Neue Problemlösungsstrategien in der nuklearen Entsorgung

Autor(en): **Wälti, Sonja**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **SVPW-Jahrbuch = Annuaire ASSP**

Band (Jahr): **33 (1993)**

PDF erstellt am: **21.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-172998

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Sonja Wälti

Neue Problemlösungsstrategien in der nuklearen Entsorgung[1]

Die Nagra sucht im Auftrag des Bundes und der Energiewirtschaft in der Schweiz nach einem geeigneten Standort für ein Endlager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle. Kürzlich wurden erste Untersuchungen an vier möglichen Standorten abgeschlossen. 1993 sollen die weiteren Untersuchungen auf einen potentiellen Standort beschränkt werden. Wie andere Grossprojekte (Atomkraftwerke, Verkehrswege, militärische Anlagen) stösst auch der Bau eines nuklearen Endlagers auf heftigen Widerstand. Im Rahmen von ‹Energie 2000› wird nach neuen Problemlösungsstrategien gesucht. Der folgende Beitrag schildert in geraffter Weise den Konfliktverlauf in der Entsorgungspolitik, um Gründe aufzuzeigen, warum ein erster Versuch, die traditionellen von Konfrontation geprägten Lösungsstrategien durch kooperative Verfahren abzulösen, gescheitert ist.

La Cedra a été mandatée par la Confédération et l'industrie de l'énergie pour rechercher d'un site où des déchets faiblement et moyennement radioactifs pourraient être entreposés. Les premiers travaux sur quatre sites potentiels viennent d'être achevés. Pour 1993, il est prévu de limiter la suite des travaux exploratoires à un site. Comme d'autres grands projets (centrales nucléaires, voies de communication, installations militaires), la construction d'un dépôt pour déchets nucléaires rencontre de fortes oppositions. Dans le cadre du projet ‹Energie 2000›, de nouvelles stratégies pour la résolution de ces conflits sont à l'étude. L'article résume l'évolution des conflits en matière de politique d'entreposage des déchets nucléaires afin de montrer pourquoi une première tentative visant à remplacer les procédures traditionnelles dominées par la confrontation, par de nouvelles procédures coopératives, a échoué.

1 Ich möchte den Verantwortlichen des Bundesamtes für Energiewirtschaft und der Nagra für die konstruktive Kritik einer früheren Version dieses Beitrags danken.

I. Die Entsorgung radioaktiver Abfälle in der Schweiz

Mit der Inbetriebnahme des ersten Atomkraftwerks 1969 in Beznau und dem Beginn der industriellen Nutzung der Kernenergie wurde der radioaktive Abfall zum integrierten Bestandteil der Energieproduktion. Die Schweiz entschied sich mit der 1979 erfolgten Teilrevision des Atomgesetzes für eine privatwirtschaftliche und verursachergerechte Lösung der radioaktiven Entsorgung. Während dem Bund eine Übernahmepflicht der verhältnismässig geringen radioaktiven Rückstände aus Medizin, Industrie und Forschung auferlegt wurde, übernahm die Energiewirtschaft ihrerseits die Verantwortung für die Entsorgung der nuklearen Abfälle aus der Kernenergiegewinnung. Die 1972 durch die Elektrizitätsgesellschaften, die Atomkraftwerkbetreiber und den Bund gegründete Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) wurde damit betraut, Lager für radioaktive Abfälle zu errichten und zu betreiben. Dem Bund kommt dabei die Aufsichtsfunktion zu.

Die Standortsuche konzentrierte sich in den siebziger Jahren auf die schwach- und mittelaktiven Abfälle. Denn die hochaktiven Abfälle wurden zur Wiederaufbereitung nach Frankreich und Grossbritannien exportiert und waren deshalb nicht vordringlich Gegenstand der Endlagerstandortsuche. Doch die Wiederaufbereitungsverträge wurden bald mit einer Rücknahmepflicht versehen. Die drohende Rückführung der hochaktiven Abfälle und die wachsende Opposition gegen neue geplante Kernkraftwerke (Kaiseraugst, erste Atominitiative) verlangten nach einem Gesamtkonzept der Abfallentsorgung unter Berücksichtigung aller Abfallarten.

Im Bundesbeschluss zum Atomgesetz wurde der Bau von weiteren Kernkraftwerken an die Gewähr für eine «dauernde und sichere Entsorgung und Endlagerung» der radioaktiven Abfälle geknüpft[2]. Die Betriebsbewilligungen der schon bestehenden Werke wurden durch das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement schon vor Inkrafttreten des Bundesbeschlusses an eine «Gewährsfrist» bis 1985 gebunden. Das heisst bis 1985 musste der Nachweis für die Lösung des Entsorgungsproblems erbracht werden, ansonsten sollten die Betriebsbewilligungen nicht mehr erneuert oder sogar zurückgezogen werden (vergl. Nagra 1985). Im Oktober 1977 legte die Nagra ein Tätigkeitsprogramm vor, welches ein Vorprojekt für ein Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle bis 1982 und ein entsprechendes Projekt für hochaktive Rückstände bis 1985 in Aussicht stellte (Buser 1988: 59). Das Anfang 1978 veröffentliche Konzept für die nukleare Entsorgung in der Schweiz rechnete mit einer Einlagerungsphase für schwach- und mittelaktive Abfälle ab 1985 und für hochaktive Abfälle ab Anfang des nächsten Jahrhunderts (Nagra 1978: A6–25a/b). Im Rahmen dieses Programms trat die Nagra Ende März 1982 mit einer Liste von zwanzig möglichen Standorten für ein Endlager für schwach- und mittelaktive Abfälle an die Öffentlichkeit. Die zwanzig Gebiete wurden aus einer Liste von anfänglich hundert untersuchten Standorten ausgewählt. Ein Jahr später gab die Nagra die drei Gebiete erster Priorität be-

2 Artikel 3 des Atomgesetzes (AtG).

kannt; es waren dies der Bois de la Glaive in der waadtländischen Gemeinde Ollon, der Oberbauenstock im Urnerland und der Piz Pian Grand im bündnerischen Misox. Ende 1983 reichte die Nagra die Gesuche für den Bau von Sondierstollen und Testkammern ein. Damit begann die letzte hindernisreiche Phase der Suche nach einem möglichen Endlagerstandort für schwach- und mittelaktive Abfälle.

In einer Vernehmlassung erhoben nebst privaten Betroffenen und lokalen Bürgerinitiativen auch die kantonalen Regierungen Einsprache gegen die geplanten Untersuchungen und sprachen sich gegen die Aufnahme der Arbeiten aus. Fast zwei Jahre nach der Einreichung der Gesuche erteilte der Bund die Bewilligung für Sondierbohrungen an den drei möglichen Standorten. Der Entscheid über den beantragten Bau von Sondierstollen und Testkammern hingegen wurde bis zum Vorliegen erster vergleichbarer Ergebnisse an allen drei Standorten ausgesetzt. Die Nagra sollte zudem mindestens einen weiteren Standort vorschlagen, der eine Endlagerzone für langlebige Abfälle aus der Wiederaufbereitung unterhalb der Talsohle ermöglichen sollte. Im Verlauf des Jahres 1986 – inmitten der Diskussion um die Katastrophe von Tschernobyl – suchte die Nagra nach einem zusätzlichen Standort, der diese Bedingung erfüllt. Ende Jahr schlug sie den Wellenberg (NW) als möglichen Standort vor, und 1988 bewilligte der Bundesrat dort erste Sondierarbeiten. Der für die Lagerung langlebiger Abfälle geplante Tiefenstollen wurde später aus dem Projekt gestrichen und der Wellenberg somit faktisch zu einem vierten Standort für schwach- und mittelaktive Abfälle. Nach Abschluss erster Untersuchungen, reichte die Nagra die Gesuche für die Sondier- und Pilotstollen auf den Standorten Oberbauenstock, Piz Pian Grand und Bois de la Glaive ein, obwohl in Ollon aufgrund des heftigen Widerstandes noch keine der bewilligten Arbeiten hatte durchgeführt werden können. Im Oktober 1990 beschloss der Bundesrat nach Verhandlungen mit den betroffenen Kantonsregierungen, das Bewilligungsverfahren für die Sondierstollen zu sistieren. Im Mai des folgenden Jahres hiess der Bundesrat das Gesuch der Nagra um vorübergehende Enteignung von etwa 500 Parzellen zur Durchführung von seismischen Messungen in den Gemeinden Ollon und Aigle gut. Im Winter 1991/92 wurden die Felduntersuchungen aufgenommen.

