



Universität
Basel

Partizipation und Sicherheit: 'Experten und Laien' auf der Suche nach einem geologischen Tiefenlager für radioaktive Abfälle in der Schweiz

Dr. Rony Emmenegger
Fachbereich Nachhaltigkeit
Universität Basel

Loccum, 25. Juni 2022
Tagung der Evangelischen Akademie Loccum

Was sagen Experten?




Quelle: Scott Adams; United Features Syndicate Inc.


Ausgangspunkt: Zwei Fragestellungen



Wie organisiert man einen konstruktiven Austausch zwischen 'Experten' und 'Laien'



Wie hat die Schweiz den Austausch zwischen 'Experten' und 'Laien' **organisiert**?



Was hat die Schweiz aus dem Austausch zwischen 'Experten' und 'Laien' **gelernt**?

Inhalt

1. Motivation zur Partizipation im Bereich der 'Sicherheit'
2. Sicherheit, Wissenschaft und Gesellschaft im Sachplanverfahren

1. Das Primat der Sicherheit

“Radioaktive Abfälle müssen so entsorgt werden, dass der **dauernde Schutz von Mensch und Umwelt** gewährleistet ist.” (KEG Artikel 30 § 3)

- “Oberstes Ziel der Entsorgung der radioaktiven Abfälle ist der langfristige Schutz von Mensch und Umwelt.” (SGT 2008: 5)
- “Das Standortauswahlverfahren legt den Schwerpunkt auf **sicherheits-technische Kriterien**; Raumnutzung und sozioökonomische Aspekte spielen für die Standortwahl eine untergeordnete Rolle.” (SGT 2008: 5)



Sicherheit als eine Frage für Experten (?)

1. Partizipation **versus** Sicherheit

Technokratische Sicht basiert auf den Annahmen, dass für die Beurteilung von komplexen Technologien und Risiken ... (Krütli et al. 2010)

... wissenschaftliche Expertise zentral ist
... LaiInnen diese Expertise fehlt.



“Defizit-Modell”

“Technische [oder wissenschaftliche] Aspekte werden immer noch meistens erst dann in die Öffentlichkeit getragen, nachdem technische [technowissenschaftliche] Experten das „Problem“ definiert und sich für eine „Lösung“ entschieden haben” (Bergmann et al. 2015: 347; *eigene Übersetzung*).

-> Partizipation wird reduziert auf “Information” um “Vertrauen” in Wissenschaft und Technologie zu erzeugen.

1. Motivation zur Partizipation

Instrumentelle Motivation: -> **Akzeptanz**

- Ergebnisorientiert: Partizipation als Mittel zum Zweck.

Normative Motivation: -> **Legitimität**

- Prozessorientiert: Partizipation ist Ziel und Wert an und für sich.

Substantielle Motivation:

- “Die Einschätzungen von Bürgern zu Risiken können genauso wertvoll sein wie die von Experten, da Laien andere Perspektiven haben und nicht-technische Themen (z. B. Wissen) oder Werte einbeziehen, die Experten vernachlässigen würden” (Fiorino 1990 in: Krütli et al. 2010: 864; *eigene Übersetzung*).

1. Wissenschaft und Gesellschaft / Wissenschaft und Demokratie

Kontext:

Wissenschaftliche Deutungshoheit / Autorität wird seit den 1960er und speziell im Zuge der 1990er Jahre zunehmend in Frage gestellt.

- Wissenschaft ist gesellschaftspolitisch eingebettet

Bisher wissenschaftlich-technische Herausforderungen werden zunehmend auch als gesellschaftliche Herausforderungen verstanden.

