

***Peter Hocke-Bergler / Fritz Gloede<sup>1</sup>***

**Expertenhandeln in einer blockierten Entscheidungssituation.  
Zentrale Ergebnisse einer Evaluationsstudie über den „AkEnd“ in  
Deutschland**

Präsentation für den 5. Workshop des NEA-Forums on Stakeholder Confidence, 5. bis 8. Oktober 2004 in Hitzacker / Hamburg, Deutschland

Inhalt:	1	Einführung
	2.	Daten und Methode
	3.	Zentrale Ergebnisse
	3.1	Die öffentliche Meinung
	3.2	Die Reaktion der Medien
	3.3	Die interessierten Öffentlichkeiten
	4.	Schlussfolgerung

## **1. Einführung**

In Deutschland ist der Umgang mit nuklearen Abfällen ein aktuelles Thema der öffentlichen Debatte. Experten, Politiker und Behörden bemühen sich, das spezifische Risiko zu reduzieren, das mit der Nutzung der Kernenergie und die dabei anfallenden radioaktiven Abfälle entsteht. Dies geschieht im Kontext eines annähernd 30 Jahre alten gesellschaftlichen Konflikts über die Nutzung der Kernenergie und Zweifeln an der Eignung der bisher existierenden Endlager-Projekte. Die beiden Koalitionsparteien der rot-grünen Bundesregierung hatten Ende des Jahres 1998 festgestellt, dass zentrale Elemente des

---

<sup>1</sup> Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) im Forschungszentrum Karlsruhe. Kommentare zu diesem Papier sind willkommen: hocke@itas.fzk.de, gloede@itas.fzk.de. Für die Übersetzung dieses Papiers danken wir Sylke Wintzer (Karlsruhe).

davor gültigen Endlager-Konzepts gescheitert waren (Committee 2001: 56). Sie beschlossen daher, einen neuen nationalen Entsorgungsplan zu entwickeln.

Vor dem Hintergrund, dass breite Teile der Öffentlichkeit die bisher in Aussicht genommenen bzw. bereits genehmigten Endlagerstandorte ablehnten und auch bei manchen Experten und Entscheidungsträgern Zweifel an der Eignung und/oder der Durchsetzbarkeit der Endlagerprojekte Gorleben und Schacht Konrad bestanden, richtete das Bundesumweltministerium im Februar 1999 die Expertenkommission „AkEnd“ ein („Committee on a Site Selection Procedure for Repository Sites“ or in German „Arbeitskreis Auswahlverfahren Endlagerstandorte“). Hauptaufgabe des AkEnd war es, ein ergebnisoffenes und faires Verfahren sowie geeignete Kriterien für die Suche und Auswahl eines bestmöglichen Standortes zur sicheren Endlagerung in Deutschland zu entwickeln.<sup>2</sup> Bereits während der Entwicklung seines Vorschlages gehörte es zu den Vorgaben des AkEnd, die interessierte Öffentlichkeit, aber auch die nationale und die internationale Fachwelt in diesen Neuanlauf zu einer deutschen Endlagersuche einzubinden. ITAS hatte den Auftrag, diesen mehr als dreijährigen Prozess der Erarbeitung eines Verfahrensvorschlags und der Kriterienentwicklung kritisch zu begleiten und zu evaluieren. Im Dezember 2002 legte der AkEnd seinen Abschlußbericht vor (AkEnd 2002). Der abschließende ITAS-Bericht folgte im darauffolgenden Jahr (Hocke-Bergler / Stolle / Gloede 2003). Bevor an dieser Stelle die wesentlichen Ergebnisse dieser Evaluationsstudie zusammengefasst werden, wird umrissen, auf welcher empirischen Basis und von welchen Annahmen ausgehend ITAS zu seinen Ergebnissen kam.

## **2. Daten und Methode**

In konzeptioneller Perspektive war die Analyse von Expertenkommunikation im Konfliktfeld der nuklearen Entsorgung Gegenstand der Untersuchung. Eine zentrale Rahmenbedingung für die zu untersuchende Expertenkommunikation war die blockierte Entscheidungssituation, in der sich die nationale Entsorgungspolitik insbesondere bei der

---

<sup>2</sup> Dabei sollten auch einzelne, in anderen Ländern entwickelte Verfahren und die damit gemachten Erfahrungen berücksichtigt werden. -- Zum Kontext dieser Überlegungen aus Sicht einer Regierungsorganisation siehe Rösel 2003.