Nach Abschluss der Untersuchungen an allen vier Standorten will die Nagra 1993 eine vergleichende Beurteilung der Resultate vornehmen und eine Standortwahl treffen. Dabei ist vorgesehen, die geplanten Arbeiten zum Bau des Sondierstollens auf nur einem Standort fortzuführen. Aufgrund der präjudizierenden Wirkung dieses Vorgehens wird die Nagra voraussichtlich ihre Standortwahl dem Bundesrat unterbreiten und begründen. Der spätere Entscheid des Bundesrates zur Rahmenbewilligung wird dem Eidgenössischen Parlament vorgelegt. Auf kantonaler und kommunaler Ebene folgen danach weitere Genehmigungsverfahren. Dabei fällt auf, dass mit dem heranrückenden Standortentscheid die politischen und verfahrensrechtlichen Hindernisse, die sich der nuklearen Entsorgung in den Weg stellen, immer zahlreicher werden. Die Arbeitsgruppe des Bundes für die nukleare Entsorgung (AGNEB) hält in ihrem Jahresbericht fest, dass politische Entscheide «durch die Anwendung sämtlicher Rechtsmittel», wenn auch meistens nicht verhindert, so doch um Jahre hinausgezögert werden (AGNEB 1992: 3). Die zeit-

lichen Zielvorgaben, sowohl der Nagra als auch der Bundesbehörden, wurden immer wieder korrigiert.

Ein Endlager ist eine *standortgebundene Anlage*, das heisst der Standort für ein radioaktives Endlager muss spezifischen geologischen Anforderungen genügen. Dies ist ein wesentlicher Grund, weshalb das Standortausscheidungsverfahren schwierig und konfliktträchtig ist; denn der Handlungsspielraum in der Standortwahl ist beträchtlich kleiner als für andere Grossprojekte. Zudem gestaltet sich die Kommunikation aufgrund der technischen Komplexität sehr schwierig. Die technischen Fragen werden oft vom Konflikt um den Entscheidungsprozess selbst in den Hintergrund gedrängt. Mit Einsprachen, Initiativen, Demonstrationen und direkten Aktionen auf kantonaler und kommunaler Ebene bewirkten die Kritiker der Entsorgungspolitik immer wieder Verzögerungen. Die Opposition konnte zwar in den meisten Fällen die Arbeiten nicht verhindern; sie ist jedoch imstande, die Nagra und die Behörden in ihren Bestrebungen zu behindern und insbesondere die anstehende Standortwahl wesentlich zu verzögern. Im Bestreben, die Akzeptanz gegenüber der Entsorgungspolitik in der Schweiz zu verbessern und dem Standortentscheid den Weg zu ebnen, fand 1991 auf Bundesebene eine erste Aussprache zwischen Behörden, Ausführenden (Nagra, Energiewirtschaft) und Umweltorganisationen statt. Diese Gespräche wurden ein gutes Jahr später von den Umweltorganisationen gekündigt.

II. Die Entsorgungspolitik in der Sackgasse

1. Der bevorstehende Standortentscheid

Die anstehende Standortwahl ist politisch höchst brisant. Sowohl für die Nagra als auch für die Gegner der Entsorgungspolitik ist sie gegenwärtig von zentraler Bedeutung und entscheidet über Erfolg oder Misserfolg der angestrebten Ziele. Es ist anzunehmen, dass der Standortentscheid eine neue Dynamik in die Auseinandersetzung um die Entsorgung der radioaktiven Abfälle bringen wird. Die Bekanntgabe des gewählten Standortes ermöglicht es der Gegnerschaft, ihre Kräfte auf einen Standort zu konzentrieren und ihre Vorbehalte zu einem konkreten Projekt zu formulieren. Das hat zur Folge, dass die Auseinandersetzung nicht nur für die lokale Bevölkerung, sondern auch für die breitere Öffentlichkeit um einiges fassbarer werden wird; es geht dann nicht mehr um *potentiell*, sondern um real Betroffene, die ohne Zweifel auf eine Welle der Solidarität zählen können. Zudem haben Erfahrungen gezeigt, dass der Konflikt mit dem Heranrücken des bis anhin nur befürchteten Ereignisses härter wird. So entschied nicht selten diese «last-minute opposition» in den von Morell und Magorian (1982: 111) beschriebenen amerikanischen Gemeinden über den Erfolg oder Misserfolg der bundesstaatlichen Standortsuche für Sondermülldeponien. Auch im Konflikt um den Bau einer Wiederaufbereitungsanlage im deutschen Wackersdorf konnte 1985 vor dem Standortentscheid eine deutliche Mobilisierungswelle beobachtet werden. Mit der ersten Teilerrichtungsbewilligung und dem näherrückenden Baubeginn reaktivierten sich die Bürgerinitiativen. Zugleich gewannen auch direkte Aktionen an Bedeutung

(Kretschmer/Rucht 1987: 142–143). Die Auseinandersetzung um den geplanten Waffenplatz im sankt-gallischen Neuchlen-Anschwilen verlief nicht anders: Während sich zwar in der Planungsphase Anfang der achtziger Jahre einzelne Bürgergruppen gegen das Projekt wehrten, eskalierte der Konflikt erst mit der Vergabe der Bauarbeiten und dem definitiven Baubeginn im Frühling 1990. Die Frustration über ein unliebsames Projekt mündet in den wenigsten Fällen – wie oft von seiten der Behörden erhofft – in Resignation und ein «sich in den Entscheid schicken», sondern gibt der Gegnerschaft vielmehr den nötigen Auftrieb, um sich umso vehementer dagegen zu wehren.

Die Standortwahl bedingt einen vom Parlament abgesegneten, sprich politischen Entscheid. Es werden deshalb auch auf Bundesebene besondere Anstrengungen unternommen, um im Rahmen des Konzeptes «Energie 2000» und dem angestrebten «Energiefrieden», unter anderem auch den Konflikt um die nukleare Entsorgung in den Griff zu bekommen (EVED 1991: 12–15). So fand im November 1991 die erste «Entsorgungskonferenz» statt, in welcher Vertreter der Kraftwerkbetreiber und der Nagra, der Umweltorganisationen, der Wissenschaft und der Behörden am runden Tisch das weitere Vorgehen in der Entsorgungspolitik diskutierten (AGNEB 1992: 1). Die Gespräche wurden jedoch von den Umweltorganisationen gekündigt, nachdem der Bundesrat grünes Licht für die Leistungserhöhung des AKW Mühleberg gegeben hat. Das langjährige Tauziehen um die Entsorgung – auch im Rahmen der Energiepolitik – hat den Konflikt stark geprägt. Und das Scheitern der ersten Gespräche zeigt, wie entschieden alle beteiligten Parteien an ihren bisherigen Strategien festhalten.

Die gegenwärtige Sackgassituation präsentiert sich auf allen drei Vollzugsebenen Gemeinden, Kantone und Bund: Erstens wehrt sich die betroffene Bevölkerung in den vier Standortgemeinden zum Teil sehr erfolgreich gegen die Vorabklärungen zur Errichtung eines Endlagers. Zweitens hat sich in mehreren Kantonen die Bevölkerung gegen ein allfälliges Endlager ausgesprochen oder schaffte sich über Verfassungsänderungen das Recht, im entscheidenden Moment über ein solches Projekt auf kantonalem Gebiet zu befinden. Obwohl die nukleare Entsorgung in der Kompetenz des Bundes liegt und solchen Abstimmungen somit im Grundsatz nur ein konsultativer Charakter zukommt, können sie in einem betont föderalistischen Staat dennoch zu einem erheblichen politischen Hindernis werden. Drittens verfügen die Gegner und Kritiker der Entsorgungspolitik auch auf Bundesebene mit dem Initiativ- und Referendumsrecht über eine effiziente Vetomacht.

