

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

**Anhörung der Kommission vom 14. September 2015
„Erfahrungen in Großprojekten“**

Zusammenfassung der mündlichen Anhörung ^{*)}

<p>Kommission Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe K-Drs. 134</p>

^{*)} Wegen des Wortlautes der Beiträge wird auf das Sitzungsprotokoll der 15. Sitzung Bezug genommen.

Sachverständige

1. **Dr. Peter Ahmels,**
Leiter Energie und Klimaschutz in der Deutschen Umwelthilfe,
2. **Matthias Otte,**
Abteilungsleiter Netzausbau, Bundesnetzagentur
3. **Prof. Dr. Wolf Schluchter,**
IST GmbH Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik, Ebertsheim
4. **Dr. Thomas Prader,**
Rechtsanwalt und Mediator, Wien.
5. **Thomas Norgall**
Naturschutzreferent des BUND Hessen
6. **Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner**
Generaldirektor der Europäischen Raumfahrtbehörde ESA
7. **Dr. Frank Claus**
Geschäftsführer der IKU GmbH Dortmund, Dialoggestalter.

Ziele der Anhörung:

Gewinnung von Hinweisen und Anregungen zum Thema „Vetorecht“ sowie zu „Beteiligungsformaten“ begleitend zur Arbeit der Kommission wie auch im Rahmen des Standortauswahlverfahrens.

Dauer der Anhörung:

12:45 bis 16:30 Uhr (inkl. Pause)

Kurzzusammenfassung der wesentlichen Inhalte

Zum Thema „Vetorecht“ waren in der mündlichen Anhörung keine Beiträge zu verzeichnen.

Die geladenen Sachverständigen betonen im Zusammenhang mit großen Bau- und Infrastrukturprojekten die besondere Bedeutung **frühzeitiger informeller Maßnahmen und Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung** im Vorfeld formeller Genehmigungsverfahren – und zwar unabhängig davon, ob in diesen Verfahren eigenständige Instrumente der formellen Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen sind oder nicht.

Ziel der informellen Maßnahmen kann und sollte es nach Auffassung der Sachverständigen auch nicht sein, **Akzeptanz** im Sinne von allgemeiner Unterstützung für ein bestimmtes Vorhaben zu erreichen. Die grundlegenden Partikularinteressen der einzelnen Gruppen werden sich auch im Rahmen einer erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligung in aller Regel nicht wesentlich verändern.

Vielmehr sei eine Form von **Toleranz** anzustreben, welche sich aus der Wahrnehmung des konkreten **Bedarfs**, der Kenntnis und Anerkennung der **Interessenlagen** aller beteiligten Stakeholder, der Einbindung in ein **fares, transparentes und klar strukturiertes Format**, über dessen Rahmenbedingungen die Beteiligten selbst entscheiden, dem Aufbau von **Vertrauen** zu den beteiligten Personen sowie echtem **Einfluss** auf Verlauf und Ergebnisse des Beteiligungsprozesses ergibt.

Zudem sei streng darauf zu achten, bei den Teilnehmern keine unrealistische **Erwartungshaltung** zu erzeugen. Abgesehen von Volks- und Bürgerentscheiden wird die abschließende Entscheidung über Vorhaben in aller Regel nach einem vorgegebenen Verfahren von **demokratisch legitimierten oder durch Gesetz dazu bestimmten Personen, Institutionen oder Gremien** getroffen.

Formate der Öffentlichkeitsbeteiligung können diesen **Entscheidungsprozess weder vorwegnehmen noch ersetzen** – und zur Vermeidung von Enttäuschung und Frustration darf auch im Vorfeld nicht dieser Eindruck entstehen. Zugleich ist es aber auch Grundvoraussetzung einer erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligung, dass der eigentliche **Entscheidungsprozess bis zum Abschluss der Beteiligung offen bleibt** und Ergebnisse aus den Beteiligungsformaten maßgeblich in die Entscheidungsfindung einbezogen werden.

Wichtige Elemente einer erfolgreichen Öffentlichkeitsbeteiligung sind aus Sicht der Sachverständigen daneben insbesondere die **lokale Ausrichtung und Verankerung der einzelnen Formate** in den konkret betroffenen Regionen, die angemessene **Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern, Stakeholdern, Experten und Entscheidern**, die Herstellung von „**Augenhöhe**“ zwischen den einzelnen Teilnehmern – wobei dieser Begriff aber teilweise sehr unterschiedlich interpretiert und in seiner Umsetzbarkeit entsprechend kritisch hinterfragt wurde – sowie die Installation einer **neutralen, kontinuierlichen Prozesssteuerung**.

Unterschiedliche Ansichten gab es hinsichtlich der optimalen **Dauer von Maßnahmen** zur Öffentlichkeitsbeteiligung; hier reichten die Vorstellungen von höchsten 9 Monaten für einzelne Beteiligungsphasen bis hin zu mehrjährigen Prozessen. Gerade für längere Beteiligungsprozesse empfehlen die Sachverständigen die **akribische Dokumentation aller relevanten Ergebnisse und Diskussionsverläufe sowie deren öffentliche Verfügbarmachung**. Hierdurch soll eine stärkere Kontinuität der Diskussion auch über lange Zeiträume und wechselnde Personen hinweg gewahrt werden. Erforderlich sei zugleich aber auch die Bereitschaft, einmal fixierte Erkenntnisse im Lichte neuer Aspekte auch erneut zu hinterfragen.