Suche nach einem Endlager-Standort für hochradioaktive nukleare Abfälle befand. Neben den konkreten Beratungsleistungen, die ITAS für den AkEnd erbrachte, wurde auf einer weiteren Ebene geprüft, inwiefern es dem AkEnd tatsächlich gelang, einen konstruktiven und erfolgversprechenden Vorschlag für den Neubeginn bei der deutschen Endlager-Suche zu entwickeln und damit wichtige Voraussetzungen für eine Überwindung dieser blockierten Entscheidungssituation zu schaffen (see Hocke-Bergler et al. 2003: 205-211).

Im Rahmen der ITAS-Studie wurden verschiedene etablierte Verfahren der empirischen Sozialforschung in kombinierter Form eingesetzt. Von besonderer Bedeutung waren dabei:

- zwei standardisierte Bevölkerungsumfragen (2001 und 2002), die von ITAS konzeptionell entwickelt und empirisch ausgewertet wurden,
- Teilnehmer-Befragungen bei den Workshops des AkEnd in den Jahren 2000, 2001 und 2002,
- teilnehmende Beobachtungen bei Stakeholder-Gesprächen, die der AkEnd parallel zu seiner Arbeit durchführte, sowie
- quantitative und qualitative Inhaltsanalysen von Mediendaten, die durch ITAS selbst erhoben wurden.

Der analytische Focus richtete sich auf die Effekte, die der AkEnd im Hinblick auf die „allgemeine Öffentlichkeit“, die „Medienöffentlichkeit“ und die „interessierten Öffentlichkeiten“ erzielte. Zentrale Ergebnisse dieser Analysen werden im folgenden Kapitel vorgestellt und diskutiert.

### **3. Zentrale Ergebnisse**

Die Evaluation der Arbeit des AkEnd durch ITAS ist überwiegend positiv. Bei einigen zentralen Punkten kommen wir jedoch zu ambivalenten Ergebnissen. Positiv festzuhalten ist, dass der AkEnd zentrale Ziele erreicht hat. Er legte sowohl ein Set geowissenschaftlicher wie auch ein Set sozialwissenschaftlicher Kriterien für die Eignung

eines Endlagerstandortes vor. Darüber hinaus unterbreitete er einen Verfahrensvorschlag für die Suche und Auswahl eines Endlagers für radioaktive Abfälle in Deutschland.

Allerdings hat der AkEnd mit seiner Arbeit spezifische Teilziele nicht erreichen können, die Voraussetzungen für ein dialogorientiertes Verfahren einer vergleichenden und kriteriengestützten Standortsuche mit breiter Öffentlichkeitsbeteiligung sein sollten. Hier ist im Wesentlichen erstens an die nicht hinreichend erfolgte Mobilisierung der interessierten Öffentlichkeiten zu denken, deren Aufmerksamkeit bereits auf die „nukleare Entsorgung“ und die Endlager im Konkreten fokussiert ist und die für den Neuanlauf bei der Endlagersuche unter dialogischen Bedingungen zu gewinnen gewesen wären. Zweitens waren auch gewisse Defizite bei der Adressierung der Medien festzustellen.

Insgesamt bedeutet die Arbeit des AkEnd den Versuch, einen Neubeginn für die Lösung des Endlagerproblems zu wagen. Um diesen Neuanlauf bewerkstelligen zu können, wäre es notwendig gewesen, die Konfrontation zwischen Kernenergiebefürwortern und -gegnern in dieser Frage aufzubrechen und so Voraussetzungen für einen Dialog und spätere Verhandlungen über die Modalitäten einer neuen Endlagersuche zu schaffen. Der AkEnd hat zwar eine ganze Reihe von Gesprächen mit Vertretern verschiedener Interessengruppen durchgeführt. Es gibt jedoch keine Anzeichen dafür, dass die Konfrontation in diesem Bereich grundlegend aufgebrochen werden konnte.

### **3.1 Die öffentliche Meinung**

Bereits an der Dringlichkeit des Entsorgungsproblems – so die Ergebnisse der beiden repräsentativen Bevölkerungsumfragen – scheiden sich die Geister. Während die Kernenergiebefürworter das Entsorgungsproblem als nicht besonders dringlich bewerteten und die vorhandenen Endlagerprojekte als geeignet einstufte, fanden sich bei den Kernenergiegegnern die gegenteiligen Einschätzungen. Sie bewerteten das Entsorgungsproblem als besonders dringlich und stuften die bisherigen Endlager-Kandidaten als völlig ungeeignet ein.