- Partizipative Verfahren in diversen Umwelt- und Technologiebereichen

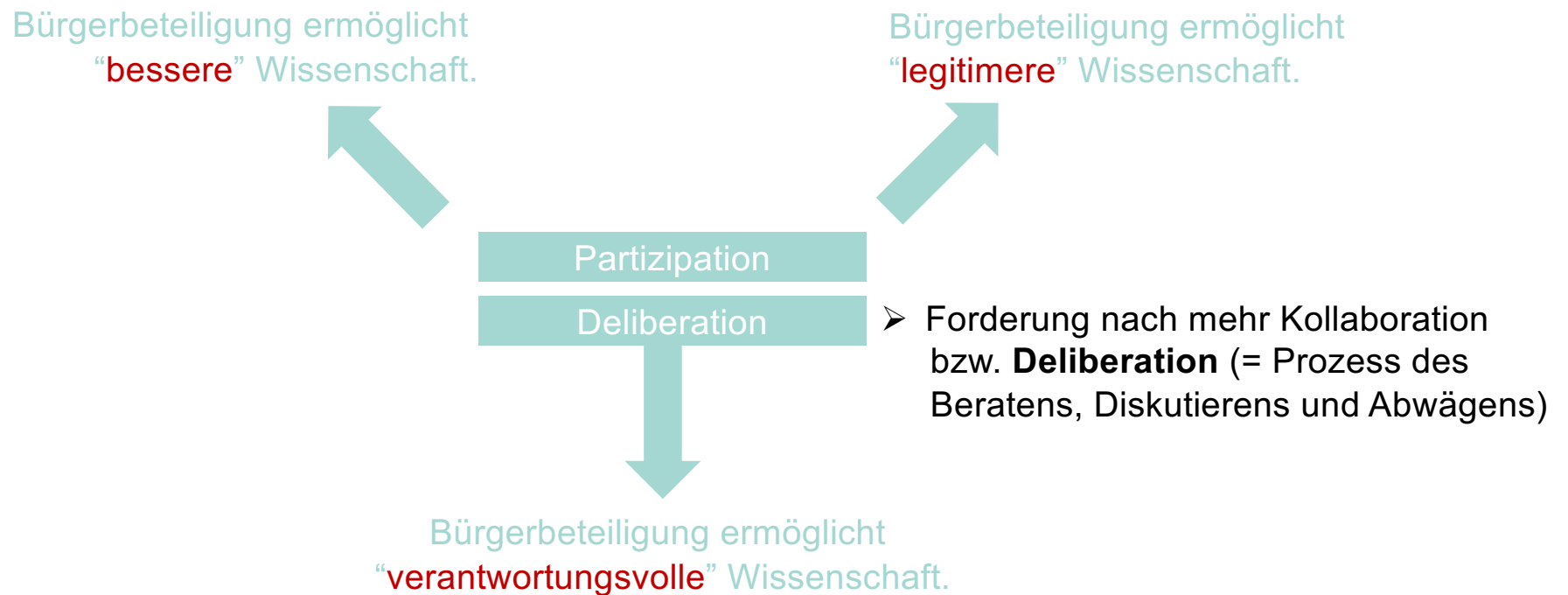


Die Bewertung/Beurteilung durch Laien gewinnt an Bedeutung in anbetracht der Ungewissheit



Bürger verfügen über alternatives / complementäres Wissen und Werte

1. Partizipation / Deliberation



-> Sicherheit ist nicht nur wissenschaftlich, sondern auch und gesellschaftlich «robust»

1. Der Austausch zwischen **Experten** und **Laien** Der Austausch zwischen **Experten** und **Bürgern**

Analytisch-deliberativer Entscheidungsprozess: Integration diverser Expertise, Wissensformen und Wertvorstellungen in der Bewertung, Beurteilung von und dem Umgang Risiken und Sicherheit.

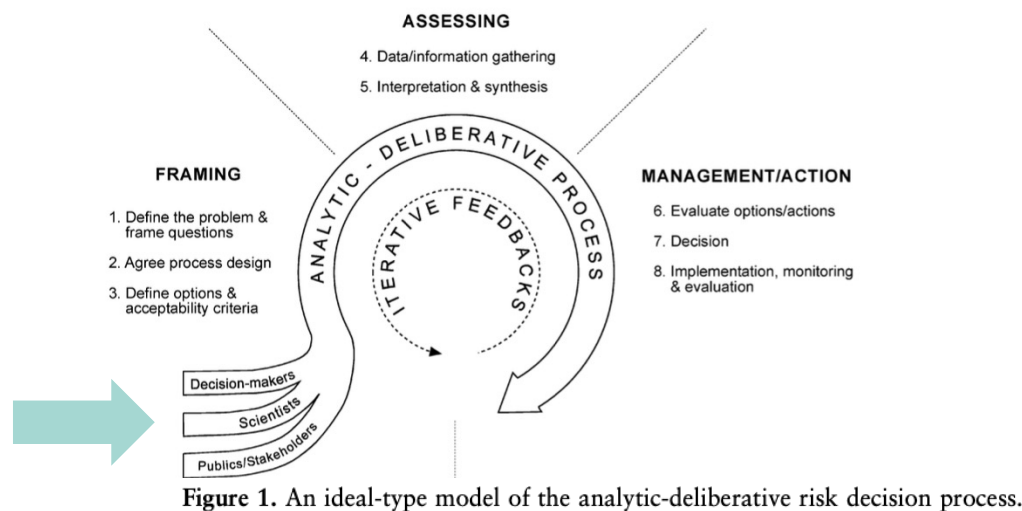


Figure 1. An ideal-type model of the analytic-deliberative risk decision process.

