

Geschäftsstelle

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
K-Drs. 178

Kommission
Lagerung hoch radioaktiver Abfallstoffe
gemäß § 3 Standortauswahlgesetz

Entwurf des Berichtsteils zu Teil B – Kapitel 2.3 (Der Umgang mit Konflikten)

Vorlage der ad-hoc-Gruppe „EVU-Klagen“ für die 22. Sitzung der Kommission am 15. Februar 2016

BEARBEITUNGSSTAND: 12.02.2016

2. AUSGANGSBEDINGUNGEN FÜR DIE KOMMISSIONSARBEIT

[...]

2.3 Der Umgang mit Konflikten

1 Kapitel 2.3 Der Umgang mit Konflikten

Grundsätze für den Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchverfahren

Konsenssuche im konfliktreichen Raum

2 Das vorgeschlagene partizipative Suchverfahren betritt in zentralen Fragen gesellschaftlicher
3 Politik Neuland. Es bearbeitet ein hoch komplexes Thema mit einer über viele Jahrzehnte
4 hinweg konfliktreichen Vorgeschichte und dem Ziel, eine in einem breiten gesellschaftlichen
5 Konsens getragene Lösung zu finden, die letztlich auch von den unmittelbar Betroffenen
6 toleriert werden kann.

7 Dieses Ziel kann nur erreicht werden, wenn alle Parteien nicht nur fair und vorbehaltlos am
8 gesamten Verfahren beteiligt werden, sondern wenn bei diesen auch die Bereitschaft besteht,
9 sich auf eine neue gesellschaftliche Konfliktkultur einzulassen, die vergangene Konflikte nicht
10 ignoriert und neu entstehende Konflikte stets thematisiert, sich dabei aber stets an dem Prinzip
11 einer konstruktiven Konfliktbearbeitung orientiert und den Fokus auf das gemeinsame Ziel
12 einer weitgehend konsensualen und gesellschaftlich tragfähigen Lösung nicht aus den Augen
13 verliert.

14 Dazu braucht es ein wirklich partizipatives Suchverfahren, das an anderer Stelle des Berichtes
15 ausführlich dargelegt wird.

16 Der Umgang mit alten und neuen Konflikten in allen Phasen dieses partizipativen
17 Suchverfahrens wird dabei zum entscheidenden Prüfstein für die Akzeptanz des Ergebnisses
18 sein. Dies ist der Kommission bewusst und aus diesem Grunde legt sie ihre Anforderungen an
19 den Umgang mit Konflikten im Verfahren hier umfassend dar.

Konsens als Verfahrensziel

20 Das Ziel des partizipativen Suchverfahrens ist die Findung einer generationenfesten Lösung in
21 einem maximalen gesellschaftlichen Konsens. Absoluter gesellschaftlicher Konsens ist
22 insbesondere in dieser Frage ein utopisches Ziel. Unser Bestreben ist deshalb, einen stabilen
23 Konsens zu erarbeiten, der weitest mögliche Kreise der Gesellschaft umfasst und so robust ist,
24 dass es zu keinen nachhaltigen gesellschaftlichen Verwerfungen kommt.

25 Insbesondere den Betroffenen im Umfeld des ausgewählten Standortes muss dabei unsere
26 Aufmerksamkeit gelten. Ihnen ist durch Information und Beteiligung an der Willensbildung die
27 Möglichkeit zu geben, das Ergebnis des Verfahrens mitzutragen bzw. zu tolerieren. Dies
28 bedeutet im Umkehrschluss, dass Konflikten mit Betroffenen größte Aufmerksamkeit
29 geschenkt werden muss.

30 Der Umgang mit diesen Konflikten wird entscheidend für die Akzeptanz und Nachhaltigkeit
31 der gefundenen Lösung sein.

1 Das Verfahren selbst wird stets auf Konsense hinarbeiten müssen, aber weitgehend vom
2 Umgang mit unterschiedlichen Konflikten geprägt sein. Der Charakter des partizipativen
3 Suchverfahrens wird deshalb zugleich (und in unterschiedlichen Phasen unterschiedlich
4 intensiv) mediativ, verhandelnd und gestaltend sein. In der konkreten Ausgestaltung wird der
5 jeweilige Verfahrenscharakter entsprechende Berücksichtigung erfahren.