(1) Dr. Peter Ahmels,

Leiter Energie und Klimaschutz bei der Deutschen Umwelthilfe

**„Bürgerbeteiligung bei der Netzintegration
Erneuerbarer Energien und beim Netzausbau“
K-Drs. 120 d**

Mündlicher Vortrag

- Der Bürgerbeteiligung im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens lag eine entsprechende Vereinbarung zwischen dem Land SH und Tennet zu Grunde; Ziel war es, Bürgerinnen und Bürger aktiv zu beteiligen, deren Vorschläge intensiv zu prüfen und das Entscheidungsverfahren transparent zu machen. Zielgruppen waren Kommunalpolitik, Bürger und Stakeholder.
- Formate waren eine Auftaktkonferenz, Bürgermeistergespräche, Veranstaltungen zur Bürgerinformation sowie Dialoge mit Stakeholdern. Die sich daraus ergebenden Erkenntnisse wurden in die Planung rückgekoppelt und die neue Planung jeweils mit sichtbaren Änderungen veröffentlicht.
- Die Durchführung der Bürgerdialoge erfolgte jeweils wohnortnah. Inhalt war jeweils eine umfassende Diskussion auf Augenhöhe; die Dokumentation erfolgte nach einem vorher mit den Teilnehmern festgelegten Verfahren, zu dem unter anderem auch die Bestellung von Vertrauenspersonen gehörte. Durch transparente Darstellung der Dokumentationen im Internet wurde die ständige Nachvollziehbarkeit der Entwicklung sichergestellt.
- Daneben gab es Fachdialoge mit Verbänden, Bürgerinitiativen, externen Sachverständigen sowie Experten aus der Bürgerschaft.
- Positive Erfahrungen: Hohe Erreichbarkeit, Offenlegung von Konflikten (auch innerhalb der jeweiligen Gruppen), Vertrauensbildung in die handelnden Personen, gute Einbindung von Störern.
- Negative Erfahrungen: Grundsätzliche/Übergreifende Fragen sind in diesem Format kaum behandelbar, die Wissensklippe zwischen Experten und Bürgern ist teilweise nur schwer überbrückbar, persönliche Angriffe können nicht gänzlich vermieden werden.

Auf Nachfrage

- Konkretes Ergebnis der Bürgerbeteiligung war eine in Teilen geänderte Trassenführung.
- Zu Beginn waren oft externe Teilnehmer die Wortführer in den Bürgerdialogen; sie wurden von den vor Ort unmittelbar betroffenen Bürgerinnen und Bürgern aber schnell eingefangen und eher in den Hintergrund gedrängt.
- Erfahrungen auf die Endlagersuche nur bedingt übertragbar, da Netzausbau grundsätzlich jeden treffen kann, während es beim Endlager eher um eine punktuelle Belastung geht.
- Aufgabe der Vertrauenspersonen aus den Reihen der Bürgerinnen und Bürger war es, die Inhalte und Ergebnisse der Veranstaltungen aus ihrer Sicht darzustellen und in die Region rückzukoppeln.

Aus der Diskussion

- Der Netzausbau hat gezeigt, dass es hilfreich ist, ganz zu Beginn auf eine fundierte und auch bereits von anderen Gutachtern bestätigte Bedarfsanalyse verweisen zu können, zu der idealerweise bereits eine eigene Form der Öffentlichkeitsbeteiligung stattgefunden hat.
- Trotzdem muss die Bedarfsdiskussion in der Regel vor Ort nochmals neu geführt werden.
- Kompensation kann einerseits als Bestechung fehlinterpretiert werden, während andererseits der Verzicht jegliche Kompensation für Sonderopfer bestimmter Regionen ebenfalls zu negativen Reaktionen führen kann. Hier gibt es nach meiner Einschätzung keinen einfachen Weg.
- Der Informationserhalt wurde in unserem durch eine Dokumentation im Internet sichergestellt. Problematisch war hingegen das Hinzutreten neuer Erkenntnisse bei bereits diskutierten Themen; hier ist die Bereitschaft erforderlich, diese Themen dann auch noch einmal neu aufzurollen.