2. Die lokalen Bürgerinitiativen

In allen vier betroffenen Gemeinden konnten lokale Gruppierungen punktuell, bisweilen sogar systematisch, eine Mehrheit hinter ihren Forderungen vereinen. Während sich die Gemeinden am Bois de la Glaive und am Piz Pian Grand praktisch geschlossen gegen das Endlager ausgesprochen haben, ist die Bevölkerung von Bauen (UR) und Wolfenschiessen (NW) geteilter Meinung. Ausser in Wolfenschiessen und Bauen konnte die Opposition auch die lokalen politischen

Entscheidungsträger vollumfänglich für sich gewinnen[3]. In Ollon kam der Impuls zur Opposition sogar in erster Linie aus den Gemeindebehörden. Denn es war der Gemeinderat selbst, der schon in einem ersten Rundschreiben an die Bevölkerung seinen Widerstand gegen die Pläne der Nagra angekündigt und die konstituierende Sitzung des *Comité de défense* (Verteidigungskomitee) einberufen und auch präsidiert hat. Unter dem Impuls des «Verteidigungskomitees» bildete sich später auch das breit abgestützte *Comité anti-déchets Ollon (CADO)*. In den beiden betroffenen Gemeinden Mesocco und Rossa am Piz Pian Grand sprachen sich die Bürgerversammlungen gegen das Endlager aus. Ihnen schlossen sich später die Gemeindevorsteher des ganzen Val Mesolcina an[4]. Sogar in Wolfenschiessen, wo sich die politischen Entscheidungsträger nie ausdrücklich auf die Seite der Endlager-Gegner gestellt haben, stellt man fest, dass sie eine Mittel- und Mittlerposition einnehmen, sich also nie vollumfänglich und vorbehaltlos für das geplante Endlager aussprechen. Die politisch exponierten Befürworter des Endlagers sind nicht bereit, das Projekt (im Namen der Nagra) öffentlich zu verteidigen. Selbst im für die Nagra und die Bundesbehörden günstigsten Fall steht also die lokale Mehrheit zugunsten des Endlagerprojektes auf wackligen Beinen. In Wolfenschiessen wurde zum Beispiel eine das Endlager begrüssende Stellungnahme zuhanden des Bundesrates von der Bevölkerung äusserst knapp abgelehnt. Die Stellungnahme wurde dem Bundesrat dennoch – jedoch mit dem Abstimmungsresultat versehen – übermittelt. Anstehende Wahlen oder ähnliche gemeindeinterne Ereignisse drohen zu jedem Zeitpunkt, die Haltung der politischen Entscheidungsträger umzustossen. Und das kleinste Fehlverhalten seitens der Nagra oder der Bundesbehörden kann einen Umschwung der öffentlichen Meinung bewirken. Erfahrungen in anderen Bereichen und anderen Ländern haben gezeigt, dass eine einmal polarisierte Situation nur sehr schwer entschärft werden kann. Mit der einsetzenden Erosion der öffentlichen Meinung wird jede befürwortende Haltung eines Behördemitgliedes zum politischen Selbstmord (Gervers 1987: 18), zumal die Gemeindeexekutiven in der Regel direkt vom Volk gewählt werden.

Die lokale Opposition präsentiert sich in Form von verhältinismässig lose strukturierten parteiübergreifenden Bürgerinitiativen. Diese bieten ein sehr heterogenes Bild: Während in Ollon dem *CADO* praktisch alle Einwohner angehören, ist der *Gruppo Pian Grand (GPG)* eine kleine Gruppe von eher intellektuellen Aktivisten. Die *Arbeitsgruppe kritisches Wolfenschiessen (AKW)* bildet eine mit der kantonalen Gruppierung *Komitee für eine Mitsprache des Nidwaldner Volkes bei Atomanlagen (MNA)* eng verbundene Gruppe von Einwohnern, die von den betroffenen Bauern bis zu den Lehrern alle Teile der Bevölkerung umfasst. Während das *MNA* vor allem dem linksalternativen *Demokratischen Nidwalden* nahesteht, umfasst die

3 Im Kanton Uri ist Bauen allerdings nicht die einzige betroffene Gemeinde. Der Eingang des Stollens, in welchem erste Untersuchungen durchgeführt wurden, befindet sich beträchtlich unterhalb von Bauen nahe dem Ufer des Vierwaldstättersees, wodurch vor allem auch die Bevölkerung von Altdorf sensibilisiert wurde.

4 Das an den Tessin grenzende Val Mesolcina ist eines der italienisch-sprachigen Täler des Kantons Graubünden. Die betroffene Bevölkerung wird formell von Gemeinden aus Nord-Italien, sowie aus dem Tessin unterstützt.

AKW auch Mitglieder und Sympathisanten aus der im Kanton dominierenden CVP, insbesondere einen der Gemeinderäte von Wolfenschiessen. In Uri wiederum ist es das kantonale Komitee *Hiä Niä*, welches die Opposition gegen das mögliche Endlager hinter sich vereint. Hin und wieder ist auch von der Gruppe *Bauen ohne Atommüll (BoA)* zu lesen. In der nur gerade 200 Einwohner zählenden Gemeinde Bauen ist jedoch das Potential für eine dauerhafte Bürgerinitiative nicht vorhanden.

Bürgerinitiativen gegen Grossprojekte sind nicht ausschliesslich ein Phänomen der letzten zwei Jahrzehnte. (Lokale) Konflikte um technische Grossprojekte sind bis in die Anfänge der Industrialisierung Ende des letzten Jahrhunderts zurückzuverfolgen. Ein wesentlicher Unterschied der alten und neuen lokalen Konflikte um Grossprojekte liegt jedoch in der Mobilisierung und Aktivierung, welche bei früheren Auseinandersetzungen nur im lokalen und regionalen Bereich stattfand, während heute die Protestbewegungen ihre Anhängerschaft viel weitreichender mobilisieren können (Linse et al. 1988: 231). Der zweite Unterschied liegt im Risikopotential der Anlage: Im Gegensatz zu einem Staudammprojet betrifft eine Atomanlage (potentiell) einen viel grösseren Kreis von Menschen. Ein weiteres Unterscheidungselement ist der Abfallcharakter vieler Anlagen. Sondermülldeponien, Endlager, Verbrennungs- und Wiederaufbereitungsanlagen bringen nicht in gleicher Weise wirtschaftliche Vorteile in eine Region, wie Verkehrswege und Stauseen oder in der jüngeren Geschichte Kernkraftwerke und biotechnische Anlagen. Im Gegenteil, sie verwalten im Grunde nur den Müll der in den industriellen Zentren erfolgten Produktion.

Standortentscheide für den Bau solcher Anlagen sind vor allem dadurch charakterisiert, dass zulasten einer lokalen Minderheit die Mehrheit von einer gemeinnützigen Installation profitiert. Die betroffene Minderheit ist jedoch nicht ohne weiteres bereit, dieses «Opfer» zu erbringen und widersetzt sich der Anlage mit dem Argument, dass genausogut ein anderer Standort gewählt werden kann: Warum gerade bei uns? Diese Frage gewinnt entsprechend an Gewicht, wenn Vor- und Nachteile ungleich verteilt sind. Im Zusammenhang mit Standortentscheiden ist im Volksmund oft vom Weitergeben des Schwarzen Peters[5] die Rede. Auf den gleichen Sachverhalt bezieht sich auch das Sankt-Florian-Prinzip[6] (Fietkau 1991: 14). Eher neutraler ist der Begriff des *NIMBY (Not In My Back Yard)-Effekts* (vergl. Mazmanian/Morell 1990: 126; Wiedemann et al. 1991: 29): *NIMBY* ist eine Antwort auf das Ungleichgewicht in der Verteilung der Vor- und Nachteile eines Projekts. Der *NIMBY-Effekt* umschreibt in erster Linie die Motivation der Betroffenen, sich gegen eine unerwünschte Anlage zur Wehr zu setzen. Laut Mazmanian und Morell reflektiert die *NIMBY*-Haltung der Betroffenen mehr als nur pures Eigeninteresse;

5 Das Schwarzpeterspiel ist ein Kartenspiel, in dem Karten solange ausgetauscht, weitergegeben und abgelegt werden – wobei die Karte mit dem Schwarzen Peter nicht abgelegt sondern nur weitergegeben werden kann – bis der Verlierer einzig mit dem Schwarzen Peter in der Hand aufgeben muss.

6 Im Gebet an Sankt-Florian wird gebeten, das eigene Haus vor Feuer zu verschonen und, wenn's denn unbedingt sein müsse, eher die Häuser anderer in Brand zu setzen.

sie entspringt im Gegenteil einem weitergefassten technologiekritischen Bewusstsein.