Konflikte als Treiber des Verfahrens

6 Der Umgang mit dem Paradoxon, dass ein Verfahren den Konsens sucht, aber auch von
7 Konflikten getrieben ist, wird das gesamte partizipative Suchverfahren prägen. Dies stellt
8 besondere Herausforderungen an Träger und Gestalter des Suchverfahrens. Einerseits gilt es
9 beim Design des Prozess unproduktive Konflikte zu vermeiden, andererseits Konflikte als
10 wesentliches Klärungselement zu berücksichtigen.

11 Da Konflikte in einem über Jahrzehnte andauernden Verfahren nicht alle absehbar sind, können
12 wir das Verfahren selbst nicht in allen Einzelheiten zu Beginn definieren und unabhängig von
13 allen möglicherweise entstehenden und heute nicht planbaren Konflikten abarbeiten.

14 Dazu bedarf es eines spezifischen, robusten aber auch lernenden Prozessdesigns, das die
15 Erfahrungen im Suchverfahren, aber auch in anderen Beteiligungsverfahren auswertet,
16 berücksichtigt und entsprechende Anpassungen vornimmt.

17 Häufig werden Konflikte nur als Störungen und Risiken in Beteiligungsverfahren
18 wahrgenommen. Auch in unserem Fall können sie Verzögerungen, zusätzlichen Aufwand und
19 sogar Rücksprünge auslösen. Es ist von großer Wichtigkeit, dass sie dennoch nicht nur als
20 Störung, sondern im Gegenteil auch als potentielle Treiber zur Klärung wichtiger Fragen, als
21 potentielle Beiträge zur Verbesserung der Ergebnisse und deren Akzeptanz, als Vorbereiter
22 konsensfähiger Entscheidungen und damit als unverzichtbare Bestandteile eines gelingenden
23 Verfahrens gesehen werden.

Konfliktbearbeitung

24 Konfliktbearbeitung bedeutet daher immer auch Flexibilität und Anpassungsfähigkeit. Für ein
25 Verfahren, das unseren diesbezüglichen Ansprüchen gerecht und über einen so langen
26 Zeitraum durchgeführt wird, sind diese Eigenschaften deshalb in besonderem Maßstab
27 gefordert.

Konflikthorizont des Verfahrens

28 Der grundsätzlich aktive, bejahende Umgang mit Konflikten im partizipativen Suchverfahren
29 meint nicht, dass automatisch jeder Konflikt, der von Akteuren im Verfahren thematisiert wird,
30 auch innerhalb des Verfahrens bearbeitet oder gar gelöst werden muss.

31 Es kann durchaus Konflikte geben, die keinen inhaltlichen Bezug zum Ziel des Verfahrens
32 haben, die mit dem Ziel eines Scheiterns des Verfahrens forciert werden oder die im Verfahren
33 nicht lösbar sind.

1 Die Frage, welche Konflikte im Verfahren bearbeitet werden – der so genannte
2 Konflikthorizont – ist deshalb sehr sensibel und von großer Bedeutung für die Akzeptanz des
3 Verfahrens und dessen Ergebnisse. Hierzu machen wir im Folgenden konkrete Vorschläge.

Neutrales Konfliktmanagement

4 Die Definition des Konflikthorizontes und insbesondere dessen praktische Anwendung darf im
5 partizipativen Suchverfahren aus Gründen der Akzeptanz nicht allein dem Träger übertragen
6 werden. Es braucht hierzu eine als neutral anerkannte Instanz¹.

7 Dabei gilt grundsätzlich: Jeder im Verfahren auftretende Konflikt wird thematisiert und in
8 einem transparenten Verfahren unter Einbeziehung der Beteiligten lokalisiert und in den o.g.
9 Konflikthorizont eingeordnet.

Verfahrensrelevanz

10 Wenn ein signifikanter Teil der Beteiligten einen Konflikt als verfahrensrelevant begreift, findet
11 eine möglichst konsensuale Verortung innerhalb der nachfolgend aufgeführten drei möglichen
12 Kategorien statt:

- 13 1. Lös- bzw. deeskalierbar im Verfahren
- 14 2. Verfahrensrelevant, aber nicht im Verfahren lös- bzw. deeskalierbar
- 15 3. Nicht verfahrensrelevant

16 Konflikte, die der ersten Gruppe zuzuordnen sind, bedürfen einer Bearbeitung im Verfahren.
17 Konflikte der zweiten Gruppe können eine gemeinsame Positionierung der
18 Verfahrensbeteiligten anregen. Sie werden in jedem Fall im Verfahren thematisiert und intensiv
19 beobachtet. Konflikte der dritten Gruppe werden durch die eingangs erwähnte
20 Konfliktmanagementinstanz (KMI) beobachtet und bei Bedarf im Verfahren aufgerufen.

Permanente Konfliktlokalisierung

21 Verfahrensrelevante Konflikte sind nicht in allen Fällen bereits zum Beginn des
22 Gesamtverfahrens oder einzelner Phasen bekannt. Sie können auch erst im Laufe des
23 Verfahrens entstehen, sie können eskalieren, deeskalieren, in ihrer Bedeutung für das Verfahren
24 gewinnen oder verlieren.

25 Deshalb braucht es ein unabhängiges, permanentes Konfliktradar durch die KMI. Ziel ist es,
26 mögliche verfahrensrelevante Konflikte frühzeitig zu lokalisieren und eine Bearbeitung auf der
27 niedrigst möglichen Eskalationsstufe zu ermöglichen. Es geht dabei nicht um eine
28 „Entemotionalisierung“ von Konflikten sondern um eine Vermeidung von Eskalation durch
29 Nichtbearbeitung.

¹ Hierzu ist ein Vorschlag in der AG1 Öffentlichkeitsbeteiligung zu erarbeiten. Denkbar wäre, diese Funktion im Nationalen Begleitgremium, einer eventuellen Partizipationsstiftung oder bei einem von dieser beauftragten neutralen Dienstleister zu verorten.

Konfliktvermeidung durch Rollenklärung

- 1 Gerade in konfliktgetriebenen Partizipationsverfahren entstehen häufig Konflikte in einem
2 späten Verfahrenszeitraum, die auf eine ungeklärte Rollenverteilung zu Verfahrensbeginn
3 zurückzuführen sind.
- 4 Diese verfahrensproduzierten Konflikte können zu einem großen Teil vermieden werden, wenn
5 nicht nur am Anfang des Verfahrens sondern auch im Verfahrensverlauf selbst stets klar
6 definiert und für alle Beteiligten erkennbar ist, wer welche Rollen inne hat und welche
7 Kompetenzen damit verbunden sind.
- 8 Wir legen deshalb großen Wert darauf, dass im Verlauf des gesamten Verfahrens stets die
9 aktuellen Partizipationsinhalte und die konkreten Einflussmöglichkeiten der Beteiligten klar
10 erkennbar sind.
- 11 Das Verständnis darüber sollte in regelmäßigen Abständen angesprochen und geklärt werden,
12 ob es in diesem Bereich für Beteiligte ein Problem gibt. Alternativ sollte eine Besprechung auf
13 Initiative einer anstoßgebenden Partei erfolgen. Dabei ist der wechselnden Beteiligung und
14 schwankenden Intensität Beachtung zu schenken.

Ressourcengerechtigkeit

- 15 Konflikte sind stets dann leichter bearbeit- und lösbar, wenn sie inhaltlich bleiben und nicht
16 aufgrund von dramatisch unterschiedlichen Ressourcen autoritativ entschieden werden.
- 17 Hierzu dienen die an anderer Stelle im Bericht vorgestellten Maßnahmen zur
18 Ressourcengerechtigkeit, die deshalb nicht nur unter ethischen und legitimatorischen
19 Gesichtspunkten von Bedeutung sind, sondern einen unmittelbaren Einfluss auf die Qualität der
20 Bearbeitung von Konflikten haben.

Orientierung am Konfliktstufenmodell

- 21 Konflikte auch als Treiber des Verfahrens anzuerkennen heißt nicht, dass ein Verfahren ohne
22 dominierende Konflikte zwangsläufig weniger Qualität haben muss. Es bedeutet lediglich, dass
23 Konflikte nicht automatisch negativ wirken, das Verfahren gefährden oder das Klima der
24 Konsenssuche zerstören müssen. Konflikte haben einen Platz im Verfahren, auch wenn sie sich
25 einer einvernehmlichen Lösung entziehen. Selbst Konflikte, die von großer Relevanz für das
26 Verfahren sind, können und müssen nicht in jedem Fall gelöst werden.
- 27 Eine Konflikthygiene, die auf ein konfliktfreies Verfahren orientiert, wäre unrealistisch und
28 dem Verfahren auch nicht dienlich. Ziel ist also nicht eine Lösung aller Konflikte sondern eine
29 Vermeidung von Eskalation bzw. das Erzielen der jeweils maximalen Deeskalation.
- 30 Hierzu arbeiten wir mit einem unter den Verfahrensbeteiligten möglichst einvernehmlich zu
31 definierenden „Konfliktstufenmodell“. Die einzelnen Stufen könnten dabei z.B. so definiert
32 werden:

