, Narrativen, Tiefen- oder Problemzentrierten Interviews verwiesen werden.⁴³ Alle diese Datenerhebungs- bzw. Interviewformen unterscheiden sich hinsichtlich des Forschungsgegenstandes, des Forschungsinteresses, der Verortung der Beurteilungskompetenz von Äusserungen, der Festlegung der Rolle von Interviewendem und Erzählperson, der Option auf Interviewsteuerung sowie dem Umgang mit dem Erzählten. Im Projekt hat das Projektteam die Interviewform **problemzentriertes, teilstandardisiertes Interview** ausgewählt. Das Kennzeichen des problemzentrierten Interviews ist es, dass sich das Interview an einem spezifischen Sachverhalt orientiert. Es ist eher dialogisch aufgebaut und nicht direktiv. Unterstützend zur Interviewführung wurde ein Leitfaden entwickelt, der eine Fragesammlung als Hintergrundkontrolle mit der Option zu spontanen Nachfragen enthält.⁴⁴ Die Formulierung und Reihenfolge der Fragen konnte in unterschiedlichem Masse flexibel vorgenommen werden. Durch die Nutzung des Leitfadens wurde bei der Durchführung des problemzentrierten Interviews eine Teilstandardisierung erreicht.

Beim Aufbau des Leitfadens wurde der Methode von Helfferich (2006) gefolgt, welche einen **Dreischritt** verwendet. Zuerst wurden alle relevanten Fragen im Sinne eines Fragekatalogs gesammelt. Dann wurden diejenigen Fragen entfernt, welche unter andere Fragen subsumiert werden konnten, nicht erzählauffordernd wirkten oder sich mit den Kategorien «ja / nein» beantworten liessen. Schliesslich wurden die Fragen in eine sinnvolle Reihenfolge geordnet und strukturiert. Bei der Strukturierung des Leitfadens wurden Leitfragen, Nachfragen und Steuerungsfragen formuliert. Im Interview wurden primär vier Themenblöcke abgefragt:⁴⁵

1. Beschreibung der Kommunikationssituation aus Sicht der Befragten
2. Akteursrelevante Aspekte (mit wem wird kommuniziert, wie wird kommuniziert und wie? Möglichkeit der Rückkopplung?)

41 Helfferich 2006: 67

42 Vergleiche zur ausführlichen Darstellung der qualitativen Datenerhebungsmethode den Zwischenbericht

43 Siehe Überblick in Flick 1996

44 Weiterführend Mayring 2002: 67ff.

45 Zusammenfassung des Leitfadens im Anhang

3. Themenblock zu partizipativen Elementen
4. Zukunftsaussicht, geplantes weiteres Vorgehen

Insgesamt wurden rund **40 Interviews** in vier Ländern geführt. Die genaue Aufteilung der Interviews gestaltet sich wie folgt: elf Interviews in Deutschland, neun in Schweden, sieben in Belgien und – neben den Sitzungen mit der Projektbegleitgruppe – neun in der Schweiz. Hinzu kamen Gespräche mit Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern, mit Mitgliedern der Projektbegleitgruppe sowie beobachtende Aktivitäten (z. B. Teilnahme an Meetings in Schweden). Bei der Auswahl der befragten Personen wurde darauf geachtet, dass Vertreterinnen und Vertreter der relevanten Akteursgruppen befragt wurden, wobei die klassischen vier Felder der Sparten Öffentlichkeit/NGOs, Politik, Wissenschaft und Industrie beachtet wurden. Eine weitere Ausdifferenzierung wie beispielsweise die Aufteilung nach Planungs-, Genehmigungs- oder Landesbehörde sowie nach nationalen und lokalen Akteurinnen und Akteuren wurde ebenfalls angestrebt und konnte zum grössten Teil umgesetzt werden. Alle Personen, die sich für ein Interview zur Verfügung gestellt haben, gehören zum Kreis der Schlüsselpersonen in ihrer jeweiligen Akteursgruppe.

5.3 Aufbau der Länderfallstudien

Die Beschreibung der Länderfallstudien erfolgt nach einem einheitlichen Muster unter Auswertung der Literaturrecherchen und der Interviews. Alle Länderbeschreibungen berücksichtigen die folgenden Faktoren:

Beschreibung der Rahmenbedingungen

- ⇒ Generelle Betrachtung des Einsatzes der Kernenergie, wichtige politische Entscheidungen,
- ⇒ Betrachtung der Support- und Oppositionsstärke,
- ⇒ Gesetzgebung, Zuständigkeiten für die Endlagerung radioaktiver Abfälle.

Programm- und Massnahmenentwicklung

- ⇒ Betrachtung der Entwicklung der Entsorgungsprogramme, der Risikobewertung sowie des Risikomanagements,
- ⇒ Darstellung von Schlüsselereignissen wie beispielsweise Reputation und Stigmatisierung von Akteurinnen, Akteuren und Policies, etc.,
- ⇒ Unterscheidung zwischen formellen, rechtlich vorgeschriebenen Verfahren und «freiwilligen» Mitwirkungsverfahren,
- ⇒ Beteiligte, Ressourcen, Etappen im Standortfindungsprozess.

Kommunikation

- ⇒ Organisation, Ablauf und Kerninhalte der Kommunikation,
- ⇒ Vorhandenes Vertrauen, Misstrauen; spezielle Aktivitäten für die Vertrauensbildung,
- ⇒ Kooperationsabsicht, -verhalten, etc.,
- ⇒ Zugänglichkeit zu Informationen, Informationspolitik, tatsächliche und wahrgenommene Transparenz des Standortfindungsprozesses, etc.,
- ⇒ Beachtung der Berichterstattung durch die Kommunikationskanäle (Medien, etc.).

Wirkung

Kurzbeschreibung der Effizienz der Kommunikation im Entscheidungsfindungsprozess, der Wirkung der Kommunikation auf Akteurinnen bzw. Akteure und Adressierten sowie des Standes und Ausblick betreffend Problemlösung.

Analyse der Fallstudien

Die Kommunikationsfaktoren werden gemäss Evaluationskriterien (Kap. 5.1: Organisation, Inhalt, Funktion, Verständnis und Reaktion auf die Kommunikation sowie Dokumentation des Entscheidungsprozesses, auch Beitrag der Kommunikation zur Konfliktlösung) qualitativ bewertet. Die Bewertung basiert auf den Ergebnissen der Interviews, beinhalten aber Interpretationen durch die Autorenschaft.

6 Länder-Screening und Fallstudienauswahl

Die Auswahl der **drei Vergleichsländer** Belgien, Deutschland und Schweden erfolgte in Absprache mit der Begleitkommission.⁴⁶ Auch die **Schweiz** wurde vor dem Hintergrund der Erkenntnisse aus den drei Vergleichstaaten vertieft untersucht. Dabei standen die Erfahrungen rund um den Entsorgungsnachweis im Zürcher Weinland und die gegenwärtige Situation im Vorfeld der Umsetzung des Sachplans geologische Tiefenlager im Zentrum des Interesses.

Für das Forscherteam waren unterschiedliche Aspekte für die Selektion der Fallbeispiele relevant. So wurde zum einen **Deutschland** als ein Fallbeispiel ausgewählt, da sich Deutschland seit nun mehr 40 Jahren um die Standortfindung eines Endlagers für hochradioaktive Abfälle bemüht, bislang jedoch ohne Erfolg. Die Betrachtung der Einflussfaktoren, die hier offensichtlich zu einer schwierigen Kommunikation führen, erschienen für die Schweizer Verhältnisse sehr interessant zu sein. Darüber hinaus wurde Deutschland als Fallbeispiel ausgewählt, da dieses Land ein direkter Nachbar der Schweiz ist und von dortigen Entscheidungsprozessen indirekt betroffen ist.

Belgien gelang es im Jahr 2007 einen Standort für die Einlagerung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle auszuwählen. Die Wahl des Standortes erfolgte auf der Basis der Freiwilligkeit und unter der Anwendung eines Partnerschaftsvertrages zwischen den freiwilligen Kommunen und der staatlichen Entsorgungsagentur ONDRAF/NIRAS. Belgien ist ähnlich wie die Schweiz ein kleines Land mit dichter Besiedlung und unterschiedlichen Volksgruppierungen. Die Entscheidungsfindung zu Zeiten von politisch schwierigen Konstellationen und unter Einbezug divergierender Volksgruppen hat hierbei das Untersuchungsinteresse des Projektteams geweckt.

Als drittes Land wurde **Schweden** in die Analyse aufgenommen. Schweden scheint sich auf einem erfolgreichen Weg der Entscheidungsfindung für einen Standort für hochradioaktive Abfälle zu befinden. Schweden kann als ein energieintensives Land mit niedriger Siedlungsdichte betrachtet werden. Die Entscheidung für einen Standort zur Endlagerung nuklearer Abfälle soll im Laufe des nächsten Jahres erfolgen. Gelingt dieser Entscheid, so wäre Schweden neben Finnland das zweite Land weltweit, welches sich auf einen Standort für ein Endlager für hochradioaktive Abfälle geeinigt hat. Diese Vorreiterrolle des Landes erschien für das Projektteam spannend. Die nachstehende Kurzzusammenfassung informiert überblicksartig über die wesentlichen Merkmale der Standortfindungssituation in den ausgewählten Ländern, ehe in Kapitel 7 eine fundierte Länderfallanalyse dargestellt wird.

Folgende Merkmale bezeichnen die Situation der Fallbeispiele:

⇒ **Deutschland:** Die Endlagerfrage für hochradioaktive Abfälle ist stark umstritten, sowohl in der Bevölkerung als auch in der Politik. Der Widerstand gegen ein potentiell Endlager formiert sich auf der nationalen Ebene, auch die Kommunikation wird national betrieben. Die Endlagerung schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle ist demgegenüber gelöst: Im Jahr 2007 wurde der Schacht Konrad in Salzgitter-Lebenstedt als Standort bestimmt.

46 Weitere dem groben Screening unterzogene Länder waren: Frankreich, Slowenien, Tschechische Republik, Grossbritannien, Finnland, Spanien; siehe zusammenfassende Tabelle im Anhang; entsprechende Zwischenberichte des vorliegenden Auftrags liegen dem BFE vor.

- ⇒ **Belgien:** Hier wurde die Kommune Dessel nach einem langjährigen, partizipativen Verfahren von der belgischen Regierung für die Endlagerung von schwach- bis mittelradioaktiven Abfällen ausgewählt. Diese Entscheidung ist regional und national weitgehend akzeptiert; die Kommunikation wurde hier primär lokal geführt. Generell gab es in Belgien wenig Widerstand gegen den Standortfindungsprozess.
- ⇒ **Schweden:** Der Standortfindungsprozess für die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle ist noch im Gange, die Entscheidung wird auf Juli 2009 erwartet. Die Kommunikation verläuft primär lokal. Widerstand gegen das Vorgehen gab es – im Gegensatz zu früheren Versuchen – in den letzten Jahren kaum mehr.
- ⇒ **Schweiz:** Mit dem Sachplan steht die Umsetzung einer umfassenden Strategie zur Standortfindung von Tiefenlagern an. Der Sachplan führt auch zu einer Klärung der Rollen der Akteurinnen und Akteure und deren Aufgabe. Dazu gehört eben auch die Kommunikation.

Gemäss **Eurobarometer** 1999, 2002 und 2005 lassen sich ergänzend folgende generelle Aussagen zu allen dargestellten Ländern machen:

- ⇒ Die Bevölkerung verfügt in der Regel über ein **geringes Wissen** bezüglich der Endlagerung nuklearer Abfälle.
- ⇒ Mit zunehmenden Grad der Informiertheit steigt die **Akzeptanz** der Kernenergietechnik.
- ⇒ Es gibt **Geschlechter- und Altersunterschiede**: Ältere Männer sind der Kernenergie und den Endlagerungsprozessen am positivsten gesinnt, jüngere Menschen und hierbei insbesondere Frauen zeigen die grösste Abneigung.
- ⇒ Menschen mit höherer **Bildung** und höherem beruflichem Status befürworten Endlagerstätten eher als Menschen, auf die diese Merkmale nicht zutreffen.
- ⇒ Das **Vertrauen** in zuständige Behörden, Entsorgungspflichtige, Umweltschutzorganisationen und Wissenschaft ist jeweils abhängig von bisher gemachten Erfahrungen und auch der politischen Kultur in einem Land. Häufig ist das Vertrauen in die Wissenschaft sehr hoch und jenes in die Umweltschutzorganisationen zunehmend.
- ⇒ Insgesamt überwiegt in der Bevölkerung die **Skepsis** gegenüber der Kernenergie, hier zum Teil auch gegenüber der Energiewirtschaft insgesamt, und der Endlagerung radioaktiver Abfälle.

7 Vertiefte Fallstudien

7.1 Deutschland

7.1.1 Kommunikationsrelevanter Kontext

In Deutschland ist die Diskussion zur Endlagerung radioaktiver Abfälle geprägt von der Debatte um den **Ausstieg aus der Kernenergie**. Im Jahr 2000 wurde von der damaligen Bundesregierung, bestehend aus den Parteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen, ein sukzessives Abschalten der Kernkraftwerke und somit der Ausstieg aus der Kernenergie beschlossen. Seit diesem Beschluss wird gerätselt, ob die neue Bundesregierung (SPD und CDU) an diesem Ausstieg festhält oder nicht. Die CDU plädiert angesichts der Klimaveränderung und der Verknappung fossiler Ressourcen für eine Laufzeitverlängerung der betriebenen Kernkraftwerke, während die SPD auf dem in der Koalitionsvereinbarung festgelegten Ausstieg aus der Kernenergie beharrt.⁴⁷ Befürwortende des Ausstiegs betrachten die Planung eines einzigen Endlagers für hoch radioaktive Abfälle als fraglich, sollte der Ausstieg nicht erfolgen und das Abfallvolumen weiter ansteigen. Das aktuelle Vorgehen zur Endlagerung ist bislang an den Beschlüssen zum Kernenergieausstieg aus dem Jahr 2000 orientiert und konzentriert sich auf die Ein-Endlageroption für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle bzw. Ein-Endlagerkonzept für hochradioaktive Abfälle.

Bei der Endlagerstandortsuche in Deutschland muss zwischen den Geschehnissen betreffend schwach- bis mittelradioaktiven und jenen betreffend hochradioaktiven Abfälle unterschieden werden. Die Standortsuche nach einer Endlagerstätte für **hochradioaktive Abfälle** zeichnet sich in Deutschland gegenwärtig durch **Stagnation** und **Politisierung** aus. Dies war jedoch nicht immer so. Bereits vor mehr als 40 Jahren wurde das Thema der Standortfindung im Deutschen Bundestag behandelt. Politiker und Politikerinnen beschlossen damals ein rein natur- und ingenieurwissenschaftliches Vorgehen, welches den Fokus auf die höchstmögliche Sicherheit der Bevölkerung legte. Der Schwerpunkt der Standortfindung lag daher auf Recherchen zu geeigneten geologischen Formationen, wobei die überwiegend im Nord-Osten Deutschlands vorkommenden Salzgestein-Schichten als potenziell geeignet für die sichere Einlagerung von hochradioaktiven Abfällen eingestuft wurden. Die weiterführenden Erkundungen konzentrierten sich ab 1979 auf den Salzstock Gorleben im niedersächsischen Landkreis Lüchow-Dannenberg, der bereits als Zwischenlager für radioaktive Abfälle dient. Diese Arbeiten waren von Beginn an von starkem Protest begleitet. Die zuständigen Behörden haben die Einbindung der Bevölkerung in den Entscheidungsprozess zu keiner Zeit aktiv betrieben.⁴⁸ Im Jahr 2000 wurden die Erkundungsarbeiten im Salzstock Gorleben für einen Zeitraum von drei bis maximal zehn Jahren zur Klärung konzeptioneller und sicherheitstechnischer Fragen unterbrochen. Bislang wurden die Arbeiten im Salzstock nicht wieder aufgenommen.

47 Vgl. z. B. Reuters Nachrichten vom 07. September 2008

48 Vgl. hierzu auch Hocke & Grunwald 2006:12

Die Suche nach einem Endlager für **schwach- bis mittelradioaktive Abfälle**⁴⁹ verlief demgegenüber forciert. Von der Physikalisch Technischen Bundesanstalt (heute: Bundesamt für Strahlenschutz) wurde bereits im April 1983 ein Antrag auf Einleitung eines Planfeststellungsverfahrens zur Einlagerung schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle im Schacht Konrad (ehemaliges Eisenerzbergwerk in Salzgitter, Niedersachsen) eingereicht. Im Jahr 2002 wurde der Schacht Konrad zur Einlagerung durch das Niedersächsische Umweltministerium genehmigt, die Beauftragung zur Einrichtung des Schachts durch das Bundesumweltministerium erfolgte schliesslich 2008. Da der Schacht Konrad vor einer Einlagerung der Abfälle umgerüstet werden muss, ist mit einer Einlagerung der Abfälle jedoch nicht vor 2013 zu rechnen. Die schwach- bis mittelradioaktiven Abfälle bilden in Deutschland rund 95 % des gesamten radioaktiven Abfallvolumens. Insofern wird durch die Einlagerung im Schacht Konrad ein Grossteil der Abfälle behandelt werden.

Die Formen der Bürgerbeteiligung bei der Endlagerung sind im «Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren» (kurz: **Atomgesetz**) aus dem Jahr 1959 (letzte Änderung 2007) geregelt. Das Gesetz sieht ein Planfeststellungsverfahren vor, welches explizit auf die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Inbetriebnahme grosser technischer Anlagen hinweist. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung wird in Form von schriftlichen Stellungnahmen und Einwänden geregelt. Die Pläne des Antragsstellenden müssen für einen begrenzten Zeitraum öffentlich und für jedermann einsehbar ausgelegt werden damit eventuelle Einsprüche erhoben werden können. Der Antragsstellende ist sodann dazu verpflichtet, zu diesen Einsprüchen Stellung zu nehmen. Eine diskursive Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen in Form von informellen Verfahren ist in der Endlagerfrage in Deutschland bislang nicht vorgesehen und gesetzlich nicht verankert.

1998 wurde jedoch von der damaligen Rot-Grünen Bundesregierung ein «Quasi-Neuanfang» in der Endlagerstandortsuche initiiert, welcher explizit die Einbindung der Bevölkerung bei der Standortauswahl stärken sollte. Auf der Grundlage dieser Neuorientierung wurde im Jahr 1999 der «Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandort» (**AkEnd**) als unabhängiger Arbeitskreis des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) gegründet.⁵⁰ Als Mitglieder der Arbeitsgruppe wurden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler aus den Bereichen Geowissenschaften, Chemie, Physik, Mathematik, Bergbau, Deponietechnik, Ingenieurwesen sowie Sozialwissenschaften ausgewählt. Die Aufgabe des Arbeitskreises war es, erstmalig in der Geschichte der Standortsuche der Bundesrepublik Deutschland, wissenschaftlich fundierte Kriterien für die Auswahl einer Endlagerstätte unter Anwendung deliberativer Verfahren aufzustellen.⁵¹ Das Ziel des Projektes wurde über die Schaffung von Transparenz und Verfahrensakzeptanz zur Standortfindung definiert. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, welche die Arbeit des AkEnd prägten, waren die von der Internationalen Atomenergiebehörde aufgestellten Schutzziele und Sicherheitsprinzipien zum Langzeitschutz von Mensch und Umwelt sowie zur Vermeidung unzumutbarer Lasten und Verpflichtungen für zukünftige Generationen. Weitere zu beachtende Sicherheitskriterien

49 Abfälle mit vernachlässigbarer Wärmeentwicklung

50 Vgl. Grunwald & Hocke 2006, weiterhin Barth & Arens 2006

51 Vgl. Grunwald & Hocke 2006: 13

ergaben sich für die geplante Betriebsphase des Endlagers insbesondere aus der Deutschen Strahlenschutzverordnung sowie aus dem Sicherheitskriterienkatalog des Bundesinnenministeriums.

Der Arbeitskreis hat für die Öffentlichkeitsarbeit **sechs grundlegende Prinzipien aufgestellt**.⁵² 1) Dialogorientierung (zur Herstellung von gemeinsam getragenen Wahrnehmungen), 2) Transparenz des Vorgehens (Kriterien zur Standortfindung, Verfahrensschritte und -änderungen), 3) faire Verteilung der Kompetenzen (Einbindung von Sozialwissenschaften, Bevölkerung, Interessensgruppen), 4) Beteiligung als Kontrollinstrument (von Anfang an, mit unabhängiger Kontrollinstanz), 5) Beteiligung als Zukunftsgestaltung (mit Einbezug ökonomischer und sozialer Vor- und Nachteile für mögliche Standorte), 6) Verantwortung wahrzunehmen (auch für den Verfahrensablauf). Die Empfehlungen des AkEnd sahen vor, jeden Verfahrensschritt bei der Standortfindung zu evaluieren und **rechtzeitig an die Beteiligten zurückzukoppeln**, um notwendige Veränderungen vornehmen zu können. Als integrative Bestandteile des Partizipationsprozesses schlug der AkEnd die Durchführung von Bürgerforen, Runde Tische, die Einrichtung von Kompetenzzentren in den Standortregionen sowie eine breite Informationskampagne vor.⁵³ Der AkEnd hat 2003 seine Arbeiten beendet, der Kriterienkatalog wurde bislang nicht umgesetzt.

7.1.2 Kommunikation

Regionale Aspekte

Nachdem der Kriterienkatalog des Arbeitskreises «Auswahlverfahren Endlagerstandort» (AkEnd) vorgelegt wurde, konnten sich die Koalitionsparteien nicht auf ein gemeinsames weiteres Vorgehen einigen. Einerseits wollte man am Standort Gorleben festhalten, andererseits wusste man, dass dies auf **wenig Akzeptanz** in der Bevölkerung stösst.⁵⁴ Auch hat die Politik keine weiteren Standorterkundungen in die Wege geleitet. Somit wurde der Kriterienkatalog des AkEnd zur Auswahl weiterer Standorte erstmal zurückgestellt. Der bislang einzige potentielle Standort für ein hochradioaktives Endlager, Gorleben, ist jedoch sowohl in der Politik als auch in der Bevölkerung strittig. Die Auswahl Gorlebens ist für die lokale Bevölkerung nicht nachvollziehbar. Nach Aussagen der Bürgerbewegung Lüchow-Dannenberg wurden die Bürgerinnen und Bürger weder darüber informiert, auf welcher Grundlage dieser Standort ausgewählt wurde, noch ist bekannt wie die potenzielle Einlagerung an sich vonstatten gehen soll und ob der Salzstock tatsächlich als sicher gelten kann.

Die Interviewgespräche mit der Bürgerbewegung Lüchow-Dannenberg zeigen auf, dass sich die betroffene Bevölkerung eine **stärkere Einbindung** in den Auswahlprozess sowie mehr Informationen bezüglich des Vorgehens wünscht.⁵⁵ Dies ist bislang jedoch aus Sicht der inter-

52 Siehe Ipsen 2006: 105f

53 Vgl. AkEnd 2002

54 Gemäss Rütter et al. (2005), Band II, S. 100, sind aufgrund der durchgeführten Befragung 65 % der Bevölkerung im Landkreis Lüchow-Dannenberg gegen die Nutzung der Kernenergie.

55 Gemäss Umfrage in Rütter et al. (2005), Band II, S. 115, fühlen sich nur 19 % der Bevölkerung im Landkreis Lüchow-Dannenberg sehr gut über die Lagerung von hochradioaktiven Abfällen informiert, 43 % fühlen sich ziemlich gut informiert. Gut zwei Drittel sind der Ansicht, dass die Bevölkerung ihre Anliegen nicht angemessen in den Planungsprozess einbringen konnte. Auch im Vergleich mit den anderen untersuchten Fallbeispielen fällt die Bevölkerung bei Gorleben durch eine sehr kritische Haltung gegenüber dem Verfahren und der Kernenergie allgemein auf.

viewten Vertreterinnen und Vertreter der Bürgerbewegung nicht erfolgt. Die Ablehnung des Einsatzes der Kerntechnik findet darüber hinaus auch Ausdruck in den Protesten gegen die fast jährlich stattfindenden Castortransporte. Eine hohe Mobilisierung der lokalen Bevölkerung, unterstützt von «Protesttouristen» aus dem In- und Ausland zu Zeiten der Castortransporte, sind Merkmale der Ablehnung. Diese Proteste gegen die Castortransporte erreichen darüber hinaus eine starke öffentliche Aufmerksamkeit im In- und Ausland und werden von den Medien vielfach aufgegriffen.⁵⁶

Der Protest im Wendland blickt mittlerweile auf eine lange Tradition zurück. Die erste Protestbewegung vor Ort entstand bereits in den 70er Jahren. Da die Gegend um Lüchow-Dannenberg ländlich geprägt ist, wurden die ersten Proteste von Landwirten initiiert, die durch die Castortransporte sowie das potentielle Endlager einen Imageschaden für ihre Produkte befürchteten. Der Protest wird mittlerweile in der dritten Generation fortgeführt und scheint somit bereits «institutionalisiert» zu sein. Das «auf die Strasse gehen» wird als Sprachrohr genutzt, da dies nach Ansicht der Bürgerbewegung die einzige Möglichkeit darstellt, um sich bei der Politik Gehör zu verschaffen. Seitens der lokalen Politik scheinen sich das Verhalten und die Kommunikation mit der Bevölkerung **je nach regierender Partei zu verändern**. Teilweise werden die Opponentinnen und Opponenten von der lokalen Politik unterstützt, teilweise wiederum nicht. Eine stringente Haltung der Lokalpolitik sowie einen Fahrplan für den weiteren Umgang mit dem Salzstock Gorleben ist nicht erkennbar.

In Bezug auf die **Bürgerbeteiligung** halten sich die Ministerien an die Gesetzgebung, welche im Falle des «Atomrechts» ausschliesslich eine Auslegung von Plänen sowie einen Erörterungstermin vorsieht.⁵⁷ Bislang fand nur einmal ein Erörterungstermin statt, 1992 bis 1993 für insgesamt 73 Tage lag der Planungsbericht zur Erstellung und Inbetriebnahme des Schacht Konrads öffentlich auf. Die Öffentlichkeit beteiligte sich rege und reichte über 300 000 Einwände ein, welche teilweise auch Sammelklagen waren. Erweiterte Bürgerbeteiligung ist bislang nicht verwirklicht worden. Als Gründe werden hier sowohl vonseiten der interviewten Person des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, als auch vonseiten der interviewten Person des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie – neben den gesetzlichen Vorgaben – finanziell begrenzte Mittel sowie eingeschränkte Personal- und Zeitressourcen genannt.⁵⁸

Im Umgang mit den **Umweltschutzgruppen** findet auf behördlicher Ebene nur eine rudimentäre Kommunikation statt. Die Kommunikation mit diesen Gruppen wird von den Behördenvertreterinnen und -vertretern als eher schwierig eingestuft. Die befragten Behördenvertreter bemängeln, dass sich die Kommunikation mit Umweltschutzgruppen vielfach in Grundsatzdiskussionen zur Kernenergienutzung verläuft.

56 Vgl. z. B. Die Zeit 13.11.2006, Le Monde 10.05.1996, The Independent 22.11.2005, De Standaard 13.11.2006

57 Wird nach dem Atomrecht gehandelt, so ist eine Bürgerbeteiligung festgeschrieben. Wird jedoch nach dem Bergrecht agiert, wie es bislang der Fall mit der Anlage «Asse II» war, so ist eine Bürgerbeteiligung nicht vorgesehen.

58 Die nachstehenden Aussagen, welche sich auf Behördenkommunikation beziehen, sind den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie sowie des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Bundesamtes für Strahlenschutz entnommen.

Überregionale Aspekte

Nicht nur auf lokaler Politikebene, sondern auch auf der **Landes- und Bundesebene** ist keine stringente Kommunikationsstrategie im Umgang mit der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle ersichtlich. Die Bundesbehörden sind sich im Verfahren uneinig. Hier kommt das Problem der unterschiedlichen politischen Interessensvertretung zum Tragen. Dem BMU steht 2008 mit Sigmar Gabriel ein Vertreter der SPD vor, das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) untersteht demgegenüber dem Vertreter der CDU/CSU. Die SPD tritt gegenwärtig für die Erkundung weiterer potentieller Standorte ein, die CDU forciert die weitere Erkundung des Salzstocks in Gorleben. Je nach Legislaturperiode wechselt die **Ausrichtung der Ministerien**. Da eine Legislaturperiode nur vier Jahre andauert und nicht immer die gleichen Parteien die Regierung stellen, ist eine kontinuierliche Vorgehensweise schwierig. Hinzu kommt, dass den Bundesministerien weitere Behörden nachgelagert sind und auch die Länderministerien in den Entscheidungsprozess zur Standortfindung zu integrieren sind. Vor diesem Hintergrund ist es für die breite Bevölkerung schwierig, Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten zu erkennen und Vertrauen in die Ministerien zu haben.

Das **weitere kommunikationsrelevante Vorgehen** bei der Endlagerung hochradioaktiver Abfälle in der Bundesrepublik Deutschland ist ungewiss. Dadurch, dass 2009 Bundestagswahlen sind, ist es fraglich ob das Thema der Endlagerung radioaktiver Abfälle noch in dieser Legislaturperiode aufgegriffen wird. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat für Ende Oktober 2008 zu einem Endlagersymposium geladen, mit der Absicht, den Dialog zwischen der Politik, der interessierten Öffentlichkeit, der Wissenschaft und der Wirtschaft zu fördern.⁵⁹ Anders als bei der Diskussion um die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle scheint die Kommunikationsstrategie der zuständigen nationalen Behörden in Bezug auf die Endlagerung von schwach- und mittelradioaktiven Abfällen fundierter ausgearbeitet zu sein. Seit Mai 2008 informiert das Bundesamt für Strahlenschutz in umfassendem Masse über die Endlagerung im Schacht Konrad. Hierzu wurde eigens eine Informationsstelle eingerichtet, welche mittels Ausstellungen, Informationsfilmen und -tafeln über die Endlagerung der Abfälle im Schacht Konrad informiert.⁶⁰

59 Siehe Programmentwurf vom 24. Okt. 2008; eine an der Tagung teilnehmende Schweizer HSK-Delegation hielt im Nov. 2008 in einem Tagungsbericht fest, dass der Dialog an der Tagung zum Teil wegen den «üblichen» Grundsatzkonflikten schwierig war. Auch sei das Bundeswirtschaftsministerium der Tagung fern geblieben.

60 Auch der Bau eines Informationspavillons und ein Infomobil sind geplant.

Abbildung 7-1: Kommunikationsrelevante Ereignisse

Jahr	Ereignis	Kommunikation
1960	Inkrafttreten des Atomgesetzes.	Das Atomgesetz regelt u. a. die Endlagerung nuklearer Abfälle. Es besagt, dass zur Errichtung, Betrieb und Stilllegung eines Endlagers ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss. Dieses Verfahren regelt den Bezug zur Öffentlichkeit (Öffentliche Auslegung von Plänen mit der Option zur Einsicht und Einreichung von Einwänden). Eine direkte Bürgerbeteiligung in der Endlagerfrage ist laut Gesetzestext nicht vorgesehen.
1965	Aufnahme der Forschungsarbeiten in der Schachtanlage Asse.	Keine Einbindung der Bevölkerung, keine Bestrebungen für eine transparente Vorgehensweise.
1972	Start der Erkundungsarbeiten zum Bau eines nuklearen Zentrums.	Keine Einbindung der Bevölkerung, keine Bestrebungen für eine transparente Vorgehensweise.
1977	Benennung des Salzstocks Gorleben als Endlager im Zusammenhang mit dem geplanten Nuklearen Entsorgungszentrum.	Keine Einbindung der Bevölkerung, keine Bestrebungen für eine transparente Vorgehensweise. Von Beginn an Proteste der Bevölkerung.
1979	Haupterkundungsphase für die Standortauswahl bis 1983.	Keine Einbindung der Bevölkerung, keine Bestrebungen für eine transparente Vorgehensweise. Von Beginn an Proteste der Bevölkerung.
1992	Erörterungstermin für den Schacht Konrad.	Der Erörterungstermin dauerte 73 Tage und über 300 000 Einwände wurden von den Bürgern und Bürgerinnen eingereicht. Erster und einziger Erörterungstermin bislang.
1993	Internationales Endlager Hearing zur Eignung des Endlagers Gorleben in Braunschweig.	Das Endlager Hearing wurde ausschliesslich mit internationalen wissenschaftlichen ExpertInnen und ohne Umweltschutzgruppen oder Vertretende der Öffentlichkeit durchgeführt.
1998	In der Koalitionsvereinbarung wird das «Ein-Endlagerverfahren» festgelegt. Stopp der nuklearen Abfalleinlagerung im Lager Morsleben.	Anfragen von Umweltschutzgruppen zur Sicherheit des Endlagers Morsleben bleiben unbeantwortet. Der Stopp des Lagers Morsleben erfolgt schliesslich aufgrund von sicherheitstechnischen Bedenken.
1999	Aufnahme der Arbeit des AkEnd.	Der AkEnd bemüht sich während seiner gesamten Tätigkeitszeit um eine möglichst offene und transparente Arbeitsweise (Internetauftritt, Berichte veröffentlicht, Gespräche bzw. Treffen mit unterschiedlichen Gruppen, Einrichtung der Untergruppe Öffentlichkeitsarbeit).
2000	Unterbrechung der Erkundungsarbeiten des Salzstocks Gorleben durch ein 10jähriges Moratorium.	Zur Klärung sicherheitstechnischer und konzeptioneller Fragen werden die Erkundungen in Gorleben unterbrochen. Die Arbeiten in Gorleben waren von Beginn an mit sehr starken Protesten verbunden. Die Öffentlichkeit vor Ort nimmt das Moratorium positiv auf.
2002	Fertigstellung des Arbeitsberichts des AkEnd zur kriteriengeleiteten Auswahl eines Endlagerstandortes. Erlassung des Planfeststellungsbeschlusses zum Schacht Konrad. Inkrafttreten des Gesetzes zum Ausstieg aus der Kerntechnik.	Der Endbericht des AkEnd weist explizit auf die Notwendigkeit einer transparenten Kommunikation sowie der Einbindung der Bevölkerung bei der Standortauswahl eines Endlagers hin. Die im Bericht aufgestellten Empfehlungen wurden bislang nicht umgesetzt. Das Bundesamt für Strahlenschutz erstellt einen Plan zur Errichtung und Betriebsaufnahme des Schacht Konrads.

2003	Bau einer Informationsstelle auf dem Gelände Gorleben durch das Bundesamt für Strahlenschutz.	Bau der Informationsstelle zur Information der interessierten Öffentlichkeit.
2007	Zurückweisung der Klagen gegen die Inbetriebnahme Schacht Konrads durch das Bundesverwaltungsgericht.	Alle Klagen gegen die Inbetriebnahme des Schachts werden vom Bundesverwaltungsgericht abgewiesen. Somit bleibt den Protestlern/Protestlerinnen keine weitere Möglichkeit der Intervention und der Schacht Konrad kann in Betrieb genommen werden.
2008	Einberufung der Asse II Begleitgruppe. Rechtsförmig eingeleitete Beteiligung der Bevölkerung bei der Stilllegung des Schachts Asse. Wechsel des Betreibers der Schachanlage Asse II vom Helmholtzzentrum München zum Bundesamt für Strahlenschutz. Somit auch Wechsel des angewendeten Rechts per Jan. 2009: vom Bergrecht zum Atomrecht.	Bürger und Bürgerinnen werden aktiv in die Pläne zur Stilllegung der Asse einbezogen. Laugenzutritte in die Anlage Asse II werden öffentlich bekannt. Der Vorwurf, dass das Versuchslager Asse II als Endlager genutzt wurde, wird laut.

7.1.3 Wirkung

Die Beschreibung der Kommunikationswirkung in Deutschland gestaltet sich schwierig. Prinzipiell gilt es zwischen der Kommunikation in Bezug auf hochradioaktive und jener in Bezug auf schwach- bis mittelradioaktive Abfälle zu unterscheiden.

Erfolgsfaktoren

Die Behördenkommunikation zur Einlagerung der hochradioaktiven Abfällen und der damit verbundenen Standortfindungsprozesse wurde bislang kaum aktiv betrieben. Gespräche mit einzelnen nationalen Ministerien und Landesbehörden haben gezeigt, dass diese aus den bisherigen Kommunikationsverläufen und insbesondere aus den Reaktionen der Bevölkerungs- und Umweltschutzgruppen **Lehren gezogen** haben. Laut Interviewaussagen sind die Behörden sehr um eine transparente und aktive Kommunikation bemüht. Auf die Frage nach der zukünftigen Gestaltung der Kommunikation antworteten die Behörden in den Interviews fast identisch.

- ⇒ **Gestaltung des Internetauftritts:** Aus Sicht der interviewten Behördenvertreterinnen und -vertreter ist eine verständliche, klar strukturierte und informative Behördenhomepage eine wichtige Voraussetzung für eine gelungene Kommunikation.
- ⇒ **Zügige und verstärkte Beantwortung von Bürgeranfragen:** Die interviewten Personen sind der Auffassung, dass die Beantwortung von Bürgeranfragen wichtig ist und sofern möglich, zügig beantwortet werden sollten. Die Transparenz des Vorgehens bei der Endlagerung von Abfällen soll hervorgehoben werden.
- ⇒ **Stringente Aussagen:** Sowohl die Vertretenden der nationalen als auch jene der Landesbehörden sind sich darin einig, dass es für die Kommunikation der Endlagerung radioaktiver Abfälle von Vorteil ist, wenn die Politik und die zuständigen Behörden die gleichen Aussagen formulieren. Das Streben nach stringenten Aussagen wurde in den Interviews vielfach angesprochen, jedoch sind sich die Befragten auch darin einig, dass sich diese Stringenz aufgrund von politischer Interessenverfolgung schwierig gestaltet.

Generell betrachtet wird eine gelungene Kommunikation von den interviewten Behördenvertretende vielfach in Zusammenhang mit dem Aspekt des **Vertrauensaufbaus** gesehen. Dieser Vertrauensaufbau sieht sich in Deutschland jedoch der besonderen Herausforderung gegenüber, dass die Behörden in erster Linie politische Behörden sind. In Abhängigkeit von politischen Wahlergebnissen werden die Stellen in diesen Behörden unterschiedlich besetzt und verfolgen eine divergierende Ausrichtung. Dies führt dazu, dass Behördenaussagen vielfach nur eine kurze Verweildauer haben und ein kontinuierliches Behördenprofil nicht aufgebaut werden kann. Gegenwärtig ist festzuhalten, dass die deutschen Bürger und Bürgerinnen den Informationen seitens der Wissenschaft und der Umweltschutzgruppen mehr Vertrauen entgegenbringen als den Aussagen von Behörden.⁶¹ Vertrauensaufbau erscheint somit als eine wichtige Aufgabe für die Behörden insbesondere auch vor dem Hintergrund der Vorfälle in der Anlage Asse, wo die Behörden keine offene Informationspolitik betrieben haben. Dieser Vertrauensaufbau wird zurzeit in Salzgitter-Lebenstedt mittels des Informationszentrums und gezielten Kampagnen zum Schacht Konrad massiv betrieben. So wirbt beispielsweise das Bundesamt für Strahlenschutz auf seiner Homepage zum Schacht Konrad eigens mit dem Slogan «Wir haben etwas zu entsorgen, aber nichts zu verbergen».⁶² Das Informationszentrum wird nach Aussagen des Betreibers, dem Bundesamt für Strahlenschutz rege besucht.

Ausblick

Insgesamt betrachtet ist bezüglich der Kommunikationswirkung festzustellen, dass aus Sicht der nationalen Behörden sowie der Landesbehörden durchaus ein **Umdenken** in Bezug auf die Kommunikation mit den Bürgerinnen und Bürgern stattfindet. Dafür müssten aber zum Teil die Behörden in Deutschland personell und finanziell besser ausgestattet werden. Hinzu kommen strukturelle Probleme, zum einen wegen der Aufgliederung entscheidungsbefugter Instanzen auf Bundes- und Landesebene, zum anderen wegen der stetig wechselnden politischen Führung der Behörden. Die angestrebte Kontinuität in den behördlichen Aussagen kann somit nur schwer umgesetzt werden. Das Abändern einer Kommunikationsstrategie bedarf darüber hinaus Zeit, weshalb gegenwärtig über die Wirkung der veranschlagten transparenteren und verständlicheren Kommunikation noch keine abschliessende Aussage getroffen werden kann.

7.1.4 Analyse der Fallstudie Deutschland⁶³

Verständlichkeit und Transparenz

Betrachtet man die Verständlichkeit und Transparenz des Kommunikationsprozesses für die Endlagerung der radioaktiven Abfälle in Deutschland, so gilt auch hier wiederum zwischen hoch- und mittel- bzw. schwachradioaktiven Abfällen zu unterscheiden.

61 Vgl. zum Vertrauen: Eurobarometer 2008: 92, Umfrage des Leipziger Institut für Marktforschung 2008 zitiert in der Süddeutschen Zeitung vom 21.04.2008

62 <http://www.endlager-konrad.de> (Homepage aufgerufen am 24.09.2008)

63 Siehe geführte Interviews im Quellenverzeichnis: Die hier aufgeführten Schlüsse basieren auf den durchgeführten Interviews bzw. den vorangegangenen Ergebnissen, beinhalten aber auch Interpretationen durch die Autorenschaft.

Das Interview mit Vertretenden der Bürgerbewegung in Lüchow-Dannenberg zeigt auf, dass die Auswahl Gorlebens als potentieller Endlagerstandort für hochradioaktive Abfälle für die Bürger, die Bürgerinnen, vor Ort weder transparent noch nachvollziehbar von statten ging. Es können hier kaum verstärkte Kommunikationsanstrengungen seitens der Behörden erkannt werden, auch weil weitere Erkundungsarbeiten seit 2000 einem zehnjährigen Moratorium unterliegen. Die Kommunikation zur Lagerung hochradioaktiver Abfälle wird stark von der Uneinigkeit der einzelnen Behörden sowie der politischen Interessenssteuerung geleitet. Da sich die Politik nicht über das weitere Vorgehen einig ist, wirkt auch die Kommunikation nach aussen wenig transparent, widersprüchlich und interessengeleitet.⁶⁴

Demgegenüber können verstärkte Anstrengungen im Hinblick auf eine offene und transparente Kommunikation mit der Genehmigung des Schachts Konrads, also für die Einlagerung schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle erkannt werden. Für den Schacht Konrad wurden eigens eine Infostelle sowie eine Webseite eingerichtet. Die Transparenz bei der Endlagerung schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle sowie die Verständlichkeit des Kommunizierten haben sich verbessert. In Bezug auf die Endlagerung hochradioaktiver Abfälle kann dieses Urteil jedoch nicht geteilt werden. Ein stringenter und transparenter Kommunikationsweg muss nach Ansicht der Autorinnen und Autoren noch gefunden werden: Die Zuständigkeiten der Behörden für die Bevölkerung können verwirrend wirken. Als Beispiel sei hier wieder der Schacht Konrad aufgeführt: Eigentümerin des Schachts ist die Bundesrepublik, Betreiberin das Bundesamt für Strahlenschutz im Auftrag des Bundesministeriums, die Betriebsführung wird durch die Deutsche Gesellschaft zum Bau und Betrieb von Endlagern für Abfallstoffe mbH übernommen und schliesslich erteilt das Niedersächsische Umweltministerium die Genehmigung zur Einlagerung schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle. Auch die Funktionen der Behörden sind nicht immer einsehbar. So kann beispielsweise das Bundesamt für Strahlenschutz sowohl als Betreiberin eines Endlagers als auch als Antragsstellende für ein Planfeststellungsverfahren fungieren. All dies kann dazu führen, dass weder das Verfahren noch die Kommunikation für die Öffentlichkeit verständlich und transparent sind.

Fazit bezüglich der Verständlichkeit und der Transparenz in der Kommunikation ist, dass sich die Behörden zwar verstärkt um eine transparente und verständliche Kommunikation bemühen, diese noch vermehrt in der Bevölkerung Anklang finden muss.

Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Legitimität

Repräsentative Umfragen, wie beispielsweise die Eurobarometerstudien zeigen auf, dass den entscheidungsbefugten Behörden in Deutschland bezüglich der Informationsvermittlung im Allgemeinen kein allzu grosses Vertrauen entgegen gebracht wird.⁶⁵ Gründe für das Vertrauensstief können folgende sein: Zum einen ist das gesamte Verfahren der Endlagersuche für hochradioaktive Abfälle bislang vielfach durch widersprüchliche Aussagen und Intransparenz seitens der Behörden geprägt. Zum anderen fühlen sich die Bürgerinnen und Bürger vom Entscheidungsfindungsprozess ausgeschlossen, von den Resultaten dieses Prozesses jedoch

64 Entspricht auch den Umfrageergebnissen in Rütter et al. 2005, siehe oben

65 Vgl. Eurobarometer 2008

direkt betroffen. Insofern können sie sich mit dem bisherigen Vorgehen nicht identifizieren und wünschen sich eine verstärkte Einbindung in den Prozess.⁶⁶ Weiterhin wird der Politik im Allgemeinen und der ihr angegliederten Behörden, vielfach eine enge Beziehung zur Nuklearlobby zugeschrieben. Die wechselnden Tätigkeiten von Behördenmitgliedern in Energieunternehmen und Aufsichts- oder Genehmigungsbehörden nähren diesen Vorwurf.⁶⁷ Ergänzend kommt hierbei zum tragen, dass die Endlagerfrage in Deutschland stets in engem Zusammenhang mit der Kernausstiegsdiskussion behandelt wird. Eine gelöste Endlagerfrage könnte – so zumindest die Befürchtung gegnerischer Kreise – als Legitimation für die weitere Nutzung der Kernenergie angeführt werden.

Somit ist als Ergebnis zu postulieren, dass das Vertrauen in die entscheidungsbefugten Instanzen seitens der Bevölkerung bislang nicht gesteigert werden konnte. Widersprüchliche Aussagen, Zwischenfälle und Verknüpfungen von Politik und Industrie steigern das Misstrauen sowie den Ruf der Bevölkerung nach Teilhabe am Entscheidungsprozess. Daher wird der Politik seitens der Bevölkerung die Legitimation zur Entscheidungsfindung gegenwärtig nur bedingt zugesprochen.

Urteilsfähigkeit

Insofern «Urteilsfähigkeit» mit «Wissensvermittlung» und «Mündigkeit» gleichgesetzt werden kann, ist zu konstatieren, dass der durchschnittliche deutsche Bürger, die Bürgerin, in der Regel beim Thema der Endlagerung nicht urteilsfähig ist. Dies wird durch unterschiedliche Faktoren verursacht: Zum einen wurden von den zuständigen regionalen und nationalen Behörden bislang keine aktiven Informationskampagnen zur Endlagerung radioaktiver Abfälle durchgeführt. Wenn Informationen zur Endlagerung aufbereitet wurden, so geschah dies stets punktuell und nicht kontinuierlich. Neben diesen punktuellen Informationen ist zu erkennen, dass vielfach wissenschaftliche Studien, die im Auftrag der Behörden durchgeführt wurden, veröffentlicht werden. Diese Studien zeugen jedoch von einem komplexen Wissenschaftsjargon und einer Detailliertheit, die für den «Normalbürger» ohne Vorkenntnisse schwer verständlich sind. Weiterhin wird von der Bürgerin, vom Bürger, erwartet, dass er aktiv nach Informationen fragt, beispielsweise durch gezielte Recherchen auf den Behördenhomepages oder direkte Anfragen. Erfolgsversprechender erscheint demgegenüber ein Konzept, welches es dem interessierten Bürger, der Bürgerin, erleichtert an Informationen zu gelangen, ohne dass er oder sie sich erst durch Unterseiten von Homepages und Studien klicken muss oder Behörden direkt anfragen soll. Ist es der Anspruch einer Behörde transparent aufzutreten, so gilt die eigenständige und insbesondere verständliche Bereitstellung von Informationen als unabdingbare Voraussetzung, um von der Bevölkerung als transparent wahrgenommen zu werden und die Urteilsfähigkeit der Bevölkerung zu steigern. Die Behörden bemühen sich gegenwärtig in verstärktem Masse, Informationen verständlich und ansprechend aufzubereiten, doch bis die neuen Kampagnen Wirkung zeigen, wird noch viel Zeit vergehen.

66 Vgl. Eurobarometer 2008

67 Vgl. hierzu beispielsweise Althoff 1997: 124, TAZ, 10.02.2006, Rucht 1985

Ist die Urteilsfähigkeit bei den Bürgerinnen und Bürgern nicht gegeben, so können die Aktivistinnen und Aktivisten in Umweltschutzgruppen und Bürgerbewegungen weitestgehend als urteilsfähig und äusserst gut informiert eingestuft werden. Sie zeigen keine Einengung ihres Blickwinkels auf sicherheitstechnische Risikofrage, sondern kennen sich auch mit juristischen, historischen oder technischen Argumentationen gut aus. Die Bürgerbewegung Lüchow-Dannenberg arbeitet beispielsweise eng mit Juristinnen bzw. Juristen und Wissenschaftlerinnen bzw. Wissenschaftlern zusammen und veröffentlicht eigene Schriftenreihen und Bücher zur Endlagerung radioaktiver Abfälle.⁶⁸ Darüber hinaus organisieren sie eigene Informationsveranstaltungen und sind gut vernetzt mit anderen Umweltschutzgruppen und Bürgerbewegungen im In- und Ausland.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Informationsbereitstellung und Aufarbeitung stärker auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtet werden sollte. Verständliche und einfache Erläuterungen sollten ebenso zugänglich sein, wie detaillierte und komplexe Sachverhalte. Während interessierte und organisierte Bürger und Bürgerinnen Zugriff auf Informationen haben, die ihren Bedürfnissen entsprechen, erscheint dies für den nicht organisierte Bevölkerung, kaum zuzutreffen. Um eine Urteilsfähigkeit der Bevölkerung zu erreichen, ist eine adäquate Informationsbereitstellung jedoch eine unerlässliche Voraussetzung.

Konfliktstärke und -verständigung

Betrachtet man den Konflikt um die Endlagerung nuklearer Abfälle in Deutschland im Zeitverlauf, so kann gesagt werden, dass dieser, nach einer eindeutigen Abnahme, sich gegenwärtig durch die Ereignisse in der Anlage Asse II wieder verschärft. Die Abnahme des Konfliktes war zum einen auf die gerichtliche Entscheidung zum Planfeststellungsentscheid durch das Bundesverwaltungsgericht betreffend Endlagerung schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle im Schacht Konrad zurückzuführen. Der Schacht Konrad wurde als Endlagerstandort vom obersten Verwaltungsgericht genehmigt, alle Klagen gegen die Inbetriebnahme wurden abgewiesen. Zum anderen nahm der Konflikt um die Suche nach einem Endlagerstandort in den letzten Jahren ab, da Gorleben durch das Moratorium und das Aussetzen der Castortransporte in den Jahren 2007 und 2008 nicht mehr im Fokus der Diskussion lag. Durch die Versäumnisse in der Anlage Asse II rückt nun jedoch auch Gorleben wieder in den Mittelpunkt der Diskussion. Da der Salzstock Asse II Jahre lang als ein Versuchsendlager für den Salzstock Gorleben galt und in der Asse nun stetig Wasser Zutritt, wird nun erneut über die Eignung Gorlebens diskutiert. Der Konflikt um die Endlagerung agiert somit nun wieder unter den Top-Politproblemen dessen Lösung gegenwärtig nicht geklärt ist. Die widersprüchlichen Aussagen der politischen Parteien bezüglich des Ausstieges aus der Kerntechnik sowie bezüglich einer vergleichenden bzw. nicht-vergleichenden Endlagerstandortsuche zeigen auf, dass das Thema der Endlagerung radioaktiver Abfälle auch auf höchster politischer Ebene ein hohes Konfliktpotenzial aufweist, welches sich auf die Bevölkerung überträgt und an Intensität zunimmt.

68 Vgl. z. B. Gorlebener TurmbesetzerInnen 1997; weitere Literatur unter: <http://www.bi-luechow-dannenberg.de>

Positionsänderungen und Akzeptanz

Die Behörden in Deutschland haben aus dem Konfliktverlauf in Bezug auf ihre Öffentlichkeits- und Informationsarbeit gelernt. Der bisherige Ablauf zur Ernennung eines Standortes für hochradioaktive Abfälle auf der ausschliesslichen Basis von geologischen Eignungstests wird rückblickend als wenig gelungen und dafür um so mehr als verbesserungswürdig empfunden. Jedoch ist das weitere Vorgehen im Standortfindungsprozess noch gänzlich unklar. In den durchgeführten Interviews mit Behördenvertretenden kam mitunter auch Resignation zum Vorschein, da die Behörden sich teilweise als «Spielball» der politischen Interessen fühlen und eine konstante Ausrichtung im Vorgehen zur Standortfindung für ein nukleares Endlager durch die stetig wechselnden Legislaturperioden schwierig ist. Hinsichtlich des Verhaltens und der Einstellungen der Umweltschutzgruppen können im Zeitverlauf kaum Positionsänderungen erkannt werden. Der bislang einzige potentielle Standort, Gorleben, wird von den Umweltschutzgruppen, aber auch weiten Teilen der regionalen Bevölkerung nach wie vor abgelehnt.⁶⁹

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die politischen Behörden ihre Kommunikation zwar verstärkt auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausrichten möchten, hierbei jedoch an die Vorgaben auf Bundesebene gebunden sind. Somit wird also eine Änderung des Kommunikationsverhaltens zwar angestrebt, eine konkrete Umsetzung konnte bislang jedoch kaum erkannt werden.

Fairness

Der Aspekt der Fairness in Bezug auf die Involvierung von Akteurinnen und Akteuren im Endlager-Standortfindungsprozess sowie der Ressourcenausstattung zur aktiven Teilhabe am Geschehen muss negativ beurteilt werden. Die Ressourcenausstattung der beteiligten Akteurinnen und Akteure ist in Deutschland höchst ungleich verteilt. So arbeiten Bürgerbewegungen primär mit ehrenamtlichem Engagement, finanzielle staatliche Unterstützung zur Beauftragung von wissenschaftlichen Expertisen oder zur Durchführung eigener Arbeiten, erhalten sie nicht. Auch die Behörden klagen über begrenzte finanzielle Möglichkeiten und eingeschränkte Ausstattung an Personal für die Öffentlichkeitsarbeit.

Insgesamt betrachtet schliesst sich mit dem Aspekt der Fairness der Kreis an Faktoren, die alle zu einer bislang wenig gelungenen Kommunikation in der Endlagerstandortsuche für nukleare Abfälle in Deutschland beigetragen haben. Durch den Nichtzugang zum Prozess für die Bürger- und Umweltschutzgruppen sowie die schwierig nachvollziehbare Festlegung des Standortes Gorlebens und viele sich widersprechender Aussagen seitens der Behörden, aber auch seitens der wissenschaftlichen Expertinnen und Experten, ist das Vertrauen in den Endlagerprozess nicht gegeben. Auch fehlt eine unabhängige Kontrollbehörde.

69 Entspricht auch den Umfrageergebnissen in Rütter et al. 2005, siehe oben

7.2 Belgien

7.2.1 Kommunikationsrelevanter Kontext

Das Belgische Nuklearprogramm reicht zurück bis in die 20er Jahre, als die erste Verarbeitung von Uran und Radium begann. Ein eigentliches Nutzungsprogramm folgte erst 1952, womit jedoch auch die Frage nach der Lagerung von radioaktiven Abfällen aufkam. Die Belgische Endlagerdiskussion bezieht sich gegenwärtig ausschliesslich auf die Einlagerung **schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle**. Eine Debatte über die Einlagerung hochradioaktiver Abfälle findet kaum statt. Allerdings wird bereits überlegt, ob das Verfahren, welches zur Standortfindung für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle genutzt wird, auch zur Findung eines Standortes für hochradioaktive Abfälle eingesetzt werden kann.

Der Ansatz, welcher beim Belgischen Standortfindungsverfahren verfolgt wird, betrachtete zu Beginn vor allem geologische und ingenieurwissenschaftliche Kriterien. Diese Kriterien wurden jedoch Ende der 90er Jahre um **wirtschaftliche, soziale und umweltpolitische Faktoren** erweitert. Die Endlagerstandortsuche wird in Belgien von dem Wissen um den Ausstieg aus der Kernenergienutzung begleitet. 1999 wurde der Bau von neuen Kernkraftwerken verboten, die laufenden Kraftwerke sollen nun nach und nach abgeschaltet werden. Aus diesem Grund ist die Kernenergie wahrscheinlich auch in der Bevölkerung kein allzu grosses Thema mehr. Es gibt kaum Proteste gegen den Einsatz der Kerntechnik und die nationalen Medien berichten über die Vorkommnisse zur Endlagerung sehr selten. Insgesamt betrachtet ergeben die jüngsten repräsentativen Umfragen des Eurobarometers, dass die Belgische Bevölkerung in ihrer Einstellung bezüglich der Nutzung von Kernenergie gespalten ist. Auf die Frage: «Wie ist Ihre Haltung zu Energie, die in Kernkraftwerken erzeugt wird? Sind Sie voll und ganz dafür, eher dafür, eher dagegen oder voll und ganz dagegen?» antworteten 50 % der Befragten mit «dafür» und 47 % mit «dagegen».⁷⁰

Die Standortsuche nach einer nuklearen Endlagerstätte begann in Belgien bereits in den frühen 90er Jahren und wurde von der «nationalen Einrichtung zur Entsorgung radioaktiver Abfälle und angereicherter Spaltprodukte» (ONDRAF/NIRAS) durchgeführt. Die geologischen Eignungstests wurden zwischen 1990 und 1993 initiiert, mit dem Ergebnis, das 98 Gebiete als potenzielle Standorte für ein Endlager benannt wurden.⁷¹ Die Reaktionen der Kommunen und der betroffenen Bevölkerung waren **sehr negativ**. Alle 98 Kommunen lehnten die Eignung ihrer Region als Endlagerstandort ab und verweigerten die Zusammenarbeit mit ONDRAF/NIRAS. Nachdem die Reaktion der Kommunen derart negativ ausgefallen war, verfolgte man in den darauf folgenden Jahren die Standortsuche nicht weiter. Fünf Jahre lang war das Thema nicht mehr auf der Agenda. Erst ab 1998 wurde auf Geheiss der nationalen Regierung erneut ein Versuch zur Standortfindung unternommen.