Den in den allgemeinen Bevölkerungsbefragungen zur Bewertung vorgelegten Kriterien für eine sichere Endlagerung (besonders strenge Sicherheitsstandards, Schutz von Umwelt und Gesundheit, Rückholbarkeit, Berücksichtigung der Anwohner-Interessen, Freiwilligkeit der betroffenen Region u.a.) wird durchgehend eine sehr hohe Bedeutung zugemessen. Mittlere oder niedrige Bedeutungszuweisungen sind nur in geringem Maße vorhanden. Bei der Frage nach der Glaubwürdigkeit der Information, die von verschiedenen Akteuren zum Thema der Nutzung der Kernenergie gegeben werden, zeigte sich, dass es hier extreme Unterschiede gab. Gerade einige zentrale Akteure in der Endlagersuche wurden sehr unterschiedlich bewertet. Während die Informationen der Umweltforschungsinstitute und der Umweltverbände von mehr als der Hälfte der Bevölkerung als glaubwürdig bewertet wurden, erreichte die Atomwirtschaft nur bei weniger als jedem Fünften diese Bewertung. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen in jüngerer Zeit auch Neidhardt (2002: 17) und Weingart (2001: 234); der strukturelle Tatbestand selbst ist freilich schon weit länger bekannt (Gloede/Bücker-Gärtner 1989: 346 ff und 416 ff; vgl. auch Gloede 1990).

Die Umfrageergebnisse zeigen weiterhin, dass die Endlagerproblematik nicht als eigenständiges Thema wahrgenommen wird, sondern immer als Unterthema der Nutzung der Kernenergie betrachtet wird – dies zeigt weitgehend auch die Medienanalyse.

### **3.2 Die Reaktion der Medien**

Die mediale Resonanz auf das Expertenhandeln des AkEnd ist als relativ überschaubar einzustufen. Das hat einerseits damit zu tun, dass das Thema der Endlagerung radioaktiver Abfälle 2001 und 2002 kein herausragendes Thema der Berichterstattung in den Massenmedien war. Dies zeigte die quantitative Inhaltsanalyse massenmedialer Berichterstattung, die ITAS durchführte (s. Hocke-Bergler / Stolle / Gloede 2003: 115-134). Andererseits aber auch damit, dass über Wissenschaftler und Experten generell sehr wenig berichtet wurde, während politische Entscheidungsträger in diesem Themenfeld deutlich stärker zu Wort kamen.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ähnliche Ergebnisse, die diese Beobachtung unterstreichen, fanden sich z.B. bei Schütz / Peters 2002.

Erst im vierten Jahr seiner Tätigkeit wurde der AkEnd in den Massenmedien stärker berücksichtigt. Allerdings berichteten nur bestimmte Segmente der Medienlandschaft ausführlicher. Dazu gehörten die Frankfurter Rundschau, die Süddeutsche Zeitung, die "tagesszeitung" und das Neue Deutschland als bundesweit berichtende Printmedien sowie die Elbe-Jeetzel-Zeitung als Lokalzeitung der Region Gorleben. Bei politisch tendenziell konservativeren Medien wie der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und dem Nachrichtenmagazin Focus gelang es dem AkEnd nicht, Aufmerksamkeit zu finden.

In einem zukünftigen Prozess der Standortsuche für ein Endlager ist es aus unserer Sicht notwendig, zielgruppenspezifische Argumentationsstrategien zu entwickeln, die die unterschiedlichen Bewertungen von Gegnern und Befürwortern der Kernenergie aufgreifen. Gleichzeitig muss eine professionelle Presse- und Medienarbeit installiert werden, die das Ziel hat, Medien kontinuierlicher zu betreuen. Insbesondere sind dabei auch politisch tendenziell konservative Medien und die Wirtschaftspresse zu berücksichtigen.

Dafür müssten allerdings wesentlich umfangreichere personelle und materielle Ressourcen zur Verfügung gestellt werden. Für eine solche PR-Arbeit (und nicht nur für diese) ist es zudem notwendig, dass Politiker in größerer Zahl von den Endlagerexperten als Advokaten für die neue Endlagersuche gewonnen werden, da sie wichtige Multiplikatoren in einer öffentlichen Debatte über einen neuen Endlagerstandort sein werden.

### **3.3 Die interessierten Öffentlichkeiten**

Zu einem vergleichbaren Ergebnis kam unsere Analyse der AkEnd-Kommunikation auch aus einer anderen Perspektive: Die AkEnd-Kommunikation mit VertreterInnen der interessierten Öffentlichkeiten, wie sie sich vornehmlich während der drei von ihm durchgeführten Workshops, aber auch in gezielten Stakeholder-Gesprächen dargestellt hat, zeigt, dass der eingeschlagene Weg eines dialog- und diskursorientierten Verfahrens nur begrenzte Wirkung hatte.