- 1 • Inhaltlicher Diskurs
- 2 • Fokusgruppen
- 3 • Mediation
- 4 • Schlichtung
- 5 • Beschlüsse durch legitimierte Gremien
- 6 • Juristische Klärung

Inhaltlicher Diskurs

7 Der Diskurs, d.h. eine wertschätzende inhaltliche Debatte über Konfliktthemen, ist das zentrale
8 Element unseres partizipativen Suchverfahrens. Diskurs meint explizit nicht die Vermeidung
9 von Konflikten sondern im Gegenteil deren inhaltliche Bearbeitung unter der Prämisse einer
10 gemeinsamen Suche nach einem Konsens.

11 Die Bearbeitung der Themen des partizipativen Suchprozesses in Diskursformaten ist die
12 zentrale, angestrebte Arbeitsweise. Die Entwicklung einer wertschätzenden Diskurskultur ist
13 daher wesentliche Voraussetzung für einen erfolgreichen Prozess.

Konsensarbeit in Fokusgruppen

14 Eine partizipative Bearbeitung von Konfliktthemen durch moderierte Fokusgruppen ist ein
15 zentrales Element von Partizipationsprozessen. Sie ist immer dann angezeigt, wenn Konflikte
16 lokalisiert werden und der Kreis der Beteiligten klar definiert werden kann.

17 Besonders erfolgreich sind Fokusgruppen dann, wenn es ihnen gelingt, tatsächlich alle
18 zentralen Akteure des konkreten Konfliktes an einen Tisch zu holen, wenn nötig mit
19 vorgelagerten Einzelgesprächen.

Mediation

20 Eine Mediation durch eine anerkannte Institution/Person ist ein anerkanntes partizipatives
21 Verfahren zur Konfliktbearbeitung.

22 Wir gehen davon aus, dass es im Verlauf des partizipativen Suchverfahrens zu zahlreichen
23 Mediationsfällen kommend wird und haben diese deshalb in das Verfahren integriert.

24 Im Idealfall werden die meisten Konflikte, deren Bearbeitung sich als notwendig erweist,
25 maximal auf dieser Eskalationsebene bearbeitet. Eine Prüfung, ob ein Fall mediiert werden
26 kann, soll unbedingt vor jeder möglichen Mediation erfolgen, denn nicht alle Konflikte eignen
27 sich zur Anwendung einer Mediation.

Externe Schlichtung

- 1 Eine Schlichtung bedingt die Zustimmung aller Konfliktparteien zu einer Lösungserarbeitung
- 2 durch eine gemeinsam als neutral anerkannte Institution/Person, deren Schlichterspruch
- 3 anschließend auch anerkannt wird.
- 4 Sie ist grundsätzlich wenig partizipativ, aber immerhin noch aus der Partizipation heraus
- 5 angestoßen und deshalb z.B. dem Rechtsweg oder politischen Beschlüssen zur
- 6 Konfliktentscheidung vorzuziehen – auch weil die so gefundenen Lösungen meist nachhaltiger
- 7 wirken als politische Beschlüsse.