(2) Matthias Otte,

Abteilungsleiter Netzausbau, Bundesnetzagentur

**„Bürgerbeteiligung beim Netzausbau“
K-Drs. 120 e**Mündlicher Vortrag

- Das Verfahren zum Netzausbau gliedert sich in 5 Teilschritte: Szenariorahmen (Bedarf), Netzentwicklungsplan, Bundesbedarfsplan, Bundesfachplanung (Korridor) und Planfeststellungsverfahren; die Planfeststellungsverfahren der Bundesnetzagentur sind derzeit noch nicht vollständig abgeschlossen. Bei diesem Verfahren ist der Aspekt der Prüfung von alternativen Trassenführungen denknotwendig besonders ausgeprägt.
- Zum Netzentwicklungsplan gab es über 34.000 Stellungnahmen, davon über 33.500 von Bürgern und Bürgerinitiativen.
- Neben den rechtlich ohnehin gebotenen Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligungen haben insbesondere die informellen Beteiligungsschritten zur Steigerung der Akzeptanz in der betroffenen Bevölkerung beigetragen. Zu nennen sind hier insbesondere Vorab-Informationen auf Bürgerversammlungen und für Bürgerinitiativen, moderne Kommunikationsformen (Twitter, Facebook, Youtube), Diskussionsrunden sowie ein Bürgerservice für Fragen aus der Bevölkerung.
- Besonders wichtig war es, in diesen Formaten immer wieder den Bedarf zu erläutern und damit auch die gesetzliche Grundlage stets neu zu legitimieren.
- In den Formaten hat sich gezeigt, dass es bei dialogbereiten Bürgerinnen und Bürgern durchaus möglich ist, Verständnis zu wecken; Verweigerung bzw. Störungen sind aber ebenfalls nicht zu vermeiden. Hier bleibt dann am Ende trotz aller Bemühungen ggf. nur der Verweis auf den Rechtsweg.

Auf Nachfrage

- Es hat sich als sinnvoll erwiesen, die Bürgerbeteiligung sowohl zeitlich als auch räumlich stark zu untergliedern, d.h. begleitend zu allen formellen Verfahrensschritten auch jeweils unmittelbar vor Ort vertreten zu sein. Dies setzt aber einen erheblichen Personaleinsatz voraus und ist mit gesetzlichen Regelfristen kaum vereinbar.
- Bürgerdialog „auf Augenhöhe“ verlangt zunächst einen intensiven Dialog zur Vorbereitung auf das Verfahren selbst, damit alle Betroffenen mit den genauen Abläufen und ihren jeweiligen Einflussmöglichkeiten vertraut sind; Bürgerinitiativen können hier als Multiplikatoren dienen. Wichtig ist zudem größtmögliche Transparenz im Verfahren.
- Auch auf der Ebene der Bundesfachplanung hat bereits Bürgerbeteiligung in Gestalt von Antragskonferenzen stattgefunden; problematisch war hier aber regelmäßig noch die Unsicherheiten der Planung, welche eine Diskussion über die für die potentiell betroffenen Bürgerinnen und Bürger besonders interessanten Themen (genauer Trassenverlauf, Masthöhe, unterirdische Trassenführung) regelmäßig noch nicht zulässt.

Aus der Diskussion

- Beteiligung muss idealerweise beginnen, bevor Dritte handeln und damit Themen setzen; jedenfalls aber rechtzeitig vor Beginn des formellen Verfahrens. Formate sind ggf. mehrmals zu wiederholen.
- „Augenhöhe“ kann nur mit Blick auf den Abbau von Informationsasymmetrien sowie durch aktive Beteiligungsmöglichkeiten erreicht werden. Mitentscheidung im engeren Sinne ist – wenn überhaupt – hingegen allenfalls zu Einzel- bzw. Detailfragen möglich.
- Das Verfahren zum Netzausbau ist ein Verwaltungsverfahren mit vorgeschalteten und parallelen Formaten der Öffentlichkeitsbeteiligung und keine Mediation; dem folgenden sind Mediationskenntnisse auch keine Einstellungsvoraussetzung für unsere Mitarbeiter. Dies schließt aber nicht aus, dass Mitarbeiter über eine entsprechende (Zusatz-)Ausbildung verfügen.
- Akzeptanz bzw. Toleranz wird dabei in erster Linie über transparente Entscheidungen und Legitimation / Gerechtigkeit über ein nachvollziehbares Verfahren angestrebt. Gespräche werden mit allen gesprächsbereiten Gruppen geführt.
- Medien können sehr hilfreich sein, machen das Geschäft aber nicht immer einfacher – besonders wenn der erste Aufschlag zu einem Thema von Dritter Seite gesetzt wurde und die staatliche Seite in der Folge von den Verantwortlichen in den Medien mit einem gewissen Grundmisstrauen betrachtet wird.
- Bei Kompensationen ist zwischen unmittelbaren und mittelbaren Beeinträchtigungen zu unterscheiden. Ersteres ist rechtlich weitgehend gegeben; letzteres hingegen ist für Maßnahmen, von denen praktisch jeder irgendwie betroffen ist (Stromnetz), keine sinnvolle Herangehensweise. Bei der Endlagersuche kann sich das aber deutlich anders darstellen, weil hier eine bestimmte Region quasi ein Sonderopfer erbringt.

(3) Prof. Dr. Wolf Schluchter,

IST GmbH Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik, Ebertsheim

***„Erfahrungen mit der TRIPLEX-Methode bei Windkraftprojekten und
Schlüsse daraus für die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Endlagersuche“
K-Drs. 120 g***Mündlicher Vortrag

- Beim TRIPLEX-Verfahren geht es darum, drei besonders relevante Beteiligengruppen zusammenzubringen: Bürger, Experten und Entscheider. Um hier eine Verständigung zu erreichen, ist die mit der Teilnahme am Prozess verbundene Grundintention der einzelnen Gruppen zu berücksichtigen: Bürgerinnen und Bürger erwarten sich vom Beteiligungsprozess die Bestätigung ihrer „Laienlogik“, Experten die Anerkennung im Fachdiskurs und Entscheider zusätzliche Legitimation. Diese Grunderwartungen können im Diskurs nutzbar gemacht werden.
- Das Verfahren eignet sich besonders für den Einsatz in Brennpunkten schlechter Umweltbedingungen; es wurde 1989 im Auftrag des Umweltbundesamtes entwickelt und zuletzt an moderne Kommunikationsformen angepasst.
- Zum Auftakt sind zunächst von den Teilnehmern selbst klare Spielregeln zu formulieren, was eine Übereinkunft zum Verfahren und eine Selbstverpflichtung der Entscheider einschließt; hier besteht aber auch bereits das Risiko des Scheiterns, weil ggf. keine Übereinkunft zu Stande kommt. Die festgelegten Spielregeln können – nach vorheriger Diskussion – im weiteren Verlauf mit Mehrheit erweitert bzw. verändert werden.
- In der Diskussion zählt jeder Input, wobei Beteiligung zugleich auch die Übernahme von Verantwortung bedeutet; dies erzeugt eine hohe Akzeptanz, verlangt aber auch eine genaue Einhaltung der festgelegten Spielregeln.
- Die innerhalb des Verfahrens gewonnenen Erkenntnisse werden neutralen Experten vorgelegt und deren Kommentierungen in das Verfahren zurückgespielt; die Ergebnisse werden in einem Ergebniskataster festgehalten.
- Auf dieser Grundlage entsteht dann eine Vorlage für die Entscheider, welche in das operative Verfahren einfließt.

Auf Nachfrage

- In der Vergangenheit hat sich im Windenergiebereich gezeigt, dass Vorhaben lokaler Investoren regelmäßig auf weniger Widerstand stoßen als Projekte externer Investoren; dies gilt insbesondere dann, wenn sich aus dem Vorhaben zusätzliche Vorteile für den Standort ableiten lassen, welche die Nachteile kompensieren (win-win-Situation).

Aus der Diskussion

- Die Herstellung von „Augenhöhe“ macht es erforderlich, die einzelnen Teilnehmer bei ihrer jeweiligen Grundintention abzuholen. Bürgerinnen und Bürger erwarten sich vom Beteiligungsprozess die Bestätigung ihrer „Laienlogik“, Experten die Anerkennung im Fachdiskurs und Entscheider zusätzliche Legitimation; diese Bedürfnisse aufeinander zu beziehen und für den Prozess nutzbar zu machen ist zugleich Herstellung von Augenhöhe.
- Frühzeitigkeit der Beteiligung könnte z.B. bedeuten, noch vor einem konkreten Auswahlverfahren allen potentiellen Standorten ihre Eignung nicht als Makel sondern als besonderes Merkmal und Chance zur Übernahme von Verantwortung vor Augen zu führen („Helden statt Verlierer“). Gerechtigkeit wird dann erreicht, wenn es – zumindest aus subjektiver Sicht der einzelnen Beteiligten – zu einer win-win-Situation kommt. Hierzu wäre in der jeweiligen Region zunächst das Minimum an Gemeinsamkeiten geklärt werden.
- Transparenz ist ein subjektiv sehr unterschiedlich wahrgenommener Begriff und setzt in erster Linie Vertrauen in die Personen voraus, von denen man Informationen erhält.
- Wichtig ist zudem Vertrauen in die ehrliche Problemlösungsbereitschaft der Politik.
- Kompensationsfaktoren können die verschiedensten Dimensionen annehmen; zu beachten ist hier immer der Verdacht der Bestechung. Die Diskussion könnte ggf. unter dem Aspekt der Auf- bzw. Abwertung einer Region geführt werden.
- Informationserhalt über einen längeren Zeitraum und bei wechselnden Personenkreisen ist ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Gute Erfahrungen wurden insoweit mit einer kleinteiligen Dokumentation unter Leitung des Mediators und der konkreten Abstimmung einzelner Textbausteine mit allen Beteiligten (Interventionsmöglichkeit) gemacht.
- Einen abgeschlossenen Raum vertraulicher Kommunikation zwischen einzelnen Teilnehmern kann es im TRIPLEX-Verfahren nicht geben, weil es sich hier nicht um ein Verwaltungsverfahren handelt.

(4) Dr. Thomas Prader,
Rechtsanwalt und Mediator, Wien

**„Das Mediationsverfahren des Flughafens Wien“
K-Drs. 120 c**

Mündlicher Vortrag

- Klassisches Mediationsverfahren auf freiwilliger Basis; mit Blick auf die Endlagersuche unbedingt vor dem eigentlichen Standortauswahlverfahren durchzuführen, da es ansonsten keine soziale Befriedung erreichen kann.
- Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche Mediation ist die frühzeitige Installation eines externen Prozesssteuerers (Mediators) ohne eigene Beteiligung am Gegenstand des Verfahrens.
- Zu Beginn des Mediationsverfahrens wurde eine Vorbereitungsgruppe mit Vertretern aller wichtigen Gruppierungen eingerichtet. Hierbei ist insbesondere auf ein Gleichgewicht der Kräfte innerhalb der Gruppe zu achten und eine Diskussion auf Augenhöhe herzustellen.
- Die Vorbereitungsgruppe schließt eine Mediationsvereinbarung, die Parteien, Ziele, Regeln und Öffentlichkeitsarbeit der Mediation festlegt. Die Vereinbarung dient quasi als Verfahrensverfassung und trifft keine inhaltlichen Aussagen. In die Mediationsvereinbarung können auch zusätzliche Aspekte/Themen einbezogen werden, die eigentlich nicht Kern der Auseinandersetzung sind, mit diesem aber für eine der Parteien in Zusammenhang stehen.
- Durch das gemeinsame Ringen um die Mediationsvereinbarung und die hier erzielten Kompromisse und Verhandlungserfolge soll auch das Vertrauen der handelnden Personen zueinander wachsen.
- Die eigentliche Mediation ist dann ein inhaltlich ergebnisoffenes Verfahren, welches in formeller Hinsicht aber den Abschluss zivilrechtlich durchsetzbarer Verträge zu Ziel hat. Es ist unabhängig vom späteren Genehmigungsverfahren und beeinflusst es – zumindest formell – nur in Gestalt der vertraglichen Verpflichtungen, die einzelne Teilnehmer der Mediation mit Blick auf das Genehmigungsverfahren ggf. eingehen.
- Während des Mediationsverfahrens machen die Teilnehmer eine gemeinsame Öffentlichkeitsarbeit; Konflikte werden innerhalb des Prozesses ausgetragen.
- Das Mediationsverfahren Flughafen Wien hat insgesamt 5 Jahre in Anspruch genommen und wurde halbjährlich evaluiert.

Auf Nachfrage

- Ein Mediationsverfahren mit mehreren potentiellen Standorten für ein Endlager erscheint grundsätzlich möglich, verlangt aber absolute Solidarität der betroffenen Bundesländer, eine zentrale Steuerung, vollständige Transparenz sowie ausreichend Zeit für die notwendigen Verhandlungen.

Aus der Diskussion

- In Mediationsverfahren ist besonders darauf zu achten, dass einzelne Gruppen nicht versuchen, den Prozess über eine eigenständige Medienarbeit zu beeinflussen; dies würde der Mediationsvereinbarung diametral widersprechen.
- Eine win-win-Situation kann auch in der Mediation nicht immer hergestellt werden; in aller Regel kann es nur um die bestmögliche Alternative gehen.
- „Augenhöhe“ herzustellen und Ungleichgewichte auszugleichen ist Aufgabe des Mediators; er ist insoweit nicht un- sondern allparteilich und unterstützt im Interesse des Erfolgs des Verfahrens insbesondere die jeweils schwachen Parteien. Entscheidend für eine inhaltliche Einigung ist letztendlich, dass die Beteiligten den Prozess als fair erleben.
- Eine zeitliche Obergrenze von 9 Monaten für die Dauer des Verfahrens bzw. einzelner Abschnitte wird so nicht unterstützt; es können durchaus längere Phasen notwendig sein.
- Beteiligung so früh wie möglich beginnen, möglichst bereits während der Arbeit der Kommission.
- Verhandlungen brauchen eine vertrauliche Ebene bilateraler Gespräche mit dem Mediator. Teilweise wird der Mediator auch in der Rolle des „Briefträgers“ benötigt. Am Ende muss aber alles auf die formale Ebene gehoben und dokumentiert werden.
- Themen müssen in der Mediation strukturiert nacheinander abgearbeitet werden, wobei zunächst unbedingt ein Konsens zum konkreten Verfahren hergestellt werden muss. Ohne diesen Konsens kann die Mediation nicht weitergeführt werden.
- Bei wechselnden Teilnehmern ist zumindest Prozesskontinuität herzustellen, d.h. die getroffenen prozessleitenden Vereinbarungen müssen auch von neuen Teilnehmern eingehalten werden. Inhaltliche Themen müssen hingegen ggf. mehrmals neu erarbeitet werden.
- Kompensation darf nicht Bestechung sein, gerät aber leicht in diesen Verdacht. Sie wird nur dann positiv aufgenommen werden, wenn die Betroffenen zuvor die Möglichkeit hatten, eine echte Entscheidung zu treffen, die Übernahme der Verantwortung also zumindest auch auf Freiwilligkeit basiert. Die Vorteile für die Region müssen zudem langfristig angelegt sein.
- Beim Flughafen Wien wurde z.B. ein Umweltfond eingerichtet, dessen Mittel sich auf die Umlandgemeinden, die lärmbeeinträchtigten Gemeinden sowie auf Projekte im Kontext Flughafenkompensation verteilen.
- Bei der Endlagersuche müsste die Bürgerbeteiligung so frühzeitig begonnen werden, dass im Mediationsverfahren noch mit mehreren Standorten gleichzeitig verhandelt werden kann. Am Ende wird dann von Anfangs vielleicht 10 Standorten mit hoher Wahrscheinlichkeit zwei oder drei übrig bleiben, bei denen man sich seitens der Betroffenen ein Endlager unter bestimmten Randbedingungen vorstellen kann.