Der Protest gegen das Endlagerprojekt in der Schweiz ist ein Gemisch aus Technologie- und Fortschrittsfeindlichkeit, Erhaltung der Lebensgrundlagen für zukünftige Generationen, Verteidigung der Kantons- und Gemeindehoheit einschliesslich der kulturellen Identität und auch der Verfolgung von Eigeninteressen. Die vielfach geäusserte Bemerkung, die Opposition gegen die möglichen Endlagerstandorte basiere auf einer Sankt-Florian-Politik, sei also rein egoistisch motiviert[7], mag durchaus ihre Berechtigung haben, doch ist damit nur ein Teil des Phänomens erfasst. Denn mit dieser Grundhaltung wird davon ausgegangen, dass die Gegner dem Grossprojekt nur deshalb kritisch gegenüberstehen, weil sie noch nicht alles wüssten und noch nicht alle Vorteile (Steuereinnahmen, Schaffung von Arbeitsplätzen, Bau von Zufahrtsstrassen) erfasst hätten. Dabei wird oft die Lernfähigkeit der Bewegung unterschätzt. Ein anfänglich eher eigennütziger Protest gegen die unerwünschte Anlage im Stil von «einfach nicht bei uns» macht oft einem umfassenderen Problembewusstsein Platz. Im Verlauf der Auseinandersetzung nimmt die vom Endlagerprojekt betroffene Bevölkerung die Abfallproblematik zunehmend im grösseren Zusammenhang der Energiepolitik und der Atomstromproduktion wahr; oder aber sie empfindet den Entscheidungsprozess der Standortwahl als hierarchischen Eingriff in ihre Gemeindehoheit und streitet dessen Legitimität ab. Die Verhinderung des Projekts ist somit nicht mehr nur eine Verteidigung von Interessen der Gemeinde und der Region, sondern wird zur symbolischen Aktion gegen einen «von oben» aufgezwungen Entscheid. Dieser Lernprozess ist nicht unbedingt an eine reale Auseinandersetzung gebunden. Im Streit um das Wiederaufbereitungsprojekt im deutschen Wackersdorf mussten die Projektleiter die schmerzliche Erfahrung machen, dass ihnen der Lernprozess sogar vorausgeeilt war. Die Opposition formierte sich in Wackersdorf erstaunlich rasch, obwohl die Bürger dem Projekt zunächst eher indifferent gegenüberstanden. Denn offensichtlich wurde der Konflik aus den zuvor in Aussicht genommenen Standorten rasch weitergetragen (Kretschmer/Rucht 1987: 140). Ein ähnliches Phänomen konnte in Ollon beobachtet werden. Aufgrund von Jahre zuvor mit der Nagra gemachten Erfahrungen im nahegelegenen Bex entwickelte sich ein Problembewusstsein, das den Standortentscheid als neuerliches «Diktat aus Bern», bzw. aus der Deutschschweiz erscheinen liess. Die Opposition formierte sich entsprechend schnell und geschlossen.

Verkannt wird aber nicht nur die Lernfähigkeit, sondern auch die Komplexität der Auseinandersetzung und die damit verbundene Schwierigkeit, zu einer Lösung zu gelangen. Eine vorab von Eigeninteressen geleitete Bürgerinitiative wird die Auseinandersetzung als reinen *Interessen*gegensatz betrachten, der u. U. beigelegt werden kann, indem Kompensationen als Ausgleich angeboten oder gewisse Konzessionen an ihre Forderungen gemacht werden. Je symbolträchtiger der Konflikt ist, desto unausweichlicher mündet er in einen *Prinzipien*streit (vergl. Kriesi 1991) und wird entsprechend schwieriger beizulegen.

7 Vergl. «La Cédra a choisi mais n'ose pas le dire», L'Hebdo 42/92: 10–13.

3. Die Rolle der Kantone

Während die betroffenen Gemeinden nur punktuell über ein Anhörungsrecht verfügen, entspricht das gesamte Standortsuchverfahren einem eigentlichen Dialog zwischen Bund und Kantonen[8]. Die Kantonsregierungen werden in den verschiedenen Bewilligungsetappen angehört. Eine formelle Mit*bestimmung*, sowohl der Regierung als auch der BürgerInnen, ist im *atomrechtlichen Verfahren* jedoch ausgeschlossen. In jenen Kantonen, deren Verfassung eine Abstimmung über atomare Vernehmlassungsverfahren verlangt, wird die Stellungnahme der BürgerInnen normalerweise mit der regierungsrätlichen Stellungnahme dem Bundesrat übermittelt, der sich jedoch seinerseits darüber hinwegsetzen kann. Der Bundesrat trug allerdings bis heute in der Regel den Anliegen der betroffenen Kantone Rechnung und übernahm damit eine Art Mittlerfunktion. So ist das vor allem von Seiten der Kantone geforderte parallele Vorgehen der laufenden Untersuchungen auf allen Standorten bis heute angestrebt worden. Weiter wurden die Sondierbohrungen nur etappenweise und erst nach Abschluss der vorgängigen Untersuchungen behandelt und oft auch nur teilweise bewilligt. Auch die von Vertretern des Kantons und der betroffenen Gemeinden gebildeten Aufsichtskommissionen, welche auf allen Standorten mit einem ungehinderten Zugang zu den Bohr- und Messstellen die Arbeiten der Nagra überwachen, sind unter anderem auf Forderungen der Kantone und Gemeinden zurückzuführen.

Eine eigentliche Vetofunktion kommen den kantonalen *nicht nuklearen Bewilligungsverfahren* rund um die Entsorgung zu, d.h. jenen Bereichen in welchen die Kantone über Gesetzgebungs- und Vollzugskompetenzen verfügen (z.B. Raumplanung, Umweltschutzrecht). Im Kanton Nidwalden zum Beispiel hat die Gruppe *MNA* drei Verfassungs- und zwei Gesetzesänderungen bewirkt, durch die alle zentralen Kompetenzen der Nidwaldner Kantonsregierung im und um den Bereich der Entsorgung auf die Landsgemeinde übertragen wurden. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht zur Zeit das 1988/89 eingereichte und 1990 von der Landsgemeinde klar gutgeheissene Initiativpaket. Darin wurde die in der Kompetenz der Kantone liegende Verfügungsgewalt über Bodenschätze von der Regierung auf die Landsgemeinde übertragen, was der Nidwaldner Bevölkerung ein Mitbestimmungsrecht für den Bau des geplanten und bewilligten Sondierstollens einräumt. Das Bundesgericht ist auf eine staatsrechtliche Beschwerde der Nagra gegen Nidwalden nicht eingetreten; zwei weiter sind noch hängig. Dem Endlager würde sich damit ein Hindernis mehr in den Weg stellen; denn während in der direkt betroffenen Gemeinde Wolfenschiessen die Befürworter eher in der Überzahl sind, stellt sich die Nidwaldner Bevölkerung mit einer deutlichen Mehrheit gegen das Endla-

8 Vor der Erteilung einer Bewilligung für vorbereitende Handlungen werden die Kantone in einer Vernehmlassung angehört (Art. 10 Abs. 2 BB zum AtG, Art. 15 VHV). Eine weitere Vernehmlassung wird vor der Erteilung einer Rahmenbewilligung durchgeführt (Art. 6 Abs. 1 BB zum AtG). Gegen die Schlussfolgerungen aus dieser Vernehmlassung können die Kantone Einwendungen erheben (Art. 7 Abs.4 BB zum AtG). Schliesslich wird die Stellungnahme des Standortkantons in den Bewilligungsentscheid für die Erstellung, den Betrieb oder die Änderung einer Atomanlage einbezogen (Art. 7 Abs. 2 AtG). (vergl. Egloff 1987; Seiler 1986; Rausch 1980)

gerprojekt. Das kann damit erklärt werden, dass sie die am nächsten Betroffenen sind, ohne jedoch aus dem Bau eines Endlagers – im Gegensatz zur Standortgemeinde – einen direkten (wirtschaftlichen und steuerpolitischen) Nutzen zu ziehen. Für sie geht die Rechnung nicht auf. Der Konflikt ist zudem auf Gemeindeebene überschaubarer, da die Interessen in der Regel homogener sind. So konnten denn die Standortabklärungen – in teils zähen Verhandlungen mit den Grundeigentümern – auf allen vier Standorten abgeschlossen werden.

Jede von der Standortsuche für ein radioaktives Endlager betroffene Region hat überdies ihre ganz spezifische kulturelle und wirtschaftliche Sonderstellung, welche die Akzeptanz eines Endlagers zusätzlich strapaziert. Während sich Ollon hauptsächlich gegen eine von Deutschschweizern dominierte Entsorgungspolitik wehrt, ist in Nidwalden vor allem der Gegensatz Zentrum/Peripherie Triebfeder der Opposition. Die Bevölkerung des wirtschaftlich schwachen und wenig erschlossenen Kantons will nicht als Abfallhalde für die hauptsächlich in den Wirtschaftszentren verbrauchte Energie hinhalten. Im Val Mesolcina kumulieren sich diese beiden Faktoren: Die italienisch-sprachige Minderheit fühlt sich sowohl von Bern als auch von der Kantonshauptstadt Chur an den Rand gedrängt. In Uri beruft man sich auf die mit dem Bau von Elektrizitätswerken, Hochspannungsleitungen und Nationalstrassen schon zahlreich erbrachten «nationalen Opfer» des Kantons[9].

4. Die Opposition auf Bundesebene

Die Opposition auf Bundesebene hat zweierlei Bedeutung: Erstens bildet sie zentrale Knotenpunkte im Netzwerk der in der Entsorgungspolitik aktiven lokalen und regionalen Umweltorganisationen. Zweitens interveniert sie direkt oder indirekt in die auf Bundesebene definierte Entsorgungspolitik.

a) Das Netzwerk der Umweltorganisationen

Die Entstehung von lokalen Bürgerinitiativen wurde in vieler Hinsicht von neuen sozialen Bewegungen wie der Umweltschutz- oder der Anti-Atom-Bewegung und ihren überregionalen Organisationen begünstigt oder gar erst ermöglicht. Einerseits werden die für neue soziale Bewegungen typischen Konflikte durch Bürgerinitiativen aufgenommen und äussern sich lokal in der Mobilisierung gegen Grossprojekte. Andererseits bieten die neuen sozialen Bewegungen den nötigen überregionalen Rahmen, um den Bürgerbewegungen eine kontinuierliche Mobilisierung zu ermöglichen. Sie haben sich soweit institutionalisiert (Rucht 1988: 310; Giugni/Kriesi 1990), dass sie den lokalen Bürgerinitiativen mit ihrer Infrastruktur und ihren überregionalen Kontakten Hilfestellung leisten können. Melucci (1984: 831) bezeichnet sie deshalb als *Schirm-Organisationen (umbrella organizations)*, die für spezifische Kampagnen finanzielle und organisatorische Unterstützung anbieten. Diese Hilfeleistung geschieht im Bereich der Endlagerung in eher informeller

9 «Strahlender Oberbauen», Alternative , Nagra spezial, 79/83: 16.

Weise: Mitglieder von überregionalen oder nationalen Organisationen vermitteln Experten, nehmen in ihren Publikationsorganen zu den lokalen Auseinandersetzungen Stellung u.ä.m. Für die Bundesverwaltung sind sie privilegierte und verlässliche Ansprechpartner, weil sie besser organisiert und strukturiert sind und die Verantwortlichkeiten klarer geregelt sind als bei den lokalen Gruppierungen. Durch sie kommen auf ähnlich informelle Art auch die Kontakte zwischen verschiedenen Bügerinitiativen untereinander zustande. Lokale Bürgerinitiativen bilden zusammen mit den neuen sozialen Bewegungen und ihren Organisationen ein loses Bewegungsnetzwerk. Melucci zieht es denn auch vor, von einem *multipolaren Aktionssystem (mutipolar action system)* zu sprechen, das sich laufend neu konstituiert und definiert.

b) Die laufende Atomgesetzrevision[10]

In der laufenden Atomgesetzrevision nimmt die Entsorgungspolitik eine zentrale Stellung ein. Die von den Eidgenössischen Räten im November 1991 gutgeheissene Motion Fischer sieht ein beschleunigtes und vereinfachtes Bewilligungsverfahren für Atommüllager vor. Im neuen Verfahren werden Rekurs- und Einsprachemöglichkeiten im kantonalen und kommunalen Verfahren entscheidend eingeschränkt, was den Bundesbehörden einen machtpolitischen und verfahrensrechtlichen Vorteil verschafft. Die parlamentarische Debatte um die Motion Fischer widerspiegelt in geraffter Weise die Auseinandersetzung um die Entsorgungspolitik: «Weder (ldu/evp, Basel-Stadt) wundert sich, dass der Bundesrat eine solche Motion annehmen will, die die Umweltorganisationen ins Offside stellt, und die Bevölkerung schlichtweg enteignet und zudem suggeriert, das Problem des Atommülls sei lösbar. [...] Bundesrat Ogi bezeichnet die Entsorgung der radioaktiven Abfälle als nationale Aufgabe, die gelöst werden muss. [...] Die Nagra ist an allen Standorten mit verfahrensrechtlichen Problemen konfrontiert. Wir müssen auch einmal bereit sein, die zweitbeste Lösung zu akzeptieren. Die Motion ist unumgänglich, wenn wir weiterkommen wollen. Die bisherigen Verzögerungen sind unhaltbar geworden. Energiefrieden heisst nicht, dringend notwendige Lösungen zu verhindern.»[11]

Falls das Bewilligungsverfahren in der vorgeschlagenen Version in das revidierte Atomgesetz aufgenommen wird, ist mit einem Referendum von Seiten der Umweltorganisationen zu rechnen. Denn das Bewilligungsverfahren und die Mitsprachemöglichkeiten für die Umweltorganisationen nehmen seit jeher in der AKW-Debatte eine zentrale Stellung ein. Nach dem positiven Moratoriumsentscheid von 1990 erscheinen die direktdemokratischen Instrumente im Bereich der Energiepolitik nicht mehr aussichtslos. Obwohl bis heute keine spezifisch «entsorgungspolitische» Initiative lanciert worden ist, kann der (Verzögerungs-) Erfolg ähnlicher Strategien im Militär- und Umweltschutzbereich (Rothenthurm, Neuchlen-Anschwilen, Kauf neuer Kampfflugzeuge) durchaus eine für die Opposition

10 vgl. Vorentwurf einer Änderung des Atomgesetzes und des Bundesbeschlusses zum Atomgesetz, Bundesamt für Energiewirtschaft, Entwurf vom 17. Februar 1993.

11 Neue Zürcher Zeitung 275/91 (Berichterstattung aus den Eidgenössischen Räten).

ermutigende Wirkung haben. Die Gegner der gegenwärtigen Entsorgungspolitik verfügen mit dem Initiativ- und Referendumsrecht über eine effiziente Veto- oder zumindest eine Verzögerungsmacht.

III. Konfliktregelung in der Entsorgungspolitik

1. Das traditionelle Verfahren in der Krise

Der Vollzug der nuklearen Entsorgung präsentiert sich geradezu als Lehrstück eines immer tiefer in die Sackgasse geratenden Prozesses. Denn die Entsorgungspolitik erweist sich mit ihren Standortausweisverfahren als besonders hindernisreich (Knoepfel 1990: 264). Linder (1987: 73) stellt fest, dass das traditionelle Verfahren in Energiefragen generell an Grenzen stösst. Zillessen und Barbian (1992) sprechen gar von einem umweltpolitischen *Entscheidungsnotstand.* Andere wiederum sehen in solchen Vollzugsengpässen eine generelle Krise des traditionellen, hoheitlichen Entscheidungsmodells *«entscheiden, bekanntgeben, verteidigen»* (vgl. Morell/Magorian 1982: 121; Wiedemann et al. 1991).

Als Reaktion auf die Engpässe werden im Vollzug der nuklearen Entsorgung konkrete Entscheide von den Behörden hinausgeschoben und in viele Teilentscheide aufgesplittert, in der Hoffnung den Widerstand bei jedem Schritt abzufangen und mit gelegentlichen Konzessionen weiterzukommen. Der Opposition gegen das Endlagerprojekt bleibt in der Regel nichts anderes übrig, als auf jeden Teilentscheid zu reagieren und ihn wirkungsvoll zu blockieren, was schliesslich zu erheblichen Verzögerungen führt. Die Behörden sehen sich ihrerseits in der Rolle der Verteidiger, die jeden Blockierungsversuch abwehren müssen.

In dieser scheinbar ausweglosen, von Konfrontation geprägten Situation stehen grundsätzlich zwei sich nicht ausschliessende Lösungswege offen: Erstens kann in guteidgenössischer Manier versucht werden, die Situation auf dem Verhandlungsweg zu entschärfen, um damit die zeitraubenden Rekurs- und Einspracheverfahren zu umgehen. Die Gesprächs- und Verhandlungsoption ist eine im schweizerischen politischen System vielpraktizierte und erprobte Strategie. Im Gesetzgebungsprozess werden alle interessierten und betroffenen Kreise, insbesondere auch die Kantone, in den Entscheidungsprozess einbezogen in der Hoffnung, so Verzögerungen durch ein Referendum zu vermeiden (Linder 1987: 69). Auch im Vollzug sind solche Gesprächs- und Verhandlungsprozesse durchaus üblich. Dabei muss grundsätzlich zwischen dem öffentlichen und dem para-staatlichen Vollzug, wie ihn die nukleare Entsorgung darstellt, unterschieden werden. Mit der Delegation des Vollzugs an eine para-staatliche Institution wird dieser Verhandlungsprozess – zumindest in der Planungsphase – unterbunden. Die Nagra ist in der Gestaltung ihrer Planung weitgehend autonom. Dem Bund kommt dabei die Kontrollfunktion zu. Der Vollzug durch para-staatliche Institutionen ist dabei in der Regel effizient und zielgerichtet. Die Nagra hat, trotz mehrmaliger Korrektur des Zeithorizonts, in relativ kurzer Zeit ein umfangreiches und detailliertes Entsorgungsprogramm vorgelegt. Auf der andern Seite schwächt jedoch die politische Monopolstellung der

para-staatlichen Institutionen ihre Lern- und Anpassungsfähigkeit in einer Gesellschaft, die hohe partizipatorische Anforderungen stellt (Linder 1987: 195–197). Während die Behörden in der Regel die konkurrierenden Interessen direkt in die Planung einbeziehen, werden para-staatliche Organisationen erst durch erhöhten Druck von aussen dazu gezwungen. So treten die Verzögerungen der nuklearen Entsorgung auch in erster Linie in der Standortsuche auf, wo sie in einer stark politisierten und polarisierten Umgebung direkt mit den Interessen und Bedürfnissen der Betroffenen konfrontiert werden. Als Bewilligungs- und Rekursinstanz versuchen die Bundesbehörden, in einer Art Vermittlerrolle, den Plänen der Ausführenden und den Forderungen der Gegner gerecht zu werden und geraten damit ihrerseits ins Kreuzfeuer der Kritik. Dabei muss die Verwaltung nicht nur das Verfahren verteidigen, sondern tritt auch als Planer und Schlichter in der Sache selbst auf. Aus einer Art «Sandwichposition» zwischen den Streitparteien heraus versucht sie, Konflikte durch den Rückgriff auf gesetzliche Bestimmungen zu lösen, ohne dabei über eine materielle Entscheidungskompetenz zu verfügen (Wiedemann et al. 1991: 18).

Eine zweite Strategie besteht darin, die Spielregeln, welche offensichtlich Blokkierungsmöglichkeiten bieten, zu ändern (vgl. Atomgesetzrevision). Durch eine Änderung des Verfahrens selbst soll die Entscheidungsfindung erleichtert werden. Sowohl von den Umweltorganisationen als von seiten der Ausführenden ist der gesetzlich vorgeschriebene Entscheidungsprozess zur Diskussion gestellt worden. Dabei stehen sich jedoch zwei grundsätzlich verschiedene Lösungsansätze gegenüber: Die Ausführenden und die Bundesbehörden fordern eine Vereinfachung des Verfahrens, um so die Zahl der Interventionsmöglichkeiten zu reduzieren. Die Gegner verlangen dagegen eine vermehrte Mitsprache im Vollzug der nuklearen Entsorgung.

2. Neue Konfliktregelungsstrategien[12]

a) Kooperation statt Konfrontation: ein vorläufig gescheiterter Versuch

Zur Lösung umweltpolitischer Konflikte werden insbesondere in den USA, Kanada und Japan, aber auch ansatzweise in Deutschland, an einer kooperativen Problemlösung orientierte Verfahren getestet und zum Teil erfolgreich angewendet (Amy 1990; Fietkau 1991; Fietkau/Weidner 1992; Zillessen/Barbian 1992). In Ergänzung zu den traditionellen Verfahren, suchen die von einer Entscheidung Betroffenen oder am Ergebnis Interessierten am «runden Tisch» in einer Art «Fami-

12 Die Rede ist auch von «innovativen» (Wiedemann 1991) oder «alternativen» Konfliktlösungsansätzen (Amy 1990; Zillessen/Barbian 1992). Wobei Scharpf (1989) eine theoretische Trennung zwischen der kompetitiven Verhandlungs- und der kooperativen (symbiotischen) Problemlösungsstrategie vollzieht. Diese beiden Konfliktmuster sind jedoch in ihrer ideal-typischen Form kaum anzutreffen. Die Regel sind vielmehr Konfliktkonstellationen, in denen die Streitparteien sowohl über gemeinsame als auch konkurrierende Interessen verfügen (160).

lientherapie»[13] nach einer gemeinsamen Lösung. In den auch als «Risiko-Dialog» bezeichneten Verfahren soll das monologische Prinzip der Kommunikation durch das dialogische ersetzt werden, indem anstelle der Konfontation die Kooperation tritt und Information durch Konsultation ergänzt wird. Wie das Gespräch gestaltet wird, hängt wesentlich von der Konfliktsituation ab. Denkbar ist eine *Verhandlung* zwischen den Betroffenen und Interessierten, der Einbezug eines neutralen Dritten (*Mediation*) oder gar eines *Schiedsrichters*, dessen Urteil den Beteiligten unterbreitet wird. In den Gesprächen um die nukleare Entsorgung in der Schweiz wurde der Weg über einen neutralen Vermittler gewählt. Wobei das Bundesamt für Energiewirtschaft die logistische Begleitung der Gespräche übernommen hat. Der Appell an einen Mediator sollte sicherstellen, dass alle Beteiligten (Umweltorganisationen, Ausführende, Behörden) als in den Entscheid involvierte und an dessen Ausgang interessierte Gruppen auftreten. Die vorläufig erste und einzige Phase der Gespräche fand lediglich auf Bundesebene statt. Wobei jedoch zuvor schon in ähnlicher Weise, allerdings ohne Einbezug eines aussenstehenden Mediators, Gespräche mit den betroffenen Kantonen geführt worden sind. Beide Bemühungen sind, soweit absehbar, von beschränktem Erfolg gekrönt. Während letztere in harzigen Auseinandersetzungen über Wortlaut und Interpretation eines allfälligen «Protocole d'accord» mündeten, sind erstere von den Umweltorganisationen gekündigt worden. Die Gespräche zwischen Bund und betroffenen Kantonen wurden im Juli 1992 in Form einer vom Bundesrat eingesetzten Arbeitsgruppe wieder aufgenommen. Die aus Regierungsmitgliedern der betroffenen Kantone und Vertretern des Bundes zusammengesetzte neue Arbeitsgruppe verfügt über eine eigentliche Koordinations- und Entscheidungsfunktion. Sie wird zum Beispiel den Standort festlegen, an dem die Untersuchungen durch den Bau eines Sondierstolles in erster Priorität weitergeführt werden.

Der Erfolg kooperativer Konfliktregelungsverfahren ist gemäss verschiedenen Autoren an bestimmte Voraussetzungen gebunden[14]. Genannt werden unter anderem die Bereitschaft der Beteiligten zur (raschen) Lösung des Konflikts, Konsensfähigkeit, Machtgleichgewicht zwischen den Parteien, gegenseitiges Vertrauen und prinzipielle Werte- und Meinungskongruenz bezüglich der grundlegenden Fakten. Es ist schwer herauszufinden, welcher Faktor dabei für das einstweilige Scheitern des Versuchs den Ausschlag gegeben hat. Während weitgehend ein Konsens darüber herrscht, dass die radioaktiven Abfälle im Landesinnern an einem sicheren Ort aufbewahrt werden müssen, gehen die Meinungen über das Wie und Wo beträchtlich auseinander. Hier liegt der grundlegende Unterschied zwischen dem Bau von Atomkraftwerken und Wiederaufbereitungsanlagen und der Endlagerung der radioaktiven Abfälle. Die Notwendigkeit der sicheren Entsorgung der radioaktiven Abfälle wird von niemandem bestritten. Die Entsorgung wird jedoch von einem Teil der Umweltorganisation untrennbar an die hoffnungslos polarisierte Energiepolitik geknüpft: Kein Endlager ohne Ausstieg aus der Atomkraft. Seit Beginn der

13 «Viel eher hält Konfrontation den Rechtsstaat lernfähig», Die Weltwoche 53/92: 19.
14 Vergl. Amy (1990), Fietkau (1991), Fietkau/Weidner (1992) und Knoepfel/Rey 1990).

siebziger Jahre ist in der Energiepolitik kein langfristiger Konsens gefunden worden. Mit dem Moratoriumsentscheid ist die Energiewirtschaft für den weiteren Ausbau der Kernkraft fast untrennbar an die Lösung des Entsorgungsproblems gebunden, während die Umweltorganisationen mit der ungelösten Entsorgungsfrage über einen gewichtigen Trumpf in der Auseinandersetzung um die Zukunft der Atomenergie verfügen. Der Ende 1992 vom Bundesrat getroffene Entscheid zur Leistungserhöhung des AKW Mühleberg hat dabei das labile Vertrauensverhältnis wieder aus den Fugen gehoben. Alles deutet darauf hin, dass im Zeitpunkt der Mediationsbemühungen die Situation schon derart verfahren war, dass der (Ver-) Handlungsspielraum Konzessionen und Kompromisse kaum zuliess.

b) Bürgerbeteiligung versus Verfahrensrationalisierung

Während Verhandlungs- und Mediationsverfahren im Zeitpunkt des Konflikts Anwendung finden und versuchen, in informeller Weise die Konfrontation durch Kooperation abzulösen, setzen andere Strategien direkt beim Entscheidungsprozess an. Die sowohl vom National- als auch vom Ständerat gutgeheissene und vom Bundesrat gestützte Motion Fischer verlangt mit der laufenden Revision des Atomgesetzes eine «Straffung» des auch für Endlager gültigen Bewilligungsverfahrens für Atomanlagen. Damit soll die Zahl der Interventions- und Blockierungsmöglichkeiten für die Gegner vermindert und der Vollzug zentralisiert werden, in der Hoffnung, damit Verzögerungen zu verunmöglichen (AGNEB 1992: 3). Von den Umweltschutzorganisationen und der lokalen Opposition wird genau das Gegenteil gefordert. Sie verlangen nach dem Modell der partizipatorischen Demokratie mehr formelle Mitsprache im traditionell hoheitlichen Entscheidungsprozess. Aber auch die Kantone wehren sich gegen eine zusätzliche Delegation von Kompetenzen an den Bund. In diesem juristisch-technokratischen Disput stehen sich in einem scheinbar unvereinbaren Gegensatz die Effizienz und die demokratische Legitimität des Verfahrens gegenüber. Die letzte Revision des Atomgesetzes (1978) war von einer ähnlichen Auseinandersetzung begleitet. Dabei wurden den Umweltorganisationen und den Kantonen als indirekter Gegenvorschlag zur ersten Atominitiative u.a. verfahrensrechtliche Zugeständnisse gemacht. Die Initiative wurde nur ganz knapp mit 51 Prozent der Stimmen abgelehnt. Die drei Monate später zur Abstimmung gelangte Revision des Atomgesetzes wurde von rund zwei Dritteln der Stimmenden angenommen. Der Anfang 1983 dem Volk unterbreitete Energieartikel, der wiederum seines zentralisierenden Charakters wegen umstritten war, wurde zwar vom Volk knapp gutgeheissen, nicht jedoch von der Mehrheit der Stände und fand mit geändertem Wortlaut 1990 die Zustimmung von Volk und Ständen.

Die Straffung und Zentralisierung des Bewilligungsverfahrens garantiert nicht, dass Entscheide automatisch schneller gefällt und vollzogen werden können. Der Militärbereich zum Beispiel bietet praktisch keine Mitbestimmungsmöglichkeiten. Der Widerstand gegen den geplante Waffenplätze in Rothenthurm und in Neuchlen-Anschwilen zeigt jedoch, dass einfach zu anderen Mitteln gegriffen wird. Im

Gegenteil, je weniger legale und quasi-legale[15] Mittel zur Verfügung stehen, desto eher wird auch zu extra-legalen Mitteln gegriffen, worauf nur noch mit teils sehr kostenintensiver Repression reagiert werden kann. Darüber hinaus darf nicht unterschätzt werden, wie oppositionsanfällig nicht nur die Entscheidungsfindung selbst, sondern auch der Bau und der langfristige Betrieb einer Anlage ist (Morell/Magorian 1982: 95).

c) Die Akzeptanz im Zentrum der Diskussion

Sowohl die von der Pluralismus- und Neokorporatismustheorie verfochtene «Lösung am runden Tisch» als auch die im partizipatorischen Modell vorgeschlagenen Formen der Mitbestimmung treffen unweigerlich auf das Problem der *Akzeptanz* der getroffenen Entscheide. Während in einem hierarchischen, imperativen Verfahren (Fietkau/Weidner 1992: 24) die Akzeptanz hauptsächlich auf Zwang beruht, tritt an seine Stelle in einem konsensuellen Verfahren die Überzeugung und die Einsicht in den Entscheid (Kriesi 1991). Die Einsicht in den getroffenen Entscheid hängt von zwei Faktoren ab: der *Legitimität* des Entscheides und dessen *Qualität*. Die Legitimität liegt dabei im Entscheidungsverfahren begründet. Der politische Prozess der Schweiz kennt zwei wesentliche Legitimierungsgrundlagen: das föderalistische Prinzip einerseits, und die Bürgerbeteiligung andererseits. Ein als legitim empfundener Entscheid muss sowohl der vertikalen (Einbezug von Bund, Kanton und Gemeinde) als auch der horizontalen Beteiligung (Einbezug der vom Entscheid Betroffenen) angemessen Rechnung tragen (vergl. Morell/Magorian 1982: 90–110). Das Verfahren für die nukleare Entsorgung sieht zwar im Moment der Standortsuche einen Einbezug der Betroffenen vor. Dieser findet jedoch hauptsächlich in monologischer Weise über Einspracheverfahren statt.

Die Qualität des Entscheides hängt in erster Linie von der wissenschaftlichen Planung der Anlage ab. So wird zum Beispiel von seiten der Umweltorganisationen an der Qualität der vier möglichen Endlagerstandorte gezweifelt; ebenso verhält es sich mit dem gewählten Endlagerkonzept. Aber auch allfällige Kompensationen und Abgeltungen, welche Nachteile einer unerwünschten Anlage auszugleichen versuchen, werden von den Empfängern auf ihre Qualität hin überprüft. Die Grenze zwischen «Schmiergeldern» und echten Abgeltungen ist dabei äusserst schmal (vergl. Knoepfel 1990: 264). Untersuchungen haben gezeigt, dass oft gerade finanzielle Abgeltungen an den Bedürfnissen der Betroffenen vorbeizielen (Morell/Magorian 1982: 175–177). Fietkau (1991: 9) schlägt deshalb Kompensationen im Umweltschutzbereich vor.

Die empfundene technische und politische Qualität eines Projektes ist aber auch eng mit dem *Vertrauen* in die Entscheidungsträger verbunden. Das hat vor allem die Nagra in ihren Bemühungen schmerzlich erfahren. Das Misstrauen seitens der Betroffenen beruht hauptsächlich auf dem Gefühl, übergangen und falsch infor-

15 Morell und Magorian (1982) unterscheiden zwischen den traditionellen, legalen Mitteln (Einsprache, Rekurse) und der Ausschöpfung der bestehenden gesetzlichen Mittel bis an die Grenzen des Missbrauchs (quasi-legale Mittel).

miert zu werden. Während die Nagra in den siebziger Jahren nur sehr zurückhaltend an die öffentlichkeit trat, wird heute dem Vertrauensverlust durch eine aktive öffentlichkeitsarbeit begegnet, die einerseits auf Werbung und andererseits auf Informationsveranstaltungen vor Ort basieren. Die Information allein vermag jedoch noch kein dauerhaftes Vertrauen zu schaffen. Denn oft stellen die Informationsbemühungen, so objektiv sie sein mögen, eine neue Quelle von Misstrauen dar: Sind es Fachleute, die informieren, wird ihnen ihre wissenschaftliche Befangenheit zum Vorwurf gemacht, sind es PR-Berater oder auch Politiker, fühlen sich die Betroffenen verraten und verkauft. Die Bürgerinitiativen werten Informationsbemühungen oft als Versuch, den öffentlichen Protest zu beschwichtigen (Wiedemann et al. 1991: 47).

Der Bund setzte Mitte der achtziger Jahre auf allen vier Standorten Aufsichtskommissionen ein, welche die Arbeiten der Nagra verfolgen und die Einhaltung der behördlichen Auflagen überwachen. Auf diese Weise werden die Informationsbemühungen durch eine reelle Kontrollmöglichkeit ergänzt. Die Aufsichtskommissionen setzen sich aus Vertretern des Bundes, des Standortkantons und der Standortgemeinde zusammen, wobei insbesondere der Kanton Nidwalden sowohl Befürwortern als auch Gegnern der Anlage Einsitz gewährt. Diese Aufsichtskommissionen zeigen, dass die Kombination von Information und Kontrolle in einem hohen Mass vertrauensbildend wirkt. Doch dieses Gleichgewicht könnte sich als sehr labil erweisen; denn die Mitwirkung in der Kommission wird vor allem wegen ihrem zumindest politisch verbindlichen Charakter akzeptiert. Dies geschieht wohl nicht zuletzt in der Hoffnung, über ein Mittel zu verfügen, den Standortentscheid gegebenenfalls auch umstossen zu können.

IV. Ausblick

Anders als eine militärische Anlage, ein Strassen- oder Eisenbahnabschnitt, ist ein nukleares Endlager von einer grösseren zeitlichen, symbolischen und auch emotionalen Tragweite, was die Entsorgung zu einer Frage von nationaler Bedeutung macht. Während Anstrengungen unternommen werden, die unmittelbar Betroffenen in die Planung einzubeziehen, geht ein Grossteil jener, die sich im weiteren Sinn als Betroffene fühlen, leer aus. So werden zwar lokal neue Formen der Mitwirkung angewendet, die übergeordneten Vollzugsebenen hingegen rationalisiert und somit die verbleibenden – wenn auch monologischen – «Mitwirkungsmöglichkeiten» über Einsprachen und Rekurse eliminiert. Und ein erster Versuch, sie im Rahmen der Politik «Energie 2000» durch informelle Konfliktregelungsverfahren zu ersetzen, ist vorerst gescheitert. Dabei ist auch denkbar, dass das Scheitern im Verfahren selbst begründet ist. So wird aus den von verschiedenen Autoren formulierten Bedingungen ersichtlich, wie beschränkt die Tragweite kooperativer Verfahren ist. Effiziente Gespräche sind nur mit einer beschränkten Zahl von beteiligten Personen und Gruppen möglich. Es sollten jedoch, wie erwähnt, möglichst alle Betroffenen oder Interessierten Zugang zu den Gesprächen haben. Das bringt es

mit sich, dass einerseits die Beteiligung selektiv stattfindet, indem nur gut organisierte und kompetente Gruppen einbezogen werden, und andererseits der Kreis der Betroffenen zu eng gezogen wird. Grosstechnische Anlagen sind jedoch gerade dadurch gekennzeichnet, dass der Kreis der (zum Beispiel bei einem Unfall potentiell) Betroffenen sehr gross ist, bisweilen sogar über die Landesgrenzen hinausreicht.

