

Aktuelle Fragestellungen – Rahmendokument

aufgrund der Arbeitsgruppenberichte von Oskarshamn

Zweiter Entwurf

11/12/2001

INHALTSVERZEICHNIS

VORGEHEN	3
1. LOKALE DEMOKRATIE	5
2. FACHKENNTNIS IM LOKALEN ENTSCHEIDUNGSFINDUNGSPROZESS	8
3. DAS STANDORTWAHLVERFAHREN	10
4. EINFLUSSNAHME DER LOKALEN AKTEURE AUF DAS NATIONALE ENTSORGUNGSPROGRAMM FÜR RADIOAKTIVE ABFÄLLE	12

VORGEHEN

Das vorliegende Rahmendokument wurde aufgrund der Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppen erstellt, die anlässlich der letzten Sitzung während des Seminars in Oskarshamn (am 21. September 2001) vorgebracht wurden. Bei diesen Schlussfolgerungen handelt es sich um die Resultate der von den Arbeitsgruppen durchgeführten Analyse einer englischen (Sellafield) und zweier schwedischer (Oskarshamn, Tierp) Fallstudien. Die verschiedenen Erfahrungen auf dem Gebiet der Entsorgung radioaktiver Abfälle, welche die einzelnen Teilnehmer zur Diskussion brachten, wurden bei dieser Analyse ebenfalls berücksichtigt.

Viele der von den Berichterstellern getroffenen Aussagen werden als Themen und Fragestellungen in den kommenden Cowam-Seminaren zur Diskussion gestellt. Aufgrund der Analyse dieser Berichte werden im Rahmendokument verschiedene Themen vorgestellt, die den Beratergruppen ('Proposition Task Forces') des Seminars in Verdun und kommenden Seminaren zur Diskussion vorgeschlagen werden. Folgende Themen wurden identifiziert:

1. Lokale Demokratie
2. Fachkenntnis im lokalen Entscheidungsfindungsprozess
3. Das Standortwahlverfahren
4. Einflussnahme der lokalen Akteure auf das nationale Entsorgungsprogramm für radioaktive Abfälle

Diese Themen bauen weitgehend auf den Aussagen auf, die von den Berichterstellern der Arbeitsgruppen getroffen wurden. Einige der Fragestellungen müssen daher noch geklärt und näher ausgeführt werden.

Die 8 Beratergruppen werden sich mit 2 dieser Themen befassen. Sie erarbeiten zu den jeweiligen Themen endgültige Schlussfolgerungen und Empfehlungen unter Berücksichtigung der nachstehend aufgeführten Fragen und der neuen, aufgrund der kommenden Fallstudienpräsentationen (französische und deutsche Fallstudien in Verdun, am 28. Februar/1. – 2. März 2002; schweizerische Fallstudien in Nidwalden, am 12. – 14. September 2002) ermittelten Aspekte.

Das im Seminar von Oskarshamn vorgestellte Vorgehen wurde durch die Arbeitsgruppen validiert. Die den Abfallentsorgungsbehörden bzw. -firmen in den meisten, die von der Entsorgung radioaktiver Abfälle betroffenen, europäischen Ländern begegneten Schwierigkeiten bieten eine Gelegenheit zum Erfahrungsaustausch und zum Lernen aus den gemachten Erfahrungen für die Zukunft. Die Gründe für diese Schwierigkeiten sollten analysiert und dabei positive Aspekte identifiziert werden. In den davon betroffenen Ländern wurde die Restrukturierung nationaler Entsorgungsprogramme als vorteilhaft für deren Verantwortlichkeit und Effizienz erachtet. Die aufgrund der Fallstudien beobachtete wahre Änderung der Einstellungen gilt dabei als grundlegende Voraussetzung, um eine öffentliche Unterstützung im Standortwahlverfahren zu erhalten.

In diesem Lernprozess wurde auch erkannt, dass es nicht eine einzige beste Problemlösung gibt. Die Entscheidung über Verfahren und Möglichkeiten muss entsprechend der nationalen Strukturen und lokalen Situation erfolgen. In dieser Hinsicht kann sich der nationalpolitische Entscheidungsfindungsprozess von einem europäischen Staat zum anderen unterscheiden. Durch einen Vergleich zwischen den europäischen Staaten einerseits und auch zwischen den verschiedenen lokalen Situationen im selben Staat andererseits, wird es möglich, zu verstehen, welche Schritte des Prozesses erfolglos waren sowie zu identifizieren, warum die Problemlösung oder deren Umsetzung in einer bestimmten Situation ungeeignet war. Aus den Erfahrungen zahlreicher öffentlicher Beteiligungsprozesse der letzten Jahre in den europäischen Staaten kann eine eindeutige Lehre gezogen werden. Im ersten Seminar wurde die positive Auswirkung einer breiten Mitsprache der Kommunen bzw. politischen

Gemeinden im Entscheidungsfindungsprozess besonders durch die schwedischen Fallstudien hervorgehoben und verschiedene Schlüsselfragen auf nationaler Ebene aufgezeigt. Auf der anderen Seite hat die Erfahrung in Sellafield ein klares Bild der Vor- und Nachteile einer öffentlichen Untersuchung aufgezeigt, als einzige Möglichkeit für die Äusserung der Standpunkte auf Seite der Beteiligten und als Fokus für eine öffentliche Überprüfung der Implementierung von Entsorgungsstrategien in Grossbritannien.