(Stern & Fineberg 1996, zit. In: Chilvers 2007: 200-1)

➡ BürgerInnen ersetzen nicht die Wissenschaft !!!

➡ Expertise ist erforderlich !!!

Formen der Expertise

(Collins & Evans 2002)

- Keine Expertise
- Kern wissenschaftliche Expertise (Experten)
- Ergänzende Expertise (Laien)
- Interaktionsexpertise
- Übersetzungsexpertise

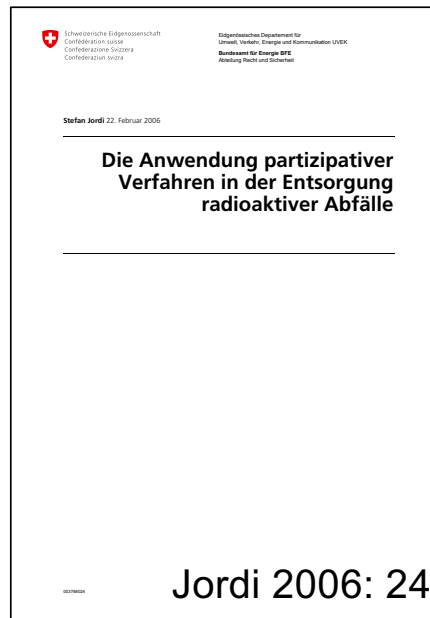
2. Wieso «Partizipation» in der Schweiz

Scheitern von Endlagerprojekten

Kritik an «*top-down*»
Entscheidungen und am
«*decide-announce-defend*»
Ansatz.



«Partizipative Wende»
(*participatory turn*) in der
Endlagerpolitik



Instrumentelle Motivation:

- Ergebnisorientiert: Partizipation als Mittel zum Zweck.

Normative Motivation:

- Prozessorientiert: Partizipation ist Ziel und Wert an und für sich.

1. Abschaffung des Kantonalen Veto

(Kuppler 2017: 173)

Kernenergiegesetz (KEG 2003)



Vor KEG

Kantone: Mitspracherecht bei der Bestimmung des Endlagerstandorts.

Nach KEG

Rahmenbewilligung nicht mehr Gegenstand des kantonalen Referendums, sondern unterliegt dem fakultativen Referendum auf nationaler Ebene. Abstimmung nicht mehr nötig für vorbereitende Handlungen, sondern erst am Schluss des Auswahlverfahrens.

Als Ersatz für das kantonale Referendum legt das KEG fest, "dass der Standortkanton sowie die angrenzenden Kantone und Nachbarländer in der Vorbereitung des Rahmenbewilligungsbescheids eingebunden sein sollen.

2. Partizipative Wende in der Schweiz

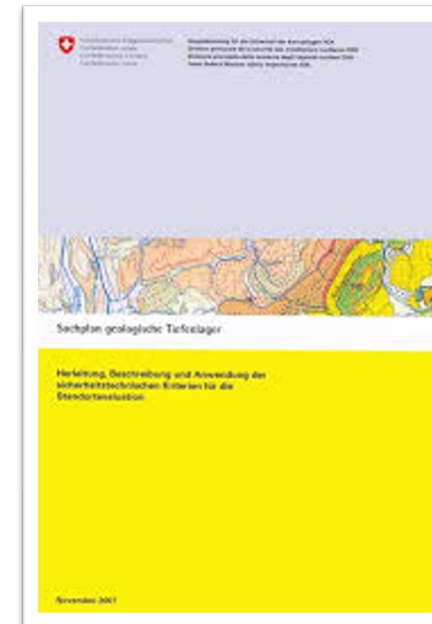
Scheitern des Projekts am Wellenberg

-> Abschaffung des kantonalen Veto zu Gunsten eines nationalen Referendums.

-> Sachplan Geologisches Tiefenlager (SGT 2008) ermöglicht lokale Partizipation in den Standortregionen.