(5) Thomas Norgall,
Naturschutzreferent des BUND Hessen

***„Erfahrungen mit Mediationsverfahren am Beispiel des
Flughafens Frankfurt und des Runden Tisches Werraversalzung“
K-Drs. 120 a***

Mündlicher Vortrag

- Informelles Beteiligungsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens in Gestalt einer Mediation vor Eintritt in das Genehmigungsverfahren; die Mediation dauerte ca. 1,5 Jahre und zielte auf eine Deeskalation ab.
- Hintergrund des Beteiligungsverfahrens war die Vermeidung eines Glaubwürdigkeitsverlusts auf Seiten der Landesregierung, welche zuvor einen weiteren Ausbau des Frankfurter Flughafens ausdrücklich ausgeschlossen hatte.
- Ergebnis des Verfahrens war ein Mediationspaket mit zwei Festlegungen zur Steigerung der Kapazität des Flughafens, zwei Festlegungen zur Verbesserung des Lärmschutzes sowie mit der Einrichtung eines dauerhaften Begleitgremiums.
- Letztendlich folgte aber Ernüchterung, weil die Festlegungen des Mediationspakets zum Lärmschutz (Nachtflugverbot) von der Politik nicht beachtet und von den Anwohnern schlussendlich auf dem Rechtsweg durchgesetzt werden mussten.
- Schlussfolgerung: Ein Mediationsverfahren eignet sich nur, wenn eine win-win-Situation erreicht werden kann; der Bruch einmal getroffener Absprachen ist in jedem Fall tödlich für dieses und ggf. auch für zukünftige Verfahren.
- Auch der Runde Tisch „Kali+Salz“ hat sich im Ergebnis nicht bewährt; letztendlich verabschiedete er zwar mit Mehrheit eine Empfehlung, die dann aber wegen Widerstand aus NI nicht beachtet wurde. Zur Umsetzung kam dann ein 4-Phasen-Plan völlig abseits der Ergebnisse des Runden Tisches.
- Schlussfolgerungen aus den dortigen Erfahrungen: Titel und Inhalt eines Beteiligungsformats müssen zusammenpassen; es dürfen keine überzogenen Erwartungen geweckt werden. Zusagen im Verfahren müssen eingehalten werden und insbesondere die Politik darf nicht widersprüchlich agieren. Erwartungen an die teilnehmenden Verbände (z.B. als Multiplikatoren) müssen vorab geklärt und deren Ausstattung (Personal, Sachmittel) ggf. entsprechend ausgestaltet werden. Eine rechtliche Absicherung der im Verfahren getroffenen Abreden hätte den Prozess deutlich stabilisiert.
- Bei einer Bürgerbeteiligung kann die angestrebte Diskussion „auf Augenhöhe“ oftmals nicht erreicht werden; vielmehr führt der freiwillige Rückzug der legitimierten Entscheidungsträger regelmäßig zu einer Machtverlagerung hin zur Prozesssteuerung.
- Positiv ist zu vermerken, dass die Formate neue Gesprächsmöglichkeiten eröffnet und den Austausch von Sachargumenten befördert haben.

Aus der Diskussion

- Abseits allgemeingültiger Aspekte wie z.B. Transparenz wird das Verfahren immer ganz wesentlich vom konkreten Projekt bestimmt.
- „Augenhöhe“ ist für die Bürgerinnen und Bürger dann gegeben, wenn sie die Ihnen zugewiesenen Entscheidungsmöglichkeiten nach Kompetenz, Rechtslage, Arbeitsbelastung etc. auch wahrnehmen können – und hängt mithin stark von der konkreten Fragestellung ab. Bei komplexen fachwissenschaftlichen Fragen könnte dies z.B. die Bereitstellung der notwendigen finanziellen Mittel bedeuten, um einen kompetenten Experten ihres Vertrauens ins Rennen zu schicken. Bei komplizierten Verfahren sollte man möglichst absichten und dann jeweils die einzelnen Ebenen einer gesonderten Behandlung zuführen.
- Den Beteiligten sollte immer auch eigene Rechte / die Möglichkeit der (rechtlichen) Gegenwehr gegeben werden.
- Verfahren mit Beteiligung gehen in der Regel schneller als ohne, was die Frage nach der Dauer weitgehend obsolet macht.
- Für Medien sind Kommunikationsprozesse ohne Konflikt in der Regel uninteressant. Die Herstellung von Konflikten zur Erreichung von Aufmerksamkeit ist aber ein gefährliches und leicht überreizbares Spiel.
- Beim Frankfurter Flughafen war es kein gestuftes Verfahren, sondern mehrere Verfahren in zeitlicher Abfolge, teilweise vor und teilweise nach der Entscheidung – also gerade kein Absichten in dem zuvor angesprochenen Sinne. Hierbei geht es um die Strukturierung des Beteiligungsprozesses vor einer Entscheidung.
- Glaubwürdigkeit kann nur entstehen, wenn diese Strukturierung gelingt, alle Optionen offen bleiben und es keine Vorfestlegungen gibt. Zur Glaubwürdigkeit gehören aber auch organisatorische Fragen wie z.B. die Verteilung der verfügbaren Mittel auf Gutachten und Qualitätssicherung.
- Informelle Gespräche lassen sich nie vermeiden; eine vollständige Öffentlichkeit ist nicht herstellbar und mit Blick auf die angestrebte Offenheit und Kompromissfindung ggf. auch gar nicht sinnvoll.

(6) Prof. Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner,

Generaldirektor der Europäischen Raumfahrtbehörde ESA

***„Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten am
Beispiel des Ausbaus des Flughafens Frankfurt“
K-Drs. 120 b***Mündlicher Vortrag

- Die Mediationserfahrung der letzten 15 Jahren wirft die Frage nach signifikanten Veränderungen der Gesellschaft auf („Schnäppchengesellschaft vs. Solidarität“) auf. Ohne Zweifel haben wir es heute mit einer kritischeren Öffentlichkeit und einer durch die elektronischen Medien veränderten Gesellschaft zu tun. Auch das sog. St. Florians – Prinzip hat deutlich an Verbreitung gewonnen.
- Ziel des Mediationsverfahrens zum Ausbau des Frankfurter Flughafens war die Herstellung einer win-win-Situation; diese wurde mit dem Mediationspaket grundsätzlich erreicht. Entscheidend dafür war die Zusammensetzung der Gremien unter Wahrung des Proporz in Abstimmungssituationen, klare Entscheidungsregeln sowie die Einsicht, dass Akzeptanz im engeren Sinne kein realistisches Ziel sein kann; vielmehr zielte das Verfahren auf ein für alle Seiten akzeptables Kompromisspaket. Mit dem Gesprächskreis Flughafen wurde zudem ein Gremium installiert, um dieses Ergebnis nachzuhalten.
- Entscheidend für den Erfolg eines Mediationsverfahrens ist der richtige Zeitpunkt – nämlich unbedingt vor dem Genehmigungsverfahren. Zudem braucht das Verfahren eine gute Koordination, klare Spielregeln und Verlässlichkeit.
- Zudem darf nicht der Eindruck eines Gegensatzes „Formales Verfahren vs. Bürgerbeteiligung“ entstehen; der Grundsatz der Rechtssicherheit darf hier nicht unterminiert werden. Smarte Lösungen wie die Mediation können immer nur Ergänzungen zu einem formalen Verfahren sein, dieses aber nicht ersetzen.

Auf Nachfrage

- Ohne die Korrektur des „Wortbruchs“ seitens der Politik durch das Bundesverwaltungsgericht wäre die Mediation wahrscheinlich gescheitert.

Aus der Diskussion

- Beteiligung idealerweise so früh als möglich, am besten noch bevor irgendwelche Entscheidungen getroffen werden; das ist bei der Kommissionsarbeit jetzt bereits nicht mehr vollständig möglich. Daher sollte unbedingt ein entsprechender Prozess initiiert werden, bevor die Kommission weitere Entscheidungen fällt.
- Das Verfahren muss unbedingt eine vollständig unabhängige Leitung haben, damit diese immer von allen als Gesprächspartner akzeptiert werden kann.
- Hinsichtlich der Dauer sollte vorab möglichst kein fester und schon gar kein zu kurzer Zeitraum vorgesehen werden; beim Frankfurter Flughafen wird – mit Unterbrechungen - mittlerweile seit 15 Jahren an Verbesserungen gearbeitet.

- Gerechtigkeit insbesondere im Sinne von Objektivität ist nicht herstellbar; es sollte immer Raum für persönliche Meinungen sein.
- Medien können zum Transport von Informationen sowie zur Stimmungsmache genutzt werden; letzteres gilt auch für den Mediator, z.B. zur Abwehr von Verstößen gegen die Spielregeln der Mediation oder bei Verstößen gegen dort getroffene Vereinbarungen.
- Beim Flughafen Frankfurt gab es ein vierstufiges Verfahren mit wechselnden Teilnehmern in den einzelnen Abschnitten. Es wurde mit einer sehr umfangreichen, qualitätsgesicherten Dokumentation über alle Stufen hinweg gearbeitet. Auch Gutachten wurden regelmäßig bei mehreren Gutachtern beauftragt, die sich gegenseitig qualitätsgesichert haben. Alle Informationen werden bis heute weiter vorgehalten und sind nach wie vor verfügbar.