1. LOKALE DEMOKRATIE

Wie ist die lokale Demokratie geregelt, um Einfluss auf den Entscheidungsfindungsprozess in der Entsorgung radioaktiver Abfälle zu nehmen? Welche Akteure sind an den kommunalen Entscheidungen beteiligt? Gibt es eine treibende Kraft? Sind Richtlinien für eine kommunale Beteiligung wichtig? Wie sind die Beteiligung und die Kompetenzen der Gemeinden strukturiert?

Aufgrund der Erkenntnis, dass die Antworten auf diese Fragen für die jeweiligen europäischen Staaten und insbesondere die administrativen Befugnisse der Kommunen im jeweiligen Staat verschieden sind, wurde beschlossen, dass diese Fragen für alle mit der Entsorgung radioaktiver Abfälle befassten Staaten wichtig sind.

Richtlinien für eine Beteiligung auf kommunaler Ebene?

Es wurde die Ansicht vertreten, dass ein politisches System auf nationaler Ebene Richtlinien für den Entscheidungsfindungsprozess erlassen sollte. Hinsichtlich der kommunalen Ebene wurde über die Relevanz solcher Regeln und deren Ausmass diskutiert.

Wie sind nationale Verordnungen und eine Einbeziehung der Kommunen bei der Mitspracheregulation auf kommunaler Ebene zu berücksichtigen? Gemäss Ansicht einiger Teilnehmer könnte die nationale Verordnung formale Verfahren enthalten, die als Richtlinien für eine kommunale Beteiligung gelten würden. Andere wiederum entgegneten, dass ein gewisser Anpassungsspielraum entsprechend der kommunalen Situation notwendig sei. In diesem Zusammenhang sollte jede Gemeinde imstande sein, ihren eigenen Entscheidungsfindungsprozess auszuarbeiten.

Welcher Vorteil wird von einer Festlegung von Richtlinien und Methoden für eine Beteiligung im Voraus erwartet? Damit könnte – so wurde festgestellt – eine erneute Festsetzung von Richtlinien bei jeder Sitzung oder jedem Forum vermieden werden. Sollte dieser Vorschlag weiter entwickelt werden und mit Richtlinien ein methodisches Vorgehen definiert werden, um Mitsprachekonzepte, wie Transparenz, Offenheit, Dialog in die Tat umzusetzen und klarzustellen, wie eine solche Umsetzung erreicht werden soll?

In der Diskussion über Richtlinien wurden Fragen, die bereits in nationalpolitischem Zusammenhang gestellt wurden, wieder aufgegriffen. Über das schrittweise Modell wurde erneut debattiert. Sollte ein solches Modell angenommen werden, würden dann Rahmenbedingungen benötigt werden, aus denen hervorgeht, wie lokale Fragen behandelt werden und wie auf solche eingegangen wird? Müsste ein solcher Rahmenplan bevor oder nachdem ein potentieller Standort benannt wurde, vorliegen? Wer würde solche Rahmenbedingungen ausarbeiten, und wie sind dabei lokale Akteure involviert?

Die jeweilige Rolle der verschiedenen lokalen Akteure in der lokalen Demokratie

Welche Rolle und Verantwortung übernehmen die verschiedenen Akteure (Gemeindeverwaltung, nicht-staatliche Organisationen bzw. NGOs, Bürger) in dieser kommunalen Politik?

Sollte die lokale Demokratie im Hinblick auf die Entsorgung radioaktiver Abfälle von den üblichen demokratischen Richtlinien gesteuert werden, oder sollten neue Wege einer Beteiligung vollzogen werden, wenn sich übliche Verfahren als unzureichend erweisen? Welche Zielsetzung hätten ad hoc Lösungen?

Sollte sich eine lokale Beteiligung zuerst auf örtlich gewählte Vertreter unter Beibehaltung der üblichen Richtlinien abstützen?

In Anbetracht des bedeutenden Beitrags von NGOs in der nuklearen Entsorgungsthematik, welche Rolle würden sie einnehmen?

Sind für die Gemeinde die lokale Opposition und die NGOs eine Quelle des Dialogs mit dem Betreiber und der überwachenden Behörde?

Sollten vorerst Grenzen für eine Involvierung gesetzt werden, um den Rahmen einer lokalen Einflussnahme klarzustellen und zu gewährleisten, dass eine Beteiligung einen effektiven Beitrag zum Entscheidungsfindungsprozess leistet?

Die spezifische Rolle der Gemeinde

Es wurde über die Rolle der Gemeinden in der lokalen Demokratie diskutiert. Kann von Organisationen, die für demokratisch gewählte Vertreter arbeiten, erwartet werden, dass eine Polarisierung vermieden wird, sie weitgehend mit allen Betroffenen ohne Rücksicht auf deren Meinung über Standortfragen zusammenarbeiten und sie möglichst die Standpunkte der verschiedenen lokalen Akteure auf breiter Ebene vertreten? Wenn dem so ist, auf welche Art und Weise kann die Gemeinde tatsächlich den örtlichen Dialogprozess insbesondere mit dem Betreiber und der übergeordneten Behörde steuern und eine öffentliche Mitsprache erleichtern? In diesem Zusammenhang werden zwei Modellansätze charakterisiert.