Verhandlungslösungen werden oft als geeignete Mittel betrachtet, um in modernen komplexen Demokratien sozial- und umweltverträgliche Lösungen herbeizuführen. Interessen, die von einer Vielzahl von Menschen geteilt werden, sind jedoch schwer organisierbar und haben deshalb geringe Durchsetzungschancen (Fietkau/Weidner 1992). Im Gegensatz zum Beispiel zu Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind Umweltfragen keine Verteilungskonflikte (Wiedemann 1991: 68). Aufgrund der oft unvereinbaren Präferenzen sind auch in kooperativen Verfahren kaum «Win-Win-Solutions» zu erreichen (85). Die oft stark polarisierten Auseinandersetzungen um grosstechnische Anlagen enthalten zudem ein hohes Potential an prinzipiellen und weltanschaulichen Konflikten, die Konzessionen erschweren oder sogar verunmöglichen. Oft wird nicht der Inhalt des Konfliktes, sondern der Entscheidungsprozess selbst ins Zentrum des Streits gerückt.

Im Spannungsfeld von Kooperation, Mitbestimmung und Verfahrensrationalisierung drängen sich abschliessend zwei zentrale Fragen auf. Erstens: Hält der zum Teil lokal über Mitwirkungs- und Kontrollmechanismen erreichte Konsens auch grösseren Belastungen, insbesondere der bevorstehenden Standortwahl stand? Die Tatsache, dass die Betroffenen erst a posteriori in den Prozess einbezogen werden und der rechtlich unverbindliche Charakter ihrer Beteiligung machen dieses Gleichgewicht sehr anfällig auf Engpässe aller Art. Zweitens: Wie kann auf den anderen Vollzugsebenen der Konfrontationsstil in dauerhafter Weise durch kooperative Gesprächsformen ersetzt werden? Die Unverbindlichkeit von Verhandlungslösungen birgt die latente Gefahr, dass getroffene Übereinkünfte nicht eingehalten werden und auch nicht sanktioniert werden können. Dabei spielt der in Rundtischgesprächen übliche Ausschluss der Öffentlichkeit eine entscheidende Rolle. Denn der Zugang zur Öffentlichkeit ist nicht nur ein wichtiges Machtmittel in der Hand der in der Regel schwächer organisierten Umweltorganisationen, sondern bildet in den Augen der direkt und indirekt Betroffenen die legitimierende Grundlage eines Entscheides.

Das Mediationsverfahren setzte in einem Zeitpunkt ein, in dem wesentliche Entscheide vorstrukturiert waren und der enge Handlungs- und Kompromissspielraum den anfälligen Prozess noch zusätzlich schwächte. Da nicht zu erwarten ist, dass das Standortausscheidungsverfahren noch einmal aufgerollt wird, besteht die einzig denkbare Lösung darin, dass ausgehend von den vier vorgeschlagenen Standorten in einem kooperativen Verfahren in verbindlicher Weise Entscheidungskriterien zur definitiven Standortwahl ausgearbeitet werden. Doch dieses Vorgehen bedingt, dass eine ganze Reihe von einschneidenden, teils heftig umstrittenen Entscheiden heute als Arbeitsgrundlage für die bevorstehende Standortwahl allseitig akzeptiert werden müssen. Falls dies nicht geschieht – und darauf deutet

alles hin – wird wohl der Konflikt um die nukleare Entsorgung weiterhin von einer kostenintensiven und zeitraubenden Konfrontation geprägt sein. Es ist wohl auch nicht zu erwarten, dass neue Spielregeln gegen Ende des «Spiels», daran viel zu ändern vermögen.

Bibliographie

AGNEB 1992. 14. *Tätigkeitsbericht der Arbeitsgruppe des Bundes für die nukleare Entsorgung*, Berichtsperiode 1.1.1991–31.12.1991, Bundesamt für Energiewirtschaft, April 1992.

Amy, Duglas J. 1990. «Environmental Dispute Resolution: The Promise and the Pitfalls», S. 211–234 in *Environmental Policy in the 1990s. Toward a New Agenda*, hrsg. von Normann J. Vig und Michael E. Kraft, Washington: CQ-Press.

Buser, Marcos 1988. *Mythos ‹Gewähr›. Geschichte der Endlagerung radioaktiver Abfälle in der Schweiz*. Zürich: SES.

Egloff, Valentin 1987. «Die rechtlichen Grundlagen der nuklearen Entsorgung in der Schweiz», *Nagra informiert* 4: 27–41.

EVED 1991. *Aktionsprogramm ‹Energie 2000›*, Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, 2. bereinigte Auflage, April 1991.

Fietkau, Hans-Joachim 1991. *Psychologische Ansätze zu Mediationsverfahren im Umweltschutz*, Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz Nr. 1, FS II 91–302, Wissenschaftszentrum Berlin.

Fietkau, Hans-Joachim und Helmut Weidner 1992. «Mediationsverfahren in der Umweltpolitik», Aus *Politik und Zeitgeschichte* B 39–40/92: 24–34.

Gervers, John H. 1987. «The NIMBY-Syndrome: Is It Inevitable?», *Environment*, 29/8: 18–20,39.

Giugni, Marco G. und Hanspeter Kriesi 1990. «Nouveaux mouvements sociaux dans les années '80: Evolution et perspectives», *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 30: 79–100.

Knoepfel, Peter und Michel Rey 1990. «Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse Romande», S. 257–286 in *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen. Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*, hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem und Eberhard Schmidt-Assmann, Baden-Baden: Nomos.

Kretschmer, Winfried und Dieter Rucht 1987. «Beispiel Wackersdorf: Die Protestbewegung gegen die Wiederaufbereitungsanlage – Gruppen, Organisationen, Netzwerke», S. 134–163 in *Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland*, hrsg. von Roland Roth und Dieter Rucht, Frankfurt: Campus.

Kriesi, Hanspeter 1991. «Entsorgungskonferenz 1991», Einführungsreferat zur Entsorgungskonferenz 1991, Solothurn.

Linder, Wolf 1987. *La décision politique en Suisse. Genèse et mise en œuvre de la législation*. Lausanne: Réalités sociales.

Linse, Ulrich, Reinhard Falter, Dieter Rucht und Winfried Kretschmer 1988. *Von der Bittschrift zur Platzbesetzung. Konflikte um technische Grossprojekte*. Bonn: Dietz.

Mazmanian, Daniel und David Morell 1990. «The ‹NIMBY› Syndrome: Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse», S. 125–143 in *Environmental Policy in the 1990s. Toward a New Agenda*, hrsg. von Norman J. Vig und Michael E. Kraft, Washington: CQ-Press.

Melucci, Alberto 1984. «An end to social movements? Introductory paper to the sessions on new movements and change in organizational forms», *Social Science Information* 24, 4/5: 819–835.

Morell, David und Christopher Magorian 1982. *Siting Hazardous Waste Facilities: Local Opposition and the Myth of Preemption*. Cambridge: Ballinger.

Nagra 1978. *Die nukleare Entsorgung in der Schweiz*. VSE, GKBP, ÜW, Nagra, 9. Februar 1978.

Nagra 1985. *Projektbericht Gewähr*, NGB 85–01, Januar 1985.

Rausch, Heribert 1980. *Schweizerisches Atomenergierecht*. Zürich: Schulthess.

Rucht, Dieter 1988. «Themes, Logics, and Arenas of Social Movements: A Structural Approach», S. 305–328 in *International Social Movement Research*, hrsg. von Bert Klandermans, Hanspeter Kriesi und Sidney Tarrow, Vol.1, Greenwich: JAI-Press.

Scharpf, Fritz W. 1989. «Decision Rules, Decision Styles and Policy Choices», *Journal of Theoretical Politics* 1 (2): 149–179.

Seiler, Hansjörg 1986. *Das Recht der nuklearen Entsorgung in der Schweiz*. Bern: Stämpfli.

Wiedemann, Peter M., Susanne Femers und Leonhard Hennen 1991. *Bürgerbeteiligung bei entsorgungspolitischen Vorhaben. Analyse und Bewertung von Konflikten und Lösungsstrategien*, Abfallwirtschaft in Forschung und Praxis 43/1991, Berlin: Schmidt.

Zillessen, Horst und Thomas Barbian 1992. «Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik», *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 39–40/92: 14–23.