(7) Dr. Frank Claus,

Geschäftsführer der IKU GmbH Dortmund, Dialoggestalter

***„Dialog, Moderation und Bürgerbeteiligung bei
umstrittenen Baumaßnahmen und Vorhaben“
K-Drs. 120 f***

Mündlicher Vortrag

- Bürgerbeteiligung darf nicht mit Mitgestaltung gleichgesetzt werden, weil die eigentlichen Entscheidungen regelmäßig nicht im Rahmen der Partizipation sondern in formalen, rechtlich bzw. demokratisch legitimierten Verfahren fallen. Auch ist das Verständnis des Begriffs „Bürgerbeteiligung“ sehr unterschiedlich ausgeprägt.
- Akzeptanz im engeren Sinn ist kein realistisches Ziel von Bürgerbeteiligung; Toleranz ist hingegen erreichbar. Win-win-Situationen sind nicht immer herstellbar.
- Hilfreich für ein erfolgreiches Format ist ein strukturierter Prozess mit klaren Kriterien; alle potentiell geeigneten Regionen müssen dabei zur Diskussion stehen. Weitere wichtige Elemente sind die Einbindung und Information von Bürgerinitiativen, größtmögliche Transparenz und Verlässlichkeit.
- Spielregeln und ggf. Selbstverpflichtungen sind wichtig, ändern aber nichts an der demokratischen Legitimation der Entscheidungsträger und deren letztendlicher Aufgabe. Auch Volks- und Bürgerentscheide sind hier im Ergebnis keine echte Alternative.
- Ziel der Formate ist in erster Linie Nachvollziehbarkeit und nicht Akzeptanz; hierzu ist es erforderlich, Interessen zu definieren und transparent zu machen. Vorsicht ist bei dem Wort „Beteiligung“ geboten; es lädt zu Missverständnissen ein. Wichtig ist, Beteiligung immer als Angebot zu begreifen, d.h. auch die Verweigerung dieses Angebots ist grundsätzlich OK.
- Für den Prozess der Endlagersuche ist zunächst eindeutig zu postulieren, dass das „Ob“ keine Frage der Debatte sein kann; es geht allein um das „Wie“ und „Wo“.

Aus der Diskussion

- „Frühzeitige Beteiligung“ wird teilweise sehr unterschiedlich interpretiert; aus meiner Sicht mindestens 6 Monate vor dem Verfahrensauftritt aber nicht so lange davor, dass noch keine konkrete Beziehung zum Verfahren und dessen Ablauf hergestellt werden kann. Der Dialog sollte in Abschnitte unterteilt werden, von denen keiner länger als 9 Monate andauert.
- „Augenhöhe“ ist in den meisten Fällen eine Illusion und allenfalls bezüglich des Zugangs zu Informationen realisierbar; bei Know-How und Entscheidungsmacht ist sie nicht herstellbar. Mit dem Begriff sollte daher vorsichtig umgegangen werden.
- Ein ideales Beteiligungsergebnis wären mehrere von den Bürgerinnen und Bürgern mitgestaltete Optionen für Endlager, verbunden mit einer transparenten Aufbereitung der Vor- und Nachteile sowie der jeweils Benachteiligten und Begünstigten.

- Erfahrungen mit mehrstufigen Verfahren haben gezeigt, dass am Ende immer die Anfangsfragen wieder auftauchen. Bei derartig langfristigen Verfahren sind mithin zirkuläre Elemente und das mehrmalige Aufgreifen bestimmter Fragen kaum vermeidbar. Konstanten wie z.B. eine durchgängige Prozesssteuerung durch dieselben Personen sind hier besonders wichtig, da Vertrauen in der Regel zu Personen und nicht zu Institutionen entsteht.
- In Deutschland ist mir kein Beispiel einer gelungenen Kompensation vertraut, dafür aber sehr viele schlechte Beispiele. Noch am ehesten positiv erscheinen mir Modelle mit Fonds für die kommunale Ebene, bei denen Bürgerinnen und Bürger an der nicht eigenützigen Mittelvergabe beteiligt werden. Der Sinn solcher Kompensationen erschließt sich aber nicht unmittelbar, da es weder um Akzeptanz (dann Bestechung) noch um einen Ausgleich für entgangenen Nutzen gehen kann; bei letzterem stellt sich die bereits diskutierte Frage des Umgangs mit nur mittelbaren Beeinträchtigungen in neuem Gewand.
- Aus der Perspektive veränderter gesellschaftlicher Leitbilder ist zunächst ein gestiegenes Misstrauen gegenüber Verwaltung und Politik zu konstatieren; zugleich sind heutige Bürgerinitiativen häufig weniger dem Gemeinwohl als vielmehr bestimmten Partikularinteressen verpflichtet. Einziges Mittel zum Umgang mit dieser Situation im Rahmen von Beteiligungsprozessen ist es, die jeweiligen Gruppeninteressen schonungslos offenzulegen, ohne es wertend zu kommentieren.