Geprägt von den negativen Erfahrung Anfang der 90er Jahre veränderte die für die Standortfindung zuständige Institution ONDRAF/NIRAS nun ihre Strategie von einer rein technisch

70 Vgl. Eurobarometer 2008: 99

71 Vgl. zu den technischen und geologischen Eignungsaspekten Lidskog & Andersson 2002

dominierten zu einer **Strategie der «Freiwilligkeit»**. Die soziale Akzeptanz des Verfahrens wurde somit zu einer Grundvoraussetzung für die technischen Eignungstests. Die Frage, wie man eine freiwillige Gemeinde für ein nukleares Endlager finden sollte, wurde an die Universitäten in Antwerpen und Luxemburg weitergereicht. Die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler dort entwickelten daraufhin das Konzept der Partnerschaft. Dieses Konzept basiert auf den folgenden Grundannahmen:⁷²

1. Die Akzeptanz des Verfahrens hängt von dem Ausmass ab, in welchem die betroffenen Personen in den Entscheidungsprozess involviert werden.
2. Situationen nach dem Prinzip *Take it or leave it* gilt es zu vermeiden.
3. Das LULU-Image des Endlagers (*locally unwanted landuse*) soll aufgehoben werden.

Die Grundstruktur der Partnerschaft beinhaltet eine völlig gleichberechtigte Behandlung aller beteiligten Akteurinnen und Akteure sowie die **grösstmögliche Offenheit** des Verfahrensablaufs. Weder der Ort für ein Endlager noch die Form der Endlagerung sollte von vorneherein vorbestimmt sein und stets als verhandelbar gelten. Als Beteiligte der Partnerschaften werden Interessenvertreterinnen und -vertreter verschiedenster Gruppen vorgesehen. Die Idee hinter diesem Ansatz ist es, dass diese Interessensvertreter und -vertreterinnen als Multiplikatoren fungieren und die Belange, welche in der Partnerschaft besprochen werden, an aussenstehende Akteurinnen und Akteure weitertragen. Zusätzlich will man mit diesem Konzept die Integration aller wesentlichen Werte und Interessen einer Kommune abbilden und mitberücksichtigen. Die Beteiligung der wesentlichen lokalen Interessensvertretungen verspricht die Steigerung der Akzeptanz des Verfahrens und dient als Schlüsselprinzip zur Öffnung des Prozesses und zur transparenten Verfahrensgestaltung. Abschliessend gilt es hervorzuheben, dass den Partnerschaften ein Vetorecht eingeräumt wird. Dies bedeutet, dass die Kommunen jederzeit aus dem Prozess aussteigen können.

Nach der Entwicklung dieses Modells wurde 1998 eine **Freiwilligenaktion** ins Leben gerufen. Damals rief die Belgische Regierung dazu auf, dass sich Gemeinden, die sich vorstellen könnten, ein nukleares Endlager bei sich anzusiedeln, freiwillig melden sollten. Den freiwilligen Gemeinden wurde ein Partnerschaftsvertrag nach dem Antwerpener und Luxemburger Modell zugesichert, der ihnen weitreichende Mitspracherechte beim Entscheidungsprozess zugestand.

Dem **Aufruf** der Regierung zur Meldung von Standorten folgten drei Gemeinden: Dessel, mit dem Partnerschaftsprojekt STOLA (1999) (wurde 2005 umbenannt in STORA), Mol mit dem Projekt MONA (2000) sowie PaLoFF, ein Partnerverbund der Gemeinden Fleurus und Farciennes (2003). Diese Gemeinden waren nicht unter der ursprünglichen Auswahl an Standortgemeinden vertreten, welche bereits in den Jahren 1991 bis 1993 durchgeführt wurden. Gründe konnten hierfür in den Interviews nicht benannt werden. Alle drei Gemeinden zeichnen sich dadurch aus, dass sie bereits nukleare Anlagen vor Ort haben. Insbesondere die beiden Nachbargemeinden Mol und Dessel verfügen über Kernreaktoren sowie über ein nukleares Zwischenlager und ein nukleares Forschungszentrum. Die Nuklearindustrie zeichnet sich

72 Bergmans 2004: 39

hiermit für die Region als wichtiger **Arbeitgeberin** aus und übt bereits seit den 50er Jahren von hohem Einfluss auf die lokale Wirtschaft aus. Anders als in den Städten Fleureus und Farciennes kann in Dessel und Mol von einer «**Nuklear-Kultur**» gesprochen werden, welche das Stadtbild sowie die Geschichte der beiden Städte stark prägt. In Fleureus und Farciennes gibt es hingegen nur eine kleine nukleare Anlage, die den Anwohnerinnen und Anwohnern weitgehend unbekannt ist. Die Motivation zur Bewerbung auf eine Partnerschaft mag hier vordergründig in wirtschaftlichen Faktoren sowie der Möglichkeit zur Weiterentwicklung der Stadt liegen, da die Städte als eher «wirtschaftsschwach» gelten.⁷³

Mit allen drei Bewerberinnen wurden **Partnerschaften** ausgerufen, die zwischen lokalen Repräsentanten (Delegierte aus den Bereichen Umweltschutz, Kultur, Kirche und Politik etc.), Bürgerinnen und Bürgern sowie der Belgischen Agentur für Radioaktive Abfälle (ONDRAF/NIRAS)⁷⁴ eingegangen wurden.⁷⁵ Im Zuge der Partnerschaften konnten die Gemeinden Bedingungen formulieren, welche sie als Voraussetzung für eine Einlagerung des radioaktiven Abfalls in ihrer Gemeinde ansahen. Ergänzend erfolgte die Zusicherung des **Vetorechts**, welches ihnen ermöglichte zu jeder Phase des Entscheidungsprozesses aus dem Verfahren auszusteigen. Alle drei Partnerschaften mündeten in einer integrierten und ortsspezifischen Projektvorhabensbeschreibung. Die Partnerschaft mit den Gemeinden Fleureus und Farciennes wurde jedoch bald aufgehoben. Die Bevölkerung vor Ort hatte hier grosse Bedenken und auch die Zusammenarbeit der zwei Kommunen schien problematisch zu sein; die beiden Gemeinden zogen sich aus der Partnerschaft zurück. Mittlerweile wurde in Belgien mit der Kommune Dessel nach nun mehr achtjähriger, intensiver gemeinsamer Arbeit ein Standort für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle ausgewählt. Die endgültige Entscheidung über die Auswahl des Standortes lag beim Belgischen Parlament, welches sich nicht in die lokalen Partnerschaften einmischte. Bei der Auswahl der Endlagerkommune folgte die Regierung allerdings den Empfehlungen der belgischen Entsorgungsagentur ONDRAF/NIRAS.

In Belgien kann im Rückblick ein klarer **Paradigmenwechsel** erkannt werden. Die Strategie zur Standortfindung wechselte in Belgien von einer technokratischen hin zu einer partizipativen. Im Vordergrund standen nicht mehr geologische Eignungskriterien, sondern «Freiwilligkeit» und «Mitsprache» der lokalen Gemeinden. Die Standortsuche wechselte von einer *best choice practice* zu einer *good enough practise*.⁷⁶

Die Diskussion zur Endlagerung hoch radioaktiver Abfälle hat in Belgien erst kürzlich eingesetzt, sodass sich dieser Bericht hier ausschliesslich auf die Kommunikation zur Endlagerung schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle beziehen wird.

73 Vgl. Bergmanns & Van Steenberge 2006

74 ONDRAF/NIRAS ist eine unabhängige Regierungs- Agentur die 1980 per Gesetz gegründet wurde. ONDRAF/NIRAS ist eine halb-staatliche Institution mit einer privaten Tochterfirma. Die Institution wird durch staatliche Gelder sowie durch Mittel der Nuklearindustrie finanziert.

75 Zur detaillierten Ausarbeitung des Partnerschaftsvertrages wurden Bürger und Bürgerinnen hinzugezogen. In MONA waren ca. 33 % der Arbeitsgruppenmitglieder einzelne Bürger und Bürgerinnen, in STOLA ca. 31 % und in PaLoFF 24 %; vgl. Bergmanns & Van Steenberge 2006: 514

76 Wie weit dieser Paradigmenwechsel auch geologisch und sicherheitstechnisch zu begründen ist, kann hier nicht beurteilt werden.

7.2.2 Kommunikation

Regionale Aspekte

In Belgien ist der Dreh- und Angelpunkt der Kommunikation die lokale Partnerschaft. Die Partnerschaften STOLA in Dessel und MONA in Mol betrieben intensive und professionell geführte Kommunikation, nicht zuletzt, weil sowohl ehrenamtliche Akteurinnen und Akteure in den Partnerschaften involviert waren, die sich durch eine ausgesprochen hohe Motivation auszeichneten, als auch Personen, die direkt aus einem Fond finanziert wurden und sich ausschliesslich auf die Aufgaben der Partnerschaft konzentrieren konnten. Die Finanzierung der Einbindung von Interessensgruppen wurde von ONDRAF/NIRAS gewährleistet und von den lokalen Behörden im Rahmen der Partnerschaft frei verwaltet. Neben der lokalen Informations- und Kommunikationsstrategie baute das Belgische Forschungszentrum für Kernenergie (SCK-CEN) eine Expertengruppe für Kommunikation, Bildung und Wissensmanagement auf. Diese bot **Kommunikationskurse und Bildungsprogramme** an. ONDRAF/NIRAS richtete ein Informationszentrum und eine Kontaktstelle vor Ort in den Gemeinden ein, um stets präsent und ansprechbar zu sein. Regelmässige Treffen und Diskussionen mit den Bürgerinnen und Bürger der Gemeinden, die frei zugänglich waren, wurden einberufen. Der Austausch zu den anliegenden Nachbarkommunen wurde vielfach angestrebt und somit etwaigen Unstimmigkeiten entgegengewirkt.

Im Einzelnen gestalteten sich die **Partnerschaften in Mol und Dessel** wie folgt: Dessel ist eine kleine Gemeinde mit ca. 8500 Einwohnern. Ähnlich wie in Mol sind in Dessel die wirtschaftlich rentablen Zweige im Bereich der Tourismusbranche, der Nuklearindustrie sowie dem Sandgewerbe angesiedelt. In Dessel gibt es gegenwärtig sieben nukleare Firmen. Am Standortfindungsprozess nahmen die lokalen politischen Parteien, die Wirtschaftsvertretende, die sozialen Bewegungen und eine grosse Anzahl an Anwohnerinnen und Anwohnern teil. Insgesamt engagierten sich 76 ehrenamtliche Personen an der Partnerschaft mit Namen STOLA. Die Partnerschaft wurde untergliedert in ein Exekutivkomitee, eine Generalversammlung sowie in Arbeitsgruppen. Oberstes Organ war die Generalversammlung. Das Exekutivkomitee war für die Tagesgeschäfte, die Koordination der Arbeitsgruppen und das Budget zuständig. Die Arbeitsgruppen leiteten Untersuchungen ein, diskutierten die Resultate und luden unabhängige Experten und Expertinnen ein. Im Rahmen der Partnerschaft engagierten sich freiwillige Mitglieder sowie zwei angestellte Projektmanager, die für die Kommunikation und die Organisation der lokalen Partnerschaft zuständig waren. Diese, im eigentlichen Sinne **selbsttragende Kommunikationsstrategie** nahm die Funktion der zuständigen Entsorgungsbehörde zurück. So ist ONDRAF/NIRAS auch nicht Träger des Geschäftssitzes vor Ort, sondern der einzige nicht-lokale Partner am STOLA-Geschäftssitz. STOLA hat eine Vielzahl von Kommunikationsinstrumenten entwickelt, um die Bevölkerung möglichst umfassend zu informieren (Newsletter, Booklet, Website, Schaukasten, Infosessions, Kampagnen an öffentlichen Veranstaltungen, Schulen, Fokusgruppen-Befragung, etc.). Mit Offenheit und Transparenz sollte vermieden werden, dass aus STOLA eine weitere entscheidungsbefugte Behörde mit Insider-Wissen entsteht. STOLA versteht sich als Vertreter der Bürger und Bürgerinnen vor Ort. Die lokale Opposition ist in Dessel sehr schwach ausgeprägt. Es gibt kaum kritische

Stimmen und wenn doch, so werden diese nicht geäussert.⁷⁷ Als Grund mag hier, ähnlich wie in der Nachbargemeinde Mol, das Faktum gelten, dass fast jede Einwohnerin, jeder Einwohner, entweder selbst in der Nuklearindustrie beschäftigt ist oder aber jemanden kennt, der dort beschäftigt ist. Somit mag eine Kritik der Endlagerdebatte bzw. der Nuklearindustrie im Allgemeinen vielfach mit sozialen Konflikten zwischen Familienangehörigen, Freundinnen und Freunden oder Bekannten verbunden sein.

Die Gemeinde **Mol** ist eine dicht besiedelte Region mit circa 32 000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Arbeitsplätze werden hier, genauso wie in Dessel überwiegend in der Sand-, Tourismus- und Nuklearindustrie angeboten. In Mol gibt es seit 1952 ein **Nukleares Forschungszentrum** und ein **Zwischenlager**. Alle Formen nuklearen Abfalls, also schwach- bis mittelradioaktive sowie hochradioaktive Abfälle werden in Mol bereits zwischengelagert. Somit liegt der Abfall in dieser Gemeinde vor Ort. Aus den Interviews wird erkennbar, dass die Beteiligung am Partnerschaftsprogramm für diese Gemeinde ein Weg war, um den Prozess der Abfallbehandlung mitzubestimmen. Eine Nichtbeteiligung am Programm hätte die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Gemeinde keinen Einfluss auf den Umgang mit den Abfällen auf ihrem Gelände hat.

Die Partnerschaft in Mol ist ähnlich wie in Dessel aus Vertreterinnen und Vertretern unterschiedlichster Interessensgruppen aufgebaut. Die Partnerschaft hat **vier Arbeitsgruppen** ausgebildet: eine befasst sich mit Umwelt- und Gesundheitsaspekten, eine andere mit den möglichen Einlagerungsformen, die nächste Arbeitsgruppe beschäftigt sich mit Sicherheitsaspekten und schliesslich widmet sich eine Arbeitsgruppe der Frage der lokalen Entwicklungschancen. In Mol wurde gleichsam wie in Dessel eine grosse Anzahl an Kommunikationsinstrumenten genutzt: Es wurde ein Informationszentrum errichtet, Newsletter wurden ausgegeben, eine offizielle Partnerschaftshomepage wurde eingerichtet, ein Spiel entwickelt sowie ein Kalender entworfen. Der Kontakt zur Entsorgungsorganisation ONDRAF/NIRAS war durch eine Kontaktperson vor Ort stets gegeben. In Mol gibt es, anders als in Dessel, kritische Stimmen. Es ist hier jedoch gelungen, die lokale Opposition in die Partnerschaft einzubinden.⁷⁸

In den Gemeinden Mol und Dessel werden regelmässige **Bevölkerungsumfragen** durchgeführt, um das Stimmungsbild der Einwohnerschaft abzulesen sowie Anregungen und Einwände der Bürgerinnen und Bürger in die lokalen Arbeitsgruppen aufzunehmen. Nach Aussage der jeweiligen Vertretenden der Partnerschaftsprojekte in Mol und Dessel, werden die Partnerschaften in beiden Gemeinden von der Bevölkerung positiv aufgenommen. Hervorgehoben wird, dass die Partnerschaften in beiden Kommunen mit bekannten Persönlichkeiten, die vor Ort agieren, verbunden sind. Dies verweist implizit darauf, dass man sich untereinander kennt und intensive Kontakte gepflegt werden. Die stetige Präsenz vor Ort, die Transparenz des Vorgehens der Partnerschaften sowie die intensiven Kontakte der Partnerschaftsvertreterinnen und -vertreter zu nicht involvierten Bürgerinnen und Bürger werden als wichtige Bausteine zum Aufbau von Vertrauen betrachtet.

77 U. a. gemäss Interview mit Greenpeace

78 Interview mit Friends of the Earth, Mitglied von MONA

Einen vorläufigen Abschluss fanden die Partnerschaften im Jahr 2007, als Dessel zum Standort für ein Endlager für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle ausgewählt worden ist. In Mol hat diese **Favorisierung Dessels** zu Frustrationen geführt. Als Gründe hierfür wird von dem Vertreter des Partnerschaftsprojektes genannt, dass die Auswahl Dessels durch die nationale Regierung (auf Vorschlag von ONDRAF/NIRAS) nicht nachvollziehbar sei. Die nationale Regierung entschied sich zwar auf Anraten von ONDRAF/NIRAS gegen den Standort Mol, allerdings wurde vereinbart, dass weiterhin mit Mol eine intensive Kommunikation aufrecht zu halten sei. Dies erscheint ratsam, da Mol die direkte Nachbargemeinde Dessels ist und der ausgewählte Endlagerstandort an der Grenze zu Mol errichtet werden soll.

Überregionale Aspekte

Für die Partnerschaften in Mol und in Dessel ist hervorzuheben, dass die Kommunikation stets auf die **lokalen Akteurinnen und Akteure**⁷⁹ und ihre Belange ausgerichtet waren. Die Kommunikation mit nationalen Organisationen bzw. mit Bürgerinnen und Bürgern aus anderen Regionen wurde nicht angestrebt. Als Gründe wurden hier in den Interviews mit den jeweiligen Projektvertretern genannt, dass die Partnerschaften die lokal betroffene Bevölkerung einbeziehen sollten und nicht etwaige, nicht betroffene Personengruppen. Auch kann das belgische Interesse an der Standortsuche allgemein als niedrig bezeichnet werden, überregionale Medien berichten kaum darüber.

Abbildung 7-2: Kommunikationsrelevante Ereignisse⁸⁰

Jahr	Ereignis	Kommunikation
1980	ONDRAF/NIRAS geschaffen, siehe www.niras.be	Staatliche Endsorgungsorganisation. Ist bemüht um eine transparente Kommunikation.
1985	Diverse technische Abklärungen und breite Konsultationen, aber nicht direkt mit möglichen Standorten (technokratischer Ansatz).	Regionen und Gemeinden, aber auch nationale Organisationen opponierten, Suche scheiterte.
1988	Moratorium für neue Kernkraftwerke.	Hat die Lagerdiskussion etwas entspannt, wobei das Vertrauen in die Regierung, dass sie am Moratorium festhält, gering ist.
1998	Kohärenteres Entsorgungskonzept und Strategiewechsel zum freiwilligen und partizipativen Ansatz.	Untersuchungen auf Regionen mit bestehenden nuklearen Aktivitäten beschränkt.
1999	Schrittweise drei lokale Partnerschaften geschaffen (MONA in Mol, STOLA in Dessel, PALOFF in Fleurus-Farciennes. Freiwillige Kooperation und Vetorecht.	Kommunikationsstrategie mit regelmässigen Foren, Leaflets, Website, Newsletter, Informationszentrum, etc; siehe www.stora.org , www.monavzw.org
2001	Nach SAFIR I (1989) nun SAFIR II publiziert. Staatliche Kontrollbehörde geschaffen (FANC).	Späte Schaffung der staatlichen Kontrollbehörde zeigt, wie stark ONDRAF/NIRAS akzeptiert ist.
2002	ONDRAF/NIRAS wurde von der nationalen Regierung verpflichtet, eng mit den betroffenen Gemeinden zu kooperieren.	Kommunikation über technische und soziale Zusammenarbeit. Kommunale Selbstorganisation und bewusste Einbindung interessierter Bürgerinnen und

79 Vgl. zu den lokalen Akteuren auch die Ausführungen in: COWAM2, WP2 2006: 50ff, Appel 2006

80 Bergmans et al. 2006 und 2008

		Bürger (je rund 75 Personen). Unterstützung durch Universität.
2003	Moratorium, d. h., bestehende Reaktoren sollen nach 40 Jahren nicht ersetzt werden.	Ohne Wirkung auf die regionale Zusammenarbeit.
2004	Sowohl MONA als auch STOLA kommen zu dem Entschluss, dass ein Endlager für schwach- mittelradioaktive Abfälle in ihren Gemeinden akzeptiert würde.	Kommunikation ist verstärkt lokal ausgerichtet. Eine nationale Kommunikation wird nicht forciert.
2005	MONA und STOLA schlossen mit Berichten ab, die von den kommunalen Behörden genehmigt wurden. Sie forderten eine zügige Entscheidung der Regierung bezüglich des weiteren Vorgehens, was auch geschah.	Auf STOLA folgt STORA. Die Kommunikation ist als Kernaufgabe definiert worden. Inhaltlich ist STORA wieder offen, d. h. auch hoch radioaktive Abfälle könnten zum Thema werden. ⁸¹
2006	Die Gemeinden Fleurus und Farciennes zogen sich aus dem Verfahren zurück. Beide Gemeinden sind weniger von den nuklearen Tätigkeiten betroffen und haben stärker agierende Umweltschutzgruppen.	Ein vertrauliches Dokument besagt, dass Dessel statt Mol bevorzugt wird. Dies führte zu einer Vertrauenskrise zwischen ONDRAF/NIRAS und der Gemeinde Mol.
	ONDRAF/NIRAS-Schlussbericht wird der Regierung vorgelegt. Diese entscheidet nach der Empfehlung von ONDRAF/NIRAS und ernennt Dessel zum Endlagerstandort für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle.	Für das weitere Vorgehen wird eine gemeinsame Organisationsstruktur mit STORA und MONA angestrebt. Da Mol direkt an Dessel grenzt, wird nach einem Konzept gesucht, welches beide Gemeinden berücksichtigt.
2007	Endgültige Standortauswahl.	Dessel wird als Standort für ein nukleares Endlager für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle ausgewählt, Mol wird als Nachbargemeinde miteinbezogen. Dies wird entsprechend kommuniziert.

7.2.3 Wirkung

Erfolgsfaktoren

Die aktive Teilhabe der lokalen Bevölkerung war geprägt durch ein **transparentes und diskursives Vorgehen** im Standortauswahlprozess. In den Interviews vor Ort wurden einige relevante Faktoren für eine gelungene Kommunikation ersichtlich: Zum einen hoben die Befragten hervor, dass sie die Behandlung als gleichwertige Partnerinnen und Partner sehr begrüßten. Zum anderen wurden die finanzielle Ressourcenausstattung, welche ein selbstständiges Arbeiten ermöglichte sowie die Gelegenheit des Einholens unabhängiger Expertisen als weitere positive Aspekte hervorgehoben. Hinzu kommt, dass die Partnerschaften durch ein tiefes gegenseitiges Vertrauen geprägt waren. In den Interviews wurde hervorgehoben, dass darauf geachtet wurde, die Partnerschaftsgremien nicht zu «Insider-Institutionen» entwickeln zu lassen. Mit STOLA ist das bis zu einem gewissen Grad geschehen. Deshalb wurde die Kommunikation daraufhin in die Richtung der nicht involvierten Bürgerinnen und Bürger verstärkt.

81 Vgl. www.stora.org

Lokale Bürgerinnen und Bürger, die an Gruppendiskussionen zu STOLA teilgenommen hatten, gaben in einer **Umfrage** aus dem Jahr 2005 an, dass sie sich in den Diskussionen ernst genommen fühlten und dass sie die Gelegenheit hatten, sich an dem Prozess konstruktiv zu beteiligen. Sie zeigten sich überzeugt von den Ergebnissen der Workshops. Diese Ansicht wird von 94 % aller Befragten in Dessel und Mol geteilt.⁸² Ein gewisser Erfolgsfaktor in der Kommunikation in Belgien ist die **zurückhaltende Rolle** nationaler Behörden, aber auch national agierender Umweltschutzgruppen.⁸³

Das Konzept der lokalen Partnerschaften führte in Belgien zu einer erfolgreichen Standortfindung für schwach- bis mittelradioaktive Abfälle. Dennoch sind auch hier einige **kritische Punkte** anzumerken, die nicht unbeachtet bleiben sollen: zum einen betrifft dies die Zusammensetzung der Partnerschaftsteilnehmende. Die Partnerschaften zeichneten sich durch einen hohen Anteil an Männern aus, Frauen waren selten vertreten. Die Gründe hierfür mögen unterschiedlich sein (Zeitressource, Interesse an eher technischen Themen, etc.), weisen jedoch darauf hin, dass die Zusammensetzung der Partnerschaftsmitglieder nicht der tatsächlichen Populationsverteilung entspricht. Zum anderen zeichnen sich die Partnerschaften durch ein stark zeitintensives Vorgehen aus. Über mehrere Jahre hinweg wurden monatliche Treffen einberufen. Dieses Vorgehen ist wünschenswert in Bezug auf einen konstanten Informationsaustausch, grenzt aber zugleich Personen aus, die zwar ein Interesse am Thema haben, jedoch nicht so viel Zeit investieren können.

Ausblick

Schliesslich kann ein starker **Vertrauensbruch** erkannt werden. Dieser betrifft nicht die Partnerschaften an sich, jedoch die schlussendliche Auswahlentscheidung der nationalen Regierung auf Anraten des Entsorgungsunternehmens. Dass ONDRAF/NIRAS die Gemeinde Dessel favorisierte und dies so der Regierung kommunizierte, konnte von der abgewiesenen Gemeinde Mol nicht nachvollzogen werden. Die Tatsache, dass auch nach dem Beschluss zur Einlagerung der Abfälle in Dessel mit Mol weiter zusammengearbeitet werden soll, ist allerdings für die Zukunft positiv zu bewerten.

7.2.4 Analyse der Fallstudie Belgien⁸⁴

Verständlichkeit und Transparenz

Mit der lokalen Partnerschaft ist eine für die betroffenen Gemeinden verständliche und transparente Kommunikationsstrategie verwirklicht worden. Die Partnerschaftsmitglieder standen in regem Austausch mit der zuständigen Entsorgungsbehörde sowie mit den konsultierten wissenschaftlichen Expertinnen und Experten. Die Offenheit des Prozesses für interessierte Teilnehmende und die starke Dialogorientierung des Partnerschaftsprogramms verhalfen dazu, dass der Prozess von den Einwohnerinnen und Einwohnern als transparent und überwiegend verständlich wahrgenommen wurde. Diese positive Beurteilung war allerdings

82 Vgl. Bergmanns & Van Steenberge 2006: 517

83 Bombaerts et al. 2006: 255f

84 Siehe geführte Interviews im Quellenverzeichnis: Die hier aufgeführten Schlüsse basieren auf den durchgeführten Interviews bzw. den obigen Ergebnissen, beinhalten aber Interpretationen durch die Autorenschaft.

nicht von Anfang an gegeben. So fehlten zum Teil die Bereitschaft und die Fähigkeit von Expertinnen und Experten, die Sachverhalte verständlich darzustellen. Hinzu kam, dass es für Teilnehmende manchmal schwierig war, die Zusammenhänge richtig zu verstehen, wenn sie nicht von Anfang am Prozess teilgenommen haben.⁸⁵

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Partnerschaftsmodell von einer hohen Transparenz und Verständlichkeit hinsichtlich des Entscheidungsverfahrens sowie der Entscheidungsfindung geprägt war. Die Bürgerinnen und Bürger vor Ort begrüßten die Offenheit und Zugänglichkeit der Partnerschaftsmodelle mehrheitlich und forderten aktiv die verständliche und nachvollziehbare Aufbereitung von Dokumenten ein.

Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Legitimität

Der Vertrauensaufbau in den Entscheidungsprozess sowie in die zuständige Entsorgungsorganisation war eines der zentralen Ziele von ONDRAF/NIRAS. Die Entsorgungsorganisation bemühte sich um ganz direkte und persönliche Kontakte mit den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort und gab Teile ihrer Entscheidungsbefugnis an die Bürgerinnen bzw. Bürger und Kommunen ab. Der regelmässige Austausch zwischen den Partnerschaften und der Entsorgungsorganisation sowie das Bemühen auf Fragen der Einwohnerinnen und Einwohner Antworten zu finden, zeichneten sich aus. Aus dem Interview mit der Vertretungsperson der Entsorgungsorganisation wird deutlich erkennbar, dass diese Organisation die Entsorgung der nuklearen Abfälle mit Unterstützung der lokalen Bevölkerung forciert. Diese Unterstützung wird der Organisation jedoch nur dann zuteil, wenn sie glaubwürdig und transparent agiert. Das Vertrauen in ONDRAF/NIRAS seitens der Bevölkerung von Dessel dürfte gegeben sein. Mit dem internen Entscheidungsprozess zugunsten Dessels ist das Vertrauen in ONDRAF/NIRAS seitens der Einwohner in Mol jedoch erheblich gesunken. Die Interviews mit den Gemeindevertretern in Dessel und Mol zeigen auf, dass Aussagen der Regierung und der Kraftwerkbetreibenden eher kritisch beurteilt werden. Der vereinbarte Ausstieg aus der Kerntechnik ist nach Ansicht der Befragten an die aktuelle Regierungskonstellation geknüpft und kann daher je nach regierender Partei gekippt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass das Partnerschaftsmodell das Vertrauen in den Entscheidungsfindungsprozess selbst sowie in die verantwortliche Entsorgungsinstanz bei den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort überwiegend gefördert hat.