- Beim ersten Ansatz sorgt die Gemeinde dafür, dass die verschiedenen Standpunkte aller ihrer Bürger formuliert werden; sie ist der wichtigste lokale Akteur und Ansprechpartner in den Diskussionen mit dem Betreiber und der überwachenden Behörde.
- Beim anderen Modell repräsentiert die Gemeinde lediglich eine Organisation unter den lokalen Akteuren und stellt sich nicht hinter die örtliche Opposition; die NGOs formulieren ihre Standpunkte, soweit sie dies können und unterstützen die Gemeinde in diesen Belangen, falls erforderlich. [→ please check this sentence, does not agree with engl. version](#)

Es wird betont, dass es bei beiden Ansätzen Pros und Kontras gibt.

Neben der Involvierung der Gemeinde, stellte sich eine weitere Frage über den Grad der Verpflichtung der gewählten Vertreter selbst im örtlichen Dialog: Sollte der Gemeinderat seine eigene Meinung im Entscheidungsfindungsprozess verteidigen oder sollte er sich in den örtlichen Debatten über nukleare Entsorgungsfragen neutral verhalten?

Lokale Kompetenz und erforderliche Mittel

Die Beteiligung der Gemeinden im Entscheidungsfindungsprozess erfordert von ihnen die Entwicklung einer gewissen Eigenkompetenz, und dass sie dafür über die erforderlichen Mittel verfügen.

Die Fallstudien haben gezeigt, dass die Gemeinden einen hochstehenden Grad an Kompetenz entwickeln können zum Verständnis und zur Erläuterung technischer Fragen und Zusammenhänge, sobald sie es als notwendig erachten, in die Diskussion einzutreten. Wie bauen sie diese Kompetenz auf? Über welche Mittel verfügen sie auf kommunaler Ebene? Auf nationaler Ebene? Auf regionaler Ebene? Eine regionale Zusammenarbeit zwischen den im Standortwahlverfahren involvierten Gemeinden und den umliegenden Gemeinden wurde beispielsweise als sehr hilfreich erachtet im Sinne einer Steigerung des Erfahrungsaustauschs und einer Stärkung der lokalen Positionen gegenüber dem Betreiber und der überwachenden Behörde.

Über welche Mittel wird verfügt, um die für den Entscheidungsfindungsprozess erforderlichen Kenntnisse innerhalb der Gemeinde zu verbreiten und Bürger darüber zu informieren?

Wie wird die Beteiligung der lokalen Akteure am Entscheidungsfindungsprozess erleichtert? Sollten Freiwillige entlohnt oder ihre Auslagen erstattet werden? Wie wird die Beteiligung unterstützt (z. B. Transport etc.)?

Abgesehen von wirtschaftlichen Mitteln, wie könnten Freiwillige unterstützt werden, um freie Termine in ihrer Agenda zu finden (Betreuung der Kinder, Erleichterungen am Arbeitsplatz...)?

Obwohl die finanzielle Unterstützung generell als äusserst wichtig angesehen wird, könnte den lokalen Akteuren – abgesehen von wirtschaftlichen Mitteln – auch eine andere Unterstützung gewährt werden.

Woher kommen solche Mittel, und wie werden sie den lokalen Akteuren ausgehändigt? Kommen finanzielle Mittel aus einer Quelle oder aus verschiedenen? Für den letzteren Fall kann ein autonom verwalteter Fonds geschaffen werden, um diese Mittel und deren Ausgaben zu verwalten. Welche Institution wäre für die Verwaltung eines solchen Fonds verantwortlich? Gäbe es Fondsrichtlinien auf nationaler Ebene?

Schliesslich wurde festgestellt, dass fehlende Mittel für die lokalen Akteure zu Verzögerungen im Entscheidungsfindungsprozess führen können, während eine saubere Zuteilung der Mittel den Bürgern die Übernahme einer nachhaltigen Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozess ermöglicht.

2. FACHKENNTNIS IM KOMMUNALEN ENTSCHEIDUNGSFINDUNGSPROZESS

Die Entsorgung radioaktiver Abfälle ist hoch technisiert. Die dabei erworbenen Erfahrungen und Fachkenntnisse sind für Nicht-Spezialisten, wie lokale Akteure, oftmals sehr schwer verständlich. Ausserdem lässt die Fokussierung auf technisches Fachwissen im Entscheidungsfindungsprozess gewisse Bedenken aufkommen, dass andere, nicht-technische Fragen nicht angesprochen werden oder dass die Beurteilung technischer Optionen durch Experten auf Entscheidungen über nicht-technische Fragen schliessen lässt, die nicht explizit oder transparent getroffen wurden. Sollte Fachwissen auf technische Aspekte begrenzt werden, oder sollten spezifische Fachkenntnisse über gesetzliche, wirtschaftliche, politische und soziale Fragestellungen angeeignet werden? Die Verantwortlichkeit und Vertrauenswürdigkeit von Experten wurden hinterfragt und hinsichtlich der Art und Weise diskutiert, Fachwissen und lokale Mitsprache zu verbinden.

Welche Informationen werden den lokalen Akteuren weitergegeben? Werden Informationen vom Betreiber und der überwachenden Behörde in einem hierarchischen Prozess ("Top-down Approach") weitergegeben, oder müssen Betreiber und Behörde Informationsmaterial, das die lokal gestellten Fragen beantwortet, zur Verfügung stellen?

In welchem Ausmass wird der Zugang zu Fachwissen die lokal Betroffenen befähigen, die Methoden des Betreibers und/oder die von der überwachenden Behörde gestellten Anforderungen zu hinterfragen und über diese Themen zu diskutieren?

Vom Standpunkt der lokalen Gemeinden muss der Beitrag von Fachwissen auf die Qualität des Entscheidungsfindungsprozesses hinterfragt werden. Wie kann Fachwissen den am Entscheidungsfindungsprozess Betroffenen tatsächlich die nötigen Informationen zur Verfügung stellen?

Wie wird sichergestellt, dass Fachwissen die Diskussionen in Gang bringt und sich nicht in Propaganda umkehrt, die eine gegnerische Haltung anfeuert?

Wie werden Experten nicht-institutioneller Organisationen in die Debatte eingebracht?

Gewährleisten pluralistische Fachkenntnisse, dass der Entscheidungsfindungsprozess tatsächlich die grundsätzlichen Anliegen der Beteiligten berücksichtigt, um durchführbare Entscheidungen zu erzielen?

Gibt es, abgesehen von pluralistischem Fachwissen, neue Wege einer öffentlichen Beteiligung, um die Lücke zwischen Fachdiskussionen und Anliegen der Bürger zu schliessen?

Der Bedarf an pluralistischer Erfahrung lässt einige Fragen aufkommen.

Wie kann erstens dieses pluralistische Fachwissen angeeignet werden? Wie wird dann sichergestellt, dass dessen Qualität ausreichend ist?

Kann eine breite Involvierung von Universitäten und Forschungsinstitutionen einen ersten grundsätzlichen Lösungsansatz erbringen?

In welchem Ausmass wird zudem dieser Expertenbeitrag von den jeweiligen Forschungsinstitutionen intern anerkannt, und wie wird ein solcher in der Karriere des Einzelnen bewertet?

Wie lautet das Mandat dieser "anderen" Experten? Werden diese von den örtlichen Behörden oder einer gemeinschaftlichen Gruppe (bestehend aus den verschiedenen betroffenen Akteuren) in den Entscheidungsfindungsprozess eingebracht?

Kann eine Struktur mit bestimmten Mitteln unabhängiges Fachwissen jedem Beteiligten, insbesondere den einzelnen Bürgern und kleineren Organisationen, zugänglich machen? Sollte auf EU-Basis eine Vereinigung unabhängiger Experten gegründet werden?

Die Bezeichnung "unabhängiger" Experte wird als Ergebnis dieser Diskussion in Frage gestellt.

Wer gilt als unabhängiger Experte? Und in welchem Masse ist er unabhängig? Von wem? Haben nicht alle Experten ein gewisses Eigeninteresse an der Fragestellung, für die sie ein Fachgutachten erstellen sollen? Liegt es nicht in der Verantwortung der Experten, ihre Position, Verbindlichkeiten und Interessen klarzustellen? Und könnten diese Experten ebenfalls bewertet werden?

Ist es ausserdem möglich, Experten innerhalb der Gemeinde zu finden? Oder ist es empfehlenswert, in der lokalen Gemeinde Experten auszubilden?

Sind überhaupt lokale Akteure willens, als Experten im Entscheidungsfindungsprozess aufzutreten? Worin besteht der Beitrag lokaler Akteure im Gutachterverfahren:

- Die Fragen zu strukturieren?
- Sicherzustellen, dass das Fachwissen die aktuellen Anliegen der Gemeinde betrifft?
- Mitbestimmung bei der Wahl der Experten?

Obwohl die Sachkompetenz der lokalen Akteure prinzipiell mit zunehmender Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozess zunimmt, wie wird diese Fähigkeit zusätzliches gefördert und entwickelt?

Wie bringen die lokalen Akteure ihr spezifisches Fachwissen über ihr Land und ihre Gegend in die Diskussion mit dem Betreiber und der überwachenden Behörde ein?

3. DAS STANDORTWAHLVERFAHREN

Auf welche Weise erfolgt die Standortwahl? Während des Seminars in Oskarshamn wurden dabei drei verschiedene methodische Ansätze identifiziert. Jedes einzelne Verfahren wirft spezifische Fragen auf, die nachstehend kurz umrissen werden.