Beschlüsse durch legitimierte Gremien

- 8 Beschlüsse durch legitimierte Gremien wie z.B. den Deutschen Bundestag sind im
- 9 partizipativen Suchverfahren vorgesehen, um Zwischenergebnisse zu fixieren und zu
- 10 dokumentieren. Sie definieren Abschlüsse von partizipativen Phasen.
- 11 Bei Konflikten von zentraler Bedeutung, die innerhalb des partizipativen Suchverfahrens nicht
- 12 weiter aufgelöst bzw. deeskaliert werden können, kann es im Sinne der Vermeidung einer
- 13 Verfahrensblockade angezeigt sein, diese durch einen Beschluss eines legitimierten Gremiums
- 14 zumindest auf der Verfahrensebene zu entscheiden.
- 15 Da auch hier die Lösung quasi „entpartizipiert“ festgelegt wurde, ist dieses Verfahren als
- 16 Maßnahme zur Konfliktlösung (nicht zur Ergebnisfixierung!) wenn irgend möglich zu
- 17 vermeiden. Sollte es dennoch erfolgen, wird ein diesbezüglicher möglichst großer Konsens
- 18 unter den Beteiligten angestrebt, da nur so eine Akzeptanz der Entscheidung im weiteren
- 19 Verfahren erwartet werden kann.
- 20 Dieser Anspruch sollte auch für eine mögliche Beschlussfassung von Gremien auf landes- oder
- 21 kommunaler Ebene gelten, ohne deren verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten in Frage zu
- 22 stellen.

Juristische Klärung

- 23 Eine juristische Klärung durch Gerichte/Urteile ist die im Verfahrenssinne höchste
- 24 Eskalationsstufe, weil dies eine komplette Abgabe der Entscheidungskompetenz an die
- 25 juristischen Strukturen unserer Gesellschaft bedeutet.
- 26 Der Konflikt wird damit vollständig der Partizipation entzogen. Dennoch ist die Beschreitung
- 27 des Rechtsweges, auch durch Verfahrensbeteiligte, ein wesentliches Grundrecht unserer
- 28 demokratischen Gesellschaft und als solches auch explizit im Verlaufe des Verfahrens
- 29 vorgesehen. Sie stellt nicht nur ein legales sondern legitimes Recht aller Beteiligten dar.
- 30 Gleichwohl sollte das Verfahren in jeder Phase darauf ausgerichtet sein, einen solchen Schritt
- 31 nicht nötig werden zu lassen bzw. umgekehrt Auseinandersetzungen auf juristischer Ebene
- 32 durch Deeskalationsmaßnahmen wieder auf Konfliktebenen zurückzuführen, die eine
- 33 partizipative Bearbeitung möglich machen.

Eskalationsstufenmanagement im Verfahren

- 1 Ein gelingendes partizipatives Suchverfahren hängt also entscheidend von einem offenen,
2 transparenten, wertschätzenden und lösungsorientierten Konfliktmanagement ab, dass keine
3 Konflikte ignoriert, bearbeitbare Konflikte möglichst früh lokalisiert, unnötige weitere
4 Eskalation vermeidet und Deeskalation moderiert.
- 5 Insbesondere hat die konkrete Ausgestaltung des partizipativen Suchverfahrens dafür Sorge zu
6 tragen, dass Konflikte bei einer möglichen Eskalation nicht mehrere Stufen überspringen oder
7 in kürzestem Zeitraum durchlaufen.
- 8 Bei der Konfliktbearbeitung steht nicht die selten erzielbare völlige Auflösung von Konflikten
9 im Vordergrund sondern das Prinzip der schrittweisen Deeskalation. Erfolg ist im
10 Verfahrenssinne dann nicht eine Konfliktbeendung (möglicherweise mit Siegern und
11 Verlierern), sondern eine Rückführung auf eine niedrigere und damit partizipativere
12 Eskalations- bzw. Bearbeitungsstufe.
- 13 Diese Prinzipien haben wir bei unserem Vorschlag für ein partizipatives Suchverfahrens
14 möglichst umfassend berücksichtigt. Es bleibt jedoch in der späteren praktischen Umsetzung
15 eine permanente Herausforderung für alle gestaltenden Kräfte.
- 16 So ist zum Beispiel bei allem Respekt für die bereits erwähnten Grundrechte einer
17 Klageführung darauf zu achten, dass stets niederstufigere Angebote zur Konfliktbearbeitung
18 unterbreitet werden. In diesem Kontext ist sicherzustellen, dass die beteiligten Akteure auf
19 Augenhöhe sind. Gegebenenfalls sind Maßnahmen zu ergreifen, um diese Augenhöhe zu
20 ermöglichen.
- 21 Im Interesse eines wirklich partizipativen Suchverfahrens appellieren wir deshalb an alle
22 zukünftigen Akteure, sich am Primat einer partizipativen Konfliktbearbeitung zu orientieren
23 und deren Ergebnisse zu akzeptieren.