Akzeptanz / Vertrauen / Mitwirkung



Kombiniert einen instrumentellen und normativen Partizipationsbegriff

2. Partizipative Wende in der Schweiz



«Substantielle Partizipation findet laut Sachplan vor allem zu sozio-ökonomischen Fragestellungen statt. Zu wissenschaftlich-technischen Fragestellungen werden laufend Informationsveranstaltungen und zum Abschluss jeder Etappe auch Anhörungen, die in der Schweiz „Vernehmlassung“ heißen, organisiert.» (Kuppler 2017: 179)

2. Partizipation im Bereich der Sicherheit

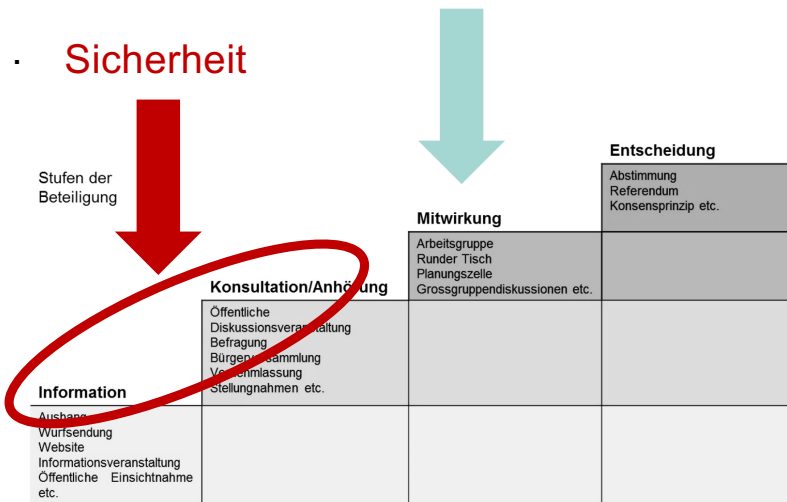
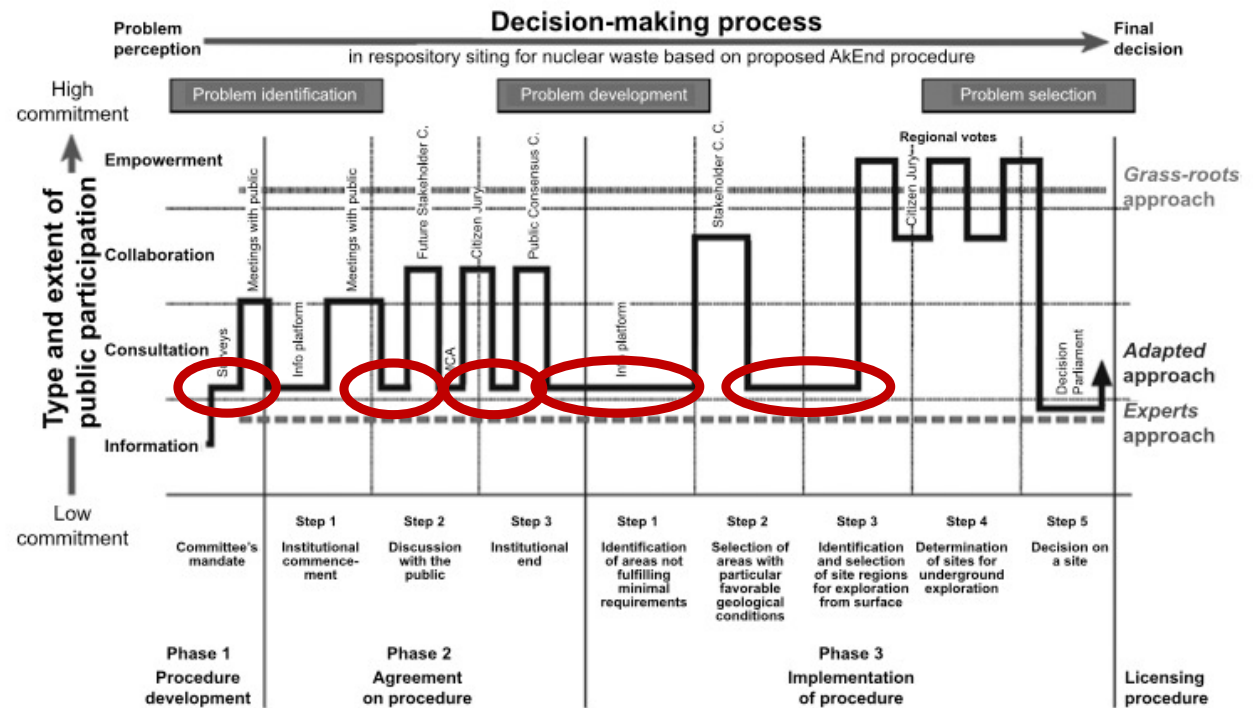