Urteilsfähigkeit

Die Urteilsfähigkeit kann in den Gemeinden mit Partnerschaften als hoch bezeichnet werden. Es werden regelmässige Informationsveranstaltungen durchgeführt, Broschüren verteilt und Newsletter verschickt. Weiter ist hervorzuheben, dass die finanzielle Ausstattung der Partnerschaft ein hohes Informationsniveau der Bürgerinnen, der Bürger, ermöglichte. Zudem konnten sie sich unabhängige Expertisen einholen. Die von der Entsorgungsorganisation ONDRAF/NIRAS eingerichteten Informationsstellen wurden von den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort rege genutzt.

85 Zum Beispiel gemäss Hugo Draulans, *Chairman of the STOLA-Board*, am NEA-Workshop 2003 in Brüssel, publiziert in «*Dealing with Interests, Values and Knowledge in Managing Risk*», OECD/NEA 2004; siehe auch Jordi 2006: 98

Somit gilt es festzuhalten, dass die Urteilsfähigkeit in den lokalen Partnerschaften als hoch einzustufen ist, da Informationen bereitgestellt und diese auch aktiv genutzt wurden. Auf der nationalen Ebene erfolgt hierbei jedoch ein Bruch. Weder die Politik noch die zuständige Entsorgungsorganisation ONDRAF/NIRAS betreiben aktiv eine Informationskampagne zur Steigerung der Urteilsfähigkeit der Bevölkerung auf nationaler Ebene.

Konfliktstärke und -verständigung

Der Konfliktgrad bezüglich der Entsorgung nuklearer Abfälle ist in Belgien generell als niedrig zu bezeichnen. Der Prozess ist, anders als in Deutschland, nicht an die Infragestellung der nuklearen Energienutzung gekoppelt. Die negativen Erfahrungen, welche die Entsorgungsorganisation ONDRAF/NIRAS zu Beginn der 90er Jahre mit einem ersten Standortfindungsprozess gemacht hatte, führten zu neuen Formen der Kommunikation und Partizipation. Die Gemeinden, die sich an den Partnerschaften beteiligten, sind mit dem Verlauf zufrieden. Der Konfliktgrad ist sowohl auf lokaler wie nationaler Ebene gering. Insofern ist anzuerkennen, dass ein schwelender Konflikt aus den 90er Jahren in einen anerkannten Lösungsprozess umgewandelt werden konnte.

Positionsänderungen und Akzeptanz

In den Partnerschaftsgemeinden Mol und Dessel ist die Akzeptanz des Verfahrens zur Entscheidungsfindung hoch. Die für die Endlagerung zuständige staatliche Behörde ONDRAF/NIRAS hat eindeutig Lehren aus den Konflikten in den 90er Jahren gezogen und einen Paradigmenwechsel von der ausschliesslich ingenieurwissenschaftlichen Perspektive hin zu partizipativen Elementen vollbracht. Für die Vertreterinnen und Vertreter der Partnerschaft in Mol kann nach dem Standortentscheid der Regierung zugunsten Dessel angemerkt werden, dass hier ein Meinungsumschwung in Bezug auf das entgegengebrachte Vertrauen zu ONDRAF/NIRAS stattfindet. Dies hat aber nichts mit dem Partnerschaftsmodell zu tun, denn auch nach der Bekanntgabe des Standortes für ein nukleares Endlager bezeichneten sie das Verfahren an sich als gut.

Fairness

Die Partnerschaftsmitglieder bezeichnen den Zugang zum Verfahren sowie zu Informationen als offen und fair. Auch die Ressourcenausstattung sowie die Dialogführung mit der lokalen Bevölkerung werden als fair wahrgenommen. Seitens der nationalen Umweltschutzgruppen wird bemängelt, dass der Partnerschaftsprozess ausschliesslich lokal und nicht national ausgerichtet sei, was deren Zugang zum Verfahren erschwert. Die Fokussierung der lokalen Prozesse erlaubte keine gleiche Verfahrensintensität auf der nationalen Ebene. In einzelnen Interviews wurde gesagt, dass sich die Partnerschaftsgremien zu «Insider-Institutionen» entwickelt haben. STOLA hat darauf reagiert und die Kommunikation verstärkt, so dass auch nicht involvierte Bürgerinnen und Bürger besser erreicht werden konnten.

7.3 Schweden

7.3.1 Kommunikationsrelevanter Kontext

Schweden verfolgt seit rund 35 Jahren den Einsatz von radioaktiven Materialien. Der erste Kernreaktor wurde in Schweden im Jahr 1972 in Betrieb genommen, 13 Jahre später wurde der letzte und zwölfte Reaktor in Betrieb genommen. Schwedens **Bekenntnis zur nuklearen Energieversorgung** ist sehr stark.⁸⁶ Die Gründe hierfür liegen nach der Auffassung von Lidskog und Litmanen (1997) im kalten Klima Schwedens sowie der energieintensiven Papier- und Chemieindustrie und den äusserst begrenzten heimischen fossilen Energieressourcen. Im Gegenzug hierzu verfügt Schweden über einen hohen Anteil an eigenen Uranvorkommen. Somit wird der Einsatz des Uraniums zur Elektrizitätsgewinnung in Schweden als Weg zu einer unabhängigen Elektrizitätsproduktion betrachtet und ist ein wichtiger Faktor für Schwedens Wirtschaftlichkeit.⁸⁷

Die schwedische Nuklearpolitik wurde von Anfang an in enger Kooperation mit der Nuklearindustrie betrieben. Hierbei ist die schwedische Politik durch starke Zurückhaltung und die **Nuklearindustrie** durch weitreichende Befugnisse gekennzeichnet. Die Verantwortung für die Entsorgung der nuklearen Abfälle wird nach dem Nuklearenergiegesetz von 1977 den Betreiberinnen der Kernkraftwerke zugeschrieben, jedoch verfügt die schwedische Regierung über die höchste Entscheidungsbefugnis und hat somit das Recht auf Mitsprache und Entscheidung in Bezug auf die Entsorgung nuklearer Abfälle.⁸⁸ Die Regierung Schwedens genießt in der heimischen Bevölkerung ein relativ hohes Ansehen; die Bürgerinnen und Bürger bringen ihren Politikerinnen und Politikern grosses Vertrauen entgegen.⁸⁹ Die Gründe hierfür mögen vielfältig sein, in den Interviews hervorgehoben wurde, dass die Bevölkerung ihr Land als ein wirtschaftlich, sozial und bildungspolitisch erfolgreiches Staatsmodell betrachtet.

Schweden besitzt bereits in der Nähe des Kernkraftwerkes Forsmark ein Endlager für **schwach- und mittelradioaktive Abfälle**. Die Standortsuche für ein Endlager für **hochradioaktive Abfälle** wird von der *Nuclear Fuel and Waste Company* (SKB), einem Zusammenschluss der vier Kernreaktorbetreiberinnen vorgenommen.⁹⁰ Die Standortsuche reicht bis in die 70er Jahre zurück. Um die Betriebsgenehmigungen für geplante Kernkraftwerke zu erhalten, mussten die Betreiberinnen nach den Vorgaben des Nuklearenergiegesetzes eine Lösung zur Endlagerung radioaktiver Abfälle finden. Die Nuklearindustrie beauftragte daraufhin eine Vielzahl an Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zur Erforschung von technischen Lösungen für die Einlagerung radioaktiver Abfälle.⁹¹ Das damals entwickelte Wissenschaftskon-

86 Carter 1987, weiterhin Eurobarometer 2005: In Schweden befürworten 87 % der Befragten die Nutzung von Kernenergie zur Reduzierung von Treibhausgasen.

87 Lidskog & Litmanen 1997: 61; Lidskog 1994

88 SFS 1984

89 European Commission 2002a, 2005

90 SKB wurde bereits 1970 mit der Aufgabe der nuklearen Abfallentsorgung gegründet. Die Entsorgung des nuklearen Abfalls wird in Schweden durch eine spezielle «Entsorgungssteuer» finanziert, die von der Nuklearindustrie an den Staat zu entrichten ist.

91 Vgl. hierzu Sundqvist 1991, ref. nach Elam & Sundqvist 2006

zept räumte der Sicherheit sowie dem Schutz des Menschen oberste Priorität ein und mündete in einem «Multibarrieren-System» mit geologischen und technischen Sicherheitsbarrieren.

Der Unfall des Kernreaktors *Three Mile Island* in den USA im Jahr 1979 führte in Schweden zu einer landesweiten Diskussion über den bereits laufenden Ausbau von Kernreaktoren. In einem nationalen **Referendum** stimmte das schwedische Volk für den Abschluss der Bautätigkeiten der sechs geplanten Kernkraftwerke (58 % positive Stimmen), allerdings verbunden mit der Massnahme, dass bis zum Jahr 2010 ein Konzept zum Ausstieg aus der Kernenergie vorgelegt werden sollte.⁹² Die Standortsuche für ein Endlager mit hochradioaktiven Abfällen wurde daraufhin forciert. Der Schwerpunkt der weiterführenden Erkundungstätigkeiten lag bei der Planung und Durchführung von geologischen Eignungstests, die zu einer ersten Auswahl an potentiellen Standortgemeinden führten. In den ausgewählten Gemeinden formierte sich jedoch schnell Widerstand gegen die Erkundungen, der das gesamte Verfahren zum Scheitern bringen sollte. Die verantwortliche Entsorgungsorganisation SKB hielt sich daraufhin mit der Nennung von Standorten zurück und änderte die Vorgehensweise. Hatte man bislang auf rein technologische und umweltspezifische Auswahlkriterien gesetzt, so wurden aufgrund der öffentlichen Proteste soziale Auswahlkriterien und verstärkte die Einbindung der Öffentlichkeit bei der Standortwahl angestrebt.

Betrachtet man Schwedens Entsorgungspolitik im Zeitverlauf, so lassen sich drei **Strategieveränderungen** der Nuklearpolitik aufzeigen:⁹³ Zum einen ein Strategiewechsel von einer rein wissenschaftlich-technischen Vorgehensweise hin zu einer Strategie, die sozial-politische Aspekte mitberücksichtigt; zum anderen ein Strategiewechsel bezüglich der Dimensionen der Konfliktaustragung. Wurde die Endlagerthematik zu Beginn als eine internationale Herausforderung betrachtet, so wurde sie im Zeitverlauf zunehmend fokussiert: zuerst auf eine nationale Ebene der Debatte und schliesslich auf eine lokale. Abschliessend ist noch ein Strategiewechsel der Politik im Umgang mit der Nuklearindustrie erkennbar: Wurde der Nuklearindustrie zu Beginn der Endlagerforschung hinsichtlich des Vorgehens zur Standortfindung weitgehend alleinige Entscheidungsbefugnis eingeräumt, so wechselte die Politik nach den ersten öffentlichen Protesten die Methode und öffnete ihr Verfahren für Mitsprache von Gemeinden und Interessensgruppen.

Der Einbezug der Öffentlichkeit gestaltete sich hier ähnlich wie in Belgien: Von einem Verfahren der aufoktroierten Entscheidungen wechselte man zu partizipativen Elementen. Die genaue Vorgehensweise gestaltete sich gemäss Elam und Sundqvist (2006) und SKB wie folgt: 1992 wurde ein Informationsbrief an alle schwedischen Gemeinden verschickt, um sie über die nukleare Abfallstrategie sowie das damit verbundene Forschungsvorhaben zu informieren. Der Brief forderte die Gemeinden dazu auf, aktiv mit der SKB in Kontakt zu treten und ihre Meinungen zum Prozess kundzutun. Eine politische und öffentliche **Debatte** zur Endlagerthematik wurde somit angeregt. Die Gemeinden wurden auch dazu angehalten, einen Partnerschaftsvertrag zu unterzeichnen und dadurch einer ersten Voruntersuchung auf Eignung des Standortes zuzustimmen. Ein **Vetorecht**, welches den Gemeinden jederzeit den

92 Sundqvist 1991: 3

93 Vgl. Elam & Sundqvist 2006

Ausstieg aus dem Verfahren ermöglichte, wurde zugesichert. Eine Voruntersuchung zur Eignung des Standortes beinhaltete für die Gemeinden Forschungen in folgenden Bereichen: Prüfung der Eignung von Gesteinsschichten vor Ort, Abschätzung von Umwelteinflüssen, die durch ein Endlager entstehen könnten, mögliche Transportwege sowie eine Abschätzung von sozialen Auswirkungen.

Nur **zwei Gemeinden** folgten dem Aufruf zur Durchführung einer Machbarkeitsstudie:⁹⁴ Oskarshamn und Östhammar. Beide Gemeinden sind bereits Standorte für Kernkraftwerke und entweder für ein Zwischenlager für radioaktive Abfälle (Oskarshamn) oder für ein Endlager für schwachradioaktive Abfälle (Östhammar). Gespräche mit Behördenvertreterinnen und -vertretern dieser beiden Gemeinden zeigten deutlich auf, dass diese Gemeinden sich durch die aktive Teilhabe an der Partnerschaft auch ein Mitspracherecht bezüglich des Umgangs mit den nuklearen Abfällen, welche vor Ort gelagert werden, erhoffen.

Während Östhammar in nur vier Wochen einer Durchführbarkeitsstudie zur Erforschung der geologischen Eignung bezüglich der Endlagerung zustimmte, benötigte Oskarshamn 17 Monate Bedenkzeit. In dieser Zeit führte die Gemeinde **öffentliche Workshops** mit ihren Bürgern und Bürgerinnen durch und verfasste einen Katalog mit Bedingungen, welche die Voraussetzungen definierten, unter welchen die Gemeinde einer Durchführbarkeitsstudie zustimmen würde. Diese Bedingungen flossen in das so genannte «Oskarshamn Modell» ein, ein Konzept, das besonderes Augenmerk auf die Involvierung von Stakeholdern legte und die gegenseitige Abhängigkeit der Gemeinde und der Nuklearindustrie bzw. der Landespolitik aufdeckte: Die Nuklearindustrie benötigt eine Endlagerstätte für radioaktive Abfälle, die Gemeinde erhofft sich hiervon wirtschaftliche Vorteile und räumt sich ein grosses Mitspracherecht bei der Standortfindung sowie dem Bau des Endlagers ein.⁹⁵ Östhammar folgte diesem Beispiel und formulierte nachträglich ebenfalls einige Bedingungen. Östhammar nutzte die Zusage zur Standorterkundung primär um die Verbundenheit der Kommune mit der Nuklearindustrie zu zeigen, da die Gemeinde wirtschaftlich stark von der Nuklearindustrie profitiert.

Schwedens Entsorgungsprogramm wird seit 1981 über einen **Nuclear Waste Fund** finanziert, der durch eine Kernenergiesteuer gespeisen wird. Der Fond ermöglicht es, gezielte Partnerschaften mit Vertretern vor Ort aufzubauen. Die Teilnehmenden der Partnerschaften können anhand der finanziellen Mittel unabhängige Expertisen einholen, Personal einstellen und frei agieren. Ähnlich wie in Belgien wurden auch in den Partnerschaftsmodellen in Schweden lokale Arbeitsgruppen eingerichtet, die sich mit den potentiellen Auswirkungen eines Endlagers auf die Region befassen.

Parallel zu den Partnerschaftsarbeiten wurden Standorterkundungen durch SKB vor Ort durchgeführt. Diese Standorterkundungen zeichneten sich durch einen **zwiespältigen Prozess** aus, der durch den Einfluss zweier unterschiedlicher Gesetzesvorlagen gekennzeichnet ist: Die zwei beeinflussenden Gesetze sind der *Act on Nuclear Activities* (aus dem Jahr 1984) sowie der *Swedish Environmental Code* von 1999. SKB muss sich nach diesen Geset-

94 Auf den Aufruf hatten sich mehrere Gemeinden gemeldet, die später jedoch ihre Zusagen wieder zurückzogen.

95 Vgl. hierzu Rees 1994

zen bei den lokalen Behörden um eine generelle Planungserlaubnis bewerben. Es ist hierbei gesetzlich festgelegt, dass mögliche Umwelt-, Gesundheits- und soziale Schäden in der Machbarkeitsstudie mitbedacht werden müssen. Darüber hinaus gilt es die Frage nach alternativen Standorten und Techniken in den Entscheidungsprozess stets mit einzubeziehen. Hinzu kommt, dass mit dem *Environmental Code* bzw. der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (EIA) ein nationaler Entscheidungsprozess angesprochen ist, während aber die konkreten Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Suche nach einem Tiefenlager auf Regionen ausgerichtet sind. Vor diesem Hintergrund lautet die primär durch die Umweltschutzgruppen geäußerte Kritik an SKB, dass sie weder die Standortauswahl, noch die Endlagertechniken in der rechtlich vorgeschriebenen Breite untersucht hätte.

7.3.2 Kommunikation

Interviewgespräche mit wissenschaftlichen Expertinnen und Experten sowie mit Umweltschutzgruppen zeigen auf, dass die schwedische Bevölkerung in den späten 70er und den 80er Jahren gegenüber der Nutzung von Kerntechnik im Allgemeinen sowie gegenüber der nuklearen Entsorgungsorganisation SKB kritisch eingestellt war. Zu Beginn der 90er Jahre änderte sich jedoch mit der **Integration partizipativer Elemente** auch das Image von SKB. Die SKB wurde vielfach als legitime Organisation zur Durchführung des Standortfindungsprozesses betrachtet.

Regionale Aspekte

Das Schreiben an alle Gemeinden von 1992 mit der freiwilligen Meldeaufforderung kann als Peak-Event für diesen **Wechsel** gesehen werden, weil damit nicht nur freiwillige Gemeinden gesucht wurden, sondern auch erstmals über die Entsorgungsstrategie und die damit verbundenen Forschungsvorhaben umfassend informiert wurde. Den Gemeinden wurde das Vetorecht zugesichert. Auch den Medien gegenüber wurde eine «neue Offenheit» in Aussicht gestellt. Interessanterweise ging die Idee des schriftlichen Aufrufs an die Gemeinden, «Verantwortung für künftige Generationen» wahrzunehmen, nicht auf SKB, sondern auf eine populäre Fernsehsendung zurück.⁹⁶ Diese führte eine Umfrage zur freiwilligen Beherbergung eines nuklearen Endlagers durch, mit der *hidden agenda*, dass sich niemand auf den Aufruf melden würde. Das Resultat überraschte alle, inklusive SKB, da sich mehrere Gemeinden meldeten, die an einem Endlager Interesse zeigten. Obgleich einige Gemeinden ihr Interesse im Nachhinein wieder zurückzogen, blieben doch die beiden Kommunen Östhammar und Oskarshamn übrig, welche einem Partnerschaftsvertrag für den Entscheidungsfindungsprozess zustimmten.

Eine **intensive Beteiligung** lokaler politischer Kreise, der Verwaltungsstellen, der Umweltorganisationen, dem Gewerbe und der betroffenen Anwohnerinnen und Anwohnern wurde angestrebt und in den beiden Gemeinden Oskarshamn und Östhammar umgesetzt. Beide Gemeinden bildeten lokale Arbeitsgruppen aus und SKB führte vor Ort umfassende Konsultationen durch. Gemeinden wie SKB kommunizieren intensiv mit der breiten Bevölkerung.

96 Lidskog/Litmanen 1997

Auch nuklearkritische Kreise wie die Umweltschutzgruppen *Swedish Office for Nuclear Waste Review* (MKG) und die *Swedish Anti-Nuclear Movement* (MILKAS) haben an den Konsultationen teilgenommen. Auch sie kommunizieren ihre Sicht der Dinge. Diese Beteiligung an den regionalen Verfahren geht u. a. darauf zurück, dass in Schweden auch die Umweltschutzgruppen durch den oben genannten **Nuklearfond** finanziell unterstützt werden. Als Voraussetzung für eine finanzielle Unterstützung muss die zu unterstützende Umweltorganisation mehr als 2000 Mitglieder aufweisen. Diese Massgabe führte zu einem Zusammenschluss mehrerer Umweltschutzgruppen und mündete in zwei grossen Verbänden: der *Swedish Anti-Nuclear Movement* (MILKAS) und dem *Swedish Office for Nuclear Waste Review* (MKG). Während Letztere als eher gemässigte Umweltschutzgruppe mit einer breiten Basis bei den Naturschutzorganisationen gilt, die dialogorientiert einen fairen Fortschritt im Endlagerprojekt erreichen möchte, übt MILKAS zum Teil Fundamentalkritik. MILKAS geht aus der Bewegung gegen Nuklearwaffen hervor. Weder die Methode der Zusammenarbeit zwischen der SKB und den betroffenen Gemeinden noch die von SKB in Auftrag gegebenen Expertisen werden von ihnen befürwortet.⁹⁷ Anlass zu etlichen Diskussionen gibt auch die gewählte Einlagerungsmethode (KBS-3), und dies nicht nur bei den Umweltschutzorganisationen, sondern auch bei ein paar schwedischen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern.⁹⁸

Für die schwedischen Umweltschutzgruppen ist jedoch nicht allein die Einlagerungsmethode Gegenstand der Diskussion. In Interviews wurde deutlich, dass die zur Verfügung gestellten **finanziellen Ressourcen** nicht zum unabhängigen Arbeiten ausreichen, da beispielsweise Expertengutachten nicht finanziert werden können. Weiterhin wurde in den Interviews angemerkt, dass von den Umweltschutzgruppen eingeforderte Dokumente stets mit starker Verzögerung weitergereicht und bei Konsultationen vorab keine Agenden ausgegeben werden, sodass eine Vorbereitung auf den Konsultationsprozess mit SKB unmöglich erscheint. Umgekehrt kritisiert SKB, dass die NGO-Vertretenden nicht unbedingt als repräsentativ für ihre Hintergrundorganisationen betrachtet werden könnten. So hätten sich unter dem Dach von MKG diverse Naturschutzorganisationen zusammengeschlossen, damit sie von den finanziellen Beiträgen aus dem Fonds profitieren könnten. Es sei ein kleiner Kreis von Personen, der sich am Verfahren beteilige und sehr unabhängig agiere.

Überregionale Aspekte

Betrachtet man die Haltung **der schwedischen Bevölkerung** auf nationaler Ebene, so stimmen alle Interviewpartnerinnen und -partner darin überein, dass die schwedische Bevölkerung nicht allzu grosses Interesse an der Entsorgungsthematik hat. Dies ist wiederum ein Aspekt, der den Kommunen missfällt, da diese das Gefühl haben, ein nationales Problem zu lösen, dies aber zuwenig gewürdigt werde.

Als **Aufsichtsbehörde** über den Endlagerungsprozess fungieren in Schweden zwei Behörden:⁹⁹ die *Swedish Radiation Protection Authority* (SSI) und das *Swedish Nuclear Power Inspectorate* (SKI). Diese beiden Behörden haben sich im Juli 2008 zu einer einzigen Behörde,

97 Aussagen aus den Interviews mit MILKAS

98 U. a. Mörner 2008, in TAZ vom 12.09.2008

99 Interview mit KASAM-Vertreter

der *Swedish Radiation Safety Authority* zusammengeschlossen. Die Behörde ist dem schwedischen Umweltministerium unterstellt und hat die Aufgabe, Umwelt und Bevölkerung vor potentiellen negativen Auswirkungen nuklearer Anlagen zu schützen. Neben dieser Behörde hat das schwedische Umweltministerium auch ein unabhängiges Komitee einberufen, das *Swedish National Council for Nuclear Waste* (KASAM), welches die Behörde zur Endlagerung radioaktiver Abfälle berät. Ergänzend zur Beratungstätigkeit organisiert KASAM regelmässige Treffen mit eigenen Vertreterinnen und Vertretern, SKB, der interessierten Öffentlichkeit und den Umweltschutzgruppen, um offene Fragen zu erörtern. Alle von KASAM erstellten Berichte sind öffentlich zugänglich und werden auch auf den lokalen Konsultationen erörtert. So werden über KASAM auch Fragen thematisiert (z. B. Methode), die von nuklearkritischen Kreisen und nicht unbedingt von Behörden oder Entsorgungspflichten aufgeworfen worden sind.

Abbildung 7-3: Kommunikationsrelevante Ereignisse¹⁰⁰

Jahr	Ereignis	Kommunikation
1977	Erste Untersuchungen abgeschlossen, Planentwicklung durch SKB, KBS- 3-Methode beginnt sich zu etablieren.	Keine Partizipation, kaum öffentliche Informationen.
1985	Technische SKB-Untersuchungen führten zu grossen Protesten, das Programm wurde gestoppt. KBS-3 Methode etabliert.	SKB hat kaum kommuniziert, Bevölkerung ohne Informationen. Einzig die Grundeigentümer/-innen verfügten über Informationen.
1990	SKI initiierte ein Dialog-Projekt, aber SKB schlug die Beteiligung aus.	Das <i>Waste Network</i> konnte Bedingungen formulieren und kommunizieren (neutrale Koordination, Partizipation, Alternativen zu KBS-3, etc.). SKB kam in die Defensive.
1992	286 Gemeinden von SKB angeschrieben, um Machbarkeitsstudien durchführen zu können. Nur weniger Gemeinden meldeten sich freiwillig, alle aus dem wirtschaftlich schwachen Norden.	Klarer Paradigmenwechsel von SKB und Zeichen, dass die Zusammenarbeit mit Gemeinden gesucht wird. Mit dem Schreiben wurde auch erstmals umfassend über die SKB-Tätigkeiten informiert.
1992	Nach diversen Protesten und Planänderungen setzte sich das befristete Lager in Oskarshamn (CLAB) durch. Andauernde Suche für eine endgültige Lösung.	Akzeptanz und Machbarkeit stehen im Vordergrund. Gemeinden erhalten faktisch das Vetorecht, obwohl die Entscheidung für die Standortauswahl letztlich bei der Regierung liegt.
1995	Storuman und Mala im Norden stimmen dagegen. Dann brachte SKB Gemeinden mit nuklearen Erfahrungen ins Spiel (Tierp, Östhammar, Nyköping, Oskarshamn).	Das Oskarshamn-Modell und das EIA-Forum begannen sich zu etablieren. Weitere Kommunikationsstätigkeiten über VALDOR Konferenzen 1999, 2001, 2003, 2006.
2002	SKB startet Untersuchungen in Oskarshamn und Östhammar. Insbesondere Oskarshamn stellte konkrete Bedingungen.	SKB brauchte eine Lösung, Gemeinden wollen bestehende Vorteile nicht verlieren. Auch SKI und SSI führen Hearings durch.

100 Holmstrand 2006

	Thematische Arbeitsgruppen wurden durch die Gemeinden organisiert. Diese setzten sich breit zusammen (je 50 Personen). Die Finanzierung wird durch den nationalen Nuclear Waste Fund sichergestellt.	Für die Kommunikation sind vollzeitliche Projektmanager/-innen zuständig.
2003	Der neue <i>Environmental Code</i> verlangt klar definierte und evaluierte Alternativen. Verstärkt Kritik an der KBS-3 Methode.	Aktivisten/Aktivistinnen führen parallel zu den kommunalen Gremien einen Dialog und konnten ab 2005 ebenfalls den <i>Nuclear Waste Fund</i> beanspruchen. Umweltorganisationen sind der Ansicht, dass das EIA eine nationale Aufgabe ist und nicht auf ausgewählte Regionen beschränkt sein kann.
2005	Gesetzesänderung: NGOS können nun auch Gelder vom <i>Nuclear Waste Fund</i> beanspruchen. Insgesamt zahlt der Fonds 3 Mio. SEK pro Jahr über vier Jahre aus. Am meisten bezog MKG, dann MILKAS, MFK und SERO.	Dialog und Kommunikation wurden auf überregionaler Ebene verstärkt.
2009	SKB will Gesuch gemäss <i>Nuclear Activities Act</i> und <i>Environment Code</i> für ein endgültiges Lager stellen. Das wird auch Entscheidungsprozesse auf nationaler Ebene zur Folge haben.	SKB stellt die Anfrage an die Regierung, diese entscheidet.

7.3.3 Wirkung

Betrachtet man Schwedens Bestreben zur Errichtung eines nuklearen Endlagers im Zeitverlauf, so wird hier, ähnlich wie in Belgien deutlich, dass sich der Prozess von einem **technokratischen hin zu einem partizipativen Verfahren** verändert hat.

Erfolgsfaktoren

Das schwedische Nuklearprogramm zeichnet sich durch eine direkte Einbindung der betroffenen Gemeinden und der Bevölkerung in den Standortfindungsprozess aus. Diese Einbindung der Gemeinden ist durch **Partnerschaftsverträge** geregelt, welche von der lokalen Bevölkerung überwiegend als eine gute Basis für den Entscheidungsprozess empfunden werden. Darin eingeschlossen sind auch die Kommunikationsaufgaben. Die Wissenschaftler Elam und Sundqvist konstatieren: «*Sweden is one of the few countries in the EU that has succeeded in creating public trust for its radioactive waste management (RWM) programme.*»¹⁰¹

Unter den Aspekten der Kommunikation und Partizipation ist am schwedischen Verfahren besonders hervorzuheben, dass die Partnerschaften den Kommunen die Möglichkeit bietet, direkt mit den entscheidungsbefugten Instanzen in Kontakt zu treten und den Prozess aktiv mitzugestalten. Auf Seiten der Entsorgungsorganisation SKB ermöglicht die lokal stark forcierte Kommunikation hingegen ein «**Gespür**» für die **Belange vor Ort** zu entwickeln und persönliche Kontakte zu pflegen. Auf der Basis von ausgeprägten Informationskampagnen sowie der stetigen Präsenz eines Mitarbeiters der Entsorgungsindustrie vor Ort ist es gelungen, das Vertrauen der lokalen Bevölkerung in den Entscheidungsprozess aufzubauen. Dieses Vertrauen wird auch durch das Prinzip «*to see things with one's own eyes*» gestärkt. SKB

101 Elam & Sundqvist 2006: 11

versucht die Transparenz des Verfahrens mit «offenen Türen», Führungen und Ausstellungen zu erhöhen. Eine besondere Rolle spielte auch das sog. *toxic waste ship*, ein Schiff für den Transport nuklearer Abfälle. Die MS Sigyn wurde für Besucher geöffnet und ankerte vor den Toren Stockholms. Auch wurde das SKB-Personal zur Verbesserung der Kommunikationsstrategie mit Sozialwissenschaftlerinnen und Sozialwissenschaftlern und Kommunikationsfachleuten ergänzt.

Ausblick

Der Partnerschaftsvertrag ermöglicht den Gemeinden, ein Endlager zu ihren Bedingungen zu errichten und den Verfahrensablauf aktiv mitzugestalten. Die für die Entsorgung der nuklearen Abfälle zuständige Organisation SKB plant bei der nationalen Regierung im Jahr 2009 eine **Anfrage zur Errichtung eines Endlagers** für hochradioaktive Abfälle in Schweden zu stellen. Ehe die Regierung das Gesuch annimmt oder ablehnt, wird dieser jedoch vom Umweltgerichtshof geprüft. Die Entscheidung über den endgültigen Standort für eine Endlagerung hochradioaktiver Abfälle soll schliesslich 2010 getroffen werden. Die beteiligten Akteurinnen und Akteure, also SKB, die Kommunen sowie die staatlichen Kontrollinstanzen SSI und SKI sind sich sicher, dass der Entscheidungsprozess bis dorthin gut verlaufen wird und auch eine finale Einigung erzielt werden kann.

Dieses verstärkte Bemühen um eine gelungene Kommunikation wird laut Interviewaussagen vonseiten der **Kommunenvertretende** anerkannt. Sie empfinden die Kommunikationstätigkeiten der SKB als transparent und fair. Was sich nach Aussagen einer Vertreterin aus Östhammar in letzter Zeit abzeichnet, sind gewisse Ermüdungserscheinungen, d. h. die Gemeindebehörden wollen wieder mehr Zeit und Ressourcen in andere wichtige Fragen für die Gemeinde aufwenden können. Sie sind deshalb wenig begeistert darüber, dass die Standortentscheidung wiederholt verschoben werden musste.¹⁰²

7.3.4 Analyse der Fallstudie Schweden¹⁰³

Gesamthaft ist hervorzuheben, dass Schwedens Partnerschaftsmodell von der lokalen Bevölkerung gut angenommen wird. Das **transparente Vorgehen** der schwedischen Entsorgungsorganisation, welches durch Besucherzentren, Informationsveranstaltungen und persönlichen Gesprächen forciert wird, wird von den Gemeindemitgliedern geschätzt. Sie begrüßen es, dass sie durch das Partnerschaftsmodell eine aktive Rolle im Entscheidungsfindungsprozess spielen können, und bringen dem Verfahren und seiner Kommunikation ein grosses Vertrauen entgegen.

Kritisch anzumerken sind demgegenüber folgende Punkte: In Schweden gibt es nicht wie in Belgien ein **grundlegendes Partnerschaftsmodell**, an welchem sich die einzelnen Partnerschaften in ihrer Ausgestaltung orientieren. Vielmehr ist es hier so, dass die einzelnen Partnerschaften unterschiedlich vorgehen. Einzige Gemeinsamkeiten sind die finanzielle Ausstat-

102 Interviews mit Fachleuten aus der Gemeinde Östhammar, SKB und Umweltorganisationen

103 Siehe geführte Interviews im Quellenverzeichnis: Die hier aufgeführten Schlüsse basieren auf den Interviews und den vorangegangenen Ergebnissen, beinhalten aber Interpretationen durch die Autorenschaft; auch vertrauliches SKB-Papier «Lessons learnt from the Swedish siting process»

tung, das Vetorecht und die Einführung von Arbeitsgruppen. Das **Prinzip der Freiwilligkeit** erscheint vielfach etwas fragwürdig, auch wenn es geologisch gesehen gerechtfertigt sein mag. Es ist evident, dass sich ausschliesslich Gemeinden für Partnerschaften meldeten, die wirtschaftlich stark auf die Nuklearindustrie angewiesen sind.¹⁰⁴ Ähnlich wie in Belgien wurde von einer *best choice practise* zu einer *good enough practise* gewechselt. Die Fokussierung der Kommunikation auf der lokalen Ebene birgt Unsicherheiten in Bezug auf die **Reaktionen der nationalen Ebene**. Es ist anzunehmen, dass die Standortauswahl der Regierung voraussichtlich im Sommer 2009 auf eine der beiden bislang konsultierten Gemeinden fällt. Wie die Medien die Wahl aufnehmen und vor allem ob dies dann zu einem wichtigen Thema für die nationale Bevölkerung avanciert, kann noch nicht gesagt werden. Jedenfalls spekulieren die Umweltschutzgruppen darauf, dass sie dann gegen die gefundene Lösung opponieren können, sollte sie den sicherheitstechnischen und umweltrelevanten Anforderungen nicht genügen.

Verständlichkeit und Transparenz

Bei der Beurteilung der Kommunikation in Schweden muss zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren unterschieden werden. Die Gespräche mit der Entsorgungsorganisation SKB verweisen darauf, dass sich die Organisation um Transparenz im Verfahren sowie um die Verständlichkeit bei der Aufbereitung von Dokumenten bemüht. Die Kritik der Umweltschutzgruppen, dass Dokumente nicht zugänglich sind und somit auch das Verfahren nicht transparent sei, weist die Organisation von sich. Die Umweltschutzgruppen in Schweden untermauern jedoch ihre Skepsis, indem sie neben dem Fehlen von Dokumenten auf die Fragwürdigkeit der Einlagerungsmethode (KBS 3) verweisen. Eine Betrachtung weiterer Einlagerungsmethoden, wie etwa der Tiefenbohrung, wurde nach Ansicht der Umweltschutzgruppen vonseiten SKB nie verfolgt. Die Gründe hierfür seien nie offen gelegt worden – SKB sieht das anders. Werden die Vertreterinnen und -vertreter der Auswahlkommunen Oskarsham und Östhammar bezüglich der Verständlichkeit und der Transparenz des Verfahrens befragt, so geben diese an, dass das Verfahren transparent durchgeführt werde. Eventuelle Verständlichkeitsprobleme, beispielsweise hinsichtlich technischer Belange, werden durch die Ansprechpersonen aufgegriffen und geklärt.

Zusammengefasst muss also bezüglich der Transparenz des Verfahrens stark nach den jeweils involvierten Akteurinnen und Akteuren unterschieden werden. Je nach dem, welcher Akteurskreis befragt wird, wird die Transparenz des Verfahrens sowie die Verständlichkeit der kommunizierten Inhalte als hoch bis gering eingestuft.

Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Legitimität

Die Bevölkerung und die Behörden in den Standortgemeinden bringen dem Entsorgungsprozess und den Mitgliedern, die in der Partnerschaft vertreten sind, ein grosses Vertrauen entgegen. Diese Aussagen gehen auf entsprechende Meinungsumfragen in den Standortregionen zurück. Die Interviews mit schwedischen Wissenschaftlern zeigen jedoch auch auf, dass der Entsorgungsorganisation SKB auf nationaler Ebene nur wenig Vertrauen entgegen ge-

104 Aussage sowohl seitens eines Wissenschaftlers als auch seitens der Umweltschutzgruppen

bracht wird. Allerdings können diese Aussagen nicht durch repräsentative Meinungsumfragen belegt werden. Dieses Misstrauen rührt vermutlich noch aus den 80er Jahren, als die Organisation wenig transparent den Entscheidungsprozess für einen Standort zur Einlagerung der nuklearen Abfälle verfolgte. Daher muss hier also stark zwischen dem Vertrauen, welches die lokalen Gemeinden gegenüber der SKB und dem Standort-Entscheidungsfindungsprozess hegen, und dem nationalen Vertrauen in die Organisation unterschieden werden. Die nationale Bevölkerung hegt demgegenüber grosses Vertrauen in die staatlichen Kontrollinstanzen und Gremien. Dieser Eindruck wird von den Umweltschutzgruppen bestätigt. Auch sie vertrauen den Aufsichtsbehörden.

Resümierend kann festgehalten werden, dass die verantwortliche Entsorgungsorganisation SKB durch die Durchführung von lokalen Partnerschaften sowie durch die damit verbundene offene Kommunikationsweise auf lokaler Ebene stark an Vertrauen gewonnen hat. Die Bürgerinnen und Bürger der in den lokalen Partnerschaften involvierten Gemeinden begrüssen gemäss SKB bzw. durchgeführter Umfragen das Mitspracherecht im Entscheidungsfindungsprozess und machen davon aktiv Gebrauch. Da sich die Tätigkeit der Partnerschaftsmodelle ausschliesslich auf die lokale Ebene begrenzt und auf nationaler Ebene kein Bestreben von SKB zum Vertrauensaufbau erkennbar ist, kann hier ein Defizit festgestellt werden.

Urteilsfähigkeit

Die Interviewpartnerin von SKB gibt in Bezug auf die Urteilsfähigkeit der Bevölkerung an, dass diese nicht primär in technischen Fragen urteilsfähig sein müsse. Im Vordergrund stünde viel mehr die Urteilsfähigkeit bezüglich gesundheitlicher und umweltrelevanter Risiken, die mit der Einlagerung radioaktiver Abfälle verbunden sein können sowie hinsichtlich ethischer Fragen. Diskussionen zu diesen Aspekten können nach Auffassung der Interviewperson nicht über die Massenmedien vermittelt werden, sondern «in den Küchen und Wohnstuben» der direkt betroffenen Bevölkerung. Die befragte Person gibt weiterhin an, dass die SKB sehr stark darum bemüht sei, die Urteilsfähigkeit der lokalen Bevölkerung bezüglich der Risiken und ethischen Belange zu erhöhen. Durch sukzessive Aufklärungsarbeit und Informationskampagnen (Verteilen von Newsletter, Infobriefen, Einladung zu öffentlichen Diskussionen, etc.) ist der Wissensstand der lokalen Bevölkerung stetig verbessert worden. Es wird jedoch auch eingeräumt, dass die Informationsarbeit seitens SKB auf nationaler Ebene vernachlässigt worden ist. Auf der lokalen Ebene sind die Umweltschutzgruppen der Ansicht, dass nur einseitige Informationen verteilt werden, welche nicht über die eventuellen Risiken eines Endlagers informieren.

Die Umweltschutzgruppen selbst sind, ebenso wie in den anderen Länderfallbeispielen, als sehr urteilsfähig einzustufen. Sie stehen in engem Kontakt mit der Wissenschaft, SKB und der Kontrollbehörde. Dadurch, dass sie bei den öffentlichen Konsultationen stets vertreten sind, sind sie auch über die Vorgänge in den Partnerschaften gut informiert. Die Vertreterinnen und -vertreter der Kommunen haben in den Interviews berichtet, dass es für sie wichtig sei, die Umweltschutzgruppen in den Entscheidungsfindungsprozess zu integrieren. Eine Entscheidungsfindung, die von allen wesentlichen Stakeholdern getragen wird, sollte ihrer Ansicht nach angestrebt werden, um die Entscheidung zu legitimieren.

Bezüglich der Urteilsfähigkeit kann abschliessend postuliert werden, dass sowohl die Umweltschutzgruppen als auch die lokale Bevölkerung in den potenziellen Standortgemeinden steten Zugang zu Informationen haben und somit überwiegend als urteilsfähig eingestuft werden können. Ähnlich wie bei der Betrachtung des Vertrauensaspektes gilt es auch hier zwischen der nationalen und lokalen Ebene zu differenzieren. Da auf nationaler Ebene kaum Öffentlichkeitsarbeit durchgeführt wird, ist davon auszugehen, dass die nationale Bevölkerung, wenn überhaupt nur eingeschränkt urteilsfähig ist.

Konfliktstärke und -verständnis

Zu Beginn der 80er-Jahre, als die ersten geologischen Eignungstests in Schweden durchgeführt wurden, war die Standortfindung für ein nukleares Endlager von starken Protesten begleitet. Insbesondere in den Tourismusgebieten lehnten die Menschen die Tests vehement ab. Der Konflikt um den Standortfindungsprozess war zu dieser Zeit so stark, dass die Entsorgungsorganisation SKB entschied, das Thema für mehrere Jahre ruhen zu lassen, um schliesslich den Prozess in partizipativer Form wieder aufzunehmen. Seit dem Wechsel von einem technokratischen Auswahlverfahren zu einer partizipativen Standortfindung, hat der Konflikt um die Standortsuche für die Einlagerung der radioaktiven Abfälle deutlich abgenommen. Sowohl die befragten Umweltschutzgruppen als auch die interviewten Personen aus der Wissenschaft geben an, dass der Konflikt um den Standortfindungsprozess auf nationaler Ebene zunehmen könnte, sobald die Regierung eine finale Standortentscheidung fällen wird.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass die Konfliktstärke auf lokaler Ebene verringert wurde. Auf nationaler Ebene scheint die Standortfindung für ein nukleares Endlager gegenwärtig kein Konfliktthema zu sein.

Positionsänderungen und Akzeptanz

Die staatliche Entsorgungsorganisation SKB hat eine Positionsänderung vollzogen. Nach dem Scheitern der ersten Eignungstests für den Standortfindungsprozess änderte sie ihre Taktik von einem ingenieurwissenschaftlich geprägten hin zu einem diskursiven Vorgehen. Diese Positionsänderung wird von der lokalen Bevölkerung hoch geschätzt. Eine Positionsänderung der Umweltschutzgruppen ist hingegen nicht erfolgt. Diese äussern sich sowohl zum Verfahren kritisch als auch zur gewählten Einlagerungsmethode. Es gibt aber Unterschiede: Die grossen, aus dem Naturschutz hervorgegangenen Gruppen sind an einer konstruktiven Lösung interessiert und scheinen auch besser in der Lage zu sein, technisch kritische Frage zu stellen. Die atomkritisch ausgerichteten Basisorganisationen wirken zwar am Verfahren mit, nicht zuletzt, weil sie dafür die nötigen Ressourcen erhalten, haben aber relativ wenig Vertrauen in die Entsorgungspflichtigen. Auch in den ausgewählten Gemeinden sei es schwierig, eine kritische Position einzunehmen.

Fairness

Die Beurteilung eines fairen Prozesszugangs sowie einer fairen Informationsbereitstellung ist zwiespältig zu betrachten, je nach Adressiertenbezug. Betrachtet man die lokale Bevölkerung, so ist deutlich zu erkennen, dass das schwedische Prinzip der lokalen Partnerschaften den Anwohnerinnen und Anwohnern eine stetige Prozessinvolvierung ermöglicht, sie mit

Informationen ausstattet und ihnen die Möglichkeit bietet, das Verfahren nach ihren Wünschen zu gestalten.

Beurteilt man das Verfahren aus Sicht der Umweltschutzgruppen, so ist ein Defizit in Bezug auf eine faire Prozessintegration zu erkennen. Diese befürworten zwar die Idee eines nuklearen Fonds, aus welchem ihre Arbeiten unterstützt werden, bemängeln jedoch Zugang und Höhe der finanziellen Ausstattung. Zugang zu einer finanziellen Unterstützung haben ausschliesslich Umweltschutzgruppen mit mehr als 2000 Mitgliedern. Dies bedeutet einen Ausschluss aller Gruppen, die weniger als 2000 Mitglieder haben. Im Übrigen wurde das Projektteam in den Interviews mit den Umweltschutzgruppen, aber auch durch die persönliche Teilnahme an einer Informationsveranstaltung, die von SKB durchgeführt wurde, darauf aufmerksam, dass die Umweltschutzgruppen «in der zweiten Reihe sitzen». Die Umweltschutzgruppen dürfen in den von der Entsorgungsorganisation SKB organisierten Informationstreffen zwar partizipieren, allerdings nur mit einem Beobachterstatus. Für SKB sind in erster Linie die lokalen Behörden direkte Verhandlungspartnerinnen, nicht die Umweltschutzorganisationen.¹⁰⁵ Trotzdem: Für die beteiligten Umweltschutzgruppen ist wichtig, dass sie an solchen Veranstaltungen Fragen stellen können. Dabei geht es ihnen nicht darum, dass diese Fragen sofort beantwortet werden, sondern dass sie in den Sitzungsprotokollen erscheinen und publiziert werden. Die Beantwortung solcher Fragen dient der wissenschaftlichen Abrundung vorliegender Untersuchungen und der Evaluierung offener Punkte.

105 Die Autoren des vorliegenden Berichts haben an einem *public meeting* in Östhammar teilgenommen. Dort hat sich dieser Eindruck bestätigt: Die Umweltschutzgruppen sassen nicht am Verhandlungstisch, sondern dahinter, und kamen erst ganz am Schluss zu Wort.

7.4 Schweiz

7.4.1 Kommunikationsrelevanter Kontext

Die Schweiz ist seit rund 30 Jahren auf der Suche nach Endlagern für schwach-, mittel- und hochradioaktive Abfälle. Nach den ersten Untersuchungen in den 70er-Jahren folgten Anfang der 80er-Jahre Vorschläge für mögliche Standorte. Verschiedene dieser Sondierstandorte scheiterten am Widerstand der lokalen Bevölkerung oder an den sicherheitstechnischen Voraussetzungen. Rückblickend wird kritisiert, dass es an **allgemein akzeptierten Verfahrens- und Bewertungskriterien** fehlte.¹⁰⁶ Der Bundesrat entschied 1988 über das Projekt «Gewähr». Dabei erachtete er den Entsorgungsnachweis für SMA als erbracht, denjenigen für HAA aber als nicht vollständig, da der Standortnachweis nicht erbracht sei. Er verlangte, die Untersuchungen von den bisher im Zentrum stehenden kristallinen Gesteinsschichten auf Sedimentgesteine auszuweiten.¹⁰⁷

Der Wellenberg gehörte ursprünglich nicht zu den von der Nagra bevorzugten Standorten. Trotzdem hat die Nagra 1993 den Standort Wellenberg für ein geologisches Tiefenlager für schwach- und mittleradioaktive Abfälle vorgeschlagen. 1995 und 2002 stimmte das Nidwaldner Volk gegen das Rahmenbewilligungsgesuch bzw. ein Gesuch für einen Sondierstollen. Ende der 90er-Jahre änderte sich die **Qualität der Kommunikation**: Die Arbeitsgruppe Wellenberg und die kantonale Fachgruppe Wellenberg zogen auch kritische Akteurinnen und Akteure mit ein. Die Kantonale Fachgruppe Wellenberg (KFW) förderte den Dialog mit der Öffentlichkeit, ihre Protokolle waren auf dem Internet publiziert. Die Nidwaldner Regierung liess sich von der unabhängigen Fachgruppe beraten. Im von der KFW publizierten Bericht 2002 wurde festgehalten, dass nur ein wissenschaftlich korrektes und für die Öffentlichkeit transparentes Verfahren zur gesellschaftlichen Akzeptanz beiträgt. Die ursprünglich klare methodische und verfahrensrelevante Konzeption sei aber nicht konsequent umgesetzt worden, da sich die politisch und behördlich vorgegebenen Rahmenbedingungen änderten.¹⁰⁸ Die Kommunikationsdefizite wurden in einzelnen Interviews auch historisch begründet: So seien die Neunzigerjahre durch Kritik an der Kernenergie geprägt gewesen. Seitens Nagra und anderer verantwortlicher Instanzen sei eine kommunikative Abwehrhaltung entstanden. Die Erkenntnis, dass eine offene und transparente Kommunikation nötig ist, sei spät gekommen: «Moderne Partizipationswege wurden erst seit 1999 von der EKRA und später der kantonalen Fachgruppe Wellenberg (KFW) angeregt.»¹⁰⁹

1994 reichte die Nagra das Gesuch zu einer Sondierbohrung für HAA auf dem Gebiet der Gemeinde Benken im Zürcher Weinland ein.¹¹⁰ Der **Entsorgungsnachweis** wurde Ende 2002 von der Nagra eingereicht, die Berichterstattung zum Sicherheits-, Standort- und

106 Kantonale Fachgruppen Wellenberg (KFW) (2002). Bericht zur Standortwahl Wellenberg

107 Interview mit Kontrollbehörde; siehe auch HSK (2002). Stellungnahme zum Auswahlverfahren Opalinuston im Zürcher Weinland, Würenlingen; Verfügung des Bundesrats zum Entsorgungsnachweis vom Juni 2006, im AGNEB Jahresbericht 2006, Anhang V

108 Kantonale Fachgruppen Wellenberg (KFW) (2002). Bericht zur Standortwahl Wellenberg

109 Kantonale Fachgruppe Wellenberg (KFW) (2002). Bericht zur Standortwahl Wellenberg, S. 34

110 Nuklearkritische Kreise reichten gegen die Sondierbohrung eine Einsprache ein, blieben damit aber erfolglos.

Machbarkeitsnachweis wenig später veröffentlicht.¹¹¹ Diese wurde von einer Expertengruppe der OECD/NEA und den nationalen Aufsichtsbehörden überprüft.¹¹² Der Bundesrat genehmigte – nach einer breit angelegten Vernehmlassung mit öffentlicher Auflage – den Entsorgungsnachweis am 28. Juni 2006.

Die betroffenen Gemeinden wurden nach eigenen Aussagen vom Entsorgungsnachweis überrascht.¹¹³ Sie gründeten daraufhin das **Forum Opalinus**, um von Anfang an Einfluss auf ein allfälliges Endlagerprojekt nehmen zu können. Das Forum entschied sich u. a. vor der Auflage des Entsorgungsnachweises und den behördlichen Stellungnahmen eine Studie erstellen zu lassen, welche die zum heutigen Zeitpunkt absehbaren sozioökonomischen Auswirkungen eines allfälligen Endlagers im nördlichen Zürcher Weinland auf Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt abklärt.¹¹⁴ Dazu hat das Forum unter Einbezug der Bevölkerung einen gemäss eigener Aussage umfassenden Fragenkatalog vorgegeben.

Der für das Zürcher Weinland erbrachte Entsorgungsnachweis¹¹⁵ wurde aus wissenschaftlicher Sicht wenig kritisiert.¹¹⁶ Die Zürcher Regierung stellte diesen aus grundsätzlichen Gründen infrage: Sie möchte weitere Standorte zur Disposition haben, zumal der Kanton Zürich dicht besiedelt und schon durch den Flughafen belastet ist.¹¹⁷ Der Bundesrat verlangte in der Beantwortung auf diverse parlamentarische Vorstösse Alternativen zum Zürcher Weinland und lehnte im Entscheid zum Entsorgungsnachweis die Fokussierung darauf ab. Mit dem **Sachplan geologische Tiefenlager** wurde ein neuer Entscheidfindungsprozess eingeschlagen. Unter Führung des Bundesamtes für Energie werden mögliche Regionen für den Standort eines Tiefenlagers geprüft, reduziert und ausgewählt. Das ENSI (bis 2008 HSK) begutachtet und beaufsichtigt als Aufsichtsbehörde des Bundes diesen Prozess. Es erstellt Gutachten und Stellungnahmen zu den Arbeiten der Nagra. Ebenfalls wichtig ist für die ENSI die internationale Diskussion (OECD, EU). Die Arbeiten der Nagra werden nicht nur von HSK bzw. ENSI begutachtet (Zweitmeinung), sondern auch von der Eidgenössischen Kommission für die Sicherheit von Kernanlagen (KNS, bis 2007 KSA) (Drittmeinung) und der Kommission Nukleare Entsorgung (KNE) (Viertmeinung).¹¹⁸

111 Siehe Nagra Technische Berichte (NTB) zum Entsorgungsnachweis: NTB 02-02 (Konzept), 02-03 (Synthese), 02-05 (Sicherheit) und 02-06

112 HSK (2005). Gutachten zum Entsorgungsnachweis der Nagra für abgebrannte Brennelemente, verglaste hochaktive sowie langlebige mittelaktive Abfälle (Projekt Opalinuston), Würenlingen; NEA (2004). Die Sicherheit der geologischen Tiefenlagerung von BE, HAA und LMA in der Schweiz, Paris: OECD; KSA (2005). Stellungnahme zum Entsorgungsnachweis für abgebrannte Brennelemente, verglaste hochaktive sowie langlebige mittelaktive Abfälle (Projekt Opalinuston), KSA 23/170

113 Interview mit lokalen Behördenmitgliedern

114 Rütter et al. 2005

115 Der Bundesrat entschied am 28.6.2006, dass der Entsorgungsnachweis für hochaktive Abfälle erbracht sei.

116 Siehe dazu auch die Stellungnahme der HSK 2002 zum Auswahlverfahren Opalinuston im Zürcher Weinland mit Verweis auf die Stellungnahme des AkEnd

117 Standpunkt, Bulletin der Baudirektion des Kantons Zürich zur Entsorgung radioaktiver Abfälle: 1/2006

118 Interview mit HSK-Vertreter

7.4.2 Kommunikation

Regionale Aspekte

Gemäss einem ehemaligen Kommissionsmitglied (KNE, KSA, EKRA) trat der **Bund am Wellenberg zu wenig in Erscheinung**. So sei dort die Kommunikation hauptsächlich von der Nagra geführt worden und die kantonale Fachgruppe, welche den Bund unterstützen sollte, sei zu spät eingesetzt worden. Am Wellenberg wie im Zürcher Weinland seien ganz am Anfang des Prozesses Kommunikationsfehler gemacht worden: Auf der Basis des Entsorgungsnachweises 1985 wurde 1986 Antrag für die Arbeiten am Wellenberg gestellt. In der regionalen Öffentlichkeit sei dies als Vorbereitung für einen Standortvorschlag wahrgenommen worden. Im Zürcher Weinland schien sich dies zunächst zu wiederholen, der Bund habe diesen «Fehler» dann aber korrigiert.¹¹⁹

Der Sachplan hätte nun **Bewegung in die Bedeutung von Partizipation und Kommunikation** gebracht – so die Meinung oppositioneller Kreise aus dem Zürcher Weinland. Dort hat das BFE seit 2002 mehrere Veranstaltungen für schweizerische und deutsche Behörden sowie für die Öffentlichkeit durchgeführt. Als Auftakt für die öffentliche Auflage des Entsorgungsnachweises wurden weitere Veranstaltungen durchgeführt. Vorher, also während der Sondierbohrung, gab es nach Auskunft lokaler Behörden und Oppositionsgruppen nur ganz punktuell Informationen, eigentlich kommuniziert wurde nicht. Es bildeten sich erste Oppositionsgruppen (Bedenken und IGEL, später Klar!Schweiz, zudem auch Klar!Deutschland). Sie initiierten Einsprachen. Eine mit 100 000 Unterschriften eingereichte Initiative für die Mitsprache scheiterte im Kantonsrat und wurde durch das neue Kernenergiegesetz obsolet. Die Einschränkung der direktdemokratischen Mitsprache auf kantonaler Stufe ist nach Aussagen von Klar!Schweiz ein wichtiger Auslöser, dass es an Vertrauen in die Behörden mangle.

Auch aus Sicht der kommunalen Behörden – so wurde im Gespräch betont – sorgte der Entsorgungsnachweis 2002 für eine **Überraschung**.¹²⁰ Die Gemeinden fühlten sich «ins kalte Wasser geworfen» und waren weder sachlich noch kommunikativ darauf vorbereitet.¹²¹ Sie machen dafür aber weniger die Nagra oder den Bund verantwortlich, diese seien unter Zeitdruck gestanden. Vielmehr habe die damalige Kantonsregierung kaum Interesse gezeigt und die betroffenen Gemeinden alleine gelassen. Zunächst übernahm ein Gemeindepräsident die regionale Kommunikation, weil er inhaltlich – so die Gemeindepräsidentin von Benken – «etwas von der Sache verstanden» habe. Ein halbes Jahr später wurden von den Gemeinden das Forum Opalinus gegründet. Vom Bund wurden eine Arbeitsgruppe Information und Kommunikation sowie ein Technisches Forum eingesetzt.¹²²

119 Der zweite Antrag zum Entsorgungsnachweis beantragte eine Fokussierung auf den Opalinuston und das potentielle Standortgebiet im Zürcher Weinland.

120 Siehe auch Medienmitteilung vom 12. Januar 2007 der Schweizerischen Energiestiftung (SES): Sie kritisiert, dass der Vorwurf fehlender Mitwirkung und Mitentscheidung nicht entkräftet werden konnte. Betroffene Regionen müssten ein Vetorecht haben.

121 Nach Auskunft der BFE-Kommunikationsleiterin sei es ein Grundprinzip in der Kommunikation, niemand überraschen zu müssen. Es müsse schrittweise in die Thematik eingeführt und auf kommende Ereignisse hingewiesen werden. Überraschungen führen meist zu Widerstand, weil sich die Menschen nicht ernst genommen fühlen.

122 Siehe u. a. die öffentlichen Kurzprotokolle des Technischen Forums Entsorgungsnachweises mit HSK, BFE, KSA, Kantone ZH, SH, TG und AG, Baden-Württemberg, Landkreis Waldshut, Forum Opalinus, Klar!, Nagra

Mit dem **Forum Opalinus** wurde ein lokal gut verankertes Gremium aufgebaut, das unvoreingenommen, aber kritisch die Untersuchungen im Zürcher Weinland mitverfolgt. Es wirkt als Scharnier zwischen Nagra, Behörden und Bevölkerung. Ganz wichtig ist den Repräsentantinnen des Forums der Zusammenhalt unter den Gemeinden. Es müsse verhindert werden, dass sich – ähnlich wie am Wellenberg – die betroffenen Gemeinden gegenseitig ausspielen, sei es aus finanziellen, sei es aus energiepolitischen Gründen.¹²³ In Zusammenarbeit mit Klar!Schweiz, einer Gruppe gegen Kernenergie, wurde die Studie über die sozioökonomischen Auswirkungen in Auftrag gegeben.¹²⁴

Noch bevor die Nagra den Entsorgungsnachweis einreichte, führte das BFE ab 2001 vier Informationsveranstaltungen für schweizerische und deutsche Behörden durch. Zusammen mit dem Kanton Zürich organisierte das BFE am 25. Oktober 2003 zudem eine öffentliche **Informationsveranstaltung** in Trüllikon. Neben Klar!Schweiz äusserten auch Vertretungen des Kantons Schaffhausen und aus Baden-Württemberg Kritik an einem Tiefenlager im Zürcher Weinland (Mitspracherechte, Zugang zu unabhängigen Gremien). Positiv wurde die vom Forum Opalinus initiierte sozioökonomische Studie gewertet.¹²⁵ Die öffentlichen Veranstaltungen wurden am 12. und 17. September 2005 im Marthalen fortgeführt, dies im Rahmen der Auflage zu den verfassten Gutachten und Stellungnahmen von Mitte September bis Dezember.¹²⁶ Die Gremien, welche Stellung genommen hatten, teilten die Ansicht, dass der Entsorgungsnachweis erbracht sei, es seien aber noch eine ganze Reihe offener Fragen zu klären. Der Kanton Zürich setzte sich dafür ein, dass der Entsorgungsnachweis nicht mit der Standortwahl gleichgesetzt werde.¹²⁷ Nuklearkritische Kreise vermissten die Drittmeinung. Auch interpretierten sie gewisse Aussagen aus der sozioökonomischen Studie anders (beispielsweise dass nicht zwei Drittel der Bevölkerung das Lager akzeptieren würden, sondern dass das Unzufriedenheitspotential gross sei). Vehement wehren sie sich dagegen, mit den Protesten dem Zürcher Weinland einen Imageschaden («Gorlebisierung») eingehandelt zu haben; letztendlich seien nicht sie für die Tiefenlagerpläne verantwortlich.

Im Gegensatz zum Wellenberg ist ersichtlich, dass die Kommunikation zunehmend Strukturen erhielt, unter den behördlichen Akteurinnen und Akteuren koordiniert und von kritischen Stakeholdern weniger grundsätzlich infrage gestellt wurde. Überhaupt schien die Nagra an **Vertrauen** gewonnen zu haben, weil sie präsent und ansprechbar war (siehe auch die Beteiligung von Oppositionsgruppen an der sozioökonomischen Studie und an von der Nagra finanzierten Reisen nach Schweden und Finnland). Mit dem Wechsel in der Zürcher Regierung 2007 habe sich auch die Unterstützung durch den Kanton verbessert. Derzeit hat der Kanton u. a. ein Kommunikationsbüro damit beauftragt, die Gemeindebehörden im Umgang mit den Medien zu schulen.

123 Interviews mit Gemeindebehörden und Klar!Schweiz

124 Rütter et al. 2005

125 Rütter et al. 2005

126 Die nachfolgenden Ausführungen gemäss BFE-Pressespiegel zu den Informationsveranstaltungen in Marthalen, 12. und 17. Sept. 2005

127 Standpunkt, Bulletin der Baudirektion des Kantons Zürich zur Entsorgung radioaktiver Abfälle: 1/2005

Überregionale Aspekte

Die eigentliche **Umsetzung** des Sachplans startete mit der Bekanntgabe der durch die Nagra vorgeschlagenen geologischen Standortgebiete am 6. November 2008. Das diesbezügliche Vorgehen wurde vorgängig ausgiebig zwischen den Akteurinnen und Akteuren (BFE, HSK, Nagra und Kantonen) diskutiert, vorbereitet und beschlossen. Das BFE informierte die betroffenen Kantone, damit diese ihrerseits die betroffenen Gemeinden informieren konnten. Anschliessend wurden die Medien und die Öffentlichkeit ins Bild gesetzt. Nach der Bekanntgabe wurden in allen Standortgebieten öffentliche Informationsveranstaltungen durchgeführt. Dabei erörterten die entsprechenden Kantone, das BFE, die HSK sowie die Nagra den Prozess, die Vorschläge und das weitere Vorgehen. Das anwesende Publikum hatte darauf Gelegenheit, Fragen zu stellen. Zudem wurde in denselben Gebieten eine Informationsbroschüre an alle Haushalte verteilt.¹²⁸ Gemäss Sachplan ist während des ganzen Verfahrens die Transparenz und Nachvollziehbarkeit ein zentrales Element. Transparenz bedeutet hier v. a. Informationszugang über alle relevanten Unterlagen und Entscheide sowie Übersetzung der wissenschaftlich anspruchsvollen Expertisen. Problematisch sei, so involvierte Kommunikationsfachleute von Bund und Kanton Zürich, dass die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler das nötige Verständnis für die «Laienkommunikation» nicht immer aufbringen; im Sachplan sei zwar viel von Transparenz die Rede, diese müsse aber auch konsequent gelebt werden.

Abbildung 7-4: Kommunikationsrelevante Ereignisse

Jahr	Ereignis	Kommunikation
1978	Entsorgungskonzept der Nagra gestützt auf den Bundesbeschluss zum Atomgesetz vom 6. Okt. 1978	Rahmenbewilligung für Kernreaktoren nur auf der Basis einer sicheren Entsorgung (= Entsorgungsnachweis).
1983	Auf der Basis eines Entsorgungskonzepts stellt die Nagra Gesuch für vorbereitende Handlungen am Oberbauenstock/UR, Piz Pian Grand/GR und Bois de la Glaive/VD. Der Wellenberg ist nicht vorgesehen.	Geologische Untersuchungen fanden ohne Information der Öffentlichkeit statt. Die Auswahl der möglichen Standorte wurde als wenig transparent und beliebig aufgefasst.
1985	Projekt Gewähr sah etappierte Sondierbewilligungen und Suche nach weiteren Standorten vor. Ein ausführungsfähiges Projekt wurde nicht verlangt.	Unklare Kommunikation, zumal ab 1986 der Wellenberg hinzukam; dieser war nicht Teil des Projekts Gewähr.
1987	Die Nagra reicht Gesuche für Sondierbohrungen am Wellenberg ein, die MNA-Initiative wurde von der Nidwaldner Landsgemeinde angenommen.	Die Mitsprache wurde über direktdemokratische Instrumente erzwungen.
1988	Entscheid des Bundesrates über den Entsorgungsnachweis: Dieser sei für SMA erbracht, nicht vollständig aber für HAA. Die Untersuchungen seien auf Sedimentgesteine auszudehnen.	
1993	Nagra schlägt als Standort für SMA den Wellenberg vor. Die Betreiberorganisation GNW reicht 1994 das Rahmenbewilligungsgesuch für Wellenberg ein.	

128 Focus Entsorgung, 2008 / Nr. 4

1994	Im Zürcher Weinland reicht die Nagra ein Gesuch für eine Sondierbohrung ein.	
1995	Nidwaldner Volk lehnt Konzessionsgesuch und befürwortende Stellungnahme der Kantonsregierung ab.	Die Kommunikation leidet unter Stigmatisierung und Vertrauensmangel.
1996	BR Leuenberger lanciert den energiepolitischen Dialog über langfristige Energiefragen und sistiert das Rahmenbewilligungsgesuch für den Wellenberg.	Erstmals wird ein breit angelegtes Dialogverfahren versucht. Dieses scheitert zwar, zeigt aber, dass der Bund die Diskussion mit Akteuren/Akteurinnen und Stakeholdern fördern will.
1999	EKRA wird eingesetzt.	Erweist sich in Zukunft als wichtige Akteurin zwischen den Fronten. Setzt sich gemäss Schlussbericht 2000 für transparente Kommunikation ein.
2000	Kantonale Fachgruppe Wellenberg wird eingesetzt. Gemäss Medienkonferenz MNA, SES und Greenpeace fehlt der Schweiz ein grundsätzliches Lagerkonzept.	NGOs haben mit der proaktiven Strategie eine bessere Wirkung auf die Medien als die Behörden.
	Auch gegenüber Bund bzw. BFE gibt es Misstrauen, weil oft Richtigstellungen von Falschmeldungen kommuniziert werden müssen. Das BFE erkennt, dass es mehr agieren statt reagieren sollte.	Im Oktober wird das Konzept für die Öffentlichkeitsarbeit mit einer Ausschreibung eingeleitet. Im Bericht 2002 empfiehlt die EKRA, die öffentliche Auseinandersetzung breiter zu führen. <i>Public confidence</i> muss über kurzfristigen Politikinteressen stehen.
	Erste Sitzung der Arbeitsgruppe Kommunikation und Information (11. Dez.)	
2001	GNW reicht Konzessionsgesuch für Sondierstollen ein, von Nidwaldner Regierung unterstützt.	Im UVEK-Kommunikationskonzept (30. März) wird unterstrichen, dass der Bund Prozesseigner der Entsorgungspolitik sein sollte. Eine Abnabelung der Nagra von den Kraftwerksbetreibern wird nicht für nötig erachtet.
	Zwischen 2001 und 2006 finden vier Infoveranstaltungen für schweizerische und deutsche Behörden statt.	Insbesondere die regionale Presse berichtet ausführlich über die Veranstaltungen.
2002	Nach erneut ablehnender Volksabstimmung wird der Wellenberg aufgegeben.	Wird in den Medien tendenziell als Misserfolg der Nagra und der Energiewirtschaft gewertet.
	Nagra reicht Entsorgungsnachweis auf der Basis des Opalinuston des Zürcher Weinlandes ein, publiziert den über 1200-seitigen Entsorgungsbericht und sucht den Kontakt mit der Bevölkerung mit einer Wanderausstellung. Der deutsche AkEnd stützt den Bericht.	Gemäss Koordinationstreffen der Zürcher Regierung, des BFE und der HSK (19. Dez.) muss die Kommunikation von Nagra und BFE besser koordiniert werden. Es sollten keine eigenständigen Treffen und Veranstaltungen organisiert werden. Betroffene Bevölkerung wie Behörden seien über die verschiedenen Rollen verunsichert.
2003	Arbeitsgruppe Information und Kommunikation betreffend Entsorgungsnachweis wird eingesetzt und trifft sich 3-5mal pro Jahr zwischen 2003 und 2006.	Wichtig ist der Informationsaustausch und die Koordination der Kommunikationstätigkeiten unter den Mitgliedern der Arbeitsgruppe BFE, HSK, Kantone ZH, SH, TG, AG Opalinus, Deutschland und der Nagra.
	Am 25. Okt. wird die breite Bevölkerung an eine Veranstaltung in Trüllikon eingeladen. Auch Op-	Es wird unterstrichen, dass der Informationsaustausch mit den Gemeinden in der Schweiz und

	positionsgruppen waren an der Veranstaltung präsent.	Deutschland verbessert werden muss.
2005	Im November ist sich das Forum Opalinus über den Auftrag für die sozioökonomische Studie einig.	Vertretende aus dem Zürcher Weinland sind sich im Grundsatz einig, dass die Nagra sachlich korrekt handelt und kritikfähiger geworden ist.
	Im Sommer wird das Gegen-Gutachten des Öko-instituts Darmstadt betr. sog. Spülwasserverluste bei den Bohrungen wissenschaftlich angezweifelt. Die Studie war sehr fehlerhaft, die Vorwürfe des Instituts erwiesen sich als unhaltbar.	Die regionalen Medien berichten über den «Flop», weisen aber auch auf mangelhaften Informationszugang für die oppositionellen Kreise hin.
2004	Im April fordern SES und Greenpeace ein sog. <i>Second Team</i> im Zürcher Weinland.	
	Am 27. April wurde ein Gutachten der NEA zum Entsorgungsnachweis in Marthalen den schweizerischen und deutschen Behörden sowie den Medien vorgestellt.	John Large, ein internationaler Nuklearexperte, widerspricht der Nagra. Sein Gutachten wurde aber nie schriftlich vorgelegt.
	Der Bundesrat unterstützt im Juni ein Postulat mit dem Verlangen, dass neben dem Zürcher Weinland auch noch andere Alternativen zu untersuchen seien.	Damit kommt er der Kritik entgegen, dass die Nagra nur den Entsorgungsnachweis für den Opalinuston erbringen soll. Bezüglich der Standortwahl aber Alternativen aufgezeigt werden müssen.
2005	Das KEG tritt am 1. Feb. 2005 in Kraft. Es wurde so ausgestaltet, dass nuklearrechtliche Bewilligungen keiner kantonalen oder kommunalen Zustimmung mehr bedürfen. Das Parlament betrachtet die Entsorgung als nationale Aufgabe. Weil die Rahmenbewilligung einer Kernanlage dem fakultativen Referendum untersteht, ist die direktdemokratische Mitbestimmung auf Bundesebene gewährleistet.	
	Studie über sozioökonomische Auswirkungen von Entsorgungsanlagen vorgestellt.	Die Studie wird breit kommuniziert, die Ergebnisse in Bezug auf die Einstellung der Bevölkerung werden nicht von allen Akteuren/Akteurinnen im Zürcher Weinland gleich interpretiert.
	Der Bundesrat bzw. das BFE lanciert die Diskussion über das Standortauswahlverfahren. Dieses soll in einem Sachplan geologisches Tiefenlager festgelegt werden. Es wird ein Beirat eingesetzt, der das Departement berät.	Der Einbezug von Stakeholdern zur Erarbeitung des Sachplans findet über Bürgerforen, konsultative Workshops, Veranstaltungen und Medienkonferenzen statt.
	Im Rahmen der Vernehmlassung zum Entsorgungsnachweis äussert sich die Zürcher Regierung negativ. Sie hätte sich Alternativen gewünscht.	Grundsätzlich war die Komplexität des Entsorgungsnachweises schwieriger zu kommunizieren als die Stellungnahmen seitens betroffener Behörden.
2006	Der Bundesrat erachtet den Entsorgungsnachweis für HAA als erbracht.	

2007	Im Frühling geht der Sachplan in die Vernehmlassung, nachdem bereits Bürgerforen, konsultative Workshops, Informationsveranstaltungen und Medienaktivitäten stattgefunden haben.	Die Medien reagierten hauptsächlich auf Medienkonferenzen und Pressemitteilungen, gingen aber nicht ausführlich auf die Thematik ein. Das BFE kommuniziert mit durchmischter Resonanz.
2008	Der Bundesrat verabschiedet den Konzeptteil Sachplan geologische Tiefenlager	

7.4.3 Wirkung

Weil die Umsetzung des Sachplans erst begonnen hat, kann im Rahmen dieses neu gestarteten Verfahrens die Wirkung der Kommunikation noch nicht abschliessend beurteilt werden. Schon jetzt kann aber festgestellt werden: Zuständige Behörden und andere Akteurinnen und Akteure haben **Lehren** aus den früheren Erfahrungen gezogen. Der Kommunikation wird eine grössere Bedeutung beigemessen. Sie wird bewusst geplant und frühzeitig mit einbezogen.

Erfolgsfaktoren

2002 stellte die vom Bundesrat eingesetzte Expertengruppe Entsorgungskonzepte für radioaktive Abfälle (EKRA) fest¹²⁹, dass sich der Dialog zwischen Akteurinnen und Akteuren der nuklearen Entsorgung und der Öffentlichkeit in den Anfängen befinde. Die Expertengruppe schlug eine offenere Informationspolitik und eine aktive Mitwirkung vor. Dazu soll ein Entsorgungsrat eingesetzt werden. Diesen Forderungen wurde die Ausarbeitung des Sachplans geologische Tiefenlager gerecht. Gemäss HSK brauche es eine **klare Zuteilung der Zuständigkeiten**. Die Bevölkerung habe keine Mühe, verschiedene Player und ihre Rollen zu unterscheiden. Vielmehr sei es problematisch, wenn sich diese Player zu wenig koordinieren und abgrenzen und Sachverhalte kommunizieren, für die sie gar nicht zuständig sind. Im Weiteren müssten die wissenschaftlichen Unterlagen einfach und verständlich aufbereitet werden. Das Misstrauen gegenüber der Nagra, aber auch gegenüber den Bundesbehörden konnte tendenziell abgebaut werden.¹³⁰ Die von der Nagra finanzierte Forschung wird als unabhängig und qualitativ gut wahrgenommen. Kritische Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler weisen darauf hin, dass nicht immer transparent sei, welche Forschung die Nagra *nicht* finanziere; hier müsse die HSK ihre Steuerungs- und Kommunikationsfunktion bewusster wahrnehmen.¹³¹

Ausblick

129 Die EKRA ging aus dem gescheiterten Energiedialog 1998 hervor; siehe EKRA 2000, Entsorgungskonzept für radioaktive Abfälle. Schlussbericht, im Auftrag des UVEK, Bern: BFE, sowie EKRA 2002, Beitrag zur Entsorgungsstrategie für radioaktive Abfälle in der Schweiz, im Auftrag des UVEK, Bern: BFE, 9

130 Die 2008 durchgeführte, repräsentative Umfrage unter 1026 Personen in der Schweiz stellte auf die Frage, welchen Akteuren punkto Information über die Entsorgung radioaktiver Abfälle am meisten Vertrauen geschenkt wird, folgendes fest: 33 % NGOs; 32 % WissenschaftlerInnen; 30 % Internationale Organisationen; 24 % Entsorgungsverantwortliche; 24 % Regierung; 13 % Nuklearindustrie; 13 % Bundesbehörden; 7 % Medien.

131 Interview mit einem früheren Kommissionsmitglied (KSA, EKRA)

Im Erläuterungsbericht zur Vernehmlassung des Sachplans wird festgehalten, dass Interessensorganisationen, Gemeinden und andere Akteurinnen und Akteure ein transparentes Kommunikationskonzept fordern. Vor und nach der Bekanntgabe möglicher Standortregionen im November 2008 fanden diverse Veranstaltungen mit den betroffenen Behörden statt. Die Vertreterinnen vom Forum Opalinus schlugen einen verstärkten **Erfahrungsaustausch** zwischen den betroffenen Regionen vor. Die Behörden im Zürcher Weinland scheinen den zuständigen Stellen im Moment viel Vertrauen entgegen zu bringen; man fühlt sich insbesondere vom Kanton gestützt. Sie hoffen, dass auch die Oppositionsgruppen konstruktiv mitwirken und nicht das Gespräch verweigern werden: «Gleichlange Spiesse heisst, dass niemand von einer Veranstaltung ausgeschlossen wird, und zwar auf beiden Seiten.»¹³² Die Bekanntgabe möglicher Standortregionen am 6. November 2008 hat gezeigt, dass die nachfolgende Medienberichterstattung recht sachlich abgelaufen ist, auch weil die Informationsveranstaltungen vom BFE sorgfältig und in Absprache mit den Kantonen vorbereitet worden sind. Die Standortkantone und -gemeinden wurden vorab informiert. Weit auseinander gingen die Meinungen über die Wiedererwägung des Standortes Wellenberg für schwach- und mittelradioaktive Abfälle.

7.4.4 Analyse der Fallstudie Schweiz¹³³

Die Kommunikation hat in der Schweiz mit dem Sachplan jene Konturen bekommen, welche gemäss Kapitel 4.2 von der Kommunikationswissenschaft empfohlen werden. Nach den eher negativen Erfahrungen am Wellenberg wurde die Kommunikation zum Entsorgungsnachweis im Zürcher Weinland transparenter. Dies bestätigen sowohl direkt betroffene Behörden wie Gegnerinnen und Gegnern der Tiefenlager. Die frühere Stigmatisierung der Nagra scheint sich im Zürcher Weinland abgeschwächt zu haben, nicht zuletzt, weil ein **offenes Kommunikationsverständnis** Einzug gehalten hat.¹³⁴

Verständlichkeit und Transparenz

Mit dem Entsorgungsnachweis Opalinuston des Zürcher Weinlands haben sich im Vergleich mit dem Wellenberg Verständlichkeit und Transparenz nach Meinung der meisten Befragten verbessert. Obwohl: Der Entsorgungsnachweis wurde als zu komplex kritisiert. Für die Nagra ist klar, dass die Kommunikation publikumsgerechter und ehrlicher werden muss. Dies erfordert eine Konzentration auf die Regionen und Nähe zu den Betroffenen. Auf nationaler Ebene gilt es v.a. die Entscheidungstragenden bzw. die Parlamentarierinnen und Parlamentarier zu informieren. Es wird allgemein anerkannt, dass der Entsorgungsnachweis im engeren Sinne transparent und wissenschaftlich gut erbracht worden ist. Dass nicht immer alle Berichte jederzeit zugänglich sind, liegt auch an Bedürfnissen der Wissenschaft: Sie muss manchmal unter Zeitdruck möglichst rasch erste Untersuchungsergebnisse liefern, für die Veröffentlichung müssen die Ergebnisse aber wissenschaftlich besser abgesichert werden. Oppositions-

132 An einer Kundgebung vom 20. Sept. 2008 sei offenbar der Vertreter der Nagra wieder eingeladen worden. Dafür hat das Forum Opalinus die angereiste und ortsansässige Teilnehmerschaft formell begrüsst.

133 Siehe geführte Interviews im Quellenverzeichnis: Die hier aufgeführten Schlüsse basieren auf den Interviews, beinhalten aber Interpretationen durch die Autorenschaft.

134 Gestützt auf die Interviews mit der Nagra und den Oppositionsgruppen im Zürcher Weinland

gruppen bemängeln, dass die Nagra den Entsorgungsnachweis als Standortwahl interpretiert und kommuniziert habe. Gemäss Nagra war dies aber damals juristisch korrekt, weil das neue Kernenergiegesetz noch nicht in Kraft war.

Glaubwürdigkeit, Vertrauen und Legitimität

Mit dem «Neustart» der Entsorgungspolitik nach der zweiten, negativen Wellenbergabstimmung wurden auch seitens der Akteurinnen und Akteure diesen Aspekten mehr Gewicht beigemessen. Die Weinländer Gemeindebehörden fühlten sich nach eigenen Aussagen vom Entsorgungsnachweis noch «überrumpelt». Ab Ende 2003 wurde die Kommunikationspolitik zunehmend als zweckmässig und offen, die Nagra als kritikfähig und sachlich korrekt beurteilt. Die Legitimität kann weiter gesteigert werden, wenn den Kantonen und den direkt Betroffenen wichtige Kommunikationsfunktionen übertragen werden. In der Umsetzung des Sachplans scheint dies so vorgesehen zu sein.

Am Sachplan wird kritisiert, dass er zu wenig auf eine Neuorganisation der Entsorgungspflichtigen Einfluss nehme. Die Nagra sei – auch wenn der Bund Teilhaber ist – zu stark von der Energiewirtschaft abhängig. Trotzdem: Auch Kritiker sagen, dass die Nagra an sich glaubwürdig sei, zumal deren Rolle klar sei, sie ist Partei, z. B. als Gesuchstellerin. Mehr Gewicht müsse auf die Würdigung der kritischen Fragen und Anliegen der Bevölkerung gelegt werden. Dies sei eine wichtige Aufgabe der Aufsichtsorgane, insbesondere der ENSI.

Urteilsfähigkeit

Abgesehen vom Zürcher Weinland scheint die Urteilsfähigkeit im Moment in der breiten Bevölkerung nicht gegeben. Dieser Schluss lässt zumindest die Auswertung der im Rahmen der Sachplanerarbeitung durchgeführten Fokusgruppen zu. Mit der breit angelegten Kommunikation bei der Ausarbeitung des Sachplans ist zumindest die interessierte Öffentlichkeit besser in der Lage, sich die nötigen Informationen zu beschaffen, um die Urteilsfähigkeit zu verbessern.

Künftig dürften – so die Nagra – die Schulen, die lokalen und regionalen Behörden sowie die Politiker wichtige Zielgruppen werden. Wie in Schweden sollen Aktionen, welche die direkte Erfahrung mit nuklearen Aktivitäten fördern, verstärkt werden (Führungen, Ausstellungen, etc.). Im Zürcher Weinland haben sich die Akteurinnen und Akteure viel Wissen angeeignet, kritisieren aber weiterhin die ungleichen Möglichkeiten für wissenschaftliche Abklärungen. Die beiden von Klar!Schweiz in Auftrag gegebenen Gegengutachten werden fast einhellig als Fehler beurteilt (Ökoinstitut Darmstadt, John Large). Angesichts der ungleichen Budgetmittel, welche die Nagra und Oppositionsgruppen haben, sei dies aber verständlich – so Klar!Schweiz. Die Urteilsfähigkeit könnte mit einem intensiveren Erfahrungsaustausch zwischen den Regionen mit und ohne Vorkenntnisse erhöht werden.

Konfliktstärke und -verständigung

Gerade rund um Peak-Events reagierten die Medien auf die Präsenz von Oppositionsgruppen und weniger auf jene zuständiger Instanzen. Bezüglich des Entsorgungsnachweises kann trotz vereinzelter Unmutsäusserungen (z. B. Deutschland) von ruhigeren Vorgängen gespro-

chen werden. Trotzdem: Die allgemeine Energiediskussion wird das Verfahren stark beeinflussen und macht die Arbeit – so die Ansicht der Nagra – nicht leichter. Es fällt auf, dass die Verständigung zwischen Umwelt- und Betroffenengruppen auf der einen und der Nagra auf der anderen Seite besser geworden ist. Man scheint sich der unterschiedlichen Positionen bewusst zu sein und respektiert sich gegenseitig. Etwas diffuser ist das Bild der Verhältnisse zwischen Umwelt- bzw. Betroffenengruppen und den zuständigen kantonalen und nationalen Akteurinnen und Akteuren. Die betroffenen Gemeindebehörden fühlten sich zu Beginn alleine gelassen und oppositionelle Kreise bezweifeln die Unabhängigkeit der HSK. Seitens HSK bzw. ENSI ist man sich dieser Kritik bewusst und möchte künftig stärker in Erscheinung treten, auch kommunikativ.

Positionsänderungen und Akzeptanz

Positions- und Akzeptanzänderungen können im Sachplanverfahren derzeit noch keine festgestellt werden, zumindest nicht solche, welche direkt mit der Suche nach einem Tiefenlager zusammenhängen. Der Konzeptteil des Sachplans stösst auf breite Akzeptanz.

Die im Ausland beobachtete wichtige Funktion des Vetorechts kommt in der Schweiz formell nicht zum Tragen. De facto dürfte aber eine Region – so die Meinung einiger Fachleute – nicht gegen ihren Willen zu einem Tiefenlager gezwungen werden. Ob ein beschlossener Ausstieg aus der Kernenergie die Kommunikation erleichtern würde, ist umstritten, zumal dies in Deutschland auch nicht eingetreten ist. Die Beziehungen zwischen den Kontrahentinnen und Kontrahenten haben sich professionalisiert, oppositionelle Kreise haben einen besseren Zugang zur Nagra. Zur künftigen Haltung des Zürcher Weinlandes gegenüber eines möglichen Tiefenlagers gehen die Meinungen auseinander: Die einen prognostizieren ein Erstarren des Widerstands, weil die Thematik schon lange präsent ist, andere verweisen darauf, dass die Bevölkerung eher konservativ und kernenergiefreundlich eingestellt sei.

Fairness

Mit der gemeinsamen sozioökonomischen Studie im Zürcher Weinland wurde ein wichtiger Schritt für die Erfüllung des Fairnessgebots gemacht, auch wenn die Ergebnisse nicht von allen Seiten gleichermassen interpretiert worden sind. Oppositionsgruppen beanstanden generell, dass die oppositionellen Kreise immer selbst aktiv werden müssten, um die nötigen Informationen zu erhalten. Sie räumen ein, dass ihre Versuche, *second opinions* einzuholen, scheiterten. Zum einen habe dies mit den knappen Mitteln der Opposition für solche Studien zu tun, zum anderen seien diese Versuche von den Entsorgungsexperten und -expertinnen nie wirklich ernst genommen worden. Von Behördenseite wird argumentiert, dass die Sicherheitsbehörden diese «second opinion» zur Nagra seien. Der Einbezug aller Interessen, auch jener, die kritische Fragen stellen würden, ist gemäss den Oppositionsgruppen noch keine Selbstverständlichkeit. Sie setzen «fair» v. a. mit Mitentscheidung gleich, während die lokalen Behörden «fair» eher im Zusammenhang mit dem Support für die eigene Kommunikation und die Urteilsfähigkeit sehen.

Die Kommunikation zum Sachplan hat gezeigt, dass dem Fairnessgebot ein grösseres Gewicht beigemessen wird. Das BFE hat sich bemüht, nicht nur Fachleute und zuständige Behörden einzubinden, sondern auch nuklearkritische Gruppen und die breite Öffentlichkeit. Diese Beteiligungsangebote wurden geschätzt, zum Teil aber auch «verweigert». Das Echo, auch in den Medien, war aber grundsätzlich positiv. Ob dann auch die Verfahren in den einzelnen Standortregionen als fair bezeichnet werden, kann zum heutigen Zeitpunkt noch nicht gesagt werden. Dies dürfte stark von den kantonalen bzw. regionalen Partizipations- und Kommunikationsprozessen abhängen.

8 Ländervergleich: Erfolgsfaktoren der Kommunikation

Beim Vergleich der vertieften Fallstudien fallen einige markante Kennzeichen auf: Erstens geht **erfolgreichen Standortfindungsprozessen** offensichtlich stets eine fundamentale Transformation alter politischer Praktiken und Institutionen voraus. Erfolgreiche Standortfindungsprozesse konnten jeweils in den Ländern initiiert werden, die das Standortfindungsverfahren partizipativ öffneten und der lokal betroffenen Bevölkerung ein Mitspracherecht am Entscheidungsfindungsprozess gewährte. Weiterhin ging dieser *participatory turn* stets mit einer Neugründung oder Umbenennung von Institutionen einher, die für die Entsorgung nuklearer Abfälle zuständig sind.

Darüber hinaus scheinen Standortfindungsprozesse dann erfolgreich zu sein, wenn die Kommunikation primär **lokal ausgerichtet** ist und auf dem Prinzip der Freiwilligkeit und der Partnerschaft basiert. Sowohl in Schweden als auch in Belgien münden die Partnerschaftskonzepte in direkte Kommunikation mit starken Vertrauensbezügen zwischen der lokalen Bevölkerung und der zuständigen Entsorgungsorganisation. Grundlagen für den Vertrauensaufbau sind neben der transparenten Prozessführung die stetige Präsenz der Entsorgungsverantwortlichen vor Ort sowie das permanente Bemühen darum, im Gespräch mit der Bevölkerung zu sein.

Weiterhin erscheint die **finanzielle Unterstützung** der Kommunen mittels eines selbst oder neutral verwalteten Fonds positiv aufgenommen zu werden. Die finanzielle Ausstattung ermöglicht das Einholen von eigenen Expertisen und gibt somit auch ein Stück Unabhängigkeit in Bezug auf die Informationen, die von den Entsorgungsunternehmen selbst verbreitet werden. Sie brauchen aber auch professionelle Unterstützung, um kommunizieren zu können, zumal die Suche nach einem Endlager eine Gemeinde relativ plötzlich ins nationale Rampenlicht stellen kann.

In den Ländern, in welchen ein Standortfindungsprozess erfolgreich voranschreitet, sind die Zuständigkeiten klar definiert. Es gibt auch keine fundamentalen Antipathien. Vielfach wurde betont, dass man miteinander gut auskomme und dennoch in der Sache teilweise unterschiedlicher Meinung sei. Diese **Grundsympathie** erleichtert den Umgang zwischen den Parteien.

Über die drei Vergleichsstaaten hinweg wird als kritisch betrachtet, dass die **nationale Kommunikation** kaum forciert wird. In Belgien und Schweden birgt dies die Gefahr, dass ein lokaler Konsens national nicht vertreten und dagegen opponiert wird. In Deutschland ist das Verhältnis sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene ähnlich: Solange das Thema der Endlagerung nicht auf der Agenda ist, sind kritische Stimmen oder Protestbekundungen selten. Dies ändert sich jedoch rasch, sobald das Thema lanciert wird. In der Schweiz wird diese Gefahr als etwas geringer eingeschätzt, weil das Land klein ist und auch regionale Themen relativ rasch Eingang in die nationalen Medien finden würden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass ein transparenter Kommunikationsstil der verantwortlichen Institutionen, der den betroffenen Kommunen ein aktives Mitspracherecht bietet, positive Auswirkungen auf die Akzeptanz eines Standortentscheidungsfindungspro-

zesses hat. Die aktive Mitsprache der Anwohnerinnen und Anwohner kann durch die Verfügbarkeit über einen **Fonds oder Budget**, das eigenständig verwaltet werden kann, gefördert werden. Ansprechpersonen direkt vor Ort, permanente Informationsbereitstellung sowie die Involvierung der wesentlichen Stakeholder ergänzen ein erfolgreiches Verfahren.

Die bisher beobachteten Kommunikationsaspekte in den Vergleichsstaaten fassen wir wie folgt tabellarisch zusammen:

Abbildung 8-1: Vergleich nach kommunikationsrelevanten Bewertungskriterien

Kriterien	Deutschland	Belgien	Schweden	Schweiz
Verständlichkeit, Transparenz	Generell <u>gering</u>	<u>Sehr hoch</u> : regionale Ebene <u>Indifferent</u> : überregionale Ebene	<u>Sehr hoch</u> : regionale Ebene <u>Mittel</u> : überregionale Ebene	<u>Zunehmend hoch</u> : regionale Ebene (Entsorgungsnachweis) <u>Zunehmend besser</u> : überregionale Ebene (Sachplan)
Glaubwürdigkeit, Vertrauen, Legitimität	<u>Eher hoch</u> : wissenschaftliche/unabhängige ExpertInnen, <u>Gering</u> : Behörde, Industrie	<u>Sehr hoch</u> : lokale Partnerschaften, staatliche Entsorgungsinstanz <u>Eher gering</u> : politische Entscheidungsinstanzen	<u>Hoch</u> : Entsorgungsinstanz auf lokaler Ebene, lokale Partnerschaften <u>Hoch</u> : staatliche Behörden, Umweltschutzgruppen	<u>Eher hoch</u> : unabhängige ExpertInnen, Umweltschutzgruppen, staatliche Behörden <u>Gering</u> : Entsorgungsinstanz, Industrie
Positionsänderung	Umweltschutzgruppen, Bevölkerung: nein, Behörden teilweise ja, jedoch Problem der Unterordnung zu Bundespolitik	ONDRAF/NIRAS: ja, lokale Bevölkerung in Mol nach Entscheidungsprozess frustriert aber prinzipiell Zuspruch zum Verfahren	SKB: ja, Umweltschutzgruppen und nationale Ebene: nein, lokal in Städten mit Nuklearindustrie positive Einstellung	<u>Behörden ja</u> , siehe Sachplan
Fairer Informations- / Prozesszugang	Prozesszugang <u>gering</u> , Informationszugang mittel, wird ausgebaut	<u>Sehr hoch</u> : regionale Ebene <u>Indifferent</u> : überregionale Ebene	<u>Sehr hoch</u> : regionale Ebene <u>Hoch</u> : überregionale Ebene	<u>Zunehmend hoch</u> : regionale Ebene <u>Gering</u> : überregionale Ebene, Verweigerung
Urteils- / Lernfähigkeit	<u>Hoch</u> : NGOs, einzelne Behörden <u>Gering</u> : nationale, politische Ebene	<u>Sehr hoch</u> : lokale Ebene <u>Eher gering</u> : überregionale Ebene	<u>Sehr hoch</u> : lokale Ebene <u>Zunehmend hoch</u> : überregionale Ebene	<u>Zunehmend hoch</u> : regionale Ebene <u>Gering</u> : überregionale Ebene
Konzept der Freiwilligkeit	<u>Nein</u>	<u>Ja</u>	<u>Ja</u>	<u>Nein</u>
Konflikttyp / Verständigung	Generell eher <u>stark konfliktiv</u>	Generell <u>wenig konfliktiv</u>	<u>Konfliktverständigung</u> auf lokaler Ebene <u>Eher konfliktiv</u> auf überregionaler Ebene	<u>Stark konfliktiv</u> , mit Ansätzen zur regionalen Konfliktverständigung

9 Theoretische und praktische Schlussfolgerungen

9.1 Theoriekritik

In Kapitel 4 dieses Berichtes haben wir unter Bezugnahme auf das **Arena-Modell** den wissenschaftstheoretischen Rahmen für unsere Studie festgelegt. Es wurde dargelegt dass das Arena-Modell davon ausgeht, dass innerhalb eines Konfliktes diejenige Partei ihre Position durchsetzen kann, welche im ausreichenden Masse soziale Ressourcen mobilisieren kann. Wendet man nun die Erkenntnisse aus den Länderfallbeispielen auf das Arena-Modell an, so zeigt sich tatsächlich ein reger Austausch an Ressourcen zwischen den einzelnen Konfliktparteien. Die Konfliktparteien sind beim Fallbeispiel der Endlagerung nuklearer Abfälle wie folgt definiert: Die staatlichen Behörden, die verantwortliche Entsorgungsorganisation, in der Regel ein Zusammenschluss der Nuklearindustrie, die organisierte und nicht organisierte Öffentlichkeit sowie die wissenschaftlichen Institutionen.

Betrachtet man nun über alle Länderbeispiele hinweg die Rollen, welche die einzelnen Akteurinnen und Akteure eingehen, so lässt sich Folgendes festhalten: In allen untersuchten Ländern ist die **nationale Regierung** formal betrachtet allein entscheidungsbefugt. Aufgrund ihrer sozialen Ressource Macht könnte sie rechtlich gesehen einen Standort durchsetzen. In der Schweiz ist allerdings das fakultative Referendum möglich. Dies ist jedoch abhängig von der Anerkennung der formalen Autorität durch diejenigen Bezugsgruppen, auf welche die Macht ausgeübt werden soll. Wenn Macht nicht anerkannt ist, so lässt sie sich diese nur bedingt durchsetzen. Insofern bedarf jede Entscheidung einer rationalen Grundlage.

Diese rationale Grundlage wird dem Entscheidungsfindungsprozess in allen Beispielländern durch das Hinzuziehen von **wissenschaftlicher Evidenz** verliehen. Evidente Beweisführung zeigt die Folgen von Handlungen auf, sie verweist auf erwartbare Konsequenzen einer Handlung. In den Länderfallbeispielen wurden Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler von verschiedenen Akteurinnen und Akteuren und in Bezug auf unterschiedliche Problembereiche hinzugezogen: zum einen zur Durchführung von geologischen Eignungstests und technologischen Machbarkeitsstudien, zum anderen aber auch zur Vermittlung von sozialen Kompetenzen.

Betrachtet man die Rolle der nationalen Regierung im **Konfliktfall**, so fällt auf, dass diese sich in den Ländern, die einen Standortfindungsprozess verfolgen, der von der lokalen Bevölkerung weitgehend akzeptiert ist, auffallend zurückhalten. Die nationalen Regierungen haben die Aufgabe, der Standortfindung für ein nukleares Endlager an die jeweiligen verantwortlichen Institutionen abgegeben. Die Ressource «Macht» kommt gegenwärtig kaum zum Tragen, erst bei der finalen Entscheidungsfindung. Dafür beziehen die politischen Vertreterinnen und Vertreter jedoch stets ein grosses Mass an wissenschaftlicher Evidenz, indem sie wissenschaftliche Beratungskreise einberufen oder aber unabhängige Kontrollbehörden installieren. Dieses Vorgehen verleiht der Politik Legitimität in ihren Handlungen, da Entscheidungen durch wissenschaftliche Analysen rational begründet sind. Darüber hinaus kommen hier Vertrauensvoten zum Tragen: Wie die im Bericht aufgeführten Eurobarometerstudien

aufzeigen, vertrauen die Bürgerinnen und Bürger primär wissenschaftlicher Expertise. Eine Einbeziehung der Wissenschaft steigert daher also auch das Vertrauen in eine Handlung.

Während somit die Politik, die Ressource «Macht» in der Endlagerfrage primär zurückhält, jedoch die Ressource «Evidenz» hinzuzieht, findet bei den nuklearen Entsorgungsinstitutionen ein reger Austausch an Ressourcen statt. Hatten diese Institutionen in vergangenen Zeiten überwiegend die Ressourcen «Macht» und «Geld» beispielsweise zur Durchführung von geologischen Eignungstests (unter Hinzuziehung der Ressource Evidenz) und zur Berufung potenzieller Standorte für das nukleare Endlager eingesetzt, so zeigen sich diese Institutionen in den Beispielländern vielfach wandlungsfähig. Durch den *participatory turn* wurde unter anderem in Schweden bewusst «Macht» an die Mitglieder der Partnerschaften abgegeben.¹³⁵

Sowohl in Belgien als auch in Schweden wurden gezielt «Multiplikatoren», also Stakeholder, die ihre Einstellung zum Verfahren gegenüber nicht involvierten Bürgerinnen und Bürgern kundtun, einbezogen. Diese Stakeholder verhelfen der Akzeptanzbeschaffung, da sie bzw. ihre Meinung zum Verfahren geschätzt werden.

Die Umweltschutzorganisationen fühlen sich ihren Mitgliedern gegenüber hingegen primär durch die Ressource der **kulturellen Wertverpflichtung** verbunden. Das Einbeziehen von politischen Positionen sowie die Verfolgung gleicher kultureller Werte und Weltbilder einigt diese Akteursgruppe. Die Positionierung der Umweltschutzgruppen im Endlagerkonflikt ist definiert durch ihre Grundhaltung. In allen Beispielländern, ausser in Schweden, wurde erkennbar, dass die Umweltschutzgruppen kaum die Möglichkeit dazu haben, sich andere Ressourcen anzueignen. Für die Ressource «Evidenz» fehlte ihnen zumeist die finanzielle Ausstattung und die Ressource «Macht». Insofern stützen sich die Umweltschutzgruppen auf die einzige Ressource, die sie quasi von Anfang an haben: kulturelle Wertverpflichtung. Diese kulturelle Wertverpflichtung wird genutzt, um über die Mobilisierung weiterer Akteure, die das gleiche Weltbild verfolgen, ein Gegengewicht zu den formalen Verfahren zu erhalten. Das Gelingen oder Misslingen der Mobilisierung beeinflusst somit das Machtgefüge der Umweltschutzgruppen.

Eine Integration dieser Akteurinnen und Akteure in den Prozess wäre nach dem Arena-Modell regelgeleitet. Diese Regeln sind offizielle **Regeln zur Konfliktaustragung**, die im Falle Belgiens und Schwedens durch den Partnerschaftsvertrag festgeschrieben sind. Die Regeln des Partnerschaftsvertrages stellen offizielle Regeln dar, die allen involvierten Akteurinnen und Akteuren bekannt sind. Neben diesen offiziellen Regeln gibt es jedoch auch noch inoffizielle Regeln, die geprägt sind durch Werte, Erwartungen und Normen, welche situationsspezifisch auftreten. Während die offiziellen Regeln des Verfahrens den Mitgliedern zu Beginn des Verfahrens bekannt gegeben werden, treten die inoffiziellen Regeln erst im Ver-

135 Auch die Finanzen werden in Schweden's Endlagerdebatte auf verschiedene Akteure verteilt und von einer unabhängigen Behörde verwaltet. Die Abgabe der Ressourcen «Macht» und «Geld» erbrachte für SKB nach den Regeln des Arena-Modells das Hinzukommen der Ressourcen «Sozialprestige» und «Kulturelle Wertverpflichtung». Um beim Fallbeispiel Schweden zu bleiben, so zeigt sich hier, dass auf der lokalen Ebene eine Wertschätzung der von SKB durchgeführten Arbeiten erfolgt. SKB ist lokal akzeptiert und anerkannt. Gesellschaftliche Reputation ist für diese Institution wichtig und ein wesentlicher Motivator, um weiterhin bei einer partizipativen Ausrichtung des Entscheidungsfindungsprozesses zu bleiben. Die Entsorgungsinstitutionen sorgen ihrerseits wiederum dafür, dass die lokalen Bürgerinnen und Bürger durch die Annahme der Ressourcen «Macht» und «Geld» ein aktives Mitspracherecht im Entscheidungsfindungsprozess erhalten.

fahrensablauf auf und müssen in der Konfliktaustragung quasi «erlernt» werden. Diese inoffiziellen Regeln zeigen sich oftmals, wenn einer der Konfliktparteien oder –akteurinnen aus Sicht anderer Beteiligten «falsch» kommuniziert (Wortwahl, Tonfall etc.) oder nicht angemessen gehandelt hat. Während somit die Austragung und Beachtung dieser inoffiziellen Regeln gewisse Unsicherheiten bergen, sorgt für die Einhaltung der offiziellen Regeln eine unabhängige staatliche Kontrollbehörde¹³⁶ sowie Gesetze.

9.2 Praktische Leitlinien

Abschliessend können auf Basis der theoretischen Vorüberlegungen und der qualitativ erhobenen Erkenntnisse einige Leitlinien für die **erfolgreiche Kommunikation** im Standortfindungsprozess für nukleare Endlager aufgestellt werden. Die nachstehenden Leitlinien spiegeln in Form einer Kurzdarstellung die relevantesten Faktoren einer erfolgreichen Kommunikation wider. Ausführliche und übersichtlich aufbereitete Kommunikationsgrundlagen wurden zusätzlich zu diesem Abschlussbericht verfasst.

Klare Vorgehens- und Zieldefinition

Der Prozess für die Standortfindung eines Endlagers für nukleare Abfälle sollte klar strukturiert sein. Die Festlegung einzelner Verfahrensschritte sowie das Setzen von Teilzielen helfen die Übersicht zu wahren, und eventuell notwendige Revisionen rechtzeitig einzuplanen. Das «vor Augen halten» von Zielen steigert die Motivation der Beteiligten und hilft den Prozess in übersichtliche Teilabschnitte zu gliedern. Zur Erreichung der Teilziele gilt es genügend Zeit einzuplanen. Als Beispiel kann hierbei der Partnerschaftsprozess in Belgien angeführt werden. In Belgien wurden zuerst zwei bis drei Jahre für die Partnerschaften veranschlagt. Schliesslich dauerten die Partnerschaften jedoch zwischen sieben und acht Jahren. Dies unterstreicht die Wichtigkeit der ausreichenden Zeitressourcen für die Planung des Kommunikationsprozesses. Auch in der Schweiz wurde mit dem Sachplan geologische Tiefenlager erkannt, dass nicht nur Inhalte und Entscheidungsverfahren transparent und klar strukturiert sein müssen, sondern, dass diese von Anfang an von einer kohärenten Informations- und Kommunikationsstrategie begleitet sein müssen.

Interessenverfolgung

Ein erfolgreicher Standortfindungsprozess sollte vermitteln können, dass er gut durchdacht und auf lange Sicht angelegt ist. Er sollte keine kurzfristigen Interessen verfolgen, sondern langfristige Perspektiven aufzeigen. Es gibt keine *hidden agendas*, sondern eine offene Kommunikationspolitik, wobei auch begründet wird, warum nicht immer alles und jederzeit kommuniziert werden kann. Alle entscheidungsbefugten Gruppen sollten hinter der einmal gewählten Kommunikationsstrategie stehen.

Vertrauensbildung

Die wohl wichtigste Funktion der Kommunikation ist die Vertrauensbildung. Eine frühzeitige Einbindung der Bevölkerung in den Standortfindungsprozess erscheint unerlässlich und muss

136 Belgien: FANC, Schweiz: ENSI, Schweden: SSI bzw. SKI sowie Deutschland: Bundesamt für Strahlenschutz

auch entsprechend kommuniziert werden. Mit der Vertrauensbildung geht die Legitimität von Entscheidungen einher. Nur Akteurinnen und Akteure, denen vertraut wird, wird auch zugestanden, dass sie legitime Partnerinnen oder Partner im Entscheidungsprozess sind. Eine legitimierte Entscheidung ist eine wichtige Grundvoraussetzung für die Akzeptanz des Verfahrens.

Kommunikation der Rollen der Akteure

Die Fallbeispiele zeigen, dass eine klare Festlegung der Zuständigkeiten von Vorteil ist. Den interessierten Bürgerinnen bzw. Bürgern und Gruppierungen ist bekannt, an wen sie sich bei Fragen wenden können und scheinen die Anlaufstellen auch aktiv in Anspruch zu nehmen. Im Weiteren müssen die Kommunikationsrollen der Akteurinnen und Akteure für die Adressierten klar unterscheidbar sein: Sie sollen das kommunizieren, für was sie selbst verantwortlich sind. Zu viele und vor allem voneinander nicht klar abgrenzbare Kommunizierende verwirren und sind wenig glaubwürdig. Hilfreich ist, wenn die Kommunikation «ein Gesicht» hat, d. h. von einer bekannten und integrativ wirkenden Person geführt wird.

Primär lokal ausgerichtete Kommunikation

Die lokal forcierte Kommunikation, wie in Schweden und Belgien gesehen, hat den Vorteil, dass sie angepasst ist an die spezifischen Belange der Bevölkerung und der Region und das sie übersichtlicher gestaltet werden kann. Lokale Kommunikation ermöglicht eine *face-to-face* Kommunikation und somit die Steigerung von Vertraulichkeit. Keine anonymen Organisationen agieren hier, sondern identifizierbare Personen. Bei der lokal ausgerichteten Kommunikation ist allerdings zu beachten, dass die nationale Kommunikation nicht ausser Acht gelassen werden kann, da die letztendliche Entscheidung für einen Standort auf nationaler Ebene gefällt wird.

Aktive Involvierung der betroffenen Bevölkerung

In Schweden und Belgien wurde eine hohe Akzeptanz des Verfahrens durch die Involvierung der betroffenen Bevölkerung vor Ort erreicht. Das Einbeziehen der potenziell betroffenen Bürgerinnen und Bürger ermöglicht zum einen das Erkunden der Ängste und Sorgen der Anwohnerinnen und Anwohner vor Ort und zum anderen die aktive Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger, sodass der Prozess nach ihren Wünschen und Vorstellungen gestaltet werden kann. Oder auf den Punkt gebracht: Aktive Involvierung und Partizipation ist gleichzeitig auch die wirksamste Kommunikation, wenn das Ziel angestrebt werden soll, dass die betroffene Bevölkerung – ohne Fachexpertin oder Fachexperte zu sein – urteilsfähig wird.

Das Postulat der Freiwilligkeit

Erfolgreiche Standortfindungsprozesse sind an das Postulat der freiwilligen Teilhabe gekoppelt. Die Beispiele aus Belgien und Schweden belegen, dass Kommunen, die bereits mit der Nuklearindustrie vertraut sind, eher dazu bereit sind, am Standortfindungsprozess eines Endlagers teilzunehmen, als Orte, welche keine Erfahrungen mit nuklearen Anlagen haben. Für die Gemeinden mit Nuklearindustrie ist die Teilhabe am Endlagerprozess eine Chance der Gestaltung im Umgang mit Abfällen, die oft auf ihrem Territorium bereits zwischengelagert

sind. Mit einer offenen Kommunikationsstrategie kann dazu beigetragen werden, dass die betroffenen Gemeinden und Regionen «freiwillig» dabei bleiben und nicht vorzeitig den Prozess verlassen.

Die Exit-Option: das Zugeständnis eines Vetorechts

Das Vetorecht bzw. die Option aus dem Entscheidungsprozess auszusteigen, ist für die untersuchten Gemeinden in Schweden und Belgien eine wichtige Verhandlungsgrundlage. Es gibt den Gemeinden Sicherheit im Umgang mit der Behörde und befähigt sie, Bedingungen an den Ablauf des Entscheidungsprozesses zu stellen. Sie erachten es als wichtige Vertrauensbasis für die Kommunikation zwischen Behörden, Entsorgungspflichten und Betroffenen. In der Schweiz ist die regionale Exit-Option formell nicht gegeben, dafür die direktdemokratische Entscheidung auf nationaler Ebene. Dies dürfte in den Standortregionen nicht ganz einfach zu kommunizieren sein.

Finanzierung der Teilhabe

Die finanzielle Ressourcenausstattung stellt einen wichtigen Faktor der erfolgreichen Kommunikation dar. Durch die Aufbesserung der Finanzen konnten die Kommunen relativ frei agieren und somit beispielsweise Personal einstellen, Expertinnen und Experten einladen sowie sich international austauschen. Auch die Umweltorganisationen können so dazu motiviert werden, am Prozess teilzunehmen, aber auch ihre Sicht der Dinge zu kommunizieren. Generell sollten genügend Mittel für die Information der Bevölkerung zur Verfügung stehen.

Verständliche und transparente Kommunikation

Die Kommunikation sollte verständlich und transparent organisiert sein. Es braucht einen klaren Lead. Behörden, Interessengruppen und die Öffentlichkeit sollten leicht zugängliche Ansprechpartnerinnen haben. Bei zu vielen Gremien entsteht der Eindruck, dass ein Gremium dem anderen nicht traut (siehe Wellenberg). Im Weiteren wurden in Belgien und in Schweden, aber auch in der Schweiz den am Verfahren beteiligten Akteurinnen und Akteuren Kommunikationsprofis zur Seite gestellt. Dies wird geschätzt und mindert Befürchtungen, von den Ereignissen «überrollt» zu werden. Expertinnen und Experten sind an sich glaubwürdig, sie müssen aber auch kommunizieren können, weshalb Vermittlerinstanzen benötigt werden. Dokumente sollten jederzeit öffentlich einsehbar sein, Fragen der Kommunen beachtet und fundiert beantwortet werden (Möglichkeit der Rückkopplung).

Einsatz vielfältiger Kommunikationsmittel

Die Ergebnisse aus den untersuchten Ländern zeigen auf, dass der Einsatz vielfältiger Kommunikationsmittel von grossem Vorteil ist. Insbesondere Kommunikationsmittel, welche die abstrakten Aspekte der Endlagerung veranschaulichen und somit «sinnlich» wahrnehmbar machen, werden als positiv bewertet (siehe z. B. schwedisches *toxic ship*). Die Kommunikation muss hierbei akteursspezifisch ausgerichtet sein. Schülerinnen und Schüler z. B. sind mit anderen Mitteln anzusprechen als Erwachsene. Wichtig ist die «alltagsweltliche» Kommunikation: d. h. keine abstrakten Formulierungen, sondern den betroffenen Bürgerinnen und

Bürgern direkt aufzeigen, welche potenziellen Auswirkungen ein Endlager auf ihr alltägliches Leben haben kann.

Dokumentation

Menge und Zugänglichkeit der Dokumentation ist nicht das alleinige Kriterium, um die Kommunikation als transparent bezeichnen zu können. Ebenso müssen die Erkenntnisse, aber auch offenen Fragen und Unsicherheiten verständlich und nachvollziehbar aufbereitet werden. Falls gewisse Unterlagen (noch) nicht öffentlich gemacht werden, sollte dies begründet werden, beispielsweise weil die Untersuchungsergebnisse den wissenschaftlichen Ansprüchen noch nicht genügen.

Quellenverzeichnis

Literatur

- Allen, Peter T. 1998: Public Participation in Resolving Environmental Disputes and the Problem of Representativeness. In: Risk: Health, Safety & Environment 297, 1998
- Althoff, Francis 1996: Atomfilz. In: Gorlebener Turmbesetzerinnen: Leben im Atomstaat. Gartow
- AkEnd Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte 2002: Auswahlverfahren für Endlagerstandorte. Empfehlungen des AkEnd – Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte. Niehler-Verlag: Köln
- Appel, Detlef 2006: Stärkung des Dialogs zwischen lokalen Akteuren und Entscheidungsträgern. Zu den Ergebnissen des COWAM-Projektes des 5. EU-Rahmenprogramms. In: Hocke, Peter/Grunwald, Armin (Hrsg.): Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung. Gesellschaft, Technik, Umwelt, Neue Folge 8, Edition Sigma: Berlin, 181-192
- Appel, Detlef / Kreusch, Jürgen / Neumann, Wolfgang 2001 (Gruppe Ökologie e.V.): Vergleichende Bewertung von Entsorgungsoptionen für radioaktive Abfälle. Im Auftrag des Forschungszentrums Karlsruhe, Projektträger des BMBF und BMWI für Wassertechnologie und Entsorgung. Hannover
- Barth, R. / Arens, G. 2006: Further development of public participation in the site-selection and approval process of a final repository in Germany. Conference Paper. Valdor Symposium Stockholm, May 14th to 18th
- Bergmanns, A. 2004: Engaging local partners to escape a decision-making deadlock in nuclear waste management: the local partnership methodology. In: OECD 2004: Dealing with Interests, Values and Knowledge in Managing Risk. Workshop Proceedings Brussels, Belgium 18-21. November 2003, pp 39-45
- Bergmanns, A. / Van Steenberge, A. 2006: Stakeholder Involvement in Radioactive Waste Management in Belgium: the Past, the Present and Challenges for the Future. Conference Paper. Valdor Symposium Stockholm, May 14th to 18th Stockholm
- Bergmans, A. et al. 2006: CARL Comparative and Country Reports, Antwerp/Göteborg
- Bergmanns, Anne / Elam, Marc / Sundqvist, Göran / Kos, Drago / Polic, Marco / Simmons, Peter / Walls, John 2008: Wanting the unwanted: effects of public and Stakeholder Involvement in the long-term management of radioactive waste and the siting of repository facilities. Final Carl project report
- Berkhout, Frans 1991: Radioactive waste. Politics and Technology. Routledge, Lancaster
- Bombaerts, Gunter et al. 2006: RISCOS Applied to the Belgian Partnership Model: More and Deeper Levels. Conference Paper. Valdor Symposium Stockholm, May 14th to 18th Stockholm
- Bundesamt für Energie 2007: Gemeinsam einen Standort finden, der Sachplan Geologische Tiefenlager
- Bundesamt für Strahlenschutz 2008: Politik, Öffentlichkeit und Zukunft. Wie die Gesellschaft zu Konrad steht. Salzgitte, Lebenstedt
- Carter, L. J. 1987: Nuclear Imperatives and public trust.: dealing with radioactive Waste. Washington D. C.: Resources for the Future
- Coser, L. A. 1965: Theorien sozialer Konflikte. Luchterhand, Neuwied
- Covello, Vincent T. 1986: Risk evaluation and management. New York
- COWAM 2006: Roadmap for Local Committee Construction. Better paths towards the governance of radioactive Waste
- Davis, Mary Byrd 1999: Deep Underground Storage in France. In Energy and Security Vol. 10, Maryland
- Dawson, Jane I. / Darst, Robert G. 2006: Meeting the challenge of permanent nuclear waste disposal in an expanding Europe: Transparency, trust and democracy. In: Environmental Politics, Vol. 15, No. 4, 610-627
- Department of Environment, Food and Rural Affairs, Department of the Environment Northern Ireland, National Assembly of Wales and the Scottish Executive, Managing radioactive waste safely 2001: Proposals for developing a management solid radioactive waste in the UK, London HMSO
- De Standaard 2006: Transport kernafval in Gorleben aangekomen, DE Standaard, 13.11.2006
- Die Zeit 2006: Castor erreicht Gorleben. Die Zeit, 13.11.2006
- EKRA 2000: Entsorgungskonzept für radioaktive Abfälle, Schlussbericht, im Auftrag des UVEK, Bern: BFE
- EKRA 2002: Beitrag zur Entsorgungsstrategie für radioaktive Abfälle in der Schweiz, Bern: BFE
- Elam, Mark / Sundqvist Göran 2006: CARL Country Report. Sweden. Göteborg University Press

- Elam, Mark / Sundqvist Göran 2006a: Stakeholder Involvement in Swedish Nuclear Waste Management. Göteborg, Schweden. Conference Paper Valdor Symposium Stockholm, May 14th to 18th Stockholm
- Enquete-Kommission 2002: «Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements» Deutscher Bundestag (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Leske+Budrich: Opladen
- European Commission 2002a: Eurobarometer 56. Annexes
- European Commission 2002b: Eurobarometer 56.2: Europeans and Radioactive Waste
- European Commission 2004: Eurobarometer 2004.1, Annexes
- European Commission 2005: Special Eurobarometer on radioactive waste. No. 227
- European Commission 2008: Einstellung zu radioaktiven Abfällen. No. 297
- Flick, U. 1996: Qualitative Forschung. Theorien, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaft. Reinbek. Hamburg: Rowohlt
- Flüeler, Thomas 2002: Radioaktive Abfälle in der Schweiz. Muster der Entscheidungsfindung in komplexen Sozio-technischen Systemen
- Flüeler, Thomas 2005: Akzeptanz durch Partizipation? Tagungsbericht, Bern 29.Juni 2005. In: Technikfolgenabschätzung Theorie und Praxis, Nr.3, Jg. 14, 2005, S. 145-148
- Flüeler, Thomas 2005: Proposed framework for decision-making processes. Workpackage paper. COWAM 2, WP3. European Commission, Framework 6th
- Flüeler, Thomas 2006: Decision Making for Complex Socio-Technical Systems: Robustness from Lessons Learned in Long-Term Radioactive Waste Governance In: Environment & Policy, Vol. 42, Springer
- Flüeler, Thomas 2006: Von der Fachöffentlichkeit zum öffentlichen Diskurs. Schweizer Erfahrungen und Ansätze zu einem erweiterten Entscheidungsmodell. In: Hocke, Peter/Grunwald, Armin 2006: Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung. Gesellschaft, Technik, Umwelt, Neue Folge 8, Edition Sigma: Berlin, S. 217-238
- Frazer, Hilary et al. 1994: Nimby and maybe. Conflict and cooperation in the siting of low-level radioactive waste. In: Journal of environmental law, No. 24, pp. 65-121
- Gorlebener TurmbesetzerInnen 1997: Demokratiefreie Zone Gorleben. Wenn der Castor kommt werden Grundrechte ausgesetzt. Zur Sache Nr. 10 2005.
- HSK 2002: Stellungnahme zum Auswahlverfahren Opalinuston im Zürcher Weinland, Würenlingen.
- HSK 2005: Gutachten zum Entsorgungsnachweis der Nagra für abgebrannte Brennelemente, verglaste hochaktive sowie langlebige mittelaktive Abfälle (Projekt Opalinuston), Würenlingen.
- Helfferich, C. 2005: Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hertel, R.F. 2003: Behördliche Risikokommunikation. Diskursive Verfahren. In: Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz. No. 7, 2003, S. 586-591
- Hocke-Bergler, P. / Gloede, F. 2004: Expertenhandeln in einer blockierten Entscheidungssituation. Zentrale Ergebnisse einer Evaluationsstudie über den «AkEnd» in Deutschland, Präsentation für den 5. Workshop des NEA-Forums on Stakeholder Confidence, 5. - 8. Okt., Hamburg.
- Hocke, Peter / Grunwald, Armin 2006: Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung. Gesellschaft, Technik, Umwelt, Neue Folge 8, Edition Sigma: Berlin
- Holmstrand, Olov 2006: NGP Participation in the Swedish EIA Process to Establish a Nuclear Waste Disposal. Conference Paper. Valdor Symposium Stockholm, May 14th to 18th Stockholm
- Ipsen, Detlev 2006: Bürgerbeteiligung und Regionalentwicklung am Standort für ein atomares Endlager. In: Hocke, Peter/Grunwald, Armin 2006: Wohin mit dem radioaktiven Abfall? Perspektiven für eine sozialwissenschaftliche Endlagerforschung. Gesellschaft, Technik, Umwelt, Neue Folge 8, Edition Sigma: Berlin, S. 106-118
- Jänicke, Martin / Kunig, Philip / Stitzel, Michael 1999: Umweltpolitik. Lern und Arbeitsbuch. Dietz: Bonn
- Jordi, S. 2006: Die Anwendung partizipativer Verfahren in der Entsorgung radioaktiver Abfälle, Bern: BFE
- Kantonale Fachgruppe Wellenberg (KFW) 2002: Bericht zur Standortwahl Wellenberg.
- KASAM 2007: Nuclear Waste State-of-the-Art Report 2007. Responsibility of current generation, freedom of future generations, Stockholm: Swedish Government Official Reports
- Kemp, Ray 1990: Why not in my backyard? A radical interpretation of public opposition to the deep disposal of radioactive waste in the United Kingdom. In: Environmental and Planning, 1990, Vol. 22, 1239-1258

- Klinke, A. / Renn, O. 2001: Precautionary principle and discursive strategies. In: Risk Analysis, Vol. 22, No. 6. Blackwell Publ., pp. 159-174.
- Klinke, A. / Renn, O. 2002: A new approach to risk evaluation and management. Risk-based, Precaution-based, and discourse-based strategies. In: Risk Analysis, Vol. 22, No. 6. Blackwell Publ, pp. 1071-1094
- Klinke, A. / Renn, O. / Schellnhuber, H. J. / Fraederich, K. 2000: Das Risikokzept des wissenschaftlichen Beirats der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU). In: Zeitschrift für angewandte Umweltforschung. Vol. 13, Heft 1/2
- Kojo, Matti 2006: CARL country report. Finland
- Kos, D. / Polic, M. 1999 : Analysis of experiences in preliminary procedure of LILW repository site selection. ARAO-T1238/99, Agencija RAO, Ljubljana
- Kraft, Michael E. / Clary, Bruce B. 1991: Citizen Participation and the Nimby Syndrome: Public Response to Radioactive Waste. In: The Western Political Quarterly, Vol. 44, No. 2, pp. 299-328
- Kralj, Metka (Agency for Radwaste Management) 2005: Mediation Radioactive Waste Repository, Slovenia. Finding the Site for the Low and Intermediate Level Radioactive Waste Repository. Fact Sheet. In: Partizipation und nachhaltige Entwicklung in Europa
- Kralj, Metka 2005: Finding the Site for the Low and Intermediate Level radioactive Waste Repository, Slovenia. Aus: Partizipation und nachhaltige Entwicklung in Europa. www.partizipation.at
- Krimsky, S.; Golding, D. 1992: Social Theories of Risk, Westport, Con., London
- Lidskog, Rolf 1994: The politics of radwaste management in Sweden. Civil Society, the Economy and the State. In: Acta Sociologia 1994, No. 37, pp. 55-73
- Lidskog, Rolf / Litmanen, Tapio 1997: The Social Shaping of Radwaste Management: The Cases of Sweden and Finland. In: Current Sociology, July 1997, Vol. 45 (3), SAGE Publications: London. pp. 59-79
- Lidskog, Rolf / Andersson, A.-C. 2002: The management of radioactive waste. A description of ten countries. Svensk Kärnbränslehantering AB
- Litmanen, Tapio 1999: Cultural approach to the perception of risk: Analysing concern about the siting of a high-level nuclear waste facility in Finland. In: Waste management and Research 1999, Vol. 17, pp. 212-219
- Maschewsky W. 2004: Umweltbelastungen: Konzepte für Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit. In: Bolte G./Mielck A. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit Juventa-Verlag: Weinheim/München, S. 69-78
- Mayring, Ph. 2002: Einführung in die qualitative Sozialforschung. Weinheim/Basel: Beltz
- Moerner, N. A. 2008 zitiert nach Wolff, R. 2008: Endlagerung in Schweden: Ein Atommüllkonzept mit Rissen. In: TAZ, 12.09.2008
- Murray, C. / Wild, D. / McCall, A. et al. 2003: Legitimacy as the key: the long-term management of radioactive waste in the UK, IECM 03: the 9th international conference on radioactive waste management and environmental remediation, September 21-25, 2003, Oxford, England
- Myllyntaus, T 1991: Electrifying Finland. The transfer of new technology into a late industrialising economy. Worcester: Macmillan and ELTA
- OECD/NEA 2003: Public Information, Consultation and Involvement in Radioactive Waste Management, Paris
- OECD/NEA 2004: Dealing with Interests, Values and Knowledge in Managing Risk, Workshop Proceedings, Paris
- Paterson, Toni 2005: Riot police seize protesters blocking shipment of French nuclear waste. The Independent, 22.11.2005
- Pies, Ingo 1993: Normative Institutionenökonomik. Zur Rationalisierung des politischen Liberalismus. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck): Tübingen
- Philippe Ricard 1996: L'Allemagne est confrontée à une vive protestation antinucléaire. Le Monde, 10.05.1996
- Polic, M. / Kos, D. / Zeleznik, N. 2006: CARL Country Report Slovenija. Extended Summary. <http://www.carl-research.org/index.php?pg=10> (Zugriff am 12.12.2007)
- Pons, Frédéric 2000: Die Kernenergie in Frankreich – Aktivitäten im Herzen des nationalen Bewusstseins. In: Graue, Joachim/Picaper, Jean-Paul (Hrsg.): Streit ums Atom. Deutsche, Franzosen und die Zukunft der Kernenergie. Piper-Verlag: München, Zürich, S. 105-238
- Rabe, B. G. / Gunderson, W. / Frazer, H. / Gillroy, J.M., 1994: Nimby and maybe: Conflict and cooperation in the siting of low-level radioactive waste disposal facilities in the United States and Canada. In: Journal of environmental law, Vol. 24, pp. 68-122
- Rees, J. V. 1994: Hostages of each other: the transformation of nuclear safety since Three Mile Island. Chicago: University of Chicago Press

- Reimar, Paul 2006: der personifizierte Atomfilz. TAZ Zeitung vom 10.02.2006
- Renn, O. / Carius, R. / Kastenholz, H. / Schulze, M. 2005: ERiK - Entwicklung eines mehrstufigen Verfahrens der Risikokommunikation. In: Hertel, R. F./Henseler, G. (Hrsg.): Aktionsprogramm «Umwelt und Gesundheit» des Bundesinstitutes für Risikobewertung. Berlin
- Renn, O. / Levine, D. 1991: Credibility and Trust in Risk Communication. In Kasperson, R. E. et al (Eds.): Communicating risk to the public. pp.: 175-218
- Renn, Ortwin 1992: Risk Communication. Towards a rational discourse with the public. In: Journal of hazardous materials. Vol. 29, pp. 465-519
- Renn, Ortwin / Webler, Thomas 1994: Konfliktbewältigung durch Kooperation in der Umweltpolitik. Theoretische Grundlagen und Handlungsvorschläge. In: Oikos. Umweltökonomische Studenteninitiative an der HSG. Griefahn, M./u. a. (Hrsg.): Kooperationen für die Umwelt. Im Dialog zum Handeln. Rüegger-Verlag: Zürich, S.: 11-52
- Renn, Ortwin / Kastenholz, Hans / Schild, Patrick / Wilhelm, Urs 1998: Abfallpolitik im kooperativem Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. ETH Zürich, Hochschulverlag, S. 3-131, S. 157-183, S. 217-223
- Renn, Ortwin 2000: Risikowissen und Risikomanagement. In: Risiko und Sicherheit. Zwischen Kalkül und Katastrophe. No.279, S. 10-14
- Renn, Ortwin / Schweizer, Pia-Johanna / Dreyer, Marion / Klinke, Andreas 2007: Risiko. Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit. Oekom: München
- Reuters Nachrichten 2008: Union will Gorleben weiter als Endlager erkunden. 08.09.2007
- Rütter, H. et al. 2005: Nukleare Entsorgung in der Schweiz. Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkung des Entsorgungsprojektes nördliches Zürcher Weinland
- Rucht, D. 1985: Von Wyhl nach Gorleben. Bürger gegen Atomprogramm und nukleare Entsorgung. Ch. Beck
- Sager, F. / Schenkel, W. 2004: Evaluation UVP (Umweltmaterialien Nr. 175, UVP), Bern: BUWAL
- Serdült, U. / Schenkel, W. 2006. Bundesstaatliche Beziehungen und Governance im Mehrebenensystem, in: U. Klöti et al. (Hrsg.). Handbuch der Schweizer Politik, Zürich: NZZ Verlag, 553-573
- SFS /Swedish Code of Statutes) 1984: Act on nuclear activities. No. 3
- Simmons, Peter / Bickerstaff, Karen, 2006: The Participatory Turn in UK Radioactive Waste Management Policy. Conference Paper Valdor Symposium Stockholm, May 14th to 18th Stockholm
- Slovic, P. / Fischhoff, B./ Lichtenstein, S. 1980: Facts and fears: Understanding perceived risks. In: R. Schwing & J. Albers (Ed.): Societal risk assessment: how safe is safe enough? New York: Plenum
- Süddeutsche Zeitung 2008: Nur 60 Prozent haben Vertrauen in Demokratie. Süddeutsche Zeitung 21.4.2008
- Sundqvist, G. 1991: Demokrati och expertis. Kärnkraftens avfallsproblem inför laddningen av Ringhals 3. VEST – Tidskrift för vetenskapsstudier 5 (4): 23-43
- Troja, Markus 2001: Umweltkonfliktmanagement und Demokratie. Zur Legitimation kooperativer Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Zentrale für Mediation: Köln
- Wälti, S. 1995: Mediationsverfahren in der nuklearen Entsorgungspolitik der Schweiz, in: WZB (Hrsg.), Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 13, Berlin
- Weidner, Helmut 1998: Alternative Disput Resolution in Environmental Conflicts. Experiences in 12 Countries. Sigma: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
- WIBERA 2001: Beteiligungsverfahren bei der Standortauswahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, Auswertung internationaler Erfahrungen, Hannover/Berlin: BMU
- Wiedemann, Peter M. / Schütz, Holger 2000: Developing Dialogue-Based Communication Programmes. Forschungszentrum Jülich: Arbeiten zur Risiko-Kommunikation Heft 79, Zeitschrift für Konfliktmanagement

Durchgeführte Interviews

Schweden

- Vertreterin SKB, Kommunikationsbeauftragte, 21. Feb. 2008, 13.00–13.30 Uhr, telefonisch
- Vertreter SKB, Leiter EIA, 23. Mai 2008, 08.00–09.00 Uhr, in Östhammar
- Vertreterin von Milkas, Präsidentin, 20. Mai 2008, 17.00–19.00 Uhr, in Uppsala
- Vertreter von Milkas, Geschäftsführer, 20. Mai 2008, 17.00-19.00 Uhr, in Uppsala
- Vertreter der KASAM, Direktor, 21. Mai 2008, 13.30–16.00 Uhr, in Stockholm
- Vertreter von MKG, Geschäftsführer, 21. Mai 2008, 16.30–18.30 Uhr, in Stockholm

Vertreterin von MKG, Mitarbeiterin, 21. Mai 2008, 16.30–18.30 Uhr, in Stockholm
Vertreterin von SKB, Leiterin Kommunikation, 22. Mai 2008, 10.00–12.00 Uhr, in Stockholm
Vertreter der University of Stockholm, Senior Professor, 22. Mai 2008, 14.00–15.00 Uhr, in Stockholm
Vertreterin der Gemeinde Östhammar, Projektleiterin, 23. Mai 2008, 13.00–15.00 Uhr, in Östhammar
Vertreter der Gemeinde Östhammar, Sekretär, 23. Mai 2008, 13.00–15.00 Uhr, in Östhammar
Vertreter des Housing and Urban Research Centre, University of Orebro, 20. Mai 2008, 14.00–16.00 Uhr, in Orebro
Vertreter der Karita Research, Consultant, 25. Juni 2008, 14.00–14.30 Uhr, telefonisch
Vertreter der Gemeinde Oskarshamn, Projektleiter, 19. Mai 2008, 14.00–16.00 Uhr, in Oskarshamn
Public meeting, mit SKB, SSI/SKI, Gemeinde, Milkas, MKG, 23. Mai 2008, 09.00–13.00 Uhr, in Östhammar

Belgien

Vertreter des Departement of Sociology, University of Antwerp, 14. Mai 2008, 10.00–12.00 Uhr, in Antwerp
Vertreter von ONDRAF/NIRAS, Leiter Kommunikation, 9. Juni 2008, 10.00–12.00 Uhr, in Brüssel
Vertreter des FANC, 15. Mai 2008, 10.00–12.00 Uhr, in Brüssel
Vertreter von Greenpeace, Kampagnenleiter, 13. Mai 2008, 10.00–12.00 Uhr, in Brüssel
Vertreter von Friends of the Earth, Mitglied MONA, Stadtrat Mol, 13. Mai 2008, 15.00–17.00 Uhr, in Mol
Vertreter von SCK-CEN, Projektleiter, 9. Mai 2008, 14.00–16.00 Uhr, in Brüssel
Vertreterin der Gemeinde Dessel, Geschäftsführerin STORA, 10. Juni 2008, 14.00–16.00 Uhr, in Dessel

Deutschland

Vertreter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 15. Feb. 2008, 15.00–16.00 Uhr, in Bonn
Vertreter der Bürgerinitiative Umweltschutz Lüchow-Dannenberg e.V., 19. Feb. 2008, 15.00–16.30 Uhr, in Lüchow-Dannenberg
Vertreter des Bundesverbands Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V., 21. Feb. 2008, 14.00–14.45 Uhr, telefonisch
Vertreter des Bundesamt für Strahlenschutz, 16. Juni 2008, 14.00–16.00 Uhr, in Salzgitter
Vertreter des Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2. Mai 2005, 10.00–12.00 Uhr, in Bonn
Vertreter des Niedersächsischen Umweltministeriums, 6. März 2008, 16.00–17.30 Uhr, in Hannover
Vertreterin des Umweltministeriums Sachsen-Anhalt, 28. April 2008, 14.00–16.00 Uhr, in Magdeburg
Vertreter der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, 6. März 2008, 14.00–16.00 Uhr, in Hannover
Vertreter des Forschungszentrums Karlsruhe GmbH, 3. Juni 2008, 10.00–12.00 Uhr, in Stuttgart
Vertreter des ITAS, 2. Juni 2008, 10.30–12.00 Uhr, in Eggenstein Karlsruhe
Vertreter der Gesellschaft für Nuklear-Service, 5. Juni 2008, 14.00–15.30 Uhr, in Essen

Schweiz

Begleitgruppe, Sitzungen am 5. Nov. 2007, 4. März 2008, 7. Juli 2008, 10. Nov. 2009 in Bern und Zürich
Vertreter der Nagra, Leiter Kommunikation, 20. Feb. 2008, 13.30–15.30 Uhr, in Wettingen
Vertreter der HSK, Leiter Sicherheit und Entsorgung, 19. Aug. 2008, 09.00–11.00 Uhr, am PSI/Villigen
Vertreter der Baudirektion Kanton Zürich, Leiter Kommunikation, 10. Sept. 2008, 08.00–09.00 Uhr, in Zürich
Vertreter der Wissenschaft, Geologie, Institut F.A.Forel, , 8. Sept. 2008, 16.00–18.00 Uhr, in Versoix/Genf
Vertreterin des Zürcher Weinlands, Gemeindepräsidentin, 22. Sept. 2008, 19.00–21.00 Uhr, in Benken
Vertreterin des Zürcher Weinlands, Kopräsidentin Forum Opalinus, 22. Sept. 2008, 19.00–21.00 Uhr, in Benken
Vertreter des Zürcher Weinlands, Kopräsident Klar! Schweiz, 6. Okt. 2008, 09.00–11.00 Uhr, in Benken
Vertreterin des BFE, Leiterin Kommunikation, 9. Okt. 2008, 14.00–15.30, in Bern-Ittigen
Vertreter der Wissenschaft, Soziologie, Universität Zürich, 3. Nov. 2008, 18.00–19.00 Uhr, in Zürich

Anhang 1: Screening-Tabelle

Zusammenfassung der Fallstudien, welche – abgesehen von Deutschland, Belgien und Schweden – nicht mehr weiter vertieft worden sind. Die entsprechenden Zwischenberichte liegen dem BFE vor.

Staat	Rahmen	Programm	Von Technokratie zu Dialog	Kommunikation	Kompensation, Regionalentwicklung	Wirkung
D	Nuklearkritisch, wenig Vertrauen	Eignungstests, stigmatisiert, gescheitert	Nein	Intransparent		Nationale Proteste, keine Lösung
F	Nuklearfreundlich, Vertrauen abnehmend	Eignungstests, eher erfolgreich, Freiwilligkeit der Gemeinden	Ja	Zunehmend wichtig wegen Wertewandel	Ja	Wenig Proteste, Lösung möglich
SLO	Nuklearkritisch, Vertrauen zunehmend	Gescheitert, Neuanfang, Partnerschaftsvertrag, Freiwilligkeit, Veto	Ja	Zunehmend transparent		Regionale Proteste, Lösung möglich
CZ	Nuklearkritisch, wenig Vertrauen	Eignungstests, gescheitert	Nein	Intransparent		Nationale Proteste, keine Lösung
GB	Nuklearkritisch, Vertrauen zunehmend	Eignungstests, gescheitert, Neuanfang	Ja	Zunehmend transparent		Proteste abnehmend, Lösung möglich
B	Nuklearfreundlich, viel Vertrauen	Freiwilligkeit, Veto, eher erfolgreich, Partnerschaftsvertrag	Ja	Transparent, regional ausgerichtet	Ja	Wenig Proteste, Lösung absehbar
S	Nuklearfreundlich, viel Vertrauen	Eignungstests, Freiwilligkeit, Veto, eher erfolgreich, Partnerschaftsvertrag	Ja	Transparent, regional ausgerichtet	Ja	Regionale Proteste, Lösung absehbar
FIN	Nuklearfreundlich, viel Vertrauen	Eignungstests, Freiwilligkeit, Veto, erfolgreich	Ja	Transparent, regional ausgerichtet	Ja	Wenig Proteste, Lösung
E	Nuklearkritisch					Wenig, Proteste, keine Lösung
CH	Nuklearkritisch, wenig Vertrauen	Eignungstests, gescheitert, Neuanfang	Ja	Zunehmend transparent	Ja	Nationale Proteste, keine Lösung

Anhang 2: Interview-Leitfaden

Abzudeckender Bereich, Kriterium	Leit-/Einstiegsfrage, Erzählaufforderung	Memo / Nachfrage / Check
Vorstellung	Bitte stellen Sie sich und Ihre Funktion kurz vor.	
Gegenwärtige Situation	Können Sie bitte einmal die gegenwärtige Situation in der Endlagerdebatte beschreiben?	- Unterscheidung SMA und HHA? - Konkretes Beispiel?
Kommunikationskonzept	Welche Rolle spielt die Kommunikation für Sie als VertreterIn einer Behörde in der Endlagerthematik? Beschreiben Sie mal.	- Wie begründet sich die Kommunikation? - Gibt es Veränderungen? - Gibt es ein Konzept, ein Leitbild?
Kommunikationsinhalte	Was sind die wichtigsten Themen und Inhalte Ihrer Kommunikation? Erzählen Sie einmal.	- Was will die Behörde vermitteln? - Widersprüchliche Statements der Behörde? - Wie werden die Standpunkte vermittelt? - Ziel der Kommunikation?
Adressierte	Und wen versuchen Sie damit zu erreichen?	- Adressatenbezug? - An wen richten sie ihre Botschaften? - Wie sehen diese aus?
Rückkopplungsprozesse	Erhalten Sie irgendwelche Reaktionen auf die Inhalte, die Sie als Behörde vermitteln möchten? Erzählen Sie mal.	- Bedürfnisse, Reaktionen der Adressaten/Adressatinnen? - Rückkopplungen? Umgang damit? - Nicht ausreichende Informationen? - Verständigung über den Konflikt? - Andere Themen gekoppelt?
	Gibt es Ihrer Meinung nach Informationen, die nicht zugänglich gemacht werden sollten? Welche wären das und wieso?	- Transparenz der Kommunikation? - Welche Gruppen werden ausgeschlossen?
Vertrauen	Das Vertrauen in die Informationen der nationalen Behörden sowie der Nuklearindustrie hat sich im Zeitverlauf eher verringert, jenes in die wissenschaftliche Expertise und in die Umweltschutzgruppen ist angestiegen. Haben Sie eine Idee, wie das zu erklären ist?	- Vertrauensaspekt? - Gründe für Vertrauensverlust? - Vertrauensbildende Massnahmen?
Evaluation Kommunikation	Wie sieht Ihrer Meinung nach eine gelungene Kommunikation in der Endlagerdebatte aus?	- Evaluationskriterien? - Was ist gelungene Kommunikation? - Erfolgskriterien? Motivation?
Evaluation Verfahren	Wie sieht Ihrer Meinung nach ein gelungenes Verfahren in der Endlagerdebatte aus?	- Glaubwürdigkeit?
Bürgerbeteiligung	In Umfragen gaben viele Befragten an, dass sie die Beteiligung der Bevölkerung bei endlagerbezogenen Entscheidungen für wichtig bzw. sogar sehr wichtig halten. Wie beurteilen Sie als VertreterIn einer Behörde dieses Umfrageergebnis?	- Bürgereinbezug sinnvoll und notwendig? - Bisherige und künftige Hindernisse? - Verbesserungsmöglichkeiten? - Fairness, Ressourcen, Prozesszugang? - Kompromissmöglichkeit?

Zukunftsperspektive	Wie sehen Ihre Pläne in Bezug auf die weitere Kommunikation in der Endlagerdebatte aus?	- Nächste Schritte? - Was hat sich bewährt? - Gibt es Änderungen?
Offene Fragen	Nun haben wir das Ende des Interviews erreicht. Möchten Sie ergänzend noch etwas ansprechen?	
Frage nach Infomaterialien		