1. Aufgrund der Erfahrungen aus dem ersten Vorgehen wurden Standorte auf rein technischer Basis gewählt. Die Standortwahl galt als Teil eines technischen Prozesses, bei dem die Geologie das Hauptkriterium war. Jeder Standort wurde entsprechend der selben technischen Kriterien analysiert. Daher wurde die Standortwahl vom Betreiber als angemessen beurteilt, und das Ergebnis wurde erst zuallerletzt bekanntgegeben. Nach Auffassung der Cowam-Teilnehmer hat sich jedoch dieser technische Auswahlprozess als Fehlschlag erwiesen: Selbst wenn der gewählte Standort den Sicherheitsanforderungen entsprach, wurde er nach Bekanntgabe zurückgewiesen, da er selten oder niemals mit der lokalen Bevölkerung diskutiert worden war.
2. In anderen Staaten (oder im selben Staat – nach Fehlschlag des ersten Ansatzes) wurde ein zweiter methodischer Ansatz verfolgt. Dieser bestand in einer frühen Bekanntgabe möglicher Standorte, nach einer Vorauswahl aufgrund technischer Kriterien. Ein solcher Prozess verursachte in einigen Staaten ebenfalls Schwierigkeiten. Dieser Ansatz wurde im Seminar von Oskarshamn als positiv erachtet, sofern er transparent ist. Trotzdem gab es Bedenken, dass damit Abwehrhaltungen (NIMBY attitudes = Ohne-mich-Haltungen) nicht verhindert werden können, da dieses Vorgehen eine grosse Anzahl Gemeinden in einen Wettstreit versetzt, den diese niemals freiwillig eingegangen wären. Wie einschränkend sollten die technischen Kriterien zudem für diese Vorauswahl sein? Wieviele Standorte müssten in einer ersten Liste veröffentlicht werden? Auf welche Weise sollten betroffene Gemeinden informiert werden? Würde die Validierung einer ersten Standortliste durch ein Expertengremium dazu beitragen, lokalen Anliegen entgegenzutreten?
3. Andere Staaten suchten – mehr pragmatisch – zuerst nach freiwilligen Standorten. Während des Seminars in Oskarshamn wurde zugestimmt, dass in diesem Fall die Standorteignung hinsichtlich der Sicherheitsanforderungen immer noch vorrangig sein sollte. Die Standortwahl sollte nach wie vor von technischen Erwägungen bestimmt sein. Es bestanden jedoch Fragen zur Gleichbehandlung von freiwillig sich zur Verfügung stellenden Standorten und anderen Gemeinden im Land sowie zum Gleichgewicht zwischen Sicherheit und Akzeptanz im Entscheidungsfindungsprozess.

Wenn sich Gemeinden freiwillig zur Verfügung stellen, kann dann erwartet werden, dass diese einen fairen Dialog mit der überwachenden Behörde und dem Betreiber führen, oder wird deren Sichtweise möglicherweise beeinflusst?

Welcher Stellenwert wird, abgesehen von der Sicherheit, anderen Kriterien im Entscheidungsfindungsprozess zugeordnet? Wie "ausreichend sicher" gilt ein Standort, der aufgrund eines grösseren Spektrums an Kriterien ausgewählt wurde als nur dem Sicherheitsaspekt alleine? Haben die involvierten Akteure die Gelegenheit, über die Wichtigkeit des Sicherheitsaspekts und anderer Kriterien in der Entscheidung zu diskutieren?

Welche Beziehung besteht zwischen den Standortwahlkriterien und der vorgeschlagenen technischen Option? Berücksichtigt die Entscheidung über die technische Option die Standortspezifikationen im Detail? Wie weit ist die Entscheidung über die technische Option fortgeschritten, wenn die Entscheidung über den Standort gefällt ist? Gibt es ausreichend

generisches Wissen über die technische Option um eine Standortwahl durchzuführen? Lässt die Entscheidung über die technische Option genügend Spielraum für Alternativen?

Diese Diskussion hinterfragt ebenfalls die eigentlichen Sicherheitskriterien. Es herrscht Übereinstimmung, dass die Standortwahlkriterien wissenschaftlich fundiert sein sollten. Wer jedoch sollte diese Kriterien aufstellen? Kann der Betreiber alleine für die Definition dieser Kriterien verantwortlich sein? Wie breit sollten die Analysen, die diese Kriterien stützen, gefasst sein?

Anhand dieser ersten Diskussionen erscheinen die technischen Kriterien und Sicherheitsanforderungen grundlegend und ausschlaggebend für die Entscheidung zu sein. Es sieht so aus, dass sie derzeit unzureichend für die Erzielung einer durchführbaren Entscheidung sind. Wie lauten die anderen Kriterien? Wie reflektieren diese die Bereitschaft und Fähigkeit der lokalen politischen Gemeinde, einen Standort jetzt und langfristig zu beherbergen?

In einigen europäischen Staaten ist diese Bereitschaft der Gemeinde, einen Standort zu beherbergen mit Entschädigungsleistungen verbunden. Die Geldmittel werden der örtlichen Gemeinde sozusagen als Schadenersatz für die Aufnahme eines Standorts für eine Abfallentsorgungsanlage zugeteilt. Die Erfahrungen auf diesem Gebiet sind von einem Land zum anderen sehr unterschiedlich. Während einige dieser Länder überhaupt keine Entschädigungsleistungen einsetzen, greifen andere zu diesem Mittel, jedoch zu einem verschiedenen Zeitpunkt innerhalb des Entscheidungsfindungsprozesses, manchmal noch bevor die endgültige Entscheidung über den Standort gefallen ist.

Die Überlegungen zu diesem Thema sind vielfältig. Sind Entschädigungsleistungen eine Möglichkeit, sich die Standortakzeptanz zu erkaufen? Könnten Entschädigungen nicht auch erwogen werden als Kompensierung für ein Risiko und somit als Anerkennung dafür, dass vielleicht die Sicherheitsanforderungen des Standorts nicht erfüllt sind? Sind auf der anderen Seite Entschädigungen nicht eine legitime Vergütung einer Dienstleistung, die eine lokale Gemeinde der nationalen Gesellschaft zur Verfügung stellt? Welches ist die rationale Grundlage einer solchen Entschädigung? Wofür steht sie? Worin besteht ihre Bedeutung in den verschiedenen Staaten, die eine solche leisten? Welches ist der geeignete Zeitpunkt innerhalb des Standortwahlverfahrens, bei dem eine Entschädigung einsetzen sollte? Wer sollte diese Kompensationen erhalten (Grundstückseigner, lokale Behörden, regionale Behörden, andere)?

Welcher Nutzen wird von Entschädigungsleistungen erwartet? Könnte eine Entschädigung zudem auch in einer anderen Form als Geld erfolgen? Können zum Beispiel regionale Förderungspläne ebenfalls den örtlichen Erwartungen entsprechen?

Anerkennt eine Entschädigung die Fähigkeit der lokalen Gemeinde, einen Standort zu beherbergen? Wie wird die Kompetenz einer lokalen Gemeinde anerkannt, Standortvorschläge und -konzepte sowie deren Wirksamkeit zu überprüfen?

Wie wird auf lange Sicht die Fähigkeit der lokalen Gemeinde aufrechterhalten, einen Standort zu beherbergen und seinen Betrieb weiterzuverfolgen? Wie gewährleistet die nationale Gesellschaft, dass sich die lokale Gemeinde weiterhin um den Standort kümmert und mit den beauftragten Institutionen der Anlage zusammenarbeitet?

Wo liegen die langfristigen "Strapazierfähigkeitsgrenzen" der lokalen Gemeinde?

Sollte eine Entschädigung eine örtliche nachhaltige Entwicklung bewirken?

4. EINFLUSSNAHME DER LOKALEN AKTEURE AUF DAS NATIONALE ENTSORGUNGSPROGRAMM FÜR RADIOAKTIVE ABFÄLLE

Die nationalen Rahmenbedingungen für die Entsorgung radioaktiver Abfälle wurden als wesentliche Basis für den Entscheidungsfindungsprozess auf lokaler Ebene beurteilt. Ein nationaler Rahmenplan sollte eine nationale Abfallentsorgungsstrategie umfassen mit Verfahren für die Entscheidungsfindung in Zusammenhang mit der Implementierung auf nationaler und lokaler Ebene und für die erforderlichen administrativen Befugnisse.

Wie sind dabei aber die lokalen Akteure, die in erster Linie von diesen Entscheidungen betroffen sind, in einem solchen Prozess zugelassen? In welchem Ausmass trägt die Mitsprache der lokalen Akteure im Entscheidungsfindungsprozess zur konsequenten Verfolgung und Durchführbarkeit der gesamten Abfallentsorgungsstrategie bei? Welches sind die Mittel und Wege einer solchen Beteiligung? Während des Seminars wurden die verschiedenen Zusammenhänge zwischen den nationalen und lokalen Ebenen aufgezeigt. Im Verlauf der Diskussionen wurde ein erster Versuch unternommen, die Modalitäten für eine mögliche Einflussnahme der lokalen Akteure auf den nationalen Entscheidungsfindungsprozess zu charakterisieren.

Bedarf einer flexiblen Vorgehensweise

Inwieweit sollten die nationalen Rahmenbedingungen die entscheidungsbestimmenden Optionen definieren? Die meisten Teilnehmer, lokalen Akteure, Betreiber und Behörden plädierten für ein schrittweises Vorgehen beim Entscheidungsfindungsprozess in der Abfallentsorgung. In diesem Zusammenhang würden die nationalen Rahmenbedingungen eher auf eine Strukturierung des Entscheidungsfindungsprozesses und der Richtlinien für dessen Implementierung fokussiert als auf die Entwicklung einer strikten, vordefinierten technischen Lösung.

In einem ersten Versuch, diesen methodischen Ansatz zu charakterisieren, wurden zwei sich ergänzende Definitionen vorgeschlagen:

- "ein flexibles Verfahren, das auf eine Überprüfung und Beratung eingeht, mit identifizierten Meilensteinen, die eine Überprüfung des Fortschritts und Prozesses sowie eine Neubestimmung des eingeschlagenen Weges ermöglichen";
- "ein klarer Fahrplan vorweg, um den Weg aufzuzeigen und den erzielten Fortschritt zu überprüfen".

Welche Richtlinien und Methoden werden benötigt, um eine solche Vorgehensweise umzusetzen? Welcher Spielraum ist, falls im Verlauf des Prozesses erforderlich, für eine Änderung der Richtlinien und Konzepte vorhanden?

Auf der einen Seite wurde betont, dass der Entscheidungsfindungsprozess die Abfallentsorgungsoptionen und zur Wahl vorgeschlagenen Standorte ständig hinterfragen und eine zu frühe Einengung der Optionen vermeiden sollte. Dieser Vorschlag soll verhindern, dass Fragen zu spät in der Prozessentwicklung wieder auftauchen und die Entscheidung blockieren. Andererseits wurde erkannt, dass Entscheidungen getroffen werden müssen und dass durch Offenhalten eines Spektrums an Optionen Kosten für beide, d. h. die nationale Gesellschaft und die Betreiber, entstehen.

Um den Entscheidungsfindungsprozess klarer zu gestalten, wurde ein leeres Blatt als Ausgangspunkt vorgeschlagen. Es wurden als Beispiele ein entsprechendes Dokument aus Grossbritannien sowie deutsche Arbeiten zu Standortwahlverfahren zitiert. Der thematische Rahmen, auf den in einem solchen Papier eingegangen werden soll, wurde zur Diskussion

gestellt. Sollte dieses Dokument lediglich auf technische Optionen fokussiert sein oder sollte es einen grösseren Themenbereich umfassen? Wie würden in diesem Prozess wissenschaftliche Informationen beziehungsweise soziale Bedürfnisse zugelassen sein?

Wer sollte die nationalen Rahmenbedingungen definieren? Welcher Handlungsspielraum sollte den örtlichen Gemeinden bzw. den Gemeindeverwaltungen in der Vorbereitung dieser Rahmenbedingungen zukommen? Obwohl ein Interesse an einer starken und robusten Regierungserklärung bestand, wurde ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz als wertvolles Instrument zur nationalpolitischen Umsetzung in Erwägung gezogen. Als Beispiel wurde das französische Gesetz aus dem Jahre 1991 zitiert, das eine 15-jährige Forschungsphase im Rahmen der Entsorgung nuklearer Abfälle beschloss.

Es stellte sich die Frage nach dem Rahmen und Ziel des Entscheidungsfindungsprozesses auf nationaler Ebene. Welche Entscheidung muss dabei getroffen werden? Welche Art von Abfällen sind davon betroffen? Soll die Diskussion während des Prozesses auf weitere Aspekte bezüglich nuklearer Energie ausgedehnt werden und sich der Energiepolitik zuwenden? Worüber soll die an diesem Prozess beteiligte Bevölkerung entscheiden? Es ist demzufolge erforderlich, vorab den Rahmen des Entscheidungsfindungsprozesses auf nationaler Ebene zu klären.

Frühe Involvierung lokaler Akteure

Bei Abfallentsorgungsfragen werden lokale Akteure meistens erst am Ende des Entscheidungsfindungsprozesses involviert, um einer Standortentscheidung zuzustimmen. Es gibt vor der endgültigen Standortwahl wenig bis keine Mitsprachegelegenheit für die lokalen Akteure. In Sellafield ergab eine öffentliche Untersuchung, dass der vorgeschlagene Standort schliesslich nach einem langwierigen Widersacherprozess zurückgewiesen wurde.

Obwohl eine frühe Involvierung lokaler Akteure als ein wertvoller Schritt im Entscheidungsfindungsprozess erachtet wurde, bestanden Fragen zu den Mitteln und Wegen dies zu erreichen. Wie wird zudem eine Gemeinde mit dem Thema Abfallentsorgung konfrontiert, oder wie wird ihr Interesse daran geweckt? Dabei wurde eine Schwierigkeit erkannt: Wie werden Bürger in die Thematik miteinbezogen, wenn sie sich noch nicht dafür zuständig fühlen und wenn beispielsweise die Entscheidung nur in groben Umrissen festgelegt ist?

Es wird festgestellt, dass sich, sobald die nationalen Strategien festgelegt sind, der Entscheidungsfindungsprozess oft der Frage der Standortwahl zuwendet. Die tatsächliche Involvierung örtlicher Gemeinden ist oftmals mit dem Standortwahlverfahren verbunden, wenn fast alle nationalpolitischen Optionen bereits festgelegt sind; daher wird eine konstruktive Involvierung der lokalen Gemeinden behindert. Über welche Mitsprachemöglichkeiten in der Nationalpolitik verfügen ab diesem Zeitpunkt die betroffenen lokalen Akteure? In welchem Ausmass können sie die nationalpolitische Definition mitbestimmen?

Die Involvierung lokaler Akteure auf nationaler Ebene sollte ebenfalls die Verfolgung der Implementierung umfassen. In welchem Ausmass sollten die Gemeinden und die NGOs die Verantwortung in der nationalen Kontrolle der nationalpolitischen Umsetzung auf kommunaler Ebene übernehmen? Direkt betroffene Gemeinden könnten diesem Prozess mehr vertrauen, wenn sie in die nationale Verfolgung der strategischen Umsetzung involviert wären. Sie würden beispielsweise sicherstellen, dass die Umsetzung unter Berücksichtigung lokaler Anliegen diskutiert wird und tatsächlich erfolgt.

Modalitäten einer Einflussnahme

Eine allgemeine Frage betrifft in diesem Zusammenhang die Möglichkeiten, über die lokale Akteure verfügen, um in den Entscheidungsfindungsprozess einzugreifen. Die den Beteiligten

zur Verfügung stehenden Massnahmen und Instrumente einer Einflussnahme sollten gut verstanden werden.

Bei welchen verschiedenen Stufen des Prozesses kann eine lokale Beteiligung eine Einflussnahme erbringen? Können die Gemeinden Druck auf die Regierung und Abfallorganisationen ausüben, um eine wirksame örtliche Involvierung zu ermöglichen? Wie ist eine Meinungsfreiheit gewährleistet? Werden alle Fragen als legitim erachtet? In welchem Ausmass machen solche Garantien eine kommunale Mitsprache wirksamer? Blockieren die Diskussionen über kontroverse Fragen den Prozess, oder bewirken sie im Gegenteil einen Fortschritt im Entscheidungsfindungsprozess? Wird die Diskussion zudem einzig im Sinne einer hierarchischen Kommunikation geführt, oder werden die diskutierten Themen tatsächlich für die endgültige Entscheidung berücksichtigt? In welchem Ausmass wird die technische Lösung durch Erläuterung und Diskussion technischer Themen verbessert?

Worin besteht der Unterschied zwischen dieser lokalen und einer wissenschaftlichen Überprüfung? Es wurde festgestellt, dass die politische Involvierung betroffener Bürger ein umfassenderes Verständnis der sozialen und technischen Fragen im Hinblick auf die Entsorgung radioaktiver Abfälle mit sich bringt.