Um die Endlagersuche zu strukturieren, hatte der AkEnd ein Vorgehen in drei Phasen vorgeschlagen. Phase 1 besteht aus der Erarbeitung von Vorschlägen zu Verfahren und

Kriterien. Phase 2 sieht die öffentliche Auseinandersetzung bzw. gesellschaftliche Aushandlungsprozesse zu diesen Vorschlägen vor und soll mit einer formellen politischen Beschlussfassung enden. Die Umsetzung der Entscheidungen, die in Phase 2 getroffen wurden, bestimmt schließlich Phase 3. Legt man diese Phaseneinteilung des AkEnd zugrunde, dann lässt sich die Phase 1 unter prozeduralem Aspekt als *diskursdominiert*, die Phase 2 als *verhandlungsdominiert* und die Phase 3 als *partizipationsdominiert* ansehen. Die Arbeit des AkEnd im Beobachtungszeitraum war in dieser Perspektive hauptsächlich also danach zu beurteilen, ob und inwieweit es ihm gelungen ist, den gesellschaftlichen Diskurs zur Standortsuche für ein atomares Endlager durch seine Aktivitäten voranzubringen.

Obwohl die Bewertung der drei genannten Workshops auch durch deren Teilnehmer vorwiegend sehr positiv ausgefallen war, muss zugleich gesehen werden, dass immer wieder auch (sachlich oder zeitlich) eingeschränkte Diskussionsmöglichkeiten moniert worden sind. Der zum Berliner Workshop vorgelegte Abschlussbericht und die darin enthaltenen Empfehlungen konnten zwar eine Reihe der zuvor offen gebliebenen Fragen abdecken, hinterließen aber gleichwohl weitergehenden Konkretisierungs- bzw. kontroversen Erörterungsbedarf. Solche Probleme könnten und sollten also Gegenstand der vom AkEnd empfohlenen zweiten Phase des Gesamtprozesses sein, in der relevante gesellschaftlichen Akteure unter den Augen der allgemeinen Öffentlichkeit in die nähere Auseinandersetzung und Aushandlung zum vorgelegten Bericht eintreten (see Hocke-Bergler / Stolle / Gloede 2003: 212-244).

Der AkEnd hat sich im gesamten Beobachtungszeitraum relativ schwer damit getan, sich (öffentlich) reflektierend zu den gegebenen politischen und sozialen Rahmenbedingungen zu verhalten, obwohl ihn das Problem seiner „Einbettung“ in einen langjährigen und teils recht heftigen Konflikt um die Nutzung der Kernenergie im allgemeinen und die Endlagerfrage im besonderen seit Beginn seiner Tätigkeit begleitete und er nicht zuletzt diesem Konflikt seine Existenz verdankte.

Allerdings hat diese Einschränkung einer insgesamt recht positiven Aufnahme seiner Tätigkeit seitens der interessierten Öffentlichkeiten wohl wenig geschadet. Letztlich wur-

den von Sprechern dieser Öffentlichkeiten Schuldzuweisungen vorwiegend an die Adresse der Politik vorgenommen.

#### **4. Schlussfolgerung**

Ausgehend von unserer Evaluationsstudie, die neben der Beobachtung öffentlicher Aktivitäten des AkEnd auch eine umfassende Medienanalyse sowie Bevölkerungsumfragen einschließt, ist für eine Schlussbewertung zentral, den Gesamtzusammenhang der Standortsuche im übergreifenden Konfliktfeld der Kernenergienutzung zu interpretieren. Entsprechend lautet unsere abschließende Bewertung: Für eine Expertengruppe wie den AkEnd wäre es möglich und notwendig gewesen, die bereits um das Thema „Endlagerung“ formierten „interessierten Öffentlichkeiten“ stärker zu mobilisieren und zu erweitern. „Stärker mobilisieren“ meint, möglichst alle bereits existierenden und auch identifizierbaren Stakeholder als eindeutige Unterstützer für den Neuanlauf bei der deutschen Standortsuche zu gewinnen. Unter Erweitern wird verstanden, dass der zu gewinnende Personenkreis über den hätte hinausgehen müssen, der bei den AkEnd-Workshops und der Durchführung direkter Gespräche erreicht wurde. Eine solche Zielrichtung wurde zwar vom AkEnd wohl auch angestrebt. Es muss jedoch konstatiert werden, dass eine solche „Adressierung der erweiterten Themen-Community“, wie wir sie nennen, nicht in dem erforderlichen Ausmaß erreicht wurde.