Abb. 2: Stufen der Beteiligung

Partizipationsleiter (Arnstein 1969 in:
Aebersold & Jordi 2015)



Funktional-dynamisches Modell für Partizipation in der Entscheidungsfindung (Krütli et al. 2010)

2. Partizipation im Bereich der Sicherheit



REGIONALE PARTIZIPATION MÖGLICHKEITEN ZUR MITWIRKUNG

Stufen der Beteiligung	Information	Konsultation/Anhörung	Mitwirkung	Entscheidung
	Aushang Anwendung Website Informationsveranstaltung Öffentliche Einsichtnahme etc.	Öffentliche Diskussionsveranstaltung Befragung Bürgerversammlung Vernehmlassung Stellungnahmen etc.	Arbeitsgruppe Runder Tisch Planungszelle Grossgruppendiskussionen etc.	Abstimmung Referendum Konsensprinzip etc.

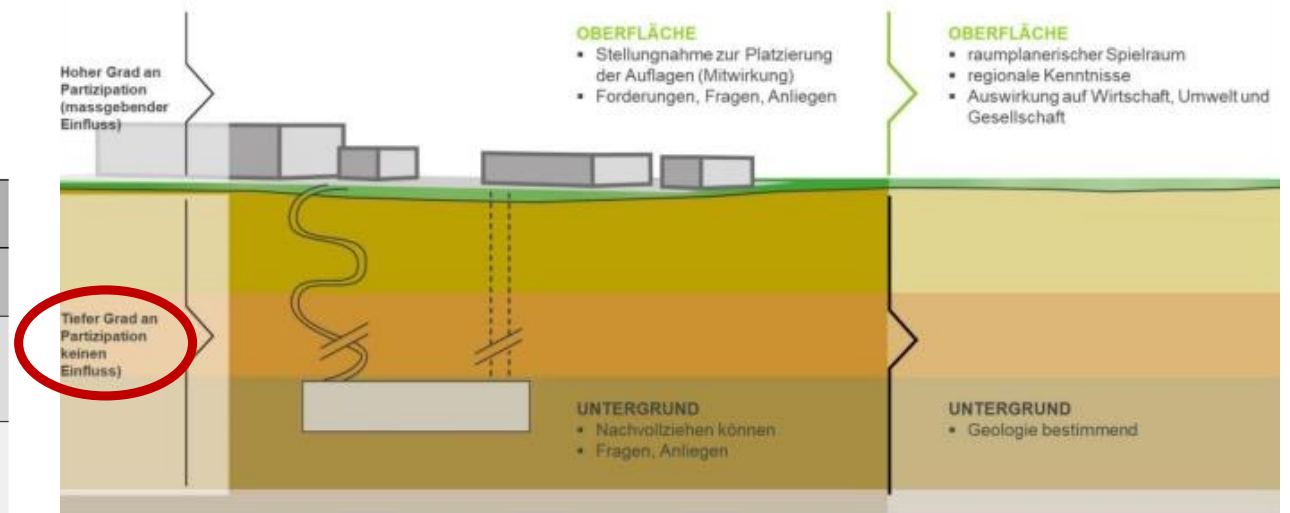


Abb. 2: Stufen der Beteiligung

Partizipationsleiter (Arnstein 1969 in: Aebersold & Jordi 2015)

Gesamtüberblick Regionale Partizipation SGT (Jordi 2021)

2. Die Fachgruppen Sicherheit

Gründung der Fachgruppen Sicherheit (FG Si) zu Beginn der 2. Etappe des Sachplanverfahrens (SGT)

FG Si:

- Auseinandersetzung mit Sicherheits- und Risiko-relevanten Fragestellungen.
- Aktivitäten im Rahmen der SGT-Etappen
- Austausch mit Experten (eingeladene Gäste)



Zusammensetzung Fachgruppe Sicherheit

- 6 x Privatperson
- 3 x Politik/Behörden
- 2 x Forum Vera
- 1 x Klar Schweiz
- 1 x Klar SH
- 1 x Stadtköologe

- 7 x Region Weinland
- 4 x Region Schaffhausen
- 1 x Thurgau
- 2 x Deutschland

14 Mitglieder

- 5 x Weiblich
- 9 x Männlich



Privatperson Politik/Behörden Forum Vera
Klar Schweiz Klar SH Stadtköologe



Weinland Schaffhausen Thurgau Deutschland



weiblich männlich

Vergleich der FG Si:

- Kombination von Gemeindevertretung und politischer Interessenvertretung
- Aneignung und Erweiterung von Kompetenz
- Problem mit der Mobilisierung von Nachwuchs

2. Fachgruppen Sicherheit

***“Frau Expertin, erlauben Sie mir, als Laiin,
eine naive Frage zu stellen”***



*Verständliche Antwort
wird eingefordert*

*Komplexes wird durch
Nachfrage greifbar gemacht*

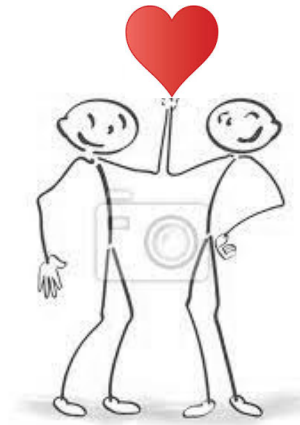
*Relevanz der Forschung wird
hinterfragt / herausgefordert*

*Institutionelle Rollenverteilung /
Autorität wird in Frage gestellt*

2. Anspruch an Partizipation

Unterschiedliche Vorstellungen davon, was LaiInnen leisten können:

- Vertrauen in die Wissenschaft und den Prozess.
- Nachvollziehbarkeit der Wissenschaft stellvertretend für eine breite Öffentlichkeit (FG Si als öffentliche Vertretung)
- Auseinandersetzung mit der Wissenschaft im Sinne einer gesellschaftlichen Aufsicht (FG Si als Kontrollinstanz)
- Agenda setting



Unterschiedliche Dynamiken in unterschiedlichen Fachgruppen



2. Anspruch an Partizipation

Unterschiedliche Vorstellungen davon, was LaiInnen leisten können:

- Vertrauen in die Wissenschaft und den Prozess.
- Nachvollziehbarkeit der Wissenschaft stellvertretend für eine breite Öffentlichkeit (FG Si als öffentliche Vertretung)
- Auseinandersetzung mit der Wissenschaft im Sinne einer gesellschaftlichen Aufsicht (FG Si als Kontrollinstanz)
- Agenda setting (u.a. bezüglich dem Verständnis von Sicherheit und Partizipation)

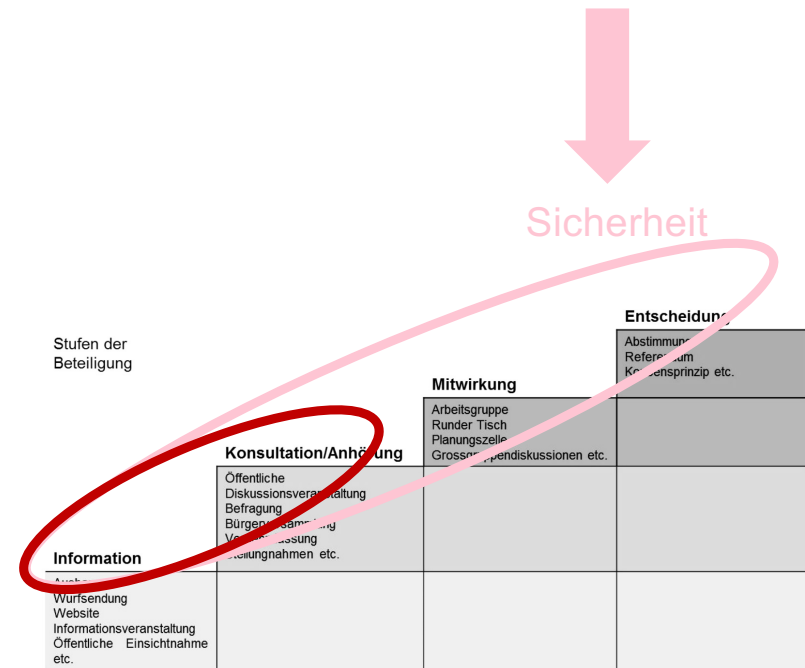
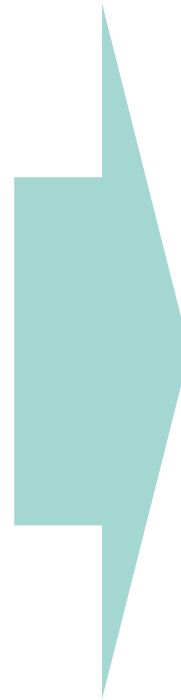


Abb. 2: Stufen der Beteiligung

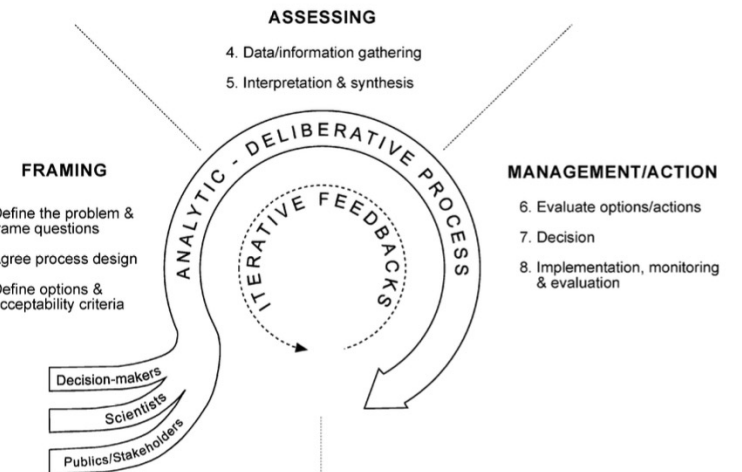
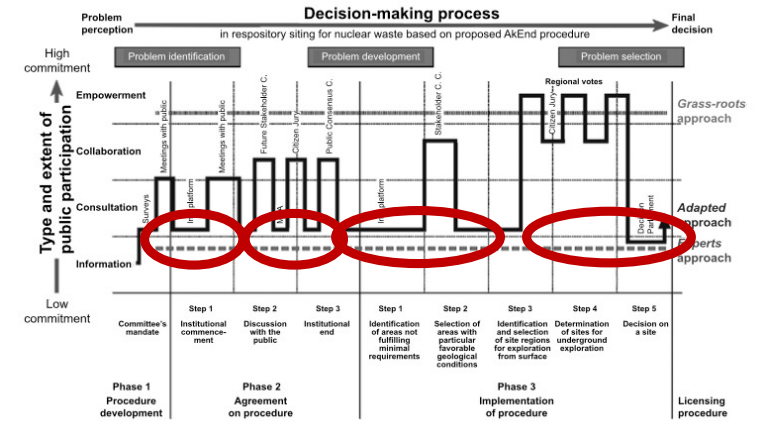
2. Anspruch an Partizipation

Was?

Wie?

Wann?

Warum?



Fazit

Integration diverser Expertise, Wissensformen und Wertvorstellungen in der Bewertung, Beurteilung von und dem Umgang Risiken und Sicherheit verbessert den Prozess und führt zu «robusten» Resultaten.

- Partizipation und Deliberation kann die Wissenschaft bereichern
- Partizipation und Deliberation gewinnen in Anbetracht von Ungewissheit an Bedeutung
- Gesellschaft konsultiert, die Wissenschaft berät.

Wie organisiert man einen konstruktiven Austausch zwischen ‘Experten’ und ‘Laien’?

- Die Gegenüberstellung von Laien und Experten muss überwunden werden.
- Zentral sind unterschiedliche Kompetenzen
- Zentral ist die gegenseitige Offenheit und Vertrauen
- Zentral ist der frühzeitige Einbezug und die Mitwirkungsmöglichkeit
- Dissens bezüglich Wissen und Werten muss ausgehalten werden

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.



Fragen

Sicherheit:

Welche Art von **Expertise** und **Kompetenz** brauchen Laien-Experten für die Zusammenarbeit im Prozess? Wie können diese aufgebaut, kultiviert und weitergegeben werden?

Wo ist Bürgerbeteiligung nötig/möglich? Wo ist alternatives **Wissen** relevant? Wo geht es um **Werte**? Wo werden Fakten **bewertet**?

Wie kann mit **Konsens** und **Dissens** bezüglich Wissen und Werten umgegangen werden? Wie kann auf Konsens hingearbeitet werden? Wie kann Dissens zugelassen und aufgenommen werden?