Bei einer schrittweisen Vorgehensweise würden die Betroffenen am Entscheidungsfindungsprozess beteiligt, indem sie bei der nationalpolitischen Umsetzung zu jeder Stufe des Prozesses lokal konsultiert würden. Wie ist diese Beteiligung organisiert? Wie werden die Forderungen nach "Transparenz", "Offenheit" und "Dialog" strukturiert und umgesetzt? Wie autonom sind die lokalen Akteure? Werden sie über die Entscheidungen informiert oder haben sie ein Mitspracherecht?

Nationale Garantien für die lokale Debatte

Wie wird sichergestellt, dass die lokalen Gemeinden nicht mit dem Abfallentsorgungsthema alleine gelassen werden und dass nationale Institutionen, insbesondere die Bundesregierung und das Parlament als Vertreter der nationalen Gesellschaft, im Entscheidungsfindungsprozess auf kommunaler Ebene beteiligt bleiben? Inwieweit sind die nationalen Akteure verantwortlich? Halten sich die Regierung und das Parlament aus dem direkten Dialog zwischen örtlichen Gemeinden und dem Betreiber heraus oder nehmen sie an den Diskussionen teil?

Rolle und Mission der verschiedenen auf nationaler und lokaler Ebene involvierten Akteure

Es wurde ausserdem vorgeschlagen, dass die nationalen Rahmenbedingungen eine klare Definition der Rolle und Verantwortung der verschiedenen, im jeweiligen Zusammenhang involvierten Akteure umfassen sollten sowie eine klare Definition der Beziehungen untereinander.

Welche Rolle kommt in diesem Zusammenhang den Behörden zu? Es wurde beschlossen, dass die Behörden nicht an der eigentlichen Entsorgung involviert sein sollten. Könnte deren Verantwortung in der Gewährleistung liegen, dass die Abfallentsorger ihre Aufgaben auf sichere Weise erreichen und dass ihre wirtschaftlichen Strukturen sicher sind? Wie sollte diese Funktion als überwachende Behörde aussehen? Wie könnte dies die Gesamtverantwortung der Behörden im Entscheidungsfindungsprozess beeinflussen? Wem kommt welche Funktion bei der nationalpolitischen Umsetzung zu? Sollten die Strategen und die Projektanden identisch sein?

Einige der Teilnehmer stellten in verschiedenen Ländern fest, dass die Betreiber den Entscheidungsprozess steuern und stimmten deshalb für eine ausgewogenere und stärker strukturierte Autoritätsverteilung in diesem Prozess.

Die Charakterisierung der Rolle der Energieproduzenten, der Behörden und Abfallentsorger wurde umfassend diskutiert. Wie sind Industrie (Abfallerzeuger) und die Abfallentsorgungsbehörden vernetzt, und wie stehen sie miteinander in Beziehung?

Sollten die Energieerzeuger oder die Betreiber der Abfallentsorgung einzig für den Abfall verantwortlich sein (in Übereinstimmung mit dem Prinzip, dass der Verschmutzer für die entstehenden Kosten aufkommt) ? Obwohl die technische Kompetenz der Betreiber generell anerkannt wurde, hält die Öffentlichkeit anscheinend die Betreiber für einige der Fragen im Entscheidungsfindungsprozess für die Abfallentsorgung als nicht vollkommen vertrauenswürdig. Wie kann die Verantwortung für den Entscheidungsfindungsprozess mit anderen Akteuren geteilt werden?

Die Involvierung der Behörden einerseits, und die Möglichkeit einer laufenden Involvierung der Betroffenen innerhalb pluralistischer Kommissionen (d. h. bestehend aus Inhabern mehrerer Ämter) andererseits, wird damit in Frage gestellt. Die Bildung unabhängiger pluralistischer Kommissionen wurde vorgeschlagen, jedoch muss deren Rolle und Zusammensetzung geklärt werden. Worin würde deren Beitrag zum Entscheidungsfindungsprozess bestehen? Wie wird die Pluralität solcher Strukturen definiert? Sollte eine solche Kommission den Betreiber und/oder die überwachende Behörde miteinbeziehen? Wer wird dabei den Vorsitz übernehmen?

Strukturen für die strategische Umsetzung

Schliesslich wurde eine Diskussion über die Art der Strukturen, die bei der nationalpolitischen Umsetzung verwendet werden, geführt. Dabei wurde vorgeschlagen, diese Umsetzung weitgehend auf anerkannten bestehenden Strukturen aufzubauen und Entscheidungen innerhalb des normalen gesetzlichen Rahmens zu treffen, um jede Art von Sonderregelungen ausserhalb der üblichen demokratischen Entscheidungsfindungsprozesse und etwaige Schwierigkeiten mit der Bildung neuer Strukturen zu vermeiden. In der Zwischenzeit wurde die Notwendigkeit erkannt, dass aufgrund der komplexen Thematik der Abfallentsorgung ad hoc und/oder spezifische Lösungen erforderlich sein könnten. Die Besonderheit der Abfallentsorgungsthematik besteht überwiegend im ungewöhnlich langen, zu betrachtenden Zeitrahmen. Als Beispiel wurde als allgemeines politisches Instrument der EU für Umweltbelange die Analyse der Umweltauswirkungen (Environmental Impact Assessment EIA) genannt. Jedoch fanden einige Teilnehmer, dass aufgrund ihres begrenzten betrachteten Zeitrahmens die EIA-Analyse für die Thematik der nuklearen Abfälle nicht geeignet ist.