Ob dies zu dem angestrebten Ziel geführt hätte, einen tatsächlichen Neubeginn bei der Endlagersuche zu initiieren, ist sicher offen. Allerdings hätte eine offensivere und stärker inklusive Expertenkommunikation mit der interessierten Öffentlichkeit es ermöglicht, notwendige Zwischenschritte für die Konfliktbearbeitung aufzuzeigen und zu diskutieren, ob und - wenn ja - welche win-win-Situationen realistisch sein könnten. Stattdessen stagnierte die Auseinandersetzung um die Endlagerung in den letzten beiden Jahren erneut, wie sich an der Weigerung einzelner Parteien und Bundesländer zeigt, an einer Verhandlungsgruppe teilzunehmen, die den AkEnd-Vorschlag konsensorientiert weiterentwickeln sollte (siehe z.B. Vorholz 2003 und FAZ 2004). Es ist zu befürchten, dass sich eine Politik der Nicht-Entscheidung beim Umgang mit den deutschen Nuklearabfäll-

len fortsetzt und bei konkreten Standortaktivitäten ggf. eine Revitalisierung des Konflikts um Kernenergie eintritt. Für Politik, Wirtschaft und Experten sind unter dieser Perspektive weitere Vertrauensverluste hochwahrscheinlich.

## Literatur:

**AkEnd (2002):** Site Selection Procedure for Repository Sites. Recommendations of the AkEnd (Committee on a Site Selection Procedure for Repository Sites). Final Report for the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. Cologne / December 2002, 248 pages

**Committee on Disposition of High-Level Radioactive Waste through Geological Isolation / Board on Radioactive Waste Management Division on Earth and Life Studies / National Research Council (2001):** Disposition of High-Level Waste and Spent Nuclear Fuel. The Continuing Societal and Technical Challenges. Washington, D.C. (USA): National Academy Press

**FAZ (2004):** Bundesrechnungshof rügt rot-grünes Endlagerkonzept. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung of 7.9.2004, p. 2

**Gloede, Fritz (1990):** Kernenergie und Müllverbrennung als Konfliktthemen. Vergleich zweier regionaler Bevölkerungsbefragungen zu umweltrelevanten Großvorhaben. In: KfK-Nachrichten 22 (1990), pp. 59-69

**Gloede, Fritz / Bücken-Gärtner, Heinrich (1989):** Umweltrelevante Großvorhaben und Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Sicht der Bevölkerung. Ergebnisse einer Befragung in der Standortregion von GKN2. In: Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung von umweltrelevanten Großvorhaben, Kernforschungszentrum Karlsruhe / Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung Speyer (eds.), Karlsruhe / Speyer

**Hocke-Bergler, Peter; Stolle, Martin; Gloede, Fritz (2003):** Ergebnisse der Bevölkerungsumfragen, der Medienanalyse und der Evaluation der Tätigkeit des AkEnd. Endbericht im Rahmen der fachlichen Unterstützung des "Arbeitskreises Auswahlverfahren Endlagerstandorte" durch das Institut für Technikfolgenabschätzung und Systemanalyse (ITAS) im Forschungszentrum Karlsruhe (Los 4), Karlsruhe

**Neidhardt, Friedhelm (2002):** Wissenschaft als öffentliche Angelegenheit. Berlin: Social Science Research Centre (WZB): WZB lectures, Vol. 3

**Rösel, Henning (2003):** Radioactive Waste Management in Germany. In: Radioactive Waste Products 2002. Proceedings of the 4th International Seminar on Radioactive Waste Products, Würzburg, September 22 to 26, 2002. Odoj, Reinhard / Baier, Jürgen / Brennecke, Peter / Kühn, Klaus (eds.). Jülich: Schriften des Forschungszentrums Jülich - Reihe Energietechnik / Vol. 27, pp. 19-28

**Schütz, Holger / Peters, Hans Peter (2002):** Risiken aus der Perspektive von Wissenschaft, Medien und Öffentlichkeit. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B10+11 (2002), pp. 40-45

**Vorholz, Fritz (2003):** Ende der trügerischen Ruhe. In: Die Zeit of 26.6.03, p. 19

**Weingart, Peter (2001):** Die Stunde der Wahrheit? Zum Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft